

# Redaktionelt forord

Kina giver danske politikere og forretningsfolk grå hår i hovedet. Forholdet til landet er karakteriseret ved lige dele fascination og frygt, tiltrækning og afstandstagen.

Gennem 350 år har Danmark haft handelsrelationer til landet. Det har været Danmarks udenrigsøkonomiske interesser, der har drevet relationen fremad – og det er det vel fortsat den dag i dag. Nu taler man om, at 40.000-50.000 danske arbejdspladser er knyttet til direkte eller indirekte samhandel med Kina. Selv om eksporten til landet stadig er mindre end til eksempelvis Norge, er der ingen tvivl om, at potentialet på et marked så stort som det kinesiske kan forekomme endog meget overvældende. Fordi det helt centrale i den dansk-kinesiske relation er handelsrelationerne, er det også bekymrende, at Kina i øjeblikket er ramt af en alvorlig vækstkrise, der i værste fald kan få betydelige konsekvenser for beskæftigelsen i Danmark.

Det er således forbundet med store risici og dilemmaer at opbygge en solid handelsrelation til nutidens Kina. Kina scorer systematisk lavt på Verdensbankens »ease of doing business«-indeks og Transparency International's »Corruption Perception«-indeks. Det er heller ikke et land, der scorer højt på FN's »Human Development«-indeks eller nogen som helst andre af de mange bløde og hårde benchmarks, som Danmark traditionelt indtager topplaceringer i. Det eneste rigtigt tiltrækkende ved landet lader til at være dets størrelse og den voksende middelklasse, der har et umætteligt forbrugsbehov.

Til gengæld giver det danske handelspolitiske engagement i Kina anledning til en masse udfordringer på den hjemlige politiske scene. Hvor langt er danske virksomheder og det danske diplomati parate til at se gennem fingrene med menneskerettighedssituationen i landet? Jævnligt må den danske udenrigsminister forklare Folketinget og medier, at Danmark ikke giver køb på grundlæggende værdier i forsøget på at styrke og udbygge handelsrelationerne til Kina. Faktisk er det gennem tætte handelsrelationer og en ekstrem god performance på et utal af internationale performance-indekser, at Danmark har en mulighed for – langsomt og med meget små skridt – at påvirke Kina i den rigtige retning.

I fremtiden vil nye, mere realpolitiske temaer måske komme til at tegne relationen mellem Kina og omverdenen. Er Kina parat til at tage et ansvar for nogle af klodens fælles problemstillinger i relation til eksempelvis klimaet, udvikling og konfliktstyring, eller vil landet fortsat tage plads på bagsædet af det globale styringssystem og i øvrigt forlange at blive betalt for en minimal indsats på disse områder? Det er spørgsmål som disse og rigtig mange flere, som de to gæsteredaktører *Camilla T.N. Sørensen* og *Jørgen Delman* tager op i dette temanummer af *Økonomi & Politik* om dansk Kina-politik.

*Martin Marcussen*  
ansvarshavende redaktør for  
*Økonomi & Politik*

# 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-kritiske 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-statsystem.

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 konsensuskabelse 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-nemsgtighed har i kombination med de man-

ge års økonomiske vækst givet korruptionen 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 korrupktion 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 vækstmarkedsstrategi 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 samfundsorganisationer. 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 hermed 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 Folkekongres formelt øverst, derefter dens Stående Komité, der fungerer som Folkekongressens 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, tilgået 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 klimatomøde 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

# Udfordringerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i håndteringen af stormagten Kina

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

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik står med sit fokus på at fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier i disse år over for et overordnet dilemma: Hvordan sikres bedst, på den ene side, de danske økonomiske og kommercielle interesser, som i stigende grad knyttes til de nye økonomiske og politiske magtcentre, og, på den anden side de danske værdier og den nationale sikkerhed, som fortsat er tæt knyttet til den USA-ledede liberale globale orden? Dette dilemma viser sig særligt i forhold til Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina. Danmark har via en pragmatisk tilgang hidtil formået at udnytte de nye muligheder for særligt dansk økonomi, som Kinas opstigen har ført til, og samtidig tacklet de nye udfordringer, som det danske »omfattende strategiske partnerskab« med en ikke-vestlig og ikke-demokratisk stormagt også har medført. Fremover vil det imidlertid blive vanskeligere, og dilemmaet vil i stigende grad komme til at præge den danske politik over for Kina.

Den danske regering igangsatte i efteråret 2015 en udredning af udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som skal ende ud i et samlet strategisk bud på, hvilke kerneopgaver Danmark fremover kan og skal løse uden for landets grænser. Centralt i kommissoriet for denne udredning er spørgsmålet om, hvordan Danmark – en småstat – skal navigere og bedst fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier i et internationalt system præget af forskydning af økonomisk, politisk og militær magt til nye aktører og

centre. De nye mønstre og netværk af relationer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, i dansk handelspolitik og i den globale økonomiske og politiske orden mere generelt medfører, at Danmark står overfor nye muligheder og nye udfordringer (Statsministeriet, 2015). Hvad kommissoriet ikke direkte nævner, er, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik som følge af denne forskydning også står overfor et overordnet dilemma; hvordan sikres bedst, på den ene side, de danske økonomiske og kommercielle interesser, som i stigende grad knyttes til de nye økonomiske og politiske magtcentre, og, på den anden side, de danske værdier og den nationale sikkerhed, som fortsat er tæt knyttet til den USA-ledede liberale globale økonomiske og politiske orden? Sat endnu mere på spidsen; hvordan skal den danske udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme operere i en multipolær verdensorden, hvor varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser bliver afhængig af stærke og stabile relationer til de nye økonomiske og politiske magtcentre, som ikke deler værdier med Danmark? Sådanne spørgsmål aktualiseres særligt i forhold til Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina.

Danmark har via en pragmatisk tilgang hidtil formået at udnytte de nye muligheder for særligt dansk økonomi, som Kinas opstigen

har ført til, og samtidig tacklet de nye udfordringer, som det danske »omfattende strategiske partnerskab« med en ikke-vestlig og ikke-demokratisk stormagt også har medført. Fremover vil det imidlertid blive vanskelige, og det omtalte dilemma vil i stigende grad komme til at præge den danske politik over for Kina. Det skyldes især, at de kinesiske ledere i disse år øger den indenrigspolitiske kontrol og anlægger en mere hård og uforsonlig linje over for organisationer og aktører i det kinesiske samfund, herunder udenlandske, som ikke retter ind i forhold til kommunistpartiets linje. Herved vil handlerummet for danske ide- og værdifremmende aktiviteter i Kina blive indskrænket. I udenrigs- og sikkerhedspolitikken søger Kina i stigende grad at påvirke internationale regel- og norm-sæt og oprette egne internationale organisationer, hvilket vil udfordre tætte amerikanske allierede som Danmark.

Artiklen kontekstualiserer og analyserer de seneste års udvikling i dansk Kina-politik. Først præsenteres kort de overordnede træk ved den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket danner baggrund for en analyse af Danmarks håndtering af de nye stormagter generelt og Kina specifikt.

### **De overordnede træk ved den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik**

Både beslutningstagere og mange analytikere er enige om, at der er sket en transformation i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik væk fra en reaktiv småstatspolitik under Anden Verdenskrig og Den Kolde Krig mod en udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme efter afslutningen af Den Kolde Krig (f.eks. Udenrigsministeriet, 1993; Pedersen, 2012). Mens der er uenighed om det præcise starttidspunkt for den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik samt om dens implikationer, er det muligt at identificere en bred enighed om, at den karakteriseres ved tre overordnede træk.

For det første søger den aktivistiske udenrigs-

og sikkerhedspolitik kontinuerligt at fremme et sæt af liberale og egalitære værdier som f.eks. demokrati, menneskerettigheder, frihandel samt økonomisk, social og bæredygtig udvikling. For det andet er den udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme gradvist blevet internationaliseret på en måde, så muligheder og valg ses i en europæisk og global kontekst. Som led heri er danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier og mål særligt blevet tæt knyttet til de amerikanske (Holm, 2004). For det tredje er den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik i stigende grad blevet militariseret, og militære midler anses nu som legitime udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter. Danmark har således støttet USA i en række højtprofilerede og ofte kontroversielle militære kampagner (f.eks. Larsen, 2009).

Centralt i forklaringen af denne transformation i udenrigs- og sikkerhedspolitikken står de ændrede rammebetingelser og den ændrede incitamentsstruktur for de danske beslutningstagere efter Sovjetunionens kollaps. Rummet for og efterspørgslen efter dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme blev således øget på forskellig vis. For det første var der ikke længere en stærk fjende – den sovjetiske trussel mod dansk sikkerhed og snævre danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser var væk (Wivel, 2013: 306). For det andet, var der ikke længere to konkurrerende ide- og værdisystemer i det internationale system. Nu var der kun et, og Danmark var tæt knyttet til de grundlæggende ideer og værdier, som unipolen, USA, stod for. Danmark havde længe fulgt en stærk atlantisk tradition, men med Sovjetunionen væk skulle Danmark ikke længere bekymre sig om at komme til at provokere den nære stormagt ved at støtte sig til og fremme ideer og værdier, som den »anden« stormagtsblok stod for (Mouritzen, 2007). Vigtigt her er den danske nationale identitet, som er domineret af en såkaldt »liberal ideologi om solidaritet«, som blander klassiske liberale værdier, f.eks. civi-

le frihedsrettigheder og frihandel, med stærke ideer om egalitarisme (Østergaard, 2000: 161; Wivel, 2013: 304-305). Det vil sige, at det danske ide- og værdisæt ikke ændrede sig med Den Kolde Krigs afslutning, men det blev lettere at forsøge at udbrede disse ideer og værdier i alle de arealer, hvor Danmark var til stede.

Afslutningen af Den Kolde Krig øgede dermed handlerummet for den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik og for bestræbelserne på at udbrede danske ideer og værdier. Derfor er det rimeligt at forvente, at en gradvis svækkelse af den USA-ledede verdensorden og fremvæksten af nye stormagter også vil påvirke handlerummet for den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme. I Berlingske Tidende (2015) bekræfter udenrigsminister Kristian Jensen imidlertid linjen i udenrigs- og sikkerhedspolitikken:

»Det handler om at fremme de grundlæggende værdier, som det danske samfund bygger på, og påtage sig et globalt ansvar for at skabe en bedre verden. Det gælder først og fremmest menneskerettigheder, demokrati, fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, en bæredygtig udvikling og en international retsorden«.

I et interview i Politiken (2016b) efterspørger ambassadør Peter Taksø-Jensen, som er sat i spidsen for den igangværende udredning af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, imidlertid en mere interessebaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik og fastslår, at der er behov for yderligere fokusering og prioritering i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt fremme af danske ideer og værdier vil forblive en grundlæggende udenrigs- og sikkerhedspolitisk målsætning eller om ambitionerne på dette område og dermed aktivismen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik vil blive nedtonet som under den Kolde Krig? Ved at se nærmere på, hvordan dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – og her særligt forholdet mellem danske interesser og danske værdier – har udviklet sig i mødet med de nye stormagter,

herunder særligt Kina, tydeliggøres vigtigheden af dette spørgsmål.

### **Tilpasset dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme**

#### *Danmarks pragmatiske aktivisme over for de nye stormagter*

Siden 2010 har sikringen af stærke og stabile relationer til de nye stormagter været en vigtig prioritet i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. I 2011 kom de såkaldte »BRIC-strategier«.<sup>1</sup> Hensigten var at sikre stigende dansk eksport samt flere udenlandske investeringer til Danmark (Udenrigsministeriet, 2012: 9). Strategierne udlagde derfor specifikke mål for eksport- og investeringsfremmende aktiviteter i perioden 2012-2016, inklusiv specifikke initiativer, der skulle gøre opmærksom på særlige danske kompetencer eller konkurrencemæssige fordele inden for bl.a. vand- og miljøløsninger, landbrug og fødevarerikkerhed og sundheds- og velfærdsteknologi (Udenrigsministeriet, 2012: 5-6, 15). Strategierne kan bedst beskrives som en række kommercielle strategier under den overordnede »Vækstmarkedsstrategi« fra 2012, hvilket er i tråd med det stigende danske fokus på økonomisk diplomati (Marcussen og Ronit, 2014). Der bruges ikke meget plads på de verdensordens- og værdispørgsmål, som også er på spil i disse år. Det nævnes i strategierne, at der også oprettes omfattende politiske dialoger, som vil berøre alle spørgsmål og som »[...]indirekte influerer på mulighederne for at videreudvikle kommercielle relationer« (Udenrigsministeriet, 2012: 7). Det specificeres dog ikke nærmere hvordan. At sådanne spørgsmål mere eller mindre ignoreres, viser begrænsningerne i Danmarks »omfavelse« af de nye stormagter ligesom det afspejler det overordnede dilemma for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som blev omtalt indledningsvist.

Hvordan er dette dilemma blevet håndteret så vidt? Det er gjort på en pragmatisk og fortsat aktivistisk vis, men der er tale om en tilpasset

type dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme, hvor ide- og værdiudbredelsen er mere afdæmpet. Et vigtigt nyt instrument udviklet for det særlige formål at været engageret i og drage fordel af udviklingen af de nye stormagter er »myndighedssamarbejde«, som er blevet et centralt element og redskab i Danmarks relationer til de nye stormagter, særligt Kina. Udgangspunktet er, at Danmark – den danske model – har meget at byde ind med i forhold til de socioøkonomiske udfordringer, som præger de nye stormagter. Ideen er derfor at etablere konkrete samarbejder mellem offentlige institutioner og myndigheder i Danmark, f.eks. de enkelte sektorministerier, og deres modparter i de pågældende lande (jf. Delman i dette temanummer). Denne indretning af de danske relationer til de nye stormagter – med fokus på eksporten af »danske løsninger« og på at styrke samarbejdet på alle niveauer og på konkrete policy områder og spørgsmål – er en måde, hvorpå Danmark gradvist søger at styrke relationerne og gøre Danmark til en værdifuld partner og samtidig fremme en udvikling, som ikke kun gavner danske økonomiske og kommercielle interesser men også er i overensstemmelse med danske værdier.

BRIC-strategierne fremhæver den stærke rolle, som regeringen/staten spiller i de nye stormagter, og pointerer derfor vigtigheden af en væsentlig dansk tilstedeværelse både ved hyppige officielle besøg på højt niveau og ved stærke ambassader og geografisk spredte konsulater, så de kan være med til at sikre adgang, kontakter og fordelagtige vilkår for danske firmaer og andre danske aktører. Det har således været et kerneelement i den danske tilgang til de nye stormagter at øge den danske tilstedeværelse. Hvad angår besøg har Danmark fulgt en såkaldt »strategisk tilgang« for at sikre at besøg, f.eks. af den kongelige familie, også leder til konkrete resultater for de danske aktører, f.eks. stærke eksportfremstød i forbindelse med besøg af medlemmer

af den kongelige familie, som så taler varmt om de særlige danske kompetencer.

Som nævnt gives verdensordens- og værdispørgsmål ikke meget plads i strategierne. I et visionspapir fra Udenrigsministeriet, som bærer overskriften »Mere Danmark i Verden«, nævnes det imidlertid, at de nye vækstøkonomier i stigende grad udfordrer grundlæggende internationale værdier og normer, og at der er reelle risici for tilbageskridt. Det understreges videre, at Danmark vil arbejde aktivt for at sikre, at de grundlæggende internationalt accepterede normsæt også fremover flugter med danske værdier (Udenrigsministeriet, 2014: 21). Dette skal især gøres ved hjælp af et aktivt dansk diplomati, som rettes mod at påvirke den politiske og økonomiske tænkning hos de nye globale aktører (Udenrigsministeriet, 2014: 11). I en mere ydmyg tone understreges det dog, at Danmark skal turde tage den kritiske dialog men også være pragmatisk og tålmodig (Udenrigsministeriet, 2014: 22). Denne sidste del synes rettet mod at mindske de indenrigspolitiske forventninger om en stærk værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme over for de nye stormagter og dermed forebygge kritik af, at Danmark sælger ud af ideer og værdier for at sikre økonomiske og kommercielle interesser. Det understreges, at den danske tilgang er at undgå direkte kritik og såkaldt »megafondiplomati«, f.eks. i forhold til menneskerettighedsovertrædelser, og i stedet søge indirekte indflydelse på den indenrigspolitiske udvikling og indretning i de nye stormagter bl.a. ved at institutionalisere udvekslingen af synspunkter i kritiske dialoger og ved at forsøge at indarbejde f.eks. menneskerettighedsaspekter på alle samarbejdsområder- og projekter og eksportere »danske løsninger«.

Udfordringerne for denne tilgang og dilemmaet for Danmark intensiveres imidlertid i takt med at de nye stormagter ført an af Kina bliver mere aktive i forhold til deres bestræbelser på at påvirke internationale regel- og

normsæt og oprette egne internationale organisationer. Et tidligt eksempel, som stadig er under udvikling, er den kinesisk-ledede Asiatiske Infrastruktur og Investerings Bank (AIIB), som er det første alvorlige kinesiske forsøg på at supplere, hvis ikke at konkurrere med, internationale finansielle organisationer som Verdensbanken og modvirke USA's dominans i disse. USA var hurtigt ude at fraråde dets allierede at gå med i AIIB, men i midten af marts 2015 besluttede Storbritannien, Tyskland, Italien og Frankrig alligevel at søge medlemskab i AIIB, hvilket gav anledning til stærk amerikansk kritik (Financial Times, 2015). Der var tilsyneladende ingen form for koordinering mellem EU-medlemsstaterne og disse landes beslutning om at søge medlemskab startede en hektisk proces og debat i andre europæiske lande, bl.a. i Danmark, om håndteringen af Kinas invitation på den ene side og USA's advarsel på den anden (Guardian, 2015). For Danmarks vedkommende endte det med, at den socialdemokratisk ledede regering besluttede at søge om medlemskab to dage inden den kinesiske deadline udløb d. 31. marts 2015. Efterfølgende kom et regeringsskift, men den nuværende Venstre regering fortsætter det aktive engagement i AIIB. Således godkendte Folketingets finansudvalg først i januar 2016, at Danmark indskyder 500 mio. DKK til AIIB fordelt over fem rater à ca. 100 mio. DKK i perioden 2016-2019. Udenrigsministeriets forventning er, at det danske indskud helt eller delvist kategoriseres som udviklingsbistand og derfor finansieres over udviklingsbistanden (Folketings Tidende, 2016; Politiken, 2016a). Den danske begrundelse for at søge medlemskab har imidlertid fokuseret på varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser (Daily Mail, 2015). At dømme ud fra de danske beslutningstageres udmeldelser har der ikke været seriøse overvejelser om de strategiske implikationer af at gå med i en organisation, som på sigt kan øge Kinas regionale og globale indflydelse, og om de implikationer, som det kan få for USA's –

Danmarks tætte allierede – bestræbelser på at balancere Kinas voksende og mere selvhævdende rolle i Asien og på sigt for den liberale verdensorden. AIIB er stadig på et tidligt udviklingsstadium, og det er endnu umuligt at vurdere, hvilken betydning organisationen vil få i den verdensorden, som er under udvikling. Det kritiske punkt her er imidlertid, at Danmark kun vil komme til at stå over for flere af sådanne svære udenrigs- og sikkerhedspolitiske valg.

#### *Danmarks »omfattende strategiske partnerskab« med Kina*

I Berlingske Tidende (2015) beskriver udenrigsminister Kristian Jensen Danmarks Kina-politik således:

»... [...]... Jeg synes sådan set, at vi har en politik over for Kina, hvor vi fremmer vækst, handelsinteresser og er med til at skabe løsninger og derigennem også er med til at skabe et vist pres for politiske forandringer.«

Danmarks relationer til Kina er i dag meget udviklede, både i dybden og bredden. Aldrig tidligere har samarbejdet været så omfattende og vidtrækkende med så stort et antal højniveaubesøg- og dialoger. Dette er afkastet af det »omfattende strategiske partnerskab«, som Danmark har haft med Kina siden 2008. Hvordan er det lykkedes for en småstat som Danmark at opbygge et sådant »omfattende strategisk partnerskab« med Kina, når kun få andre europæiske lande har formået det? For det første fik Danmark en god start allerede i 1950, da Danmark mindre end et år efter, at Mao Zedong havde udråbt dannelsen af Folkerepublikken Kina, var et af de første lande til at oprette diplomatiske forbindelse med Kina og støtte dets bestræbelser på at opnå FN-medlemskab (Odgaard, 2000; Østergaard, 2011: 54-5). Danmark nyder fortsat goodwill i Kina som en »historisk ven«, hvilket også skyldes det udbredte kendskab i Kina til H.C. Andersen (Østergaard, 2011: 68). For det andet har Danmark været dygtig til at analysere og tilpasse den

danske strategi til »det nye Kina«, især til implikationerne af Deng Xiaopings åben dørs politik siden slutningen af 1970'erne for indretningen af det kinesiske bureaukratiske og økonomiske system og det kinesiske samfund og videre relatere disse implikationer til, hvad Danmark har af særlige kompetencer og erfaringer at byde ind med. Her spillede tilstedeværelsen i Kina af et stort og erfarent firma som ØK en væsentlig rolle (jf. Thøgersen i dette temanummer). På den måde blev Danmark hurtigt en interessant og værdifuld partner for de kinesiske ledere i deres bestræbelser på at modernisere og udvikle Kina. Dette er særlig tydeligt i det sidste årti med den ekstra fokuserede danske indsats for at eksportere »danske løsninger«. Fokus på sektor- og myndighedssamarbejdet er således helt centrale elementer i den danske succes i forhold til Kina, især de seneste fem år, hvor det dansk-kinesiske samarbejde er kraftigt styrket på mange niveauer og policy områder. Nye danske institutioner er blevet etableret i Kina, f.eks. det danske kulturinstitut i Beijing og Sino-Danish Center for Research and Education (SDC) (jf. Bech i dette temanummer). Også oprettelsen af et center for vedvarende energi i Beijing – China National Renewable Energy Center (CNREC) – er sket på baggrund af dansk sektorsamarbejde og støtte (jf. Delman i dette temanummer). Selv på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område er der de senere år sket en styrkelse af det dansk-kinesiske samarbejde, f.eks. deltog Kina i den dansk-ledede FN flåde-operation, der transporterede kemiske våben ud af Syrien, og Kina har i adskillige år deltaget med Danmark i anti-pirat aktioner ude for den vestafrikanske kyst. For det tredje, har der – på tværs af de vigtigste politiske partier i Danmark – været bred enighed om og villighed til at engagere Kina på den lange bane, jf. Danmarks Kina-handlingsplan fra 2008 (Udenrigsministeriet, 2008; Østergaard, 2011: 68).

Danske regeringer har også indhentet vigtige

negative erfaringer i Kina-politikken i forhold til udbredelse af danske ideer og værdier, f.eks. førte den dansk-fremsatte UNHRC resolution mod Kina i 1997 til afløsningen af højniveaubesøg og faldende dansk eksport til Kina (jf. Thøgersen i dette temanummer), og mødet i 2009 mellem den tibetanske eksilleder Dalai Lama og statsminister Lars Løkke Rasmussen resulterede i, at Kina lagde Danmark på is i seks måneder indtil den danske regering i december 2009 udstedte en verbalnote, som understregede den danske »ét Kina politik« og bekræftede alle de positive aspekter af de dansk-kinesiske relationer (Østergaard, 2011: 60, 67). Verbalnoten blev støttet af både regeringen og de vigtigste oppositionspartier, men har siden forårsaget megen debat. Kritikere mener, at Danmark gik for langt for at tilfredsstille kineserne og sikre danske økonomiske og kommercielle interesser i Kina (Damkjær, 2009). Verbalnoten var i flere afsnit nærmest identisk med den fælleserklæring, som Frankrig og Kina havde underskrevet to måneder tidligere på baggrund af den franske præsidents møde med Dalai Lama. Den mest kontroversielle sætning lyder »Danmark anerkender Kinas suverænitæt over Tibet og modsætter sig i overensstemmelse hermed Tibets uafhængighed« (Folketinget, 2009, oversat af forfatter).

Ræsonnementet i dag i den danske regering og i det danske udenrigsministerium synes at være, at Danmark bedst kan skubbe på for en forbedring af menneskerettighedssituationen i Kina ved at engagere de kinesiske ledere på den lange bane og arbejde på konkrete projekter med de forskellige relevante kinesiske offentlige institutioner og myndigheder i stedet for »at stå udenfor og råbe«, som den danske udenrigsminister Martin Lidegaard svarede, da han i februar 2015 blev kritiseret for ikke at mødes med Dalai Lama, som var i København (Politiken, 2015). Ligeledes fremhæves det i stigende grad, at EU er den vigtigste kanal for små EU-medlemsstater som Danmark at engagere Kina igennem på menneskeret-

tighedsområdet. EU har en årlig menneskerettighedsdialog med Kina, og adskillige medlemsstater henviser oftest til denne i varetagelsen af deres interesser og ide- og værdifremme på dette område, og dette på trods af at koordinationen og samarbejdet mellem EU-medlemsstaterne i forhold til strategien og politikken overfor Kina – jf. AIIB ovenfor – er blevet svagere. Spørgsmålet er, om EU's menneskerettighedsdialog dermed udvikler sig hen imod at blive et belejligt instrument for regeringer i EU-medlemsstaterne i forhold til at imødekomme den indenrigspolitiske kritik uden at risikere noget i relationen til Kina. Ved bilaterale besøg kan der således henvises til, at EU er ansvarlig for denne dialog og derfor behøver de enkelte europæiske statsledere eller ministre ikke at bruge for meget tid på at diskutere sådanne spørgsmål med deres kinesiske modparter.

Officielt forklares den mere afdæmpede danske ide- og værdiudbredelse med, at Danmark gradvist har indset, at stormagter som Kina ikke foretager indenrigspolitiske forandringer og tiltag, f.eks. på menneskerettighedsområdet, som resultat af et eksternt pres; de gør det, hvis det er i deres egen interesse eller pga. indenrigspolitisk pres og dynamikker. Derfor fremmer Danmark bedst menneskerettighederne i Kina ved at arbejde i landet med de kinesiske grupper og kræfter, som på sigt kan presse på for forbedringer. Dette er f.eks. også argumentet og tilgangen, som findes hos det danske Institut for Menneskerettigheder, som har været aktivt og involveret i Kina siden 1999 og arbejder i tæt kontakt med kinesiske myndigheder, forskere og samfundsgrupper. Dette samarbejde – og dermed den danske tilgang – er imidlertid også kommet under kraftigt pres i disse år, hvor den kinesiske ledelse som led i en generel skærpelse af partiets kontrol strammer grebet om og mindsker handlerummet for udenlandske ikke-profit organisationer i Kina (DR, 2015).

Den danske offentlighed har været kritisk over for Kina, særligt i forhold til spørgsmål om menneskerettigheder og situationen i Tibet. Dog synes der at have udviklet sig en vis accept af skiftende danske regeringers argument om, at Danmark – særligt fordi vi er en småstat – må følge denne pragmatiske lavprofil i forhold til »værdifremmesøjlen« i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik for ikke at forstyrre dansk eksport til Kina og generelt for at sikre danske økonomiske og kommercielle interesser i relationen til Kina, som også indebærer investeringer til og jobs i Danmark. Den indenrigspolitiske kritik af f.eks. de skiftende danske regeringers uvillighed til åbent at kritisere de kinesiske leders overgreb på menneskerettigheder eller byde Dalai Lama velkommen på officiel vis synes at være blevet svagere de senere år.

Danske diplomater og andre danske myndighedspersoner, som arbejder med Kina, fremhæver ofte, hvordan Danmark kan gøre ting i og med Kina, som ingen andre lande kan. Et eksempel, som ofte nævnes, er Folketingets Ombudsmands projekt i Kina (jf. Bering Liisberg og Ougaard i dette temanummer). Det afvises generelt, at Danmark står over for særlige problemer og udfordringer i relationen til Kina på grund af Danmarks strategiske alliance med USA; ofte er det opfattelsen, at kineserne er yderst bevidste om, at Danmark har et særligt forhold til USA, som Kina ikke kan erstatte eller konkurrere med. Men som sagen med AIIB viser, er Kina blevet en vigtigere spiller internationalt og har stigende ambitioner om at influere og endda oprette internationale organisationer, hvilket uvægerligt vil medføre en intensivering af udfordringerne og dilemmaet for Danmark.

USA har generelt foretrukket en situation, hvor både EU og Kina har stærkere relationer til Washington end til hinanden (Østergaard, 2011: 66). Siden de sidste år af Bush-administrationen har USA derfor arbejdet på at styrke den transatlantiske koordinering i

forhold til Kina og holde USA's europæiske allierede fra at blive for tæt knyttet til Kina. Det viste sig senest i USA's håndtering af AIIB, og det var også klart i 2004, hvor USA kom med lignende stærke reaktioner, da EU og Kina søgte at opbygge et stærkere og mere langsigtet samarbejde også på det militære område, hvilket lagde op til en ophævelse af EU's våbenembargo mod Kina. Da den daværende franske præsident Chirac og den tyske kansler Schröder begyndte at arbejde seriøst for dette, udøvede USA, hvad der kan kaldes »hegemonisk veto magt« med det resultat, at et splittet Europa, inklusiv Danmark, fjøede sig og satte bestræbelserne på at ophæve embargoen i bero (Østergaard, 2011: 64). Som splittelsen mellem USA og USA's europæiske allierede over AIIB viser, så er Kina imidlertid blevet dygtigere til at bruge landets større økonomiske kapacitet og løfte om adgang til det attraktive kinesiske marked og kinesiske investeringer i varetagelsen af landets interesser i det internationale system.

### **Behov for debat vedrørende tradeoffs og modsatrettede hensyn i dansk Kina-politik**

Det vil blive sværere at navigere og tilpasse Danmarks position – og den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme – i forhold til skismaet mellem USA som etableret stormagt og tæt allierede og Kina som ny stormagt, vækstmarked og økonomisk partner. De igangværende ændringer i verdensordenen vil uundgåeligt påvirke rammerne og betingelserne for dansk Kina-politik. Der er mange gode argumenter for det danske fokus på at styrke myndighedssamarbejdet og generelt at udbygge samarbejdet med Kina og for at sikre dette holde udbredelse af danske ideer og værdier i baggrunden. Men handlerummet for danske ide- og værdifremmende aktiviteter i Kina vil blive indskrænket og Kina er i dag en stormagt, som i stigende grad påvirker internationale regel- og normsæt og oprette egne internationale organisationer. Dette understreger behovet for en seriøs politisk og

offentlig debat vedrørende de tradeoffs og modsatrettede hensyn, der er involveret i udarbejdelse af en dansk strategi og politik over for Kina, og hvordan denne skal passes ind i forhold til de overordnede udfordringer, som den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme står overfor i disse år.

### **Note**

1. Strategierne findes på <http://um.dk/da/eksporttraadet/markeder/vaekststrategier>.

### **Referencer**

- Berlingske Tidende (2015), »Verden ifølge Kristian Jensen«, 20. august.
- Daily Mail (2015), »Denmark applies to join China-backed AIIB investment bank«, 29. marts.
- Damkjær, Ole (2009), »Danmark bøjer sig for kinesisk pres«, *Berlingske Tidende*, 9. december.
- DR (2015), »Kina strammer kursen over for NGO'er«, 5. marts.
- Financial Times (2015), »US attacks UK's »constant accommodation« with China«, 12. marts.
- Folketinget (2009), *Verbalnote til de kinesiske myndigheder om det dansk-kinesiske forhold*, tilgået 21. december 2015 på: [www.ft.dk/samling/20091/almdel/upn/bilag/24/772818/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/upn/bilag/24/772818/index.htm).
- Folketingstidende (2016), *Aktstykke nr. 58*, Folketinget, 6. januar, tilgået 19. januar 2016 på: [www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20151/aktstykke/aktstk58/20151\\_Aktstk\\_anmeldt58.pdf](http://www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20151/aktstykke/aktstk58/20151_Aktstk_anmeldt58.pdf).
- Guardian (2015), »Australia confirms it will join China's Asian Infrastructure Investment Bank«, 28. marts.
- Holm, Hans Henrik (2004), »Fra aktiv internationalisme til aktiv værdipolitik: Danmarks ny udenrigspolitik«, i Morten Kelstrup, Ove Kaj Pedersen og Ib Damgaard Petersen, red., *Politiske processer og strukturer i det 21. Aarhundrede*, København: Forlaget Politiske Studier, pp. 522-54.
- Larsen, Henrik (2009), »Danish Foreign Policy and the Balance Between the EU and the US: The choice between Brussels and Washington after 2001«, *Cooperation and Conflict*, 44(2): 209-30.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2014), *Dansk diplomati: Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mouritzen, Hans (2007), »Denmark's super Atlanticism«, *Journal of Transatlantic Studies*, 5(2): 155-69.

- Odgaard, Liselotte (2000), »Danmarks anerkendelse af Folkerepublikken Kina«, i Michael Schoenhals, red., *Diplomatiska Erkännaden. Sverige, Danmark och Folkerepubliken år 1950*, Lund: Lund University, pp. 37-72.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012), »Danish foreign policy activism: differences in kind or degree?« *Cooperation and Conflict*, 47(3): 331-49.
- Politiken (2015), »Regeringen: Vi skal ikke fornærme Beijing«, 10. februar.
- Politiken (2016a), »Danmark sender kæmpecheck til asiatiske bank i sidste øjeblik«, 14. januar.
- Politiken (2016b), »Peter Taksøe-Jensen: Der er behov for yderligere fokusering og prioritering. Både geografisk og tematisk«, 19. januar.
- Statsministeriet (2015), *Kommissorium for udredning om dansk udenrigspolitik*, 15. september, tilgået 4. januar 2016 på: [http://stm.dk/multimedia/Kommissorium\\_for\\_udredning\\_om\\_dansk\\_udenrigspolitik\\_.pdf](http://stm.dk/multimedia/Kommissorium_for_udredning_om_dansk_udenrigspolitik_.pdf).
- Udenrigsministeriet (1993), *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2008), *Denmark-China – a Mutually Beneficial Partnership*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2012), *Denmark's Growth Market Strategy*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2014), *Mere Danmark i verden*, København: Udenrigsministeriet.
- Wivel, Anders (2013), »From Peacemaker to War-monger? Explaining Denmark's Great Power Politics«, *Swiss Political Science Review*, 19(3): 298-321.
- Østergaard, Clemens Stubbe (2011), »Danish-Chinese Relations: Continuity and Change 1949-2011«, i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 28-77.
- Østergaard, Uffe (2000), »Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism«, i Hans Branner og Morten Kelstrup, red., *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense University Press, pp. 139-84.

# Case 1

## Fra politiske principper til kommerciel pragmatisme: Danmarks menneskerettighedspolitik og samarbejde med Kina

**Karin Buhmann, dr.scient.adm, ph.d., professor (mso)  
Copenhagen Business School, kbu.ikl@cbs.dk**

Danmarks politiske samarbejde med Kina om menneskerettigheder har gennemgået en betydelig udvikling det seneste kvarte århundrede. Ændringen følger i nogen grad Kinas udvikling fra kulturrevolutionens retsnihilisme over økonomisk vækst og 1990'ernes retsreformer til nutidens økonomiske stormagtsstatus. Trods fortsat politisk følsomhed i Kina er der sket visse forbedringer af politiske og borgerlige rettigheder, bl.a. på det strafferetlige område. I samme periode har Danmarks menneskerettighedssamarbejde med Kina i stigende grad fokuseret på integration af menneskerettigheder i det kommercielle samarbejde gennem virksomheders samfundsansvar, også kaldet Corporate Social Responsibility (CSR).

Folketinget ønskede efter begivenhederne omkring den Den Himmelske Freds Plads i 1989 en ændring fra kommercielt samarbejde til en menneskerettighedsprincip-baseret politik (Østergaard, 1990: 171). Efter 1996 søgte Danmark at øge samarbejdet på rets- og demokratiområdet. Dette skete, men dog ikke uden politiske og principielle sværdslag, hverken i København eller Beijing. Sammen med andre samtidige begivenheder bidrog de politiske beslutninger og civilsamfundets reaktioner til at ændre danske virksomheders bevidsthed om deres samfundsansvar, bl.a.

for arbejdstagerrettigheder som menneskerettigheder. Dette satte aftryk på nutidens kombination af politiske principper og kommercielt samarbejde, hvor CSR fungerer som en potentiel løftestang for menneskerettigheder, til tider endda som ny konditionalitet. Den danske politik flugter samtidig med kinesiske initiativer, som gennem CSR giver mulighed for at arbejde med at fremme respekt for iøvrigt politisk følsomme rettigheder nationalt og internationalt.

Denne case-artikel behandler det dansk-kinesiske samarbejde om menneskerettigheder gennem fire korte nedslag i danske tiltag, som illustrerer udviklingen. Et kinesisk perspektiv med vægt på CSR-standarder og retningslinjer for tekstilsektoren og for importerede råstoffer inddrages for at vise, hvordan CSR med menneskerettighedselementer har praktisk betydning i Kina.

### **Danske nedslag**

*1989: Den Himmelske Freds Plads og politiske reaktioner*

De voldsomme begivenheder omkring Den Himmelske Freds Plads i juni 1989 førte til stærke politiske reaktioner i Europa og Danmark. Folketinget indskrænkede og skærpede mulighederne for økonomisk og bistands-samarbejde med Kina. De følgende år opstod

en praksis, hvor vestlige lande på den årlige samling i FN's Menneskerettighedskommission fremlagde forslag til en politisk resolution, som udtrykte kritik af Kinas forhold til menneskerettigheder. Samtidig opstod der i midten af 1990'erne politisk interesse for, at Danmark som andre skandinaviske lande skulle udvikle rets- og demokratisamarbejde med Kina, og der blev åbnet for samarbejde om bl.a. lokalvalg og retssystemet.

#### *1997: Politisk og kommerciel cocktail*

I starten af 1997 udsendte Danida et lille eksperthold til Kina for at videreudvikle muligheder for samarbejde om lokalvalg samt med Kinas Højesteret og Justitsministerium. Resultaterne var positive. Umiddelbart efter fremlagde Danmark dog på EU's vegne og med støtte fra USA den årlige Kina-kritiske resolution ved FN's Menneskerettighedskommission (jf. artiklerne af Sørensen h.v. Thøgersen i indeværende nummer). Beijing reagerede ved at meddele, at alle planlagte officielle aktiviteter mellem Danmark og Kina ville blive afbrudt (NPIInvestor, 1997). Dette betød også, at det spirende rets- og demokratisamarbejde ikke kunne fortsætte med Udenrigsministeriet som partner. I de følgende år udviklede Institut for Menneskerettigheder under en rammeaftale med Udenrigsministeriet et langvarigt samarbejde på retsområdet, bl.a. med dialog om strafferetsreformer og bekæmpelse af tortur. Også dansk erhvervsliv blev berørt af den kinesiske reaktion. Det førte bl.a. til, at Dansk Industri (DI) udgav en vejledning om menneskerettigheder for virksomheder og indledte et samarbejde med Institut for Menneskerettigheder. Grunden var lagt allerede i 1996, hvor dansk erhvervsliv havde oplevet en kraftig reaktion på danske virksomheders aktiviteter i Burma.

#### *2006: CSR-krav til erhvervsstøtte*

I 2006 indførte Udenrigsministeriet et krav om, at virksomheder skulle integrere principperne fra FN's Global Compact for at få støtte til international erhvervsudvikling gennem

programmet »Public-Private Partnerships« (PPP). Virksomhederne behøvede ikke tilslutte sig Global Compact, men skulle igangsætte aktiviteter for at fremme forståelse og implementering af Global Compacts principper (Udenrigsministeriet, 2006). Global Compact principperne omfatter menneskerettigheder generelt, arbejdstagerrettigheder, miljø og korruptionsbekæmpelse som svarer til danske bistandspolitiske målsætninger. Arbejdstagerrettighederne omfatter de fire kernerettigheder på dette område, som konkret er anerkendt som menneskerettigheder, dvs. organisationsfrihed, bekæmpelse af børnearbejde, afskaffelse af tvangsarbejde, og frihed fra beskæftigelsesmæssig diskrimination. Gennem PPP-programmet blev en del af dansk erhvervsliv dermed direkte involveret i implementering af danske bistandspolitiske principper om menneskerettigheder.

#### *2010: CSR-rådgiver på ambassaden og menneskerettigheder i internationale CSR-definitioner*

Eksportrådet under Udenrigsministeriet op slog i 2009 en stilling som CSR-rådgiver ved ambassaden i Beijing. Den første rådgiver blev ansat i april 2010 og en efterfølger i 2012 på en stillingsbeskrivelse, der betegnede CSR som strategi og produkt under Eksportrådet og dermed på ambassaden (jobindex.dk, 2009). Rationalet blev beskrevet som en naturlig følge af globaliseringen, hvor CSR spiller en stadig større rolle i erhvervslivet. Opslaget nævnte, at CSR er et konkurrenceparameter for virksomheder i mange brancher og kræver en aktiv håndtering i virksomhedernes daglige drift. Stillingsopslaget refererede ikke konkret til menneskerettigheder, men dansk politik har siden regeringens første CSR-Handlingsplan fra 2008 (Regeringen, 2008) defineret området i overensstemmelse med FN's Global Compact principper og EU's CSR-politik (jf. Udenrigsministeriets hjemmeside).

Siden Europa-Parlamentet i 1999 foreslog en

»Code-of-Conduct« for EU-baserede multinationale virksomheder, har EU lagt stor vægt på arbejdstager- og menneskerettigheder (Buhmann, 2011). EU ændrede i 2011 definitionen af CSR fra frivillig integration af sociale og miljømæssige hensyn til en kort, men reelt bredere definition, hvorefter CSR er virksomhedens ansvar for indvirkning på samfund, interessenter og miljø gennem dens forretningsaktiviteter (EU, 2011). Udenrigsministeriets CSR-hjemmeside pointerer eksplicit, at CSR omfatter menneskerettigheder og miljø i virksomhedens værdikæde, og konstaterer, at større menneskerettigheds- og miljørisici i branchen giver grund til øget indsats både fra branchens og samfundets side. CSR-rådgiverstillingen i Beijing indgik således i denne politiske målsætning. Gennem de statsejede virksomheder er der en direkte linje til det politiske niveau i Kina. Men også på decentralt niveau har CSR betydning, som det vises nedenfor.

#### **Et kinesisk perspektiv: Politik og CSR-standarder**

Fra 2005-2006 er CSR i Kina indgået i forskellige politiske og reguleringsmæssige tiltag. Det gælder fødevarer og miljø samt arbejdstagerrettigheder og menneskerettigheder i bredere forstand.

Selskabsloven fra 2006 indeholder i artikel 5 en CSR-forpligtelse for virksomheder, og CSR indgik i præsident Hu Jintaos politik for det harmoniske samfund (China Development Brief, 2006). CSR inddrages politisk bl.a. til implementering af Kinas omfattende arbejdstagerrettighedslovgivning ved at understrege reglernes kommercielle betydning. Generelt opfordrer regeringen til CSR-tiltag og udvikling af CSR-standarder (Harper Ho, 2013; Blair, Williams og Lin, 2008: 352). Børsen i Shenzhen har udarbejdet CSR-retningslinjer, og alle statsejede virksomheder har siden 2011 skullet udarbejde en årlig CSR-rapport. Kina arbejder nu også med CSR i overensstemmelse med internationale

standarder og er et af få ikke-europæiske lande, der støtter Global Compact økonomisk. Shanghai var desuden i 2005 vært for det første Global Compact Summit uden for New York. En CSR-standard for Shenzhen, udviklet af Kinas Samfundsvidenskabelige Akademi (CASS) sammen med Industri- og Informationsministeriet i 2013, beskrives som at være i overensstemmelse med ISO's »26000 Social Responsibility Guidance Standard« fra 2010, som er tilpasset både Global Compact og FN's »Protect, Respect & Remedy Framework« for Menneskerettigheder og Erhverv (United Nations, 2008) og FN's Vejledende Principper om samme emne (United Nations, 2011). »SA8000«, som er en certificér-bar arbejdsprocedurestandard udviklet på baggrund af internationale arbejdstagerrettigheder og relaterede menneskerettigheder, har globalt set sin tredje-højeste udbredelse i Kina og fungerer ved at omsætte internationale standarder til virksomhedspraksis (Lin, 2006; SAI, 2013).

Standarder for tekstil- og mineralimport er særligt interessante i forhold til arbejdstagerrettigheder og menneskerettigheder i bredere forstand. Begge sektorer har globalt massive problemer med arbejdsforhold og indvirkning på lokalområdet.

Kinas tekstilråd har udviklet Kinas første nationale branche-standard for CSR, »CSC9000T«, som er en slags kinesisk udgave af »SA8000« og beskrives som et CSR-ledelses- og læringssystem baseret på kinesisk arbejdsretslovgivning og »relevante internationale konventioner« (International Trade Centre; CSC9000 Quarterly, 2011). I overensstemmelse med kinesisk lovgivning refererer »CSC9000T« ikke til ILO-konventionerne om organisationsfrihed, men vejledningen for virksomheder henviser til gengæld til ILO-konventioner, som Kina ikke har tiltrådt, bl.a. om tvangsarbejde (CSC9000T Self-Assessment Form). »CSC9000T« gennemgår aktuelt en opdatering, bl.a. i forhold

til FN's Principper for Menneskerettigheder og Erhverv.

Kina forhandler med OECD om et samarbejde med udgangspunkt i OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder. Retningslinjerne er detaljerede anbefalinger til virksomheder i forhold til bl.a. menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og anti-korruption og blev i 2011 revideret efter FN's Vejledende Principper om menneskerettigheder og erhverv (Buhmann, 2015). Kina har været kritiseret for sin ukritiske rolle i Afrikas mineindustri, hvor udvinding af kul og sjældne jordarter bidrager til konflikter. Det er derfor interessant, at Kinas handelskammer for metal og mineraler, nu »China Chamber of Commerce for Metals Minerals and Chemicals Importers & Exporters« under Erhvervsministeriet (MOFCOM) i december 2015 sammen med OECD lancerede retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder for råstofimport til Kina (CCCMC, 2015), som eksplicit refererer til FN's Vejledende Principper. CSC9000T og de ny råstofimport-retningslinjer er udviklet med støtte fra EU henholdsvis Tyskland.

### **Fra politiske principper til kommerciel pragmatisme**

Eksemplerne ovenfor viser, at CSR-området ikke bare har potentiale for internationalt samarbejde, men også giver mulighed for at arbejde aktivt med menneskerettigheder, herunder arbejdstagerrettigheder, i Kina. De fire tidsmæssige nedslag illustrerer, hvordan Danmarks forhold til Kina siden 1989 på menneskerettighedsområdet har udviklet sig fra et standpunkt baseret på menneskeretlige principper som næsten ufravigelige for samarbejde til en mere pragmatisk kurs.

Hvor Kinas indenrigspolitiske diskurs stadig er tøvende over for videre fremme af politiske og borgerlige menneskerettigheder og over for den internationale kritik, har det parallelle kommercielle CSR-spor vist sig i stand til at

omfavne dele af menneskerettighedsområdet, både nationalt og internationalt.

Kinas CSR-politik har dermed åbnet for nye muligheder i arbejdet med menneskerettigheder. I lyset af dette er de danske politiske CSR-satsninger både interessante og vigtige. Koblingen mellem CSR, menneskerettigheder og kommercielt samarbejde skyldes fra dansk side i et vist omfang et globalt værdimæssigt pres på erhvervslivet snarere end konkrete politikker i forhold til Kina. Men fordi Kina selv har engageret sig politisk og økonomisk i CSR, opstår der mulighed for, at musen stadig kan forsøge at lære elefanten, hvordan den skal træde, men nu med erhvervslivet som en slags fremskudt værdipost. Ved at arbejde på de indre linjer og fokusere på praktiske arbejdsprocesser, arbejdsforhold og miljøpåvirkning er der således opstået nye muligheder for fremme af menneskerettigheder på det helt konkrete niveau, hvor det berører enkeltpersoner.

### **Referencer**

- Blair, Margaret, Cynthia Williams og Li-Wen Lin (2008), »The Roles of Standardization, Certification and Assurance Services in Global Commerce«, *Osgoode Hall Law School Law and Political Economy Research Report*, 12/2008.
- Buhmann, Karin (2011), »Integrating human rights in emerging regulation of Corporate Social Responsibility: The EU case«, *International Journal of Law in Context*, 7(2): 139-79.
- Buhmann, Karin (2015), »Business and Human Rights: Understanding the UN Guiding Principles from the perspective of Transnational Business Governance Interactions«, *Transnational Legal Theory* 6(1).
- CCCMC (2015), *Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Minerals Supply Chains*, tilgået d. 3. januar 2016 på: <http://mneguidelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm>.
- China Development Brief (2006), »Responsibility« standard for China textile industry emerges from EU project, tilgået d. 22. oktober 2015 på: [www.chinadevelopmentbrief.com/node/756](http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/756).
- CSC 9000T Self-assessment form, tilgået d. 21. no-

- vember 2015 på: [www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T\\_Self-Assessment\\_ENG\\_2005.pdf](http://www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T_Self-Assessment_ENG_2005.pdf)  
[http://www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T\\_Self-Assessment\\_CN\\_2008.pdf](http://www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T_Self-Assessment_CN_2008.pdf).
- CSC9000 Quarterly* Issue 8/Spring (2011), tilgået d. 26. september 2015 på: [www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T\\_Quarterly\\_08.pdf](http://www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T_Quarterly_08.pdf).
- EU (2011), *En ny EU-strategi 2011-2014 for virksomhedernes sociale ansvar*, KOM, 68.
- Global Compact, »What is UN Global Compact«, tilgået d. 21. november 2015 på: [www.unglobalcompact.org/what-is-gc](http://www.unglobalcompact.org/what-is-gc).
- Harper Ho, Virginia E. (2013), »Beyond regulation: A comparative look at state-centric Corporate Social Responsibility & the law in China«, *46 Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 375.
- International Trade Centre, *CSC9000T At a glance*, tilgået d. 2. september 2015 på: [www.intracen.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id](http://www.intracen.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id).
- Jobindex.dk (2009), »CSR-rådgiver til ambassaden i Beijing« (21. september), tilgået d. 21. november 2015 på: [www.jobindex.dk/vis-job/h247824](http://www.jobindex.dk/vis-job/h247824).
- Lin, Li-Wen (2006), »Corporate Social Accountability standards in the global supply chain: Resistance, reconsideration and resolution in China«, *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, 15(2): 321-70.
- NPInvestor (1997), *Dansk FN-Resolution med Kina vedtages ikke*, tilgået d. 21. november 2015 på: <http://npinvestor.dk/nyheder/dansk-fn-resolution-med-kina-vedtages-ikke>.
- Østergaard, Clemens Stubbe (1990), »Swans Scolding the Tiger? Scandinavian Foreign Policies towards Democratization in China«, *Cooperation and Conflict*, 25(4): 171-94.
- Regeringen (2008), *Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar*.
- SAI (2013), *Stakeholder Engagement: SA8000 in China*, tilgået d. 3. januar 2016 på: <http://sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.ViewPage&PageID=1507>.
- Udenrigsministeriet (2006), *Public-Private Partnerships: Corporate Social Responsibility – Support facilities in the public private partnership programme*, tilgået d. 21. november 2015 på: <http://www.netpublikationer.dk/um/7472/pdf/ppp.pdf>.
- Udenrigsministeriet (hjemmeside), *CSR og ansvarlig forretning*, tilgået d. 25. januar 2016 på: <http://um.dk/da/udenrigspolitik/handelspolitik/csr-og-ansvarlig-forretning/>.
- United Nations (2008), *Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights*, A/HRC/8/5
- United Nations (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations »Protect, Respect, Remedy« Framework*, A/HRC/17/31

# 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.dk<sup>1</sup>**

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).

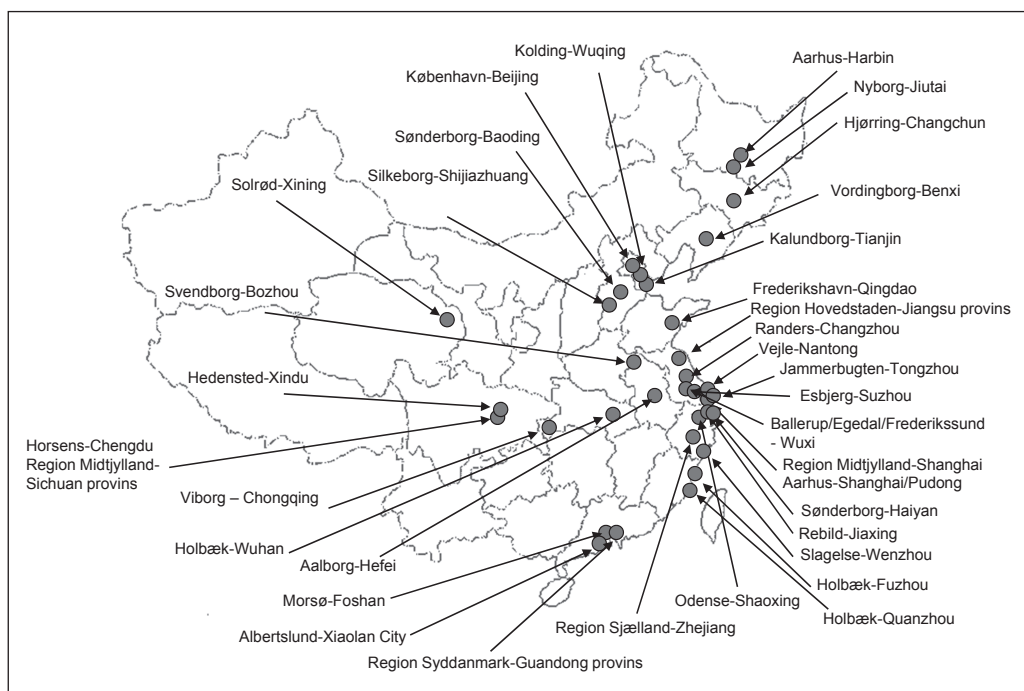
I 2012 blev denne linje konkretiseret yderligere i Thorning-Schmidt-regeringens Vækstmarkedsstrategi for Kina, som blandt andet

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 sektorpoltikker 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.<sup>2</sup>

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 urbanisering<sup>3</sup> 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 interesser 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 offentlig-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 støttekroner 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-

ationale klimaforhandlinger med konkrete anvisninger baseret på danske erfaringer, der viser, at det ikke blot er muligt at få nedbragt energiforbrug og CO<sub>2</sub>-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 ambassadeinvolvering 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.<sup>4</sup>

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

Kilder:

*ENS*: Hjemmeside; nyhedsbreve; Delman (2014, 2015); NEA-KEBMIN MoU (2014); »Danske myndigheder åbner dørene til kinesiske virksomheder« (pressemeldelse), tilgængeligt d. 4. januar 2016 på: [www.ens.dk/info/nyheder/nyhedsarkiv/danske-myndigheder-aabner-doerene-kinesiske-virksomheder](http://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](http://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 myndighedssamarbejde med Kina både kan kategoriseres 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-koordinator i Udenrigsministeriet, d. 11. november 2015.
3. Områderne er ofte integreret i praksis. Af pladshensyn behandles miljø-samarbejdet 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](http://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 Miljø-samarbejde med Kina«, tilgået d. 14. november 2015 på: [www.mim.dk](http://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), »Vækstmarkedsstrategi i Kina«, tilgået d. 14. november 2015 på: [www.evm.dk](http://www.evm.dk).
- Sister Cities International (2015), »Measures that Matter<sup>SM</sup>. 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](http://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](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.htm1](http://www.china.org.cn/government/news/2008-10/25/content_16664479.htm1).
- 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.

# Case 2

## Sino-Danish Center

### – og den dansk-kinesiske nytteværdi

**Martin Bech, koordinator, ThinkChina.dk, Københavns Universitet, og ph.d. studerende, Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet, mb@thinkchina.dk<sup>1</sup>**

Otte år efter idéen til et dansk universitetscenter i Kina opstod, danner Sino-Danish Center for Education and Research (SDC) i dag rammerne om et omfattende sektorsamarbejde inden for uddannelse, forskning og innovation mellem Danmark og Kina. I det følgende præsenteres SDC, og projektets kommercielle og offentlige værdi diskuteres.

#### **Introduktion til en ambitiøs dansk idé**

Ideen til SDC opstod på dansk side i 2007 og udsprang fra en erkendelse af Kinas voksende betydning i »videns-økonomien«. SDC skulle dels levere højtuddannet arbejdskraft med tværkulturelle kompetencer til danske virksomheder i Kina; dels styrke de videnskabelige og kommercielle relationer mellem Danmark og Kina. Den danske interesse stemte godt overens med Kinas forsknings- og uddannelsespolitiske satsninger, der bl.a. fokuserede på internationalisering som et centralt element i udviklingen af kinesiske universiteter.

Visionen for SDC var ambitiøs: en dansk designet bygning på et af Kinas eliteuniversiteter skulle huse op imod 100 danske og kinesiske forskere og i omegnen af 350 kandidat- og ph.d.-studerende. Bygningen skulle danne rammen om forskning, undervisning og samarbejde med erhvervslivet i Kina. Visionen var dog ikke enestående. Mange udenlandske universiteter havde allerede etableret

sig i Kina, for eksempel University of Nottingham Ningbo og Xi'an Jiaotong-Liverpool University, både for at styrke deres positioner på Kinas voksende uddannelsesmarked, men også for at drage nytte af de voksende kinesiske forskningsinvesteringer. SDC skulle imidlertid skille sig ud ved at være et nationalt samarbejde og involvere alle de danske universiteter.

I 2010 indgik de otte danske universiteter en samarbejdsaftale med det Kinesiske Videnskabsakademi (CAS)<sup>2</sup> og CAS' uddannelsesinstitution UCAS.<sup>3</sup> Aftalen specificerede, at SDC var et fællesprojekt baseret på et 50/50-princip, dvs. lige stort bidrag fra dansk og kinesisk side både med hensyn til antal studerende, antal undervisere, antal forskere etc. Forberedelserne til aftalen involverede bl.a. Folketingets vedtagelse af »Kina-loven«,<sup>4</sup> som for første gang gav danske universiteter ret til at udbyde uddannelser i udlandet.

SDC var attraktiv for CAS/UCAS, fordi man havde tiltro til, at samarbejdet med de danske universiteter kunne styrke CAS/UCAS' kompetencer inden for tværfagligt samarbejde, forskningsbaseret undervisning og innovation. Selvom CAS forskningsinstitutter på nogle områder var verdensførende, var mange af dem ikke specielt internationali-

seret. Derudover var de i høj grad låst fast i en søjlestruktur og havde ikke meget erfaring med at samarbejde på tværs af videnskabelige discipliner. UCAS var endnu mindre internationaliseret end CAS og havde ingen særlig erfaring med forskningsbaserede uddannelsesprogrammer; på UCAS underviste man i stedet de studerende gennem grundkurser efterfulgt af fuldtids mesterlære i CAS' forskningsinstitutter. Samtidig var CAS/UCAS under politisk pres for at levere input til det kinesiske innovationssystem i form af patenter og samarbejdsrelationer med kinesisk erhvervsliv. Fra dansk side var SDC først og fremmest et politisk projekt, der skulle styrke relationerne mellem Danmark og Kina. Samtidig betragtede de danske universiteter SDC som en mulighed for at opnå en stærkere position i Kina og dermed et bedre samarbejdsgrundlag med kinesiske forskningsmiljøer.

#### **SDC's offentlige – og kommercielle værdi**

SDC er et eksempel på en ny form for dansk-kinesisk *public diplomacy* (jf. Delman i indeværende nummer). Dels er der fokus på at indarbejde *strategiske normer* inden for dansk videnskabelig tradition, f.eks. er flere af uddannelsesprogrammerne baseret på problemorienteret undervisning og tværdisciplinært samarbejde. Dels er samarbejdet *relationelt*, da det fokuserer på områder, hvor kinesiske forskningsmiljøer har styrkepositioner og kan bidrage aktivt. Dermed er

SDC også *kollaborativt*, da aktiv deltagelse fra både dansk og kinesisk side forudsættes. Men hvilken type værdi skaber SDC?

Når det gælder de studerende, er det for tidligt at udtale sig entydigt om, hvor værdien er størst. Men pilen peger p.t. mest i retning af en øget *offentlig værdi*. To årgange af kandidatstuderende er blevet færdiguddannet på SDC. Både blandt de danske og specielt blandt de kinesiske kandidater er der flere, som er blevet ph.d.-studerende. Den overvejende del af de danske studerende er taget tilbage til Danmark for at søge job, men der er også en gruppe af studerende, som har fået job i henholdsvis danske og kinesiske virksomheder/organisationer i Kina. Der forligger ingen statistik, men antallet lader til at være lavt sammenlignet med dem, som enten har valgt at studere videre (ph.d.) eller er taget til Danmark.

For danske og kinesiske forskere er SDC et stort og vanskeligt projekt, bl.a. på grund af de mange involverede partnere, de forskellige retsmæssige grundlag, en fragmenteret organisation etc. Ikke desto mindre har SDC haft positive afledte effekter. Specielt de mange midler, som er blevet tilført fra dansk side, har betydet et øget samarbejde og dermed et bedre kendskab til henholdsvis de danske og kinesiske forsknings- og uddannelsessystemer. Relationerne mellem danske og ki-

#### *Boks 1: SDC i tal<sup>5</sup>*

- Syv kandidatuddannelser (fem naturvidenskabelige; to samfundsvidenskabelige).
- I 2015 blev 151 studerende optaget; siden 2012 er i alt 545 studerende blevet optaget, 161 er færdiguddannet.
- I 2016 igangsættes cirka 30 ph.d.-projekter; siden 2011 har 190 ph.d.-projekter modtaget støtte fra SDC parterne.
- Siden 2012 har over 200 danske forskere og undervisere årligt fået støtte til ophold i Kina.
- Mere end 600 fællespublicerede artikler.
- Finansieres fra dansk side af de otte danske universiteter og af en finanslovsbevilling; fra kinesisk side bl.a. af UCAS og CAS.
- SDC-bygningen – The House of the Danish Industry Foundation – sponsoreres af Industriens Fond og forventes færdigbygget i 2016.

nesiske forskere har med varierende styrke spredt sig som ringe i vandet og medført nye forskningskontakter og synergier. Det gør sig specielt gældende for de forskningsgrupper, som allerede havde samarbejdsrelationer, men også inden for forskningsområder, hvor der ikke tidligere har været samarbejde. Pilen peger således på en øget *offentlig værdi*, men samtidig har forskerne engageret sig med partnere uden for universitetet, f.eks. i netværksmøder, erhvervsdelegationer, virksomhedsbesøg, udviklingsprojekter etc., og bidrager således også om end i mindre omfang til skabelse af *kommerciel værdi*.

Set fra den private sektor er det imidlertid kun inden for få områder, at SDC hidtil har bidraget med *kommerciel værdi*. Opbygningen af relationer til både danske og kinesiske virksomheder har kun været prioriteret af enkelte af uddannelserne/forskningssteamerne, hvilket er et uudnyttet potentiale. Dansk erhvervsliv har været i Kina længere end danske universiteter og har gode kontakter både på centralt og lokalt niveau. Disse relationer kunne udnyttes bedre til at styrke SDC's adgang til ressourcer i Kina. Men med den nuværende struktur, hvor de danske forskere primært opholder sig i Beijing i kortere perioder, når de skal undervise, er disse kontakter til dansk erhvervsliv imidlertid svære at opbygge.

#### **Udfordringer fremadrettet**

Selvom SDC endnu ikke har skabt *kommerciel værdi* i et omfang, som afspejler sig på det danske nationalbudgets bundlinje, er flere af målsætningerne opnået f.eks. inden for studentervolumen og forskningsaktivitet. Der er imidlertid stadig mange udfordringer. De mest centrale er:

- Nok er UCAS i kraft af sin tilknytning til CAS en attraktiv partner, men relationen mellem CAS og UCAS er ikke tilstrækkeligt institutionaliseret til, at SDC automatisk kan nyde godt af CAS institutter-

nes forsknings- og undervisningsressourcer. Det har haft negativ indvirkning på 50/50-princippet, da de danske universiteter har bidraget med flere undervisningsressourcer end CAS/UCAS. Derfor bør der arbejdes på at knytte tættere bånd til en mindre gruppe CAS institutter, eksempelvis gennem udstationering af danske forskere.

- Langt de fleste danske forskere, som er tilknyttet SDC, opholder sig ikke i længere tid i Kina. Det besværliggør den altafgørende relationsopbygning, som meget forskningssamarbejde i Kina er baseret på. For at ændre denne situation skal der findes midler til at dække udgifterne for danske forskeres medrejsende familie (herunder skolegang), så en udstationering i Kina gøres mere attraktiv. Dette er vigtigt, fordi forskningsophold i Kina for mange danske forskere stadig ikke kan måle sig med forskningsophold i USA og Europa.
- Sammenlignet med de samfundsvidenskabelige uddannelser har de naturvidenskabelige uddannelser haft sværere ved at rekruttere danske studerende. Det har betydet en fravigelse fra 50/50-princippet med en overvægt af kinesiske studerende i klasserne. Også her gør det sig gældende, at uddannelsesmuligheder i Kina har svært ved at konkurrere med mulighederne i USA og Europa. I erkendelse af dette har SDC i en prøveperiode åbnet op for, at danske studerende kan tage til SDC på semesterophold. En større indsats for at tiltrække nordiske eller europæiske studerende kunne også være en løsning.

For den danske regering og de danske universiteter er SDC et prestigeprojekt, som skal lykkes. For de kinesiske partnere er SDC attraktivt, så længe samarbejdet bidrager til at styrke deres position i Kina gennem bedre forskning og uddannelse. De lægger specielt vægt på udenlandsk undervisningskapacitet, undervisning på engelsk samt blandede

klasser med kinesiske og internationale studerende. Med sin *kollaborative* tilgang scorer SDC højt eller relativt højt på alle tre områder. Derfor har SDC potentialet til at blive anerkendt som »modelinstitution« i Kina, dvs. en model, som andre kinesiske universiteter skal følge. Det vil i så fald tilføre nye midler til SDC og skabe fornyet støtte fra det kinesiske politiske system. P.t. er det dog uvist, om SDC opnår denne status.

Fra dansk side forudsætter det videre forløb, at SDC også i de kommende år støttes både fra politisk side og fra universiteterne. Fokus skal rettes specielt på at sikre finansiering til dansk-kinesisk forskningssamarbejde; at ud-

vikle værktøjer, som muliggør udstationering af danske forskere; samt på at øge balancen i antallet af danske/internationale og kinesiske studerende.

#### **Noter**

1. Casestudiet er baseret på feltarbejde lavet i forbindelse med ph.d.-afhandlingen »Human hubs and go-betweeners in Sino-foreign University Collaboration«, som forventes afleveret primo 2016.
2. Chinese Academy of Sciences.
3. University of Chinese Academy of Sciences (tidligere, da aftalen blev underskrevet: Graduate University of Chinese Academy of Sciences).
4. [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125367](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125367), stk. 7, tilgået 28. december 2015.
5. Tal fra det danske SDC sekretariat.

# Case 3

## Folketingets Ombudsmands samarbejde med Kina

**Jonas Bering Liisberg, direktør, Folketingets Ombudsmand,**  
jbl@ombudsmanden.dk

**Christian Ougaard, specialkonsulent, Folketingets Ombudsmand,**  
cou@ombudsmanden.dk

### The Parliamentary Ombudsman's cooperation with China

»Kineserne lægger ikke skjul på, at de vil bekæmpe korrupsionen i landet. Og de er nysgerrige efter at høre, hvordan vi vedligeholder den høje embedsmandsetik, som vi har i Danmark, og som jo langt

hen ad vejen er forklaringen på, at vi stort set ikke kender til korrupsion. Vi kan ikke fortælle dem, hvad de skal gøre. Men vi kan indgå i en dialog og forklare, hvad vi selv har gjort.« Citat fra Jørgen Steen Sørensen, Folketingets Ombudsmand, efter besøg i Beijing i 2013 (Politiken, 2013)



*Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen møder lederen af Kinas anti-korrupsionskampagne, Wang Qishan, d. 24. juni 2014. Wang er medlem af Politbureauets Stående Komité, som er Kinas øverste ledelse.*

Siden den danske ombudsmandsinstitution blev oprettet i 1955, har de danske ombudsmand og deres medarbejdere arbejdet aktivt for at udbrede kendskabet til filosofien bag en ombudsmandsinstitution. Det er naturligvis sket med udgangspunkt i den danske model, dens formål og idégrundlag. I nyere tid har Ombudsmanden deltaget i samarbejde om opbygning eller styrkelse af ombudsmandsinstitutioner i lande så forskellige som Albanien, Jordan og Ghana.

Kina er også blevet et samarbejdsland for Ombudsmanden. Udenrigsministeriet har bevilget ca. 8 mio. DKK til et projekt over perioden 2015 til 2017 efter et stort forarbejde navnlig gennem ambassaden i Beijing. Der er tale om det hidtil største og mest ressourcerekrævende internationale projekt for Folketingets Ombudsmand.

Danmark og Kina er forskellige på mange måder, så hvorfor er Kina interesseret i at samarbejde med Folketingets Ombudsmand? Skal der åbnes en »Folkekongressens Ombudsmand« i en sidegade til Den Himmelske Freds Plads med Ombudsmandens kontor på Gammeltorv som forlæg?

Nej. Der er ikke tale om et forsøg på systemimport. Der er heller ikke tale om et klassisk bistandsprojekt med støtte til at opbygge eller drive en institution i Kina. Der er i stedet tale om et fælles studieprojekt om god forvaltningskultur med Danmark og den danske forvaltning som den primære genstand for studierne. Folketingets Ombudsmand er formidleren på dansk side, fordi ombudsmandsinstitutionen i kraft af sin historie og funktion i dagligdagen har et særligt indblik i den danske forvaltning. Gennem projektet vil Ombudsmanden også blive klogere på Kinas virkelighed og forudsætninger.

### **Hvad driver Kina?**

Den kinesiske ledelse har i flere år og med god grund udfoldet store bestræbelser på at

forebygge og bekæmpe korruption. Det sker både lokalt og centralt blandt små fisk (kaldet »fluer«) såvel som blandt hajer (kaldet »tigre«), som udgør en trussel mod social stabilitet, økonomisk udvikling og i sidste ende den politiske ledelse af landet. Efterforskning af konkrete sager og hårde straffe til skyldige embedsmænd og ledere nyder høj prioritet og får stor opmærksomhed. De såkaldte »slå hårdt« kampagner er for tiden det mest fremtrædende ben i indsatsen, men de står ikke alene. Den kinesiske ledelse er også opmærksom på behovet for at opstille strukturelle barrierer for korruption gennem regulering, formaliserede klagesystemer og forebyggende kontrol. Det kom bl.a. frem i forbindelse med Kommunistpartiets centralkomité's fjerde plenarmøde i oktober 2014, der mandede ud i et omfattende program om retsreformer. Som det sidste, mest langsigtede led i indsatsen mod korruption ønsker ledelsen også fokus på uddannelse, bedre rammer og højere løn for embedsmænd, som på længere sigt kan være med til at ændre kulturen og adfærden, både i partiet og i administrationen. Man kan udtrykke strategien på følgende måde: embedsmænd og ledere skal ikke *turde*, de skal ikke *kunne*, og de skal ikke *ville* begå korruption.

### **Hvorfor Danmark?**

I Kina er der en lang tradition baseret på konfucianske normer for »den etiske embedsmand«, som måske i nogen grad kan sammenlignes med Max Webers betragtninger om bureaukrati (Buhmann, 2003). Virkeligheden i det store land er dog mange steder langt fra både konfucianske og weberske idealer – og langt fra den danske virkelighed. Når Danmark fanger Kinas interesse som case, når den kinesiske ledelse giver samarbejdet prominent omtale, og når den danske Ombudsmand bliver inviteret til at møde et medlem af politibureauets stående komité, skyldes det først og fremmest vores verdenskendte position som et næsten korruptionsfrit samfund (jf. Transparency Internationals år-

lige opgørelser på [www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Herunder er det nærliggende at pege på den danske embedsmands høje etik og integritet. Dette er forhold, som ikke alene er værdifulde ved opbygning af en mindre korrump embedsførelse, men som også ligger i god forlængelse af den traditionelle kinesiske tanke om den etiske embedsmand.

Kina har ry for at ville lære af de bedste, uanset om de er store eller små, og uanset hvilket politisk system der danner baggrunden for erfaringerne. Dette gælder også på følsomme områder. Med Deng Xiaopings berømte ord, så er det ligegyldigt, om katten er sort eller hvid, bare den fanger mus.

Kinas interesse i at forstå dansk forvaltningskultur er en fjer i hatten på Danmark – og den danske ombudsmandsinstitution. Kina er en ombejlet samarbejdspartner for vestlige lande af åbenbare grunde, og Danmark har som et lille land alt andet lige færre indgange og komparative fordele.

#### **Samarbejdets tilblivelse: De første kontakter**

Som led i den kontakt, som ombudsmandsinstitutionen løbende har med udlandet, har der også gennem ganske mange år været en løbende kontakt med forskellige kinesiske myndigheder. Den tidligere danske Ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen, blev inviteret til Kina helt tilbage i juni 2001. Værten var Ministry of Supervision (MoS), der i regeringsapparatet bl.a. har ansvar for bekæmpelse af korruption, og som arbejder tæt sammen med partiets Centralkommission for Disciplinær Inspektion (CCDI), der har samme opgaver internt i Kommunistpartiet.

Under et besøg fra MoS i Danmark i november 2012 fortalte delegationen om den kinesiske ledelses ambition om at bekæmpe korruption på alle niveauer af den kinesiske forvaltning. De kinesiske myndigheder havde identificeret en række forskellige indsatsom-

råder, hvor der skulle arbejdes for at realisere denne målsætning. Danmark var efter de kinesiske myndigheders opfattelse på nogle af disse områder blandt de bedste i verden. I tæt samarbejde med den danske ambassade i Beijing begyndtes herefter et arbejde med at udstikke nogle rammer for et samarbejde. Undervejs i processen blev det besluttet også at indlede et samarbejde med State Bureau for Letters and Calls (SBLC), der er en myndighed med over 1000 år på bagen, som kinesere kan klage til, hvis de er utilfredse med den behandling, de har fået af myndighederne. Disse tiltag resulterede i, at Folketingets Ombudsmand i sommeren 2013 underskrev samarbejdsaftaler (MoUs) med hhv. MoS og SBLC i Beijing.

Det er vores erfaring, at forberedelsen af samarbejdet har krævet en ganske betydelig indsats. Dette dels for at identificere fælles områder at samarbejde om, men også for at lære hinandens forskellige traditioner og kulturelle forskelle at kende for derigennem at opnå et fælles sprog, som samarbejdet kan baseres på.

#### **To hovedspor: Korruptionsbekæmpelse og behandling af klager**

Samarbejdet med de kinesiske myndigheder har to hovedspor: korruptionsbekæmpelse og behandling af klager over myndigheder, hvor navnlig det sidstnævnte falder under det overordnede mål »at opbygge en troværdig administration«. Under besøget i 2013 tegnede sig et billede, hvor samarbejdet med de kinesiske myndigheder ville blive større og bredere end de rammer, som Folketingets Ombudsmand normalt arbejder indenfor. Det blev derfor besluttet at undersøge, om der var mulighed for at opnå særlig finansiering via Udenrigsministeriet.

Arbejdet med at give samarbejdsaftalerne konkret indhold fortsatte herefter, og i november 2013 var en delegation fra SBLC under ledelse af en viceminister i Danmark for

at høre om troværdig administration og for at tale om fremtidigt samarbejde. Derudover var Ombudsmanden i efteråret 2013 vært for et otte uger langt besøg af en kinesisk embedsmand, der besøgte en lang række myndigheder og andre aktører i det danske samfund. De mange samtaler gav også Ombudsmandens medarbejdere et stort udbytte, navnlig en dybere forståelse af de kinesiske forhold og for ligheder og forskelle i tænkningen landene imellem.

I juni 2014 besøgte ombudsmanden igen Beijing. Besøget havde navnlig til formål at arbejde videre med at planlægge samarbejdet inden for de to hovedspor. Under besøget fik Ombudsmanden mulighed for at møde Wang Qishan, leder af CCDI og medlem af politbureauets stående komité. Wang er den ansvarlige i Kinas øverste ledelse for indsatsen mod korruption. At dømme efter de efterfølgende kontakter, vi har haft med Kina, er der i Kina i høj grad blevet lagt mærke til, at samarbejdet med den danske Ombudsmand fik Wang Qishans bevågenhed.

I november 2014 kom en delegation fra SBLC under ledelse af minister Shu Xiaoqin på besøg i København. Overskriften for besøget var den retlige ramme for behandling af klager fra borgere med henblik på at arbejde for en mere troværdig administration. Programmet omfattede oplæg og diskussion mellem de to delegationer og besøg ved en række forskellige danske myndigheder. Delegationen fattede stor interesse for det danske administrative klagesystem med dets nogenlunde klare og entydige rammer for klagesagernes behandling. Herunder blev det drøftet ganske indgående, hvordan det danske system søger at undgå, at der opstår dobbeltkompetencer klagemyndigheder imellem. Drøftelserne gav os samtidig en bedre forståelse for, hvordan systemet i Kina fungerer.

#### **Samarbejdsprojektet kommer til verden**

På baggrund af disse aktiviteter var der på

begge sider enighed om, at der var grundlag for at søsætte et egentligt samarbejdsprojekt mellem Ombudsmanden og henholdsvis MoS og SBLC. Samarbejdet i de to spor skulle fokusere relativt bredt, således at målet er nogle overvejelser og beskrivelser, som de kinesiske myndigheder kan arbejde videre med, fremfor konkret at løse de problemer, kineserne har identificeret. Dette skal i sagens natur også ses i sammenhæng med de meget lange perspektiver, som opbygning af en troværdig administration har. Af samme grund skulle samarbejdet give mulighed for, at Ombudsmanden kan inddrage ekspertise fra andre danske myndigheder, således at også kompetencer, som ombudsmandsinstitutionen ikke besidder, kan bringes i spil. Derfor skal Ombudsmanden kunne frikøbe medarbejdere fra danske partnere.

I forhold til anti-korruptionssamarbejdet med MoS er der indgået aftaler med Rigsrevisionen og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om, at disse myndigheder skal være samarbejdspartnere i projektet. Der er endnu ikke endeligt fastlagt nationale samarbejdsmyndigheder i forhold til samarbejde med SBLC. Det tegner dog til, at samarbejdet skal inddrage samspillet mellem lokale eller regionale førstestansmyndigheder og mere centralt placerede klageinstanser samt arbejdet med at behandle klager, med fokus på at få den konkrete klagesagsbehandling til at understøtte opbygningen af en troværdig forvaltning.

I januar 2015 var to medarbejdere fra Ombudsmanden igen i Kina sammen med en konsulent, både i Beijing og i provinserne Chongqing og Sichuan. Formålet var at udforme en konkret projektbeskrivelse, der kunne danne grundlag for en ansøgning til Udenrigsministeriet. Arbejdet med projektbeskrivelsen viste, at projektet på en række områder er særegent i forhold til traditionelle udviklingsprojekter. Samarbejdet omfatter ikke nogen overdragelse af midler eller egen-

tlige ydelser fra danske til kinesiske myndigheder. Begge sider dækker således deres egne udgifter ved deltagelsen i projektet, og »produktet« er i væsentligt omfang de erfaringer og overvejelser, som henholdsvis den kinesiske og danske deltagelse giver anledning til. Konkret er det tanken, at projektet i forhold til begge de deltagende kinesiske myndigheder skal omfatte besøgsudveksling på forskellige niveauer, udveksling af medarbejdere/studieture og nogle fælles beskrivelser af henholdsvis de danske og kinesiske systemer, der kan danne grundlag for overvejelser om, hvordan der skal arbejdes videre med de forskellige problemstillinger, der vil blive identificeret i løbet af projektet.

Pengene fra Udenrigsministeriet er nu bevilget, og arbejdet med at definere det videre arbejde pågår. Projektet er set fra ombudsmandsinstitutionen på næsten alle måder usædvanligt og samtidig meget spændende. Det er større end noget, vi har prøvet før; der skal ganske mange, også eksterne, kompetencer i spil, og emnerne berører noget ganske dybt og overordentlig komplekst i relation til både dansk og kinesisk forvaltning.

### Referencer

- Buhmann, Karin (2003), »Reforms of Administrative Law in the PRC and Vietnam: The Possible Role of the Legal Tradition«, *Nordic Journal of International Law*, 72: 253-90.
- Politiken (2013), »Folketingets Ombudsmand skal bekæmpe korrupsion i Kina«, 26. juni.

# Altid med handelen i centrum

**Carsten Boyer Thøgersen, direktør,  
Copenhagen Business Confucius Institute, Copenhagen Business School,  
cbo.int@cbs.dk**

Handel og skibsfart har båret Danmarks forhold til Kina, siden det første danske handelsskib anløb Fuzhou i 1676. Efter 1949 sikrede tidlige diplomatiske forbindelser med Folkerepublikken Kina, at Danmark kunne fortsætte sin handel med Kina. Fra 1971 til 1989 udbyggede mange danske virksomheder med stor succes deres position på det kinesiske marked båret af en fokuseret dansk politik over for Kina. Fra 1989 til 2004 sås en mindre fokuseret dansk Kina-politik samtidig med, at mange nye danske virksomheder etablerede sig på det kinesiske marked. I årene efter 2005 startede en omfattende opdatering af dansk politik over for Kina, som for alvor slog igennem efter 2011. Et rigere, økonomisk stærkere og mere internationalt engageret Kina vil formentlig betyde, at andre hensyn end handel og skibsfart fremover også vil have indflydelse på Danmarks politik over for Kina.

Handel og skibsfart har båret Danmarks forhold til Kina, siden det første danske handelsskib anløb Fuzhou i 1676. Ved ankomsten blev en officiel hilsen overbragt fra Christian den 5. til Kejser Kangxi. Kongen ønskede et fredeligt samarbejde med Kina, først og fremmest inden for skibsfart og handel (Brødsgaard og Kirkebæk, 2000: 14). Danmarks forhold til Kina blev i de følgende 340 år bestemt af handelsmæssige forhold. Efter 1949 sikrede tidlige diplomatiske forbindelser med Folkerepublikken Kina, at Danmark kunne fortsætte sin handel med Kina.

Fra 1971 til 1989 udbyggede mange danske virksomheder med stor succes deres position på det kinesiske marked båret af en fokuseret dansk politik over for Kina. Fra 1989 til 2004 sås en mindre fokuseret dansk Kina-politik samtidig med, at mange nye danske virksomheder etablerede sig på det kinesiske marked. I årene efter 2005 startede en omfattende opdatering af dansk politik over for Kina, som for alvor slog igennem efter 2011. Et rigere, økonomisk stærkere og mere internationalt engageret Kina vil formentlig betyde, at andre hensyn end handel og skibsfart fremover også vil have indflydelse på Danmarks politik over for Kina.

## **Frem til 1950**

Handelsfolk var de første danskere, der slog sig ned i Kina fra 1740. Handels- og skibsfartsinteresser var bag oprettelsen af danske konsulater i Kina, det første i 1820. Den første officielle aftale mellem Danmark og Kina fra 1864 kaldtes en »Venskabs, Handels- og Skibsfarts-Traktat« (Patent, 1864). Den første officielle kinesiske delegation besøgte Danmark i 1869. Formålet var blandt andet forretningsmøder med Store Nordiske Telegraf-selskab (Thøgersen og Hinrup, 2015). Udenrigsministeriet udstationerede den første medarbejder i Kina i 1896, en konsul i Shanghai tæt på dansk handel. Først tolv år

senere udsendte Danmark en diplomat til Beijing (Brødsgaard og Kirkebæk, 2000: 73 ff).

Fra 1860 var 250 danskere ansat i det britisk administrerede kinesiske toldvæsen, mens 150 danske missionærer arbejdede i Kina frem til 1950 (Thøgersen og Hinrup, 2015: 61; Gjerø, 2007: 6). Stort set alle andre danskere i Kina var forretningsfolk, og de fleste bosat i Shanghai, hvor danskere i 1920'erne udgjorde den femtestørste vestlige befolkningsgruppe (Danish Trade Council, 2005: 5).

Under Japans besættelse af Kina fra 1937 til 1945 fastholdt Danmark sin diplomatiske repræsentation i det besatte Shanghai, hvor den danske kommercielle tilstedeværelse fortsat var betydelig. I 1941 anerkendte Danmark efter tysk pres den japansk kontrollerede kinesiske regering i Nanjing, mens Danmarks repræsentant i Tokyo blev sideakkrediteret *Manchuguo*,<sup>1</sup> fra 1932 en japansk lydstat i Nordøstkina, hvorfra dansk import af sojabønder var stor.

Efter Tysklands besættelse af Danmark i 1940 havde Danmarks ambassadør i Washington, Henrik Kaufmann, påtaget sig rollen som repræsentant for det frie Danmark og havde i den egenskab fortsat den danske diplomatiske kontakt til Kinas officielle regering i Chongqing (Harmsen, 2011/12). Efter krigens ophør i Europa i maj 1945 sendte Henrik Kaufmann straks en note til Chongqing og genbekræftede dansk anerkendelse af Kinas regering. I 1946 rejste Kaufmann selv til Kina, hvor han havde været ambassadør fra 1924-32, for at sikre danske diplomatiske missioner og danske virksomheders genetablering af kontakten til de kinesiske myndigheder. En dansk-kinesisk samarbejdsaftale blev underskrevet, hvori det blandt andet blev sikret, at danske skibe fortsat kunne besejle kinesiske havne (Bramsen, 2008: 104 f).

Før 1950 var Østasien og Kina ikke vigtige markeder for dansk handel og skibsfart. Undtagelserne var Store Nordiske Telegraf-selskab, Det Østasiatiske Kompagni (ØK), Nordisk Fjer, FLSmidth og Rederiet Jebsen & Co. I 1881 opnåede Store Nordiske Telegraf-selskab eneret til at drive telegrafvirksomhed i Kina i 20 år (Lange, 1980: 63). For ØK forblev handel med Kina en kerneforretning fra kompagniets etablering i Shanghai i 1900 og 100 år frem.

### 1950 til 1971 – Vågeblus

I efteråret 1949 endte den kinesiske borgerkrig med oprettelsen af Folkerepublikken Kina. Frem til udbruddet af Korea-krigen i juni 1950 havde den kolde krig og dens logik endnu ikke sat sig fast i Østasien. I begyndelsen af 1950 anerkendte et mindre antal vest-europæiske lande det nye kinesiske styre – først Storbritannien, tre dage senere Danmark og snart Sverige, Norge, Finland og Schweiz, men kun to lande – Sverige og Danmark – nåede at etablere diplomatiske forbindelser med Kina inden Korea-krigens udbrud d. 25. juni 1950 (China's Foreign Relations, 1989: 404). Dagen forinden havde Danmarks nye gesandt i Kina netop overrakt sine akkreditiver til Kinas præsident, Mao Zedong, og Danmark kunne fortsætte sine hidtidige handelsforbindelser med Kina.

Efter 1949 opretholdt enkelte danske virksomheder deres kontorer i Shanghai, herunder Store Nordiske Telegraf-selskab, som de kinesiske myndigheder havde anmodet om at blive for at sikre den telegrafiske drift. Fra juli 1950 havde USA indført først delvis og fra december 1950 fuld handelsembargo over for Kina (Huang, 2012: 34). Bortset fra en større dansk import fra Kina i 1950 og 1951 var dansk handel med Kina derfor lille i 1950'erne. Danske skibe anløb dog fortsat kinesiske havne, men uden varer produceret i USA.

Fra midten af 1950'erne overtog en række

statslige import-eksportselskaber Kinas udenrigshandel, og de få danske virksomheder, der havde opretholdt deres kontorer i Kina efter 1950, lukkede endeligt i 1962. Samme år lukkede det danske generalkonsulat i Shanghai. I 1957 underskrev en dansk handelsdelegation under besøg i Beijing en ny og bredere handelsaftale med Kina, og samhandelen steg betydeligt i de følgende år (Danish Trade Council, 2005: 8).

En del af Kinas udenrigshandel foregik over grænsen til den britiske kronkoloni Hongkong. Storbritannien havde over for USA fastholdt, at fortsat handel med Kina var en nødvendighed for Hongkong. Fra 1957 havde Kina åbnet en årlig handelsmesse, Canton messen, i Guangzhou – 120 km fra Hongkong – som danske handelshuse i Hongkong hyppigt besøgte, blandt andet ØK, der efter 1962 fortsatte sine tætte forretningsforbindelser til Kina (Hansen, 1983: 136-152). I 1965 aflagde en dansk handelsminister sit første officielle besøg i Kina, og samme år afholdtes en dansk industriudstilling i Beijing. En endnu større industriudstilling blev afholdt i Beijing i 1967 midt under Kulturrevolutionen. Dansk samhandel med Kina var moderat i 1960'erne, men dog stigende ved årtiets udgang.

#### **1971 til 1989 – Fuld fart fremad**

Kina fik nu større betydning for verdenshandelen og den dansk-kinesiske samhandel.

Danmarks handelsmæssige og diplomatiske tilstedeværelse i Kina havde placeret Danmark i en fordelagtig position. Danmark og dansk erhvervsliv havde opretholdt løbende kontakt til de kinesiske myndigheder, og i december 1971 etablerede ØK – som et af de første vestlige selskaber under Kulturrevolutionen – et lille handelskontor i Beijing. ØK fik i begyndelsen af 1970'erne store ordrer på fragt af canadisk hvede til Kina.

I 1971 blev Folkerepublikken Kina medlem

af FN, og USA ophævede sin handelsembargo mod Kina. Den amerikanske præsident Richard Nixons besøg i Kina i februar 1972 markerede genoptagelsen af kontakt på højeste niveau mellem de to lande. Fra 1970 til 1972 fordoblede antallet af lande, som Kina havde diplomatiske forbindelser med (Gregersen, Kristensen og Thøgersen, 1976: 96).

Op gennem 1970'erne fulgte en øget politisk og kommerciel kontakt mellem Danmark og Kina, og i 1972 åbnede den danske handelsminister en dansk industriudstilling i Beijing. Samlet fandt der ni danske ministerbesøg sted til Kina i 1970'erne, herunder den danske statsminister Poul Hartlings besøg i 1974, hvor der blev underskrevet en ny dansk-kinesisk aftale om søfart. I 1979 aflagde Dronning Margrethe officielt besøg i Kina.

I 1978 indledte Kina sin økonomiske reformpolitik og åbnede op for endnu mere international samhandel. Da var dansk erhvervsliv allerede i fuld gang, anført af ØK, som på det tidspunkt var Nordens største virksomhed med 40.000 ansatte (Ellemose, 2007: 192). Da reformpolitikken tog til i momentum, var ØK velforberedt og udvidede sit repræsentationskontor i Beijing betydeligt. ØK fik nye, store kinesiske kontrakter inden for skibsfart og rådgav Kinas trafikministerium om opgradering af Kinas handelsflåde, bygning af havneterminaler og etablering af en containerfabrik, der senere blev verdens største (Thøgersen og Hinrup, 2007: 199 f). Samme år udsendte Udenrigsministeriet sin første handelsmedarbejder til ambassaden i Beijing.

Kina var netop kommet på OECD's liste over udviklingslande, da Danida i 1981 indledte et omfattende samarbejde med de kinesiske myndigheder. I første omgang inden for sundhedssektoren og i 1982 koncentreret omkring danske udviklingslån, også kaldet statslån. I perioden frem til 1991 ydede Danmark fem statslån for et samlet beløb af 3 mia. DKK til

Kinas modernisering. De danske statslån blev navnlig givet til projekter inden for fødevarer, energi og cementindustrien (Lund-Jensen, 1987). For danske virksomheder blev de danske statslån en genvej til at etablere sig på det kinesiske marked og til at få opført projekter, der kunne tjene som reference ved senere handel på kommercielle vilkår.

Frem til slutningen af 1980'erne var stort set alle danske virksomheder, der eksporterede til det kinesiske marked, repræsenteret gennem ØK, der havde gode kontakter til Kinas nationale ministerier. ØK's danske medarbejdere i Kina talte kinesisk og kunne præsentere og forhandle danske projekter med de nationale import- og eksportselskaber, der kontrollerede Kinas udenrigshandel.

1970'erne og 1980'erne var en usædvanlig dynamisk periode for dansk handel med Kina, hvor danske regeringer samarbejdede tæt med dansk erhvervsliv. Danmarks eksport til Kina tidobledes fra 1979 til 1987. Det samme gjorde importen fra 1979 til 1989.

### **1989 til 1994 – Stilstand, et knæk og en ny dansk begyndelse i Kina**

Den kinesiske regerings militære indgriben over for demonstrationerne på Den Himmelske Freds Plads d. 4. juni 1989 ændrede den vestlige – herunder den danske – offentligheds holdning til Kina. Få dage efter d. 4. juni tilkendegav den danske regering over for Kina, at man fra dansk side planlagde en afvikling af statslåne. Murens fald senere i 1989 og stilstand i Kinas økonomiske vækst i 1989 og 1990 bidrog yderligere til, at Vestens og Danmarks fokus på Kina blev mindre (Thøgersen, 2001: 139-87). Dansk eksport til Kina faldt i årene efter 1988 og nåede først over 1987-niveauet i 1995.

Fra 1992 begyndte væksten igen i Kinas økonomi, nu med tocifrede årlige vækstrater. I 1993 introducerede Kina en »socialistisk markedøkonomi« med mere fokus på mar-

kedet og en begyndende decentralisering af økonomien. Færre projekter skulle nu godkendes centralt, og flere opgaver blev lagt ud på provinsniveau. I begyndelsen af 1990'erne etablerede flere store og mellemstore danske virksomheder sig med egne kontorer i Kina. De havde indtil da været repræsenteret af ØK som agent, men ville nu selv være til stede med egne medarbejdere (Thøgersen, 2009).

1980'erne havde været kriseår for ØK. Skibsruterne over Stillehavet havde givet store underskud. I Kina var ØK uforberedt på den nye udvikling af markedet og afviklede i løbet af 1990'erne stort set alle sine handelsaktiviteter i Kina for alene at fokusere på to større virksomheder.<sup>2</sup> Den Kinaviden, som ØK havde erhvervet gennem årtier, og de dygtige danske, kinesiske og andre medarbejdere, som havde etableret forretningsnetværk på det kinesiske marked, blev spredt for alle vinde. Enkelte af ØKs tidligere medarbejdere blev dog i Kina og brugte deres forretningsviden til at starte nye forretninger. Én af forretningerne blev til Bestseller China, der i dag har 7.000 detailforretninger i Kina. Det firmanavn, som ØK havde opbygget i Kina siden 1900 – 宝隆洋行 (*Bao Long Yang Hang*) – som havde stor markedsværdi og som i flere menneskealdre havde nydt stor respekt i kinesiske forretningskredse, blev ikke ført videre, men lagt til side.

Mange af de danske virksomheder, der i 1990'erne etablerede sig i Kina, havde ikke samme viden om Kina som ØK. Ofte havde de ikke gennemtænkt deres etablering, de manglede kendskab til det kinesiske marked og kom først sent i gang med at opbygge deres egen Kinastab. I 1987 havde 9 danske virksomheder etableret sig med kontorer i Kina. I 1994 var tallet steget til 25. Men de fleste styrede fortsat deres Kinaforretninger fra regionale hovedkontorer i det bekvemme Hongkong, hvor knap 80 danske virksomheder var registrerede i 1995 (Danish Trade Council, 2005: 20 f).

Investeringsfonden for udviklingslande, (IFU), etablerede sig i Kina i 1986 og investerede fra 1987 til 1989 i sine første fem kinesiske projekter. IFU blev fra begyndelsen af 1990'erne en aktiv og vigtig partner for både store og mellemstore danske virksomheder og overtog i en vis forstand det danske tomrum i relation til centrale kinesiske myndigheder, navnlig Kinas Handelsministerium, som ØK's implosion havde efterladt. Netværket blev med årene udbygget til fordel for danske virksomheder og fik efterhånden en betydning, der kunne sammenlignes med ØK's førhen. I Kina blev det værdsat, når en offentlig dansk institution – en regeringsejet, men uafhængig investeringsfond – var medinvestor. For mange mindre og mellemstore danske virksomheder var medfinansieringens størrelse ikke uvæsentlig. IFU har siden 1987 investeret i 132 virksomheder i Kina med et samlet projektbeløb på 11 mia. DKK.<sup>3</sup>

#### **1994 til 2004 – Dansk erhvervsliv rykker for alvor ind i Kina, men ikke uden modvind**

Fra 1994 til 1996 fandt den første store bølge af danske investeringer i Kina sted. Det var overvejende de største danske virksomheder, der investerede. 29 procent af de samlede danske investeringer i Kina i perioden 1980 til 2008 skete fra 1994 til 1996 (Danmarks Eksportråd, 2009).<sup>4</sup> Fra 1993 til 1997 blev dansk eksport til Kina tredoblet. Fra 1995 til 1997 medinvesterede IFU i dobbelt så mange projekter i Kina som i de forudgående otte år til sammen, og fra 1996 til 2000 etablerede næsten halvanden gang så mange danske virksomheder sig i Kina som i de forudgående 15 år (Danish Trade Council, 2005).

De danske statslån til Kina havde været en bragende succes, både i Danidas, Kinas og de danske virksomheders regneark (Bregnbæk, 2014). Efter en pause i årene efter 1989 fortsatte Danmark i 1994 det bilaterale udviklingssamarbejde med »blandede erhvervs-kreditter« i form af rentefri lån med 10 års lø-

betid. I de følgende 20 år ydede Danida mere end 700 mio. DKK i rentesubsidier til i alt 55 kinesiske projekter (Poulsen, 2014).

I april 1997 oplevede Danmarks samhandel med Kina et tilbageslag. På et møde i De Forenede Nationers Menneskerettighedskomité i Geneve var Danmark – uden støtte fra de store europæiske lande – forslagsstiller til en kritisk resolution over for Kina. Kina var endnu ikke medlem af WTO, og den kinesiske ledelses kontrol over udenrigshandelen var betydelig. Danmark oplevede i de følgende to år et markant fald i sin eksport til Kina og nåede først i 2000 op på niveauet fra 1997 og tabte undervejs vigtigt momentum på et ekspanderende kinesisk eksportmarked. Fra 1998 til 2001 medinvesterede IFU kun i halvt så mange projekter som i de forudgående tre år. I de seks år fra 1997 til 2003 var de samlede danske investeringer i Kina kun to femtedele i forhold til de tre år fra 1994 til 1996.

Kina blev i december 2001 medlem af verdenshandelsorganisationen WTO, og det blev efterfulgt af endnu større dansk erhvervsaktivitet i Kina. Danske rederier havde siden 2000 fået bygget skibe på kinesiske værfter, herunder APM-Maersk alene for 3,5 mia. USD i tiåret 1997-2007. Import af kinesiske produkter fyldte i importstatistikken, blandt andet fra den produktion, som danske virksomheder nu var begyndt at lægge ud til Kina. Fra slutningen af 1990'erne rykkede mellemstore danske firmaer for alvor ind på det kinesiske marked, ikke mindst i Shanghai-området.

#### **Vindkraft – Oversete muligheder?**

I 1990 blev Kinas første vindmøllepark indviet. Den lå i Xinjiang og var opført med dansk teknologi og bistand fra Danida på 25 mio. DKK. I projektet indgik også etablering af en dansk vingeproduktion med bistand fra danske rådgivere. Dansk vindmølleindustri havde en unik position internationalt. Det

gjaldt også på det kinesiske marked, hvor Danmark i slutningen af 1990'erne var næsten fuldstændig dominerende. Mindre end ti udenlandske og kinesiske vindmøllefabrikanter var aktive på markedet. Den kinesiske regering havde samtidig planer om en voldsom udbygning af vindkraft. I 2000 opfordrede Kinas centrale myndigheder dansk vindindustri til at etablere et tæt samarbejde, for eksempel joint-ventures, med kinesiske virksomheder, men tilbuddet blev afslået.<sup>5</sup> Otte år senere var der 80 virksomheder på det kinesiske marked for vindkraft, og næsten alle var kinesiske. I 2013 havde kinesiske virksomheder en markedsandel på over 90 procent af det kinesiske marked for vindenergi ([www.wwindea.org](http://www.wwindea.org)). Den kinesiske projektgruppe, der siden slutningen af 1980'erne havde samarbejdet med Danida omkring vindkraft, etablerede senere virksomheden Goldwind Ltd., som i dag er verdens næststørste vindmøllefabrikant. Goldwind's stifter og CEO var i 1987 yngste tolk på kinesisk side under forhandlingerne med Danida (Bregnbæk, 2014). Det er nærliggende at overveje, om dansk vindkraft ikke ville have opnået større salgsvolumen på det kinesiske marked, hvis man havde indgået et tættere samarbejde med kinesiske partnere, selvom et sådant samarbejde næppe havde været let.

#### **Fra 2004 – Ny dansk Kina-strategi tegner sig**

Danmark havde siden 1989 fortsat sine normale relationer til Kina med regelmæssige ministerbesøg. Den dansk-kinesiske uoverensstemmelse i 1997 var – hvis ikke før – så endeligt bilagt efter den danske statsministers besøg i Kina i 2000 i forbindelse med 50-året for oprettelsen af diplomatiske forbindelser mellem Danmark og Kina.

Fra midten af 1990'erne åbnede Danmark nye diplomatiske repræsentationer i Kina med generalkonsulater i Shanghai (1994) og i Guangzhou (1999). I 2005 blev konsulatet i Chongqing åbnet for bedre at kunne

bistå den stigende danske handelsaktivitet i det vestlige Kina gennem Udenrigsministeriets Eksportråd. Derimod ophørte fra 2002 dansk deltagelse i Den dansk-kinesiske videnskabelige komité og i Den dansk-kinesiske blandede komité for økonomisk samarbejde, og to vigtige bilaterale platforme i samarbejdet mellem Danmark og Kina blev lukket ned.

Danmarks politik over for Kina undergik en gennemgribende opdatering efter statsminister Anders Fogh Rasmussens besøg i Kina i februar 2004.<sup>6</sup> Fra dansk side konstaterede man den massive tilstedeværelse af over 250 registrerede danske virksomheder, en tidobling på 10 år. Hastigheden i Kinas økonomiske vækst efter Kinas medlemskab af WTO i december 2001 var kraftig, og Danmark ønskede nu at være langt mere aktiv i sit samarbejde med Kina. Danske ressortministerier tog egne initiativer i forhold til Kina (jf. Delman i indeværende nummer), og i 2007 etablerede Danmark et Innovationscenter i tilknytning til generalkonsulatet i Shanghai. I 2007 afholdtes det første møde i Den dansk-kinesiske blandede komité siden foråret 2001. I begyndelsen af 2008 formulerede Ministeriet for Videnskab sin egen Kina-strategi, som senere førte til etableringen af et dansk-kinesisk universitetscenter i Beijing (Ministeriet for Videnskab, 2008; jf. Bech i indeværende nummer). I oktober 2008 udarbejdede Udenrigsministeriet efter regeringsbeslutning en »handlingsplan for en forstærket og fokuseret indsats i Kina« (Udenrigsministeriet, 2008: 4). Samme måned underskrev statsminister Anders Fogh Rasmussen under sit andet besøg i Kina en dansk-kinesisk fælleserklæring om etablering af et »Comprehensive Strategic Partnership«.

En ny bølge af danske investeringer i Kina fulgte i årene fra 2004 til 2008 dækkende 55 procent af Danmarks samlede investeringer i Kina i perioden fra 1980 til 2008. I samme periode fordoblede Danmark sin eksport til

Kina og næsten tredoblede sin import fra Kina. Antallet af projekter med IFU som medinvestor steg betydeligt i samme periode. Kina blev i 2008 Danmarks største samhandelspartner i varehandel uden for Europa. Inden for søfart blev dansk skibsfart den største udenlandske aktør på det kinesiske marked, hvor den danske handelsflåde i 2007 indsejlede mere end 15 procent af sin valutaindtjening (Udenrigsministeriet, 2008: 21).

I maj 2009 opstod der en krise i Danmarks forhold til Kina, da Danmarks statsminister Lars Løkke Rasmussen seks måneder efter partnerskabsunderskrivelsen mødtes med den tibetanske eksilleder Dalai Lama i København. Trods officielle kinesiske protester førte mødet ikke til kinesiske handelssanktioner over for Danmark. Blandt andet fordi Kinas medlemskab af WTO gjorde målrettede sanktioner vanskelige at gennemføre, men måske også fordi mødet – set fra Kina – skete på grund af danske indenrigspolitiske årsager, hensynet til regeringens parlamentariske grundlag og en statsminister, der netop var tiltrådt. En dansk verbalnote til Kinas regering d. 9. december 2009 normaliserede forholdet til Kina (jf. Sørensen i indeværende nummer). I 2010, hvor Danmark havde satset stort på deltagelse i Verdensudstillingen Expo 2010 i Shanghai, aflagde en række danske ministre, herunder statsministeren, besøg i Kina.

Det fulde potentiale i det dansk-kinesiske strategiske partnerskab blev for alvor udfoldet efter det danske regeringsskifte i 2011. I maj 2012 udarbejdede regeringen en detaljeret »Vækstmarkedsstrategi for Kina«, der blev fulgt op af stort set alle danske ministers besøg i Kina de følgende år. I 2015 var antallet af danske virksomheder med kontorer i Kina på over 500, en fordobling på ti år. Målt per indbygger er Danmark i dag den næststørste investor i Kina og en af de største eksportører til Kina i Europa. Udenrigsministeriet forventede i en analyse fra 2015, at en

1/8 af den forventede vækst i dansk vareeksport frem til 2025 vil komme fra en stigning i dansk eksport til Kina (Udenrigsministeriet, 2015). I marts 2015 meldte Danmark sig som stiftende medlem af den kinesisk-ledede Asiatiske Infrastruktur Investerings Bank (AIIB) (jf. Sørensen i indeværende nummer).

### **Mere end handel**

Dansk handel med Kina har været i centrum ved tre vigtige danske initiativer over for Kina de sidste 65 år: 1) etableringen af diplomatiske forbindelser i 1950; 2) de danske statslån til Kina fra 1982; og 3) Danmarks opdatering af sin politik over for Kina fra 2004, herunder indgåelsen af det omfattende strategiske partnerskab. Fremover skal vi håndtere den udfordring – og de muligheder – et rigere og økonomisk stærkere Kina udgør for Europa og Danmark. Hertil kommer et Kina, der formentlig vil være langt mere internationalt engageret end tidligere set. Samhandel med Kina vil fortsat være vigtig for Danmark, men andre hensyn vil fremover også få stor vægt.

### **Noter**

1. 满洲国 = Manchuriet.
2. Mælkepulverfabrikken Shanghai International Nutrition Company og flyttefirmaet Santa Fe.
3. Bl.a. baseret på samtale december 2015 med IFU's adm. direktør fra 1978 til 2006, Sven Riskær.
4. Danske investeringer i Kina defineret som et beløb til investering overført fra en dansk bankkonto til en kinesisk bankkonto.
5. Artiklens forfatter var på det tidspunkt handelschef på ambassaden i Beijing.
6. »Med egne øjne så jeg, hvor stærkt det går i Kina. Hvor langt kineserne er fremme. Hvor langt de vil komme. Da indså jeg, at her står vi med den virkelige udfordring i det 21. århundrede. Alt andet blegner ved siden af denne udfordring.« Fra tale på Venstres Landsmøde d. 21. november 2004, tilgået d. 18. januar 2016 på: [www.b.dk/danmark/dokumentation-anders-foghs-tale-extenso](http://www.b.dk/danmark/dokumentation-anders-foghs-tale-extenso)

## Referencer

- Bramsen, Christopher Bo (2008), *Peace and Friendship. Denmark's Official Relations with China 1674-2008*, China Science Culture Publishing House.
- Bregnbæk, Mogens (2014), »Kronik: Men det virkede i Kina«, *Udvikling*, 4: 1-5.
- Brødsgaard, Kjeld Erik og Mads Kirkebæk (2000), *China and Denmark. Relations since 1674*, Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- »China's Foreign Relations. A Chronology of Events 1949 to 1988«, Beijing 1989.
- Danish Trade Council (2005), »The 2005 Report on Danish Companies in China«, København: Udenrigsministeriet.
- Danmarks Eksportråd (2009), »Danish Investments in China from 1980 to 2008«, København: Udenrigsministeriet.
- Ellemose, Søren (2007), *Kompagniet, H.N. Andersens ØK 1880-2007*, Jyllandspostens Forlag.
- Gjerø, Simon Rom (2007), *Kaldet til Kina. Danske missionærers liv og oplevelse i Manchuriet 1893-1960*, Aarhus: Forlaget Univers.
- Gregersen, Bo, Kjeld Erik Kristensen og Carsten Boyer Thøgersen (1976), »De grundlæggende elementer i Kinas udenrigspolitik 1945 til 1975«, Speciale, Aarhus Universitet.
- Hansen, Holger (1983), *I Østen*, København: Gyldendal.
- Harmsen, Peter (2011/12), »I krig for Kina og den danske kineser«, *Weekenavisen*, 30. december 2011 og 6. januar 2012.
- Huang, Kailai (2012), »American Business and the China Trade Embargo in the 1950s«, Massachusetts College of Liberal Arts, tilgået d. 4. januar 2016 på: [www.ebhsoc.org/journal/index.php/journal/article/viewFile/131/126](http://www.ebhsoc.org/journal/index.php/journal/article/viewFile/131/126).
- Lange, Ole (1980), *Partnere og rivaler. C.F. Tietgen, Eastern Extension og Store Nordiske. Ekspansion i Kina 1880-86*, København: Gyldendal.
- Lund-Jensen, Kris (1987), »Det dansk-kinesiske udviklingsamarbejde«, *Danmark-Kina*, 2: 36-7.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2008), »Strategi. Vidensamarbejde mellem Danmark og Kina«, februar.
- Patent 1864, (1864), »Patent for Kongeriget Danmark angaaende en med Keiserdømmet China afsluttet Venskabs-, Handels- og skibsfarts-Traktat«, København.
- Poulsen, Mogens (2014), »Handel, investering og dansk bistand til Kina«, *U-landsnyt.dk*, 21. april.
- Thøgersen, Carsten Boyer (2001), *At pege på månen. Glimt fra Deng Xiaopings Kina 1979 til 1997*, København: Liebeskind.
- Thøgersen, Carsten Boyer (2009), »Danmark mærker Kinas væksteventyr. 232 gange større på 30 år«, *Kinabladet*, 43: 54-6.
- Thøgersen, Carsten Boyer og Hans Jørgen Hinrup (2007), *From a Strong Past to a Dynamic Present. Danes and Danish Companies in the Greater Shanghai Region 1840 to 2006*, Shanghai Bookstore Publishing House.
- Thøgersen, Carsten Boyer og Hans Jørgen Hinrup (2015), *The Origin of the 1871 Chinese Telegraphic Code Book*, Copenhagen Business Confucius Institute, CBS.
- Udenrigsministeriet (2008), »Danmark-Kina. Partnerskab til fælles gavn«, oktober.
- Udenrigsministeriet (2015), »Udenrigsøkonomisk trendanalyse: Danmarks økonomiske relationer med Kina – facts og tendenser«, 23. april.

# Case 4

## Kinesisk importkonkurrence og konsekvenser for danske virksomheder og deres ansatte

**Damoun Ashournia, postdoctoral fellow, Department of Economics, University of Oxford, ashournia@economics.ox.ac.uk**

**Jakob Munch, professor, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, jakob.roland.munch@econ.ku.dk**

Globalisering og øget handel med asiatiske lavtlønslande har erobret en stor del af den økonomisk-politiske dagsorden. En af de vigtigste årsager er Kinas voksende betydning i verdenshandelen. Kina har i løbet af få årtier gennemgået en transformation fra være en næsten lukket økonomi til at indtage positionen som verdens største eksportør.<sup>1</sup>

Som konsekvens har de fleste vestlige lande i dag en ganske betydelig import fra Kina, og Danmark er ingen undtagelse. Samtidig har den økonomiske krise skabt øget fokus på arbejdsløshed og på, hvordan danske fremstillingsvirksomheder overlever i den globale konkurrence. Bekymringen er baseret på, at kinesiske virksomheder har fordel af adgang til en meget stor og lavtlønnet arbejdsstyrke, så produktionsomkostningerne og dermed prisen på færdigvarer kan holdes nede. I USA har handlen med Kina tydeligt reduceret beskæftigelsen og trykket lønindkomsterne (Autor o.a., 2014; Autor o.a., 2015). Hvorvidt det samme gør sig gældende i Danmark har indtil nu været udokumenteret.

Samtidig er det nødvendigt med et mere nuanceret billede af de mulige konsekvenser af øget import fra Kina. Det er uomgængeligt,

at danske forbrugere og virksomheder nyder godt af at kunne købe billigere produkter fra Kina, så der er under alle omstændigheder gevinster forbundet med den øgede samhandel. Desuden er det ikke oplagt, at danske virksomheder udsættes for øget konkurrence som følge af den stigende import fra Kina. Det afhænger i høj grad af, om danske virksomheder producerer varer, der konkurrerer med den kinesiske import. Selv hvis en dansk virksomhed sælger varer, der samtidig importeres fra Kina, kan der være pris- og kvalitetsforskelle på produkterne, der betyder, at de henvender sig til forskellige forbrugerssegmenter (Schott, 2008).

Der er derfor god grund til at se nærmere på Danmarks import fra Kina og konsekvenserne for danske virksomheder og deres ansatte. Denne case rapporterer resultater fra analyser af, hvordan den øgede kinesiske importkonkurrence påvirker danske virksomheder og deres ansatte (Ashournia, Munch og Nguyen, 2014; Kraks Fond Byforskning, 2014).<sup>2</sup>

### **Kinesisk importkonkurrence på tværs af brancher og virksomheder**

Kinas andel af den samlede danske vareimport er vokset fra omkring 1 procent i 1990

til næsten 8 procent i 2010.<sup>3</sup> Det er i sig selv en ganske dramatisk stigning, men den dækker over store forskelle på tværs af brancher. Kinas importandel i møbel- og tekstilbrancherne er således på ca. 25 procent, mens den f.eks. har et ganske beskedent niveau i fødevarerbranchen.

I traditionelle analyser af effekten af importkonkurrence på arbejdsmarkedet undersøges, hvordan branchens samlede import påvirker løn og beskæftigelse for de ansatte i branchen. Denne tilgang overser, at der er stor forskel på, hvor udsatte de enkelte virksomheder i branchen er. Denne analyse tager udgangspunkt i data for alle danske fremstillingsvirksomheder og deres ansatte i perioden 1997-2008. Disse data indeholder samtidigt information om virksomhedernes salg opdelt på detaljerede varekoder, og dette kobles med data for importen fra Kina opdelt på tilsvarende varekoder. Dermed er det muligt at fastlægge, i hvilken grad hver enkelt virksomhed i en given branche er udsat for øget konkurrence fra Kina på det danske marked. Det viser sig, at i de fleste brancher er den fjerdedel af virksomhederne, der er mindst udsat for kinesisk importkonkurrence, stort set upåvirkede, mens den mest udsatte fjerdedel producerer varer med en meget høj kinesisk importandel. Det er overraskende og ny viden, idet litteraturen hidtil har antaget, at virksomhederne i en given branche er udsat for samme importkonkurrence.

### **Importkonkurrence sænker virksomhedernes omsætning og lønnen for lavtuddannede**

I vores data er der også oplysninger om virksomhedernes samlede omsætning, værditilvækst og beskæftigelse samt information om de ansattes timeløn, og dermed kan vi afgøre, i hvilken grad konkurrenceudsatte virksomheder og deres ansatte påvirkes. Vi finder, at virksomheder, der oplever stigende importkonkurrence fra Kina, har haft faldende indenlandsk omsætning og fald i eksport,

værditilvækst og beskæftigelse. Blandt de ansatte i virksomhederne er det især grad beskæftigelsen af ufaglærte og faglærte, der falder. Samtidig falder lønnen for de lavtuddannede ansatte, der beholder deres jobs. Derimod er ansatte med en videregående uddannelse stort set upåvirkede af kinesisk importkonkurrence. Resultaterne er i tråd med, at importen fra Kina i høj grad produceres af lavtuddannede ansatte på kinesiske fabrikker.

### **Arbejdsopgaverne har betydning for hvordan de ansatte påvirkes**

Resultaterne er i overensstemmelse med, hvad litteraturen tidligere har konkluderet – nemlig at international handel øger lønligheden mellem højt- og lavtuddannede. Vi kan imidlertid gå et skridt videre og undersøge betydningen af, hvilke arbejdsopgaver de ansatte udfører. Det viser sig, at der er både vindere og tabere blandt højtuddannede og lavtuddannede. Hvis f.eks. højtuddannede udfører rutineprægede opgaver i jobbet, falder lønnen ved øget kinesisk importkonkurrence, men hvis de udfører kreative eller ikke-rutineprægede opgaver som f.eks. koordinerende opgaver, stiger lønnen, når importkonkurrencen øges. Det samme billede gør sig gældende for lavtuddannede.

### **Politikimplikationer**

Som forbrugere har vi alle fordele af den voksende import fra Kina, men lavtuddannede ansatte i konkurrenceudsatte danske virksomheder risikerer enten at miste deres jobs eller oplever faldende løn. Det vil sige, at der både er vindere og tabere i samfundet. En naturlig reaktion på denne udfordring er at styrke uddannelsesindsatsen for arbejdsstyrken, så omkostningerne forbundet med øget globalisering minimeres for den enkelte, og så virksomhederne bedre rustes til innovation og udvikling af deres produkter. I Danmark har vi i de seneste årtier set en kraftigt stigende andel af en ungdomsårgang, der får en videregående uddannelse. Men selv blandt de højtuddannede er der tabere, hvis de er ansat

i rutineprægede stillinger, så der kan være behov for at tilrettelægge uddannelsesindsatsen herefter.

De største privatøkonomiske tab opstår, når importkonkurrencen fører til arbejdsløshed. Danmark er et af de lande i OECD, der bruger flest ressourcer på efteruddannelse af arbejdsstyrken, og det kan virke som en fornuftig politik i forhold til at fremtidssikre kvalifikationerne for de ansatte og lette tilbagevenden til beskæftigelse. Men det er et åbent spørgsmål, om efteruddannelsesindsatsen er indrettet rigtigt med sit store fokus på korte, faglærte kurser. Bliver man ramt af arbejdsløshed som følge af kinesisk importkonkurrence, er det ofte, fordi ansatte i kinesiske virksomheder kan udføre opgaverne til en væsentligt lavere pris, og her er det tvivlsomt, om et kort kursus i f.eks. at betjene en bestemt maskine kan distancere den danske lønmodtager fra en kinesisk arbejders kompetencer. Der kan med andre ord være god grund til at overveje, om der bør være et større fokus på længerevarende omskolingsforløb i efteruddannelsessystemet (jf. Hummels o.a., 2012).

### Noter

1. Kinesisk importkonkurrence kan ses som en væsentlig del af udfordringerne, der er opstået som følge af øget globalisering. Outsourcing eller offshoring er et andet væsentligt element i udviklingen, som giver anledning til lignende forandringer på arbejdsmarkedet (Hummels o.a., 2013, 2014).
2. Analyserne er udført på baggrund af registerdata for årene 1997-2008, hvor der skete en særlig kraftig stigning i importen fra Kina.

3. Der er ikke sket en tilsvarende kraftig stigning i Danmarks eksport til Kina. I 2010 gik blot ca. 3 procent af Danmarks eksport til Kina.

### Referencer

- Ashourmia, Damoun, Jakob Munch og Daniel Nguyen (2014), »The Impact of Chinese Import Penetration on Danish Firms and Workers«, *IZA Discussion Paper*, 8166.
- Autor, David, David Dorn og Gordon Hanson (2013), »The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States«, *American Economic Review*, 103: 2121-68.
- Autor, David, David Dorn, Gordon Hanson og Jae Song (2014), »Trade Adjustment: Worker Level Evidence«, *Quarterly Journal of Economics*, 129: 1799-1860.
- Hummels, David, Jakob Munch og Chong Xiang (2013), »Education and Labor Market Policies in an Offshoring Global Economy«, *Nordic Economic Policy Review*, 1/2013: 75-98.
- Hummels, David, Jakob Munch, Lars Skipper og Chong Xiang (2012), »Offshoring, Transition and Training: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data«, *American Economic Review Papers & Proceedings*, 102: 424-8.
- Hummels, David, Rasmus Jørgensen, Jakob Munch og Chong Xiang (2014), »The Wage Effects of Offshoring: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data«, *American Economic Review*, 104: 1597-1629.
- Kraks Fond Byforskning (2014), »Øget importkonkurrence fra lavtlønslande. Hvad er effekten af kinesisk import på den danske produktion og det danske arbejdsmarked?«, marts.
- Schott, Peter (2008), »The relative sophistication of Chinese exports«, *Economic Policy*, January: 5-49.

# Fra Kina til Danmark: mobilitetsmønstre gennem 100 år

**Mette Thunø, lektor, Kinastudier, Institut for Kultur og Samfund, Aarhus  
Universitet, mettethunoe@au.dk**

**Stig Thøgersen, professor, Kinastudier, Institut for Kultur og Samfund,  
Aarhus Universitet, stig.thogersen@cas.au.dk**

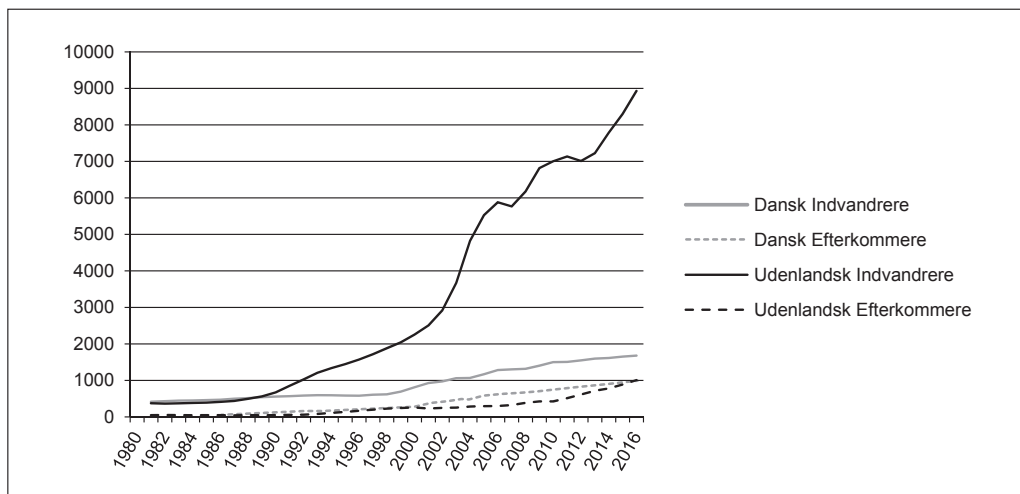
Artiklen beskriver først den kinesiske migrationshistorie til Danmark og viser, hvordan mobiliteten fra kinesiske landområder i de senere år er blevet afløst af en overvægt af studerende og højtuddannede specialister. De kinesiske migranternes koncentration i restaurationsbranchen er med Kinas økonomiske udvikling blevet mindre udpræget. Derefter ser vi nærmere på den voksende uddannelsesmigration fra Kina og dens politiske kontekst. Den kinesiske stat lægger stor vægt på at styrke de kinesiske migranternes loyalitet over for Kina, så diasporapolitikken og de rammer, den etablerer for organiseringen af kineserne i Danmark, er emnet for næste afsnit. Til slut konkluderer vi, at det højere uddannelsesniveau hos migranterne formentlig vil betyde, at de kan aktivere netværk og ressourcer af stor betydning for det kulturelle, økonomiske og politiske samarbejde mellem Danmark og Kina. Samtidig vil migrationen blive af mindre permanent karakter og mere præget af migranternes mobilitet i forbindelse med globale virksomheders skiftende behov for arbejdskraft overalt i verden.

Dansk-kinesiske forbindelser er mere end udvekslinger af varer og indgåelse af politiske aftaler. I denne artikel analyserer vi migration fra Kina til Danmark, som har resulteret i, at omkring 12.000 kinesere med efterkommere har bosat sig mere eller mindre permanent i Danmark ved årsskiftet 2015 (figur 1). Selvom den kinesiske migration til Danmark er relativt begrænset sammenlignet med migrationen fra lande som f.eks. Tyrkiet,

så har de mennesker, der siden begyndelsen af 1900-tallet er flyttet fra Kina til Danmark, haft væsentlig indvirkning på de to landes og befolkningers indbyrdes forhold. Vi viser, hvorledes Kinas udvikling fra et relativt økonomisk tilbagestående land til en international magtfaktor med en klar diasporapolitik har forandret de kinesiske migranternes socio-økonomiske og socio-kulturelle profil. Flertallet er nu studerende og højtuddannede, hvilket kan få anseelig økonomisk, politisk og kulturel betydning for fremtidens forhold mellem Danmark og Kina.<sup>1</sup>

**Migration fra Kina i historisk perspektiv**  
De farverige »Chinatowns« bliver ofte betragtet som de vigtigste manifestationer af global kinesisk migration, men dette indtryk er noget forvrænget i forhold til Kinas lange migrationshistorie. Kinesere har emigreret i århundreder, først primært til Sydøstasien og efterfølgende til hele verden, og har afhængigt af de lokale betingelser og forhold tilpasset sig modtagerlandenes samfund. I 2008 omfattede de kinesiske migranter og deres efterkommere ifølge de officielle kinesiske beregninger 45 mio. Størstedelen af dem kunne lokaliseres til Asien (78 procent), men et stadig stigende antal er de seneste 30 år migreret til Nordamerika, Australien og Europa (10 mio.). 2 mio. kinesiske migranter

Figur 1. Folketal efter oprindelseslandet Kina, statsborgerskab, herkomst og tid



Kilde: Danmarks Statistik, »Statistikbanken, Befolkning og valg« (FOLK2) ([www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk))

\* I Danmarks Statistiks klassifikation af »herkomst« er medtaget indvandrere og efterkommere med dansk og kinesisk (udenlandsk) statsborgerskab. For kinesiske statsborgere gælder diverse typer af opholdsgrundlag.

og deres efterkommere skulle således befinde sig i Europa i 2008 (Zhuang, 2012).

En del af den kinesiske migration til Europa har også fundet vej til Danmark. Ligesom danskere begyndte at bosætte sig i Kina fra anden halvdel af 1800-tallet for at benytte sig af de nye muligheder for at bedrive handel og missionsvirksomhed (Boyer Thøgersen i dette nummer; Baark, 2000: 137-42; Gjerø, 2008; Hinrup, 2008), rejste kinesere til Europa i starten af 1900-tallet for at handle med bl.a. *chinoiserie* og senere åbne restauranter med kinesisk mad (Thunø, 1997). Kinesere, som i begyndelsen af det 20. århundrede bosatte sig i København, som dog primært som del af folkeudstillinger, som cirkusartister eller strandede sømænd uden intentioner om at slå sig ned permanent i Danmark. De første kinesere, som i 1902 valgte at forblive i Danmark, var således del af en gruppe på 34, som blev inviteret som udstillingsobjekter til Tivoli. Folkeudstillinger var på dette tidspunkt

populære i København, og ud over fremvisningen af kinesere kunne københavnere i begyndelsen af århundredet også beskue bl.a. japanere, indere, grønlandere og afrikanere (Andreassen og Henningsen, 2011). De udstillede kinesere var fra Canton-området og tog københavnere med storm. Da truppen skulle forlade Tivoli, ønskede ca. halvdelen at blive i København, hvilket politiet tillod, da de kunne ernære sig som artister og tjenere i tehuse eller barer. De giftede sig med danske kvinder og etablerede familier, men fik derudover ingen nævneværdig indflydelse på den efterfølgende migration fra Kina til Danmark (Thunø, 1997).

De tidligste migrationsnetværk med indflydelse på mobiliteten mellem Kina og Danmark blev skabt af kinesiske småhandlere, der i 1930'erne solgte stenudskæringer og andet nips fra Qingtian og Wenzhou i Zhejiang provinsen, og af sømænd fra den sydlige ø Hainan, som strandede i Danmark

under 2. Verdenskrig. Begge grupper blev karakteristiske for den tidlige kinesiske migration til Europa, der via netværk ankom på lykke og fromme, men u-intenderet kom til at udgøre grundstammen i den tidlige migration (Benton og Pieke, 1998). De småhandlende blev suppleret af første generation af kinesiske studerende, som studerede på stipendier eller ved egne midler i bl.a. Berlin, Paris og London (Benton, 2008; Harnisch, 1999; Levine, 1993; Live, 1998). Omkring et dusin kinesiske studerende blev før og efter 2. Verdenskrig optaget på Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole og Den Kongelige Farmaceutiske Højskole i København med henblik på at vende tilbage til Kina, men på grund af 2. Verdenskrig og kommunisternes magtovertagelse i Kina i 1949 forblev også en del af disse i Danmark og etablerede familier (Thunø, 1997).

Efter 2. Verdenskrig muliggjorde de transnationale kinesiske migrationsnetværk i Europa, at information spredtes hurtigt, herunder nyheder om det tiltagende antal kinesiske restauranter succes i de store europæiske byer. I 1949 blev den første kinesiske restaurant, Asiahouse, etableret i Farvergade i det centrale København, og ligesom i resten af Europa gjorde efterkrigstidens generelle interesse i udenlandske forhold, at Asiahouse blev et tilløbsstykke. Hermed blev den fremtidige kinesiske niche-økonomi etableret også i Danmark, og mange kinesiske restauranter blev oprettet, typisk først som partnerskaber og senere som familieforetagender. De mange nye restauranter gjorde det muligt for nye kinesiske migranter at komme til Danmark og ernære sig som restaurationsansatte (Thunø, 1997).

I 1960'erne ændredes det hidtidige kinesiske migrationsmønster sig, da kinesere fra Hong Kong via England kom til Danmark for at udbrede et nyt kinesisk fastfood koncept. Inspireret af populariteten i først Liverpool og senere hele Storbritannien (Watson, 1975)

begyndte de nytilkomne kinesiske migranter at opkøbe bl.a. danske smørrebrødsbutikker for at åbne, hvad der senere blev kendt under betegnelsen »kinesisk grillbar«. Størst succes fik Sai-chiu Van, en af de kinesiske dimittender fra Landbohøjskolen, som i 1960 etablerede virksomheden Daloon, som kom til at specialisere sig i industriel produktion af kinesiske forårsruller (Nielsen, 1985).

Daloons arbejdskraftbehov og de kinesiske grillbarers popularitet skabte yderligere økonomisk grundlag for ny kinesisk migration. Kinesiske familier fra Hong Kong, Singapore og Taiwan begyndte i større stil at ankomme til Danmark, mens indvandringen fra Folkerepublikken Kina stort set ophørte som følge af forbuddet mod udrejse under Kulturrevolutionen (1966-76). Muligheden for arbejde på Daloon fabrikken for senere at blive selvstændig erhvervsdrivende på grundlag af en overskuelig investering i en grillbar og samtidig at kunne få sine familiemedlemmer til Danmark via familiesammenføring tiltrak mange kinesiske familier, særligt fra kriserammede Hong Kong.

Som resultat af mulighederne inden for restaurations- og fastfood branchen bosatte kinesiske familier sig ud over i hovedstaden også i provinsbyer ud over hele landet. Det distribuerede bosættelsesmønster medvirkede til, at der i udgangspunktet ikke blev etableret en »Chinatown« i Danmark, hvilket ligeledes var tilfældet i de øvrige europæiske lande. Frem til 1990'erne var dette distributionsmønster og de kinesiske migranternes primære økonomiske engagement i restaurationsbranchen med lange eftermiddags- og aftenarbejdstider medvirkende til, at migranterne sjældent havde mulighed for eller ressourcer til at deltage i uddannelses- eller sociale aktiviteter. Integrationen i det danske samfund blev for mange af begrænset karakter, og heller ikke stærke kulturelle eller religiøse foreninger baseret på etnisk herkomst opstod i denne periode. Først i 1990'erne, hvor an-

tallet af kinesiske migranter og deres efterkommere nåede op på 3.500 personer (inkl. personer fra Hong Kong, Macao og Taiwan) (Thunø, 1997: 178), opstod etniske foreninger af betydning. En paraply-forening – Den Kinesiske Forening – blev etableret i 1991 i København og suppleret med en lørdagsskole i 1992 for at understøtte de nye generationer i at lære kinesisk sprog og kultur. Foreningen er i dag den største med omkring 500 betalende kinesiske familier.<sup>2</sup>

I det nye årtusinde kom de kinesiske migranternes etniske nicheøkonomi under åbenlyst pres fra andre migrantgrupper, der med succes præsenterede danskerne for nye typer af etnisk mad som det japanske, thailandske og vietnamesiske køkken. De kinesiske migranter formåede ikke at nyfortolke det kinesiske køkken, men forsøgte sig i stedet med at omlægge til f.eks. sushi. Det er blevet tydeligt i gadebilledet, at de kinesiske grillbarer og restauranter er blevet trængt i defensiven af andre etniske grupper og dansk uddannede restauratører med mod på at præsentere asiatisk mad af høj kvalitet. Ved indgangen til det nye årtusinde var den kinesiske økonomiske niche ikke længere attraktiv for anden-generationens kinesiske migranter, og da kinesisk migration som resultat af Kinas økonomiske udvikling derudover skiftede karakter til i dominerende grad at blive konstitueret af studerende og professionelle, var et århundredes kinesiske migrationshistorie på vej ind i en ny fase.

### **Nye migrationsmønstre med Kinas globalisering**

Efter magtskiftet i 1977, hvor Deng Xiaoping overtog ledelsen i Kina og officielt blåtampede emigration, begyndte mobiliteten fra Kina til Danmark igen at øges. Den kinesiske diaspora blev atter officielt værdsat og opfordret til at styrke Kinas økonomiske reformer med investeringer og viden (Thunø, 2001). Som følge heraf genoplivede mange lokaliteter som f.eks. provinserne Zhejiang og Fujian

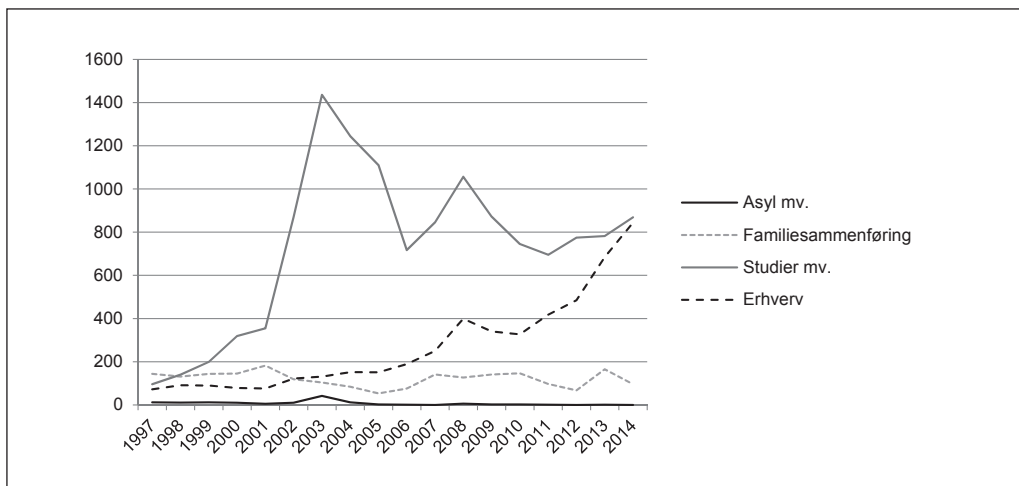
deres traditionelle migrationspraksisser, og migranter begyndte i stærkt stigende omfang at søge mod Europa, USA og Australien frem for til Asien.

Migranterne, som kom til Danmark, forsøgte sig først med at arbejde i grillbarer og restauranter, men blev hurtigt begrænset af de forringede indtjeningsmuligheder. I Europa blev den genoplivede kinesiske migration i stedet rettet mod Central- og Sydeuropa, hvor kinesiske migranter skabte et marked for salg af bl.a. billige kinesiske hverdagsvarer og tekstiler. I modsætning hertil blev kinesisk migration til Danmark og andre lande i Europa, Nordamerika og Australien fra slutningen af 1990'erne primært forøget pga. Kinas satsning på at hæve landets teknologiske og naturvidenskabelige niveau ved at opfordre kinesiske unge til at gennemføre deres studier i udlandet (Thunø, kommende).

Figur 2 viser, at uddannelse i Danmark blev det dominerende opholdsgrundlag for kinesisk indvandring i det nye årtusinde (primært personer på videregående uddannelser og ph.d.-uddannelser) med omkring 800 personer i 2014. Indførelsen i 2005 af studieafgifter for studerende fra lande uden for EU og strengere krav til kinesiske studerendes optag på danske folkehøjskoler førte umiddelbart til et fald i antallet af kinesiske studerende, men niveauet ser nu ud til at have stabiliseret sig. Samtidig steg antallet af kinesiske specialister (f.eks. ingeniører, IT-medarbejdere og forskere) og deres tilknyttede familiemedlemmer med opholdstilladelser i forbindelse med udøvelsen af et job i Danmark. Antallet af kinesiske migranter, som i denne periode blev familiesammenført med herboende kinesere eller danskere, forblev begrænset til under 200 årligt.

Kinas uddannelsessatsning i forhold til Danmark startede efter Kulturrevolutionen. I 1979 blev 20 kinesiske studerende på 17-18 år sendt til Danmark for først at lære dansk og

Figur 2. Årlig indvandring af personer fra Kina efter opholdstilladelsestyper



Kilde: Danmarks Statistik, »Statistikbanken, Befolkning og valg« (VAN8) ([www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk))

herefter at læse tekniske og naturvidenskabelige fag på Danmarks Tekniske Højskole og Københavns Universitet. De studerendes videre skæbne afspejler svagheden ved Kinas strategi i denne periode. De unge studerende foretrak næsten uden undtagelse livet i Vesten, og størstedelen af den første gruppe af studerende i Danmark opholder sig i dag stadig uden for Kina. Så vidt vi er informeret, er der kun en enkelt af dem, der har beholdt sit kinesiske statsborgerskab.<sup>3</sup>

Kinas satsning på at uddanne ungdommen i udlandet blev fra starten finansieret gennem statsstipendier, men i 1984 blev det tilladt at privatfinansiere udlandsstudier, og i 2014 var over 92 procent af de kinesiske studerende i udlandet selvbetalere (ICEF Monitor, 2014). Dette betød en kraftig vækst i antallet af kinesiske studerende i udlandet, men også, at relativt færre vendte tilbage, fordi myndighedernes disciplineringsredskaber over for selvbetalere ikke var specielt effektive. Tendensen til, at Kina mistede dygtige unge til udlandet, blev særligt udtalt efter juni 1989, hvor de kinesiske studerende i udlandet blev skræmte

og oprørte over den brutale nedkæmpelse af demonstranterne på Den Himmelske Freds Plads i Beijing og i andre kinesiske storbyer (Chang og Deng, 1992).

Ideologiske kampagner, der søgte at tvinge de studerende hjem, havde kun begrænset effekt, og i 1992 introducerede den kinesiske regering en mere fleksibel og imødekommende politik under sloganet: »Vi støtter studier i udlandet, opfordrer de færdiguddannede til at vende hjem og giver dem frihed til at komme og gå som de vil« (Simon og Cao, 2009: 219-220). Denne politik, som stadig fastholdes, varslede en begyndende ændring i den kinesiske ledelses opfattelse af den globale situation. Jiang Zemin, der var Kinas Kommunistiske Partis generalsekretær fra 1989 til 2002 og Folkerepublikkens præsident fra 1993 til 2003, mente, at: »den nuværende og fremtidige globale kamp grundlæggende [er] en kamp om højt kvalificerede mennesker« (Jiang, 2001: 31). Ifølge Jiang ville teknologisk innovation snarere end militær magt blive nøglen til succes på fremtidens globale scene, og Kina måtte finde på nogle modtræk,

hvis landet skulle klare sig i konkurrencen (Jiang, 2001).

Denne grundopfattelse har ført til en strategi, der tager sit udgangspunkt i ideen om hjernemobilitet snarere end hjerneflugt. Kina satser stadig på at få de højtuddannede til at vende tilbage, men ikke nødvendigvis permanent. Idealet er snarere, at de skal indgå i globale netværk for på den måde at skaffe Kina adgang til den mest avancerede viden og teknologi. Det passer udmærket med de forestillinger, som mange kinesiske udlandsstuderende gør sig, om at opnå »statsborgerskab i den udviklede verden«, dvs. at opnå en fleksibilitet, der gør det muligt for dem selv at vælge, hvor i verden de til enhver tid vil opholde sig (Fong, 2011).

Kina er nu blevet det land i verden, der har flest studerende uden for egne grænser, og i 2012 kom 22 procent af alle internationale studerende på videregående uddannelser i OECD-landene fra Kina (OECD, 2014). I Danmark afspejles kinesiske unges forøgede mobilitet for alvor i det nye årtusinde, hvor antallet af kinesere med opholdstilladelser til at studere overstiger alle andre typer af opholdsgrundlag frem til 2012, hvor de danske myndigheder udsteder flere tilladelser til kinesiske specialister og deres pårørende end til kinesiske studerende (jf. figur 2). En situation, der delvis afspejler, at kinesiske dimitterede opnår arbejde i Danmark, og at globaliseringen af danske og kinesiske virksomheder kræver import af specialiseret kinesisk arbejdskraft. De kinesiske studerende søger stadig primært mod de naturvidenskabelige og merkantile uddannelser, men der er også en stigende interesse for bl.a. professionsuddannelser inden for velfærdsområdet, hvor Danmark har et godt ry i Kina, og hvor de studerende ser ud til i høj grad at tage værdierne bag den danske velfærdsmodel til sig (Thøgersen, 2015).

### **Kinas diasporapolitik og dens aftryk i Danmark**

Omkring årtusindeskiftet havde Kinas styrkede økonomiske position i verden og globaliseringen generelt gjort det muligt at satse på den kinesiske diaspora til yderligere at styrke Kinas internationale position. Deng Xiaoping havde særligt haft fokus på at tilskynde den kinesiske diaspora i Sydøstasien til at foretage investeringer i Kina, men fra begyndelsen af årtusindet blev diasporapolitikken i overvejende grad vendt mod de nye kinesiske migranter, der primært slog sig ned i USA, Canada, Australien og Europa.

Som mange andre diaspora-lande betragter Kina i dag sin diaspora, der er spredt ud over et stort antal strategisk vigtige lande, som en betydningsfuld økonomisk og politisk magtfaktor i en stadig mere globaliseret verden. Diasporaens ressourcer og transnationale netværk baseret på informationsteknologiens mange muligheder har fået en tiltagende vigtig betydning for Kina. Kinas fortsatte økonomiske udvikling kræver ikke kun Kinas stærkere involvering i internationale forhold gennem en mere proaktiv udenrigspolitik (Yan, 2014). Den kræver også, at Kina styrker sit image, og det skal diasporapolitikken i tiltagende grad medvirke til. Præsident Hu Jintao, som ledede Kina fra 2002-2012, udtrykte således for første gang i 2011, at den kinesiske diaspora fremover forventedes at indtræde i rollen som *public diplomats* for Kina og styrke udlandets positive opfattelse af Kina samt bedrive lobbyvirksomhed til fordel for Kinas interesser i udlandet. Med andre ord skal diasporaen medvirke til at højne Kinas *soft power* for dermed at styrke Kinas position som dagsordensættende i internationale organisationer, bilaterale relationer, osv. (Thunø, kommende).

For at få diasporaens loyale støtte til at agere som *public diplomats*, styrke Kinas omdømme og påvirke de respektive civilsamfunds ikke-statslige aktører (medier, virksomheds-

ledere, tænketanke, forskere, religiøse ledere, NGO'er m.fl.) satser Kina fortsat på at udøve indflydelse på og definere diasporaen igennem tre klassiske områder: uddannelse, medier og foreninger. Den kinesiske stat investerer et ukendt, men omfattende antal ressourcer i at understøtte undervisningen i kinesisk sprog og kultur for nye generationer, invitere samme gruppe på sommerlejr i Kina osv. Staten opkøber og søger indflydelse på de kinesiske diasporamedier samt organiserer eller påvirker kinesiske frivillige foreninger gennem opbygningen af tætte relationer til lederne og gennem finansiering af f.eks. store paraply-konferencer i Kina (Liu, 1998; Sheng, 2015). Herudover er staten særligt interesseret i at få højtuddannede kinesere til at vende tilbage eller arbejde kortvarigt i Kina, og den forsøger at tiltrække talenterne til særlige innovationsklynger og inkubationsmiljøer i de mest økonomisk udviklede kinesiske storbyer eller tilbyde dem veludstyrede laboratorier på de bedste kinesiske universiteter (Zweig, 2013).

Kinas forstærkede fokus på at styrke de kinesiske migranternes loyalitet og indskrive diasporaen som *public diplomats* er i Danmark primært kommet til udtryk gennem etableringen af officielle foreninger og aktiviteter for studerende (Association of Chinese Students and Scholars in Denmark), for professionelle (Association of Chinese Experts in Denmark) og imod Taiwans selvstændighed (China Council for the Promotion of Peaceful National Unification Denmark). En koordineret handling fra de kinesiske ambassaders og konsulators side sikrer global udbredelse af disse foreninger, som herefter organiseres i større paraplyorganisationer, der lettere kan håndteres og samles til store konferencer og andre aktiviteter i Kina og udlandet. Disse aktiviteter finder sted parallelt til foreninger etableret på eget initiativ af kinesiske studerende og professionelle. Ligeledes udøver den kinesiske ambassade som i andre lande indflydelse på de seks kinesiske weekendsko-

ler i Danmark i form af undervisningsmaterialer og støtte til diverse skoleaktiviteter og undervisertræning. Skolernes organisering og drift finansieres imidlertid af skolernes brugere selv. For de kinesiske myndigheder udgør de officielle foreninger et potentielt redskab, men der er samtidig tale om en balancegang, da en for tydelig politisk styring kan skræmme mange studerende og andre migranter væk.

### **Nyt transnationalt migrationsmønster**

Kinas økonomiske udvikling og diasporapolitik har i Danmark såvel som i andre lande medvirket til at forandre mobiliteten fra Kina, og den særlige nicheøkonomi omkring restaurationsbranchen tiltrækker ikke længere kædemigranter i samme omfang som før. Kinesisk migration til Danmark består nu primært af studerende og erhvervsaktive. Danske uddannelsesinstitutioner udgør i stigende grad et trækplaster og er medvirkende til at forøge mobiliteten fra Kina til Danmark. En del dimittender forbliver i Danmark og finder arbejde baseret på deres danske uddannelsesbeviser, mens andre vender tilbage til Kina eller drager videre til andre lande. Kinesiske virksomheders forøgede globale aktiviteter har endvidere skabt basis for at etablere sig i udlandet og bl.a. ansætte kinesisk arbejdskraft. Dette er tilfældet i Danmark med f.eks. it- og televirksomheden Huawei og softwareudbyderen Asiainfo Linkage, som har åbnet nordiske servicecentre i hhv. København og Ålborg. I rekordåret 2014 var de kinesiske investeringer i Danmark dog stadig begrænset til, at 17 virksomheder etablerede sig eller udvidede deres aktiviteter (Børsen, 2014). Denne udvikling forventes at fortsætte og vil antageligvis bidrage til stigende indvandring af kinesiske specialister til Danmark.

Kinesisk migration til Danmark vil nok i mindre grad end tidligere blive permanent og snarere transnationalt defineret af bl.a. multinationale virksomheders skiftende behov

for arbejdskraft overalt i verden og kinesiske iværksætteres engagement i virksomheder i udlandet. De langsigtede virkninger af disse nye migrationsmønstre er svære at forudsige, men det højere uddannelsesniveau hos migranterne vil sandsynligvis betyde, at de kan aktivere netværk af stor betydning for det kulturelle, økonomiske og politiske samarbejde mellem Kina og Danmark. Hvor de tidlige migranter primært havde forbindelser til deres egen slægt og hjemstavn, vil den nye generation kunne knytte deres danske uddannelsesinstitutioner og arbejdspladser til centrale aktører mere bredt i kinesisk forsknings- og forretningsliv.

Samtidig er der en god chance for, at fremtidens permanent eller midlertidigt tilflyttede kinesere stadig vil blive opfattet positivt af majoritetssamfundet, ligesom det i høj grad var tilfældet med de tidligere generationer af kinesiske migranter. Fremtidens migranter fra Kina til Danmark vil overvejende stå for typiske middelklasseværdier som selvforørgelse, høj vægt på uddannelse af den opvoksende generation, vidensdeling i internationale netværk osv. Kinesiske studerende på de danske uddannelsesinstitutioner og de erhvervsaktive kinesiske specialister vil, uanset om de tager tilbage eller forbliver i Danmark, højst sandsynligt komme til at stimulere et endnu mere tæt og langsigtet samarbejde mellem Danmark og Kina inden for alle samfundsområder.

## Noter

1. I denne artikel er »diaspora« bredt defineret som heterogene, mobile grupper af mennesker spredt på mange destinationer, men med en fortsat orientering i forhold til »hjemland« og fastholdelse af en eller anden type af etnisk gruppemarkering.
2. Se foreningens hjemmeside: [www.huaren.dk/foreningen/](http://www.huaren.dk/foreningen/), tilgået d. 4. januar 2016.
3. Oplysningerne bygger på Stig Thøgersens interviews i 2013 med to studerende fra denne gruppe. Se desuden Thøgersen (under udgivelse).

## Referencer

- Andreassen, Rikke og Anne Folke Henningsen (2011), *Menneskeudstilling. Fremvisninger af eksotiske mennesker i Zoologisk Have og Tivoli*, København: Tiderne Skifter.
- Benton, Gregor og Edmund Terence Gomez (2008), *The Chinese in Britain, 1800-Present: Economy, Transnationalism, Identity*, New York: Palgrave Macmillan.
- Benton, Gregor og Frank N. Pieke, red., (1998) *The Chinese in Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Børsen (2014), »FAKTA Kinesiske investeringer i Danmark«, 31. december, p. 10.
- Baark, Erik (2000), »Wires, Codes and People. The Great Northern Telegraph Company in China 1870-90«, i Brødsgaard, Kjeld Erik og Mads Kirkebæk, red., *China and Denmark: Relations Since 1674*, Copenhagen: NIAS Press, pp. 119-52.
- Chang, Parris og Zhiduan Deng (1992), »The Chinese Brain Drain and Policy Options«, *Studies in Comparative International Development*, 27(1): 44-60.
- Fong, Vanessa (2011), *Paradise Redefined: Transnational Chinese Students and the Quest for Flexible Citizenship in the Developed World*, Stanford: Stanford University Press.
- Gjerø, Simon Rom (2008), *Kaldet til Kina: danske missionærers liv og oplevelser i Manchuriet 1893-1960*, Højbjerg: Univers.
- Harnisch, Thomas (1999), *Chinesische Studenten in Deutschland: Geschichte und Wirkung Ihrer Studienaufenthalte in Den Jahren von 1860 bis 1945*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, 300.
- Hinrup, Hans Jørgen (2008), *Danmark i Shanghai: 1846 til 1962*, Aarhus: Statsbiblioteket.
- ICEF Monitor (2015), *Number of Chinese outbound students up by 11% in 2014*, 31. marts.
- Jiang, Zemin (2001), *Lun »sange daibiao«* (Om »de tre repræsentationer«), Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe.
- Levine, Marilyn A. (1993), *The Found Generation. Chinese Communists in Europe during the Twenties*, Seattle & London: University of Washington Press.
- Liu, Hong (1998), »Old Linkages, New Networks: The Globalization of Overseas Chinese Voluntary Associations and Its Implications«, *The China Quarterly*, 155: 582-609.
- Live, Yu-Sion (1998), »The Chinese Community in France: Immigration, Economic Activity, Cultu-

- ral Organization and Representations«, i Benton, Gregor og Frank N. Pieke, red., *The Chinese in Europe*, New York: St. Martin's Press, pp. 96-124.
- Nielsen, Hanne Grove (1985), *Daloon, 25 års jubilæum, 1960-1985*. Nyborg: Daloon.
- OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, pp. 350, 356-9.
- Sheng, Ding (2015), »Engaging Diaspora Via Charm Offensive and Indigenised Communication: An Analysis of China's Diaspora Engagement Policies in the Xi Era«, *Politics*, 35(3-4): 230-44.
- Simon, Denis Fred og Cong Cao (2009), *China's Emerging Technological Edge: Assessing the Role of High-End Talent*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thunø, Mette (1997), *Chinese Migration to Denmark: Catering and Ethnicity*. Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet.
- Thunø, Mette (2001), »Reaching out and Incorporating Chinese Overseas: The Trans-Territorial Scope of the PRC by the End of the 20th Century«, *The China Quarterly*, 168: 910-29.
- Thunø, Mette (kommende), »China's New Global Position: Changing Policies towards the Chinese Diaspora in the 21<sup>st</sup> Century«, London: Routledge.
- Thøgersen, Stig (2015), »»I will change things in my own small way«: Chinese Overseas Students, »Western« Values, and Institutional Reform«, *Journal of Current Chinese Affairs*, 44(3): 103-24.
- Thøgersen, Stig (under udgivelse), »Chinese Students in Europe: Policies, Experiences and Prospects«, *European Review*, 24 (2), maj, 2016.
- Watson, James L. (1975), *Emigration and the Chinese Lineage: The Mans in Hong Kong and London*, Berkeley: University of California Press.
- Yan, Xuotong (2014), »From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement«, *The Chinese Journal of International Politics*, 7(2): 153-84.
- Zhuang, Guotu og Jingying Zhang (2012), »Zhongguo xin yimin de leixing he fenbu« (»Kategorisering og distribution af Kinas nye migranter«), *Shehui Kexue* (Social Science), 12: 4-11.
- Zweig, David og Huiyao Wang (2013), »Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China's Search for Talent«, *The China Quarterly*, 215: 590-615.

# Kina i nyhederne: Vi klapper ikke, når et autoritært styre har noget at fejre

Laura Dombernowsky, ph.d. i Kinastudier, Aarhus Universitet,  
lauradombernowsky@gmail.com

Kina kritiserer den vestlige mediedækning for at tegne et negativt billede af landet. Vestlige medier forstår ikke Kina, lyder kritikken. Indtil videre findes der kun få systematiske analyser af, hvordan eksisterende opfattelser af Kina som en voksende militær, politisk og økonomisk stormagt afspejler sig i den danske mediedækning. Som et eksempel på Kina-billedet i danske medier undersøger jeg, hvordan Kinas fejring af 70-året for afslutningen på Anden Verdenskrig i september 2015 blev dækket af Politiken, Jyllands-Posten, Berlingske og DR Online. Analysen viser, at de danske medier fokuserer på militærparadens betydning for markeringen af en ny, stærk politisk leder både indadtil og udadtil, men undlader at fokusere på befolkningen samt på militærparadens historiske, politiske og ceremonielle betydning. I stedet fremlægger medierne fortolkninger af timingen for paraden ved at anvende eksisterende fortællingsrammer om Kina som et autoritært styre med uforløste geopolitiske konflikter i nærområdet samt indenrigspolitiske udfordringer som konsekvens af den faldende økonomiske vækst.

Set fra Kina er der ingen tvivl om, at den vestlige mediedækning er unuanceret, forudindtaget og bidrager negativt til at skabe frygt for Riget i Midten. Således skriver den kinesiske debattør Tan Haojun (2008) i et debatindlæg på en hjemmeside etableret af den kinesiske regering:

»[H]vis medierne er fjendtligt indstillet over for Kina, bevidst bytter om på sort og hvidt, fordrejer sandhe-

den og sviner Kina til, så har [udlændinge] naturligvis ikke mulighed for at forstå Kina« (oversat af forfatter).

I det følgende vil jeg undersøge, om det står så galt til med den danske mediedækning af begivenheder i Kina. Det vil jeg gøre ved at analysere, hvordan den stort anlagte kinesiske fejring af 70-året for afslutningen på Anden Verdenskrig i september 2015 blev dækket i danske medier.

Artiklens fokus på, hvordan danske medier fortalte historien om begivenheden, skal ses som et eksempel på, hvordan eksisterende opfattelser af Kina som en voksende militær, politisk og økonomisk stormagt afspejler sig i danske mediers Kina-dækning. Analysen bygger på artikler i Politiken, Jyllands-Posten, Berlingske og DR Online.

## En snæver dagsorden

På trods af Kinas øgede globale indflydelse findes der kun begrænset analyse af, hvordan Kina bliver dækket i internationale medier. Ifølge Seib og Powers (2010) kan man ikke tale om én samlet Kina-dækning. I stedet konkluderer de, at medier som BBC, CNN og Deutsche Welle (DW) prioriterer forskelligt i deres nyhedsdækning. De finder således, at mens BBC's Kina-dækning fokuserer på

politiske begivenheder, heriblandt fremstillingen af svagheder i Kinas politiske system og samfund, så undgår CNN International kontroversielle politiske emner og kritik af Kinas ledelse. DW's tilgang til nyheder om Kina adskiller sig ved at lægge større vægt på landets stadig vigtigere rolle i den globale økonomi og international politik. Seib og Powers konkluderer, at de tre mediehusers dækning repræsenterer tre forskellige tilgange til Kina-dagsordenen:

»[S]narere end at opfatte BBC, CNN og DW som leverandører af tilsvarende serviceydelse og derfor som værende i konkurrence om at nå målgrupper, så er der tale om tre forskellige tilgange (...) tre forskellige typer nyheder (dagsordener) om Kina, og tre forskellige måder at præsentere (fortællingsrammer om) de Kina-relaterede historier« (Seib og Powers, 2010: 41, oversat af forfatter).

I sin analyse af BBC News, New York Times og The Economists dækning af Kina i efteråret 2013 konstaterede Griffith (2013), at Kina-dækningen koncentrerer sig om fem hovedtemaer: Økonomi, politik, udenrigsaffægender, national sikkerhed, menneskerettigheder samt miljø. Griffith konkluderede, at politiske emner i halvdelen af tilfældene omhandlede korruption, samt at mere end en tredjedel af artiklerne om miljø omhandlede forurening. Denne tendens skyldtes, at: »Rapportering om Kina synes at være mere om bekræftelse af eksisterende overbevisninger og ideer snarere end om noget nyt og banebrydende« (Griffith, 2013. Oversat af forfatter). Det betyder, ifølge Griffith, at nyhedsdækning, der kan give bedre indsigt i social forandring, kinesisk kultur samt udviklingen i områder uden for de store vækstcentre på østkysten, stort set er fraværende. I stedet bliver »Kina-historien« fortalt gennem en række konventionelle fortællingsrammer (*frames*) om en dynamisk økonomi, omfattende korruption og forurening samt fortsatte krænkelse af menneskerettigheder (Griffith, 2013).

Fortællingsrammer henviser til de principper,

der ligger bag udvælgelse, vinkling og præsentation af nyhedshistorier for at gøre dækningen af en sag eller begivenhed forståelig og meningsfuld for modtagerne (Entman, 1993: 52). Fortællingsrammer læner sig derfor op ad en vinkel eller problemstilling, som modtageren allerede kender til. Ifølge Entman (1993: 52) udvælger journalister nogle aspekter af en opfattet virkelighed og gør dem mere iøjnefaldende, så bestemte problemstillinger, fortolkninger, moralske bedømmelser og/eller løsningsforslag bliver foretrukket.

Bortset fra et speciale af tidligere RUC-studerende Lü Mingou (2010) om, hvilke fortællingsrammer der dominerer den danske avisdækning af Kina, findes der endnu ingen systematisk analyse af danske mediers Kina-dækning. I specialet identificerer Lü tre overordnede fortællingsrammer, som han benævner: Menneskerettighedsovergreb i Kina; Kina vokser; og danske organisationer i Kina (Lü, 2010: 49). En væsentlig del af danske avisers historier om Kina falder dermed inden for disse tre fortællingsrammer.

Mens der kun findes begrænset analyse af danske mediers Kina-dækning, så har den samlede danske udlandsdækning været genstand for flere danske undersøgelser. Og her står det ifølge Kabel (2006) ikke så skidt til, hvad angår formidling af information om demografi, økologisk balance eller ubalance, eksportstatistikker, indkomstforskelle, byudvikling og turistseværdigheder til danske læsere, seere og lyttere. Men, understreger Kabel (2006: 68): »vi deler ikke i samme omfang en reel viden om livsstil, religion og bærende kulturelle søjler, der er fundamentet for, hvordan livet udfoldes i samfundet og organiseres i fjerne lande og kulturer.« Det medfører, at: »vores og deres meget forskellige handlinger og reaktionsmønstre bliver uforståelige og skræmmende, verdenen bliver skarpt delt op i dem og os.« Selvom den »kultursensitive« journalistik, ifølge Kabel (2006:79), ikke kan erstatte den ofte helt nødvendige internatio-

nale konflikt- og brændpunktjournalistik, så kan den supplere: »med beskrivelser af flere facetter af den vide verden.«

Haahr og Holms (2003) studie af Jyllands-Postens udlandsdækning viser da også, at danske avislæsere efterspørger nyhedsdækning, der kan give indblik i de skæbner, drømme og kulturforhold, der præger livet i andre lande. Deres undersøgelse viser, at Jyllands-Postens læsere interesserer sig mere for samfundet og individerne end den klassiske udenrigsdæknings fokus på politik og stater: »De ønsker at få et indblik i det, der rører sig i det civile samfund« (Haahr og Holm, 2003: 192).

### **Negative fremstillinger af store kinesiske begivenheder**

»Kina bliver ofte fremstillet som denne her store, røde, farlige drage, men hvis udlændinge kommer til at lære den at kende, vil de finde ud af, at det faktisk er en sød drage« fortalte Liu An (pseudonym), en journaliststuderende på Tsinghua Universitets kandidatuddannelse i International Journalistik og Kommunikation (Dombernowsky, 2015). I mine interviews med kinesiske journaliststuderende fra 2010 til 2013 har jeg ofte mødt forundring og skepsis over vestlige mediers negative dækning af Kina. Mine informanternes opfattelse af vestlige medier er ikke enestående, men de adskiller sig fra andre kinesiske borgere ved, at deres udtalelser bygger på deres egen intense læsning af især amerikanske og britiske medier. I løbet af deres studie er de blevet trænet i både at tage ved lære af vestlige mediers journalistiske stil samt at forholde sig kritisk til vestlige mediers Kina-dækning. De er især kritiske over for vestlige journalisters manglende indsigt i kinesiske forhold, de griner ad vestlige journalisters begrænsede kinesisk-kundskaber og deres afhængighed af kinesiske assistenter, og de er uforstående over for den måde, vestlige journalister vinkler historierne. En anden studerende fra Tsinghua Universitet, Ji Xiuqing (pseudonym), mente, at vestlige

medier havde tendens til at se noget fordækt bag selv en positiv nyhed, og pegede på en – ifølge hende – misforstået dækning af Kinas fejring af 60-året for Folkerepublikken Kina med en stor militærparade på den Himmelske Freds Plads i 2009:

»Fejringen af 60-året for Folkerepublikken Kina blev i Kina generelt set som en positiv begivenhed, men udenlandske medier beskrev i stedet militærparaden som et stort show-off, som om der var noget fordækt bag det hele« (Dombernowsky, 2015).

Mine kinesiske informanter havde kort og godt svært ved at genkende deres land i vestlige mediers nyhedsdækning.

Kinesiske og vestlige mediers modstridende fremstillinger af »det ægte Kina« (*zhenshi de Zhongguo*) er et centralt tema i Latham (2009) analyse af mediedækningen før og under De Olympiske Lege i Beijing i 2008. Mens Kina ønskede at bruge De Olympiske Lege til at give verden mulighed for »bedre at forstå det ægte Kina« (Tan, 2008), så var udenlandske journalister ifølge Latham opsatte på at finde ud af, hvad der gemte sig under overfladen:

»Selvom de til en vis grad blev gjort tavse af det imponerende organisatoriske og sportslige arrangement forbundet med legene, forsøgte udenlandske journalister alligevel på egen hånd at afdække »det ægte Kina« bag ved, hvad de antog, var statslig propaganda, officiel afledning af offentligheden og den »olympiske falskhed« (Latham, 2009: 26. Oversat af forfatter).

### **Dansk dækning af militærparaden**

I begyndelsen af september 2015 var der igen lagt op til fest. Himlen over Beijing var blå i flere dage, der var blevet annonceret særlige nationale fridage, Folkets Befrielseshær underholdt med opvisning af det nyeste isenkram i en stort anlagt militærparade, balletten havde indøvet en ny koreografi til en gallaforestilling, og alt sammen kunne ses og genses flere gange i løbet af de næste dage på

CCTV: En værdig markering af »70-året for det kinesiske folks modstandskrig mod Japan og verdenskrigen mod fascismen« (*Zhongguo renmin kangri zhanzheng ji shijie fan faxi zhanzheng shengli 70 zhounian*).

I det følgende vil jeg vise, hvilke fortællingsrammer Politiken, Berlingske, Jyllands-Posten og DR Online anvendte til at fortælle historien om Kinas markering af 70-året for afslutningen på Anden Verdenskrig. Alle fire medier fortæller, at militærparaden giver anledning til at markere, at Kina har en ny stærk ledelse. Men de fremlægger forskellige fortolkninger af, hvorfor det er nødvendigt netop nu. Disse fortolkninger bygger på eksisterende fortællingsrammer om Kina som et autoritært styre med uforløste geopolitiske konflikter i nærområdet samt indenrigspolitiske udfordringer som konsekvens af den faldende økonomiske vækst.

#### *Et autoritært styre: nu og i fremtiden*

Militærparaden var den 15. i rækken siden 1949. Mens alle tidligere parader havde været afholdt på Kinas Nationaldag, var denne uden for nummer og gav i princippet præsident Xi Jinping mulighed for at cementere sin magtposition knap tre år inde i sin regeringstid, fremfor at skulle vente til fejringen af 70-året for Folkerepublikken Kina i 2019.

Det historiske tilbageblik, som markeringen giver anledning til, er især afspejlet i Berlingskes artikel. I artiklen forklarer Karner, hvordan historieskrivningen om Anden Verdenskrig bliver brugt aktivt til at danne et bestemt nationalt selvbillede i Kina:

»Den kinesiske offerrolle og omverdenens manglende forståelse er blevet en indgroet del af Kommunistpartiets historiefortælling – stort set altid kombineret med egne bedrifter. Til tider i en ikke helt stilren overensstemmelse med sandheden« (Karner, 2015).

Fortællingsrammen om Kina som et autoritært styre med nationalistiske undertoner bliver i artiklen bakket op af Karners iagtta-

gelses af de kinesiske myndigheders kontrol med hele hovedstaden, bl.a. at vejnettet er afspærret, metroen er lukket, sikkerhedsstyrker og knap en million borgervagter er sendt på gaden og selv vejret er underlagt kontrol. Dermed understreger Karner fortællingsrammen om, at militærparaden er en magtdemonstration, der er »designet til at række både frem og tilbage i tiden«.

#### *Geopolitiske interesser – Kina sender signaler til omverdenen*

Kinas geopolitiske interesser er et centralt tema i artiklerne fra Berlingske, Jyllandsposten og DR Online – især lægges der vægt på Kinas forhold til Japan og Rusland. På DR Online beskriver Leanderdal (2015), at Kina ønsker at »signalere til Japan, at Kina er blevet uafhængigt og at de har et militær, der bliver mere og mere moderne.«

Jyllands-Postens korrespondent i Moskva, Funder Larsen, bringer et russisk perspektiv på militærparaden og understreger, at præsident Putins optræden som æresgæst er en gengældelse af den modtagelse, Kinas præsident Xi Jinping fik ved Ruslands markering af afslutningen på Anden Verdenskrig i maj 2015. Rusland og Kina har nærmet sig hinanden, og når Kina spiller med musklerne, er det ikke en geopolitisk trussel for Rusland:

»Hos naboen i nord, Rusland, giver den mere selvsikre kinesiske fremtoning ikke anledning til panderynker, for forholdet mellem de to lande er tættere, end det har været i mere end et halvt århundrede« (Funder Larsen, 2015).

De gode relationer mellem Kina og Rusland og præsident Putins rolle som æresgæst bliver også bemærket af Berlingske som:

»En tydelig markering af de tætte relationer, Kina og Rusland har knyttet under de to præsidenters ledelse. Et parløb, der ikke mindst bygger på et fælles ønske om at danne modvægt til amerikansk hegemoni« (Karner, 2015).

### *Indenrigspolitiske problemer: Kina har brug for at markere en stærk ledelse*

Hvor Berlingske, DR Online og Politiken lægger vægt på Kinas geopolitiske interesser og understreger de signaler, militærparaden sender udadtil, fokuserer Politiken i stedet på militærparadens indenrigspolitiske betydning. Politikens artikel »Væk med problemerne, nu er der militærparade« er fortalt gennem en overordnet fortællingsramme, der formidler budskabet om, at Kinas ledelse har brug for at signalere stabilitet midt i en tid med faldende aktiekurser og lavere økonomisk vækst. Militærparaden skal forstås som »en begivenhed for kineserne«, skriver Rathcke (2015). Til at underbygge den fortolkningsmulighed inddrager han information om de problemer, der har plaget den kinesiske ledelse op til militærparaden:

»Præsident Xi Jinping har flere grunde til at holde militærparaden. For det første skal den understøtte hans nationalistiske politik om genopbygningen af et stærkt Kina, som han og kommunistpartiet fører mod nye sejre« (Rathcke, 2015).

Til at underbygge fortællingsrammen om en stærk ledelse henviser Rathcke til de intense forberedelser op til militærparaden og den øgede censur på internettet, der skulle sikre, at paraden blev en succes samt aflede »1.3 milliarder kineseres opmærksomhed« fra Kinas indenrigspolitiske problemer. I den øvrige danske dækning af militærparaden er det kinesiske civilsamfund dog fraværende. I Berlingske understreger Karner (2015), at der ikke var tale om en folkefest: »For de fleste kinesere er paraden mest en kærkommen ekstra fridag. Inviteret er de ikke. Tværtimod. Det er ikke en fest for folket.«

### **Kina i den danske mediedækning**

De fortællingsrammer, danske medier bruger til at fortælle om Kinas fejring af 70-året for afslutningen på Anden Verdenskrig, viser de prioriteringer, journalisten og redaktionen laver, når de udvælger, hvilke informationer,

argumenter og fortolkningsmuligheder de vil lægge frem for de danske læsere. Set i lyset af, at Kina valgte at markere 70-året for afslutningen på Anden Verdenskrig med en militærparade, er det ikke overraskende, at en gennemgående fortællingsramme i den danske mediedækning omhandler de signaler, Kina sendte til omverdenen om moderniseringer af Kinas militær og de styrkede relationer til Rusland. Mere overraskende er det, at beskrivelser af selve paraden fylder relativt lidt. Pladsen er i stedet givet til at fortælle danske læsere om indenrigspolitiske problemer, Kinas Kommunistiske Partis vej til sejren over Japan, kinesisk nationalisme samt myndighedernes kontrol med internet, vejnet og vejrforhold før og under militærparaden. Hvilken rolle militærparader har spillet i Kinas historie siden 1949, hvordan forholdet mellem de tilstedeværende politiske ledere kan fortolkes, hvordan militærparaden bliver opfattet af den kinesiske befolkning, hvordan almindelige kinesere tilbragte deres ekstra fridage og hvordan de forholdt sig til den officielle kinesiske fortolkning af Kinas sejr over Japan og fascismen, bliver den danske læser derimod ikke klogere på. Fraværet af den kinesiske befolkning i den danske dækning af Kinas markering af 70-året for afslutningen på Anden Verdenskrig bekræfter en fortælling om Kina som et autoritært styre med geopolitiske konflikter i forhold til nabolandene og med indenrigspolitiske udfordringer. Og det er ikke noget, der får journalisterne til at klappe i hænderne.

### **Referencer**

- Dombernowsky, Laura (2015), *Becoming Professional: Competing Standards and Values of Chinese journalism*, Aarhus: SUN-TRYK Fællestrykkeri for Sundhedsvidenskab og Humaniora.
- Entman, Robert M. (1993), »Framing: Toward clarification of a fractured paradigm«, *Journal of Communication*, 43(4): 51-8.
- Funder Larsen, Poul (2015), »Kinas store militærparade er en magtdemonstration med Vladimir Putin som æresgæst«, *Jyllands-Posten*, 2. september, s. 20.

- Griffith, Daniel (2013), »The international media coverage of China: Too narrow an agenda«, *Reuters Institute for the Study of Journalism*. Tilgået 31. oktober 2015 på: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/The%20international%20media%20coverage%20of%20China%20-%20Too%20narrow%20an%20agenda.pdf>.
- Haahr, Jens Henrik og Hans-Henrik Holm (2003), *Meget større end du tror: Avislæsere og udenrigspolitik*, Aarhus: Center for Journalistik og Efteruddannelse.
- Kabel, Lars (2006), »Journalistik om flere af verdens mange virkeligheder«, *Journalistika*, 2: 67-83.
- Karner, Lasse (2015), »Kanoner, kommunister og kampen om historien«, *Berlingske*, 4. september, s. 18.
- Latham, Kevin (2009), »Media, the Olympics and the Search for the »Real China««, *The China Quarterly*, 197: 25-43.
- Leanderdal, Hanna (2015), »Kæmpe parade i Beijing: Kina spænder militære muskler«, 2. september, tilgået d. 1. november 2015 på: [www.dr.dk/nyheder/udland/kaempe-parade-i-beijing-kina-spaender-militaere-muskler](http://www.dr.dk/nyheder/udland/kaempe-parade-i-beijing-kina-spaender-militaere-muskler)
- Lü, Mingou (2010), *Den danske framing af Kina: Et blik på hvordan danske aviser dækker Kina og kinesiske forhold*, speciale, Roskilde Universitet, Institut for Kommunikation, Virksomhed og Informationsteknologier. Tilgået d. 2. januar 2016 på: <http://rudar.ruc.dk/handle/1800/5420>
- Rathcke, Kim (2015), »Væk med problemerne, nu er der militærparade«, *Politiken*, 3. september, s. 11.
- Seib, Philips og Shawn Powers (2010), *China in the news: A comparative analysis of the China coverage of BBC World Service, CNN International, and Deutsche Welle*, Los Angeles: USC Center on Public Diplomacy. Tilgået d. 15. januar 2016 på: [http://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/legacy/media/China\\_in\\_the\\_News\\_Report.pdf](http://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/legacy/media/China_in_the_News_Report.pdf)
- Tan, Haojun (2008), »北京奥运，让世界了解真实的中国« [»Beijings Olympiske Lege: Lad verden forstå det ægte Kina«], *Zhongguo Wang* [China.com.cn], 21. august, tilgået d. 2. januar 2016 på: [www.china.com.cn/review/txt/2008-08/21/content\\_16287288.htm](http://www.china.com.cn/review/txt/2008-08/21/content_16287288.htm)

# Iagttagelser om udviklingen af et historisk gensidigt forhold mellem Danmark og Kina

**Friis Arne Petersen, Danmarks ambassadør i Kina, 2010-2015,  
Danmarks ambassadør i USA, 2005-2010,  
nuværende ambassadør i Berlin, fripet@um.dk**

Efter 65 års samarbejde er omfanget af det dansk-kinesiske forhold bemærkelsesværdigt. Danmark ligger i top blandt EU-landene, når det gælder politisk kontakt og eksport. Efter statsminister Lars Løkke Rasmussens sidste møde med den kinesiske præsident Xi fremhævede Xi vores »frugtbare udveksling og samarbejde« og 12 områder med nye muligheder. Præsident Xi betegner det bilaterale forhold som værende »an all time high.« Samarbejdet omfatter retlig samarbejde, klageadgang, intellektuelle rettigheder, menneskerettigheder, Arktis, sikker skibsfart og klimaforandringer. Tendensen gælder også udenrigs- og sikkerhedspolitikken, hvor Kina lod en fregat deltage i den danske mission for at bortskaffe Syriens kemiske våben. Danmark er et af de få samfund i verden, som Kina lader sig inspirere af. Det økonomiske diplomati betyder, at Danmark supplerer udenrigs- og sikkerhedspolitikken med sektorudenrigspolitik og skaber nye muligheder for at sikre vores danske prioriteter og holdninger.

Efter 65 års samarbejde er bredden og dybden af det dansk-kinesiske forhold bemærkelsesværdig. Danmark ligger i top blandt EU-landene, når det gælder politiske relationer, understreget af omkring 50 ministerbesøg inden for de seneste 5-6 år. Et endnu vigtigere resultat er de tilsvarende mange kinesiske minister- og viceministerbesøg i Danmark. Set på eksporten per indbygger (varer og tjenesteydelser) er Danmark også med helt i top. Vi er oven i købet et af de få

lande med overskud på handelsbalancen med Kina. Danmark har som det eneste EU-land i gruppen af store eksportører haft en fortsat høj vækst i eksporten over de senere år. Kulturelt krones udviklingen af et dansk-kinesisk kulturår, der havde sit højdepunkt i 2014 til 2015.

Da statsminister Lars Løkke Rasmussen havde haft møde i New York d. 28. september 2015 med den kinesiske præsident Xi Jinping, udsendte det statslige kinesiske nyhedsbureau en udtalelse, hvor Xi i sin gennemgang af vores »frugtbare udveksling og samarbejde« fremhæver hele 12 områder, hvor Danmark og Kina samarbejder tæt og har nye muligheder: videnskabeligt samarbejde, uddannelse, landbrug, sundhed, energi, miljø, dansk-kinesisk trekants-samarbejde med Afrika inden for bæredygtig udvikling, transportsamarbejde i forbindelse med Silkevejsinitiativet, ungdoms- og studenterudveksling samt turisme. Under dronningens statsbesøg i Kina i april 2014 betegnede præsident Xi det bilaterale forhold som værende »an all time high«. Sammenfattende har skiftende danske regeringer således i løbet af de sidste 65 år skabt en meget positiv udvikling, hvor vores to lande har fundet mange fælles interesser. Tendensen er, at der åbnes op for

fortsat tættere samarbejde på flere samfundsområder.

Indgåelsen i 2008 af det såkaldte »Omfattende Strategisk Partnerskab« på statsministerniveau er en væsentlig grundsten for denne udvikling, og vi har de senere år set en stadig større efterspørgsel fra kinesisk side efter samarbejde på flere økonomiske, endog på mere politiske områder. Det gælder det retlige samarbejde, hvor Ombudsmanden støtter fremme af uvildige klageinstanser i Kina (jf. Bering Liisberg og Ougaard i dette temanummer). Der er indgået en aftale om intellektuelle rettigheder med Patent- og Varemærkestyrelsen, og der åbnes for samarbejde om Kinas udviklingsbistand til Afrika på især energi- og klimaområdet, hvor der er rig mulighed for at skabe synergi mellem den høje kvalitet i dansk udviklingsbistand og øgede muligheder for danske erhvervsinteresser. Vi er ved at fordoble vores menneskerettighedsprogram til nye og vigtige aktører i det kinesiske civilsamfund. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område har Kinas faste observatørstatus i Arktisk Råd banet vejen for samarbejde på områder med fælles interesser såsom sikker skibsfart, kommerciel udnyttelse af mulighederne i Arktis og forskning i klimaforandringer og glaciologi. Tendensen gælder også bredere, f.eks. tilmeldte Kina overraskende en fregat til at ledsage den danske ledede mission i FN-regi for at bortskaffe Syriens kemiske våben.

Tre forhold har været afgørende for, at der har kunnet opnås så betydelige resultater i forholdet mellem Kina og Danmark. For det første har dansk erhvervsliv mange globale virksomheder, både store og små, hvoraf mange meget tidligt har forstået og troet på mulighederne i Kina. Der er i dag mere end 500 danske virksomheder til stede i Kina. Samlet har de efter et konservativt skøn skabt mere end 250.000 arbejdspladser i Kina. Det svarer til knap en femtedel af det private danske arbejdsmarked.

Den anden betingelse for udviklingen er det gunstige historiske grundlag. Danmarks tidlige anerkendelse af Folkerepublikken i januar 1950 huskes endnu i dag. Samtidig er Danmark det eneste land med ubrudte diplomatiske relationer til Kina siden 1908. Dronningens fremsynede officielle besøg til Kina i september 1979 som første vestlige statsoverhoved efter åbningen af Kina i 1978 konsoliderede yderligere udviklingen. Siden statsminister Poul Hartlings besøg i Kina i oktober 1974 har samtlige statsministre besøgt Kina, og intensiteten er øget støt gennem årene som en spejling af de gradvis større fælles interesser.

For det tredje foregår de bilaterale bestræbelser inden for en stadig bedre ramme af fælles europæisk politikudvikling, som sikrer ikke mindst de mindre europæiske lande en mere balanceret interessevaretagelse, som det mere ligeværdige forhold mellem EU og Kina giver. Det gælder f.eks. handelspolitikken, hvor et muligt perspektiv er en partnerskabsaftale, investeringsaftaler og på længere sigt måske frihandel, håndteringen af menneskerettighedssager og det finansielle område. EU er også en væsentlig platform for at engagere Kina i de store udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager, G20 og samarbejdet med andre globale vækstøkonomier.

Samlet set giver disse tre forhold en unik platform for dansk Kina-politik. Vi overser ofte, at mange af de andre europæiske lande i navnlig øst og syd mangler den første betingelse – konkurrencedygtige og globale virksomheder – og at de samme lande ikke har drevet deres politiske, regulatoriske standarder så højt og ambitiøst, som Danmark har gjort det på næsten alle områder. Disse to forhold betyder både, at disse andre europæiske lande ikke har de private aktører, det kræver at samarbejde med Kina og høste fordel af det kinesiske marked, samt at den kinesiske regering har en langt mindre offensiv

interesse for myndighedssamarbejde med de pågældende lande.

### **Sampil med Kinas reformdagsorden**

Enhver udvikling med et momentum som det dansk-kinesiske forhold rejser spørgsmålet om holdbarheden på sigt. Samme spørgsmål kan stilles ved den nuværende kinesiske økonomiske og politiske model, hvor den enorme økonomiske vækst har strukturelle ubalancer, massive miljødelæggelser og magtmisbrug som alvorlige sideeffekter. Efter min vurdering kan svaret være bekræftende på begge områder – men med visse forbehold. Nøglen er i begge tilfælde et skifte fra kvantitet til kvalitet. Målet er en langt mere socialt, økonomisk, miljø- og energimæssig bæredygtig model. Den nuværende kinesiske ledelse synes i høj grad at erkende dette behov, og udfordringen ligger i at gennemføre denne yderst vanskelige omstilling i de kommende år.

Deng Xiaoping beskrev tilbage i de dramatiske 1970'ere en 100-års udviklingsplan for Kina i tre etaper: I de første 35 år konsolideredes landet i et mere stabilt fællesskab efter de foregående årtiers krige og borgerkrige. I de næste 35 år skabtes øget velstand med økonomisk vækst som motor for udviklingen. Og i de kommende 35 år skal der skabes et balanceret og bæredygtigt samfund, hvor der er plads til både samfund og den enkelte i en utopi, der i bedste fald ikke er ulig de danske nationalromantikeres i det 19. århundrede.

Fra kinesisk side er man ikke blind for denne sammenligning. Danmark ses – sammen med øvrige skandinaviske lande – som et af de få samfund i verden, som Kina gerne opstiller som forbilleder. H.C. Andersen har hjulpet til at grundlægge kendskabet og interessen, men i dag er dansk erhverv og dansk politik på miljø, energi, sundhed og fødevarer naturligvis meget vigtigere, sammen med vores velfærdssystem og et yderst lige samfund uden korruption. Vi har et dynamisk velfærdssam-

fund med orden i økonomien og konkurrencedygtige virksomheder og ser med kinesiske øjne ud som et seriøst bud på verdens lykkeligste folk.

Den nye kinesiske ledelse er bevidst om det historiske ansvar, som 100-årsplanen pålægger dem. Efter en tid med lavthængende frugter i form af massive investeringer og åbning over for omverdenen venter nu den svære del med omlægningen til en langt mere bæredygtig vækst og et balanceret samfund. Det vil blandt andet kræve et opgør med stærke interesser og mange svære valg i den nødvendige fortsatte liberalisering af økonomien. Liberalisering af den finansielle sektor, liberalisering af valutakurspolitikken, reduktion af statsvirksomhedernes rolle, øget støtte til private virksomheder, mere effektiv korruptionsbekæmpelse er blandt de midler, som den nuværende præsident og hans regering synes at ville anvende for at bevæge Kina i retning af et mere socialt og økonomisk bæredygtigt samfund. Politiske reformer og strukturændringer af det politiske system imod vores vestlige systemer er derimod ikke at finde på dagsordenen.

I de kommende år bliver den største udfordring for Danmark at konsolidere resultaterne samt om muligt at finde nye samarbejdsfelter på politiske områder. På begge fronter – den kinesiske økonomi og det gensidige politiske forhold – er den første og væsentligste betingelse dog på plads, nemlig den kinesiske politiske vilje til at investere og satse på kvalitet og bæredygtighed. Danmarks gunstige situation er, at de produkter og den viden samt de samfundsmæssige systemer, som vi tilbyder, vil blive endnu mere efterspurgt i Kinas omstilling i de kommende år, end det har været tilfældet hidtil. Det borger godt for fremtiden, hvor forholdet til Kina i endnu højere grad end i dag kan bidrage til at sikre danske velstand og velfærd.

### **Økonomisk diplomati som redskab**

Økonomisk diplomati er en god betegnelse for det samlede diplomatiske værktøj, der bedst sikrer danske interesser i Kina i fremtiden. Danmark har allerede bedrevet økonomisk diplomati med Kina i mange år med sektorspecifikke relationer og samarbejdsaftaler, og det fik som nævnt et afgørende rygstød med indgåelsen af det omfattende strategiske partnerskab i 2008. Danmark er stadig blandt et fåtal (9) af europæiske lande (54), der i dag har et omfattende strategisk partnerskab med Kina. Partnerskabet afspejler Kinas ønske om videreudvikling inden for strategiske sektorpolitikker, hvor de åbenbart ønsker at lade sig inspirere af de bedste eksempler fra Danmark på prioritetsområder. Danmark nyder således i samarbejdet med Kina fordel af at være et af verdens ledende lande inden for en række samfundsområder med de topplaceringer, vi opnår i de internationale rangordninger.

Det dansk-kinesiske økonomiske samkvem har ikke mindst siden partnerskabet udviklet sig gunstigt, og Kina blev i 2008 Danmarks næststørste samhandelspartner uden for Europa (jf. Thøgersen i indeværende nummer). Ambassaden i Beijing er i takt med udviklingen blevet den største bilaterale danske ambassade. Ambassaden etablerede i 2011 en afdeling for økonomi, vækst, og sektorpolitik, der skulle arbejde tværgående i krydsfeltet mellem især myndighedskontakten og kommercielle prioriteter. Denne økonomiske diplomatiske satsning, der sker i rummet mellem Udenrigsministeriets handelsarbejde i Kina og den klassiske myndighedskontakt, har indebåret et mere drivende og opsøgende sektorpolitisk fokus for ambassadens arbejde i såvel Kina som i Danmark. Dette har bl.a. betydet, at ambassaden løbende har drøftet, fokuseret og fremmet Kina-relevante prioriteter i møder med centraladministrationen i København. Det hører med til dette forløb, at 7 departementschefer fra en række nøgleministerier på et fremsynet nyt initiativ af Forsknings-, Innovations og Uddannelses-

ministeriet aflagde besøg i Kina i september 2011. Sektorministerierne så altså selv disse afgørende nye muligheder og handlede dynamisk derefter. Derved lagdes grunden til en ledelsesmæssig prioritering af ministeriernes Kina-opgaver. Ud fra ministeriernes dybe faglige indsigt og den store mængde viden, som allerede er til stede blandt danske repræsentationer og virksomheder i Kina, søger ministerierne sammen med ambassaden at identificere det udbud af danske løsninger inden for systemer, regelindretninger og kommerciel fagekspertise, som matcher Kinas efterspørgsel, og som bl.a. beskrives af Kinas femårsplaner.

Til støtte for samhandelen er samarbejdet på myndighedsniveau bredt ud over stadig flere sektorområder og samtidig bragt i dybden. Her har prioriteringen af det økonomiske diplomati givet afkast i form af en stadig bredere samarbejdsflade med Kina, der på den ene side har udmøntet sig i konkrete fordelagtige aftaler for dansk eksport og fremme af danske politiske løsninger og ideer, og på den anden side med tiden en betydelig goodwill og tillid, der igen har medvirket til at øge samarbejdsrelationerne mellem myndigheder og virksomheder på begge sider.

Lanceringen af regeringens vækststrategi for Kina i maj 2012 og den kinesiske præsidents statsbesøg i juni 2012 i Danmark, hvor 17 politiske aftaler blev underskrevet under overværelse af lederne, blev milepælen for første fase af moderniseringen af sektorministeriernes og den danske ambassades økonomiske diplomati. I dag har næsten alle danske ministerier med porteføljer af relevans for samarbejde med kinesiske modparter aktive samarbejder med en eller flere kinesiske myndigheder. Samtidig har disse ministerier afsat ressourcer til den daglige håndtering af opgaven, og en håndfuld driver i dag meget professionelt egne Kina-specifikke netværk, der ikke blot koordinerer internt i departement og styrelser, men samtidig rækker hån-

den ud til danske kommuner og regioner, erhvervsorganisationer og virksomheder.

### **Karakteristika for økonomisk diplomati i Kina**

I Kina kan det økonomiske diplomati opdeles i fire kategorier, alt efter målgruppe. For det første arbejder ambassaden for at støtte konkrete danske virksomheder i deres aktiviteter i Kina. Det handler i stigende grad om at støtte deres organiske vækst på det kinesiske marked frem for blot eksport og markedsadgang. For det andet arbejder ambassaden systematisk for at forbedre rammevilkårene for danske virksomheders forretninger i Kina. Det meste af dette arbejde er rettet mod de forskellige sektormyndigheder i Kina. Som eksempler kan anføres bilaterale aftaler som opdateringen af dobbeltbeskatningsaftalen i 2012 og en social sikringsaftale på socialområdet i 2013. Antallet af bilaterale aftaler er gået fra en håndfuld i perioden 2009-2011, over et foreløbigt højdepunkt på 21 i 2012 (især på grund af statsbesøget) og 12-15 i årene efter.

For det tredje søger ambassaden at præsentere dansk knowhow for centrale beslutningstagere. Et centralt element er ministerbesøg, hvor der ses en betydelig kinesisk interesse. I 2010 håndterede ambassaden 77 dage med besøg på minister- eller højt embedsmandsniveau, i 2012 var det 83 dage og i 2013 og 2014 omkring 100 dage. Samtidig har ambassaden markant øget sit fokus på provinsniveauet, idet antallet af provinsbesøg af ambassadøren og generalkonsulerne er steget fra 16 i 2011 til omkring 40 i de sidste år. Disse dialoger bliver institutionaliseret f.eks. gennem flagskibsprojekter som et dansk-kinesisk center for vedvarende energi (jf. Delman i dette temanummer), et dansk-kinesisk universitetscenter (jf. Bech i dette temanummer) og et dansk-kinesisk mælketeknologisk center.

For det fjerde søger ambassaden, danske myndigheder og virksomheder målrettet at præ-

sentere et billede af Danmark for den kinesiske offentlighed som et sammenhængende, innovativt og videntungt land, med vægt på bl.a. økonomisk lighed, miljø, energi, søfart, livsglæde, tryghed, ligestilling samt social og politisk kontinuitet og stabilitet. Gennem et målrettet pressearbejde opnår ambassaden i årene siden 2012 over 3000 omtaler og citater i de kinesiske traditionelle massemedier, mens antallet af følgere på de sociale medier i Kina nåede 700.000 i 2015. En større gensidig åbenhed og påvirkning end nogensinde tidligere.

Udbygningen af det økonomiske diplomati har betydet, at kravene til øget faglighed og specialisering er blevet markant højere. Sektorministerierne i København har i den henseende været absolut nødvendige for at give det bilaterale forhold en rygrad i form af sektorpolitisk specialviden, faglighed og netværk. Integrering af attaché- og statskonsulentordningerne på ambassaden har også styrket sektorudenrigspolitikken.

I denne integrerede tilgang er det desuden helt afgørende, at der sikres en glidende overgang i forhold til både det traditionelle politiske arbejde, herunder fra højniveaubesøg, over EU-dagsordenen og public diplomacy-indsatserne, og videre til handelsarbejdet, hvor den sektorspecifikke tilgang i høj grad har kunnet bygge videre på det branchekendskab, der er opbygget gennem en regionaliseret tilgang med industri-specifikke teams på tværs af missionerne i Kina.

Forskellige regeringers og ministres villighed til at investere i Kina gennem rejser og i det løbende arbejde har været helt afgørende for at sikre momentum. I et land af Kinas størrelse, som fortsat på lange stræk fungerer ganske fragmenteret og gennem topstyring, er det af største betydning at have mulighed for at indhente indtryk og definere prioriteter på de højeste politiske niveauer.

Et bredspektret økonomisk diplomati kan således ikke skabes af Udenrigsministeriet alene, men må basere sig på en model, som er tæt på den, der har drevet det danske engagement i EU. Sektorudenrigspolitikken, der er nødvendig for det økonomiske diplomati, drives bedst med udgangspunkt i sektorministerierne. Samtidig er det vigtigt med aktiv opbakning og strategisk sans for retning i Udenrigs- og Statsministeriet.

### **Økonomisk diplomati version 2.0 i Kina**

Potentialet for økonomisk diplomati i Kina er ikke udtømt. I et stort, voksende og stadig umættet kinesisk marked er der et fortsat behov for videreudvikling i bredde og dybde. I bredden udvides tilgangen til aktører, som man næppe havde troet muligt for blot få år siden, herunder de centrale kinesiske myndigheder inden for de retlige og juridiske områder vedrørende virksomhedsrelaterede områder som IPR, men også det strafferetlige system med samarbejde om etablering af klageinstanser, uafhængige vurderingsinstanser og korruptionsbekæmpelse. Dette er naturligvis ikke blot en dansk politisk interesse, der skaber et mere attraktivt erhvervmiljø og samfundsudvikling, men repræsenterer også en dansk værdi på retlig udvikling og social retfærdighed.

I lyset af erfaringerne op til 2013 er der de sidste år søgt en yderligere udbygning og tilpasning på fem områder. For det første ledes indsatsen på regeringsniveau videre til Kinas provinser og byer. Lokalmyndighederne i Kina er magtfulde og agerer meget autonomt. Det er langt overvejende på provinsniveau, at politikkerne og dermed investeringerne udføres. Provinserne i Kina er vel at mærke markeder på størrelse med middelstore europæiske økonomier med 30 til 100 mio. indbyggere, som samtidig efterspørger udenlandsk faglighed og ekspertise. Videreudviklingen af det økonomiske diplomati vil også i fremtiden kræve en større lokal indsats og lokalkendskab.

For det andet er det økonomiske diplomati i Kina søgt kombineret med øget samspil med offentlighedsindsatser. Fra fokus på myndighedskontakter bredes indsatsen ud til større dele af befolkningen, herunder de mange millioner af købedygtige forbrugere. For Kinas vedkommende involverer dette bl.a. strategisk brug af *public diplomacy* via kulturelle fremstød og massiv tilstedeværelse på de vigtige sociale medier i Kina; mellemløst forståelse via initiativer på bl.a. kulturudvekslings- og turismeområdet; samt synergier mellem moderne kommercielle instrumenter.

For det tredje søges de afledte, strategiske gevinster fra det økonomiske diplomati ført tilbage til støtte for de kommercielle indsatser. Der er fokus på etablering og formalisering af myndighedskontakter over en meget bred kam med henblik på at forsegle de gode relationer, som er nødvendige i et land som Kina, der kendetegnes af tæt sammenvævning mellem politiske og kommercielle interesser. Den derved opbyggede tillid via personlige samarbejdsrelationer giver en række muligheder, som danske virksomheder kan drage nytte af – såfremt der investeres strategisk i at bygge videre herpå.

For det fjerde er der lagt vægt på fortsat opmærksomhed om engagementet fra den brede gruppe af danske myndighedsaktører, der de senere år har etableret faste samarbejder i Kina og afsat ressourcer til prioriteringen heraf. Det er stort set foregået forbilledligt, men et så nært samarbejde mellem lande af så forskellige størrelser som Danmark og Kina vil uvægerligt også blotlægge de markante forskelle i administrativ kapacitet og ressourcer. I flere tilfælde har danske hjemlige aktører haft svært ved at følge med.

Endelig, for det femte, er der etableret styrkede kontakter og forståelse i Udenrigsministeriet i København. En del af dette arbejde går naturligt uden om Udenrigsministeriets kontorer og fungerer effektivt på den måde

gennem direkte kontakter. I en række tilfælde er der dog behov for opbakning, både i form af rådgivning, prioritering og viderefremstilling. Her spiller Udenrigsministeriet nu en mere aktiv og drivende rolle. Det er naturligt, at Udenrigsministeriet er omdrejningspunktet for dansk økonomisk diplomati, og at ministeriet aktivt agerer platformen, der sammen med ambassaderne sikrer koordinationen med og mellem sektorministerierne. Det stiller krav til Udenrigsministeriet om en konkret indstilling til samarbejdet, og at ambassaderne kan trække på relevant fagekspertise og analytisk kapacitet.

Samtidig har ministrene – også udenrigsministeren – i højere grad kunnet gå i spidsen for udvalgte projekter af relevans for det økonomiske diplomati og målrettet søge at øge den danske synlighed ved internationale møder og konferencer af relevans for de konkrete projekter.

Bag den danske satsning ligger en erkendelse af, at Danmark i Kina varetager sine samlede interesser og synspunkter bedst og opnår mest dialog om og indflydelse på Kinas politiske udvikling over en bred kam gennem økonomisk og kommercielt samkvem, der samtidig øger adgangen til politiske drøftelser og mulig påvirkning. Dette bredt funderede økonomiske diplomati er baseret på Danmarks fortrin på områder, der også i Kina er væsentlige, såsom transparens og antikorruption, innovation og kvalitetsløsninger i produkter og systemer samt bæredygtighed. Det åbner for bredere adgang til beslutnings-

tagere i Kina på flere og nye måder. Det økonomiske diplomati betyder dermed, at Danmark i forhold til Kina supplerer udenrigs- og sikkerhedspolitikken med sektorudenrigspolitik, hvilket komplicerer, men også udbygger det bilaterale forhold. Den rygrad, som sektorudenrigspolitikken skaber, sikrer nye muligheder for at omsætte udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter og holdninger om menneskerettigheder, antikorruption, retssamfund, ytringsfrihed og transparens.

De seneste danske regeringers praksis på dialogen om menneskerettigheder sikrer, at statsministeren og udenrigsministeren drøfter disse emner generelt med deres kinesiske kolleger, samt at alle de andre ministre tager relevante, mere sektorspecifikke menneskerettighedsspørgsmål op med deres kolleger.

Med den allerede etablerede kontaktflade og modningen i samarbejdet mellem relevante landes myndigheder har det danske økonomiske diplomati i Kina bevæget sig ind i en »anden bølge«, hvor fokus er på udmøntning. Bestræbelserne siden indgåelsen af det omfattende strategiske partnerskab i 2008 har medført en betydelig opblomstring og knop-skydning af det bilaterale samarbejde. Samarbejdet er taget videre på de nævnte fem områder, som på hver deres måde har stillet krav om ressourceprioritering. Der er samtidig skabt rum for politiske markeringer af samarbejdets fremskridt og fremtidige indhold, også på regeringschefsniveau. Det skete som nævnt senest med statsministerens møde med præsident Xi i New York i september 2015.

# Mediernes ekspertliggørelse: Et casestudie af TV2's brug af eksperter i 19 Nyhederne

Nana With Feldman, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, nanawith@hotmail.com

Det hævdes ofte, at vi lever i et ekspertsamfund, og at medierne i højere grad end tidligere benytter eksperter i deres nyhedsdækning. Men er denne påstand rigtig, og hvordan benyttes eksperter overhovedet i de danske medier? Med inspiration fra Magtudredningens analyse af brugen af eksperter i tre store danske aviser i perioden 1961-2001 undersøger denne artikel TV2's brug af eksperter i 19 Nyhederne i perioden 2005-2015. Artiklen konkluderer, at det absolutte antal eksperter har været faldende, men at antallet har været næsten konstant, når der tages højde for det faldende antal indslag i hver udsendelse. Artiklen anvender et bredt ekspertbegreb, og dette diskuteres i artiklens afslutning, ligesom mere generelle problematikker ved inddragelse af eksperter i medierne også diskuteres. I forbindelse hermed konkluderer artiklen, at eksperterne ikke kun udtaler sig om områder, de reelt har erfaring indenfor, men om emner i al almindelighed, hvilket kan være problematisk.

»Vi behøver ikke eksperter og smagsdommere til at bestemme på vores vegne« (Statsministeriet, 2016: 2). Sådan udtalte Anders Fogh Rasmussen i sin nytårstale i 2002. Udtalelsen talte direkte til de vælgere, der havde fået nok af elitens indblanding i deres liv og var tydeligvis et forsøg på at gøre op med ekspertvældet. Og ja, mængden af eksperter i aviserne har været stigende de sidste mange årtier. I 2003 udgav Magtudredningen bogen *Eksperter i medierne – Dagspressens brug af forskere 1961-2001* forfattet af Erik Albæk, Peter

Munk Christiansen og Lise Togeby. Bogen belyser brugen af eksperter i tre danske aviser i perioden 1961-2001, og konklusionen er klar – der er sket en tredobling i antallet af forskere i dagspressen i den undersøgte periode (Albæk o.a., 2003: 30).

Anders Fogh Rasmussens udtalelse er mere end ti år gammel, men ikke mindre relevant i dag, da det til stadighed hævdes, at vi lever i et ekspertsamfund. I dag benytter ikke blot aviserne, men også TV sig af eksperter i deres nyhedsdækning. Hvordan forholder udviklingen sig, når man ser på antallet af eksperter på TV i stedet for i aviserne? Hvordan benyttes de anvendte eksperter på TV – er der forskelle fra den måde, de benyttes i aviserne? Og hvilke problemer kan opstå, når eksperter benyttes i nyhedsdækningen? Denne artikel forsøger at besvare disse spørgsmål og undersøger derfor, hvordan udviklingen har været i TV2's brug af eksperter i 19 Nyhederne i perioden 2005-2015.

Udgangspunktet er Magtudredningens analyse samt teori om brugen af eksperter i medierne. På baggrund af denne teori og Magtudredningens konklusioner opstilles følgende hypotese:

H: Udviklingen i TV2's brug af eksperter i 19 Nyhe-

derne i perioden 2005-2015 har fulgt samme udvikling som i aviserne. Hypotesen er dermed, at der har været en stigende brug af eksperter i den undersøgte periode.

Artiklen er struktureret i tre dele. Første del omhandler undersøgelsens teoretiske og metodiske overvejelser. Analysen af TV2's brug af eksperter udgør artiklens anden del. Tredje del er en diskussion af det valgte ekspertbegreb samt mere generelle problematikker ved inddragelse af eksperter i medierne.

### **Udbredelsen af eksperter i medierne og det brede ekspertbegreb**

Ifølge Erik Albæk er der to grunde til, at medierne i højere grad end tidligere gør brug af eksperter. Den første grund vedrører journalisternes objektivitet. For at bevare deres objektivitet behøver journalister såkaldt »kompensatorisk legitimitet«, hvilket de får ved at inddrage eksperter, som kan give faktuel viden og som opfattes som neutrale. Den anden grund skal bl.a. findes i forandringen af nyhedsformidlingen fra at være rapporterende til i højere grad at være fortolkende og forklarende. Sammen med mere pressede deadlines, der begrænser tiden til egen research, har denne udvikling betydet, at journalister i stigende grad benytter eksperter til at fortolke og forklare nyheder frem for selv at gøre det (Albæk, 2011a: 337-8).

Brugen af flere eksperter kan ligeledes forklares med, at nyhedshistorier i dag bruger flere forskellige kilder end tidligere (Albæk, 2011a: 337). Dette hænger sammen med flere forhold. For det første har udviklingen til en mere fortolkende og forklarende nyhedsformidling medført, at autoritære kilder (eksempelvis politikere og erhvervsledere) ikke kan stå alene, men behøver en kilde, der kan analysere, fortolke og forklare det, de udtaler sig om. For det andet er nyhedskriteriet om konflikt i højere grad end kriteriet om konsensus i fokus i den moderne nyhedsformidling (Albæk o.a., 2003: 17). Kriteriet om konflikt behøver altid minimum to forskellige sider

og derfor også to forskellige kilder – den ene ofte i form af en ekspert.

Den øgede brug af eksperter kan ydermere forklares med eksperternes høje tillid i befolkningen. Befolkningens tillid til dagspressen er meget begrænset, hvorimod undersøgelser har vist, at eksperter har tillid på samme niveau som politi, domstole og læger hos befolkningen (Albæk o.a., 2003: 18). På denne måde låner journalister altså ikke blot legitimitet, men også tillid af eksperterne, hvilket kan være en af årsagerne til den øgede tilstedeværelse af disse i medierne.

Begrebet »ekspert« har i de senere år udviklet sig til at inkludere en bredere kreds af aktører end tidligere (Albæk, 2011b: 477). Ifølge Albæk o.a. skyldes dette, at man »... ønsker at medtænke det karakteristiske ved det moderne videnssamfund, nemlig at mange flere end tidligere besidder højt specialiseret viden« (Albæk o.a., 2003: 24). Albæk o.a. argumenterer for, at det med en bred definition kan være vanskeligt at adskille eksperter fra andre aktører. På trods af denne svaghed anvender artiklen en bred definition af begrebet »ekspert«.

Jakob Arnoldi argumenterer for, at udvælgelse af eksperter kun kan fungere, hvis modtagere af nyhedshistorier til en vis grad deler journalistens fremstilling af, hvem der har status og autoritet til at fungere som ekspert. Pointen er, at man er ekspert, »...når man anerkendes af andre som ekspert« (Arnoldi, 2005: 15). Det er denne definition af begrebet »ekspert«, som artiklen tager udgangspunkt i. Modsat Magtudredningen medtages derfor ikke kun personer, der har opnået deres sagskundskab »...gennem langvarig teoretisk uddannelse og træning...« (Albæk o.a., 2003: 24), eller eksperter, der virker under institutionel uafhængighed (Albæk o.a., 2003: 24). Artiklen medtager også personer, der gennem eksempelvis langvarig arbejds erfaring har autoritet til at fungere som ekspert. På trods af det brede ekspertbegreb forsøger artiklen

at holde en skarp adskillelse mellem aktør/part og ekspert, således at ekspertbegrebet ikke udvides. Den brede ekspertdefinition diskuteres som nævnt senere i artiklen.

### Et casestudie af TV2's brug af eksperter

Artiklens empiri består af 19 Nyhedsudsendelserne i perioden 1.-30. september i årene 2005, 2010 og 2015, i alt 90 udsendelser. Hovedprioriteten er at komme frem til en god forklaring og forståelse af, hvordan udviklingen af brugen af eksperter i 19 Nyhederne har været. Datamaterialet giver ikke mulighed for at sige noget mere generelt om brugen af eksperter i samtlige danske nyhedsmedier. Der gennemføres en kvantitativ indholdsanalyse af 19 Nyhederne, der konkret består i at optælle antallet af eksperter, der optræder i 19 Nyhederne, samt at kategorisere eksperternes udtalelser. Hensigten er ikke at gå dybere ind i eksperternes udtalelser og foretage en kvalitativ indholdsanalyse af disse. Magtudredningens koder benyttes som inspiration til at opstille artiklens koder. Ligesom Magtudredningen kodes ikke kun for antallet af eksperter, men også for eksempelvis eksperternes køn og genstanden for deres udtalelser (se bilag for kodeskema).

Det brede ekspertbegreb medfører, at også journalister selv kan inkluderes som eksperter i en nyhedsudsendelse. I dag har en række medier deres egne politiske redaktører eller kommentatorer, der oftest er uddannet journalister. Disse redaktører/kommentatorer har ikke en klassisk objektiv journalistisk rolle, men derimod en ekspertrolle, hvor de kommenterer, vurderer og analyserer nyheder. De

er særlige, fordi de netop er ansat på et medie og dermed ikke er eksterne, men de inddrages i denne artikel som eksperter, da de indtager den samme rolle, som en ekstern ekspert gør. Dette valg kan selvfølgelig være problematisk, og det vil diskuteres senere i artiklen.

Inden for kode nummer fire skelnes mellem indlands- og udlandsnyheder, eller om nyheden berører et emne, der både vedrører indland og udland. Sidstnævnte nyhed kunne være salg af en dansk virksomhed til en udenlandsk virksomhed, en sag om problemer med et udenlandsk produkt i Danmark eller det tyske valgs konsekvenser for dansk eksport.

### En stigning eller et fald i antallet af eksperter?

Tabel 1 illustrerer, at antallet af eksperter er faldet fra 51 i 2005 til 38 i 2015. Hypotesen om, at der er sket en stigning i brugen af eksperter i perioden 2005-2015 kan derfor ikke umiddelbart bekræftes. Der er ikke blot sket et fald i det absolutte antal af eksperter, også antallet af indslag er faldet fra 315 i september 2005 til 218 i september 2015. Antallet af indslag er dermed faldet med næsten 30 pct. i den tiårige periode. Når der korrigeres for netop antallet af indslag, ser resultatet af antallet af eksperter anderledes ud. Tabellen illustrerer, at antallet af indslag, hvori der indgår eksperter, næsten er konstant fra 2005 til 2015. I 2005 indgik eksperter i 16 pct. af alle indslag. I 2010 var dette tal steget til 19 pct., hvorefter det igen er faldet til 17 pct. i 2015. På trods af, at det absolutte antal eksperter er faldet, kan man altså argumentere for, at det relative antal eksperter er stort set det samme

Tabel 1: Antal indslag, antal eksperter samt antal indslag, hvori der indgår eksperter

	Antal indslag i alt (1.-30. september)	Antal eksperter	Antal indslag, hvori der indgår eksperter (i pct.)
2005	315	51	16
2010	251	47	19
2015	218	38	17

i den tiårige periode, når man tager højde for antallet af indslag. Hypotesen om, at der er sket en stigning i antallet af eksperter kan derfor ikke bekræftes.

En mulig forklaring på dette resultat kan være, at 19 Nyhederne har nået en form for »mætningspunkt« eller naturligt leje for, hvor mange eksperter, der kan inddrages i en enkelt nyhedsudsendelse. Om dette er et bevidst valg, eller om der er tale om en ubevidst tendens, er svært at vide, men med et så stort fald i antallet af indslag – fra gennemsnitligt 10,5 indslag pr. udsendelse i 2005 til gennemsnitligt ca. 7,25 indslag pr. udsendelse i 2015 – er det svært at forestille sig, at antallet af eksperter kan forøges. En anden mulig forklaring kan være, at der kan være forskelle i aviser og TV's brug af eksperter, hvorfor udviklingen i brugen af eksperter på TV ikke nødvendigvis har fulgt den samme udvikling som i aviserne. En tredje forklaring kunne være, at perioden er for kort til at sige noget om ændringerne i brugen af eksperter. Når man sammenholder med Magtudredningens undersøgelse, er denne foretaget over en periode på 40 år.

Det er nødvendigt at nævne, at denne under-

søgelse er foretaget *efter* Magtudredningen, og at man derfor ikke direkte kan sammenligne de to undersøgelser og deres konklusioner. Det er sandsynligt, at resultaterne i denne undersøgelse ville have set anderledes ud, hvis artiklen havde undersøgt udviklingen i brugen af eksperter i samme periode som Magtudredningen (eller i dette tilfælde fra eksempelvis 1990 – to år efter TV2's oprettelse – og frem til 2015).

### Hvem er eksperterne?

På trods af, at der ikke er sket en stigning i antallet af eksperter, er det interessant at se nærmere på de eksperter, der er benyttet i den undersøgte periode. Tabel 2 illustrerer eksperterne opdelt efter deres videnskabelige hovedområde. Fælles for alle tre år er, at eksperter fra alle hovedområder er repræsenteret, sundhedsområdet er dog i lidt mindre grad repræsenteret end de andre områder.

Tabel 3 illustrerer eksperterne opdelt efter køn, og det fremgår, at mænd i 2005 udgjorde 86 pct. af eksperterne, og kvinder udgjorde 14 pct. I 2010 er antallet af mandlige eksperter steget til 91 pct., og i 2015 er tallet faldet til 84 pct.

Tabel 2: Eksperter opdelt efter videnskabeligt hovedområde. Pct. af alle eksperter.

	Natur, teknik og jordbrug	Sundhed	Humaniora*	Samfundsvidenskab	Andet/ikke opgivet	I alt	Antal eksperter
2005	26	4	29	33	8	100	51
2010	26	19	34	13	8	100	47
2015	21	16	26	29	8	100	38

\* Eksperter, der er journalister, er placeret i kategorien »humaniora«

Tabel 3: Eksperter opdelt efter køn. Pct.

	Mænd	Kvinder	I alt	Antal eksperter
2005	86	14	100	51
2010	91	9	100	47
2015	84	16	100	38

Disse tal stemmer godt overens med tallene i Magtudredningen, hvor der i 2001 var 86 pct. mænd og 14 pct. kvinder i de undersøgte avisartikler (Albæk o.a., 2003: 41). Albæk o.a. argumenterer for, at man skulle forvente »... at der var meget klare forskelle mellem fagene, hvad angår den kønsmæssige sammensætning af de optrædende forskere« (Albæk o.a., 2003: 43). Forventningen er, at der burde optræde flere kvinder blandt de samfundsvidenskabelige og humanistiske forskere og relativt få blandt de naturvidenskabelige og tekniske forskere. Det er nødvendigt at pointere, at denne undersøgelses resultater ikke direkte kan sammenlignes med Magtudredningen, som jo kun inddrager forskere og ikke andre typer eksperter. På trods af forskellige definitioner af ekspertbe-

grebet forventes dog, at fordelingen mellem køn og videnskabeligt hovedområde vil ligne fordelingen i Magtudredningen.

Tabellerne 4-6 illustrerer eksperterne opdelt efter køn og videnskabeligt område i de tre år.

Det er klart, at det er problematisk at sammenligne det videnskabelige hovedområde »sundhed« i 2005 med 2010 og 2015, da der kun er to eksperter inden for dette område i 2005. Hvad angår de andre videnskabelige hovedområder, kan der derimod drages en række konklusioner. Tallene fra 2005 bekræfter ovenstående argument om, at der burde være relativt få kvinder blandt de naturvidenskabelige og tekniske eksperter. I 2010 var 85 pct. af de anvendte eksperter inden for »natur,

*Tabel 4: Eksperter opdelt efter køn og videnskabeligt hovedområde, 2005, pct.*

	Mænd	Kvinder	I alt	Antal eksperter
Natur, teknik og jordbrug	85	15	100	13
Sundhed	100	0	100	2
Humaniora	87	13	100	15
Samfundsvidenskab	88	12	100	17
Andet/ikke oplyst	100	0	100	4

*Tabel 5: Eksperter opdelt efter køn og videnskabeligt hovedområde, 2010, pct.*

	Mænd	Kvinder	I alt	Antal eksperter
Natur, teknik og jordbrug	100	0	100	12
Sundhed	67	33	100	9
Humaniora	100	0	100	16
Samfundsvidenskab	83	15	100	6
Andet/ikke oplyst	100	0	100	4

*Tabel 6: Eksperter opdelt efter køn og videnskabeligt hovedområde, 2015, pct.*

	Mænd	Kvinder	I alt	Antal eksperter
Natur, teknik og jordbrug	63	37	100	8
Sundhed	83	17	100	6
Humaniora	90	10	100	10
Samfundsvidenskab	82	18	100	11
Andet/ikke oplyst	100	0	100	3

teknik og jordbrug« mænd, og kun 15 pct. var kvinder. Tallene for 2010 er endnu mere ekstreme, idet 100 pct. af de anvendte eksperter i 2010 var mænd. I 2015 er fordelingen mellem mænd og kvinder mere ligelig, da 63 pct. er mænd, og 37 pct. er kvinder.

Omvendt kan argumentet om, at der burde være mange kvinder blandt de humanistiske eksperter, *ikke* bekræftes. Der er tale om den modsatte tendens, da 100 pct. af de anvendte eksperter inden for humaniora er mænd i både 2005 og 2010. I 2015 er tallene ikke ændret meget, da 90 pct. er mænd, og kun 10 pct. er kvinder.

Det er vanskeligt at forklare, hvorfor denne tendens er gældende. Som nævnt indgår journalister, politiske redaktører/kommentatorer i det videnskabelige hovedområde humaniora. Dette burde dog ikke give en stor overvægt af mandlige eksperter, da fordelingen mellem mænd og kvinder i Dansk Journalist Forbund i starten af 2015 var 54 pct. mænd og 46 pct. kvinder (Journalisten, 2015: 1). En mulig forklaring på den skæve fordeling kunne derfor være, at der i 19 Nyhederne i høj grad benyttes én enkelt politisk redaktør til at kommentere de fleste nyheder – henholdsvis Kaare R. Skou i 2005, Henrik Qvortrup i 2010 og Anders Langballe i 2015. Kaare R. Skou blev benyttet fire gange i den undersøgte periode i 2005, Henrik Qvortrup blev benyttet fire gange i september 2010, og i september 2015 blev Anders Langballe benyttet fem gange. Brugen af en enkelt mandlig journalist kan have skævvredet fordelingen mellem køn-

nene inden for humaniora i både 2005, 2010 og 2015.

Fælles for alle tre år er ligeledes fordelingen af mandlige og kvindelige eksperter inden for det samfundsvidenskabelige område. I 2005-2015 ligger andelen af mandlige eksperter inden for samfundsvidenskab mellem 82 og 88 pct. Disse tal stemmer dårligt overens med Albæk o.a.'s ovenstående forventning om, at der burde være forholdsvis mange kvinder blandt de samfundsvidenskabelige eksperter.

Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om det kan være problematisk, at der ikke er flere kvindelige eksperter i 19 Nyhederne. Man kan på den ene side tale for, at der kan opstå en mangel på kvindelige forbilleder, hvis størstedelen af eksperterne er mænd. Denne pointe understreges af en undersøgelse foretaget blandt KVINFO's medlemmer. Her svarer 88 pct. af de adspurgte, at den ulige fordeling mellem mandlige og kvindelige eksperter i medierne er problematisk (Politiken, 2007: 1). En af problematikkerne er, at den ulige fordeling kan være med til at fastholde nogle kønsstereotyper omkring mænd og kvinder, hvor kvinder oftest udtaler sig om blødere emner som kultur, og mændene udtaler sig om eksempelvis erhvervsstof (Politiken, 2007: 1). Omvendt kan man tale for, at det kan være et problem, hvis en kvinde vælges som ekspert på baggrund af sit køn og ikke sin ekspertise.

#### Hvad udtaler eksperterne sig om?

Tabel 7 viser, at der fra 2005-2015 er sket en lille stigning i eksperter, der udtaler sig om

Tabel 7: *Hvad udtaler eksperterne sig om? Pct.*

	Egen forskning	Andres forskning	Anden form for viden	Politiske beslutninger	Andre begivenheder	I alt	Antal eksperter
2005	10	10	4	10	66	100	51
2010	17	7	4	4	68	100	47
2015	16	3	18	13	50	100	38

»egen forskning« fra 10 pct. i 2005 til 16 pct. i 2015. Stigningen er dog ikke signifikant, da den reelt kun dækker over en stigning fra fem eksperter i 2005 til seks eksperter i 2015, der udtaler sig om »egen forskning«. I Magtudredningen blev det konkluderet, at der i 2001 var færre eksperter end tidligere, der udtalte sig om egen forskning (Albæk o.a., 2003: 45).

Der er ligeledes sket et fald i antallet af eksperter, der udtaler sig om »andres forskning« fra 10 pct. til 3 pct., hvilket er i overensstemmelse med Magtudredningens konklusioner (Albæk o.a., 2003: 45). Hvis man lægger de to forskningskategorier sammen, kan man dog tale for, at udtalelser om forskning stort set er uændret fra 2005-2015.

Man kan argumentere for, at der fælles for emnerne inden for egen og andres forskning i de undersøgte nyhedsudsendelser i store træk gælder en form for nærhedsprincip. Nærhedsprincippet kommer til udtryk i, at de emner, der vedrører egen eller andres forskning, er emner, der har direkte relevans for seerens liv. Det er eksempelvis opfindelsen af brint på pilleform til biler, der kan gøre det billigere at være bilist, eller opfindelsen af en strømpe, der kan hjælpe med at forhindre blodpropper. Dette nærhedsprincip stemmer overens med TV2's eget kriterium om nærhed, som betyder, at 19 Nyhederne beskæftiger sig med »... historier, som seerne umiddelbart kan identificere sig med ...« (TV2, 2005: 5).

TV2 er en public service-kanal, og med denne public service-forpligtelse har TV2 »... fået ikke alene ret men også pligt til at udøve public service programvirksomhed i én landsdækkende tv-kanal« (Kulturstyrelsen, 2015: 1). Public service-loven indebærer, at der i det samlede public service-virksomhedsudbud skal »... tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed« (Kulturministeriet, 2015: 1) og at »Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig

samfundsinformation og debat« (Kulturministeriet, 2015: 1). Man kan argumentere for, at det kan være problematisk, at udvælgelsen af forskningsemner, der omtales i nyhederne, i højere grad er i overensstemmelse med et nærhedskriterium frem for at opfylde public service-lovens forpligtelse om at tilstræbe alsidighed, mangfoldighed og sikre adgang til samfundsinformation. På baggrund heraf kan man diskutere, hvorvidt TV2 i sin dækning af forskningsemner lever op til sine public service-forpligtelser.

Det kan konkluderes, at der er sket en stigning i eksperter, der udtaler sig om »anden form for viden« fra 4 pct. i 2005 til 18 pct. i 2015. Man skal dog være varsom med at konkludere noget ud fra denne stigning, hvilket skyldes, at 19 Nyhederne i den sidste uge af september 2015 havde et tema om problemer i det danske sundhedsvæsen. I forbindelse hermed gennemførte TV2 en række undersøgelser og besøg på sygehuse, og det er disse, som eksperterne har kommenteret. Der var i denne uge derfor tale om en ekstraordinær stor mængde af »anden form for viden« produceret af TV2, som eksperterne blev bedt om at kommentere på. Man kan formentlig koble stigningen i udtalelser om »anden form for viden« sammen med faldet i udtalelser om »andre begivenheder«. Som tabel 7 illustrerer, er der sket et fald i udtalelser om »andre begivenheder« – fra 66 pct. i 2005 til 50 pct. i 2015.

Samlet kan det dermed være en udfordring at konkludere noget om udviklingen i, hvad eksperterne udtaler sig om. På trods af denne udfordring kan det konkluderes, at kategorien »andre begivenheder« i alle årene er den kategori, der fylder mest blandt eksperternes udtalelser. »Andre begivenheder« dækker ofte over politiske sager, herunder eksempelvis sagen mod Carl Holst i 2015, problemer i SKAT, udenlandske valg eller politiske landsmøder.

I tabellerne 8-10 er det illustreret, hvordan eksperterne er anvendt i de forskellige år, når de fordeles på videnskabeligt hovedområde.

For eksperter inden for »natur, teknik og jordbrug« gælder, at der er sket et fald i udtalelser om egen eller andres forskning fra 46 pct. i 2005 til 37 pct. i 2015. Omvendt kan det konkluderes, at der i perioden er sket en stigning i udtalelser om »andre begivenheder« for eksperter inden for dette videnskabelige

hovedområde. I 2005 talte »andre begivenheder« 46 pct. og i 2015 talte disse 63 pct. af alle udtalelser.

For eksperter inden for sundhedsvidenskab kan det som nævnt være vanskeligt at konkludere på 2005 på grund af det lave antal eksperter. For 2010, og til dels 2015, kan det konkluderes, at eksperter inden for sundhedsvidenskab udtaler sig bredt inden for de forskellige kategorier. Som nævnt tidligere kan

*Tabel 8: Hvad udtaler eksperterne sig om? 2005, pct.*

	Egen forskning	Andres forskning	Anden form for viden	Politiske beslutninger	Andre begivenheder	I alt	Antal eksperter
Natur, teknik og jordbrug	23	23	0	8	46	100	13
Sundhedsvidenskab	0	50	0	0	50	100	2
Humaniora	0	0	0	13	87	100	15
Samfundsvidenskab	6	6	12	6	70	100	17

*Tabel 9: Hvad udtaler eksperterne sig om? 2010, pct.*

	Egen forskning	Andres forskning	Anden form for viden	Politiske beslutninger	Andre begivenheder	I alt	Antal eksperter
Natur, teknik og jordbrug	25	9	8	8	50	100	12
Sundhedsvidenskab	11	22	11	0	56	100	9
Humaniora	19	0	0	0	81	100	16
Samfundsvidenskab	0	0	0	17	83	100	6

*Tabel 10: Hvad udtaler eksperterne sig om? 2015, pct.*

	Egen forskning	Andres forskning	Anden form for viden	Politiske beslutninger	Andre begivenheder	I alt	Antal eksperter
Natur, teknik og jordbrug	37	0	0	0	63	100	8
Sundhedsvidenskab	17	16	67	0	0	100	6
Humaniora	10	0	10	40	40	100	10
Samfundsvidenskab	0	0	18	9	73	100	11

det dog være vanskeligt at konkludere noget ud fra 2015, da der i dette år var en uforholdsmæssig stor gruppe eksperter inden for sundhedsvidenskab, der udtalte sig om »anden form for viden« (TV2's undersøgelser og besøg på sygehuse).

Inden for humaniora var der i både 2005 og 2010 en stor overvægt, henholdsvis 87 pct. og 81 pct., der udtalte sig om »andre begivenheder«. I 2015 er denne tendens forandret, og eksperter inden for humaniora udtaler sig bredt inden for alle kategorier undtagen »andres forskning«.

For samfundsvidenskabelige eksperter kan det konkluderes, at de i 2005 udtalte sig om alle emner. Dog udtalte de sig i 70 pct. af tilfældene om »andre begivenheder«. Også i 2010 og 2015 udtaler samfundsvidenskabelige eksperter sig i overvejende grad – henholdsvis i 83 pct. og 73 pct. af tilfældene – om »andre begivenheder«.

Også når der tages højde for videnskabeligt hovedområde, er det for alle årene »andre begivenheder«, som eksperterne oftest udtaler sig om. Dette resultat stemmer ikke overens med Magtudredningens konklusioner. Magtudredningen konkluderer, at forskerne inden for det naturvidenskabelige og sundhedsvidenskabelige område i den undersøgte periode i højere grad udtalte sig om »egen forskning« eller »andres forskning« end »politiske beslutninger« og »andre begivenheder« (Albæk o.a., 2003: 47).

For samfundsvidenskab og humaniora identificeres stort set den samme udvikling som

i Magtudredningens undersøgelse af aviser (Albæk o.a., 2003: 47), der er nemlig sket en stigning i udtalelser om »politiske beslutninger« og »andre begivenheder«.

### **Indlands, udlands eller indlands/udlandsnyhed**

Af tabel 11 fremgår det, at der fra 2005 til 2015 er sket en stigning i andelen af udtalelser, der vedrører indlandsnyheder, fra 72 pct. i 2005 til 84 pct. i 2015. Omvendt er der sket et fald i andelen af udtalelser, der vedrører indlands/udlandsnyheder, fra 12 pct. i 2005 til 5 pct. i 2015.

Andelen af udtalelser, der vedrører udlandsnyheder, er faldet fra 16 pct. i 2005 til 11 pct. i 2015. En af forklaringerne på denne udvikling kan være lanceringen af TV2 News i 2006. Med lanceringen af denne kanal er nyhedsdækningen splittet op mellem TV2 og TV2 News. På TV2 News dækkes både indlands- og udlandsbegivenheder, men ofte gives der på TV2 News tid til, at eksperter kan kommentere og analysere udlandsbegivenheder. Dette fokus på udlandsnyheder kommer ligeledes til udtryk i den pressemeddelelse, der i 2006 præsenterede lanceringen af TV2 News: »Den tiltagende globalisering øger konstant danskernes interesse for det, der foregår uden for landets grænser. Derfor vil internationale begivenheder fylde mere på TV2's nyhedskanal i dag, end det ville have været tilfældet for bare få år siden« (TV2, 2006: 3).

Lanceringen af TV2 News har på denne måde gjort det muligt at fokusere 19 Nyhederne på indlandsnyheder og dermed bevare – og forstærke – kriteriet om nærhed, samtidig med,

*Tabel 11: Fordeling ml. indland, udland eller indland/udland. Pct.*

	Indland	Udland	Indland/udland	I alt	Antal eksperter
2005	72	16	12	100	51
2010	74	9	17	100	47
2015	84	11	5	100	38

at der på TV2 News dækkes udlandsnyheder i dybden – ofte med ekspertanalyser og kommentarer.

### **Det brede ekspertbegreb og de politiske redaktører**

I denne undersøgelse har en person status af ekspert, når vedkommende anerkendes af andre som ekspert. En sådan definition af ekspertbegrebet lægger op til en yderst subjektiv opfattelse af, hvad en ekspert er, da det er op til den enkelte nyhedsredaktion at vurdere, om en person har den nødvendige autoritet til at kunne karakteriseres som ekspert. Det er dermed vanskeligt at vide, om andre personer ville definere de samme personer som eksperter. Det giver anledning til at diskutere, hvorvidt det valgte ekspertbegreb udfordrer undersøgelsens reliabilitet. En oplagt løsning på dette kunne være at foretage inter-koder-reliabilitet, hvor en anden person kodede empirien for at sikre, at definitionen af ekspertbegrebet er identisk (Hansen, 2012: 277). Omvendt kan en bred ekspertdefinition åbne op for, at ikke kun universitetsuddannede forskere kan fungere som eksperter. Man kan som tidligere nævnt tale for, at en ekspert kan have opnået sin viden gennem arbejds erfaring frem for uddannelse, og at en sådan viden er lige så værdifuld som viden opnået gennem en langvarig uddannelse.

Da tiden i en nyhedsudsendelse er knap, er et vigtigt kriterium, at en ekspert skal kunne udtale sig kort, præcist og forståeligt om et emne. Dette kriterium er ikke på samme måde gældende i en avis, hvor journalisten har mulighed for kun at benytte sig af de få af ekspertens citater, der er nødvendige for at illustrere en given pointe. Netop denne omstændighed på TV kan være årsag til den øgede brug af de førmtalte politiske kommentatorer eller redaktører i nyhedsudsendelser.

Som konsekvens af deres journalistiske baggrund og viden om kommunikative virkemidler formår de politiske kommentatorer/

redaktører netop at udtale sig kort, præcist og forståeligt. Dette er en fordel for medierne, men der kan være en række ulemper ved at lade dem indtage en ekspertrolle (og derfor inddrage dem i en ekspertdefinition).

For det første kan det være problematisk, at det er en intern ansat på nyhedsmediet, der udtaler sig om eksempelvis politiske begivenheder, da man ikke kan være sikker på, at vedkommende forholder sig objektivt til begivenheden, som man vil forvente (i hvert faldt ideelt), at en ekstern ekspert vil gøre. For det andet kan det være en ulempe, hvis den politiske redaktør, som konsekvens af en forventning om at kunne udtale sig kort og præcist, udlader nogle nuancer af en given problemstilling, som en ekspert derimod ville have kunnet give.

### **Brugen af eksperter i medierne generelt**

Brugen af eksperter i medierne er positiv i den forstand, at der på mange områder reelt er et behov for at få en ekspertvurdering. Nyhedsformidlingen er på mange områder kompleks, og der præsenteres i stigende grad rapporter, meningsmålinger og undersøgelser, hvor det er relevant at benytte en ekspert til at forklare, kommentere og vurdere sagligheden af disse. Albæk o.a. argumenterer for, at eksperter i mange tilfælde kan bidrage til »... at højne kvaliteten af den offentlige diskussion om emner, som har relevans for offentligheden« (Albæk o.a., 2003: 59).

Med de mange pressede deadlines og den heraf øgede brug af eksperter i medierne kan der dog være risiko for, at de eksperter, der inddrages, ikke altid reelt har ekspertise inden for det område, som de er blevet bedt om at forholde sig til. Albæk taler for, at forskere er med til at undergrave forskerstandens legitimitet, når de udtaler sig om noget, de ikke har forstand på, og han hævder at: »Det er falsk varedeklaration, når forskere pynter sig med lånte fjer – altså deres forskerkasket – til at sige noget med større autoritet, end det

egentlig berettiger til, fordi de har sådan set ikke mere forstand på det, end Maren i kæret har« (DR, 2015: 1). Denne pointe er relevant, uanset om man opererer med et smalt eller et bredt ekspertbegreb. Når medierne benytter en ekspert – forsker eller ej – må man forvente, at vedkommende ved, hvad han eller hun udtaler sig om.

Ud over at undergrave forskerstandens egen autoritet og legitimitet kan man tale for, at også journalistens legitimitet forringes. Som tidligere nævnt er en af forklaringerne på den øgede brug af eksperter, at eksperterne bidrager med »kompensatorisk legitimitet« til journalisten. Man kan tale for, at denne legitimitet forringes, hvis eksperten udtaler sig på områder, som vedkommende ikke har en viden om. Man kan desuden argumentere for, at også journalisternes i forvejen lave tillid i befolkningen svækkes yderligere, når de benytter eksperter, der udtaler sig inden for områder, de ikke har forstand på.

En anden vigtig problematik er de tilfælde, hvor journalisten blot opsøger en ekspert for at få bekræftet sin egen vinkel på en historie. Flere undersøgelser har vist, at journalister netop til- eller fravælger eksperter på baggrund af, om de er villige til at bekræfte journalistens vinkel (Albæk o.a., 2003: 60). Problemet opstår, når en journalist i forvejen har lagt sig fast på en vinkel og ikke er åben for at ændre vinklen og gå i dialog med den pågældende ekspert. Når dette er tilfældet, bliver eksperten blot journalistens redskab til at vinkle en historie, frem for at være en uafhængig kilde, der kan vurdere og kommentere rigtigheden af den valgte vinkel og dermed bidrage med ny viden.

### **Stabilisering i antallet af eksperter**

Artiklen har undersøgt udviklingen i TV2's brug af eksperter i 19 Nyhederne i perioden 2005-2015. På baggrund af teori om ekspertliggørelse af medierne og Magtudredningens konklusioner opstillede artiklen en hypotese

om, at der har været en stigende brug af eksperter i 19 Nyhederne i den undersøgte periode. På baggrund af en kvantitativ indholdsanalyse konkluderes, at der har været et absolut fald i antallet af eksperter fra 51 i 2005 til 38 i 2015. Dog konkluderedes, at antallet af eksperter, på trods af anvendelsen af et bredt ekspertbegreb, og når der blev taget højde for antallet af indslag, har været næsten konstant i perioden 2005-2015. Der er tilsyneladende nået et mætningspunkt for antallet af eksperter i en enkelt nyhedsudsendelse. Hypotesen kunne derfor ikke bekræftes.

En karakteristik af eksperterne viste, at over 80 pct. af eksperterne var mænd i alle undersøgte år. Karakteristikken illustrerede ydermere, at eksperterne i hele perioden kom fra alle videnskabelige hovedområder, dog var området sundhed ikke i så høj grad repræsenteret som natur, teknik og jordbrug, humaniora og samfundsvidenskab. Artiklen belyste endvidere, hvad eksperterne udtalte sig om. Fælles for hele den undersøgte periode var, at kategorien »andre begivenheder« fyldte mest blandt eksperternes udtalelser. Dette resultat var også gældende, når der blev taget højde for eksperternes videnskabelige hovedområde. Artiklen illustrerede desuden, at der fra 2005-2015 er sket en stigning fra 72 pct. til 84 pct. i andelen af udtalelser, der vedrører indlandsnyheder, samt at der er sket et fald i andelen af udtalelser, der vedrører udlandsnyheder fra 16 pct. til 11 pct.

Afslutningsvis blev det valgte ekspertbegreb diskuteret, herunder inklusionen af politiske redaktører og kommentatorer, og problemerne, som en sådan inklusion kan medføre. Desuden blev der argumenteret for, at eksperter kan bidrage til at højne kvaliteten af den offentlige diskussion, men at det er problematisk, når eksperter udtaler sig om emner, de ikke har forstand på.

### **Et nuanceret billede af eksperterne**

Artiklen besvarer en række spørgsmål om

mediernes brug af eksperter i nyhedsdækningen, men samtidig åbner den op for andre spørgsmål, som kunne være interessante at undersøge i fremtiden. Et oplagt studie kunne være en komparativ undersøgelse af DR og TV2. Har anvendelsen af eksperter på TV Avisen på DR 1 eksempelvis fulgt samme udvikling som 19 Nyhederne på TV2, og anvendes eksperterne på samme måde på de to kanaler?

Ligesom det var tilfældet i Magtudredningens analyse af eksperter i aviserne, konkluderede artiklen, at andelen af mandlige eksperter langt overgik andelen af kvindelige eksperter. Artiklen anvendte endda et bredere ekspertbegreb, således at ikke kun forskere, der primært er mænd, blev karakteriseret som eksperter. På dette punkt er alt altså ved det gamle – kvindelige eksperter er stærkt underrepræsenteret i medierne. Denne konklusion åbner op for det oplagte spørgsmål: hvorfor er der ikke flere kvindelige eksperter i de danske medier? Skyldes det, at medierne ofte benytter de samme eksperter (mænd), således at det er svært for kvinderne at komme til orde i medierne, eller skyldes det måske, at der er større efterspørgsel efter eksperter inden for områder, hvor det ofte er mænd, der har en ekspertviden? Disse er alle spørgsmål, der med fordel kunne undersøges i fremtidige studier for at give et mere nuanceret billede af anvendelsen af eksperter i medierne.

### Referencer

- Albæk, Erik (2011a), »The interaction between experts and journalists in news journalism«, *Journalism*, 12(3): 335-48.
- Albæk, Erik (2011b), »Variation in expert source selection according to different objectivity standards«, *Cultural Studies of Science Education*, 6(2): 474-8.
- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen og Lise Tøgeby (2003), *Eksperter i Medierne – Dagspressens brug af forskere 1961-2001*, Århus: Magtudredningen.
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Skorkjær Binderkrantz og Kasper Møller Hansen (2012), »Forskningss-design« i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag, pp. 66-96.
- Andersen, Lotte Bøgh (2012), »Forskningskriterier« i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag, pp. 97-113.
- Arnoldi, Jakob (2005), »(Medieskabt) Ekspertise i Medierne«, *Dansk Sociologi*, 16(3): 9-24.
- DR (2015), »Eksperter: Ekspert-pynter sig med lånte fjer«, [www.dr.dk/nyheder/regionale/fyn/ekspert-ekspert-pynter-sig-med-laante-fjer](http://www.dr.dk/nyheder/regionale/fyn/ekspert-ekspert-pynter-sig-med-laante-fjer) [hentet 2. december 2015].
- Hansen, Kasper Møller (2012), »Kvantitative data-kilder« i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag, pp. 267-81.
- Jacobsen, Mads Leth og Gitte Sommer Harrits (2012), »Kvalitativ analyse: kodning og dybdegående tekstanalyse« i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag, pp. 173-91.
- Journalisten (2015), »Kvinderne kommer«, <http://journalisten.dk/kvinderne-kommer> [hentet 2. december 2015].
- Klemmensen, Robert, Lotte Bøgh Andersen og Kasper Møller Hansen (2012), »At lave undersøgelser inden for statskundskab« i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i statskundskab*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag, pp. 19-41.
- Kulturministeriet (2015), »Public service«, <http://kum.dk/kulturpolitik/medier/mere-om-medier/public-service/> [hentet 9. december 2015].
- Kulturstyrelsen (2015), »Tilladelse«, [www.kulturstyrelsen.dk/?id=19889](http://www.kulturstyrelsen.dk/?id=19889) [hentet 20. december 2015].
- Politiken (2007), »Kvindelige eksperter: Vi høres for lidt«, <http://politiken.dk/oekonomi/ECE270252/kvindelige-ekspert-vi-hoeres-for-lidt/> [hentet 2. december 2015].
- Statsministeriet (2016), »Statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale 2002«, [http://stm.dk/\\_p\\_7354.html](http://stm.dk/_p_7354.html) [hentet 27. januar 2016]
- TV2 (2005), »En grundbog for Nyhederne«, [https://da.wikipedia.org/wiki/TV\\_2\\_News](https://da.wikipedia.org/wiki/TV_2_News) [hentet 28. januar 2016].
- TV2 (2006), »Nyhedskanalen – 24 timer i døgnet«, Intranet.

**Bilag***Bilag 1: Kodeskema*

Kode	Beskrivelse
1. Ekspertens køn	Mand (M) Kvinde (K)
2. Ekspertens videnskabelige hovedområde	(1) Natur, teknik og jordbrug (2) Sundhed (3) Humaniora (4) Samfundsvidenskab (5) Andet, ikke opgivet
3. Genstanden for ekspertens udtalelse	(1) Egen forskning (2) Andres forskning (3) Anden form for viden/produceret andre steder (produceret af medier, interesseorganisationer, virksomheder, NGO'er, EU, andre internationale organisationer osv.) (4) Politiske/administrative beslutninger (både foreslåede og vedtagne beslutninger) (5) Andre begivenheder (politiske såvel som ikke-politiske)
4. Indlands-, udlands- eller indland/udlandsbegivenhed	Indland Udland Indland/udland

*Bilag 2: Udfyldt kodeskema*

		2005	2010	2015
Ekspertes	<i>Antal</i>	51	47	38
Køn	<i>Mænd</i>	44	43	32
	<i>Kvinder</i>	7	4	6
Ekspertens videnskabelige hovedområde	<i>Natur, teknik og jordbrug</i>	13	12	8
	<i>Sundhed</i>	2	9	6
	<i>Humaniora</i>	15	16	10
	<i>Samfundsvidenskab</i>	17	6	11
	<i>Andet/ikke oplyst</i>	4	4	3
Genstanden for ekspertens udtalelse	<i>Egen forskning</i>	5	8	6
	<i>Andres forskning</i>	5	3	1
	<i>Anden form for viden/produceret andre steder</i>	2	2	7
	<i>Politiske/administrative beslutninger</i>	5	2	5
	<i>Andre begivenheder (politiske såvel som ikke-politiske)</i>	34	32	19
Område	<i>Indland</i>	37	35	32
	<i>Udland</i>	8	4	4
	<i>Indland/udland</i>	6	8	2

# Boganmeldelse

**Lars Bo Kaspersen og Jan Nørgaard  
(2015)**

*Ledelseskriser i konkurrencestaten*

København: Hans Reitzels Forlag, 258 sider

De to forfattere har med bogen *Ledelseskriser i konkurrencestaten* begået en velskrevet debatbog, som alle med interesse for statens ledelses- og styringsformer bestemt kan have stor glæde af.

Med afsæt i en historisk beskrivelse af den moderne velfærdsstats tilblivelse, fra enevælden til konkurrencestaten, får læseren et godt indtryk af de dominerende ledelses- og styringsformer, der har karakteriseret staten til forskellig tid, herunder de grundlæggende værdier, der i dag er indlejret i den moderne retsstatslige konstitution – og vores opfattelse heraf.

Men som bogens titel antyder, står det ikke for godt til. Staten, dvs. den offentlige sektor befinder sig i en omfattende ledelseskriser, hvor konkurrencestatens ledelsesparadigmer har skabt en grundlæggende ubalance mellem konkurrencestatens og velfærdsstatens respektive præmisser, logikker og værdier. Den offentlige sektor er blevet et sted, hvor der kontinuerligt udfolder sig en værdikamp om, hvorledes vort samfundssystem kan be-

vares og udvikles, og hvor konfliktpunktet om noget er konkurrencestatens styringsfikserede ledelsesformer som til stadighed bringer sig på kollisionskurs med de logikker og den mening, som medarbejderne finder og skal finde i arbejdet og deres profession, eller i løsningen af kerneopgaverne, om man vil.

Det er forfatternes position at udviklingen i bevægelsen fra velfærdsstat til konkurrencestat er sket som følge af en politisk mindre visionering for samfundets udvikling, sammenlignet med tidligere. Politikfastlæggelsen er lagt i hænderne på en »politisk-økonomisk magtelite«, som i en diskursiv proces har gjort globaliseringen, med dens trusler og muligheder, til omdrejningspunkt for en række strukturreformer og nye styringsregime – det forfatterne kalder de »styringsfikserede ledelsesformer«. Udviklingen er også karakteriseret ved, at eksterne parter involveres mindre i politikskabelsen, som vi eksempelvis kender det fra beskrivelsen af den korporative stat, og dermed opnås ikke samme konsensus og legitimitet om staten og dens styringsformer. Udviklingen skaber også mindre rum for debat og uenighed, med tab i forhold til et positivt konstituerende element i demokratiet, som tilmed forværres ved, at staten – her centraladministrationen – i stigende grad benytter sig af direkte magt og

udstikker i uset omfang detaljerede retningslinjer for arbejdets udførelse i den offentlige sektor, dvs. detail- og procesregulering.

Alt i alt er resultatet ineffektivitet og faldende legitimitet til staten »i et lille overstyret land«, hvis basale rammebetingelser efter forfatterens opfattelse skal revitaliseres; bemærk ikke ændres. Retsstatens fundament er efter forfatterens opfattelse fortsat det legitime og solide udgangspunkt for revitalisering af ledelsen i den offentlige sektor, og i bogens sidste sektioner giver forfatterne da også eksempler på, at det kan lade sig gøre – men siger vel også ganske ærligt, at det bliver meget svært.

Det står noget uklart hvordan og af hvem den af forfatterne efterspurgte revitaliseringsproces skal initieres og drives igennem. Måske findes svaret i bogens sidste kapitel, hvor forfatterne elaborerer deres ledelsesideal om såkaldt »substantiel ledelse«, og det er så absolut også bogens mest interessante kapitel. Ikke mindst fordi der her kommer kød og blod på, hvad god ledelse kan være i den offentlige sektor, og fordi forfatterne også bevæger sig væk fra det abstrakte og over i det konkrete, uden dog at blive handlingsorienterede.

Det forstemmende er dog samtidigt, hvis forfatterens interviews med en række offentlige ledere tages for pålydende, så er der en omfattende eller udbredt form for dysfunktionel ledelse i store dele af den offentlige sektor, karakteriseret ved malende betegnelser som vejrhaneledelse, teflonledelse, pseudoledelse osv.

At de dysfunktionelle ledelsesformer findes er for en iagttagelse af den offentlige sektor utvivlsomt, men de vil også kunne findes i civilsamfundet/private virksomheder, så spørgsmålet er selvfølgelig om dysfunktionaliteten er blevet så dominerende og karakteriserende for staten i dag, som forfatterne siger.

I den forbindelse kan man med udgangspunkt

i forfatterens historiske tilgang til forståelse af retsstatens tilblivelse og dets bureaukrati godt undres lidt over, at udviklingen op imod den moderne velfærdsstats tilblivelse overvejende karakteriseres ved en politisk rationel og historisk funktionel udvikling, mens det lige pludseligt med konkurrencestatens tilblivelse bliver meget irrationelt og dysfunktionelt, og fuldstændig domineret af en globaliseringsdiskurs næsten determinerende betydning for udviklingen af den styringsfikserede ledelsesform.

Som læser kan man her godt savne substans og kvantitativ evidens for den elendige forfatning landet er havnet i. Det hører trods alt fortiden til, at de offentlige budgetter bare vokser og vokser, og produktiviteten er dokumenterbart og uomtvisteligt øget på en lang række områder under den »styringsfikserede ledelsesforms« regime – uanset om man synes at konkurrencestatsbegrebet er godt eller skidt til at karakterisere den danske samfundsmodel anno 2015. Der er trods alt nok også mange offentlige ledere, som ikke kan se sig selv og deres organisationer som ledelsesmæssigt paralyserede – og deres historier, trods det afsluttende kapitel, jo nærmest fraværende.

For at læse denne bog behøver man ikke at være enig i dens tilgang og metode. Fraværet af kvantitative data kan være et kritikpunkt, ligesom man kan undres over, at de politiske partier, deres udvikling og betydning, er så lapidarisk beskrevet. Og tilsvarende er hele den teknologi- og datadrevne udvikling af den offentlige sektor uomtalt, hvilket ikke mindst i et fremadrettet perspektiv vil være meget problematisk ikke at forholde sig til.

Ikke desto mindre er det en bog, der giver stof til eftertanke, og som nævnt ovenfor, særligt bogens afsluttende kapitel. Det er dog også en bog, der efterlader læseren med mange ubesvarede spørgsmål. Hvem er den »politisk-økonomiske magtelite«, som har så gru-

somt meget på samvittigheden, hvis ledelses-systemet er så dysfunktionelt, som forfatterne antyder? Besvarelse af dette er helt afgørende for hvilke handlingsanvisninger, der skal til, hvis man skal komme de styringsfikserede ledelsesformer og deres dysfunktionalitet til livs – og der er jo efter forfatternes opfattelse

meget på spil i forhold til vort demokrati og velfærdssamfund. Så lad det være en opfordring til forfatterne om at tage »næste skridt«.

Claus Nielsen  
Universitetsdirektør  
DTU

# Abstracts

## **The challenges facing the Danish foreign and security policy activism in the handling of great power China**

Camilla T.N. Sørensen, assistant professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, cs@ifs.ku.dk

With its focus on promoting Danish security, Danish interests and Danish values, Danish foreign and security policy is these years confronting an overarching dilemma of, on the one hand, ensuring Danish economic and commercial interests, which increasingly link up with the new emerging power centers, and, on the other hand, ensuring national security and promoting Danish values, which are closely linked to the U.S.-led liberal world order. The dilemma is most evident in the case of Denmark's handling of great power China. Through a pragmatic approach Denmark has so far managed to take advantage of the new opportunities that the »Rise of China« has resulted in, especially for the Danish economy, while at the same time tackled the new challenges following the Danish »comprehensive strategic partnership« with a non-Western and non-democratic great power. In the future, however, it will be more difficult and the dilemma will increasingly come to influence the Danish policy towards China.

## **From Political Principles to Commercial Pragmatism: Danish Human Rights Policies and Collaboration with China**

Karin Buhmann, dr.scient.adm, ph.d., professor (mso), Copenhagen Business School, kbu.ikl@cbs.dk

Case story no. 1.

## **New engine in the Danish-Chinese relations: Strategic partnership between public authorities**

Jørgen Delman, professor China studies (TORS), University of Copenhagen, jorgen.delman@hum.ku.dk

The strategic partnership between Denmark and China initiated in 2008 focused on making the Danish public sector a more independent actor through bilateral authority-to-authority collaboration. This marked a shift in Denmark's China policy towards a more relational, network-based and collaborative *new public diplomacy*. The article explores the significance of this shift through an examination of the authority-to-authority collaboration at state and municipal level within climate, environment, energy and sustainable urbanization. The article analyzes concrete collaborative initiatives and discusses whether the

authority-to-authority collaboration creates commercial and public value and concludes that it promotes central Danish core competences in China within climate, energy, environment and sustainable urbanization. The Chinese side acknowledges that Denmark can contribute positively to China's development and international integration. However, the sustainability of the approach will be challenged if it does not deliver sufficient commercial and public value in Denmark.

### **Sino-Danish Center – the Danish-Chinese utility value**

Martin Beck, coordinator, ThinkChina,  
mb@thinkscina.dk

Case story no. 2.

### **The Parliamentary Ombudsman's cooperation with China**

Jonas Bering Liisberg, director,  
The Parliamentary Ombudsman,  
jbl@ombudsmanden.dk

Christian Ougaard, adviser,  
The Parliamentary Ombudsmand,  
cou@ombudsmanden.dk

Case story no. 3.

### **Trade – Always at the Core**

Carsten Boyer Thøgersen, director,  
Copenhagen Business Confucius Institute,  
Copenhagen Business School,  
cbo.int@cbs.dk

Trade and shipping have been at the core of the relations between Denmark and China. For 340 years, successive Danish governments continuously promoted Danish trade

interests in China. After 1949, the early establishment of diplomatic relations between Denmark and the People's Republic of China helped Denmark to continue its trade with China. From 1971 to 1989, a number of Danish companies successfully consolidated their position in the Chinese market, supported by a focused Danish policy towards China. From 1989 to 2004, there was a less focused Danish policy vis-à-vis China, while many new Danish companies found their own way to the Chinese market. After 2005, an update of the Danish policy towards China was launched. The update was fully implemented after 2011. A richer, economically stronger and more internationally engaged China will probably mean that other considerations than trade and shipping in the future also will influence Denmark's policy towards China.

### **Chinese Import Competition: Consequences for Domestic Firms and their Workers**

Damoun Ashournia, Postdoctoral fellow,  
Department of Economics,  
University of Oxford,  
ashournia@economics.ox.ac.uk

Jakob Munch, professor,  
Department of Economics,  
University of Copenhagen,  
jakob.roland.munch@econ.ku.dk

Case story no. 4.

### **From China to Denmark: Mobility Patterns over the Last Century**

Mette Thunø, associate professor, China studies, School of Culture and Society, Aarhus University,  
mettethunoe@au.dk

Stig Thøgersen, professor, China studies,  
School of Culture and Society,  
Aarhus University,  
stig.thogersen@cas.au.dk

This article first describes the history of Chinese migration to Denmark and shows how migrants from rural China to a large extent have been replaced by students and professionals from urban areas. With China's economic development the concentration of Chinese migrants in the catering business has become less pronounced. Next, we look more closely at educational migration from China and its political context. The Chinese state pays close attention to strengthening Chinese migrants' loyalty to China, so diaspora policies and their effects on the organization of Chinese people in Denmark are the topic of the following section. We finally conclude that the higher educational level of the new migrants will probably imply that they will mobilise networks and resources of great potential importance for the cultural, economic and political cooperation between Denmark and China. At the same time, migration is expected to become less permanent and more driven by global companies' shifting labor demands.

### **China in the news: We don't applaud, when an authoritarian state is celebrating**

Laura Dombernowsky, ph.d. China Studies,  
Aarhus University,  
lauradombernowsky@gmail.com

China criticizes Western media coverage for painting a negative picture of the country – Western media do not understand China. So far there is limited systematic analysis of how perceptions of China as a growing military, political and economic power are reflected in Danish media coverage. This analysis examines how China is portrayed in Danish news media. The analysis focuses on how China's celebration of the 70th anniversary of the end

of the Second World War in September 2015 was covered by the Danish newspapers Politiken, Jyllands-Posten, Berlingske Tidende and DR Online. The analysis shows that the Danish media focus on the importance of the military parades in signaling that China has a new strong leader, but omit to focus on the Chinese people as well as the historical, political and ceremonial importance of the military parade. Instead the Danish media present different interpretations of the timing of the parade by using existing frames that portray China as an authoritarian state with unresolved geopolitical conflicts in the immediate neighborhood as well as domestic political challenges as a result of the declining economic growth.

### **Observations of the development of a historic mutual relationship between Denmark and China**

Friis Arne Petersen,  
Danish ambassador, China, 2010-2015,  
USA 2005-2010, now Berlin,  
friipet@um.dk

The extensive Danish-Chinese relationship achieved after 65 years of cooperation is remarkable. Denmark ranks among the best in EU concerning close political relations with China and export to China. President Xi stressed after his last meeting with Danish PM Lars Løkke Rasmussen the »fruitful exchange and cooperation« and highlighted 12 new areas of cooperation. President Xi describes the bilateral relationship being at »an all-time high«. The cooperation comprises legal cooperation, citizen's complaints, intellectual property rights, human rights, Arctic, safe shipping and climate changes. The same trend is observed when it comes to foreign and security policy where China made a frigate participate in the Danish led mission to remove the chemical weapons from Syria. Denmark is one of the very few countries in the world that China takes inspiration

from. The economic diplomacy as practiced by the Danish Foreign Service means that Denmark complements the foreign and security policy with sector based cooperation and this creates new opportunities for safeguarding Danish priorities and policies.

**The Use of Experts in the Danish Media:  
A Case Study of the Use of Experts on  
TV2**

Nana With Feldman,  
Department of Political Science,  
University of Copenhagen,  
nanawith@hotmail.com

It is often argued that we live in a society dominated by experts and that media to a

greater extent than before are using experts in their news coverage. But is this claim correct, and how are experts used in the Danish media? Inspired by the analysis of the use of experts in three major Danish newspapers in the period 1961-2001 published by Magtudredningen, this article examines the use of experts on the Danish public service channel TV2 in the period 2005-2015, specifically in the evening broadcast. It shows that while the absolute number of experts has been declining over the period in question, the number of experts per feature has remained almost constant, as the number of features per broadcast has declined equally in the same period. Furthermore, the article discusses the potential pitfalls of using a wide expert concept as well as some of the more general issues that evolve when experts are used in the media.