

De kinesiske olieselskaber – “co-ledere” af Kinas energipolitik?

Bo Kong, 2010

China's International Petroleum Policy.

Santa Barbara, Praeger Publishers.

229 sider, 277 kroner.

Da Kina i 1993 gik fra at være selvforsynende til importør af energi blev den kinesiske stat stillet overfor en stor udfordring: hvordan sikre en stabil energiforsyning? Dette spørgsmål er centralt, da adgangen til energiressourcer er nødvendig for Kinas fortsatte økonomiske vækst og dermed for kommunistpartiets evne til at bevare stabilitet i landet. I de senere år har de kinesiske nationale olieselskaber (NOC'er) i stigende grad involveret sig i udlandet i køb af olie og gas, ligesom den kinesiske regering har igangsat såkaldt “energidiplomati”. Men hvorledes disse virksomheders forhold til regeringen er, fremstår uklart. Udfører disse virksomheder regeringens politik eller agerer de, som nogle anfører, relativt autonomt? Har den kinesiske stat i post-reform Kina mistet kapacitet til at håndtere landets oliepolitik som følge af manglende horisontal koordination mellem et stort antal nye aktører? Er de store energiselskaber blevet så magtfulde, at regeringen ingen mulighed har for kontrol? Den kinesiske stats håndtering af landets energipolitik kan således ses som et udtryk for landets statskapacitet i post-reform Kina. Håndteringen af energipolitikken vil samtidig ikke kun få betydning for landets stabilitet og position i det internationale system. Det vil også få konsekvenser for det internationale olie- og gasmarked.

Bo Kongs netop udgivne bog *“China's International Petroleum Policy”* kan ses som et forsøg på at adressere disse spørgsmål. Gennem en analyse af interaktionen mellem den kinesiske regering og NOC'erne søger bogen at sige noget om forholdet mellem stat og industri i post-reform Kina.

Bo Kong er “associate professor” på John Hopkins University. Han har tidligere udgivet en rapport om Kinas energipolitik og flere tidsskriftartikler. Denne er hans første bog.

Kongs argument forløber som følger. For det *første* argumenterer han, at reformprocessen har ledt til at administrativ og institutionel kapacitet er blevet overført fra de centrale myndigheder til de store nationale virksomheder. Regeringen har mistet kapacitet til at håndtere de problemer, der opstår. Som resultat er de store virksomheder

blevet “co-ledere” og “co-udførere” af Kinas industrielle politik. For det *andet* argumenterer Kong, at oliepolitikens tilblivning illustrerer den kinesiske stats svindende kapacitet. Det kinesiske politiske system er i de senere år blevet præget af et stadig større antal aktører. Manglende horisontal koordination mellem disse aktører har ledt til en reduceret implementeringskapacitet. For det *tredje* argumenterer Kong, at den internationale oliepolitikens tilblivning og implementering tegner konturen af, hvordan Kina vil udvikle sig fremover.

Kongs argument kan indlejres i to bredere debatter. For det *første* en debat om karakteren af kinesisk policy-making og implementering. Her ses den kinesiske stat på den ene side som en strategisk aktør med kapacitet til at træffe og implementere beslutninger og bruge nationale politikker til at fremme økonomisk udvikling (developmental state approach). På den anden side en liberal tilgang, hvor regeringen sfa. økonomisk liberalisering har mistet evnen til at regulere økonomien, herunder også oliesektoren. Lig denne tradition har Kong en liberal tilgang og applicerer et governance perspektive til at analysere et aspekt af Kinas policy-making.

For det *andet* kan bogen indlejres i en debat om Kinas energipolitik og energisikkerhed. Denne debat fokuserer traditionelt på alle former for energi, inkl. oile, gas og bæredygtig energi mv. Kong fokuserer dog her kun på Kinas oliepolitik og især den internationale dimension heraf.

Bogen introducerer først den analytiske ramme, i.e. en governance tilgang til politik. Kapitel 2 argumenterer, at Kinas internationale oliepolitik bliver til under co-governance. Kapitel 3,4 og 5 analyserer kinesiske nationale olieselskaber (NOC'er) “going global” bestræbelser samt Kinas oliediplomati. Kapitel 6 konkluderer.

Det kan indledningsvist nævnes, at siden etableringen af den kinesiske stat er olie blevet betragtet som “strategisk materiale” og olieindustrien som en “strategisk industri” (8). Energiindustrien er af CPC blevet karakteriseret som “livslinie” (mingmai) aktiviteter vigtige for nationen (Oksenberg og Lieberthal 1988). Da forventningen må være, at oliesektoren er en sektor, hvor man

kan forvente at se mest statskontrol, må dette betragtes som en "hård case" for argumentet om, at regeringen og virksomhederne er blevet "co-ledere" og "co-udførere" af Kinas industrielle politik.

Spørgsmålet er så, om Kongs argument er effektivt? Kong argumenterer, at en analyse af den internationale oliepolitik viser, at regeringen og virksomhederne er "co-ledere" og "co-udførere".

Her et nærmere blik på hans analyse. Kong præsenterer Kinas internationale oliepolitik gennem policy-dokumenter siden 2000 (57). Denne består af seks strategier: 1. implementere en "going out" strategi, 2. diversificeringsstrategi, 3. bygge globale kompetitive olieselskaber, 4. iværksætte oliediplomati, 5. bygge en national olietankerflåde og udvide Kinas nationale luftvåben og marine, 6. etablere en national olieinvesteringsfond (58). Efter at have trukket disse seks dimensioner frem, vælger Kong dog kun at fokusere på to af disse, nemlig "going out" strategien og "oliediplomati". Kong argumenterer, at et fokus på disse giver det dybeste og mest inferentielle perspektiv både for praktiske og teoretiske årsager (61). Derefter tilegner han tre kapitler til en analyse af disse to elementer.

Det er klart, at et fokus på oliediplomati og "going out" strategien er vigtige områder at fokusere på. Der er (mere) data tilgængelig for en analyse af relationer mellem NOC'er og regeringen end f.eks. opbygning af en olietankerflåde. Dog forekommer udvælgelsen af de to elementer ukvalificeret. Det forekommer sandsynligt, at et fokus på de fire andre aspekter ville give en anden konklusion. Ville f.eks. bygningen af en marine eller en national olie-fond ikke umiddelbart involvere tættere regeringskontrol end de her valgte? Opbygning af militær er områder, som virksomheder ikke umiddelbart er indblandet i. Af den grund, kan analysen af de to elementer ikke uden videre generaliseres til at sige noget om Kinas internationale oliepolitik som sådan.

Hvordan forløber analysen af de to valgte aspekter så? Kong argumenterer, at den internationale oliepolitik i fht. oliediplomati siden 1990 ikke har givet noget nominelt udbytte. Casestudier af f.eks. Kazakhstan, Sudan og Kyrgyzstan bruges til at argumentere, at de kanaler, regeringen har for kontrol af den internationale oliepolitik, inkl. regering-til-regeringsaftaler, "equity-olie", eksportkreditter, bundet bistand, oliestøttede lån etc. ikke har givet noget marginalt resultat. Den internationale oliepolitik har hverken øget landets forsyningssikkerhed, prissikkerhed eller transportsikkerhed (146). Årsagen er, at kun en lille del af "equity-olien" transporteres hjem til Kina, at Kina primært køber olie på det internationale marked (og ikke har været i stand til at insulere sig fra markedet); samt at landbaserede olie og gasledninger stadig transpor-

terer mindre end 10% af Kinas samlede import (Kina er dermed stadig afhængig af Malaccastrædet). Disse cases illustrerer således regeringens ringe mulighed for kontrol med virksomhederne.

Et andet eksempel, der ifølge Kong illustrerer regeringens ringe kontrol med energivirksomhederne, er casen "China Aviation Oil Holding Company" (CAO). CAO havde pga. aktiehandel lidt et tab. Dette fandt SASAC (State-owned Assets Supervision and Administration Commission) dog først ud af, da CAO var på grænsen af sammenbrud. At være børsnoteret i udlandet hjalp CAO med at undgå regeringens tilsyn. Samtidig mindskede CAO's evne til at få penge fra aktiemarkedet dets afhængighed af den centrale regering. Casen CAO illustrerer således, at virksomhederne har en vis grad af selvstændighed.

Der er dog nogle af Kongs cases, der peger på den omvendte konklusion, nemlig at regeringen har kontrol med virksomhederne. F.eks. illustrerer casen Kazakhstan, at regeringen ved at underskrive aftaler om energi har sikret bygning af strategisk vigtige olie- og gasledninger til Kina. Samtidig peger dette eksempel på de fine relationer, der er mellem lederskabsbesøg, aftaler om energi og bygning af infrastruktur. Kong går dog ikke ind i en nærmere undersøgelse af, hvorvidt dette udfordrer hans konklusion om virksomhedernes selvstændige rolle.

Samtidig er det uklart, hvilke indikatorer, der i følge Kong ville pege på regeringskontrol. F.eks. er det ikke klart, hvor meget "equity-olie", der skulle transporteres hjem eller, hvor meget der skal transporteres via olie- og gasledninger for at dette kan ses som en indikation af regeringskontrol. Hvor store skal Exim-bankens lån være for at der er tale om regeringskontrol? Tilsvarende med SASAC; viser SASAC's godkendelse af et lån til en energivirksomhed regeringens kontrol? Da Kong ikke specificerer klare kriterier for hhv. regeringskontrol eller autonomi er det vanskeligt præcist at be- eller afkræfte Kongs konklusioner i de to aspekter indenfor argumentets afgrænsning.

Det ville således have gavnet analysen om Kong, ligesom f.eks. Cunningham (Cunningham 2009) havde stillet klarere kriterier op for regeringens kanaler for inflydelse, som f.eks. direkte ejer af equity, direkte køber af ressourcer eller som direkte regulerende instans (kontrol) og se i hvilken udstrækning, der er belæg for en eller flere af disse i casen. Det ville give en mere nuanceret analyse.

Samtidig er det en stor mangel for Kongs bog, at analysen af de to aspekter af den internationale oliepolitik, hhv. "going out" strategien og "oliediplomatiet" ikke kan generaliseres, da de ikke er repræsentative for den samlede internationale oliepolitik.

Bogen har dog en række plusser. Til støtte af hans argument bringer Kong ny data, herunder egne interviews, ligesom data præsenteres om hhv. Kinas "equity-olie" og Kinas energikøb helt frem til sept. 2009. Dette er en bedrift i sig selv. Samtidig benytter Kong sig af kinesisk materiale, som ikke tidligere er set (i en vestlig sammenhæng) (f.eks. Li Peng (1997): 中国的能源政策 (Zhongguo de Nengyuan Zhengce (China's Energy Policy)), 求是 (Qiushi (Seeking Truth)), no. 11, May 1997, p. 524-532).

Hvordan skal bogen så alt i alt vurderes? Bogen giver en god introduktion og fint overblik over Kinas governance i fht. landets energisektor i de senere år, herunder forholdet mellem de forskellige institutioner i den

kinesiske regering. Bogen er empirisk rig og har ny data. Samtidig må analysen ses som forfriskende ved at komme med et bud på virksomhedernes selvstændige rolle. Bogen kan således ses som et bidrag til litteraturen om policy-making i Kina og energi-governance. Men bogens metodologiske og teoretiske mangler gør dog, at bogen har begrænset udsagnskraft. Dog må bogen ses som et stykke pionerarbejde på et felt, der er vanskeligt at analysere givet oliesektorens særlige karakter for Kina.

Kasandra Behrndt-Eriksen

*Ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.*