

# Redaktionelt forord

AF CHRISTIAN BORCH OG CLEMENS STUBBE ØSTERGAARD – GÆSTEREDAKTØR

I efteråret 2010 var en række danske gymnasierektorer på studierejse til Kina. Her så de eksempler på, hvordan det kinesiske uddannelsessystem fungerer, og det var, kunne man efterfølgende læse i flere danske medier, angiveligt en chokerende oplevelse. Den centrale lære, gymnasierektorerne tog med sig hjem, var således, at Kina satser hårdt på uddannelse, og at danske unge i sammenligning med deres kinesiske generationsfæller er langt mindre målrettede og stræbsomme. Følgelig går danske unge med al sandsynlighed en fremtid i møde som tabere på et globalt marked, hvor såvel højt- som lavtuddannet arbejdskraft kan erhverves væsentligt billigere i Kina end i Nordeuropa.

Gymnasierektorernes oplevelser af det kinesiske uddannelsessystem var både et indspark i diskussionerne om fremtiden for den danske velfærdsstat og et bidrag til den dobbelte fascination af og slet skjulte bekymring over et Kina, som efter manges overbevisning vil komme til at svinge taktstokken i det 21. århundrede. Formålet med nærværende temanummer er ikke direkte at indskrive os i disse debatter, men snarere gennem analyser af politologisk, sociologisk og økonomisk tilsnit at tage temperaturen på Kina i dag og dermed levere et grundlag for forståelsen af Kinas aktuelle og fremtidige situation.

Kina er et uhyre komplekst land, og det siger derfor sig selv, at et temanummer alene kan bidrage med nogle få sten til en samlet forståelse af Kinas udvikling. Nummeret lægger ud med *Clemens Stubbe Østergaards* diskussion af kilder til fremtidig kinesisk vækst. Østergaard fremhæver især betydningen af anlægsinvesteringer og indenlandsk forbrug som centrale drivkræfter til fortsat vækst, hvorimod eksport tilskrives en mindre væsentlig rolle. I forlængelse heraf diskuterer *Bengt-Åke Lundvall* betydningen af viden og innovation for den fremtidige kinesiske vækst. Lundvall analyserer bl.a. nyere reformer af det kinesiske forsknings- og innovationssystem, som har ført til en kraftig vækst i den videnskabelige produktion, men som endnu ikke er slået igennem på innovationssiden.

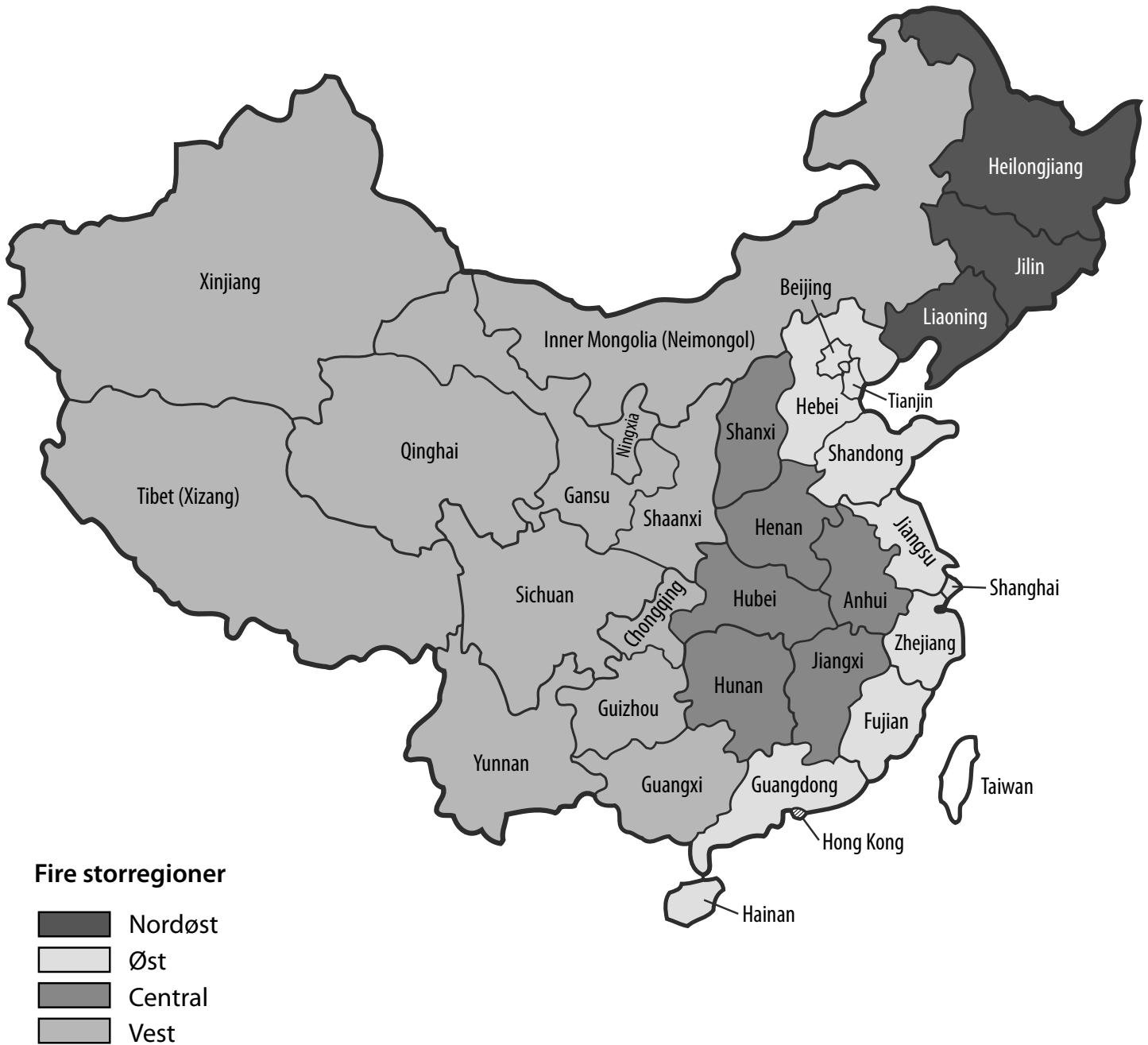
Kinas voldsomme økonomiske vækst de seneste mange år har ikke været jævnt fordelt. Landet er således præget af store re-

gionale forskelle. Dette dokumenteres i *Kjeld A. Larsens* artikel, som dels giver et billede af nogle af de strategiske regionale satsninger, skiftende kinesiske centralregeringer har igangsat, dels diskuterer aktuelle regionale skævheder, med særligt henblik på diskrepanser mellem by og land. Forholdet mellem by og land er også temaet for *Jesper Willaing Zeuthens* artikel. På baggrund af feltarbejde i en kinesisk provins diskuterer Zeuthen konkrete politiske programmer, som har haft til hensigt at nedbryde forskellen mellem land og by, en forskel der traditionelt er blevet forbundet med stærke socioøkonomiske konnotationer i Kina, men som ifølge Zeuthen i praksis viser sig frem for alt at tjene særlige instrumentelle formål (såsom at legitimere fratagelse af jord fra bønder).

Kina er ikke alene præget af regionale ubalancer. Landets vækst har også skabt store miljømæssige udfordringer. Men hvor Kina tidligere prioriterede vækst over miljø, er der, som *Jørgen Delman* og *Ole Odgaard* viser i deres artikel, nye toner i den kinesiske energi- og miljøpolitik. Den seneste femårsplan peger således på behovet for grøn vækst. Interessen for grøn vækst afspejler ikke blot et ønske om at fremstå grøn i omverdenens øjne, den er i lige så høj grad udtryk for interne ressourceovervejelser. Det, man kunne kalde den interne faktor, viser sig også i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er den centrale pointe, *Camilla T.N. Sørensen* fremhæver i sin artikel. Sørensen betegner Kina som en indadvendt stormagt, hvis udenrigs- og sikkerhedspolitiske ageren må forstås på baggrund af Det Kinesiske Kommunistpartis bestræbelser på at sikre sig folkelig legitimitet. Et konkret forsøg på at sikre legitimitet er den brug af e-government, der diskuteres i *Jesper Schlegers* artikel. Schlæger viser, hvordan indførelsen af it i den offentlige kinesiske administration bl.a. har mindsket korrupsion, men også ført til en række nye kontrolmekanismer, som letter overvågningen af frontlinjemedarbejderne.

Vi ønsker god læselyst og håber, at temanummerets artikler vil give en fornemmelse af nogle af de udviklingstræk, der aktuelt kendetegner verdens folkerigeste nation. Til slut vil vi gerne takke de eksperter, der har fungeret som anonyme referees til dette nummer.

## Kina – Storregioner og provinser



# Kilder til kinesisk vækst fremover

Hvilke drivere eller vækstkilder skal Kina leve af de næste tiår? Artiklens bud er infrastrukturudbygning, urbanisering, produktivitetsstigning via forskning, middelklassens og serviceindustriens vækst samt regional integration og de nye eksportmarkeder.



## CLEMENS STUBBE ØSTERGAARD

Senior Research Fellow  
ved Nordic Institute of Asian Studies  
(clemens@ps.au.dk)

Verdensøkonomien er fundamentalt forandret, fandt Financial Times i juli i år. Den er ikke nær så afhængig af de traditionelle lokomotiver USA og Europa, som den var. Derfor var vi globalt set – indtil for nylig – støt på vej ud af krisen, nu båret af Kinas 9,5 % vækst, som understreger landets fortsatte styrke sammenlignet med svagheden i de fleste avancerede nationer (Giles 2011, 5).

Det rejser naturligt spørgsmålet: hvad skal bære væksten i Kina over de næste tiår, hvilke drivere eller vækstkilder skal Kina leve af fremover? For mere end 30 år siden trådte Deng Xiaoping til som en beslutsom administrerende direktør, der overtager en skrantende virksomhed og får den på fode. Over den periode er 400 mio. kinesere ifølge Verdensbanken kommet ud af fattigdom, deres sociale og økonomiske menneskerettigheder er betydeligt forbedrede. Det er også gået særdeles stærkt det seneste tiår. Økonomien er siden 2001 vokset med \$4,3 billioner, sådan at Kina har skabt over to flere af sig selv, end der var i 2001. Man kan også sige, at det er vokset med ti udgaver af 2001-Indien. I år ser det ud til at ville vokse med et Sydkorea eller halvandet Storbritannien (O'Neill 2011).

Konsekvenserne af den amerikanske finanskrisen blev håndteret sådan, at der ikke var noget afbræk i den omtrent tocifrede vækst. Man reagerede hurtigt, mobiliserede alle samfundets institutioner og havde fordel af, at pengepolitikken før krisen var stram og banksektoren sund, fordi den var saneret gennem ti år. Man har kaldt Kinas Kommunistiske Parti verdens mest likvide institution, og det var let at lancere en stor flerårig stimulus-pakke på 16-18 % af BNP. Med statens dominans af

bankerne kom pengene også hurtigt over skranken, til især infrastruktur, hi-tech industri og miljøprojekter, men der manglede samtidig ikke debat om faren for bobler, dårlige projekter, for stor statsrolle, osv. (Fan Gang 2010).

Dog vil de hidtidige drivere (defineret som underliggende kræfter, der er til stede i alle erhverv og sektorer af økonomien) ikke nødvendigvis kunne bære væksten fremover. De har været reformerne, åbningen af økonomien, høj investeringsrate baseret på høj opsparing, dynamikken i den private sektor (baseret på familisme), øget produktivitet og efterspørgsel, bl.a. ved migration til urbanisering, teknologifornyelse, hastigt stigende indenlandsk efterspørgsel, og en nettoeksport, som fik betydning fra 2005 til 2007, hvor den leverede så meget som 2-2,5 % af væksten (Christensen et al. 2010; Østergaard 1999).

Verdensbankens cheføkonom, Justin Lin, mener, at Kina godt kan holde 8 % vækst de næste to årtier, hvor den over de forrige to var gennemsnitligt 10,4 %. Landets egen plan for det kommende femår nøjes med at sætte 7 % som mål (Zhonghua 2011). Lin så også »tre uligevægte« med rod i den indkomstulighed, der nu har stabiliseret sig på højde med USA's, men alligevel under fx Malaysias: forbrug versus eksport, rig versus fattig i forhold til samfundets værdier, kortsigtet økonomisk vækst versus langsigtet miljømæssig bæredygtighed (Li 2011). Siden 2004 har man i Kina diskuteret behovet for et skift i strategi, en reform af udviklingsmodellen, yderligere skærpet af den globale diskurs om »rebalancing« og med fokus på udvikelse af den indenlandske efterspørgsel (Chi 2010).

Hvad skal Kina leve af over de næste årtier? I det følgende behandles de mulige drivere fremover under de traditionelle økonomiske overskrifter: »Investering«, herunder infrastrukturudbygning, urbanisering, produktivetsforbedring og reformmuligheder; »Forbrug«, herunder urbanisering, middelklassevækst og public service-udbygning; »Eksport«, økonomien er ikke eksport-drevet, men nye eksportmarkeder dukker op og regional integration samt TNS-udvikling og egne oversøiske investeringer kan bidrage til vækst.

### I. Investering og især anlægsinvesteringer

Kina har en investeringstung, industri-ledet økonomi, endda i højere grad end Sydkorea anno 1990. Den høje investeringsrate, på grundlag af høj opsparing i både virksomheder og husstande, har medført en mindre effektiv ressourceudnyttelse og et fald i væksten i TFP (samlet faktorproduktivitet, eller den uforklarede forskel mellem BNP-vækstraten og den beregnede effekt af arbejde og kapital input; den kan drives af ændringer i uddannelse og færdighed, økonomiens sektorsammensætning, teknologisk fornyelse). En analytiker mener, at 50-55 % af Kinas BNP-vækstrate kommer fra TFP-vækstraten (Shvets 2011), mens OECD siger 40 % (Dew 2011). Det afgørende strukturelle problem er, at især de 150 meget store statsejede virksomheder har fået lov at akkumulere og investere for meget af overskuddet (de såkaldte »retained earnings«). Og overskud har de, om end det er ujævnt fordelt; det steg med 22 % om året mellem 2003 og 2009. Alene i 2008 steg opsparingen i virksomheder 24 % (Dyer 2010). De har også for favorable lånevilkår og udbetaler ikke dividende. Ofte er de oligopoler, undertiden monopoler. Det har skadet udviklingen af den private sektor og servicesektorens andel af økonomien, og det sker på bekostning af den disponible indkomst.

Ikke desto mindre er der *fortsat meget store behov* for anlægsinvesteringer, og nøglen til fortsat vækst fra denne kilde ligger selvfølgelig i en stærkere kvalificering af feltet (Rothman 2011). Anlægsinvesteringer steg nominelt godt 25 % årligt i de seks år før 2009, hvor stimuluspakken så bragte tallet helt op på 30 %. Derefter synes de at være vendt tilbage til en årlig stigning på ca. 25 %. Med formål som forbedret infrastruktur, industriel opgradering og boligbyggeri sigter de både på fremtidig vækst og på at reducere regionale uligheder. Mindst en tredjedel er offentlig infrastruktur i bred forstand, og den er langt fra udbygget tilstrækkeligt. Kina ligger langt under andre store økonomier: 160 mio. kinesere mangler stadig rent drikkevand, økonomiens vækst kræver en årlig udbygning af kraftværker af et omfang som hele Italiens eksisterende kapacitet (99GW), motorvejs- og jernbaneudbygning i Central- og Vestkina stiller store krav, men vil give store logistik- og integrationsgevinster, ligesom der er ambitiøse projekter omkring ren energi og en bedre, mere miljøvenlig infrastruktur i storbyer, fx undergrundsbaner. Industriel opgradering tegner sig for godt 30 % af anlægsinvesteringer, bygger på indeholdte midler frem for banklån, og er fordelt 60/40 på private og statslige firmaer. Behovet er stort i »rustbæltet« i Nordøstkina, mens firmaer i kystprovinser – hvor lønudgifterne stiger – ser robotisering som en nødvendighed (Foxconn planlægger fx 1 mio. robotter over de

næste tre år) og gerne vil opad i værdikæden. Behovet skærpes af, at demografien betyder færre nye på arbejdsmarkedet hvert år: måske kun 3 mio. ift. tidligere 10 mio. (Pomfret 2011). Endelig giver urbaniseringens vækst i sig selv et meget stort investeringsbehov. Det samme gælder de 4000 passagerfly, som Kina forventes at skulle anskaffe over de kommende tyve år. Flyproduktion er gjort til en »ny strategisk industri« (der er seks andre high-end industrier) som skal bryde det duopol, som Airbus og Boeing nu udgør.

*Boligbyggeriet* udgør et særligt problemområde. Det er ikke længere siden end 1998, at et boligmarked blev skabt ved verdenshistoriens største overdragelse af værdier: privatiseringen af de arbejdspladsbaserede boliger kineserne boede i. I 1980erne var 80 % offentligt ejede, i 2007 var 89 % af byboligerne privatejede. Priserne steg, især i de største byer, og ejendomsmarkedet tog fart. Der er dog ikke tale om nogen farlig boble. Dels er indkomsterne i byerne vokset hurtigere end boligpriserne de sidste fem år, dels er behovet for »kvadratmeter« særdeles langt fra at være dækket, og endelig er boligfinansieringen sådan, at en korrektion ikke vil rulle som en snebold gennem den øvrige økonomi (IMF 2011, 10). Men priserne i de store byer er kommet højt op, og det rammer især førstegangskøbere (samt naturligvis forbrugt). De høje priser skyldes, at ejendomsudviklere helst bygger dyre boliger, og de lokale regeringer har en andel i dette. De får nemlig dækket kløften mellem deres indtægter og deres omfattende forpligtelser ved at sælge jord og ejendom. Indkomsten herfra udgjorde 46 % af alle lokalregeringsindtægter i 2009 (nu får de dog formentlig endelig ret til obligationsudstedelse, jf. Liu 2011). Sorteper er almindelige førstegangskøbere, i en situation der kan minde om den, København har været i. Der er ikke noget socialt boligbyggeri i Kina. Derfor vil regeringen bygge 36 mio. »lavindkomst«-boliger inden 2015, sådan at andelen af »overkommelige« boliger stiger fra 8 % til 20 %. Ti millioner påbegyndes i år, men staten stiller kun med halvdelen af pengene. Dette aspekt af den kinesiske vækstmodel, aktiviteten i en byggesektor, der rummer halvdelen af verdens byggeri, kan i øvrigt hævdes at være den vigtigste enkeltfaktor i hele den globale økonomis sundhed, fordi den er »the most important determinant of commodity demand, a very big marginal driver of China's external surpluses and indeed a crucial key to real understanding of household balance sheets, saving and investment« (Anderlini 2011).

Selvom der har været en vis tendens til lavere kvalitet, overkapacitet i enkelte brancher (især cement, stål, glas) samt koordinationsmangel og hastværk i infrastrukturinvesteringer, så bliver kapitalinvesteringer fremover fortsat som i andre udviklingslande en vigtig kilde til vækst, i hvert fald de næste 3-5 år. Udfordringen ligger i at øge kvaliteten og produktiviteten – fx igennem investeringerne i uddannelse og videnskab og teknologi (se Lundvall), samt i reformer, der kan regulere monopolerne, bringe inputs, inklusive kapital, mere på linje med markedspriserne, beskatte dividenderne og måske overføre mere af statsvirksomhedernes profit til statens budget. Miljøministeriet har også aflivet for 200 mia yuan investeringsprojekter, som stred imod miljøkrav (Tsang 2010).

## II. Forbrug og især kinesiske husstandes udvidede forbrug

Over reformperioden som helhed har indenlandsk efterspørgsel udgjort over 90 % af den samlede efterspørgsel. I 25 af de 32 år tegnede den sig faktisk for over 80 % af den økonomiske vækst. Selv i et stort eksportår som 2007 kom 70 % af efterspørgslen fra indenlandsk side, 30 % fra resten af verden (Green 2011; Xie 2011). Men der er et meget stort potentiale for at øge den indenlandske efterspørgsel og dermed blive mindre afhængig af eksport. Det ligger især i det lave per capita forbrug og i de store skævheder mellem land og by samt mellem regionerne. Det ligger også i et per capita BNP så lavt som \$4.300 i 2010, som betyder, at blot det at nå til en fjerdedel af USA's niveau på \$47.000 giver plads til en enorm vækst. Der ligger kun 4 % af landets befolkning nu, mens de øvrige 96 % aspirerer til en moderne forbrugerslivsstil. Det er værd at minde om, at mens den gennemsnitlige BNP per capita i Shanghai svarer til Ungarns, så svarer den i den fattigste provins, Guizhou, til Nigerias.

Handelsministeriet tog forskud på glæderne ved i starten af 2010 at meddele, at indenlandsk forbrug nu var den førende driver for vækst, med 51 % af 2009's BNP-vækst – et år, som i øvrigt var det bedste for detailhandlen i Kina siden 1986 (Huang 2010). Det var også året, hvor forbrugsvæksten på landet for første gang nogensinde overskred byområdernes. Der er heller ingen tvivl om, at Kina er »verdens bedste forbrugshistorie« (Gill 2010), måske det sted i verden, hvor det private forbrug over de seneste årtier er vokset hurtigst. Detailhandlens vækst på 17-18 % afspejler dette. Over de seneste fem år er indkomsten vokset med mere end 13 % årligt (8-10 % real siden 2005, ifølge officielle tal), ja ifølge Goldman Sachs nu 15 % (O'Neill 2010). Den disponible indkomst lige under 10 %, men forbrugets andel i væksten er efter et fald omkring år 2000 nu fladet ud i forhold til opsparing og investering. Den alvorlige uligevægt mellem især investering og forbrug skyldes, at forbrugerefterspørgslen hæmmes af en række faktorer. De kan fjernes, og samtidig kan urbanisering og en voksende middelklasse trække i retning af øget forbrug. En ny udviklingsmodel baseret på udvidelsen af indenlandsk efterspørgsel har allerede været ved at tage form under Hu Jintao/Wen Jiabao-administrationen siden 2004 (Østergaard 2007; Chi 2010, 148-224; Dew 2011, 55).

Kinesiske husstande har en for Asien ikke unormal forbrugsandel, og deres gæld er så lav som 17 % af BNP (Ulrich 2010). Men der foretages dels en markant »forsigtighedsopsparing« med henblik på uddannelse, sundhedsproblemer, arbejdsløshed, pension, osv., som staten jo droppede ansvaret for i 1990'erne, dels en opsparing til stadig dyrere boliger og større forbrugsgoder. Med den kronisk lave indlånsrente har det ikke gavnet folks disponible indkomst, som i gennemsnit stiger langsommere end økonomiens vækst (CRI 2011). Den lave rente betyder til gengæld massive subsidier til erhvervslånere, især store virksomheder. Den disponible indkomst var i 2009 kun 58 % af BNP per capita, fordi de store virksomheder beholder så stort et stykke af økonomiens kage (Dew 2011).

Når man vil øge forbruget, er der derfor mange muligheder: man kan sætte turbo på urbaniseringen og på mange andre måder forbedre indkomstfordelingen; man kan forbedre de basale offentlige ydelser, så folk ikke behøver »tryghedsopsparing«; man kan også skabe bedre rammer for et forbrugersamfund og øge den private sektor samt servicesektorens betydning; endelig kan man fremme middelklassens vækst og afvente, at S-kurven sætter ind.

**Forbrugets epoke? Opsparingen ned og købelysten op**  
*Urbaniseringen* er et fænomen, der giver udsigt til øget vækst. Man har allerede haft stor fordel af afvandringen fra landbrug gennem de sidste 30 år med en stigning i bybefolkningen fra at udgøre under 30 % i 80'erne til de 48,5 % i dag. Den bliver muligvis den største drivkraft i Kinas økonomi, og den kan stimuleres ved den rigtige politik. (Chi 2010, 159-96). Over de næste ti år skal 200 mio. landboere flytte til især små og mellemstore byer, og det vil kunne føje RMB20 milliarder til økonomien (Xinhuanet 2011). Den institutionelle hindring som den stavnsbindende bostedsregistrering (hukou-systemet, se Zeuthens artikel i dette nummer) udgør, skal afsvækkes for små og mellemstore byer, men skærpes for de store, så der fortsat ikke opstår slum (Tsang 2010). De økonomiske virkninger forudsætter, at migranterne til byen bliver integrerede, at deres rettigheder forbedres. Det sker allerede mange steder. Der foregår også en overvældende vækst i Centralkina, hvor BNP per capita hidtil har været halvdelen af kystens, men hvor man nu er i færd med at »bygge et nyt Østkina« (det vil sige, som kystprovinserne) (Fan 2010). Faktisk var den stærkest voksende del af Kina regionen Indre Mongoliet med et gennemsnit på 19,7 % mellem 2003 og 2008. Urbanisering skaber masser af job, ikke mindst i servicesektoren, masser af efterspørgsel og stor produktivitetsforøgelse fra infrastruktur i bred forstand og de bedre offentlige ydelser, byen kan tilbyde. »One person moving into a city can create economic value of 100.000 RMB«, siger en kinesisk økonom (Xinhuanet 2011). Udbygningen sker i øjeblikket i andre storbyer end dem, vi kender – der er 150 byer på over en million indbyggere – og der er stadig mange storbyer inde i landet, som er ved at komme op i forbrugsomdrejninger. Der sælges flere boliger i Zhengzhou end i Beijing, flere i Chengdu end i Shanghai, blandt andet fordi unge mennesker fra de største byer flytter til de mindre for at få en ordentlig bolig (og et job) (Rein 2010). Det forstærkes af demografien: der foregår i disse år et bryllupsboom blandt babyboomerne fra det første velstandsforøgende reformårti (Rabinovitch 2009).

*Indkomstfordelingen* er en anden nøgle til øget forbrug. Den kan forbedres på mange måder, men især ved at øge arbejdskraftens andel af væksten. Mindstelønnen er mange steder steget 19-20 % i de senere år, og planlægges at stige mindst 13 % pr. år, eller i alt 84 % under den nuværende femårsplan. Det gavner især migranterne (Zhonghua 2011). Der arbejdes med at lave regulariserede mekanismer for lønforhøjelser samt bedre arbejderrettigheder (Huo 2011). Den disponible indkomst øges, når indlånsrenten får lov at stige og beskatningen af renteindkomst er faldet siden 2007. I disse år er gulvet

for personskat også hævet så højt, at 80 % af lønmodtagere slipper. Senest blev det i år løftet til RMB3500, så antallet af husstande, der betaler indkomstskat, faldt med 60 mio. til 24 mio. (IMF 2011).

I rammerne af en ny landbrugspolitik (Bergsten 2009, 122; Buckley 2009) er der sket en meget stor værdioverførsel til landet, dels i form af fjernelse af skat og gebyrer, dels via gratis underskoleuddannelse, dels i form af store regeringssubsidier til forbrug og investeringer, der i 2010 svarede til 2,5 % af BNP. De planlægges at fortsætte under planen, og en indikator for effekten er et rekordoverskud i den ellers skrantende Agricultural Bank of China, banken der har verdens største filialnetværk på 23.600 (Barber 2011). For de godt 50 % af befolkningen, som stadig bor på landet, har en nylig lille jordreform, hvor man kan bruge den jord man leaser over fx 70 år bl.a. som sikkerhed for lån, betydet stærkt øgede forbrugsmuligheder. Samtidig forventes byer fortsat at hjælpe landøkonomier omkring sig og bl.a. lade jordsalg komme dem til gode. Denne land-by integration er officiel politik (se Zeuthens artikel).

Blandt de gode virkninger af disse tiltag er også en *reduktion af kløfterne* mellem land og by, rig og fattig. De øverste 10 % af befolkningen har 45 % af værdierne, de fattigste 10 % har 1,4 %. (Chan 2009). Derfor er det også en mulighed at øge den progressive beskatning, så de højere indtægter bidrager mere, indføre en ejendomsskat, samt at forbedre ligningsgrundlaget. Indkomstskatten er den eneste progressive af elleve skatteformer, resten er proportionale (Lou 2011).

Udbygning og forbedring af *basale offentlige ydelser* er et afgørende middel til at reducere »tryghedsopsparingen« og rebalancere (IMF 2011, 16). Samtidig reducerer det ulighed og styrker servicesektoren. Satsningen på dette område begynder i 2004, tager fart i 2007, og har set en del nye initiativer i 2011 (Bergsten 2009; Østergaard 2007). For at virke skal den imidlertid være overbevisende. Vel steg andelen af regeringsudgifterne til uddannelse, sundhed, social sikkerhed og velfærdsboliger med 8 % mellem 2004 og 2009, så de kom op på 29,8 % (Xie 2011), men det var stadig ret lavt, ujævnt fordelt, for lidt virksomhedsbaseret og ikke altid tilstrækkelig velunderstøttet lokalt. Derfor er tempoet nu øget, og man diskuterer også fordelene ved at hæve det administrative niveau for systemerne, samt at de centrale myndigheder med 20 % af regeringsudgifterne stadig fordeler for lidt (Lou 2011). Statsrådet vedtog i 2009 en sundhedsreform, der vil give 90 % af både by- og landboere »basal læge-dækning« inden udgangen af 2011. Enkelttal tyder på, at centrets bidrag til andelssygesikringsordninger steg med 100 % mellem 2010 og 2011. Andre indsatser ligger på social-, dagpenge- og pensionsområdet (især et nyt pensionssystem på landet), med stejle procentuelle stigninger i udgifterne (IMF 2011,32). Folk skal lige stole på det først, men så vil det også medvirke til at reducere opsparingen og øge forbruget. Det store sociale boligbyggeri er naturligvis også en måde at reducere opsparingsbehovet.

Rammerne for et *forbrugersamfund* mangler delvist i Kina. Det gælder moderne distributionssystemer for detail og en gros, forbedrede forbrugerrettigheder, bedre kvalitetsinspektion, større vægt på varers miljøvenlighed, et velfungerende kreditmarked, osv. Følgerne af en underudviklet servicesektor mærkes også – dens andel af BNP skal øges fra 40 % i 2009 til 47 % over de næste fem år (Zhonghua 2011).

*Middelklassens vækst* bliver også en stærkt forbrugsforøgende faktor. Dens omfang er svært at gøre op, fordi der er næsten lige så mange definitioner som der er sociologer. Men tager man udgangspunkt i, at en gennemsnitsindkomst på godt \$3000 er niveauet, hvor evnen til diskretionært »middelklasseforbrug« – tænk villa, Volvo og vovhund – begynder (og husk at der er 3-5 medlemmer i en husstand), så vil et cut-off ved \$3000 give en middelklasse på 360 mio. i Kina (Gill 2010). Den videre udvikling i dens størrelse vil påvirkes af væksten, af andelen af BNP, der går til husstande, af det antal, der er »lige på tærsklen«, samt også af ændringen i købekraft som følge af yuan'ens langsomme men støtte revaluering. Det er alle faktorer, der arbejder for Kina, som vil få et meget stort antal nye medlemmer af middelklassen over de kommende år. Den forventes at vokse med 11 % om året og vil i 2014 være på 600 mio. Det giver en massiv forøgelse af diskretionært forbrug som køleskabe, bærbare computere, LCD-TV, iPad, bil, osv. Kina har siden 2009 været verdens største bilmarked, og IKEA klarer sig også overordentlig godt. Der er for en sikkerheds skyld også en million dollarmillionærer i Kina (uden at man tæller ejendom eller forretning med) samt 115 milliardærer, så det truer nu med at blive verdens største luksusvaremarked (Balfour 2011).

Empirisk forskning i Asiens NIC-lande har givet anledning til »S-kurve betragtningen« (Schulte 2009). Der synes at forekomme en særlig stejl stigning i forbruget mellem \$6000 og \$9000 BNP per capita, og den vil formentlig også gøre sig gældende for Kina.

Der kan føjes *anden politik* til virkningerne af ændringer i urbaniseringen, indkomstfordelingen, de offentlige ydelser, forbrugersamfundets udbygning og middelklassens vækst. Især vil forbedrede lånevilkår, fx via en legalisering af det grå lånemarked, og færre opstartsforhindringer for mindre private virksomheder være vigtige, og dertil en industripolitik som kunne skubbe de fortsat meget store investeringer i en retning, der understøttede de forbrugsfremmende tiltag omtalt i det foregående (Dew 2011). Den 12. femårsplan opererer med en forøgelse af den disponible indkomst i by og på land med mindst 7 % årligt, og rebalanceringen af væksten i retning af forbrug som »driver« er et centralt tema i planen, derunder et skift fra fokus på vækstens absolutte niveau til dens kvalitet og indvirkning på folks velfærd (Zhonghua 2011, IMF 2011, 6). Ser man fremad, vil Kinas husstandsindkomster med den nuværende vækst fordobles frem til 2015 og nå RMB35 milliarder. Det må forudses, at importen dermed også stiger kraftigt. Nogle skøn indikerer, at den da vil være på højde med USA's.

### III. Eksport er ikke den afgørende driver

Eksporten har været vigtig for Kina, men økonomien har *ikke været eksportdrevet*. Så skulle ledelsen bygge primært på eksport til at drive væksten, og strategien skulle være bevidst at fremme vækst via nettoeksport frem for andre midler. Det har ikke været tilfældet. Tværtimod lykkedes det omkring årtusindeskiftet for ledelsen at nå til, at så godt som 100 % af væksten kom fra indenlandske kilder. Bidraget fra nettoeksport var minimalt. Men så gav amerikansk strategi under Bush (og Alan Greenspan) en eksplosion af efterspørgsel. Udenlandsk investerede virksomheder brugte Kina til »final assembly« af komponenter fra hele regionen, og det, der for Vesten tidligere var underskud i forhold til Taiwan, underskud i forhold til Japan, underskud i forhold til Korea, osv. blev nu alt sammen handelsbalanceunderskud i forhold til Kina. Et statistisk fænomen altså, ikke en strategi (Overholt). Tilmed var det udenlandsk investerede virksomheder, der stod for 2/3 af Kinas handelsbalanceoverskud, og for over 50 % af eksporten siden 2001 (Kroeber 2011). Disse arbejdskraftintensive, storskala eksportvirksomheder i kystområderne har Kina søgt at komme væk fra. De stigende lønninger, ny arbejdskraftlovgivning, vægten på at udvikle indlandsprovinserne, den gradvise revaluering af yuan'en (8-10 % årligt i forhold til dollaren) hjælper alt sammen til at mindske de mest arbejdsintensive eksportplatformes konkurrencedygtighed. De er så småt begyndt at flytte. Kina har i øvrigt nu 61 selskaber i Fortune 500, Japan har 68 (Fortune 2011,109).

Sigtet er at bevæge sig *op ad værdikæden* og blive konkurrencedygtig i nye sektorer, og det begynder at lykkes. Derfor skal der ikke argumenteres for, at eksporten er uvigtig, men for at den ikke er nogen central driver for Kinas økonomi. En række upublicerede undersøgelser tyder på, at værdiforøgende aktiviteter relateret til eksport tegner sig for 15-20 % af Kinas BNP-vækst, dvs. under 2 % af den årlige vækstrate (Stephen Green, personlig oplysning). Det største marked for »Made in China« er i Kina.

Mens eksporten har holdt sig nogenlunde støt, er importen som følge af stigende indenlandsk efterspørgsel vokset så meget, at Kina i 1.kvartal af 2011 ligefrem havde underskud på *handelsbalancen*. Importen var i 2010 tæt på \$1,4 billioner, og de \$400 mia. steg den med det år (O'Neill 2011). Betalingsbalanceoverskuddet, der i 2007 var oppe at røre ved 10 %, er nu, og formentlig fremover, blot omkring 4 % (IMF 2011; Wheatley 2011). Hvis eksporten skal støtte væksten fremover, er der håb at hente i tre forhold. For det første vokser arbejdsproduktiviteten, og landet er i stigende grad konkurrencedygtigt i nye, teknologisk mere avancerede sektorer, som maskineri og udstyr. (Udsigten til fortsat indenlandsk innovation behandles af Lundvall). For det andet er der udsigt til økonomiske gevinster ved den stigende regionale integration i Østasien, hvor infrastrukturen udbygges, frihandelsaftaler flourer og intra-handlens andel allerede ligner EU's (Ørstrøm-Møller 2011). For det tredje vil man tappe nye markeder og blive mindre afhængig af USA's og Europas økonomiske helbred. Kinas globale markedsandel er omkring 10 %, men det, der nu tegner til at blive

interessante markeder for Kinas eksport, er fx »Next-11« – de opdukkende største økonomier – og BRICS-landene. Mens de avancerede økonomier i følge Verdensbanken højst vil vokse med et par procent om året frem til 2025, så vil disse »opdukkende økonomier« vokse i gennemsnit 4,7 % årligt. De rummer tilmed 717 storbyer med nye forbrugere (Xie 2010). Man kan argumentere for, at Kina i de senere år har skabt gode forudsætninger for en del udviklingslandes »take-off« ved at øge prisen på råvarer og sænke priserne på kapitalgoder (Kina har ikke meget indflydelse på olieprisen, det står for under 10 % af den globale efterspørgsel). Nu kan det blive gengældt: disse landes take-off vil øge efterspørgslen på en del varer, som Kina leverer i egnede udgaver: kraftværker, transmissionslinjer, telekommunikation, transportudstyr, byggeudstyr, mineudstyr og apparatur til miljøbeskyttelse.

### IV. Forudsætninger og trusler

I det foregående har vi ikke omtalt det, man kunne kalde »drivere bag driverne«, globaliseringen, som nu ganske vist er lidt truet, regeringens pro-erhvervspolitik ligeledes, den familisme og foretagerånd, som ligger i kinesisk kultur, men måske også nedbrydes af små familier og storbyliv. Vi har drøftet drivere som urbanisering, middelklassens vækst, politik der skal »slippe forbruget løs«, integrationsgevinster og nye eksportmarkeder. En vigtig driver, videnskabsøkonomiens vækst, behandles andetsteds i temanummeret. Kinas videnskabelige og teknologiske base er en kritisk kilde til kompetitive fordele. Investeringen i den stiger fra 1,8 % af BNP i dag til 2,2 % i 2020. EU ligger i dag på 2 % (Simon 2009). En række andre drivere kunne være regulering af monopoler blandt de resterende statsejede virksomheder, en administrativ reform, så i øvrigt rigtige politikker implementeres bedre og en mere omfattende jordreform.

Udviklingen bygger på nogle forudsætninger og kan trues af nogle dysfunktionelle fænomener. Blandt *forudsætningerne* er fortsatte fredelige omgivelser, fortsat politisk stabilitet og kontinuitet, også i den rimelig velbegavede makroøkonomiske styring. Med vægten på diplomati frem for militær dominans, med de langsigtede successionsplaner i partiet og fortsat inkremental politisk reform, samt med omfattende ekspertformulerede indikative femårsplaner, skulle de kunne foreligge. *Truslerne* ligger i protektionistiske bagslag fra de stadig mere økonomisk trængte USA og EU, den omfattende korrupsion og den stærkt kritiserede ulighed, samt de implementeringsproblemer, som især hidrører fra problemer i central-lokale relationer i Kina. Klima, ressource- og miljøproblemer er behandlet andetsteds i nummeret og tages ikke op her. Den demografiske udvikling er kendt, arbejdsstyrken toppe i 2017, befolkningens væksten i 2032, men der er en række mulige modtræk. Inflationen på godt 6 % er ikke faretruende for Kina, men vil kunne gøre det sværere for landet igen at agere lokomotiv, hvis USA og Europa atter kommer i krise.

De fleste af de tiltag, trusler og reformområder, som er diskuteret i denne artikel, diskuteres også indgående i Kina (Chi 2010b), og i den netop i år offentliggjorte 12. Femårsplan 2011-2015, som er en slags arbejdsprogram for et-partiet, er

der lagt op til handling på de fleste afgørende felter, herunder nye reformområder. Der vil være modstand fra »velerhvervede interesser«, som berøres, men der vil også være stærk støtte, herunder fra middelklassen. Det vil få stor betydning om den neksus mellem politisk og økonomisk magt i privat og statsligt regi, som kan spores, kan medføre en blokering af videre

nødvendige reformer. En faktor, der trækker i modsat retning, er den transparens og monitorering, som løbende skærpes og udvides via de 500 mio. kinesiske »netborgere«. Jeg er derfor fortsat optimistisk med hensyn til de kommende ti års udvikling.

## LITTERATUR

- Anderlini, Jamil (2011) 'Fate of China property is global concern', *Financial Times*, 31. maj.
- Balfour, Frederik (2011) 'China's millionaires jump past 1 million on savings, growth', [www.bloomberg.com/news/print/2011-05-31](http://www.bloomberg.com/news/print/2011-05-31).
- Barber, Lionel (2011) 'AgBank chief hails rural lift to profits', *Financial Times*, 29. marts.
- Bergsten, C. Fred et al. (2009) *China's Rise. Challenges and Opportunities*, Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Buckley, Chris (2009) 'China issues rural rescue plan to fight crisis', *Reuters*, 1. februar.
- Chan, Minnie (2009) 'Widening income gap spurs calls for tax reform, pay rises', *South China Morning Post*, 12. December.
- Chi, Fulin (2010) *Change of China's development models at the crossroads*, Beijing: China International Press.
- Chi, Fulin (2010b) *The Road to China's Prosperity in the next three decades*, Beijing: China International Press.
- Christensen, Steen Fryba et al. (2010) *Fremtidens stormagter. BRIK'erne i det globale spil, Brasilien, Rusland, Indien og Kina*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- CRI (2011) 'Income and social Security key in boosting personal consumption', *China Radio International*, 20. marts.
- Dew, Ed & Martin, Jeremy (2011) 'China's Changing Growth Pattern', *Quarterly Bulletin Q1*, London: Bank of England.
- Dyer, Geoff (2010) 'State capitalism: China's 'market-Leninism' has yet to face biggest test', *Financial Times*, 13. september.
- Fan, Gang (2010) 'The Roots of China's Rapid Recovery', *Project Syndicate*, 31. januar.
- Fortune (2011) 'Fortune Global 500. The World's largest Corporations', *Fortune*, vol. 164, nr. 2, s.109.
- Giles, Chris (2011) 'The Abyss that awaits', *Financial Times*, 16.-17. juli.
- Gill, Amar (2010) *Mr & Mrs Asia, Section 2: rise of Asia's middle class*, Hong Kong: CLSA, 19. april.
- Huang, Cary (2010) 'Domestic consumption now top mainland growth driver', *South China Morning Post*, 16. januar.
- Huo Kan (2011) 'Labor Dents appear in China's Factory Armor', <http://english.caing.com/2011-01-17/100217588.html>.
- IMF (2011), *PRC Staff Report 2011 Article IV consultation*, Washington: IMF.
- Kroeber, Arthur R. (2011) 'Developmental Dreams: Policy and Reality in China's Economic reforms', in Scott Kennedy (ed.): *Beyond the Middle Kingdom. Comparative Perspectives on China's Capitalist Transformation*, Stanford: Stanford University Press.
- Li, Joy (2011) 'Justin Lin: China can maintain 8% GDP growth for 2 decades', *China Daily* (H.K. Edition) 24. marts.
- Lou, Jiwei (2011) 'Six paths for advancing China' market reform' [http://english.caing.com/2011-08-02/100286752\\_2.html](http://english.caing.com/2011-08-02/100286752_2.html)
- Liu, John (2011) 'China said to draft proposal to allow some local governments to sell bonds', [www.bloomberg.com/news/print/2011-08-04/china-said-to-draft-proposal-to-all](http://www.bloomberg.com/news/print/2011-08-04/china-said-to-draft-proposal-to-all).
- O'Neill, Jim (2010) 'Tough talk on China ignores economic reality', *Financial Times*, 31. marts.
- O'Neill, Jim (2011) 'We need to be part of the great Chinese march', *Evening Standard*, 15. februar.
- Pomfret, James (2011) 'As inland China grows, contest intensifies for labour', *Reuters*, 24. februar.
- Rabinovitch, Simon (2009) 'China's economy reaps a golden age of weddings', *Reuters*, 30. november.
- Rein, Shaun (2010) 'Three growth megatrends in China', *BusinessWeek*, 13. april.
- Rothman, Andy (2011) *China Macro strategy. Food, flats and the party*, Hong Kong: CLSA, maj.
- Schulte, Paul (2009) *Multi-Strategy |Asia 'Defining the 'S' curve*, 3. september, Nomura.
- Shvets, Victor (2011), *Strategy Update 'China's growth trajectory to remain intact until at least 2015.'* Seoul: Samsung Securities (Asia), 24. maj.
- Simon, Denis Fred & Cong Cao (2009) *China's Emerging Technological Edge. Assessing the role of High-End Talent*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsang, Denise (2010) 'Hu focuses on domestic demand and overcapacity', *South China Morning Post*, 8. december.
- Ulrich, Jing (2010) 'Debunking the myth of a China collapse', *Financial Times*, 10. marts.
- Wheatley, Alan (2011) 'Analysis: Glimmer of G20 hope as China adjustment takes place', *Reuters*, 18. februar.
- Xie, Fuzhan (2011) 'Fully unlocking the huge potential of China's domestic demand', *Qiushi*, Vol. 3, nr. 2, april, s. 80-88.
- Xie, Jingwei (2010) '717 emerging markets fertile for growth', *China Daily*, 14. september.
- Xinhuanet (2011) 'Caution as China's economy overtakes Japan's', *China Daily*, 15. februar.
- Zhonghua (2011) *Zhonghua Renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shier ge wunian guihua gangyao*, Beijing: Renmin Chubanshe.
- Ørstrøm-Møller, Jørgen (2011) *How Asia can shape the World*, Singapore: ISEAS.
- Østergaard, Clemens Stubbe (1999) 'Kinesisk økonomi, krisen og det kommende ti-år', *Samfundskønomen*, nr. 2, 1999, s. 16-21
- Østergaard, Clemens Stubbe (2007) 'Tendenser i Kina's økonomi og politik: En ny udviklingsmodel?', *Samfundsfagsnyt*, nr. 169, s. 16-21.



# Kinas satsning på viden og innovation som grundlag for vækst

Kinas investeringer i forskning er vokset kraftigt siden år 2000, men de har hidtil kun i begrænset omfang givet sig udslag i innovation. Artiklen drøfter på denne baggrund, hvorvidt langtidsplanen 2005-2020, med dens satsning på »selvstændig innovation« og »harmonisk udvikling«, vil kunne skabe grundlag for en ny vækstmodel.



**BENGT-ÅKE LUNDVALL**

professor ved Institut for Økonomi og Ledelse,  
Aalborg Universitet.

## Indledning

Kinas økonomiske vækstrater er uden historisk fortilfælde (gennemsnitligt var væksten 11,7% per år for perioden 2003-2007). Også efter den finansielle krise, som har efterladt Europa og USA i en tilstand af lavvækst med høj arbejdsløshed, har Kina fastholdt årlige vækstrater i BNP i størrelsesordenen 8-10%. Vil dette kunne fortsætte, eller drejer det sig om en historisk afgrænset episode af »catching up« med Vesten, som er ved at nå sin afslutning? Eichengreen, Park and Shin (2011) har brugt historiske data for en række landes vækstbaner til at argumentere for, at væksten vil blive væsentligt svækket, når Kinas nationalindkomst per indbygger når et niveau svarende til ca. 17.000 US-dollar 2005-priser. Et niveau, som Kina vil nå allerede omkring 2015 ifølge de tre forfattere.

Det er ikke uproblematisk at konstruere lovmæssigheder på grundlag af historiske data. Det er især problematisk, hvis man ikke tager institutionelle og politiske forhold i betragtning. Man kan på den ene side ikke udelukke, at Kina kommer ind i en politisk ustabil periode, hvor væksten går helt i stå. Alternativt kan man argumentere for, at særprægede institutionelle forhold i den kinesiske økonomi, i kombination med en bevidst politisk styret udviklingsstrategi, vil resultere i et atypisk forløb med fortsat høj økonomisk vækst.

I denne artikel ser jeg på, hvordan den kinesiske ledelse og befolkning har engageret landet i en massiv satsning på viden og især på investeringer i forskning og udvikling. Denne satsning kan ses som en vigtig del af et strategiskift, som sigter på, at det nuværende vækstparadigme afløses af et nyt, uden at vækstraten reduceres nævneværdigt. Nøglebegreber i den ny strategi

er hhv. »harmonisk udvikling« og »uafhængig innovation« (Gu og Lundvall 2006b). Disse begreber signalerer, at ledelsen er sig bevidst, at det nuværende vækstmønster ikke kan fastholdes uændret.

Den hidtidige vækst har hovedsagelig været baseret på en forceret kapitalakkumulation og på vækst i eksportorienteret fremstillingsindustri hjulpet af en fordelagtig valutakurs. Denne udviklingsstrategi har givet et markant løft af levestandarden for store dele af befolkningen, men den har også medført sociale problemer, voksende regional ulighed og alvorlige miljøproblemer. Set i forhold til omverdenen har den resulteret i politisk friktion og opræk til handelskrig (Ostry and Nelson 1995). Og, som vi skal se, har virksomhedernes evne til hhv. at udvikle og udnytte teknologiske muligheder ikke været imponerende.

Dette er baggrunden for, at de kinesiske ledere har peget på behovet for »endogen innovation« og »harmonisk udvikling«. I denne artikel sætter jeg især fokus på Kinas aktuelle satsning på videnskab, teknologi og innovation. Jeg bygger på en række tidligere publikationer, hvor jeg sammen med kinesiske kolleger har belyst forskellige sider af Kinas innovationssystem, innovationspolitik og langtidsplaner (Gu og Lundvall 2006a, Gu og Lundvall 2006b, Gu et al. 2009) samt på en analyse af Kinas position i det globale forskningslandskab, som er under udgivelse (Lundvall 2011). Mine fortolkninger bygger også på erfaringer og samtaler i forbindelse med mit virke som særligt inviteret professor ved Tsinghua-universitetet i Beijing 2004-2006.

Jeg indleder artiklen med nogle bemærkninger om, hvordan den reformbølge, som begyndte omkring 1978, resulterede i en særpræget vækstmodel med forceret kapitalakkumulation inden for fremstilling. En væsentlig mekanisme, som ligger til grund for denne vækstmodel, er den fusion af politisk og økonomisk magt på det lokale/regionale niveau, som udsprang af reformbølgens kombination af decentralisering og privatisering.

Herefter ser jeg specifikt på reformen af forsknings- og innovationssystemet i 1985 og på innovationssystemets hidtidige performans. Jeg afslutter med en præsentation af den seneste langtidspan for videnskab og teknologi og med et forsøg på at vurdere, i hvilket omfang denne plan, sammen med andre reformer, kan forventes at ændre udviklingens retning og samtidigt fastholde høje vækstrater.

### Den store reformbølge og den institutionelle transformation

Da Deng Hsiao Peng i 1978 trådte til som afløser for Mao Tse Tung, fulgte der et dramatisk skift både i politisk teori og praksis. Reformbølgen, som startede omkring 1980, havde tre hovedelementer: decentralisering, privatisering og åbning i forhold til omverden. Decentraliseringen gav mere handlefrihed til lokale myndigheder og til virksomheder. Øget markedsorientering og forskellige former for deregulering gav mere rum for konkurrence til de statsejede virksomheder (State Owned Enterprises). Til at begynde med var det især »kommunale virksomheder« (Township and Village Owned Enterprises), som tog markedsandele fra de statsejede. Men gradvist kom private virksomheder, inklusive udenlandsk ejede virksomheder, til at spille en større rolle. År 2003 stod de tre kategorier hver for ca. en tredjedel af det samlede industrielle output.

Den økonomiske og politiske transformation, som fulgte i sporene på de forskellige reformer, lagde grunden til en særpræget institutionel opbygning, som minder om et feudalt system, idet der på det lokale og regionale niveau er opstået en sammensmeltning af økonomisk og politisk magt. De økonomiske reformer, inklusive decentraliseringen af beskatningsret, gav stærke incitament til regionale magtorganer, inklusive kommunistpartiets lokale afdelinger, til at engagere sig i investeringsprojekter i meget tæt samarbejde med private interessenter – kinesiske såvel som udenlandske (Qian og Weingast 1996; Saich 2004).

Denne særprægede institutionelle ramme er en afgørende forudsætning for den ekstremt høje investerings- og opsparingsrate i Kina og herved også for de usædvanlige vækstrater. I en længere årrække har man i Kina investeret *omkring halvdelen af den årlige nationalindkomst*. Der er flere faktorer, som kan forklare den ekstremt høje akkumulationstakt. Husholdningerne har en høj opsparingskvote for at sikre uddannelse for unge og pensioner og sygesikring for de ældre, og den store opsparing giver lave kapitalomkostninger. Udenlandske investeringer bidrager også til kapitaldannelsen. Men fusionen af økonomisk og politisk magt på det lokale og regionale niveau er det, som i

særdeleshed er drivkraften bag den forcerede kapitalakkumulation.

Dette indebærer til gengæld, at den nuværende vækstdynamik i høj grad er regionalt forankret og således ikke under fuld kontrol af den centrale ledelse (Saich 2004). Stærke regionale interesser knytter sig til en videreførelse af den nuværende vækstmodel – inklusive dens overforbrug af energi og misbrug af menneskelige og naturgivne ressourcer. Jeg vil afslutningsvis vende tilbage til denne problematik, som vil blive mere og mere akut, i takt med at den centrale ledelse forsøger at rette væksten ind i nye baner.

### Reformen af forsknings- og innovationssystemet

Historisk har teknisk viden ikke været set som en højstatusaktivitet i Kina. Det er blevet fremført som årsag, at konfucianismen så kundskab inden for kunst og statskunst som mere værdifuld end teknisk viden. Efter at den kommunistiske stat blev konsolideret, skete der et væsentligt skift på dette område. Ønsket om at oprette national teknologisk uafhængighed og den marxistiske forståelse af videnskab som produktivkraft var med til at give prioritet til naturvidenskabelig og teknologisk forskning. Dette afspejler sig i en voksende satsning på forskning og udvikling. Mellem 1951 og 1958 vokser således forskningsintensiteten (dvs. den andel af nationalindkomsten, der bruges til forskning og udvikling) fra 0,1% til 1,0%, og op igennem 1960'erne og 1970'erne forblev den på et højt niveau (mellem 1,0 og helt op til 2,8% under »det store spring«) (Gu 1999).

Mens reformerne inden for landbrug og industri fandt sted hhv. 1978 og 1980, var det først i 1985, at de første væsentlige reformer af forskningssystemet blev gennemført. På dette tidspunkt eksisterede der et særdeles omfattende og komplekst nationalt forskningssystem i form af 4.690 forskningsinstitutter, som opererede enten på regionalt eller på nationalt niveau. Hertil skal lægges ca. 3.000 lokalt forankrede institutter. 323.000 forskere og ingeniører var beskæftigede ved disse institutter. Reformen blev vedtaget af kommunistpartiets centralkomité 1985 under overskriften Reform af Ledelsen af Videnskabs- og Teknologisystemet (Gu and Lundvall 2006b).

Hovedtemaet for denne reform var ændrede relationer mellem de institutioner, som producerer viden, og dem, der optræder som brugere af viden. Tankegangen var »systemisk« og byggede på en diagnose af det hidtidige systems svagheder på dette område. Reformens udgangspunkt var en uhensigtsmæssig adskillelse af industrielle forskningscentre fra de producerende virksomheder. Alle forskningsinstitutter, med undtagelse af dem som indgik i det Kinesiske Videnskabsakademi, sorterede under et sektorministerium. Samme sektorministerium havde under sig produktionsvirksomhederne inden for den pågældende sektor. Ministerierne havde således magt både over FoU-indsats og produktion. Denne konstruktion var inspireret af Sovjetunionen og adskilte sig ikke fra, hvad der gjaldt for andre planøkonomier.

I forbindelse med reformen gav den daværende statsministeren Zhao Ziyang følgende fremstilling af reformens baggrund og målsætning:

..... However, there is growing evidence to show that the system can no longer accommodate the situation in the fourth modernizations programme, which depends heavily on scientific and technological progress. One of the glaring drawbacks of this system is the disconnection of science and technology from production, a problem, which is a source of great concern for all of us....

By their very nature, there is an organic linkage between scientific research and production. For this linkage a horizontal, regular, many-leveled and many-sided channel should be provided. The management system as practiced until now has actually clogged this direct linkage, so that research institutes were only responsible to the leading departments above, in a vertical relationship, with no channels for interaction with the society as a whole or for providing consultancy services to production units. (Zhao Ziyang 1985)

Reformen omfattede flere elementer, men hovedformålet var at etablere en bedre forbindelse mellem udbud og efterspørgsel efter viden. Den institutionelle form, som man mente kunne opfylde formålet, var »markeder for viden«, og hensigten med reformerne var via positive og negative incitamenter at få de tidligere centralt dirigerede institutter til at optræde som sælgere med de producerende virksomheder som kunder. For at opnå dette gav man mere handlefrihed til institutterne, samtidig med at man skærpede prioriteringen af statslige ressourcer sådan, at de i højere grad end tidligere blev fordelt ud fra »excellence«.

Det viste sig snart, at den ønskede omstilling ikke fandt sted. Både institutternes evne til at markedsføre deres viden og industriens evne til at købe viden viste sig utilstrækkelig. Økonomisk-teoretisk illustrerede denne udvikling, at »market failure« er reglen snarere end undtagelsen, når det drejer sig om transaktioner, som involverer viden. Den kinesiske ledelse overvurderede således markedsmekanismens evne til at løse problemet med at sikre en kobling mellem forskningsinstitutioner og industri. Når man beskar støtten til forskningsinstitutterne og gav dem mere handlefrihed, opstod der i stedet uforudsete former for institutionelle nyskabelser. En del institutter forsvandt, mens andre blev integreret i produktionsvirksomheder. Men den ny form, som blev dominerende, var en, hvor institutterne, inklusive universiteterne, begyndte at etablere egne virksomheder som producerer og sælger produkter. Lenovo, som for nogle år siden overtog IBM's afdeling for personlige computere, er blot et eksempel på, hvordan kinesiske universiteter med succes har oprettet virksomheder (spin-on snarere end spin-off), som har opnået verdensklasse teknologisk og organisatorisk.

Omkring år 2000 blev der gjort status over den omstilling af institutterne, som havde fundet sted. Omkring 1200 institutter havde på dette tidspunkt ændret status. 300 var blevet lagt sammen med producerende virksomheder, et mindre antal var blevet integreret i et universitet, mens ikke mindre end 600 var blevet til markedsorienterede virksomheder. Den oprindelige intention, som var at oprette markeder for viden og teknologi, blev kun realiseret i begrænset omfang: Omsætningen på markeder for viden i form af licenser etc. omfattede mindre end 10% af den omsætning, som stammede fra institutternes spin-off-virksomheder (Hong 2008).

Det er interessant at bemærke, i hvilken grad den kinesiske ledelse allerede 1985 så teknisk innovation som en systemisk proces, hvor det er selve koblingen mellem videnskabelig produktion og vareproduktion, som er afgørende for systemets evne til at innovere. Det er også interessant at bemærke, hvordan den kinesiske ledelse reagerede på de »mislykkede« forsøg på at skabe markeder for viden og teknologi. På dette, som på andre, områder reagerede man særdeles pragmatisk og tilpassede både målsætninger og udformningen af de fortsatte reformer til, hvad der de facto så ud til at fungere. Hvad der oprindeligt så ud som afvigelser fra en centralt fastsat norm (integration med produktionsvirksomheder og spin-off virksomheder fra universiteter), blev gradvist sat som ny legitim standard, som andre kunne følge. Denne form for pragmatisk »policy-learning« er en væsentlig del af forklaringen på, at Kina i højere grad end Rusland har formået at bevæge sig i retning af markedsøkonomi, uden at der er sket en opløsning eller svækkelse af forsknings- og innovationssystemet (Gu og Lundvall 1996a).

### Hvad kom der ud af reformen?

Mens effekten af de økonomiske reformer i termer af økonomisk vækst er imponerende, er den positive effekt af reformerne af innovationssystemet langt fra entydige, især ikke når man ser på virksomhedernes evne til at innovere. Som vi skal se i det efterfølgende, har Kina formået at gennemføre en meget omfattende satsning på teknologi og videnskab – igen er der tale om historisk set unikke vækstrater. Derimod er denne satsning kun i begrænset omfang blevet omsat i et innovativt erhvervsliv. Fortsat opererer flertallet af kinesiske virksomheder på grundlag af forholdsvis modne teknologier importeret fra udlandet eller kopieret fra andre kinesiske virksomheder.

Som det fremgår af tabel 1, som dækker perioden fra 1990 til 2007, er Kinas andel af verdens samlede FoU-indsats vokset fra 3% til ca. 9%, og forskningsintensiteten er vokset fra mindre end 1% til omkring 1,5% (Arond og Bell 2010). I og med at væksten i BNP har ligget højt i Kina, indebærer dette *en årlig vækst i de ressourcer, som anvendes til forskning og udvikling, i størrelsesordenen 20% per år for perioden 2000-2007*. Dette kan sammenlignes med Europa og USA, hvor FoU-indsatsen er stagneret i samme periode.

Tabel 1: Kinas FoU-indsats set i globalt perspektiv 1990, 2000 og 2007 (Andel af verdens totale FoU samt FoU som andel af BNP).

	1990		2000		2007	
	Andel	FoU-intensitet	Andel	FoU-intensitet	Andel	FoU-intensitet
<b>USA</b>	38,2	2,3	37,2	2,3	34,7	2,3
<b>Japan</b>	16,3	3,1	13,0	2,9	13,0	3,4
<b>Kina</b>	3,0	0,8	6,7	1,0	9,2	1,5

Kilde: Arond og Bell (2010)

Tabel 2: Kinas bidrag til videnskabelig produktion 1990, 2000 and 2005 set i globalt perspektiv (Andel af verdens samlede videnskabelige produktion samt gennemsnitlig årlig vækstrate).

	1995	2000	2005	Årlig vækst 95-05
<b>USA</b>	34	31	29	0,5%
<b>EU</b>	35	35	33	1%
<b>Japan</b>	8	9	8	2%
<b>Kina</b>	1,6	2,9	5,9	16,5%

Kilde: Veugelers 2010

Tabel 3: Antal tildelte doktorgrader 1995-2003 samt den årlige vækst 1995-2005.

	1995	2003	Årlig vækst 1995-2005
<b>USA</b>	41.747	40.740	0.4%
<b>Tyskland</b>	22.387	23.043	1,5%
<b>Japan</b>	12.645	16.314	2.9%
<b>Kina</b>	4.364	18.806	18.7%

Kilde: Veugelers 2010

Denne massive investering i forskning afspejler sig i Kinas bidrag til den globale videnskabelige produktion og til den globale produktion af forskere med doktorgrad (Veugelers 2010). Tabel 2 viser, at mens den videnskabelige produktion målt i antal publikationer er stagneret i Vesten og Japan, er den vokset med mere end 16% per år i Kina. I løbet af de 15 år er Kinas bidrag vokset fra at udgøre mindre end 2% til at omfatte næsten 6% af verdensproduktionen.

Går man lidt tættere på data og ser på »kvalitet« – f.eks. ved at inddrage, hvilken adgang kinesiske forskere har til de allermest prestigefyldte tidsskrifter – bliver indtrykket noget mindre imponerende. Det er fortsat forskere fra USA, som dominerer de mest prestigefyldte tidsskrifter, med Europa på anden plads.

Men ifølge Veugelers er kinesisk forskning blevet styrket også på denne dimension de senere år.

Tabel 3 viser tilsvarende mønster, hvad angår antal tildelte doktorgrader. I Vesten og i Japan stagnerer omfanget, mens det vokser med næsten 19% per år i Kina.

Hertil kommer, at Kina sender et meget stort antal studerende til at studere i udlandet. I 2005 var der på verdensplan totalt set 2,7 mio. studerende, som studerede uden for deres eget hjemland. Heraf kom mere end 400.000 fra Kina (Veugelers 2010). En stor del af disse bosætter sig i USA, og forskere med kinesisk baggrund udgør i dag ca. 10% af forskerbstanden ved universiteterne i USA. Meget vidtgående foranstaltninger, som

sigter på at lokke de mest fremstående blandt disse forskere tilbage til Kina, er en vigtig del af kinesisk forsknings- og innovationspolitik.

Især efter år 2000 har Kina oplevet en eksplosiv vækst både i investeringerne i forskning og i de umiddelbare resultater i termer af antal publikationer og doktorgrader. Alle vækstrater ligger tæt på 20%, og dette skal sammenlignes med stagnation i Vesten og i Japan.

Med en så stærk vækst er det ikke nogen overraskelse, at der er kvalitetsproblemer, hvad angår publikationer og forskeruddannelse. Det forandrer ikke ved, at det ambitionsniveau, som ligger bagved satsningen, ligger skyhøjt over det, vi finder i Europa. Også i Europa er der blevet talt meget om »knowledge-based growth«, men denne diskurs er stort set ikke blevet omsat i politisk handling. I Europa er den eksplicitte Barcelona-målsætning om 3% i FoU-intensitet slet ikke blevet opfyldt. I perioden 2000–2010 er EU blevet stående på uændret niveau – dvs. ved ca. 2%.

I Kina er der især to faktorer, som bidrager til det høje ambitionsniveau. Den ene er en politisk ledelse, som ser viden og innovation som den vigtigste drivkraft for fremtidig vækst. Den anden er en befolkning, som ser uddannelse som den eneste sikre vej til social opstigning. Det faktum, at Kina, inklusive det kommunistiske parti, er et meritokrati, hvor viden og kompetencer vurderes højt, bidrager til det høje ambitionsniveau.

### Men evnen til at innovere er mindre imponerende

Forskellige indikatorer peger i retning af, at den massive satsning på forskning indtil videre kun i begrænset omfang er blevet omsat til innovation i kinesiske virksomheder. En indikator, som muliggør sammenligninger mellem lande, er frekvensen af forskellige typer af patenter. Denne indikator er langt fra uproblematisk, da institutionelle og historiske forhold vil påvirke tilbøjeligheden til at beskytte ny teknologi. Hvad angår Kina, må man tage i betragtning, at det først er relativt sent, at man har etableret et lovmæssigt grundlag for beskyttelse af intellektuel ejendom. Dette skete først i 1978, og Kina blev først medlem af det internationale samarbejde om intellektuel ejendom (WIPO) i 1980. Derfor må man antage, at kinesiske virksomheder vil være bagefter de vestlige, hvad angår patentering. Ikke desto mindre er det overraskende, at gabet mellem Kina og Vesten er så stort, som det er på dette område.

Boeing og Sandner (2011) knytter patenters »kvalitet« til deres dækningsområde og sonderer mellem tre forskellige slags patenter:

- Patenter, som dækker USA, Europa og Japan.
- Patenter, som dækker et eller to af disse områder.
- Patenter, som kun dækker Kina.

Patenter af høj værdi, som forventes at ligge til grund for global markedsføring, vil havne i den første kategori, mens patenter, som har lavere værdi og udelukkende sigter til markedsføring i Kina, vil havne i den tredje kategori.

Boeing og Sandner (2011) viser, at der er meget få »kinesiske« patenter i den første og mest avancerede kategori. Virksomheder aktive i Kina ansøgte således kun om 25 patenter i denne kategori i 2005. Af disse 25 ansøgninger kom 22 fra udenlandske virksomheder i Kina. Dvs. at der kun var tre patenter af denne type, som kom fra virksomheder med kinesisk ejerskab. Dette skal sammenlignes med 600 ansøgninger fra virksomheder lokaliseret i Tyskland og med 1700 fra USA i samme kategori. Faktisk er det kun tre kinesiske virksomheder, som er aktive inden for denne kategori (telekommunikationsvirksomhederne Huawei og ZTV samt BYD, som udvikler teknologi i forbindelse med batterier). I mellemkategorien er billedet noget mindre ekstremt, men Kinas patentansøgninger udgør kun hhv. 14% og 5% af antallet af ansøgninger fra hhv. Tyskland og USA. Inden for alle kategorier er vækstraterne høje, men med et lavt startniveau forbliver den relative indsats beskeden på dette område.

En anden indikator, som peger i retning af, at kinesiske virksomheder ikke er specielt innovative, er eksportspecialiseringen inden for højteknologi. Det viser sig således, at en stor del – ikke mindre end 80% – af Kinas voksende eksport af »højteknologiske produkter« såsom elektronik og medicinalprodukter stammer fra udenlandsk ejede virksomheder.

Studier på virksomhedsniveau og på sektorniveau giver en vis indsigt i, hvorfor den gennemsnitlige kinesiske virksomhed ikke er innovativ. Store statsejede virksomheder har en tendens til at lave teknologiimport i form af »færdige pakker«, og herved forsømmer de at udvikle egen innovationskapacitet. Evnen og incitamenterne til »innovationsledelse« har været begrænsede, fordi virksomhedsledelse i de statsejede virksomheder primært har været set som led i en politisk karriere (Liu og Tylecote 2009). Joint ventures med udenlandske virksomheder har kun i begrænset omfang smittet positivt af på kinesiske virksomheders evne til at innovere på egen hånd (Lin 2006).

Alcorta, Tomlinson og Liang (2009) præsenterer resultaterne fra en undersøgelse, som omfatter 300 kinesiske virksomheders innovationsaktiviteter i Jiangsu. Den bekræfter, at det store flertal af virksomheder praktiserer passive strategier og foretrækker at anvende teknologier, som allerede er færdigudviklede og testede. Der er få eksempler blandt de studerede virksomheder på, at man inddrager virksomheden som helhed i omstillingsprocesser og organisatorisk læring.

Men dette overvejende negative billede er ikke entydigt. De fleste sektorer rummer virksomheder, som skiller sig ud ved at være konkurrencedygtige på basis af egne innovationer. Inden for elektronik og telekommunikation gælder dette for Lenovo, ZTW og Huawei, og inden for bilindustrien gælder det Chery and Geely (Liang, Lin og Wu 2009). Disse virksomheder er teknologisk set helt på højde med andre transnationale selskaber, og de har omfattende investeringer uden for Kina. De betragtes i Kina som mønstervirksomheder, som illustrerer, at der findes et stort uudnyttet potentiale for innovationsbaseret økonomisk vækst.

Men hovedindtrykket er, at den massive satsning på videnskab og teknologi hidtil kun i begrænset omfang har resulteret i tilsvarende innovationskapacitet i kinesisk ejede virksomheder. Man kan se dette enten som udtryk for en permanent systemfejl, hvor det er bureaukrati og statseje, som blokerer for iværksætterånd og kreativitet, eller for, at der foreligger et enormt potentiale for innovationsbaseret vækst i produktivitet og produktion. Det er ikke overraskende, at den kinesiske ledelse vælger det andet perspektiv. Udviklingen af Kinas 15-års-plan for videnskab, teknologi og innovation illustrerer ambitionerne om at frigøre dette innovationspotentiale.

### Kinas satsning på uafhængig innovation

År 2004, 2005 og 2006 markerede et nyt markant skift i Kinas forsknings- og innovationspolitik. Der blev nu lagt fornyet vægt på, at den fremtidige vækst skal være baseret på innovation, og samtidigt skal innovationssystemet reformeres, sådan at det fremmer »uafhængig innovation«. I oktober 2005 fremlagde Kommunistpartiets Centralkommité en vision for den 11. femårsplan for national økonomisk og social udvikling, hvor man især fokuserede på ressourcebesparelse, omlægning af produktion til mere avancerede produkter, styrket innovation, miljøforbedringer, regional balance samt reduktion af ulighed. Visionen fremstillede »endogen innovation« eller »selvstændig innovation« (*zi-zhu-chuang-xin*) som en nøgle til at realisere disse målsætninger (State Council 2006a; State Council 2006b).

I januar det følgende år holdt Kinas president, Hu Jintao, en vigtig tale for den Nationale Konference for Videnskab og Teknologi under overskriften »Build an Innovative Country by Endogenous Innovation with Chinese Characteristics«. Han præciserede her de målsætninger, som den kommende langtidspan for videnskab og teknologi skal opfylde. Planen, som konkretiserer denne vision i form af en række specifikke satsninger og projekter, blev publiceret i marts samme år (National Medium- and Long-term Science and Technology Development Plan 2006-2020). Den ny strategi bliver i Kinas medier præsenteret som en *strategi for innovationsbaseret og harmonisk udvikling* (socialt, økonomisk og miljømæssigt).

Den ny strategi blev udviklet som svar på en række udfordringer, som videreførelsen af den hidtidige vækstmodel havde gjort stadig mere åbenlyse. De sociale og miljømæssige omkostninger var vokset, den eksportorienterede strategi mødte voksende handelspolitiske forhindringer, og samtidig gik omstillingen i retning af produkter med høj værditilvækst langsomt. Hertil kom den udvikling, som jeg skitserede ovenfor, hvor investeringer i viden kun i begrænset omfang var blevet omsat til innovation i kinesiske virksomheder. Den ny strategi afspejlede debatter i politiske og akademiske kredse om, hvorvidt en fortsat udnyttelse af Kinas traditionelle komparative fordele (rigelig adgang til kapital og billig arbejdskraft) var holdbar, eller om der var brug for, at den fremtidige vækst foregik på et andet grundlag.

Disse debatter placerede begreber som innovation og innovationssystem centralt (Lundvall 1992; Nelson 1993), og den ny plan blev opbygget omkring en definition af Kinas innovationssystem som »et socialt system, hvor staten har en koordinerende rolle, markedet spiller en væsentlig rolle til allokering af ressourcer og forskellige organisationer/aktører er indbyrdes tæt koblede samt engagerede i effektiv interaktion«. For første gang fremhæver planen »virksomheder« som den mest centrale komponent i innovationssystemet. Der sondres mellem fire delsystemer:

- Det nationale system for produktion af viden (universiteter, uddannelse og forskningsafdelinger).
- Det militære innovationssystem, inklusive teknologier for samtidig anvendelse i civil sektor.
- Regionale innovationssystemer.
- Servicesektor til understøttelse af innovation.

Der er to typer af initiativer i denne plan. Den første type handler om investeringer i videnskab og teknologi inden for specifikke områder. Den anden type består i ændringer i institutionelle forhold og lovgivning. Planen er på begge områder særdeles detaljeret og konkret.

Hoveddelen af planen handler om, hvor der skal investeres inden for videnskab og teknologi. De prioriterede projekter præsenteres på tre niveauer. Det første niveau tager udgangspunkt i samfundsmæssige behov og omfatter 68 projekter, som grupperes inden for 11 forskellige samfundsmæssige behovsområder – innovation, som sigter på at løse miljø- og ressourceproblemer, indtager en væsentlig rolle og afspejler den generelle intention om »harmonisk udvikling«. På det andet niveau præsenteres 16 nationale prestigeprojekter. Det tredje niveau tager udgangspunkt i en strategisk vurdering af potentialet inden for forskellige videnskabs- og teknologiområder. Her defineres 27 frontteknologier, 18 felter for avanceret videnskabelig forskning og 4 grundvidenskabelige projekter.

Set i lyset af den forudgående analyse er den anden type af initiativer, hvor der er fokus på institutionel fornyelse af særlig interesse. Allerede ved planens tilblivelse kunne man se en form for institutionel fornyelse. Det var første gang, man mobiliserede en så bred kombination af ministerier i planprocessen. Hvad angår planens implementering er det interessant at konstatere, at MOST (ministeriet for videnskab og teknologi) ikke står alene som hovedaktør. Faktisk er det kommissionen for udvikling og reform (NDRC), som skal tage ansvar for de fleste af de i alt 99 initiativer (29), mens finansministeriet står for 25 og MOST for 17. Disse mange initiativer dækker bl.a. ændrede regler for beskatning af investeringer i FoU, intellektuelt ejerskab, statslige opkøb og meget andet. Det er værd at bemærke, at der inden for hvert enkelt initiativ er udpeget både en institution og en person som hovedansvarlig for gennemførelsen. Endelig skal det fremhæves, at Kinas statsminister, Wen Jiabao spillede en hovedrolle i forbindelse med samordningen af planen, og at han besluttede at udsætte dens offentliggørelse indtil den blev tilstrækkelig konkret i sin form.

### Vil satsningen på »endogen innovation« redde en kinesisk højvækststrategi?

I anden sammenhæng har jeg analyseret den ny langtidspan nærmere og formuleret en række kritiske spørgsmål til den (Gu et al. 2009). Jeg ser det som afgørende, at satsningen på »endogen innovation« ikke fører til en lukkethed set i forhold til omverden, men i stedet bliver til en satsning på at styrke innovationskraften i de kinesiske virksomheder, som gør det muligt for dem at blive kompetente med- og modspillere til de multinationale selskaber. For at opnå dette er det ikke mindst brug for en fornyelse af virksomhedsledelse og af »corporate governance«.

Den problemstilling, som lå til grund for 1985-reformen, som har at gøre med behovet for at styrke koblingerne i innovationssystemet, er fortsat højaktuel. Her virker planen fortsat alt for domineret af et udbudsperspektiv, hvor man antager, at investering i forskning er tilstrækkeligt for innovation, og der mangler en strategi for at styrke interaktiv læring internt og i brudfladen mellem organisationer. »Viden« opfattes alt for snævert som noget, der især udspringer af videnskabelig forskning, og der lægges alt for lidt vægt på erfaringsbaseret læring og på de ansattes inddragelse i forandringsprocesser (Jensen et al. 2007).

Det er positivt, at man har knyttet innovationsstrategien til opnåelse af samfundsmæssige målsætninger, som sigter på harmonisk udvikling og mere generelt på de store uudnyttede muligheder for kinesiske virksomheder til at innovere med udgangspunkt i niches inden for hjemmemarkedet, som de multinationale virksomheder ikke ser som lønsomme. Her udgør telekommunikationsgiganterne Huawei og ZTV, som startede med at udvikle teknologier, som henvendte sig til behov i provinsen, interessante modeller for en sådan udvikling.

Der er komplementaritet mellem en sådan virksomhedsstrategi og en omlægning af hele den kinesiske økonomi væk fra ekstrem eksportorientering i retning af en styrket hjemmemarkedsefterspørgsel. Dette ville i øvrigt tillade en gradvis revaluering af den kinesiske valuta, som vil give et stærkere innovationspres på de eksportorienterede virksomheder, samtidig med at det ville reducere den politiske friktion set i forhold til handelspartnere.

Uanset svaghederne ved den ny strategi må man konstatere, at ambitionerne er store, og at mobiliseringen af politiske ressourcer bag satsningen på innovationsbaseret vækst er imponerende. Dette afspejler, at Kina, inklusive landets politiske ledelse, har stor tillid til teknologi og videnskab. *Det kan have som baggrund, at mens planen blev udarbejdet, havde ikke mindre end 8 ud af 9 medlemmer i det vigtigste magtcenter Centralkomiteens Politbureau akademisk baggrund inden for natur- eller ingeniørvidenskab.* Mens økonomer via deres fag har en konservativ tilbøjelighed i retning af at udnytte (og herved reproducere) »komparative fordele«, har ingeniører en større optimisme, når

det drejer sig om at konstruere nye fordele. Her kan man se en parallel til den debat om Japans udviklingsstrategi, som fandt sted i 1950'erne, hvor det ingeniørdominerede MITI (Ministeriet for Handel og Industri) kom igennem med en satsning på bilindustri og elektronik på trods af modstand fra det økonomidominerede BoJ (Bank of Japan), som insisterede på, at Japan skulle fastholde en specialisering i arbejdsintensive produkter (Freeman 1987).

Det er ikke sandsynligt, at denne dominans i den politiske topledelse af teknisk naturvidenskabelig ekspertise vil bestå. Faktisk kan man argumentere for, at der er brug for bredere samfundsvidenskabelige perspektiver, som lægger større vægt på reformer af styringsformer og organisation. En voluntaristisk teknologiorienteret erhvervsstrategi er ikke uden problemer. Man kan f.eks. spørge sig om, i hvilket omfang den statslige koordinering af erhvervsudviklingen har været effektiv – har den kinesiske regering formået at »pick winners«? Her ser det ud til, at der er brug for et nuanceret svar. Mens statslige sektorspecifikke satsninger inden for områder som telekommunikation ser ud til at fungere effektivt ved at give rammebetingelser for vækstvirksomheder, har begunstigelsen af specifikke statsejede virksomheder inden for disse sektorer ikke fremmet innovationskraften i disse virksomheder.

### Konklusion

Den historiske gennemgang viser, at den kinesiske ledelse har evnet at engagere sig i »policy learning«, hvor man pragmatisk har tilpasset reformer udefra til det, der fungerer i praksis (Gu og Lundvall 2006a). På denne baggrund kan man ikke udelukke, at Barry Eichengreen og hans medforfattere tager fejl, når de spår en opbremsning af den økonomiske vækst i den nære fremtid. Der foreligger et stort innovationspotentiale i Kina, og der er stærke politiske kræfter, som er indstillet på, at dette potentiale skal frigøres. Under alle omstændigheder bliver det interessant at følge udviklingen i Kina de nærmeste 10-15 år. Man kan se den nuværende satsning som et forsøg på at virkeliggøre en diskurs om »knowledge-based growth«, som bl.a. lå til grund for Europas Lissabon-strategi. Hvis forsøget lykkes, bliver det noget at tage ved lære af.

Under alle omstændigheder er det næppe en indkomstbarriere (17.000 USD), som vil sætte grænser for den kinesiske vækst. Den store udfordring ligger snarere i at forankre den ny vækststrategi regionalt. Mange vestlige observatører tenderer til at se Kina som et monolitisk økonomisk og politisk system, hvor kommunistpartiets centrale organer har fuld kontrol. Dette billede er ikke korrekt. I forlængelse af de reformer, som blev gennemført i begyndelsen af 1980'erne, opstod der regionale koncentrationer af økonomisk og politisk magt (Saich 2004). Disse magtkoncentrationer vil tendere til at reproducere det vækstmønster, som hidtil har præget Kina. Hvorvidt den centrale ledelse kan udvikle incitamenter, som gør, at de fremover kommer til at bidrage til »endogen innovation« og »harmonisk udvikling«, er som jeg ser det, det helt store spørgsmål.

## LITTERATUR

- Alcorta, L., Tomlinson, M. and Liang, A.T. (2009), 'Knowledge Generation and Innovation in Manufacturing Firms in China', *Industry and Innovation*, vol. 16, issue 4-5.
- Arond, E and Bell, M. (2010), 'Trends in the Global Distribution of R&D since the 1970s: Data, their Interpretation and Limitations', *STEPS-Working Paper*, SPRU and IDS, Sussex University.
- Boeing, S. P. and Sandner, P. (2011), The Innovative Performance of China's National Innovation System, Working Paper presented at the DRUID Academy, January 2011. *Frankfurt School of Finance & Management*.
- Eichengreen, B., Park, D. and Shin, K. (2011), When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China, *NBER Working Paper* No. 16919, March 2011.
- Freeman, C. (1987), *Technology policy and economic performance: Lessons from Japan*, London, Pinter Publishers.
- Gu, S (1999), *China's Industrial Technology, Market Reform and Organizational Change*, Routledge in association with the UNU Press, London and New York.
- Gu, S. and Lundvall, B.-Å. (2006a), 'Policy learning as a key process in the transformation of the Chinese Innovation Systems', in Lundvall, B.-Å., Intarakumnerd, P. and Vang, J. (eds): *Asian innovation systems in transition*, London Edward Elgar Publishing.
- Gu, S. and Lundvall, B.-Å. (2006b), 'China's innovation system and the move toward harmonious growth and endogenous innovation', *Innovation: Management, Policy & Practice*, vol. 8, no. 1-2, 1-26.
- Gu, S., Lundvall, B.-Å., Malerba, F., Liu, J. and Schwaag Serger, S. (2009), 'China's System and Vision of Innovation: : An Analysis in Relation to the Strategic Adjustment and the Medium-to Long-Term S&T Development Plan (2006-20)', *Industry and Innovation*, vol. 16, issue 4-5, pages 369-388.
- Hong (2008), 'Decline of the center: the decentralizing process of knowledge transfer of Chinese universities from 1985 to 2004', *Research Policy*, Vol. 37, 580-95.
- Jensen, M.B., Johnson, B., Lorenz, E., and Lundvall, B.-Å. (2007), 'Forms of knowledge and modes of innovation', *Research Policy*, vol. 36, nr. 5, June.
- Alcorta, L., Tomlinson, M. and Liang, A.T. (2009), 'Knowledge Generation and Innovation in Manufacturing Firms in China', *Industry and Innovation*, vol. 16, issue 4-5.
- Liang, X., Lin, L. and Wu, G. (2009), 'The evolution of Chinese automobile industry in the perspective of sectoral system of innovation', *Industry and Innovation*, vol. 16, issue 4-5, pages 369-388.
- Lin, Zhongping (2006), 'The Influence of MNCs upon China's Independent Innovation Capacity', *China S&T Investment*, May, pp.40-43.
- Liu, J. and Tylecote, A. (2009), 'Corporate Governance and Technological Capability Development: Three Case Studies in the Chinese Auto Industry', *Industry & Innovation*, vol. 16, issue 4-5, pages 525-544.
- Lundvall, B.-Å., (Ed.) (1992) *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, London.
- MOST (2004), Preparation of China's National Medium & Long-Term S & T Development Plan and Its Progress., White Paper by *Ministry of Science and Technology*.
- Needham, J. (1969/1979), *The Grand Titration: Science and Society in East and West*, London, George Allen & Unwin Ltd.
- Nelson, Richard R. (ed.) (1993), *National Innovation Systems: A comparative analysis*, New York and Oxford, Oxford University Press.
- Qian, Y. and Weingast, B.R. (1996) China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style, *Journal of Policy Reform*, 1 (2), pp. 149-185.
- Saich, A. 2004: *The Governance and Politics of China*, Second Edition. Palgrave Macmillan, 2004.
- State Council (2006a) State Council of the People's Republic of China (SCPRC) *Outline of the Long-Term National Plan for the Development of Science and Technology (2006-2020)*
- State Council (2006b) State Council of the People's Republic of China (SCPRC) *Decision Notice of the Implementation of the Long-Term Plan for the Development of Science and Technology and the Increase of Independent Innovation*, China Legal Publishing House, Beijing
- Veugelers, R. (2010): 'Towards a Multipolar Science World', *Scientometrics*, Vol. 82, No 2, pp. 439-456.
- Zhao Z. (1985) Speech to the National Working Conference of Science and Technology (6 March 1985, in White Paper No. 1: 293-297).



# Kinas regionale udvikling: skævheder og ambitioner

Artiklen diskuterer den regionale udvikling i Kina, specielt siden igangsættelsen af de økonomiske reformer i 1978. Det omfattende tabelmateriale, som er udeladt af pladsgrunde, kan ses på Samfundsøkonomens hjemmeside.



**KJELD A. LARSEN**

Kinaforsker

(kjeld.a.larsen@lic-mail.dk)

Enhver kinesisk centralregering må forholde sig til de store regionale forskelle, økonomiske såvel som sociale, som altid har karakteriseret landet. Ud over de regionale forskelle kan man tale om en række øvrige forskelle, herunder »de tre store forskelle«, nemlig mellem land og by, landbrug og industri og arbejder og bonde, og endelig indkomstforskellene inden for både land- og bybefolkningen. Disse forskelle har alle regionale aspekter. Fattigdom, som defineres via en fattigdomsgrænse, er geografisk ret koncentreret, specielt i landdistrikterne. Denne artikel belyser Kinas regionale udvikling og de udfordringer, som de regionale skævheder indebærer.

I Folkerepublikkens tid har den administrative inddeling af landets provinser i større regioner symboliseret, hvilke regionale skævheder regeringen har ønsket at tackle. I den planøkonomiske periode inddeltes Kina i to regioner, en indlandsregion og en kystregion, et tegn på, at regeringen lagde vægt på at udvikle landets indre. I den 7. femårsplan 1985-1990 inddeltes Kina i tre storregioner: kyst-, central- og vestregionen, en inddeling, som varede til 2000. Perioden prægedes af voksende regionale og sociale uligheder som resultat af vægten på markedsreformer og prioritering af kystregionen. Efter 1999, hvor tacklingen af de regionale og øvrige forskelle igen fik stor bevågenhed via strategien »Udviklingen af Vestregionen«, justeredes den regionale inddeling derved, at Guangxi og Indre Mongoli blev overført til Vestregionen. Og endelig med 11. femårsplan 2006-2010 genintroduceres regionen Nordøst for at markere strategien for revitalisering af dette tidligere sværindustrielle

centrum, som i de forudgående årtier var blevet forvandlet til et veritabelt rustbælte, således at Kina i dag er inddelt i fire storregioner: Kystregionen med 10, Nordøstregionen med 3, Centralregionen med 6 og Vestregionen med 12 provinser.

## Årsager til og ændringer i det regionale svælg

Der kan anføres adskillige grunde til, at det vestlige Kina udviklingsmæssigt står på et lavere niveau og historisk er sakket bagud sammenlignet med kystprovinserne, dels naturgeografiske og dels Kinas Kommunistiske Partis valg af en markedsorienteret udviklingsstrategi. Det vestlige Kina ligger højt, i gennemsnit 1500-2000 m over havet, omfatter stærkt skrånende og nederoderede landskabstyper, som vanskeliggør landbrugsproduktionen: løsslandskaber i nordvest og karstlandskaber i sydvest, omfatter udstrakte ørkenområder, hovedsagelig i nordvest, hvor nedbørsmængden er mindre end fordampningen i vækstperioden. Endelig ligger det vestlige Kina langt fra kysten og store sejlbare floder.

Såfremt det vestlige Kina – til trods for sit naturgeografiske handicap – skal udvikles i en national balanceret udviklingsproces, er det nødvendigt, at den kinesiske regering fører en målrettet regionalpolitik baseret på et massivt investeringsprogram rettet mod landets indre. Det var netop, hvad der skete i den planøkonomiske periode under Mao i form af en række femårsplaner. Omfattende investeringer i infrastruktur i form af veje og jernbaner og i statsejet industri, især sværindustrielle virksomheder, fandt sted i landets indre.

Kapitalakkumuleringen under planøkonomien byggede på manipulerede priser, dvs. en værdioverførsel fra landbruget til den statsejede industri via den såkaldte prissaks: lave statslige opkøbspriser på landbrugsprodukter og stigende priser på de statslige industrivirksomheders færdigvarer. Via statsbudgettet overførtes finansielle subsidier til de fattige indre provinser, tillige med ekspertise og faguddannet arbejdskraft.

Deng Xiaopings økonomiske reformprogram førte på en række områder til en favorisering af specielt de kystprovinser i sydøst, som ikke begunstiges under den planøkonomiske prioritering af sværindustri, specielt Guangdong, Fujian, Jiangsu, Zhejiang, men også Shandong i Nordkina. De økonomiske reformer førte også til en omfordeling af væksten mellem kystprovinserne, fra det nuværende rustbælte i nordøst med Liaoning som kerneområde til de forbrugswareproducerende sydøstkinesiske provinser, med Guangdong som hovedeksponent. I modsætning hertil mistede især de provinser pusten, som primært havde baseret deres styrke på statsejet sværindustri, især provinser i Nordvest- og Nordøstkina.

Årsagerne til den geografiske omfordeling af væksten var mangfoldige: oprettelse af specielle økonomiske udviklingszoner fra 1980, åbning af kystbyer for udenlandsk kapital fra 1984, satsning på en række ejerformer ved siden af den statslige sektor: privat, udenlandsk og forskellige blandingsformer af statslig og privat kapital; integration af kystprovinsernes økonomi i den globale økonomi, herunder satsning på landsbybaseret industriudvikling og prioritering af forbrugswareindustrien som motor i den globale integration; en decentralisering af det finansielle system, som betyder, at en forøget andel af de rige provinser overskud forbliver lokalt, mens centralregeringens mulighed for at overføre subsidier til fattige provinser mærkbart svækkes, og endelig Kinas optagelse i WTO i 2001.

Den industrielle vækst i Østkina har spredt sig til alle industribrancher, og den industrielle vækst i kystprovinserne har spredt sig nordpå, først til Shanghai og Shandong og derefter Hebei. Men også nogle få provinser i Kinas indland har forbedret deres position, specielt Henan i Centralkina og Indre Mongoli. I perioden efter 2000 lå de tre provinser, som oplevede det største løft i rang, alle i Nordvestkina. En forøget investeringsandel til Vestkina, herunder en opprioritering af investeringerne til sværindustrien, begynder at virke. Den kinesiske centralregerings evne til at føre regionalpolitik genetableredes via en omfattende finansiell reform fra 1994, idet statens finansielle indtægter som andel af BNP igen begyndte at stige.

Resultatet af vækstens omfordeling ses i en strøm af vandrende arbejdskraft: den enorme folkevandring i form af fattige bønder fra Kinas indre, som håbefuldt regner med at finde arbejde i kystprovinsernes byer. Den centrale akkumulationsform i denne rå kapitalistiske udviklingsproces er netop denne næsten udtømmelige arbejdskraftreserve fra de kinesiske landdistrikter, som vandrer til kystbyerne, men uden at opnå status som byboer. Men netop i disse år oplever migrantarbejderne en be-

gyndende forbedring af løn- og arbejdsvilkår tillige med sociale sikringsordninger og løfte om at opnå byregisterstatus. På sigt vil det betyde, at Kina ikke fortsat kan opretholde et forspring på lønområdet inden for forbrugswareindustrien i den globalt specialiserede verdensøkonomi.

### Udviklingsprogrammet for Vestregionen

Kinas voksende sociale og regionale uligheder har skabt utilfredshed i fattige landdistrikter, blandt bønder, mellem etniske grupper og hos provinsledere i de tilbagestående dele af Kina. De opståede spændinger har ført til åbne og af og til voldelige konflikter, som truer stabiliteten i det store land. Et af den centrale ledelses svar har været igangsættelsen af udviklingsprogrammet »Den store udvikling af Vestregionen« fra 1999, et grandiose statsligt forsøg på at rette op på den markedsøkonomiske skævrinding af landet.

Programmet omfatter en række ikke særlig veldefinerede udviklingsmål, som alle skal rette op på det skæve Kina og samtidig integrere Kina i en fælles udviklingsproces. Programets tre væsentligste bestanddele er:

For det første skal uudnyttede naturressourcer, især energikilder, og infrastrukturprojekter, i form af veje, jernbaner, olie- og gasledninger, kraftværker og elnet, udvikles for at fremme den økonomiske og sociale integration inden for et fælles nationalt marked.

For det andet skal de teknologisk tilbagestående statsejede virksomheder moderniseres og nye virksomheder med avanceret kapital tiltrækkes, så de tilbagestående provinser også bliver konkurrencedygtige i den globaliserede økonomi. Kapital fra udland og kystprovinser skal tiltrækkes via åbning af økonomiske frizoner i de store byer i Vestregionen.

For det tredje skal den økologiske nedslidning af miljøet stoppes og den fremtidige udvikling ske på et bæredygtigt grundlag. Eksempelvis skal skovplantning i de store floders øvre løb hindre fremtidige oversvømmelseskatastrofer i de tæt befolkede sletter omkring de store floders midterste og nedre løb. Kornproduktion i marginale områder og nedslidte græsange skal opgives og de lokale bønder og hyrder kompenseres. Genopretning af miljøet i Vestkina skal således fungere som Østkinas økologiske skjold.

En række megaprojekter har set dagens lys som resultat af de statslige anstrengelser. Blandt de kendteste er den 4.000 km lange Vest-Øst Gasrørledningsprojekt, som fører naturgas fra Xinjiang til Shanghai. Mest omdiskuteret er den 1.142 km lange Qinghai-Tibet jernbane, som knytter Tibet, den eneste provins i Kina uden jernbane, tættere til Kina. Mindre kendt i omverdenen er bygningen af store vandkraftværker tillige med kulfyrede kraftværker, som via lange transmissionsledninger skal føre strøm til elektricitetsslugende kystprovinser.

Væksten i de statslige investeringer, økonomisk og teknologisk indsats fra kystprovinser og udenlandske virksomheder, op-

bygning af store infrastrukturprojekter, forstærket af stigende priser på energiressourcer, tillige med åbning af grænserne mellem grænseprovinser og nabostater har bidraget til at forøge de lokale økonomiske vækstrater, men økonomisk vækst skaber ikke nødvendigvis udvikling for de fattigste områder og de fattigste befolkningsgrupper. Såfremt strategien for udvikling af Vestregionen primært består i at udvikle den fysiske infrastruktur, udvinding af energiressourcer til brug for kystregionen og til anvendelse i energiintensive virksomheder inden for metallurgi og kemisk industri i flodernes øvre løb,<sup>1</sup> så bidrager udviklingen til at lægge ved på bålet til de eksisterende konflikter. Som succeskriterium skal den økonomiske vækst resultere i stigende indkomst- og forbrugsudvikling for den lokale befolkning.

Den økologiske genopretning retter sig med programmet »Korn for grønt« derimod mod nogle af Kinas fattigste landområder. Programmet går ud på at genomdanne stærkt skrånede landbrugsarealer til skov og græsgang. De implicerede bønder indgår en kontrakt med lokalregeringen om at plante skov eller græs på den mest skrånede landbrugsjord og modtager som kompensation korn tillige med subsidier til køb af frø fra regeringen. Kontrakten kan løbe i 50 år og sikrer bønderne brugsret til nyetableret skov og græsgang. Problemer forbundet med programmet er ved at tårne sig op: subsidiernes strækker sig over for få år til at indtægtsbringende aktiviteter kan skabes på de nye skov- og græsgangsarealer.

Store forventninger er forbundet med den igangværende og planlagte opkobling af Vestkina med grænsestaterne, specielt via transnationalt vej- og jernbanebyggeri.<sup>2</sup> De sydvestkinesiske provinser Yunnan og Guangxi forbindes således via vej og jernbane fra provinshovedstæderne Kunming og Nanning med ASEAN-landene i Sydøstasien, og Xinjiang, som allerede i 2001 blev forbundet med Kazakhstan via jernbane, skal yderligere forbindes via jernbane med centralasiatiske stater og Pakistan og videre via Turkmenistan til Iran i et samarbejde inden for Shanghai Samarbejdsorganisationen. Kinesiske varer kan derved lettere få adgang til voksende markeder på kontinentet og en alternativ transportvej helt til Europa.

Afgørende for udviklingen af Vestkina er, at en større del af overskuddet fra de store statslige virksomheders udvinding af områdets enorme ressourcer investeres lokalt, og at ressourcerne i større omfang danner basis for opbygning af lokal forarbejdningsindustri. Men allervigtigst: udviklingen skal som mål have en forbedring af lokalbefolkningens indkomst- og velfærdsniveau. En sådan udviklingsfase indvarsles med den 12. femårsplan 2011-2015.

### Stigende forskelle i indkomst og levestandard: Fattigdom på land og i by<sup>3</sup>

Den begyndende indsnævring af de regionale forskelle målt som andele af nationale investeringer, BNP og landbrugs- og industriproduktion er så småt begyndt at slå igennem i form af mindskelse af regionale og sociale indkomst- og forbrugsforskelle, men billedet er meget tvetydigt.

Forskellen mellem by og land, målt som forskellen mellem bybefolkningens gennemsnitlige disponible indkomst og bøndernes nettoindkomst, udviser en mindskelse fra 1978 til 1985, men derefter en næsten ubrudt udvidelse, fra 1,9 i 1985 til 3,3 gange i 2009. Men forskellen mellem byboeres og bøndernes gennemsnitlige årlige vækst er blevet mindre siden 2000, og i 2010 udviste bøndernes indkomst endog en større vækst end byboernes, hvilket kan være begyndelsen til en ny udviklingstendens.

Med iværksættelsen af den 12. femårsplan 2011-2015 har den kinesiske regering besluttet endnu engang at hæve fattigdomsgrænsen for landbefolkningen, til 1.500 yuan med starten af 2011.<sup>4</sup> Derved forøgedes antallet af fattige på landet fra 36 millioner i 2009 til 100 millioner. Kina er blevet væsentlig rigere siden iværksættelsen af sit første fattigdomsprogram i 1985, men fattigdomsgrænsen er ikke blevet justeret opad i takt med regeringens økonomiske formåen. Således er Kinas finansielle indtægter steget 39 gange fra 1985 til 2010, men fattigdomsgrænsen er blot hævet fra 200 yuan i 1985 til 1.196 yuan i 2010, dvs. 6 gange. Med det forrige løft af fattigdomsgrænsen i 2008 til 1.196 yuan kom Kinas fattigdomsgrænse på niveau med den tidligere internationale fattigdomsgrænse på 1 \$ per indbygger per dag, som i mellemtiden var hævet til 1,25 \$ per dag. Kinas ny fattigdomsgrænse svarer til denne internationale fattigdomsgrænse på 1,25 \$ per dag.

Kinas regering har ikke fastsat en officiel fattigdomsgrænse for bybefolkningen. En meget anvendt fattigdomsgrænse er den leveomkostningsstandard, som kan udløse understøttelse via dibao-systemet (minimumleveomkostningsgarantisystemet). Det beregnede nationale gennemsnit for dibao-grænsen i 2003 var på 1.788 yuan. Efter en gradvis indførelse siden 1996 er antallet af støttemodtagere siden 2003 nået op på et stabilt tal på 22-23 mio., hvilket svarer til godt 6 % af befolkningen med byregisterstatus. Understøttelsen per modtager, som er steget støt siden 1996, var på 144 yuan i 2008. På årsbasis svarede understøttelsen til blot 11 % af den gennemsnitlige disponible årlige indkomst per byboer. Det skal understreges, at fattige migrantarbejdere ikke er inkluderet i tallet for fattige byboere.

NOTE 1 Ma Jun: Overexploitation of Hydropower in Southwest China, Kapitel 4 i Zheng Yisheng (ed.): Poverty Reduction and Sustainable Development in Rural China.

NOTE 2 Lin Ling and Liu Shiqing: The progress, experience, and prospects of Western development, Kapitel 1 i Zheng Yisheng (ed.): Poverty Reduction and Sustainable Development in Rural China, s. 29-31.

NOTE 3 Kinas fattigdom og sociale sikringsystemer: Kjeld A. Larsen: Fattigdom i Kina.

NOTE 4 Lan Xinzheng: Redrawing the Poverty Line, Beijing Review No. 2, 13. januar 2011

Udviklingen i antallet af fattige og deres regionale lokalisering udviser forskellige tendenser for land- og bybefolkning. Der sker en kraftig reduktion af fattige på landet, fra 94 mio. i 2000 til 36 mio. i 2009, svarende til et fald fra 10,2 % til 3,6 % af landbefolkningen. Fattigdommen er primært knyttet til Vestregionen med ca. 2/3 af landdistrikternes fattige og med en stigende andel. Anderledes forholder det sig med byernes fattigdom, som ikke oplever nogen reduktion, og hvor fordelingen mellem regionerne ligger stabilt, og hvor Østregionen med 15 % af byernes fattige har en betydelig større andel, sammenlignet med de 6 % blandt fattige på landet.

Fattigdommens lokalisering har ændret sig parallelt med de store økonomiske og sociale ændringer ved transitionen fra planøkonomi til markedsøkonomi: fra alene områdebaseret fattigdom på landet til individualiseret fattigdom i både land og by og med basis i de sociale grupper, som har tabt terræn i udviklingsprocessen: en del af bondebefolkningen, herunder migrantarbejdere, og de statsejede virksomheders arbejdere.

Med folkekommunernes opløsning fra begyndelsen af 1980'erne forsvandt den kollektive velfærdsfond, og nye grupper af fattige er opstået, også uden for de traditionelt fattige områder. Familier med lav indkomst tager børnene ud af skolen, fordi de indførte skolepenge tynger budgettet, og/eller fordi de voksne skønner, at nytten som medproducent hjemme vejer tungere end tillærte kundskaber fra skolegangen. Med det kooperative sundhedssystem opløsning blev sygdomsbehandling og medicin en så bekostelig affære, at de kommercielle tilbud ikke benyttedes eller ved benyttelse skubbede familien ud i fattigdom. De familier, som ikke kunne klare sig på de markedsøkonomiske vilkår i mere velstillede områder, er ofte karakteriseret ved stor forsørgerbyrde, manglende unge arbejdsdygtige i familien, handicappede eller syge familiemedlemmer. Dertil er kommet tre nye grupper af fattige: jordløse, ældre og forældreløse eller forladte børn.

I Kinas byer er fattigdom opstået som et nyt fænomen. Under det planøkonomiske system var byernes arbejderklasse den mest privilegerede klasse. Sikkerhed og velfærdsgoder blev sikret via arbejdspladsen: livsvarig jobsikring, beskeden husleje, adgang til gratis uddannelse og sundhedstjeneste og pension. Systemet blev siden hen forsynet med den negative betegnelse »jernrisgryden«, dvs. som et system der skaber beskedne incitamenter til produktivitetsforøgelse. Med de dramatiske ændringer af ejendomsstrukturen fra 1994 ændredes de statslige virksomheders privilegerede position. Under en markedsøkonomi kan virksomheder med store sociale forpligtelser i forhold til arbejdsstyrken ikke klare sig, men tvinges til at slanke deres ansvarsområder, dvs. fjerne de sociale fordele for arbejdsstyrken. Beskæftigelsen inden for den statsejede og den kollektive sektor

fra 1994 til 2006 faldt med henholdsvis 31,5 og 16,5 mio. job, et fald fra 76 til 25 % af den samlede beskæftigelse. Udviklingen fik alvorlige konsekvenser: faldende beskæftigelsesrate, specielt for kvinder, voksende arbejdsløshed, større vægt på uformel beskæftigelse, også i den statslige sektor, og manglende løn- og pensionsudbetalinger. Via uformel ansættelse i modsætning til kontraktansættelse kan arbejdsgiveren for det meste undgå at betale bidrag til pension, arbejdsløshed, sundhed, og arbejdsskader. Alt i alt har byernes arbejdere oplevet en ustabil udvikling præget af manglende sikkerhed i ansættelsen, forringet arbejdsmiljø og endelig stigende konkurrence på arbejdsmarkedet fra migrantarbejderne.<sup>5</sup>

En kombination af tilspidset mangel på ufaglært arbejdskraft i specielt Perleflodsdeltaet i Guangdong-provinsen og ringe muligheder for beskæftigelse i tilbagestående landområder i de etniske dominerede provinser i Vestregionen har ført til et stigende antal etniske migrantarbejdere. I Guangdong udgjorde den etniske arbejdsstyrke næste to millioner ved slutningen af 2010.<sup>6</sup> Den etniske migration har ført til pengeoverførsler til fattige landområder, men den omfattende tilstedeværelse på et konfliktfyldt arbejdsmarked af etniske mindretal med en helt anden kulturbaggrund end han-kinesisk, eksemplificeret ved den muslimske uygur befolkning fra Xinjiang, har skabt etniske spændinger og voldelige konflikter, som har haft kraftige følger i form af uro i migrantarbejdernes hjemprovinser og dermed generelt bidraget til forværringen af relationen mellem han-kinesere og nogle af Kinas etniske minoriteter.

### **Bøndernes rolle i kapitalakkumulation og forbrugsudvikling**

Bønderne bidrager fortsat til det kinesiske samfunds kapitalakkumulation via prispolitikken og efter reformerne via utilstrækkelig kompensation ved afhændelse af jord, samtidig med at statens prissubsidier og forbrugssubsidier spiller en stigende rolle som middel til at integrere bønderne i udviklingsprocessen. Prisudviklingen er til ugunst for bønder, som er afhængige af planteproduktion. Eksempelvis steg priserne på ris, hvede og majs i perioden 2007–2009 med 7,1 % per år, mens den samtidige udvikling i de kornproducerende bønders produktionsomkostninger steg med 11,7 % per år.<sup>7</sup> Det er ikke traditionel agerbrugsproduktion, som gør bønderne rige. På det nationale plan 1995 til 2009 faldt bøndernes indkomst fra agerbrugsproduktion som andel af den samlede nettoindkomst fra 33 til 29 %, mens indkomstandelen fra det mere lukrative lønarbejde steg fra 34 til 40 %. Men mens en stor del af bønderne i Østregionen for længst har givet afkald på agerbrug til fordel for blandt andet lønarbejde, er lønarbejdet som væsentlig indtægtskilde først blevet en mulighed i tilbagestående provinser i de senere år og har dermed bidraget til en reduktion af de regionale indkomstforskelle på landet. Den store afhængighed

NOTE 5 Om den sociale polarisering i byerne: Dorothy J. Solinger: *Social Reforms in the Cities: Modernity, Time Warp, and Marketing Among Disparate Urban Social Strata*, kapitel 3 i Wong and Bo: *China's Reform in Global Perspective*.

NOTE 6 Wang Pan and Song Changqing: *Ethnics »Fly to the Southwest«*.

NOTE 7 Lan Xinzhen: *Agricultural Resolution*, Beijing Review No. 1, 6. januar 2011.

af agerbrug og manglende adgang til lønarbejde karakteriserer dog fortsat nogle af de fattige vestkinesiske provinser, specielt Xinjiang med blot en andel fra lønarbejde på 12 % i 2009. Centralregeringen peger specielt på en indkomstudvikling blandt bønderne i minoritetsdominerede områder som det sydlige Xinjiang og Tibet som et nødvendigt indsatsområde for at sikre en stabil udvikling.

Som resultat af urbanisering og infrastrukturudbygning i reformperioden har et stigende antal bønder, skønsmæssigt 50 mio., mistet deres jord via ekspropriation, og næsten halvdelen er fortsat uden job og ikke dækket af de sociale sikringsordninger.<sup>8</sup> I løbet af de seneste 20 år er over 6,7 mio. ha blevet eksproprieret, og forskellen mellem kompensations- og markedsprisen vurderes at beløbe sig til ca. 2 trillioner yuan, en betragtelig spekulationsoverførsel til byernes udvikling.

Den kinesiske regerings modtræk til at sikre den nødvendige kornproduktion og til at fremme bøndernes rolle i en forbrugsdrevne udviklingsproces har været anvendelse af landbrugssubsidier til kornproduktion, anvendelse af forbedrede frøsorter og køb af produktionsmidler til agerbrugsproduktion. Og fra december 2007 påbegyndte centralregeringen en subsidiering af forbrugsvarekøb på landet som bestanddel af sin ny strategi til stimulering af det nationale hjemmemarked.<sup>9</sup> I 2011 kunne bønder således fortsat modtage et subsidie på 13 % ved køb af en række forbrugsvarer som farve-tv, køleskab, vaskemaskine, mobiltelefon, computer, vandvarmer og mikrobølgeovn. Men subsidier er ikke en holdbar udviklingsstrategi på lang sigt. En sikring af bøndernes indkomstmuligheder i agerbrugsdominerede provinser uden subsidier kræver udfoldelse af et mangefold af lokalt baserede løsninger, såfremt den endelige løsning i form af total afvandring fra landbruget ikke skal iværksættes.

### **Kinas 12. femårsplan og det »harmoniske samfund«**

Den kinesiske regering har lagt et grundigt forarbejde i udarbejdelsen af landet 12. femårsplan 2011-2015, som blev forelagt til diskussion og vedtagelse i Den Nationale Folkedistrikterkongres marts 2011. Med afsæt i opsummering af resultater i den afsluttede planperiode 2006-2010 skitseres målsætninger for 12. femårsplan. Næsten alle indeks i 11. femårsplan blev overopfyldt, men den tilsigtede balance mellem byboernes og bøndernes indkomstudvikling blev ikke opnået, idet byboernes indkomstudvikling forløb noget hurtigere. I den 12. femårsplan tilsigtes endnu engang en balance mellem indkomstudviklingen i by og på land, og denne gange på et højere niveau: 7 % per år sammenlignet med 5 % per år.

Hvad den regionale udviklingsproces angår, skal bestræbelserne primært rettes mod Vestregionens udvikling, Nordøst-

regionens industribaser skal revitaliseres,<sup>10</sup> Centralregionen fremgang skal stimuleres, mens Østregionen skal bidrage til den koordinerede regionale udvikling. Derudover nævnes en sammenstykket femte region, som skal have særlig bevågenhed, og som i stort omfang er sammenfaldende med Vestregionen: gamle revolutionære baseområder, etniske regioner, grænseregioner og fattige regioner. Plandokumentet undgår at sætte en tidsramme for fattigdommens udryddelse i Kina.

Plandokumentet peger således på en stadig mere skærpet bevidsthed omkring nødvendigheden af at løse Kinas store regionale og sociale problemer. Omfattende social uro har været drivkraften bag regeringens større vægt på regional og social lighed fra omkring 2000 og specielt bag den hurtige gennemførelse af de mange velfærdsprogrammer siden 2005. Den konfuziansk inspirerede parole »harmonisk samfund« med en begyndende velstand for alle (xiaokang) tilskrives direkte den nuværende partileder Hu Jintao. Det står i skærende kontrast til Mao Zedongs klassekampsparole. Klassestrukturen under planøkonomien var bestemt af alliancen mellem Kinas Kommunistiske Parti (KKP) og en privilegeret arbejderklasse og med bønderne som bidragsyder til den nødvendige kapitalakkumulation. Den nuværende mere komplekse klassestruktur er bestemt af en alliance mellem KKP, de statsejede virksomheders ledere, repræsentanter for multinationale virksomheder, det ny borgerskab bestående af entreprenante kapitalister, hovedparten af de intellektuelle, alt i alt en alliance som skaber grundlag for en privilegeret voksende middelklasse med store forbrugsmuligheder, og en alliance som har bygget på bøndernes og migrantarbejdernes bidrag til den nødvendige kapitalakkumulation. I Den nationale Folkedistrikterkongres, som har vedtaget den 12. femårsplan, sidder en lang række milliardærer, herunder Kinas rigeste mand, som bestemt ikke lobbyer for økonomisk omfordeling via skattebilletten og kraftig udbygning af de sociale velfærdsprogrammer.<sup>11</sup> Men såfremt stabiliteten i det kinesiske samfund – tillige med KKP's legitimitet – skal sikres, så skal landets indre provinser, landdistrikterne generelt tillige med de ikke-privilegerede samfundsgupper opnå et løft og integreres i udviklingsprocessen.

### **Konklusion og udsyn**

En begyndende reduktion af de regionale forskelle på det økonomiske område er så småt sat i gang, men på det sociale område, såvel regionalt som mellem by og land og i byen og på landet, er polarisering stadig fremtrædende.

Teoretisk og i den virkelige verden burde udvikles et helt nyt koncept for landdistrikternes udvikling, som ikke bygger på den risikofyldte markedsbaserede specialisering, baseret på de tilbageblevne ældre og kvindernes produktive indsat, med

NOTE 8 Yin Pumin: Curbing Relocation Rage, Beijing Review No. 1, 6. januar 2011.

NOTE 9 Lan Xinzhen: Boosting Demand, Beijing Review No. 3, 20. januar 2011.

NOTE 10 En revitalisering af Liaoning provinsen med hovedbyen Shenyang som krumtap er godt på vej, se Liaoning Special, Beijing Review No. 2, 13. januar 2011.

NOTE 11 Michael Forsythe: Wen Sees Billionaires in Congress as Gap in Wealth Widens, Bloomberg News, 4. marts 2011.

tømte sociale og kulturelle institutioner, tilskyndet af den unge, især mandlige arbejdskrafts vandring mod de store byer i en uendelig urbaniseringsproces. En sådan bæredygtig revitalisering af landdistrikterne, som ikke er ødelæggende for natur-

grundlaget og for lokalbefolkningens traditionelle kulturarv, er et koncept, som nogle forskere, både vestlige og kinesiske, er begyndt at sætte fokus på. Et sådant fokus blev kort diskuteret blandt forskere på ECARDC 10 i april 2011 i Aarhus.<sup>12</sup>

NOTE 12 European Conference on Agriculture and Rural Development in China X: Rural China and its Global Connection, <http://www.ecardc.org>.

## REFERENCER

- Ding Lu and William A. W. Neilson (editors): *China's West Region Development, Domestic Strategies and Global Implications*, World Scientific Publishing Co., Singapore 2004
- Economic Enlightenment, In the midst of an industrial makeover, Liaoning looks to the future, Liaoning Special, Beijing Review No. 2, 13. januar 2011.
- Jane Golley: *The Dynamics of Chinese Regional Development*, *Advances in Chinese Economic Studies*, Cheltenham 2007.
- Lan Xinzheng: A New Direction for West China, China's west begins to reap the benefits of the Western Development endeavor, Beijing Review No. 3, 21. januar 2010, s. 26-31.
- Lan Xinzheng: Boosting Demand, Beijing Review No. 3, 20. januar 2011, p. 32-33.
- Lan Xinzheng: For the Livelihood of Farmers, Beijing Review No. 8, 26. februar 2009, s. 28-29.
- Lan Xinzheng: Redrawing the Poverty Line, Beijing Review No. 2, 13. januar 2011, s. 30-31.
- Kjeld A. Larsen: Fattigdom i Kina – de økonomiske reformer udrydder fattigdom i Kina, men skaber samtidig nye grupper af fattige [http://www.niaslinc.dk/gateway\\_to\\_asia/nordic\\_web-publications/x506056022.doc](http://www.niaslinc.dk/gateway_to_asia/nordic_web-publications/x506056022.doc).
- Shantong Li and Zhaoyuan Xu: *The Trend of Regional Income Disparity in the People's Republic of China*, ADB Institute Discussion Paper No. 85, January 2008.
- Wang Pan and Song Changqing: *Ethnicity »Fly to the Southeast«*, Liaowang 23. december 2010
- Wang Shaoguang and Hu Angang: *The Political Economy of Uneven Development, The Case of China, Asia and the Pacific*, M. E. Sharpe, New York 1999.
- John Wong and Bo Zhiyue (editors): *China's Reform in Global Perspective*, Series on Contemporary China, Vol. 24, World Scientific, Singapore 2010.
- Y. M. Yueng and Shen Jianfa (editors): *Developing China's West, A Critical Path to Balanced National Development*, The Chinese University Press, Hong Kong 2004.
- Yin Pumin: Curbing Relocation Rage, New regulations aim to protect property owner rights and interests, Beijing Review No. 1, 6. januar 2011, s. 22-23.
- Yu Shujin: *Blueprint for a Prosperous Xinjiang*, Hu Yue: *Hand in Hand* og Wang Jun: *Sources of Support*, Beijing Review No. 23, 10. juni 2010, s. 26-33.
- Zheng Yisheng (editor): *Poverty Reduction and Sustainable Development in Rural China*, *Social Scientific Studies in Reform Era China*, Volume 5, Leiden 2011.

# Land, by og social harmoni i Kina

Både i Kinas politik og i studier af Kina opfattes by og land som synonyme med rig og fattig. Selvom der er statistisk belæg for dette, er der dog tale om en grel forenkling, der kan betyde, at forsøg på at nedbringe ulighed kan få den modsatte effekt.



## JESPERWILLAING ZEUTHEN

Ph.d. i internationale udviklingsstudier  
og cand.mag. i kinesisk.  
Underviser i kinesisk og samfundsfag  
ved Greve Gymnasium.  
(jesper.zeuthen@gmail.com)

»Min datter må helt selv bestemme, hvem hun gifter sig med, bare hun ikke gifter sig med en fra landet«

*Taxichauffør i kinesisk storby*

Ovenstående citat illustrer meget godt det syn, visse dele af bybefolkningen har på Kinas landbefolkning som underudviklet – et syn, som jeg opdagede jeg delte med taxichaufføren, da jeg under et studieophold i midten af 1990'erne høstede stor anerkendelse hos mine kinesiske venner, når jeg fortalte, at forskellen mellem kinesiske byer og Danmark var for intet at regne mod forskellen mellem land og by i Kina, også selvom jeg aldrig havde været på landet.

Siden social harmoni under Hu Jintao og Wen Jiabaos ledelse (2004-) er blevet et nøgleord, er negative fordomme over for landbefolkningen imidlertid blevet politisk ukorrekte. Nu er de forsømte landområder øverst på den politiske dagsorden. Et af virkemidlerne var i 2007 at udpege to byer (hver som alle andre kinesiske storbypræfekturer med betragtelige landområder under sig) i Sydvestkina, Chongqing og Chengdu, som eksperimentelle områder. Disse to eksperimentelle områder skulle, ligesom de specielle økonomiske zoner i 1980'erne skulle eksperimentere med markedsøkonomi, eksperimentere med at nedbryde forskellen mellem land og by. Den knivskarpe adskillelse mellem borgere, der stammer fra land og by, insti-

tutionaliseret gennem det alle omfattende husholdningsregistreringssystem (*hukou*-system), er ellers blevet beskrevet som helt central for den rimelige sociale ro, der trods alt har hersket samtidig med galoperende vækst og ulighed, fordi land- og byboer har grundlæggende forskellige forventninger til deres muligheder i samfundet.

Denne artikel undersøger, hvordan Chengdu håndterer at nedbryde en så væsentlig adskillelse. Artiklen diskuterer først, hvordan forholdet mellem land og by har forandret sig op gennem Folkerepublikken (1949-). Dernæst undersøger jeg, hvordan ulighed håndteres i Chengdus reformer.

## Ulighed i Folkerepublikken

Kinas økonomiske ulighed er i dag ifølge flere opgørelser den højeste i Asien (fx CIA World Fact Book). Uligheden kan aflæses både af den indkomstbaserede GINI-model og af regionale forskelle mellem forventede gennemsnitslevealdre på op mod 15 år.

Målt på GINI-koefficienten var indkomstfordelingen i Folkerepublikkens første år, som 1970'ernes Kina-fans nok forventede det, bemærkelsesværdigt lav (Biancotti, 2006). Det betød dog langt fra, at kineserne havde lige muligheder. Der var kolossale regionale forskelle og ikke mindst kolossale forskelle mellem land og by. Forskellen mellem land og by kom tydeligst til

NOTE 1 Undersøgelsen bygger på godt 200 kvalitative interviews af lokale kadrer og borgere samt omfattende skriftlige kilder indsamlet under feltarbejde i forbindelse med min ph.d. (Zeuthen, 2010).

udtryk under Det Store Spring Fremad (1958-1959), hvor *hukou*-systemet for alvor blev indbygget i Kinas politiske og planøkonomiske institutioner. *Hukou*-systemet betød, at hver enkelt borger fik tildelt sine rettigheder gennem det sted, han eller hun var registreret, og gennem vedkommendes status som bonde eller bybo. Bønder var registreret i landsbyer, hvor det eneste sikkerhedsnet var kollektivet (under det Store Spring Fremad Folkekommunen). Bønder skulle forsyne sig gennem deres brugsret til jord. Byboer havde ingen jord, men staten var forpligtet til at sikre dem et arbejde. Skolelærere på landet eller de byboer, der blev sendt ud under kulturrevolutionen, opretholdt deres status som byboer. Et nationalt kvotesystem sikrede, at meget få kunne ændre status fra land til by. Det krævede særlige tilladelser at flytte fra ét sted til et andet, ligesom det krævede, at man vekslede fødevarerationsmærker. Både bønder og byboer kunne naturligvis have temmelig forskellige muligheder alt efter, hvilken landsby eller arbejdsenhed de tilhørte, men det var kun for byboer, staten i sidste ende var ansvarlig for den mest basale fødevarerforsyning. Under Det Store Spring Fremad måtte de nyoprettede og i princippet selvforsynende folkekommuner således aflevere deres afgrøder til byernes statsforsørgede befolkninger, mens op mod 30 millioner bønder anslås at være døde af sult.

Fra 1978 gav de økonomiske reformer plads til private investeringer, der ikke på samme systematiske måde som planøkonomien favoriserede byerne. Bønder kunne nu bruge fødderne til at opsøge nye muligheder i private virksomheder. Mange adskillelsesinstitutioner har dog været sejlvivede, og de økonomiske reformer har bestemt ikke på én gang skabt lige muligheder for borgere fra land og fra by. Langt op gennem de økonomiske reformer har *hukou*, understøttet af en udbredt forestilling om mellemklassens høje kvalitet og bøndernes tilsvarende lave kvalitet på arbejdsmarkedet (Anagnost, 2004), sikret et dualt arbejdsmarked, hvor folk fra landet afsøgte et helt andet og typisk mindre attraktivt sæt af muligheder end folk fra byen og dermed ikke var reelle konkurrenter til partistatens eller for den sags skyld markedets gunst (Christiansen, 1993, Pun, 2005, Wang, 2005, Zeuthen og Griffiths, 2011). Bønder opfattede tilsyneladende byboerne som tilhørende en helt anden kategori end dem selv og vice versa. Wang Fei-ling (2005) strækker sig i sin undersøgelse af *hukou*-systemet, som han mente fortsat var særdeles virksomt i 2005, så vidt, at han påstår, at den systematiske diskrimination baseret på, om man var fra land eller by, var en forudsætning for den økonomiske vækst og den rimelige ro og orden, der trods alt fandtes.

Omkring årtusindskiftet påstod en række kinesiske debatbøger, at situationen på landet var helt gal.<sup>2</sup> Enkelte bøger blev

tilbageholdt, men debatten fandt tydeligvis vej ind i de højeste cirkler af partiapparatet, og med Hu Jintao og Wen Jiabao ved roret har forholdene på landet fået førsteprioritet. Fokuseringen på landet giver sig udtryk i overraskende stærk kritik af tidligere førte politikker, hvilket fx kommer til udtryk i lange tv-spots, der i lækre reklameagtige billeder forklarer, hvordan Kinas vækst har været vigtig, men landbefolkningen har været glemt, og at der nu skal rådes bod på dette misforhold. Kinas måske kommende nr. 1, den nuværende partisekretær i Chongqing, det andet eksperimentelle område, Bo Xilai engagerer sig som et resultat af denne politik for tiden stærkt i en Kulturrevolutions-lignende kult med udsendelse af kadre til landområder for at lære realiteterne at kende (Economist, 2011).

På baggrund af den for ro og orden tilsyneladende velfungerende opdeling mellem land og by, kan det forekomme paradoksalt, at Kinas højst placerede magthavere nu igen nogle år har fremstillet opdelingen som yderst uretfærdig. Uligheden mellem land og by er ikke et problem, der kan løses på én dag, og arbejdet med det kan udstille partistatens svagheder. Debattøren Yu Jianrong har i flere skrifter påpeget, at den egentlige fare for regimets stabilitet i virkeligheden ville være en alliance mellem de ret veluddannede migrantarbejdere, forholdsvis veluddannede og velhavende bønder tæt på byen, der har mistet jord og intellektuelle fortalere for bøndernes rettigheder.<sup>3</sup> Når Kinas Kommunistiske Partis øverste ledelse sætter land og by så skarpt over for hinanden som det har været tilfældet siden Hu og Wen kom til magten, kunne det give spillerum for en alliance af sådanne forskellige forholdsvis ressourcestærke »landlige« aktører.

Denne artikel søger efter sådanne alliancer i forbindelse med den omfattende reorganisering af jord, der er hovedelementet i Chengdus<sup>4</sup> integrationspolitik, men den finder dem ikke. Jeg argumenterer for, at dette skyldes, at både borgere og lokale politikere forventer, at deres muligheder afgøres af, hvor langt fra byens centrum, de kommer fra. Den binære adskillelse mellem land og by bliver i praksis tom propaganda. I de tilfælde, der refereres til denne forskel, er det snarere, når lokale myndigheder forsøger at tage jord fra bønder, der fortsat gennem deres formelle status som bønder har brugsret til jord, der hvor de er registreret, end når bønder forsøger at forsvare deres rettigheder gennem alliancer med ligesindede.

### Integration mellem land og by i Chengdu

Chengdus politik til integration mellem land og by påbegyndtes som en lokal politik i 2004, da det var blevet klart, at de politiske vinde fra Beijing blæste i retning af at arbejde aktivt

NOTE 2 For oversigt, se fx Thøgersen (2003).

NOTE 3 Se fx Yu (2010)

NOTE 4 Chengdu er provinshovedstad i Sichuan (ca. 0,1 mia. indb.). Ved den netop afsluttede folketælling, hvor migranter for første gang blev talt med, havde bypræfekturet 14 mio. indbyggere. Arealet er 12.000 km<sup>2</sup>. I de mere landlige områder er der fire administrative niveauer under byen: amter (land)/distrikter (by) (0,5-1 mio. indb.), kommuner (40-60.000 indb.), landsbyer (3-6.000 indb.) og »små grupper« (nogle hundrede husstande).



med den underprivilegerede landbefolkning. Ansøgningsmaterialet fra Chengdus byeregning til den Nationale Udviklingskommission, som i 2007 udpegede Chengdu og Chongqing til eksperimentelle områder, indeholdt en række vedtagne politikker og ikke mindst en beskrivelse af en række konkrete projekter, som byregeringen mente, alle ville bidrage til integration mellem land og by (National Udviklingskommission, 2007). Der var imidlertid ingen overordnede retningslinjer for, hvad der kunne være del af en integrationspolitik, og hvad der ikke kunne. Det eneste krav var, at en hvilken som helst politik skulle gavne noget landligt. En række mindre områder (oftest kommuner med 40-60.000 indbyggere) blev af højere niveauer udpeget som eksperimentelle områder og/eller forsøgte selv at kvalificere til denne status gennem de forskellige politikker, de gennemførte. En nyordning af måden, jorden skulle udnyttes på, forekom at være et gennemgående træk i de fleste af de mønsterprojekter, der tilsammen udgjorde integrationspolitikken. Forskellige fortolkninger af land og by blev, som vi skal se nedenfor, udnyttet til at retfærdiggøre og udfordre sådanne projekter i mønsterkommuner tæt på og fjernere fra Chengdus centrum.

### Chengdus zoner

Afstanden fra de centrale byområder var temmelig afgørende for et områdes status. Dette afspejledes navnlig i den forskel, der var mellem, hvad en *hukou* tæt på byen og fjernt fra byen gav adgang til. I lighed med hvad der er praksis i mange andre kinesiske storbypræfekturer, var adskillelsen mellem land- og by-*hukou* under afskaffelse (Chan og Buckingham, 2008, Zeuthen og Griffiths, 2011). Dvs. at alle i princippet skulle have en by-*hukou*. Det udlægges ofte som en udstrakt hånd over for bønderne, idet velfærdsydelserne, som følger med en by-*hukou*, er væsentligt mere omfattende end for en landbrugs-*hukou*. I praksis var ordningen imidlertid ikke særlig populær hos bønderne, idet værdien af brugsret til jord i de facto-urbaniserede landområder langt oversteg by-*hukou*-privilegiernes værdi.

Mens rettigheder mellem by- og landbefolkning registeret samme sted blev harmoniseret, var der fortsat store forskelle mellem lokaliteter med forskellig afstand til byens centrum. I de fjerneste områder var handicapydelsen ca. 70 yuan (56 kr.) om måneden, mens den i den centrale var ca. 550 yuan (440 kr.). I skolerne brugtes et mere enkelt lærebogssystem fjernere fra byen, og sundhedsforsikringerne var væsentligt mindre attraktive i de fjernere områder.

### Lokalpolitikeres integrationsvisioner fjernt fra byen

Den fjerneste mønsterlandsby under Chengdus integrationspolitik lå ca. 90 km fra midten af byen. Landsbyen var først og fremmest inkluderet i integrationsprojektet, fordi den havde en bemærkelsesværdigt hårdtarbejdende partisekretær. Partisekretæren havde nogle år forinden egenhændigt organiseret, at landsbyboerne med deres egne hænder havde bygget en asfalteret vej, der forbandt den uvejsomme bjerglandsby med omverdenen. Billederne fra dette arbejde var nu udstillet på et lille museum, besøgende turister fra Chengdu og andre steder

kunne besigtige, når de besøgte et af de mange serveringssteder, der var blevet etableret nær nogle af de bevaringsværdige bygninger i området.

Partisekretæren selv var dog den største attraktion. Under mit besøg blev han fotograferet utallige gange af en gruppe pensionister fra selve Chengdu, der var taget op i bjergene for at slappe af og spille majong. Partisekretæren selv havde nu leaset en meget stor del af jorden i landsbyen og dyrkede store mængder te, som han solgte videre gennem sit eget selskab. Dette betød naturligvis, at en stor mængde bønder stod uden jord, et problem, som angiveligt var løst ved at etablere en fabrik, hvor der blev fremstillet bambusbeklædninger til porcelænslamper o.l. Det viste sig dog, at fabrikken kun var i brug under de mange besigtigelser fra højere politiske niveauer. Til daglig havde fabrikken ikke været i brug i årevis. Bjerglandsbyen kunne levere en god historie om forbedringer af forhold på landet, som kommune og amt var så interesserede i at beholde, at de sørgede for at fabrikken var bemanded, når det var politisk nødvendigt. Mønsterlandsbyen kunne tiltrække stor politisk goodwill, og retfærdiggjorde samtidig en radikal omorganisering af jorden, hvorved partisekretæren de facto blev en ny godsejer. I de fleste andre mønsterlandsbyer langt fra byen var nemmere adgang til jorden for landsbyens ledelse et væsentligt element i succes. I de mindre succesfulde tilfælde omorganiseredes jorden tilsyneladende kun, fordi mere effektiv opdyrkning var et politisk succeskriterium og en forudsætning for at optage lån (Zeuthen, 2010).

### Lokalpolitikeres integrationsvisioner tæt på byen

I mønsterlandsbyen ovenfor var det en meget klar fortælling, der gjorde, at stedet opnåede sin mønsterstatus. Tættere ved byen var sådanne fortællinger ikke helt så entydige, måske fordi der var flere aktører i spil, som med større sandsynlighed kunne afsløre direkte usandheder (Hsing, 2010). Nedenfor skal omtales to mønsterkommuner i udkanten af det centrale byområde. De to mønsterkommuner udgjorde sammen med en tredje kommune de tre områder, der manglede for at opnå den 100 % urbanisering, der var målsætningen for Chengdus centrale byområde. For at opnå dette mål skulle i alt 100.000 lokale forflyttes og et ukendt antal migranter finde et nyt sted at bo. I praksis havde urbaniseringen dog været i gang længe, men den var organiseret af bønderne selv på en i princippet illegal måde, idet landbrugsjord, der pr. definition er kollektivt ejet, kun må bruges til agrare formål. Den illegalt opførte boligmasse blev i vidt omfang brugt til udlejning til migranter. En væsentlig del af de lokale bønders indkomst kom fra udlejning til disse migranter. Det, der mentes med de 100 % urbanisering, var, at processen nu i højere grad skulle styres ovenfra, og at området skulle se mere planlagt ud, så beboerne boede i 6-13 etagers boligblokke, og resten kunne blive grønne områder. Området skulle ikke længere være bebygget med knopskudte bondehuse. Når de 100 % urbanisering var nået, var der paradoksalt nok en lavere befolkningstæthed, idet der var plads til færre migranter. Strategien til at opnå denne urbane orden var forskellig i de to kommuner.

### Tianhui

Den ene kommune, Tianhui, blev først og fremmest betragtet som en mønsterkommune, fordi den havde været særligt god til at udvikle den lokale kollektive økonomi (dvs. økonomien i de landsbyer, der ejede jorden). Man forsøgte så vidt muligt at undgå at flytte de områder, der skulle bebygges over i egentlig byzone (dvs. statsejet jord). Herved kunne de tidligere landsbyorganisationer bevares, og den kollektive økonomi kunne udbygges. I 2006 blev denne strategi fremhævet som en forbilledlig og innovativ måde at skabe vækst (Jinniu Årbog, 2007) til gavn for de lokale bønder. I 2007 var denne politik imidlertid under pres, fordi Det nationale Landmålingsbureau (*Guotuju*) kørte en kampagne imod, hvad der populært kaldtes »lille ejedomsret« (*xiao chanquan*), dvs. udstedelse af certifikater med rettigheder over ejendomme beliggende på kollektivt (dvs. landsbyejet) jord og ikke på statsejet jord i egentlig byzone (Wu, 2008).

Ud over at byudviklingen foregik gennem den kollektive økonomi, og beboerne i landsbyer med en stærk kollektiv økonomi dermed burde få del i overskuddet, blev det også fremhævet, at byudviklingen skabte nye jobmuligheder. En fjernsynsudsendelse, jeg fik forevist en optagelse af under et besøg hos én af de landsbykomitéer, der havde lukreret væsentligt på denne udvikling, illustrerede meget klart, at det var de lokale bønder, der skulle have gavn af udviklingen og ikke fx den migrantbefolkning, der oversteg den lokalt registrerede befolkning i antal. Indslaget fokuserede på de lokale bønders beskæftigelsesmuligheder i det succesfulde projekt, der bl.a. omfattede etableringen af en gade i gammel stil med en række restauranter, der serverede en af den tidligere landkommunes specialiteter. Det eneste spørgsmål, de interviewede blev stillet var, om de var lokale. Udviklingsprojektet kunne altså kun opfattes som en succes, fordi det skabte beskæftigelsesmuligheder for lokale. Der var ingen forsøg på at integrere migrantarbejderne.

### Shaheyuan

I den anden kommune i udkanten af de centrale bydistrikter, Shaheyuan, var byudviklingsmodellen i forbindelse med opførelsen af de ligeledes 6-13 etagers høje beboelsesejendomme stik modsat organiseret. Shaheyuan var en mønsterkommune, fordi forflyttelsen af tidligere bønder var særligt velorganiseret. I Shaheyuan blev jordens status ændret til statsejet jord i byzone i forbindelse med byudviklingen. Argumentet for den store kollektive økonomi i Tianhui var den store velfærdsstigning i landsbyerne, den førte med sig (Jinniu Årbog, 2007). Argumentet for den formaliserede overførsel af jordrettigheder i Shaheyuan var ligeledes hensynet til den enkelte bonde. Uretmæssig overtagelse af jord organiseret af kadrer på kommune- eller landsbyniveau ansås som en væsentlig del af årsagen til den megen uro, der tidligere havde været i Shaheyuan. Ved at lade et højere administrativt niveau organisere forflyttelser og i højere grad standardisere kompensationer var det håbet at skabe mindre uro (Jinnius Distriktsregering, 2006a).

De nyopførte boliger i begge kommuner blev opført af selskaber drevet af personer tæt forbundet til det politiske system

(tidligere eller nuværende lokale partisekretærer, selskaber ejet af byen eller private entreprenører med gode forbindelser). Ligesom længere væk fra byen spillede kontrol over jorden en central rolle, men kadrer på det laveste niveau havde væsentligt mindre frie hænder til at kontrollere den ret værdifulde jord.

### Borgernes reaktioner på integration

Når forflyttede fik stillet en erstatningsbolig til rådighed i Shaheyuan, skete det på grundlag af den måde, der muligvis en gang i 1950'erne var blevet tildelt bolig eller jord til boligbrug. Dvs. at personer med *by-hukou* fik tildelt 30 m<sup>2</sup> pr. person, mens de, der tidligere havde dyrket grøntsager, fik 51 m<sup>2</sup> bolig pr. person og bønder, der havde dyrket korn eller ris, fik 60 m<sup>2</sup> pr. person. Med disse forholdsvis generøse kompensationer kunne genhusede personer, der tidligere havde levet af udlejning, i et vist omfang fortsætte med det, men under mere ordnede forhold. Resultatet af forflyttelsen var dog i 2006 fortsat en meget betragtelig nedgang i den personlige indkomst for de, der blev forflyttet (Jinnius Distriktsregering, 2006a). Migranterne havde ingen formelle rettigheder over boligerne.

I området tæt på byen fandtes der altså en række grupper, hvis rettigheder var skarpt adskilt af *hukou*-systemet, som man umiddelbart ville antage var det første, en politik til integration mellem land og by ville sætte inde over for. Grupperne var lokale byboer (i Tianhui og Shaheyuan oftest tidligere statsansatte, der nu var arbejdsløse), de lokale grøntsags- og kornbønder og migranter udefra, altså de grupper, Yu Jianrong mener ville kunne udgøre en stor fare for regimet, hvis de allierede sig. Selvom kompensationsniveauet var yderst forskelligt, var de sociale rettigheder for de tre første grupper præcis de samme. Så opdelingen i en lokalt registreret by- og landbefolkning var tydeligvis ved at forsvinde. Der var imidlertid intet, der tydede på, at migranterne skulle tildeles de samme rettigheder. Chengdu lod ganske vist som andre kinesiske storbyer efter ordre ovenfra i stigende omfang migranter gå på lokale skoler, men det var udvalgte offentlige skoler, der optog de forholdsvis få migranter, der havde en passende kontrakt. Dertil kom en række private skoler, normalt af noget ringere standard end de offentlige, der navnlig optog migranter. Mht. øvrig velfærd var der milevid forskel, idet migranterne kun havde adgang til disse ydelser i de ofte fjernt beliggende områder, hvor de var registreret. Dertil kom naturligvis, at der efter gennemførelsen af urbaniseringen i kommunerne ville være plads til væsentligt færre migranter.

De lokale byboer, de lokale bønder og migranter forholdt sig yderst forskelligt til de lokale myndigheder. Den gruppe, hvor utilfredsheden var mest udbredt, var helt tydeligt den forholdsvis lille gruppe af lokale byboer. Mange af disse gav på den ene eller den anden måde udtryk for at være blevet snydt af den ene nationale politik efter den anden. En ældre kvinde forklarede, hvordan hun under Kulturrevolutionen var blevet sendt ud på landet, dengang det var mest fordelagtigt at være bybo, og hvordan hun nu, hvor bøndernes rettigheder var i centrum, igen blev forfordelt. Andre forklarede, hvordan de havde ofret deres ungdom og hjerteblood for Kinas udvikling i 1970'erne

og 1980'erne og nu sad tilbage i 10-15 m<sup>2</sup> lejede rum, mens bønderne omkring dem blev kompenseret rigeligt, selvom de jo ikke arbejdede hårdt, men blot udlejede værelser til migranter eller sad tilbage og ventede på, at deres jord blev eksproprieret. De lokale byboer havde typisk forholdsvis stor respekt over for migranterne, der ligesom dem selv var nødsaget til at arbejde hårdt. Modstanden i denne gruppe af byboer gik direkte ind i kernen af partistaten, men det var yderst vanskeligt for denne forholdsvis isolerede gruppe at finde lydhørhed.

Bønder, der havde mistet jord eller stod til at miste jord, var ligesom de lokale byboer ofte temmelig utilfredse. Deres måde at yde modstand på var imidlertid anderledes end de lokale byboers. Mange af bønderne havde udbredt skepsis over for lokalregeringerne, fordi de var langsomme til at udbetale erstatninger, og mange havde på den ene eller anden måde været involveret i en sag, hvor der var blevet tildelt en erstatning, der aldrig var nået frem. Typisk klandrede de den lokale regering, men i nogle tilfælde, som fx bønder, der var så uheldige at have været udsat for forflytning mere end én gang, var modviljen også rettet mod højere niveauer. Kravene, der blev fremsat, var dog næsten altid med henvisninger til lovgivning, og ikke som vi så hos de lokale byboer af en national politisk karakter. De lokale bønder vidste, at de havde allierede blandt intellektuelle eller andre med gode forbindelser, som var bekendt med deres rettigheder og søgte at få disse i tale. I deres krav og skepsis over for lokalregeringen kunne de ofte inddrage eksempler fra andre områder. Når de inddrog andre områder, var det typisk for at sige, at i dette eller hint andet område blev reglerne heller ikke overholdt. Når jeg var længere væk fra byen, hørte jeg til min overraskelse aldrig fremsat krav om, at niveauet for kompensation burde være det samme højere niveau som det var på en lokalitet med et højere kompensationsniveau. Ideen om, at muligheder og rettigheder ikke var, og heller ikke realistisk burde være, lige mellem forskellige lokaliteter forekom altså yderst rodfestet hos denne gruppe. Selvom jeg forsøgte at give nogle af disse lokale bønder mulighed for at sige, at de mente, migration til deres område var et problem, var der ikke én, der ytrede sig ringeagtende om migranterne. Omvendt var der kun enkelte, der ligesom de lokale byboer nærmest fremdrog dem som en art hårdtarbejdende forbilleder. I en rapport udarbejdet af distriktsregeringen stod ellers, at der var gensidig mistillid mellem de to grupper, og migranterne blev fremhævet som mere hårdtarbejdende end de dovne lokale, der havde været vant til at leve som en art godsejere med udlejning til migranter, men samtidig langt fra var oppe på det samme uddannelsesniveau som de egentlige byboer nogle kilometer tættere ved bykernen (Jinnius Distriktsregering, 2006b).

Migranterne, der ikke modtog nogen som helst kompensation, var gennemgående de mest tilfredse. Selv en gruppe af migranter, der havde opført en nydelig bebyggelse på jord stillet til rådighed af en lokale landsbykadre (og svigersøn) forekom fuldt ud tilfreds med, at der ikke blev udbetalt nogen kompensation ud over en meget beskedent godtgørelse for bygningsmaterialer. Jeg var i stand til at finde avisartikler, der beskrev, at der var visse problemer med registreringen af de mange migranter i

området, men selvom migranterne udgjorde mere end halvdel af befolkningen, nævnede en rapport med fokus på årsager til uro i bl.a. de to kommuner intet sted migranter som et problem. Problemer med uro var begrænset til lokale.

Hverken tæt på byen eller længere væk syntes der at være antydningen af en alliance mellem de forskellige grupper, der kunne føle sig forfordelt i forbindelse med forflytninger. Modstand handlede om at anskueliggøre, hvorfor netop man selv eller en bestemt mindre gruppe havde yderligere ret til kompensation. Det ansås for naturligt, at sådanne muligheder afhang ikke bare af, hvor man var, men også af hvor man var registreret. Den adskillelse, der virkede udfordret, var adskillelsen mellem lokale bønder og lokale byboer, en forskel, der antageligt ville blive udlignet, når forflytningen var kommet på afstand. De store kategorier, hvor land blev sat over for by, blev fortrinsvis brugt af lokale myndigheder, når de skulle retfærdiggøre deres politikker, hvad enten det nu drejede sig om, at jorden skulle overgå til en velordnet byform som i Shaheyuan eller organiseres som en kollektiv økonomi ligesom i Tianhui. Der var ikke rigtig i nogen tilfælde tale om, at forskellen mellem land og by blev udvisket gennem integrationspolitikken, men grænsen forekom til at starte med allerede meget uklar og gradvis. Gennem integrationspolitikken blev grænserne mellem de forskellige zoner klarere optegnet, idet alle indbyggere registreret et sted med samme afstand til byen ville få de samme rettigheder, uanset om de var bønder eller byboer.

### Konklusion

Ulighed i Kina har længe været anset som synonymt med ulighed mellem land og by. Som statistiske kategorier betragtet, er det da også hævet over enhver tvivl, at uligheden er stor. Disse statistiske kategorier giver dog ikke rigtig mening i den forståelse, den enkelte har af sine muligheder. Det opfattes mere eller mindre som ret og rimeligt, at ens muligheder afhænger af den rang, det sted, man kommer fra, har. Inden for de enkelte lokaliteter opfattes politisk forskelsbehandling, der ikke er baseret på, hvor folk kommer fra, som uretfærdig. Dette gælder ikke mindst forskelsbehandling baseret på, om ens formelle status er bybo eller bonde. Borgere, der ønsker at gøre krav på kompensation, forsøger at argumentere for, hvorfor de er i en ganske særlig situation og forsøger ikke at gøre sig til en del af en større fælles kamp, hvor borgernes almene rettigheder bringes i spil. På tilsvarende vis har lokale politikere også behov for at kunne påberåbe sig, at netop deres område er noget ganske særligt og dermed kan få lov til at omgå regler eller opnå en højere politisk status. Integrationspolitikken opdeling i zoner sikrer, at denne differentiering kan fortsætte, samtidig med at opdelingen mellem bønder og byboer i de enkelte zoner mister betydning. Med inddelingen i zoner kan flere og flere områder gradvist opnå højere status på en måde, der sikrer rimelig social stabilitet, fordi politiske privilegier forhandles for hele geografiske områder, hvilket opfattes som ret og rimeligt. *Hukou*-systemets opdelingen mellem borgere fra forskellige områder bliver vigtigere, mens distinktionen mellem bønder og byboer mister sin betydning.

---

**REFERENCER**

- Anagnost, Ann (2004) »The Corporeal Politics of Quality (Suzhi)«, *Public Culture*, 16, 189-208.
- Biancotti, Claudia (2006) »A polarization of inequality? The distribution of national Gini coefficients 1970–1996«, *Journal of Economic Inequality*, 4, s. 1-32.
- Chan, Kam Wing and Buckingham, Will (2008) »Is China Abolishing the Hukou System?«, *The China Quarterly*, 195, s. 582-606.
- Christiansen, Flemming (1993) »The legacy of the mock dual economy: Chinese labour in transition 1978-1992«, *Economy & Society*, 22, s. 411.
- Economist (2011) »Liberalism under attack in China-Boundlessly loyal to the great monster-But at least the liberals are fighting back«, *Economist*, 25. maj.
- Hsing, You-tien (2010) *The great urban transformation : politics of land and property in China*, Oxford University Press, New York, NY.
- Jinnius Distriktsregering (2006a) »Guanyu chengshihua jincheng-zhong wo qu nongcun bu wending de chengyin ji duice jianyi« [»Årsager til ustabilitet i landsbyer under urbanisering i vores distrikt samt forslag til modtræk«] Original version på <http://www.jinniu.gov.cn/sencodenei/newshow.aspx?Newsid=144>. Jeg har brugt cached version sidst tilgået 26. marts 2009.
- Jinnius Distriktsregering (2006b) »Jinniu qu she nong shequ qingnian laodongli jiuzyewenti yanjiu« [»Undersøgelse af årsager til beskæftigelsesproblemer for ungdommen i landlige lokalsamfund i Jinniu distrikt«], Chengdu Shi Jinniu qu gongwuwang, <http://www.jinniu.gov.cn/CommonNews/Detail.aspx?NewsID=10309>, sidst tilgået 18. juni, 2009.
- Jinniu Årbog (2007) [*Jinniu Nianjian*], Xinhua Chubanshe, Chengdu.
- National Udviklingskommission, [*Guojia fazhan gaigewei*] (2007) Samling af dokumenter om Chengdus politik til integration mellem land og by på <http://www.ndrc.gov.cn/>, sidst tilgået 12. november 2008.
- Pun, Ngai (2005) *Made in China: women factory workers in a global workplace*, Duke University Press ; Hong Kong University Press, Durham, [NC], Hong Kong.
- Thøgersen, Stig (2003) »Return of the Chinese Peasant: Farmers and Their Intellectual Advocates«, *Issues and Studies*, 39, s. 230-239.
- Wang, Fei-Ling (2005) *Organizing through division and exclusion : China's Hukou system*, Stanford University Press, Stanford, Calif.
- Wu, Yue (2008) »Qinlin Chengdu 'xiao quanfang'« [»Et personligt besøg hos Chengdus 'lille ejendomsrets bebyggelser'«] <http://lawandlife.fyfz.cn/blog/lawandlife/index.aspx?blogid=391501>, sidst tilgået 7. august, 2009.
- Yu, Jianrong (2010) *Oversættelse af tale holdt for Beijings Advokatforbund fra China Digital Times*, »Maintaining a Baseline of Social Stability«.
- Zeuthen, Jesper og Griffiths, Michael B. (2011) »The end of Urban-Rural Differentiation?« i *Politics and Markets in Rural China* (red, Alpermann, B.) Routledge.
- Zeuthen, Jesper Willaing (2010) *Ruling Through Differentiation in China: Chengdu's Urban-Rural Integration Policy*, PhD-afhandling, RUC.

# Kinas energi- og miljøpolitik: Fra »slidt« til »grøn« Kina-model?

Kina-modellen har været en succes, men den har også slidt voldsomt på Kinas ressourcer og miljø. Modellens begrænsninger analyseres sammen med indsatsen for at løse miljøudfordringerne, herunder den nye 5-års-plans fokus på »grøn« udvikling.



**JØRGEN DELMAN**  
professor i Kinastudier  
ved Institut for Tværkulturelle  
og Regionale Studier,  
Københavns Universitet.  
(jorgen.delman@hum.ku.dk)



**OLE ODGAARD**  
specialkonsulent i Energistyrelsen.  
oo@ens.dk

## Introduktion

På sin årlige samling i marts 2011 vedtog Kinas Folkekongres den 12. 5-års-plan for perioden 2011-2015. Planen adskiller sig ikke væsentligt fra den forrige (2006-2010). Det årlige BNP vækst mål på 7 % er kun 0,5 procentpoint under det tidligere mål. Men da den reelle vækst i forrige periode var på gennemsnitlig 11,2 % per år, så har ambitionen om kontrolleret vækst fremover kun akademisk interesse. I forhold til de seneste 5-årsplaner satses der dog mere på vedvarende energi og mindre miljøbelastning, og de konkrete energi-, miljø- og klimamål udgør nu 33,3 % af de samlede mål i planen sammenlignet med 27,2 % i den 11. 5-års-plan (Economy 2011; Hu & Liang 2011).

I forhold til forgængeren går den 12. 5-års-plan samtidig et skridt videre og taler om »grøn udvikling«. Kinas ledelse har erkendt, at miljøbelastningen er blevet for voldsom, og at der skal udstikkes en ny udviklingsvej. Det gamle udviklingsparadigme, ofte kaldet »Kina-modellen« (中国模式), er ikke bæredygtigt, og den ensidige fokus på vækst skal justeres.

Nærværende artikel diskuterer Kina-modellen i et miljø-, energi- og klimaperspektiv. Først ser vi på den markante nedslidning af miljøet, dernæst diskuteres miljø-, energi- og klimaudfordringerne i lyset af den nye 5-års-plans fokus på »grøn« udvikling, og endelig diskuterer vi fremtidsudsigterne for Kina-modellen.

## En slidt Kina-model?

Kina-modellen og dens relevans for resten af verden har længe været genstand for debat i Kina og internationalt. Som begreb forsøger Kina-modellen at forklare det kinesiske vækstmirakel. Det er en empirisk og ikke en teoretisk model, hvor Kinas unikke udvikling fremhæves som inspiration for resten af verden. Ifølge kinesiske observatører omfatter modellen: pragmatiske og gradvise økonomiske reformer, integration med den globale økonomi, en dynamisk blandingsøkonomi (»socialistisk markedsøkonomi«), fokus på befolkningens behov, en autoritær stat som stærk aktør i økonomien, politisk stabilitet og afvisning af universelle værdier (Pan 2007; People's Daily Online 2009; Zhang 2011).

Denne argumentation er bl.a. inspireret af Joshua Cooper Ramo, som i sin »The Beijing Consensus« (2004) havde »hy-pet« Kina-modellen som et alternativ til den neo-liberalistiske »Washington Consensus« (Williamson 1989). Kevin Lu fra Verdensbanken argumenterer også for, at Kina-modellen reflekterer national praksis. Den kinesiske ledelse har – i kraft af sine historiske erfaringer med planøkonomi – udviklet en solid værktøjskasse, der levner mulighed for strategiske indgreb i økonomien. Parti-staten spiller en central rolle i forhold til erhvervslivet i kraft af sin kontrol med finanssektoren og en række store statsejede virksomheder. Med baggrund i et stigende skatteprovenu, indtægter fra virksomheder og omfattende salg af jord har den opbygget en finansiell råstyrke,

som kan bruges aktivt. Den kinesiske planlægningshorisont er langsigtet og ikke kortsigtet som i mange demokratiske lande, og selvom den politiske proces er topdrevet, er den fleksibel og tilpassningsduelig nok til at give plads for lokale eksperimenter (Lu 2011).

Men der er også mindre »hype« opfattelser. Naughton (2010) finder, at modellen er en simpel og pragmatisk industrialiseringspolitik, der har kunnet lykkes, fordi det kinesiske regime har kombineret fokuseret statsinterventionisme med et autoritært statssystem, som til stadighed er blevet forsynet med nye mål og incitamenter, der fordrer og beforder hastig vækst. Både marked og stat har undgået kollaps, fordi de har indrettet sig efter hinanden; ikke mindst har markedet indrettet sig efter den autoritære stats interesser og behov. Tilsvarende argumenterer Yang (2011) for, at Kina-modellen blot er en status-quo-model, som cementerer magthavernes kontrol med økonomien for at tjene egne interesser.

Kina-modellen er aldrig blevet sat på teoretisk formel. Den er pragmatisk og udvikler sig i et dynamisk samspil mellem centrale og lokale aktører. Samtidig kan der stilles spørgsmål ved, om den overhovedet kan reproducere andre steder. På trods af sine lovord leverede Ramo selv argumenterne for modelens begrænsninger. Den fører til forurening, social ustabilitet, korrupsion, mistillid til regeringen og arbejdsløshed, argumenterede han (Ramo 2004), og det er rigtigt, at Kinas miljøproblemer, som er i fokus her, er blevet så alvorlige, at de må give anledning til en kritisk revurdering af, om Kina-modellen overhovedet passer til Kina mere.

### Miljøets »sørgelige« tilstand

Væksten æder Kinas ressourcer hurtigere, end de kan genoprettes, og forureningen er på et niveau, hvor Riget i Midten – ud over snart at være verdens største økonomi – allerede er verdens markant største forurener og den største bidrager til de globale klimaforandringer (IEA 2010). Miljøproblemernes betydning for den økonomiske udvikling og befolkningens almene sundhedsstilstand har længe været genstand for forskning og debat (f.eks. Smil 1997), og i et interview i 2005 udtalte den kinesiske vicemiljøminister, Pan Yue, sin bekymring for, om den kinesiske vækstmodel var blevet sin egen værste fjende: »... I am worried. We are using too many raw materials to sustain this growth... This miracle will end soon because the environment can no longer keep pace« (Chinese Miracle 2005).

Nedslidningen af miljøet ses overalt. Til lands, til vands og i luften. Til *lands* er store græsnings- og landbrugsarealer omdannet til ørken i de sidste årtier. 38% af Kinas areal er ramt af erosion, og erosionen er den mest omfattende i verden (World Bank 2001). Skovområderne er forholdsvis små (18%), og det meste af den oprindelige skov er hugget ned. Vådområder og afvandingsområder forsvinder med stor hast på grund af intensivering af landbrugsproduktionen samt den galoperende urbanisering (Liu & Diamond 2005). Halvdelen af befolkningen bor nu i byer (Xinhua News 28.4.2011) mod 19% i 1980, og

Kina er på vej mod 1 mia. byboere i 2030 (McKinsey 2009).

Til *vands* er miljønedslidningen udtalt. Havene omkring Kina er stort set tomt for biologiske ressourcer, og mange steder er vandressourcerne på land ved at slippe op. Vandvejene slammes til, og gør floderne, som ellers har været nationens livsnerve, ufarbare på lange strækninger (Liu & Diamond 2005). Omkring 70% af overfladevandet er forurenet i alvorlig grad (Economy 2007). 43% af vandet i de syv største floder er så forurenet, at det er uegnet til menneskelig brug og en fjerdedel af befolkningen har ikke adgang til rent drikkevand (Economist 2010).

*Luften* præges af Kinas enorme forbrug af kul. 13 af verdens 20 mest forurenede byer ligger i Kina, og op mod 90% af svovldioxidforureningen og 50% af partikelforureningen skyldes brugen af kul. En tredjedel af befolkningen indånder stærkt forurenede luft. Der falder syreregn på en tredjedel af det dyrkede areal og i halvdelen af byerne (Worldwatch Institute 2006). Beijing forsøgte at bekæmpe luftforureningen i forbindelse med de Olympiske Lege i 2008 og brugte 10 mia. US\$ på projektet. Det lykkedes at gøre luftkvaliteten 30% bedre, men 60% af denne gevinst er gået tabt siden (Davis 2011).

Alt efter opgørelsesmetoden koster miljøproblemerne og forureningen 8-15 % af BNP årligt (China's Miracle 2005). I Beijing alene kan 70-80% af alle kræfttilfælde med dødelig udgang tilskrives miljøproblemer, og lungecancer er blevet den primære dødsårsag (China's Miracle 2005).

I forhold til miljømæssig bæredygtighed rangerer Kina som nr. 121 på en liste over 163 lande (Environmental Performance Index 2010). Kinas store udfordring er, at kun omkring 1/10 af det samlede areal egner sig til menneskelig brug. Miljønedslidningen vil derfor gøre det ekstra vanskeligt at absorbere den del af befolkningen, som migrerer fra udsatte områder, og i nær fremtid risikerer Kina at stå med 150 mill. miljømigranter uden fast bopæl (China's Miracle 2005).

Kinas befolkning sidder ikke med hænderne i skødet, mens ressourcerne forsvinder og deres helbred trues. Alene i 2006 måtte myndighederne således håndtere 580.000 miljørelaterede klager fra almindelige kinesere (Cary 2011). Selvom der tilsyneladende er enighed mellem borgere og centrale miljømyndigheder om, at der bør gøres noget alvorligt ved miljøproblemerne, så er det vanskeligt at komme overens med stærke erhvervs- og lokalinteresser. I juli 2007 noterede den kinesiske miljøminister, at: »Some businesses don't rest deep in the night when they have no scruples about dumping pollution in rivers«. Han refererede til en undersøgelse af 529 virksomheder beliggende ved Kinas største floder, som viste at 44% af dem havde overtrådt miljøreglerne, mens 75% af deres spildevandsanlæg enten kørte under kravniveauet eller slet ikke fungerede. Miljøministeren sammenlignede floderne med »klistermasse« (Watts 2007).

Tabel 1. Kinas energiforbrug og energityper, 1990-2010

År	Energiforbrug (mill. ton kulækvivalenter)	Energiforbrug (%)			
		Kul	Olie	Naturgas	Ikke-fossil energi: Vedvarende energi og kernekraft
1980	603	72,2	20,7	3,1	4,0
1985	767	75,8	17,1	2,2	4,9
1990	987	76,2	16,6	2,1	5,1
1995	1.312	74,6	17,5	1,8	6,1
2000	1.455	69,2	22,2	2,2	6,4
2005	2.360	70,8	19,8	2,6	6,8
2009	3.067	70,4	17,9	3,9	7,8
2010 (skøn)	3.250	70	19	4	8,3

Kilder: 1990-2009: China Statistical Yearbook 2010 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm>)

2010: Delvist egne beregninger baseret på tal oplyst af Wen Jiabao. *Wall Street Journal* 28 Februar 2011 (<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704615504576171922168262078.html>). Usikre tal, i alt 101%.

### Lokalmyndigheder sat skakmat?

De lokale miljømyndigheder har meget svært ved at gennemtrumfe nationale krav og mål, hvis de da overhovedet har nogen interesse i det, fordi de er underlagt lokalregeringerne og ikke centralregeringen. Når centralmyndighederne udsteder restriktive krav rettet mod lokale industrier, straffes de decentrale miljømyndigheder ofte lokalt med nedskæringer i lønsum og driftsmidler, hvis de følger trop (Congressional 2007).

Hvis det lykkes at bringe en uløst forureningssag til domstolene, kommer næste forhindring. Kinas miljølove er meget progressive, men desværre upræcise. Ofte kræves en tolkning af det konkrete sag, og det hjælper de lokale myndigheder med. Netop fordi de finansieres af lokalregeringerne, er de oftest villige over for deres interesser, og det samme er domstolene.

De betydelige miljøproblemer burde give grobund for mange erstatningssager. Men ifølge vandmiljølovene er de lokale miljømyndigheder ikke forpligtigede til at videregive relevante data og dokumentation i sådanne retssager (Congressional 2009), hvilket også bremser domstolene i deres virke.

Hvis en virksomhed endelig dømmes til at rydde op efter sig og betale en bøde, er det ikke ualmindeligt, at det lokale skattem bureau giver en lokal afgiftslettelse, som præcis modsvarer bødestørrelsen. Der er talrige eksempler på, at lokalregeringer holder forurenere skadefri for at bevare arbejdspladser og skatteprovenu (Economist 2004).

Endnu et eksempel på de lokale myndigheders magt er blevet dokumenteret i en meget omfattende undersøgelse af Kinas miljøretssager, som viste, at halvdelen af sigtelse blev afvist

af blandt andet de lokale partiapparater med den begrundelse, at udfaldet kunne true den sociale stabilitet (Wang 2010).

Men reformer synes på vej. Tre provinser har i de seneste år etableret specialiserede miljødomstole, som på tværs af administrative grænser kan retsforfølge miljøsyndere. Hvis erfaringerne er gode, er det planen at udbrede disse nye domstole til resten af landet (Congressional 2009; Lubman 2010).

### Energisituationen

I takt med den stærke økonomiske vækst under reformperioden er Kinas tørst efter energi vokset dramatisk. Gennem de første to reformårtier blev energiforbruget stort set fordoblet. Men efter 2000 fordobledes energiforbruget på kun 8 år (tabel 1). Kina har rigelige mængder af kul, som har bidraget med godt 70% af energiforbruget siden reformernes start i slutningen 1970'erne. Til gengæld er kul uden sammenligning den største forureningskilde i Kina, som brugte 43 pct. af verdens kul til at producere 8 pct. af verdens BNP i 2008 (IEA 2010, World Bank: World Development Indicators Database).

For at styrke indfasningen af vedvarende energi, havde den hidtidige 5-årsplan et mål om, at vedvarende energi skulle udgøre 10% af energiforbruget i 2010. Det blev ikke nået. Den første indikation herpå var, da Kina i 2009 begyndte at tale om et mål for ikke-fossil energi i stedet for vedvarende energi, dvs. at kernekraft indgår i målet. Alligevel opnåede Kina kun 8,3% ikke-fossil energi i 2010 i stedet for 10% vedvarende energi. Da Kina har opstillet flere kernekraftværker i de seneste år, er der reelt tale om en stagnerende andel vedvarende energi i det kinesiske energiforbrug (Tabel 1).

Hvis Kina fortsætter som nu, dvs. uden tiltag for at omstille økonomien i mere »grøn« retning, fordobles energiforbruget på kun 10 år. Det betyder, at Kina må importere store mængder olie, gas og kul – selv kulimporten vil være betydelig, da jernbanerne ikke kan transportere kullene hurtigt nok fra de kulrige miner i Nordvestkina til de økonomiske vækstcentre i Syd- og Østkina. Den problematiske forsyningsikkerhed er – ud over forureningen – derfor en væsentlig forklaring på den kinesiske regerings satsning på grøn vækst.

### Klimaudfordringen

Vækst, energi, miljø og klimaforandringer er tæt forbundne. Tabel 2 sammenligner Kina med resten af verden, OECD, Indien og Danmark, og viser, at Kina allerede nu – halvvejs gennem sin industrialisering – er verdens største energiforbruger (kolonne 4) og samtidig den største udleder af energibaseret CO<sub>2</sub> (kolonne 6). Til gengæld bruger Kina næsten tre gange mindre energi per indbygger end OECD-landene (kolonne 7), men det mindre energiforbrug opvejes delvist af en mindre energi- og kulstofeffektivitet (kolonnerne 9-12). Kina har derfor gode muligheder for at høste signifikante energibesparelser (kolonne 8), da landet bruger næsten dobbelt så meget energi per BNP-enhed som OECD-landene. Kina har også store potentialer for at nedbringe CO<sub>2</sub> udslippet per US\$ BNP-enhed (Kina: 2,3 kg per US\$ BNP/OECD: 0,4 per US\$ BNP; se kolonne 11). OECD har dog dobbelt så stort CO<sub>2</sub>-udslip per indbygger som Kina (kolonne 10).

Den dramatiske vækst i Kinas energiproduktion de sidste ti år har betydet, at Kina bidrager mest til den øgede globale

efterspørgsel efter kul og olie og dermed til CO<sub>2</sub>-emissionen. Det vil stige endnu mere fremover, også med de nye kinesiske mål for mere ikke-fossil energi og CO<sub>2</sub>-reduktion. Mens Kinas kulforbrug stod for 3/4 af den samlede globale nettovækststigning i perioden 2000-2008, vil andelen stige til hele 90 % i de kommende årtier. Det finder sted samtidig med, at Kinas andel af nettovæksten i vedvarende energi uforandret er på ca. 20% (se Figur 1).

Kina har erkendt sin problematiske rolle i forhold til de globale energi- og klimadagsordener. De åbenlyse muligheder for at nedbringe CO<sub>2</sub>-intensiteten i økonomien, og Kinas officielle klimamål, en reduktion af kulstofintensiteten med 40-45 % per BNP enhed i 2020 i sammenligning med 2005, forsøger netop at samle op på disse muligheder (Delman 2011).

### Er den nye 5-års-plan et varsel om paradigmeskift?

Miljø- og klimakrisen intensiveres til stadighed, men med den 12. 5-års-plan markerer den kinesiske ledelse, at det er nødvendigt med et forstærket kriseberedskab. Målet er »videnskabsbaseret« og »grøn« udvikling (绿色发展) samt en »cirkulær« økonomi baseret på lavt ressourceforbrug og på lavkulstofteknologier. Midlet er massive investeringer i nye strategiske sektorer såsom energibesparelse og miljøbeskyttelse, ny informationsteknologi, ny energi (kernekræft, solenergi, vind og biomasse), og biler som kører på CO<sub>2</sub> neutral energi (12 FÅP 2011).

Tabel 2. Kinas energiforbrug og klimabelastning i forhold til andre lande og regioner: 2009

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Befolkn. (mill)	BNP mia. US\$	BNP i PPP mia. US\$	Energi- forbrug (TPES, Mtoæ)	Elektric.- forbrug (TWh)	CO <sub>2</sub> udledn. (mill. ton)	Energi- forbrug pr. indbyg. (toæ/ cap.)	Energi- forbrug pr. BNP- enhed (toæ/ 1.000 US\$)	CO <sub>2</sub> ift. energi- forbrug (tCO <sub>2</sub> / toæ)	CO <sub>2</sub> pr. indbyg. (tCO <sub>2</sub> / cap.)	CO <sub>2</sub> pr. BNP- enhed (kg CO <sub>2</sub> / US\$)	CO <sub>2</sub> pr. BNP- enhed i PPP (kgCO <sub>2</sub> / US\$)
Verden	6.761	39.674	64.244	12.150	18.456	28.999	1,80	0,31	2,39	4,29	0,73	0,45
Kina	1.338	3.169	12.434	2.272	3.545	6.877	1,70	0,72	3,03	5,14	2,17	0,55
Indien	1.140	826	4.310	676	690	1.586	0,58	0,77	2,35	1,37	1,81	0,35
OECD	1.225	29.633	32.114	5.238	9.813	12.045	4,28	0,18	2,30	9,83	0,41	0,38
DK	5,52	168	161	19	35	47	3,37	0,11	2,51	8,47	0,28	0,29

»CO<sub>2</sub> udledninger« baseres udelukkende på energirelateret udledning

»Mia US\$« er alle opgjort i år 2000-priser.

Mtoæ = mill. ton olie ækvivalenter

»toæ« = Ton olie ækvivalenter

PPP = Purchase Power Parity (købekraft)

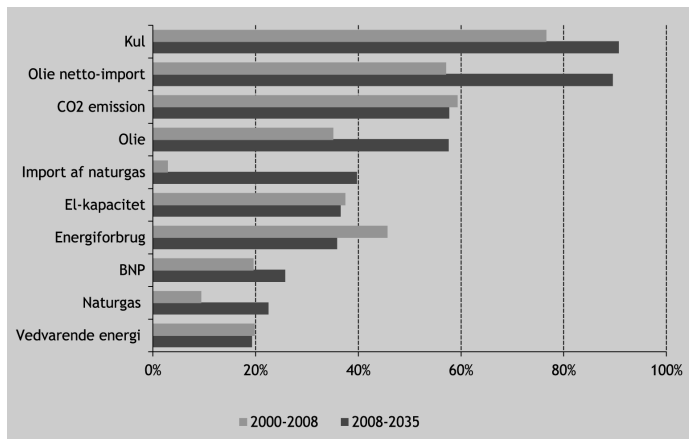
»TPES« = Total Primary Energy Supply

»TWh« = Tera Watt Timer

Kilde: IEA, 2010. Key World Energy Statistics, p. 48-53



Figur 1 Kinas andel i den globale netto-tilvækst i energiefterspørgsel og energirelateret CO<sub>2</sub>-udledning: 2000-2008 og 2008-2035 (IEA 2010)



»Grøn« synes at skulle være en løftestang for et nyt udviklingsparadigme, måske en ny Kina-model. Ifølge 5-års-planen skal den ikke-fossile energis andel af energiforbruget vokse markant hurtigere end hidtil, fra 8,3% i 2010 til 11,4% i 2015. Samtidig ændres det mere langsigtede mål for Kina, således at ikke-fossil energi – i stedet for vedvarende energi – skal udgøre 15% af Kinas energiforbrug i 2020. Energiforbruget skal reduceres med 16% per BNP-enhed i 2015 sammenlignet med 2010. Det er dog lavere end de 20%, der var målet i den hidtidige 5-års-plan, og som ikke blev fuldt opfyldt. Det bliver med andre ord sværere for Kina at hente store gevinster via energieffektivisering. Skovarealet skal endvidere stige med 1,3% til 21,7%. Det overordnede mål for reduktion af CO<sub>2</sub> udslippet på 40-45% per BNP-enhed i 2020 står fast (USCAN), og 5-årsplanen sætter et delmål på 17% i 2015.

Kina synes på vej til at blive en supermagt inden for ren energi. I 2010 nåede Kinas investeringer op på 54,4 mia. US\$, 39% mere end i 2009. Det var det største beløb investeret af noget land. Nr. 2 på listen, Tyskland, og nr. 3, USA, investerede henholdsvis 41,2 og 34 mia. US\$. Kina har nu en installeret vedvarende energikapacitet på 103 GW, mens USA har 58 GW og Tyskland 49 GW (Pew 2011). Ved udgangen af 2010 var Kina verdens største producent af vindmøller, solceller og solvarmepaneller, biomassekraftværker, elbiler, kernekraftværker og vandkraftværker (The Climate Group 2009).

Det kunne tyde på, at Kina er ved at blive mere grønt end slidt, men billedet er mere kompliceret end som så. Kina vil i de næste årtier øge energiforbruget så meget, at den grønne bølge slet ikke kan erstatte den stadig stigende anvendelse af kulraft. I den nye 5-års-plan forventes der at komme 1/3 flere kulkraftværker, dvs. en tilvækst større end EU's samlede kapacitet af kulkraftværker. Væksten i nye kulkraftværker i Kina vil frem til 2035 være større end alle nuværende kulfyrede kraftværker i USA, EU og Japan tilsammen. Selvom Kina satser på de mest moderne og effektive kulkraftværker, øges kulforbruget markant (Odgaard 2009). Det er uden sammenligning den største udfordring for det globale klima.

### Omstillingsprocessen er i gang, men ...?

I realiteten har Kinas ledelse længe argumenteret for nødvendigheden af at håndtere miljøproblemerne og har iværksat initiativer over en bred front. Begrebet »bæredygtig udvikling« blev et bærende udviklingsprincip i forbindelse med offentliggørelsen af Kinas »Agenda 21« i 1993 (Administrative 1993). Siden har Kina forsøgt at blive en mere ansvarlig aktør i miljø- og klimasammenhænge. Der er pågået et omfattende arbejde med at analysere miljø- og klimaudfordringerne samt med at få lavet nye politikker, strategier, planer, love og administrative regler (Delman & Chen 2008; Harris & Ugadawa 2004). Målet for reduktion af udslippet af drivhusgasser er sammen med disse blevet en løftestang for håndteringen af både energi- og miljøudfordringerne under nye strategiske begreber som »grøn udvikling«, »grøn transformation« og »lav kulstof udvikling« (12 FÅP 2011; Delman 2011; CAS 2009; Delman & Chen 2008).

Kinas stadigt større engagement i det internationale miljø-, energi- og klimasamarbejde har også været med til at øge fokus på miljø- og klimaudfordringerne (Delman 2011; Delman & Chen 2008; Harris & Ugadawa 2004). Beslutningen om at sætte egne klimamål på trods af problemerne med at finde fodslag i de internationale klimaforhandlinger viser, at den kinesiske ledelse er parat til at gå alene om nødvendigt (Delman 2011).

Selvom Kina således viser vilje, så er det kinesiske klimamål ikke så ambitiøst, som det umiddelbart lyder. Kinas BNP forventes at blive 3½ gang større fra 2005-2020, ifølge den kinesiske energiadministration (ERI 2009). Det afstedkommer en øget energiefterspørgsel, og hvis Kina fremover blot anvender den moderne teknologi på verdensmarkedet til at producere og bruge energien, vil det nyanskaffede og mere energieffektive udstyr næsten af sig selv sikre en opnåelse af klimamålet. Ifølge den kinesiske energiadministration vil Kina opnå en forbedret CO<sub>2</sub>-intensitet på 44% ved alene at videreføre de eksisterende politikker (egen beregning fra ERI 2009; se også Climate Action Tracker 2011). UNDP vurderer, at en 40% forbedret CO<sub>2</sub>-intensitet kan opnås uden økonomiske meromkostninger overhovedet (UNDP 2010). Derfor anbefalede den kinesiske energiadministration oprindeligt et mere ambitiøst klimamål på 50%, hvilket regeringen nedtonede til 45% for at have en sikkerhedsmargin (Odgaard, personlig information), og som altså endte på et endnu lavere klimamål på 40-45% ved COP15.

Den anden store klimaaktør, USA, kræver større reduktioner af Kina, for med Kinas klimamål vil Kina i 2035 udlede mere CO<sub>2</sub> end USA, Canada, EU og Japan tilsammen. Kina kræver en betydelig teknologioverførsel og finansiering for at ville drøfte mere ambitiøse mål, især når USA ikke kan få national opbakning til selv at vedtage en national klimapolitik. Disse komplicerede forhandlinger mellem stormagterne var årsagen til, at COP15 i København ikke nåede i mål (Delman 2011; Odgaard 2010). Indtil videre ser det ikke ud til, at en ny klimaaftale kan indgås og dermed sætte yderligere skub i Kinas grønne omstilling. Kina har derfor valgt selv at tage tæten, og det har den fordel, at Kina kan få en væsentlig andel

af det lukrative marked for grøn teknologi, som bliver en af dette århundredes vigtigste vækstsektorer. Der er tale om en industripolitisk satsning, som vejer mindst lige så tungt som de miljøpolitiske hensyn (Odgaard 2010A).

### Er det muligt at »re-engineere« en slidt Kina-model?

Kinas udviklingsmodel har utvivlsomt været en succes, men den har også slidt voldsomt på landets naturressourcer og miljø, og den er blevet en belastning for både Kina og resten af verden. Den kinesiske ledelse prøver nu at lancere et nyt udviklingskoncept, som afspejles i den 12. 5-års plan. Den grønne miljøpolitik understøttes af betydelige interesser i øget forsyningssikkerhed og erobring af det globale marked for grøn teknologi.

Den ukendte faktor er partistatens evne til at implementere på lokalt niveau. De ledende miljøadministratorers hyppige udfald mod lokale interesser er et signal om, at centralmagten er svag i forhold til lokale magthavere. Der er således ingen sikkerhed for, at udrulningen af alle disse planer til lokalt niveau vil føre til opfyldelse af planens mål. Kinas såkaldte »de facto«-føderalisme (Zheng 2006), hvor en stadig større del af magten koncentrerer på lokalt niveau, kan meget vel vise sig at blive

en barriere for omstillingen fra »slidt« til »grøn« Kina-model. I denne sammenhæng er den stadig stigende andel af kul i energiproduktionen tankevækkende.

Derfor er det væsentligste spørgsmål, om det fremover kan lykkes centralregeringen at erstatte bureaukratiske dekretter og planmål med mere effektive styringsværktøjer. Det er afgørende, at lokalregeringerne får en egeninteresse i at spare på de knappe naturressourcer, hvis de nationale miljømål skal opnås. Den nye 5-års-plan indeholder de første skridt til at indføre en CO<sub>2</sub>-skat på fossile ressourcer og resourceskatter. Det er måske det mest afgørende skridt til gavn for Kinas miljø i flere årtier. Det vil give de lokale virksomheder og lokalregeringerne et reelt incitament til at spare på kullene og de andre forurenende stoffer.

Sammen med fremvoksende og ofte meget aktive grønne NGO'er skal disse nye instrumenter lægge pres på lokalregeringerne. Men der er brug for flere og nye styringsmidler – og ikke mindst sanktionering af dem – hvis den centrale partistat skal kunne tøjle de modvillige lokalregeringer og erhvervsinteresser i de traditionelle energisektorer.

### LITTERATURLISTE

- Administrative Center for China's Agenda 21, 1993. *China's Agenda 21: China's White Paper for Population, Environment and Development in the 21st Century*. <http://www.acca21.edu.cn/indexe6.html>
- Cary, Eve, 2011. China's Policy Impasse: The Case of the »Green GDP« Initiative. *China Brief*, Volume XI, Issue 8 (May), pp. 4-6
- CAS Sustainable Development Strategy Study Group, 2009. *China Sustainable Development Strategy Report, 2009. China's Approach towards a Low Carbon Future (Executive Summary)*. [http://www.world-governance.org/IMG/pdf\\_China\\_Sustainable\\_Development\\_Strategy\\_Report\\_2009\\_WANG\\_Yi\\_english.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_China_Sustainable_Development_Strategy_Report_2009_WANG_Yi_english.pdf)
- Chen, Yong, Jørgen Delman, 2008. Kinas energi og klima i en globaliseret verden. *Den ny Verden*, 40. årg., nr. 4, pp.45-56
- Chinese Miracle, 2005. The Chinese Miracle Will End Soon. SPIEGEL Interview with China's Deputy Minister of the Environment. *Spiegel*, 3 July. <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,345694,00.html>
- Climate Action Tracker, 2011. <http://www.climateactiontracker.org/country.php?id=2866>
- Congressional Executive Commission on China, 2007. *Annual Report 2007*. Washington, U.S. Government Printing Office, October.
- Congressional Executive Commission on China 2009. *Annual Report 2009*. Washington, U.S. Government Printing Office, October.
- Davis, Bob, 2009 (2011.3.29). Weighing the China Model? Take a Deep Breath in Beijing. *China Realtime Report*, <http://blogs.wsj.com/china-realttime/2011/03/29/weighing-the-china-model-take-a-deep-breath-in-beijing-air-pollution/>
- Delman, Jørgen, 2011. China's »Radicalism at the Center«: Regime Legitimation Through Climate Politics and Climate Governance. *Journal of Chinese Political Science* Vol. 16, 2, 2011, p. 183-205 (netversion: J OF CHIN POLIT SCI DOI 10.1007/s11366-010-9128-9)
- Delman, Jørgen, Yong Chen, 2008. *Nordic Collaboration with China in Energy Research and Development*. Copenhagen: NIAS Nordic Institute of Asian Studies, [http://www.nias.ku.dk/news/documents/China\\_in\\_energy\\_RD\\_nos\\_08.pdf](http://www.nias.ku.dk/news/documents/China_in_energy_RD_nos_08.pdf)
- Economist 2004. *China's environment: A great wall of waste*. 19 August
- Economist 2010. *Pollution in China: Raising a Stink*. 7 August, p. 44.
- Economy, Elizabeth, 2011. What China's Five-Year Plan Says About the State Of The Country's Economy. *Business Insider, Politix Contributor*. 8 March. <http://www.businessinsider.com/what-chinas-five-year-plan-says-about-the-state-of-the-countrys-economy-2011-3>
- Economy, Elizabeth C., 2007. The Great Leap Backward? *Foreign Affairs*, September/October, [http://www.konzengroup.sh.cn/cn/downloads/FES/PPP\\_TheChinaExperience.pdf](http://www.konzengroup.sh.cn/cn/downloads/FES/PPP_TheChinaExperience.pdf)
- Environmental Sustainability Index, 2010 (<http://epi.yale.edu/Countries>)
- ERI, 2009. 2050中国能源和碳排放课题组, 2009. 2050中国能源和碳排放报告 (2050 China Energy and CO2 Emissions Report). 北京科学出版社 ([www.sciencep.com](http://www.sciencep.com))
- Harris, Paul G., Chihiro Udagawal, 2004. Defusing the bombshell? Agenda 21 and economic development in China. *Review of International Political Economy*, 11:3 (August), pp. 618-640
- Hu, Angang, Jiaochen Liang, 2011. China's Green Era Begins. *China Dialogue*. 8 March. <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4149>
- International Energy Agency (IEA), 2010. *World Energy Outlook*. OECD/International Energy Agency.

- Jiang, Kejun, Xiulian Hu, 2008. »Energy and Environment in China«. Song, Ligang, Wang Thyee Woo (eds.), 2008. *China's Dilemma. Economic Growth, the Environment and Climate Change*. ANU E Press, Asia Pacific Press, Brookings Institution Press, Social Sciences Academic Press (China), pp. 310-33.
- Liu, Jianguo, Jared Diamond, 2005. China's environment in a globalizing world. How China and the rest of the world affect each other. *NATURE*, vol. 435/30, pp. 1179-1186 + figures and tables.
- Lu, Kevin, 2011. What is the »China Model«? *The Washington Post*, 28 January. [http://voices.washingtonpost.com/davos-diary/2011/01/what\\_is\\_the\\_china\\_model.html](http://voices.washingtonpost.com/davos-diary/2011/01/what_is_the_china_model.html).
- Lubman, Stanley, 2010. Strengthening Enforcement of China's Environmental Protection Laws. *Wall Street Journal*, 22 March. <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2010/03/22/stanley-lubman-strengthening-enforcement-of-chinas-environmental-protection-laws/>.
- McKinsey Global Institute, 2009. *Preparing for the Urban Billion*. San Francisco etc.: McKinsey.
- Naughton, Barry, 2010. China's distinctive system: can it be a model for others? *Journal of Contemporary China*, 19(65), June, pp. 437-460
- Odgaard, Ole, 2009. Nye kulvæker styrker klimaindsatsen. *Kinabladet*, 60 års jubilæumsnummer, pp. 56-59.
- Odgaard, Ole, 2010. Kina og COP15: Da dragen spyede ild. *Udenrigs*, vol. 65, nr. 1, pp. 90-107.
- Odgaard, Ole, 2010A. Stort grønt spring fremad. *Kinabladet*, nr. 46, november, pp. 40-43.
- Pan, Wei, 2007. *The Chinese Model of Development*. London: Foreign Policy Centre, October 11, <http://fpc.org.uk/fsblob/888.pdf>.
- People's Daily Online, 2009. *Analysis: Why does the China model fascinate the world?* <http://english.people.com.cn/90001/90780/91345/6689725.html>.
- Pew Charitable Trusts, 2011. *Who's Winning the Clean Energy Race?* Washington DC, Philadelphia: Per Charitable Trusts, <http://www.pewenvironment.org/uploadedFiles/PEG/Publications/Report/G-20Report-LOWRes-FINAL.pdf>.
- Ramo, Joshua Cooper, 2004. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre.
- Smil, Vaclav, 1997. *China's Environmental Crisis. An Enquiry into the Limits of National Development*. Armonk, N.Y., & London: M.E. Sharpe.
- The Climate Group 2009. *China's Clean Revolution II: Opportunities for a Low Carbon Future (Hong Kong)*. <http://www.theclimategroup.org/publications/2009/8/20/chinas-clean-revolution-ii-opportunities-for-a-low-carbon-future/>.
- UNDP 2010. *China Human Development Report 2009/10: China and a Sustainable Future – Towards a Low Carbon Economy and Society*. Beijing: China Translation and Publishing Corporation.
- USCAN. Who's on Board with the Copenhagen Accord? *US Climate Action Network*, <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>.
- Wang, Jin, 2010. China's green laws are useless. *China Dialogue*, 23 September 2010. <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/3831--China-s-green-laws-are-useless->.
- Watts, Jonathan, 2007. China blames growing social unrest on anger over pollution. *The Guardian*, July 6, <http://www.guardian.co.uk/environment/2007/jul/06/china.pollution>.
- Williamson, John, 1989. What Washington Means by Policy Reform. Williamson, John (ed.), 1989. *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington: Institute for International Economics.
- World Bank 2001. *China – Air, Land, and Water*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank, China State Environmental Protection Administration, 2007. *Cost of Pollution in China. Economic Estimates of Physical Damage*. Washington D.C.: World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China\\_Cost\\_of\\_Pollution.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China_Cost_of_Pollution.pdf).
- Worldwatch Institute, 2006. Acid Rain Affects One-Third of China, 31 August. <http://www.worldwatch.org/node/4496>.
- Xinhua News Agency, 2011. China's mainland population grows to 1.397 billion in 2010: census data. April 28, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/28/c\\_13849795.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/28/c_13849795.htm)
- Yang, Jisheng (杨继绳), 2011: 我看”中国模式”. 炎黄春秋, January 16, <http://www.rmlt.com.cn/News/201101/201101162043044864.html>.
- Zhang Weiwei (张维为), 2011 一个奇迹的剖析: 中国模式及其意义. 红旗文稿, <http://theory.people.com.cn/GB/14239045.html>.
- Zheng, Yongnian, 2006. Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central-Local Relations. *Japanese Journal of Political Science*, 7 (2), pp. 101-126.
12. 5-års-plan (12 FÅP), 2011. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要. 新华社 (*Xinhua News Agency*), 6.3. [http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c\\_121193916\\_32.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916_32.htm).

# Kina: Den indadvendte stormagt

Kina fremstilles i stigende grad som en selvsikker og aggressiv stormagt. Ved brug af en neoklassisk realistisk analyseramme vises det, hvordan kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år snarere afspejler en usikker kinesisk ledelse optaget af indenrigspolitiske udfordringer.



**CAMILLA T.N. SØRENSEN**  
er adjunkt ved Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet.

Det internationale samfund har de seneste år for alvor fået øjnene op for Kinas stigende internationale økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske betydning og indflydelse. I Beijing modtages denne stigende internationale opmærksomhed og anerkendelse af Kinas stormagtsstatus imidlertid med blandede følelser, særligt da større internationale forventninger og krav til Kinas internationale ageren også følger med. Dette er svært at håndtere for en kinesisk ledelse, som samtidig konfronteres med store indenrigspolitiske udfordringer og forventninger.

Med fokus på Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitiske ageren fremhæver flere vestlige forskere et mere selvsikkert og aggressivt Kina, der i stigende grad kaster hæmningerne over bord, kræver respekt og indflydelse og presser på for egne krav og interesser (se fx Mearsheimer, 2010). Der henvises særligt til Kinas ageren i forhold til de mindre asiatiske stater og de udestående territoriale stridigheder i Det Sydkinesiske Hav og Det Østkinesiske Hav. Ligeledes medvirker den fortsatte gennemgående modernisering og transformation af det kinesiske militær til den voksende internationale usikkerhed omkring kinesiske intentioner og til frygten for et stærkere Kina (jf. Holslag, 2011). Den generelle forventning er, at jo stærkere Kina bliver, jo mere udtalt bliver den selvhævdende kinesiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske adfærd karakteriseret ved stigende kinesiske ambitioner og mindre kinesisk ydmyghed, lydørhed og villighed til at indgå kompromis. Analyseres der grundigere på udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år tegner der sig imidlertid et mere komplekst billede og et mindre forudsigeligt fremtidsscenario.

Vigtigst er den øgede betydning af kinesisk indenrigspolitik for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Hensynet til at sikre Kommunistpartiets indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol er det primære i kinesisk politik, hvad enten det er indenrigspolitik eller udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Et generelt træk ved den kinesiske debat vedrørende Kinas opstigen er, at der er en høj grad af sammentænkning af kinesisk indenrigspolitik og udenrigs- og sikkerhedspolitikken (se fx Wang, 2011). For vestlige forskere er det også nødvendigt i højere grad at rette blikket mod udviklinger i kinesisk indenrigspolitik, hvis en bedre forståelse og forklaring af udviklingen i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik skal sikres. Det overordnede formål med denne artikel er at vise dette samt præsentere en anvendelig analyseramme hertil. Artiklen er struktureret på følgende vis. Først præsenteres med udgangspunkt i en kort diskussion af neorealismens mangler en neoklassisk realistisk analyseramme. Denne anvendes dernæst til at analysere udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år. Analysens første del fokuserer på udviklinger i de systemiske betingelser herfor, mens anden del fokuserer på ændrede indenrigspolitiske betingelser. På baggrund af analysen skitseres afslutningsvis en række perspektiver for den videre udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

## **Neoklassisk realisme: fra neorealisme til udenrigspolitikanalyse**

En forklaring på den manglende inddragelse af indenrigspolitiske faktorer i vestlige analyser af Kinas stigende betydning og indflydelse i det internationale system er, at disse analyser oftest

gør brug af en neorealitisk analyseramme (Sørensen, 2008: 54-95). Kina er en opstigende stormagt i et anarkisk internationalt system, hvor en stigning i en stats relative magtkapabiliteter efterfølges af stigende ambitioner hos denne stat, hvis man er offensiv neorealist som John Mearsheimer (2001), eller intensiverede sikkerhedsdilemmaer, hvis man er defensiv neorealist som Kenneth Waltz (1979). Begge disse neorealitisk varianter er baseret på antagelsen om, at stater, fokuseret på egen overlevelse, tenderer mod at balancere den stærkeste stat og udviklinger i relative magtkapabiliteter, og præsenterer derfor begge pessimistiske udsigter i forhold til at undgå, at Kinas opstigen leder til ustabilitet og konflikt i det internationale system. Neorealismen tildeler imidlertid systemiske faktorer – anarkiet og den gældende polaritet – primær forklaringskraft og levner ikke meget plads til indenrigspolitiske faktorer (Wivel, 2002: 432). I det anarkiske internationale system er stater »like units« (Waltz, 1979: 95-97).

Neorealismen er til stadighed udsat for kritik, særligt for at være ahistorisk, forsimplende og uanvendelig i forhold til at analysere staters udenrigs- og sikkerhedspolitik og komme med policy anbefalinger (se fx Booth, 2009). Kritikken kommer også fra egne rækker, og de seneste år har set intensiverede forsøg på at udvikle neorealismen (se fx Lobell, Ripsman & Taliaferro, 2009). Disse forsøg samles ofte under betegnelsen »neoklassisk realisme«, hvor »the black box« åbnes, og fokus på systemiske faktorer kombineres med inddragelse af indenrigspolitiske faktorer med det primære formål at forklare og forstå staters udenrigs- og sikkerhedspolitik (Wivel, 2005: 360).

Neoklassiske realister deler det overordnede argument, at systemiske faktorer er de primære for udviklingen i det internationale system over tid, men at deres effekt på staters udenrigs- og sikkerhedspolitik varierer. Staten er den mellemliggende variabel mellem systemiske faktorer og den førte udenrigs- og sikkerhedspolitik – effekten af systemiske faktorer skal således filtreres gennem staten for at nå udenrigs- og sikkerhedspolitikken (Taliaferro, 2006: 482). Der er hos neoklassiske realister mange bud på, hvilke indenrigspolitiske faktorer der er vigtigst. Et gennemgående fokus, som også kan føres tilbage til klassiske realister som Morgenthau, er på forholdet mellem statsledere og befolkning, hvor argumentet er, at statsledere vil være optaget af at sikre opbakning i befolkningen for at kunne mobilisere denne, sikre egne magtpositioner og evner til at regere. Dette indfanges i det analytiske begreb »regimelegitimitet«, hvor fokus er på at analysere, hvad der giver lederne af den pågældende stat legitimitet i egen befolkning.

Neoklassisk realisme har stort potentiale, både i forhold til at udvikle det realistiske forskningsprogram i International Politik-

disciplinen og i forhold til at forbedre den realistiske analyse af Kinas opstigen. For at forstå og forklare udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år er det ifølge en neoklassisk realistisk analyseramme således nødvendigt først at analysere udviklinger i de systemiske faktorer. Her er polariteten det afgørende. Forskellige polariteter medfører forskellige dynamikker i det internationale system, og det gør derfor en forskel, at Kinas opstigen foregår i et unipolært system – med én supermagt, USA – i modsætning til et bipolar eller multipolært system. Unipolariteten opstiller visse begrænsninger for en opstigende stormagt som Kina, men giver også visse fordele. Dynamikkerne under unipolaritet medfører, at konkurrencen, mistilliden og risikoen for overreaktion og misforståelse af intentioner samt incitamenterne til traditionel systemisk balancering mindskes mellem stormagterne. Der er ingen tvivl om, hvilken stat der er den stærkeste i systemet, og der er for stor risiko – og for lille gevinst – ved at balancere unipolen, hvorfor de øvrige stormagter tilpasser sig på forskellig vis.<sup>1</sup> Det manglende incitament til balancering af unipolen skyldes også, at unipolen tager det primære slæb i forhold til at sikre stabiliteten i systemet, mens de øvrige stormagter delvist kan free-ride. Spørgsmålet er imidlertid om unipolariteten i disse år er ved at blive svækket og andre dynamikker vinder frem i det internationale system.

Efter analysen af systemiske faktorer og udviklinger i disse tager den neoklassiske realistiske analyseramme fat på indenrigspolitiske faktorer med fokus på forholdet mellem statsledere og befolkning og dermed analysen af udviklingen i »regimelegitimitet«. Vigtige spørgsmål er derfor, hvad der giver kinesiske ledere legitimitet i den kinesiske befolkning og videre i hvilken grad og retning hensyn til indenrigspolitiske forventninger påvirker kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

### Unipolaritet, men svækket

#### – Beijing kan ikke længere »ligge lavt«

Hvilket handlerum har de ovenfor beskrevet unipolære dynamikker resulteret i for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og ses der nogle nyere udviklinger her? Det unipolære internationale system har generelt været til stor fordel for Kinas opstigen, hvilket de kinesiske ledere også gradvist har erkendt (jf. Goldstein, 2005: 24-26). Først og fremmest har unipolariteten betydet, at kinesiske ledere har kunnet rette fokus og ressourcer mod den indenrigspolitiske udvikling som det vigtigste og dernæst på at styrke Kinas rolle og indflydelse i regionen, hvor de regionale stater med unipolen USA sikkert i baghånden også har kunnet fokusere på den økonomiske dimension – og de økonomiske fordele – af Kinas opstigen. Dette er indkapslet i den kinesiske såkaldte »ligge lavt«-strategi – Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi siden midten af 1990'erne. Strategien foreskriver, at kinesiske ledere skal prioritere opbygningen og fastholdelsen

NOTE 1 Kenneth Waltz (1979) beskæftiger sig med bipolar og multipolære internationale systemer, idet forventningen hos Waltz er, at et unipolært internationalt system ikke vil holde længe, da unipolen hurtigt vil blive balanceret. Andre neorealister har imidlertid taget den udfordring op, som den manglende balancering af USA efter den Kolde Krig har resulteret i for neorealismen, og flere neorealitisk bud på de væsentligste dynamikker under unipolaritet er blevet præsenteret – se fx Wohlforth (2002), Hansen, Toft & Wivel (2009), Hansen (2011).

af stabile relationer til regionale stater og vigtige handelspartnere og derudover ellers holde lav profil internationalt og undgå at blive blandet ind i andre staters konflikter og generelt undgå at bruge for mange ressourcer på udviklinger og begivenheder i det internationale system, som ikke berører Kinas nationale kerneinteresser. Denne strategi har fungeret særdeles godt for Beijing, men er de seneste år begyndt at vise sine begrænsninger. Strategien er nemlig designet til et unipolært system, hvor Kina får lov til at free-ride og ikke har stærke interesser uden for egen region. Disse betingelser holder ikke længere. Dette er særligt en konsekvens af USA's relative svækkelse – svækkelse af unipolariteten og de dynamikker, der følger med. Kina kan således ikke længere free-ride og »ligge lavt« (jf. Wang, 2011).

Adskillige neorealister analyser af unipolaritet fremhæver også, at dynamikker under unipolaritet afhænger af unipolens strategi og adfærd (se fx Hansen, 2011). Her kan der også argumenteres for en ændring de seneste år, hvor USA, fokuseret på at fastholde egen magtposition, har øget fokus på Asien og Kinas opstigen og styrket de amerikanske militære aktiviteter og alliancer i regionen, særligt alliancen med Japan (se fx Sørensen, 2010). Stormagtskonkurrencen mellem USA og Kina er således stigende ligesom tendenserne til regional balancering.

Disse udviklinger, filtreret gennem kinesisk indenrigspolitik karakteriseret ved stigende nationalistiske ambitioner samt forventninger om fortsat stigende økonomisk velstand, stiller Beijing over for nye og komplekse dilemmaer og udfordringer i udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

### **Folket frygter partiet, men ikke nær så meget, som partiet frygter folket<sup>2</sup>**

Det ideologiske legitimitetsgrundlag for Kommunistpartiet er mere eller mindre udhulet, og i stedet er udviklet en form for output- eller »performance«-legitimitet. Det, partiet skal levere, er fortsat stabilitet, økonomisk vækst og fremgang for alle kinesere og for Kina som stormagt i det internationale system (jf. Wang, 2005). Dette er, hvad partiet har afgivet løfter om i den form for kontrakt, der er indgået med den kinesiske befolkning. Det er dog ikke så »enkelt« som blot at sikre fortsatte høje økonomiske vækstrater, men også et spørgsmål om at tackle de mange socioøkonomiske udfordringer og problemer, som er fulgt i kølvandet på de seneste tre årtiers ensidige fokus på økonomisk vækst. Dette gælder især den stigende økonomiske ulighed mellem land og by og mellem de forskellige provinser, den stigende korrupsion på alle niveauer i det enorme og komplekse kinesiske politiske og bureaukratiske system og de store miljøproblemer, som Kina står med. Hensyn til indenrigspolitiske udfordringer og forventninger er de seneste år øget i den kinesiske ledelse, og det forstærker presset på »ligge lavt« strategien. Dette hænger for

det første sammen med, at den relative svækkelse af USA de seneste år kun har styrket nationalistiske ambitioner i den kinesiske befolkning om, at Kina nu – efter 100 års ydmygelser – indtager, hvad der ses som Kinas retmæssige stormagtsposition og kræver den indflydelse og respekt, som følger med. Derfor er der også indenrigspolitisk større forventninger om, at det nu er slut med at »ligge lavt«. For det andet er fortsat høj økonomisk vækst i Kina i stigende grad afhængig af import af energi- og naturressourcer. Hensyn til indenrigspolitiske forventninger om fortsat stigende økonomisk velstand presser derfor også i retning af, at Beijing udvikler stærke interesser i udviklinger og konflikter uden for egen region og generelt i indretningen af det internationale system. Dette udfordrer ligeledes »ligge lavt« strategien.

Kina er ikke et demokrati, så hvorfor bekymrer de kinesiske ledere sig overhovedet om forventninger fra den kinesiske befolkning? Som antydnet ovenfor hænger dette snævert sammen med implikationerne for udviklinger i det kinesiske samfund og for forholdet mellem Kommunistpartiet og det kinesiske samfund af den økonomiske reformproces. Gradvist er der udviklet en ny stat-samfund-kontrakt, men denne er imidlertid svær at stabilisere, særligt fordi de igangværende udviklinger i det kinesiske samfund går så hurtigt og er så gennemgribende og komplekse.

Kina er fortsat et autoritært ét-parti system, hvor der ikke tillades nogen form for opposition, og der bliver slået hårdt ned på ethvert tiltag, der opfattes som en udfordring af partiets magtmonopol. Dette betyder ikke, at der ikke er sket – og sker – udviklinger. Den økonomiske reformproces har nødvendiggjort udviklinger i det kinesiske politiske og bureaukratiske system og også mere »udviklingsrum« til det kinesiske samfund for eksempel for at opmuntre privat initiativ og skabe større fleksibilitet og dynamik i den kinesiske økonomi (jf. Gilboy & Heginbotham, 2010). Hvorvidt partiet på sigt kan holde til disse udviklinger, særligt i forhold til at fastholde enigheden i topledelsen, disciplinen længere nede i partihierarkiet og bureaukratiet samt kontrollen med udviklinger i samfundet, er der stor debat om, også i Kina (se fx Shambaugh, 2008). Udviklingen hidtil tilsiger, at partiet formår at tilpasse sig og indfange – eller undertrykke – nye grupper og tendenser i det kinesiske samfund, men det er en fortsat, nærmest daglig, udfordring for partiet, og der er ingen tvivl om, at de kinesiske ledere er mere bekymrede for fastholdelsen af egen indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol.<sup>3</sup> Dette er det primære hensyn i kinesisk politik, hvad enten det er indenrigspolitik eller udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Der er således et livligt civilsamfund under udvikling i Kina. Selvfølgelig et andet civilsamfund end i et demokratisk politisk system, men ikke desto mindre et civilsamfund, som stiller sig kritisk over for udviklinger i Kina og som viser sin utilfredshed.

NOTE 2 Citat fra kinesisk samfundsforsker (eget interview, Beijing, efterår 2010).

NOTE 3 Som formuleret af Nicholas Bequelin, en forsker tilknyttet Human Rights Watch i Hong Kong, så gælder det for kinesiske ledere, at »*Everyday politics is about how to handle social demands – which ones to accept, which ones to channel, which ones to suppress, which ones can be ignored*« (Grant, 2011).

Der er stor vækst i demonstrationer over hele Kina – ifølge den kinesiske statsejede tænketank »The Chinese Academy of Social Science« (CASS) er antallet af »incidents of social unrest« steget fra ca. 40.000 i 2001 til over 90.000 i 2009 – og samtidig med, at demonstrationerne stiger i antal, bliver de større og mere voldelige samt mere differentierede i forhold til såvel deltagere som årsager til demonstrationerne. Dog er fællesnævneren særligt frustration over ulige og uretfærdig behandling og magtløshed i forhold til magtmisbrug og korrupsion hos lokale parti- og embedsmænd (jf. Gilboy & Heginbotham, 2010). Det er blevet vanskeligere for de kinesiske ledere at håndtere og isolere disse demonstrationer, særligt grundet udbredelsen af mobiltelefoner og internet i Kina. I dag er der mere end 850 mio. mobiltelefonbrugere og ca. 500 mio. internetbrugere i Kina, og den videre udbredelse øges fortsat i højt tempo ligesom opfindsomheden i forhold til at komme udenom forsøg på censur og kontrol.

Alt i alt er disse igangværende udviklinger i det kinesiske samfund en farlig cocktail for de kinesiske ledere, hvilket de som nævnt er uhyre opmærksomme på. Dette illustreres af de kinesiske ledes håndtering af anonyme opfordringer på internettet til en kinesisk jasmin-revolution, inspireret af den protestbølge, der har rystet – og væltet – arabiske regimer de seneste måneder. På trods af, at opfordringerne tilsyneladende ikke har nået størstedelen af den kinesiske befolkning, har de sat den kinesiske ledelse i alarmberedskab. Den seneste tid er der blevet slået meget hårdt ned på kinesiske aktivister, som sættes i fængsel eller husarrest. Og samtidig har de kinesiske topledere ført an af premierminister Wen Jiabao stået offentligt frem og lovet større fokus på sikring af almindelige kineseres sikkerhed og velstand og atter fremstillet Kommunistpartiet som eneste garant for fortsat stabilitet i Kina (Grant, 2011).

At de kinesiske ledes indenrigspolitiske legitimitet også er bundet op på partiets løfte om at genvinde international respekt og status for Kina, hænger sammen med partiets brug af nationalismen til at sikre indenrigspolitisk stabilitet, særligt efter Tiananmen i 1989. Denne nationalismen har dog vist sig meget svær at styre og har udviklet sig til et tveægget sværd for de kinesiske ledere. På den ene side kan de bruge nationalismen til at mobilisere den kinesiske befolkning med det formål at lægge pres på andre stater og at fjerne opmærksomheden fra egne fejl og svagheder. På den anden side udvikles højere nationalistiske ambitioner i den kinesiske befolkning, som i nogle tilfælde lægger yderligere pres på de kinesiske ledere i internationale forhandlinger og konflikter. Dette har især vist sig i konflikter med Japan og USA de seneste år.<sup>4</sup> I forlængelse heraf fremhæver kinesiske International Politik-forskere, at en vigtig faktor for at forklare og forstå udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år er kinesiske ledes frygt for indenrigspolitiske na-

tionalistiske reaktioner, hvis de kommer til at fremstå svage og eftergivende i forhold til andre stater (egne interviews, Beijing, forår 2011). Det paradoksale er også, at det er svært for de kinesiske ledere at forbyde eller slå ned på nationalistiske demonstrationer og ytringer, da de tidligere selv har opmuntret hertil og dermed gjort det legitimt og ligefrem patriotisk at ytre sig. Hermed er der blevet åbnet et legitimt politisk rum for ytringer og protester, som det er svært at afgrænse og holde styr på.

### **Kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik mindre forudsigelig og mere forskelligartet**

Der er såvel i det internationale system som internt i Kina mange udviklinger i gang, og det er umuligt at sige noget sikkert om, hvordan Kina videre vil udvikle sig som stormagt og implikationerne heraf for det internationale system. Det, der kan analyseres og siges noget fornuftigt om, er de faktorer, som vil indvirke på Kinas udvikling som stormagt. Neoklassisk realisme præsenterer en anvendelig analyseramme, hvor udviklinger i forhold til systemiske faktorer først analyseres – hvad er det for et internationalt system, Kina skal stige op og agere i som stormagt? Hvordan reagerer unipolen USA på udviklingen i det internationale system generelt og specifikt på Kinas stigende internationale rolle og indflydelse? Det giver de primære betingelser over tid, men effekten heraf på kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik påvirkes også af indenrigspolitiske udviklinger i Kina, hvor de vigtigste indenrigspolitiske betingelser som anført ovenfor er relaterede til udviklingen i regimelegitimitet – hvad skal de kinesiske ledere levere indenrigspolitisk? Hvilken kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik bidrager til dette? I hvilken grad og i hvilken retning hensyn til disse indenrigspolitiske forventninger har indflydelse på kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik varierer dog fra case til case afhængig af, hvilke indenrigspolitiske interesser og kræfter der berøres og mobiliseres i den konkrete case. Neoklassisk realisme præsenterer her ikke en formel for de konkrete effekter på kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik af igangværende udviklinger i de systemiske og indenrigspolitiske betingelser, som Beijing agerer under, men præsenterer et bud på de vigtige faktorer at tage fat på i den konkrete analyse. Dette hænger sammen med, at neoklassisk realisme fortsat må betegnes som en præ-teori, hvor bestemte typer af faktorer, som er nødvendige at inddrage i analysen, identificeres og begrundes, men hvor der ikke præsenteres en teori, der muliggør præcis hypotesedannelse (jf. Wivel, 2002: 441).

På mange måder er Kina fortsat i gang med at lære at spille stormagtsspillet, og det er ekstra svært i en situation, hvor der er så mange udviklinger i gang i det internationale system og indenrigspolitisk i Kina. Der er tale om en langstrakt læringsproces, hvor de kinesiske ledere – som det har været tilfældet for den økonomiske reformproces i Kina – anlægger en pragmatisk

NOTE 4 Senest tydeligst i konflikten med Japan om territoriale rettigheder i Det Østkinesiske Hav, hvor den japanske tilbageholdelse af en kinesisk fiskekaptajn i det omstridte farvand i september sidste år ledte til anti-japanske demonstrationer i flere kinesiske byer, hvilket tilsyneladende var medvirkende til en offensiv og kompromisløs kinesisk håndtering af det, der udviklede sig til den mest alvorlige diplomatiske krise mellem Kina og Japan i mange år (jf. Sørensen, 2010).

eksperimenterende tilgang. I store træk gælder det, at når den kinesiske ledelse står over for en ny international udfordring eller konflikt, så foretages der en konkret afvejning af de involverede interesser og hensyn (jf. Shambaugh, 2010). Ofte er der tale om modsatrettede pres og svære dilemmaer, hvor særligt hensyn til at stå fast på de traditionelle principper, sikre fortsat høj økonomisk vækst i Kina og tilfredsstille den indenrigspolitiske nationalistiske opinion står over for hensyn til at fremme Kinas internationale image som en ansvarsfuld stormagt og sikre pragmatiske samarbejder med vigtige handelspartnere. Denne »case-by-case«-tilgang gør kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik mindre forudsigelig og mere forskelligartet, hvilket også skyldes stigende besværligheder med at koordinere mellem det voksende antal kinesiske indenrigspolitiske aktører, som er kommet på banen i forhold til formuleringen og udførelsen af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. Jakobson & Knox, 2010).

Meget taler således for en fortsættelse af den udvikling, man har set de seneste år i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor en usikker og reaktiv kinesisk ledelse håndterer internationale udviklinger og konflikter ad hoc og fortsat har et snævert fokus på sikring af kinesiske nationale kerneinteresser, særligt i regio-

nen, og ellers på håndteringen af indenrigspolitiske udfordringer. Hvis konflikter drejer sig om Kinas territoriale krav eller andre spørgsmål, som er tæt forbundet med kinesisk nationalisme, så vil kinesiske ledere agere på en måde, hvor de ikke risikerer at fremstå svage indenrigspolitisk, især op til lederskiftet i 2012. På den anden side vil kinesiske ledere også være opmærksomme på Kinas internationale image og fortsat deltage i udvalgte internationale aktioner som fx piratbekæmpelse og FN's fredsbevarende operationer, men uden at forpligte sig på at tage for aktiv en international rolle. Der skal således ikke forventes et Kina med store internationale visioner og ambitioner, som står klar til at tage internationalt ansvar i forhold til internationale udviklinger og konflikter.

Det er meget vigtigt at være opmærksom på den igangværende proces i forhold til formuleringen og udførelsen af kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og sammenhængen i forhold til udviklinger i kinesisk indenrigspolitik. Dels for at påvirke processen i en positiv retning, men også for at undgå at opstille urealistiske forventninger. Kina er en indadvendt stormagt i disse år.



---

**REFERENCER**

- Booth, Ken (ed.) (2009), "The King of Thought: Theory, the Subject, and Waltz. Part I: Perspectives on Structural Realism", Special Issue of *International Relations*, Vol. 23, No. 2, 179-306.
- Gilboy, George & Eric Heginbotham (2010), "China's Dilemma. Social Change and Political Reform", *Foreign Affairs*, 14. oktober (<http://www.foreignaffairs.com/articles/66773/george-j-gilboy-and-eric-heginbotham/chinas-dilemma>).
- Goldstein, Avery (2005), *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press.
- Grant, Bruce (2011), *China Vows to Curb Graft, Inequality Amid Protest Calls*, Bloomberg News, 28. februar (<http://www.businessweek.com/news/2011-02-28/china-vows-to-curb-graft-inequality-amid-protest-calls.html>).
- Hansen, Birthe (2011), *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*, London: Routledge.
- Hansen, Birthe, Peter Toft & Anders Wivel (2009), *Security Strategies and American World Order: Lost Power*, London: Routledge
- Holslag, Jonathan, (2011), *Trapped Giant. China's Military Rise*, London: Routledge
- Jakobson, Linda & Dean Knox (2010), "New Foreign Policy Actors in China", *SIPRI Policy Paper*, No. 26.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman & Jeffrey W. Taliaferro (eds.) (2009), *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton: New York.
- Mearsheimer, John J., (2010), "The Gathering Storm: China's Challenge to US's Power in Asia", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, s. 381-396.
- Shambaugh, David (2008), *China's Communist Party. Atrophy and Adaption*, University of California Press.
- Shambaugh, David (2010), *Beijing: A Global Leader With 'China First' Policy*, YaleGlobal, 29. juli (<http://yaleglobal.yale.edu/content/beijing-global-leader-china-first-policy>).
- Sørensen, Camilla T.N. (2008), *The Contingent Rise of China. The development in Chinese post-Cold War security policy*, PhD dissertation 2008/5, Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Sørensen, Camilla T.N. (2010), "Østasien. Potentiale for konflikt", *Ræson*, No. 8, s. 64-67
- Taliaferro, Jeffrey W., (2006), "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State", *Security Studies*, Vol. 15, No. 3, s. 464-495.
- Waltz, Kenneth, (1979), *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wang, Fei-Ling (2005), "Beijing's Incentive Structure: The Pursuit of Preservation, Prosperity, and Power", i Yong Deng & Fei-Ling Wang (eds.), *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, s. 19-50.
- Wang Jisi, (2011), "China's Search for a Grand Strategy", *Foreign Affairs*, April/May, Vol. 90, Issue 2, s. 68-80.
- Wivel, Anders, (2002), "Realism efter Waltz: udvikling eller afvikling?", *Politica*, Vol. 34, No. 4, s. 431-448.
- Wivel, Anders, (2005), "Explaining why state X made a certain move last Tuesday: the promise and limitations of realist foreign policy analysis", *Journal of International Relations and Development*, Vol. 8, No. 4, s. 354-380.
- Wohlforth, William C. (2002), "U.S. Strategy in a Unipolar World", i G. John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled: the Future of the Balance of Power*, Cornell University Press, s. 98-118.

# E-government og administrativ reform: One-stop-borgerservice i Chengdu

Borgerservicecentre er en ny, vigtig institution i Kina. Artiklen viser, hvordan staten opnår øget kontrol med frontlinjemedarbejdere i centrene gennem forskellige it-baserede overvågningsmekanismer.



## JESPER SCHLÆGER

cand.scient.pol., ph.d.-stipendiat,  
Københavns Universitet,  
Institut for Statskundskab.  
(jes@ifs.ku.dk)

### Indledning

For en stat er det væsentligt at være i stand til at implementere policy på det lokale niveau, idet lav styringskapacitet hæmmer økonomisk vækst og skader styrets legitimitet på længere sigt. I Kina er det en betydelig udfordring i lyset af, at lokalforvaltningerne og deres frontlinjemedarbejdere er berøgtede for korrupsion og ineffektivitet (Shue 2010, s. 46). Det er søgt imødegået med bølger af administrative reformer, der er gennemført med varierende resultater.

Centralregeringen i Beijing har i stigende grad gjort it til en integreret del af reformerne, og e-government har vundet indpas i det officielle begrebsapparat. E-government betyder anvendelse af nye informations- og kommunikationsteknologier (it) i den offentlige forvaltning for at styrke effektiviteten af serviceproduktionen. Der har i Kina været en vægtning af e-government-programmer i retning af understøttelse af økonomisk vækst (Seifert & Chung 2009). Tidligere studier indikerer, at de e-government-programmer, der har været sat i værk både på centralt og på provinsniveau, har bidraget til at forbedre effektiviteten af den offentlige forvaltning (Qiu & Hachigian 2005; Zheng 2007). Der er forsket i e-government i Kina (se fx oversigterne i Long & Qin 2006; Schlæger 2010; Tang et al. 2006), men det til trods fremstår det fortsat ikke klart, hvilken rolle it mere konkret har spillet. Derfor mangler der viden om teknologiens muligheder i forhold til yderligere reformer af Kinas offentlige administration.

Formålet med denne artikel er at beskrive og analysere, hvordan it ændrer forudsætningerne for kontrol af frontlinjemedarbejdere i borgerservicecentre, og hvordan it derigennem påvirker effektiviteten af serviceproduktionen i Kina.

Teoretisk er artiklens fokus it's rolle i forandringer i forholdet mellem kontorchefer og frontlinjemedarbejdere i borgerservicecentre. Set fra kontorchefernes perspektiv er it velegnet til kontroløjemed, for gennem anvendelse af e-government kan de reducere den informationsasymmetri, der eksisterer i forhold til frontlinjemedarbejderne. Kontrollen etableres gennem forskellige mekanismer, hvoraf et antal afdækkes af den følgende analyse.

Kinas administration er udover det nationale niveau hierarkisk opdelt i provinser, byer, distrikter og gade-niveau (se fx Lieberthal 2004, s.173). Det vil sige, at højere niveauer kan give ordrer til lavere, og policy på det nationale niveau har betydning helt ud til det lokale niveau – i hvert fald i teorien – hvis den implementeres. De autoritetsforhold, artiklen fokuserer på mellem kontorchefer og frontlinjemedarbejdere i servicecentre, er derfor det sidste led i en lang kæde, som opadtil inkluderer relationer mellem borgerservicecentre på distriktsniveau i forhold til distriktsregeringen, og videre op gennem distrikts-, by- og provinsregering.

De it-baserede mekanismer spores gennem et eksplorativt case-studie af oprettelsen og implementeringen af borgerservicecentre i Chengdu. Studiet er baseret på et halvt års feltarbejde udført med begyndelse i september 2009, samt dokumentarisk materiale, der strækker sig tilbage til processerne, der ledte til centrene oprettelse i 2001. Primært vil artiklen beskrive og analysere forvaltningsinterne forandringer og deres betydning for serviceproduktionen.

Først præsenteres casestudiet af borgerservice-centre i Chengdu som en succesfuld anvendelse af e-government. Der-

igennem illustreres, gennem hvilke mekanismer forbedringer af administrationen er mulige. Afslutningsvis beskrives det, hvor de observerede mekanismer benyttes inden for andre områder af den offentlige administration.

### E-government

Året 1999 blev officielt erklæret »e-government-år« i Kina, hvilket betød, at samtlige offentlige myndigheder blev pålagt at oprette hjemmesider. Siderne blev oprettet med stor ildhu, men uden teknisk og organisatorisk støtte. Derfor var mange af siderne tomme skaller med informationer, der ikke blev opdateret. Det var symbolpolitik, som lokale ledere af offentlige myndigheder førte, fordi de var underlagt performance-management, og de fik point for at oprette en hjemmeside (Zhang 2001). Informationen, der nåede videre opad i systemet, var den binære: har/har ikke hjemmeside. Succeskriteriet var derfor at have oprettet en side, uanset hvilken kvalitet den måtte have. På kriterier som anvendelighed og funktionalitet fandtes en informationsasymmetri, som til fulde blev udnyttet af de lokale ledere i forhold til at fremstå lydige overfor deres overordnede, mens implementering af intentionerne med e-government-året ikke blev realiseret.

Som den følgende analyse af servicecentrene viser, er det de bagvedliggende virkninger af it, der rummer det største forandringspotentiale. Heroverfor står hjemmesiderne, der er fristende at måle på, fordi de er nemme at komme til. Men en diskussion af kinesiske forhold må nødvendigvis tage udgangspunkt i de faktiske forhold og den diversitet, der forekommer inden for rigets grænser. I forbindelse med udbredelsen af it er der store regionale forskelle. Hvor Beijings internet-brugere<sup>1</sup> nu udgør tæt ved 70% af befolkningen, udgør de i landlige dele af central og Vestkina kun omkring 20-30% (CNNIC 2011, s.17). De tal var væsentligt lavere ti år tidligere, hvor processen frem mod etablering af borgerservicecentre begyndte. Hjemmesiderne kan udelukkende ses som et udtryk for den måde, staten ønsker at kommunikere med borgerne på, men de kan ikke give noget retvisende billede af, hvilken rolle it spiller i forhold til den offentlige forvaltning som helhed.

Udover det symbolpolitiske element i e-government-året adopterede centralregeringen andre programmer, der havde en afgørende betydning for den videre udvikling af digitalisering af den offentlige forvaltning. Skabelsen af en teknologisk infrastruktur var målet for en serie centralregeringsprogrammer kaldet »Guld-programmerne« (*jīn zī gōngchéng*), der fokuserede på at etablere bredbåndsforbindelser, samt at sikre et minimum af integration i den generelle software-arkitektur, så informationer kunne deles mellem myndigheder (Zhang 2001). Idéen om at sikre sammenhæng mellem de offentlige myndigheders systemer var med til at skabe grundlaget for det internetbaserede it-system i borgerservicecentrene.

### One-stop-borgerservice i Chengdu

I 2001 begyndte one-stop borgerservicecentre at sprede sig i Kina, efter Statsrådet havde udstedt en »Administrative Application Reform Act«. Det blev set som et vigtigt skridt for at skabe et godt investeringsklima (*ruan huanjīng*) i forbindelse med Kinas indtræden i World Trade Organisation. Den problematiske sagsbehandlingsproces ved opstart af en virksomhed blev beskrevet af en respondent fra et distrikt i Chengdu:

I begyndelsen ... var der et firma som (JS: under sagsbehandlingen) måtte skaffe mere end 100 officielle segl. De tog sagen til borgmesteren ... og han blev meget rystet. Borgmesteren tænkte, at hvis dét at åbne en virksomhed betød, at man måtte løbe rundt gennem så mange procedurer, så var det en meget problematisk ting ...

(Forfatterens interview 2009-10-21, oversat fra kinesisk)

Den beskrevne ineffektivitet var en motivation til at igangsætte reform på lokalt niveau. Samtidig skrev udviklingen sig ind i en bredere kontekst. En del af inspirationen var hentet i de OECD-lande, hvor one-stop-shopping var blevet introduceret i sen-1990'erne. Som sådan afspejler centrene en generel idé om at skabe en serviceorienteret stat (*fúwùxíng zhèngfǔ*). Samtidig var de et svar på de omfattende administrative reformer, der var igangsat under premierminister Zhu Rongji i 1998 med henblik på at reducere den hastigt voksende offentlige forvaltning. Der har været flere reformbølger, hvor den generelle tendens har været nedskæring fulgt af ny opblomstring af den offentlige sektor (Qiu & Hachigian 2005).

Det var i en sammenhæng, hvor e-government var begyndt at spille en mere gennemgribende rolle i administrative reformer, at borgerservicecentrene på distriktsniveau i Chengdu blev etableret som nye organisationer i 2004-5. Det skete, efter borgerservicecentret på provinsniveau havde et par år bag sig. Distriktsniveau-centrene beskæftiger omkring 100 ansatte fordelt på omkring 26-30 forskellige myndigheder. Der behandles i dag lidt over 200 forskellige tilladelser primært relateret til erhvervsvirksomhed og skat. Antallet skal ses i lyset af, at der samtidig med indførelsen af centrene blev foretaget en regelforenkling og ensretning fra omkring 1000 typer tilladelser.

Der er to versioner af one-stop-shopping, hvoraf den ene handler om administrative enheder, der er samlet under ét tag som en markedsplads, hvor man kan gå fra bod til bod. I Chengdu var de forskellige myndigheder repræsenteret ved hver deres vindue i centret. Centrene havde ikke en integreret softwareplatform fra begyndelsen. I stedet var det en fysisk samling af kontaktpunkterne for de enkelte organisationer for at gøre ansøgninger om erhvervslicenser lettere.

NOTE 1 Personer over 15 år, der inden for det sidste halve år har anvendt internet.

Den anden version af one-stop-servicecentre, kendt som supermarkedet, inkluderer samproduktion og koordination af enhederne. Samproduktion kom til i 2007 gennem parallel sagsbehandling. Frem for at en sag skal afleveres i sekventiel rækkefølge til forskellige godkendende myndigheder, kan klienten henvende sig på borgerservicecentret, aflevere de nødvendige dokumenter, som så bliver sendt til relevante myndigheder. Derefter behandler de involverede myndigheder sagen samtidigt og koordinerer beslutninger via et internetbaseret sagsbehandlingssystem. Det store antal sagstyper til trods er det stadig kun omkring 40% af alle sagstyper, der understøttes af parallel sagsbehandling (Forfatterens interview 2009-10-21). Der er taget højde for, at det langt fra er alle, der har adgang til internettet, og den nye organisation kan derfor også kontaktes både telefonisk gennem en hotline og ved personlig henvendelse på borgerservicecentret. Der gøres bredt opmærksom på telefonhotlinen med telefonnummeret 96196. For eksempel bliver man ved betalingsanlægget på motorvejen ind til byen mødt af en husmur-stor reklameplanche som på kinesisk og engelsk kundgør: »Government affairs service centers are at your service«.

I sammenhæng med muligheden for at skabe legitimitet, er det relevant, hvilket ansigt borgerne møder, når de kontakter staten. For at give et indtryk af, hvad klienten bliver mødt af, beskrives kort et borgerservice-center i et af de centrale distrikter i Chengdu. Lokalerne findes i stueetagen af distriktsregeringens store bygning. Der er en særskilt indgang til centrets to afdelinger, hvoraf den ene, som tager sig af erhvervstilladelser, er den mest besøgte. Den anden indgang er til skattesager.

De fysiske rammer er rene og lyse, der er aircondition, gratis drikkevand, og små bolcher til brugerne. Centret er indrettet med blå plasticstole samt et par skranke, hvor man kan udfylde blanketter. Ved indgangen findes en bemandet informationskranke, men brugerne kan også gå direkte til en af de tre digitale informationsstandere. Hele salen er åben og »vinduerne« for borgerkontakten udgøres af en lang skranke i skrivebordshøjde, som går hele vejen rundt langs kanten af lokalet, så midten er fri til klienterne. Frontlinjemedarbejderne, som næsten udelukkende er yngre kvinder, har mørke uniformsjakkesæt på. Stemningen er som at være i en kinesisk bank, blot uden panserglas foran medarbejderne. Der er computere ved samtlige arbejdspladser og overvågningskameraer, der dækker alle områder af salen.

It har faciliteret en ændring i informationsstrømmene mellem myndigheder i Chengdu, hvilket har muliggjort parallel sagsbehandling i stedet for seriel behandling. Programmerne blev implementeret hurtigt og systematisk over hele byen og har medført en betydelig reduktion i løben omkring for at opnå erhvervslicens. Samtidig eksisterer der institutionelle barrierer, som forhindrer fuldstændig digitalisering. For eksempel er der krav om papirarkiver, så alle dokumenter skal printes og arkiveres. Med hensyn til at bevare en vis informationssikkerhed er det ikke en regel, der umiddelbart kan ændres, og det betyder, at fuldstændig digitalisering må vente, til de sikkerhedsmæssige

og forvaltningsretlige forhold er ændret. I det følgende gennemgås en række kontrolmekanismer, der er understøttet af it.

### **Mekanismer til kontrol af frontlinjemedarbejderne**

#### *Regelåbenhed*

I Kina har administrative sagsbehandlingsregler tidligere været behandlet som statshemmeligheder. Det har i praksis betydet, at en klient ikke har kunnet få klart svar på, hvilken dokumentation der skulle fremskaffes for at få en bestemt tilladelse. Det medførte rige muligheder for administrativ korrupsion, idet en frontlinjemedarbejder kunne opfinde nye krav, indtil ansøgeren var tilstrækkeligt mør til at betale for at få godkendelsen. Den mulighed er fjernet med kravet om, at procedurereglerne skal være tilgængelige for offentligheden både ved publikation på myndighedens hjemmeside og i form af skriftlige vejledninger, som skal udleveres ved borgerhenvendelser.

Reglerne er blevet forenklet og er nu tilgængelige for offentlig adgang både online og i papirform på centrene. I forbindelse med at reglerne skulle offentliggøres, har det været nødvendigt at nedskrive dem, hvilket i sig selv har været en ny og vigtig proces. Og selvom der er forskel på, hvor nemt mellemmand og almindelige klienter kan gennemføre deres ansøgning i centrene, går den generelle reformretning mod en mere regelbaseret proces. Der eksisterer fortsat et vist skønselement i for eksempel ansættelsen af et beløb vedrørende en investeringsstørrelse (et kriterium for bestemte typer erhvervslicens), som ifølge uformelle interview underkastes fleksible fortolkninger baseret på personlige kontakter. I praksis er regelåbenhed en væsentlig ændring for frontlinjemedarbejderne, uanset om den er it-baseret eller ej, fordi den begrænser det skønsmæssige råderum. Regelåbenhed er en forudsætning for den digitalisering, som sideløbende har fundet sted, fordi den leder til standardisering og eksplicitering af regler på en måde, der muliggør design af software til sagshåndtering.

#### *Procesovervågning*

Centrene i Chengdu repræsenterer gennemført integration af internettet i administrative procedurer. Det var det første program af sin art i Vestkina. Parallel sagsbehandling, som blev tilføjet i 2007, var den første af sin slags i Kina. Selve it-systemet er et standardssystem til elektronisk sags- og dokumenthåndtering. Det er baseret på internettet, og der er en log-in til en krypteret forbindelse via [egov.chengdu.gov.cn](http://egov.chengdu.gov.cn). Som navnet antyder, er det et fælles system for hele byen. Det har været målet at samle e-government-løsningerne på en samlet platform.

Fuldstændig monitorering er mulig fra Ministeriet for Supervision, der har adgang til samtlige tjenesters information. Ministeriet findes både på by- og provinsniveau, og systemet tillader begge niveauer adgang. Derimod er der ikke adgang fra Beijing, så det højeste niveau af principaler, der har gavn af systemet er dermed provinsniveauet. Eftersom langt størstedelen af ansøgningerne kommer i papirform, er det nødvendigt at indtaste oplysningerne direkte i systemet. Når en frontlinjemedarbejder har oprettet en sag, kan den følges samtidig fra alle, der har adgang til systemet på et højere niveau. Det betyder i prak-

sis, at både kontorchefen (*kezhang*) i borgerservicecentret og ansatte i Ministeriet for Supervision (*Jiandu Ju*) kan følge med i arbejdsprocessen med denne nye adgang til data. Arbejdsprocessen bliver gennemskuelig, og der er mulighed for udtag af data med henblik på statistikker for afdelingens arbejde både på aggregeret og på individuelt niveau. Statistikkerne indeholder forskellige parametre som for eksempel sagsbehandlingstid for forskellige typer sager, antal sager behandlet pr. ansat, osv. Antal sager i et af distrikterne i Chengdu i 2008 lå på 296.474, hvoraf omkring 6% af sagerne måtte henvises til andre myndigheder i henhold til den gældende kompetencefordeling (oplysninger fra intern evaluering).

#### *Digitaliseret personalestyring*

Muligheder for forfremmelse for både frontlinjemedarbejdere og kontorchefer er delvis baseret på interne evalueringer, som hænger nøje sammen med arbejdsindsats målt efter klare kriterier understøttet af det sagsbehandlingssystem, der blev indført. I forbindelse med forfremmelse er der fortsat et meget stærkt islæt af korruption. Det er i sagens natur svært at få klare, specifikke data til at underbygge påstanden, men baseret på interview og uformelle samtaler er det tydeligvis en dybt rodfæstet uformel lokal praksis.

Performance management finder sted støttet af det internetbaserede system og med forskellige redskaber såsom resultatløn, der udgør omkring 20-30% og mulighed for fradrag i løn ved meget ringe præstationer eller ved borgerklager. Det er i praksis et disciplinærsystem, som straffer dårlig administration og belønner god. Et eksempel er en »forurettelseskompensation« (*weiqu jiang*), som giver to ekstra point i den interne evaluering, hvis en frontlinjemedarbejder forholder sig venligt, selvom en klient bliver verbalt eller fysisk truende. Til sammenligning fradrages to point for at møde for sent på arbejde.

#### *Automatisk procesovervågning*

Der er fastsat bestemte tidsrammer for sagsbehandlingen, og hvis de overskrides, udsender systemet automatisk en »rød alarm« (*liang hongdeng*), der går direkte til Ministeriet for Supervision. Det har frontlinjemedarbejderne stor respekt for. En dårlig evaluering går i første omgang ud over deres løn og påvirker dernæst også deres muligheder for forfremmelse. Automatisk procesovervågning ændrer informationsniveauet for overordnede til frontlinjemedarbejderne radikalt. Tidligere ville en konstant overvågning af medarbejderne have medført store omkostninger, men nu kan monitoreringen fokusere på de tilfælde, der automatisk registreres som overskridelser, og dermed har kontorcheferne og Ministeriet for Supervision i praksis en konstant og fuldstændig overvågning af sagsbehandlingsprocessen.

#### *Visuel overvågning*

Herudover kan kontorcheferne i borgerservicecentre og Mi-

nisteriet for Supervision følge med i, hvad der foregår på centrets overvågningskameraer. Visuel overvågning kan naturligvis både anvendes til at holde øje med eventuelle konflikter med klienterne, men også til at se, hvilke frontlinjemedarbejdere der tager sig en lang middagslur på arbejdet. I kombination med de øvrige overvågningsmekanismer gøres et stort indhug i den mængde information, som frontlinjemedarbejderne kan skjules for kontorcheferne.

Der har ikke været foretaget nogen systematisk baseline-evaluering (hverken i anden forskning eller internt i administrationen), hvorfor der er risiko for at overvurdere omfanget og dybden af forandringerne. Når det er sagt, har de tilgængelige kilder, både interview og dokumentarisk materiale, været enige om, at servicecentrene er en forbedring af den tidligere tilstand. Der er konsensus om, at så længe sagerne kan behandles i de nye centre, er det fint, men det øjeblik brugerne bliver sendt videre til et af de oprindelige myndigheder, kan brugeren forvente problemer, eftersom øvrige myndigheder kun i begrænset omfang har adopteret åbenhed i forvaltningen og den idé om »serviceorientering«, som karakteriserer borgerservicecentrene.

#### **Mekanismerne kan genfindes andre steder**

I det følgende præsenteres kort en række eksempler, hvor det er muligt at genfinde nogle af de mekanismer, der er observeret i casen ovenfor. De illustrerer, at fænomenet ikke er enestående for borgerservicecentrene funktionelt eller for Chengdu geografisk.

I Kina som helhed kan man genfinde kontrolmekanismerne *regelåbenhed* og *procesovervågning* i såvel manuelle som automatiske varianter i mange forskellige sammenhænge, kombineret med andre mekanismer. For staten er der to måder at imødegå utilfredshed på. Enten skal administrationen forbedre effektiviteten, ellers skal informationskampagner få borgerne til at tro, man har forbedret effektiviteten. Der ses eksempler på begge dele. Der er store informationskampagner for at promovere de ting, der virker. Eksemplerne inkluderer det tidligere omtalte skilt med en reklame for borgerservice-centrets telefon-hotline, ligesom Ministeriet for Byforvaltning (*Chengguan Ju*) forsøger at polere sit omdømme ved at uploade videoer af joviale, dansende urban managers (*chengguan*).<sup>2</sup> Der bliver ligeledes afholdt informationsmøder for »borgerrepræsentanter« på deres koordinationscentre, hvor centrets ansatte giver en velforberedt præsentation med video og rundvisning.

Som eksempler på andre mekanismer, der søger at forbedre kontrol, kan nævnes, at Ministeriet for Byforvaltning har indført nye systemer, der via GPS (global positioning system) kan følge frontlinjemedarbejderne på deres daglige inspektionsruter. Hertil er føjet en gensidig kontrol, hvor inspektører, arbejdsmænd og kontrollanter indbyrdes kontrollerer hinan-

NOTE 2 Se fx »Historiens sejeste urban manager dans« ([http://v.youku.com/v\\_show/id\\_XMjI1MTIyNjI0.html](http://v.youku.com/v_show/id_XMjI1MTIyNjI0.html)), tilgået 22. juni 2011.

den. Det har skabt nye incitamentsstrukturer i retning af at få løst de hverdagsproblemer, der møder borgerne i form af for eksempel huller i vejen eller defekte gadelamper.

I sundhedssektoren har fokus været på tilgængelighed og deling af oplysninger. Sundhedsoplysninger kan gennem et digitalt system komme hurtigere til det centrale niveau, hvilket er af stor betydning i forbindelse med epidemier. Det har naturligvis spillet et stor rolle for regeringen at undgå skandaler som SARS (severe acute respiratory syndrome) i 2003, hvor der blev rettet kritik mod regeringens manglende formåen til at handle. Patientjournalssystemer er på den ene side forbedret med hensyn til at sende information til det centrale niveau. På den anden side er de grundlæggende systemer blevet mere fragmenteret på grund af inkompatibilitet mellem enkeltsystemer.

Inden for retssystemet laves der i disse år forsøg med automatiserede strafudmålinger i retssager (*shuzihua liangxing*). Det kan ses som et forsøg på at fjerne individuel skønsudøvelse fra frontlinjemedarbejdere. Dommerne skal stadig afsige en dom, men selve strafudmålingen understøttes af et system, der – baseret på domstypen – giver et forslag på den mest passende straf. Uanset hvordan det kommer til at virke (der er endnu ingen evalueringer), er det et tydeligt eksempel på en kontrolmekanisme, som forsøger at komme over nogle af agent-problemerne i det kinesiske system.

På ad hoc-basis har regeringen øget sin anvendelse af borgerhenvendelser i forhold til korruption, både gennem en centralregeringshjemmeside, hvor man kan anmelde korruption, og gennem »human flesh search engines« (*renrou sousuo*), som er borgerinitierede afsløringer af blandt andet embedsmænds korruption. Selvom det selvsagt ikke er en del af myndighedernes borgerbetjening, er flere korruptionssager og sager om magtmisbrug blevet afsløret gennem »net-borgeres« nærgående analyse af forskellige materialer – ofte billeder eller video – som har været offentligt tilgængelige på internettet.<sup>3</sup> Det kan hævdes, at denne form for anvendelse af internettet er blevet et instrument for centralregeringen til at holde lokalregeringer ansvarlige, og der er løbende forsøg på at sikre, at eventuelle skandaler kommer regeringen for øre hurtigst muligt ved at øge statens nodalitet.

Den nuværende elvte femårsplan-periode er i sin sidste fase, og

dermed også dens fokus på økonomisk vækst for enhver pris. Med den tolvte femårsplan øges fokus på levekår (*minsheng*), og det må forventes, at der kommer flere initiativer på gadeniveauet, hvor en stor del af statens velfærdsydelse leveres.

Det skulle således være illustreret, at service-centrene ikke er det eneste sted, man ser de nævnte dynamikker, og at der, som demonstreret med de sidste eksempler, tilmed er flere nye mekanismer i spil.

### Konklusion

Forudsætningerne for kontrol af statens frontlinjemedarbejdere ændres ved introduktionen af it. Der skabes mulighed for nye automatiserede mekanismer og for, at kendte kontrolmekanismer gøres mere effektive. I casestudiet er det illustreret, at e-government ikke i sig selv kan løse udfordringer med korruption og lav effektivitet. Men i samspil med institutionel reform, i borgerservicecentrene observeret i form af regelåbenhed, kan it bibringe kontrolmekanismer, der styrker mulighederne for at monitorere frontlinjemedarbejdere, og derved højne sandsynligheden for, at overtrædelser af eksisterende regler opdages og kan sanktioneres.

Artiklen har afdækket væsentlige it-baserede mekanismer, der leder til højere grad af kontrol med frontlinjemedarbejdere. *Regelåbenhed* var en vigtig forudsætning for opbygningen af et digitalt system, igennem hvilket de øvrige mekanismer har været medvirkende til at reducere informationsasymmetrierne mellem kontorchefer og frontlinjemedarbejdere. De mekanismer, der blev identificeret var *procesovervågning*, *automatiseret procesovervågning*, *visuel overvågning* og *digitaliseret personalestyring*.

I Chengdus borgerservicecentrene har it muliggjort automatiseret kontrol og øget rationalisering af administrative processer og dermed en forbedring af serviceproduktionen på lokalt niveau. Forvaltningen er blevet mere effektiv set ud fra mål om at styrke vækst og reducere unødvendige procedurer for etablering af erhvervsvirksomheder. På længere sigt kan det medvirke til at styrke styrets legitimitet, særligt over for gruppen af erhvervsdrivende, som tilhører den fremvoksende middelklasse. Det er en konsekvens, som kræver yderligere opmærksomhed i lyset af, at de nævnte mekanismer, som antydtes ovenfor, kan genfindes på flere forvaltningsområder. It er et vigtigt element i forståelsen af fremtidige reformer i Kinas offentlige forvaltning.

NOTE 3 Se fx »Netborger afslører Nanjings Ejendomskontors leder i at ryge cigaretter til 1500 yuan pr. karton« <http://news.163.com/08/1216/05/4T8S3EQ600011229.html>, tilgået 22. juni 2011.

---

**LITTERATUR**

CNNIC. 2011. »27th Survey Report on Internet Development in China.« Tilgjengelig online: <http://www.cnnic.cn/research/bgxz/tjbg/201101/P020110221534255749405.pdf> (Tilgået 2011-05-05).

Lieberthal, Kenneth. 2004. *Governing China: From Revolution Through Reform*. Second ed. London: W. W. Norton & Company.

Long, Chaoyang, og Sue Qin. 2006. Chinese e-government research prospects (*Wo guo dianzi zhengwu yanjiu zhanwang*). *Qingbao Zazhi* 2006 (4): s. 84-86.

Qiu, Jack Linchuan, og Nina Hachigian. 2005.

*A New Long March: E-Government in China*. Paris: OECD.

Schlæger, Jesper. 2010. Digital governance and institutional change: Examining the role of e-government in China's coal sector. *Policy and Internet* 2 (1): s. 37-61.

Seifert, Jeffrey W., og Jongpil Chung. 2009. Using e-government to reinforce government citizen relationships: Comparing government reform in the United States and China. *Social Science Computer Review* 27 (3): s. 3-23.

Shue, Vivienne. 2010. »Legitimacy crisis in China?« I *Chinese politics: State, society and the market*, red. Peter Hays Gries og Stanley Rosen.

Abingdon: Routledge. s. 41-68.

Tang, Zhiwei, Shenghui Zhao, og Xumin Jia. 2006. Review on the states and tendencies of e-government research in China [*Guonei dianzi zhengwu yanjiu de xianzhuang ji qushi zongshu*]. *Journal of UESTC (Social sciences edition)* 8(2): s. 39-43.

Zhang, Junhua. 2001. China's »government online« and attempts to gain technical legitimacy. *ASIEN* 80: s. 1-23.

Zheng, Yongnian. 2007. *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*. Stanford: Stanford University Press.

# Lean og evidens

Artiklen analyserer, hvorledes lean-begrebet er operationaliseret i tidsskriftsartikler, og hvorvidt der er evidens for dets effekt. Få bidrag diskuterer forudsætninger for lean og medtager konkrete definitioner af lean. Samlet set konkluderer artiklen, at der er en lav grad af evidens i de artikler, der er reviewet.



**PERVAGN FREYTAG**

professor, ph.d., Institut for  
Entreprenørskab & Relationsledelse,  
Syddansk Universitet



**JAN STENTOFT ARLBJØRN**

professor, ph.d., Institut for  
Entreprenørskab & Relationsledelse,  
Syddansk Universitet

## Introduktion

Gennem det sidste halve århundrede har der været lanceret en række forskellige ledelsesbegreber med det formål at gøre virksomheder mere konkurrencedygtige. Imidlertid er det vanskeligt at afgøre, hvilke nye ledelsesbegreber der har reel substans ex ante. Resultaterne af anvendelsen af bestemte ledelsesbegreber lader sig i reglen kun fastlægge ex post. Ledelsen har dermed et reelt problem. Ved at hoppe for tidligt med på vognen risikerer virksomheden at miste ressourcer på de ledelsesbegreber, som ikke virker. Omvendt risikerer virksomheder, som er for langsomme til at tilegne sig nye ledelsesbegreber, at komme bagud i konkurrencen. Nye ledelsesbegreber, som ikke virker, kaldes for »management fads« (Abrahamson, 1996). Sådanne fads er relativt kortvarige fælles trosretninger, der udbredes af »fashion-setters« som f.eks. konsulenter. Fads kan også have en symbolsk funktion som f.eks. at signalere innovationskraft, men gør reelt kun lidt for at løfte virksomhedens økonomiske performance (Abrahamson, 1991). Ledelsesbegreber eller fads kommer og går. De har en livscyklus. Ettore (1997) inddeler en sådan livscyklus i fem faser: 1) opdagelse, 2) uhæmmet accept, 3) fordøjelse, 4) frustration og 5) hardcore. Virksomheders arbejde med ledelsesbegreber kan som nævnt opnå både positive og negative effekter. Ifølge Gibson & Tesone (2001) førte Total Quality Management (TQM) bølgen til, at mange virksomheder stod tilbage med dyre konsulentregninger set i forhold til små reelle forbedringer. En empirisk undersøgelse har dokumenteret, at de virksomheder som tog populære ledelsesbegreber til sig og var »med på beatet«, var mere beundret af offentligheden, blev opfattet som mere innovative og som havende bedre ledere (Staw & Epstein, 2000). Den samme undersøgelse dokumenterede også, at implementering af ledelsesbegreberne ikke viste synlig effekt. De største effekter var stigende direktørlønninger som følge af projekter relateret til ledelsesbegreberne.

I en dansk kontekst har lean begrebet fået en genfødsel. Lean har rødder tilbage til Taylor's Scientific Management (Tay-

lor, 1911; Spear & Bowen, 1999), hvor man gennem tids- og bevægelsesstudier af konkrete arbejds gange søgte at finde den mest optimale måde at producere på. Siden lean-begrebets introduktion i 1988 (Krafcik, 1988), og populariseret gennem bogen »The Machine that Changed the World« af Womack et al. (1990) gennem cases fra og refleksion over Toyota's praksis (Schonberger, 2007), har der også i en dansk kontekst været implementeret mange lean projekter.

I danske dag- og fagblade har der været bragt mange artikler om lean og gevinsterne herud. En søgning i Infomedia (2011) med søgeordet lean gav 7.866 hits inden for de seneste fem år. Lean bevæger sig fra produktionsgulvet ud i andre sektorer som f.eks. lean på hospitaler, administrative processer og service organisationer (Kollberg et al., 2007; Piercy & Rich, 2009; Abdi et al., 2006; Atkinson, 2004; Swank, 2003).

Der synes at florere mange opfattelser af lean, lige fra et simpelt fokus på at eliminere spild til anvendelse af nogle operationelle værktøjer og til implementering af specifikke produktionsmæssige principper, hvortil der knytter sig bestemte betingelser til produktet og/eller serviceydelsen og forudsigelighed af efterspørgslen og dens stabilitet. Er lean som ledelsesfilosofi i virkeligheden så entydig som påkrævet for at skabe synlig ledelse? Eller er lean snarere diffust og i virkeligheden vildledende? Det er interessant at få belyst via videnskabelig metode i akademiske bidrag, om lean har den fornødne skarphed, hvad angår definition, operationalisering og anvendelse. Denne artikel har derfor til formål at undersøge, i hvilken udstrækning lean er videnskabeligt funderet, og om de forventede gevinster ved lean bliver indfriet. Dette formål søges opfyldt gennem en besvarelse af følgende tre forsknings spørgsmål:

1. Hvordan er lean behandlet i den videnskabelige litteratur?
2. Hvorledes operationaliseres lean i videnskabelige forskningsartikler?



3. Hvorledes er der i videnskabelige forskningsartikler redegjort for effekten af lean (evidens)?

Artiklen bygger på et uddrag af resultater rapporteret i Arlbjörn et al. (2010).

### Teoretisk referenceramme

Lean begrebet har sin rod i studier af den japanske bilindustri (især Toyota). Den praksis, der blev udledt af Toyotas måde at producere på, er i litteraturen blevet benævnt Toyotas Produktionssystem (TPS). Et centralt element i TPS er Just-In-Time (JIT), hvor konkrete produktionsaktiviteter initieres af et behov længere fremme i kæden (typisk et lager, der skal fyldes op). Lean kan opfattes som en sammenblanding af JIT elementer og teknikker og værktøjer fra TQM (Shah & Ward, 2007 og Arlbjörn et al., 2008: 47). I den eksisterende litteratur om lean savnes der konkrete definitioner af, hvad der menes med lean (Shah & Ward, 2007; Holweg, 2007; Hallgren & Olhager, 2009; Pettersen, 2009). Tættest på en definition kommer vi hos Womack, et al. (1990: 13), der skriver, at:

»Lean production is lean because it uses less of everything compared with mass production – half the human effort in the factory, half the manufacturing space, half the investment in tools, half the engineering hours to develop a new product in half the time.«

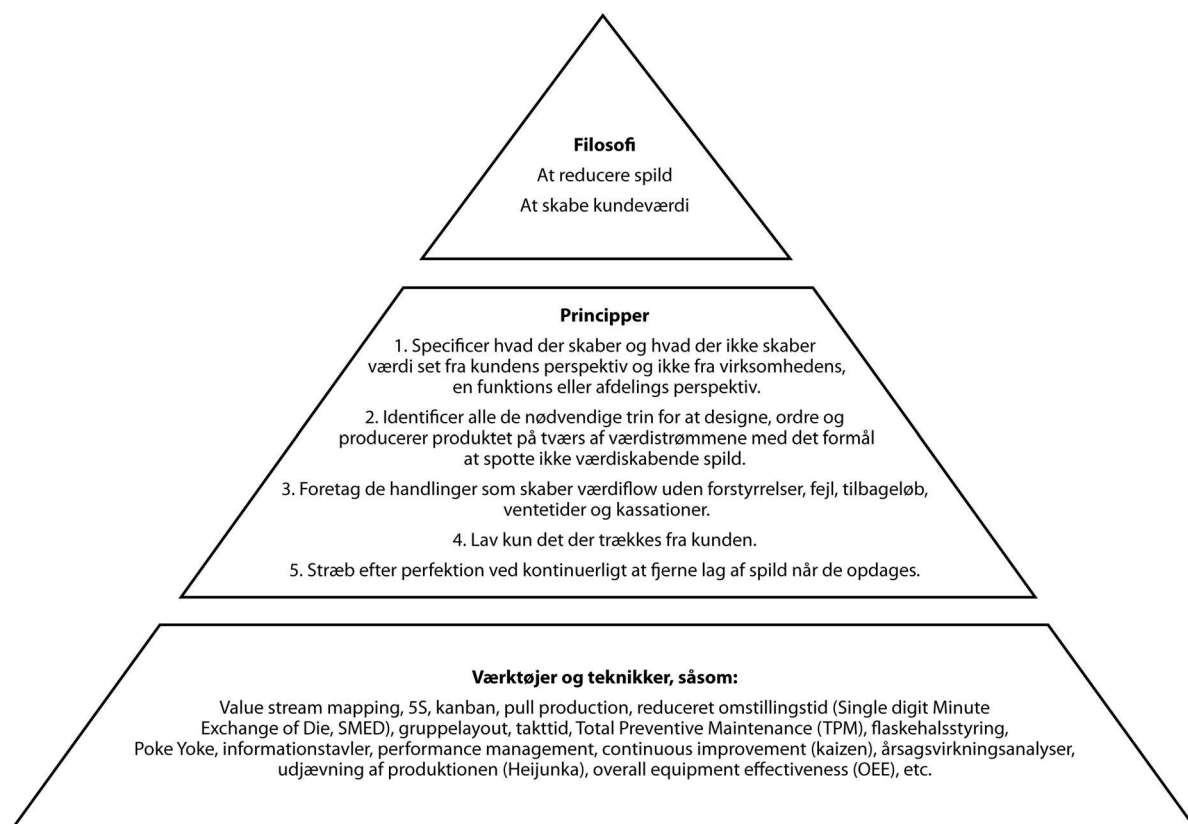
Lean har fokus på spild og på at slanke og trimme. Overflødig »fedt« skal fjernes i gentagne processer inden for produktion og administrative processer. Forudsætninger for et lean miljø er således (Berggren, 1992, s. 30, James-Morre & Gibbons, 1997; Cooney, 2002 og Arlbjörn et al. 2008: 53):

1. Produktion af standardvarer/serviceydelser.
2. Høj volumen (ikke masseproduktion, men produktion kan finde sted i små serier, dog med højt totalvolumen).
3. Relativ lang produktlivscyklus.

Med det formål at komme et spadestik dybere i forståelsen af, hvad der menes med lean, har Arlbjörn et al. (2008) foreslået en inddeling af lean i tre niveauer, som vist i figur 1.

Det øverste niveau i figur 1 er benævnt filosofiniveau og udtrykker, at lean grundlæggende handler om at reducere spild og at forbedre kundeværdien (Hines et al., 2004). Det midterste niveau udgøres af de fem principper udledt af TPS (se for eksempel Womack & Jones, 1996; Hines & Taylor, 2000; Liker, 2004). Det tredje niveau er et værktøjsniveau og består af en lang række velkendte værktøjer primært fra Just-In-Time (Schneiderjans, 1993), TQM (Kanji & Asher, 1996) og »Theory of Constraints« (Boyd & Gupta, 2004; Gupta & Boyd, 2008). Ved at opfatte lean, som illustreret i figur 1, er det muligt at se lean fra flere forskellige perspektiver. Er en organisation lean, fordi der meldes ud, at man har fokus på at reducere spild og skabe værdi for kunderne? Er en organisation lean, fordi der er gen-

Figur 1: Lean i tre niveauer



Kilde: Arlbjörn et al. (2008, p. 55)

nemført arbejdsgangsanalyser og kaizen-møder? Intuitivt må svaret være et »nej«. Hvis en organisation skal flytte sig fra blot at arbejde med »værktøjskasse lean« (det nederste niveau i figur 1) til at arbejde med, hvad Arlbjørn et al. (2008: 213) kalder for »reel« lean, så skal de føromtalt forudsætninger til produktet eller serviceydelsen være til stede, og derefter skal der være sket en implementering af de fem principper (det midterste niveau i figur 1), som udgør kernen i et lean »produktions«-system.

Lean som ledelsesfilosofi har ikke undgået en række kritikpunkter. Mehri (2006) retter en skarp kritik mod vestens fortolkning eller oversættelse af TPS. Ifølge Mehri (2006) er ulemperne ved TPS bl.a., at det begrænser kreativitet og innovation, indsnævrer professionelle færdigheder, fører til isolation og chikane, indeholder farligt arbejdsmiljø, tillader omfattende overarbejde og fører til dårlig livskvalitet for medarbejderne. Radnor & Boaden (2004) arbejder med begrebet »Corporate anorexia«. Denne betegnelse dækker over virksomheder, der reelt ikke ved, hvad de arbejder med (f.eks. lean) og samtidig ikke har nogle faste målepunkter. Mintzberg et al. (2002) skriver om »lean and mean«, og at lean ofte antages at kunne skaffe omkostningsreduktioner, mere »empowered« medarbejdere og tilfredse kunder. Det kan sandsynligvis også nås, men det dækker kun over den halve sandhed. Ifølge Mintzberg et al. (2002) kan der meget vel i kølvandet på »lean and mean« komme udbrændte ledere, vrede medarbejdere, ringere kvalitet som følge af produktivitetstiltag samt utilfredse kunder.

## Metode

Vi ser i det følgende på de undersøgelser om lean, som er afrapporteret i videnskabelige artikler. 107 tidsskrifter er blevet reviewet med henblik på at identificere artikler om lean (se liste på web-artiklen). Tidsskrifterne fordeler sig inden for fem faglige områder: 1) ledelse (50 tidsskrifter), 2) organisation (22 tidsskrifter), 3) produktion/supply chain (24 tidsskrifter), 4) offentlig sektor (7 tidsskrifter) og 5) servicesektor (4 tidsskrifter). Søgninger er sket i EBSCO Host – og er sket specifikt i hvert enkelt tidsskrift (»lean« i titel + det specifikke navn på tidsskriftet). Søgninger i de danske tidsskrifter er sket på tidsskrifternes hjemmesider. Denne proces gav en bruttoliste på 204 artikler. Et første indledende review af de 204 artikler førte til, at nogle artikler blev frasorteret, fordi der f.eks. var tale om ikke reviewede artikler (fagblade artikler, artikler i proceedings, book reviews). Denne indledende screeningsproces reducerede listen med artikler til et detaljeret review til 130. Processen med detaljerede reviews førte til en yderligere reduktion af artikler, der handler om lean (selvom lean indgik i deres artikler). Nettolisten af lean litteratur endte således på 123 (se den samlede liste i web-udgaven af artiklen). De 123 artikler er blevet reviewet ud fra et skema, som også fremgår af web-udgaven af artiklen.

## Analyse

Dette afsnit er disponeret i tre delafsnit. Det første afsnit analyserer, ud fra hvilke faglige vinkler lean er behandlet i litteraturen. Herefter følger et afsnit der, analyserer i hvilken grad lean er operationaliseret i de videnskabelige publikationer reviewet omfatter. Det sidste afsnit analyserer, i hvilken grad

Tabel 1: Fordeling af artikler på lean niveauer efter fagområde

Tidsskriftsfagområde\ lean niveauer	Antal	Filosofi	Principper	Værktøjer	Ingen
Ledelse	32	13	16	10	5
Organisation	16	11	6	4	3
Produktion/Supply Chain	73	38	46	30	6
Offentlig	0	0	0	0	0
Service	2	1	2	2	0
<b>I alt</b>	<b>123</b>	<b>63</b>	<b>70</b>	<b>46</b>	<b>14</b>

Note: Flere lean niveau angivelser har været mulig for hver artikel

Tabel 2: Faglig tilgang til lean fordelt efter tidsskriftsfagområder

Faglig tilgang\ tidsskriftsfagområde	Ledelse	Organisa- tion	Produktion/ Supply Chain	Offentlig	Service	I alt
Ledelsesmæssig/organisatorisk	12	9	25	0	0	46
Økonomisk/teknisk	16	5	42	0	2	65
Andet	4	2	6	0	0	12
<b>I alt</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>123</b>

de identificerede artikler redegør for effekten af lean – om der er evidens i lean.

### Faglige tilgange til lean

Inden for området produktion/SC fordeler artiklerne sig næsten ligeligt, hvad angår fokus på filosofi, principper og værktøjer, men der er dog en lille overvægt af artikler, som har fokus på lean principperne (se tabel 1).

Det samme billede gør sig gældende for artikler publiceret i ledelsesrelaterede tidsskrifter, hvorimod artikler i organisations- og tidsskrifter i højere grad fokuserer på filosofi.

Tabel 2 viser bidragenes fokus, hvor det er interessant, at de mest ledelsesorienterede tidsskrifter næsten har en ligevægt af bidrag, der har fokus på lean ud fra henholdsvis en ledelsesmæssig og organisatorisk vinkel i forhold til bidrag, der har en økonomisk teknisk indgangsvinkel til lean.

Kategorien »ledelsesmæssig/organisatorisk« benyttes om de bidrag, der retter sig imod det ledelsesmæssige ved implementering af lean, eller det at forandre en virksomhed, baseret på lean principper. Eksempler på bidrag i denne kategori er Robinson & Schroeder (2009) og Sánchez & Pérez (2001), der behandler arbejdsorganisering i forbindelse med lean og spe-

cifikt oprettelsen af high performance teams. Sánchez & Pérez (2001) behandler desuden også relationerne til leverandørerne i forbindelse med brug af JIT-principper i forsyningen. Skyrme (1994) behandler fleksibel arbejdsorganisering og opbygningen af en lean organisation. Den anden kategori »teknisk / økonomisk« indeholder bidrag, som er mere værktøjsorienterede end ledelsesorienterede. Taj & Berro (2006) anvender lean værktøjer til forbedring af en produktion (f.eks. value stream mapping). Oliver et al. (1994) undersøger performance målinger i forbindelse med lean og udpeger vigtige målepunkter. Tsai (2009) benytter matematiske modeller til at vurdere leverandør performance i forbindelse med lean koncepter, og Ward & Zhou (2006) undersøger sammenhænge mellem it-integration inden for virksomheden og imellem virksomheder i forbindelse med lean / JIT-produktion. De produktions/supply chain orienterede tidsskrifter synes at have en klar overvægt af bidrag, der er fokuseret på det økonomisk/tekniske i forhold til lean (som f.eks. Kanban, 5S og planlægningstavler).

Sammenfattende kan der konkluderes på denne delanalyse af, hvorledes lean er behandlet i videnskabelige peer-reviewede tidsskriftsartikler, at eksisterende bidrag om lean er domineret af bidrag inden for det tidsskriftsfagområde, hvorfra lean stammer (dvs. produktion/Supply Chain). Hovedvægten af bidrag har fokus på principperne i lean samt filosofien bag lean (jf.

Tabel 3: Klarhed over forudsætninger for lean fordelt efter fagområde

Forudsætninger for lean\ tidsskriftsfagområde	Ledelse	Organisation	Produktion/ SC	Offentlig	Service	I alt
Ja	9	3	27	0	1	40
Nej	23	13	46	0	1	83
<b>I alt</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>123</b>

Tabel 4: Definitioner af lean fordelt efter fagområde

Definition af lean\ tidsskriftsfagområde	Ledelse	Organisation	Produktion/ SC	Offentlig	Service	I alt
Ja	7	4	27	0	0	38
Nej	25	12	46	0	2	85
<b>I alt</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>123</b>

Tabel 5: Dokumenteret effekt efter metode (empirisk vs. konceptuel)

Dokumenteret effekt\ empirisk vs. konceptuelt bidrag	Empirisk	Konceptuelt	I alt
Ja	8	0	8
Nej	40	33	73
Usikkert	34	8	42
<b>I alt</b>	<b>82</b>	<b>41</b>	<b>123</b>

figur 1). Langt størstedelen af de identificerede artikler har fokus på produktionssektoren efterfulgt af sektorneutrale bidrag, service-sektoren og den offentlige sektor.

### Operationalisering af lean begrebet

De 123 artikler er også blevet reviewet med henblik på at identificere, hvorvidt der foretages diskussioner af forudsætningerne for at kunne implementere lean. I 40 ud af de 123 artikler er der medtaget diskussioner af, hvilke forudsætninger der bør være til stede, før lean giver mening (jf. tabel 3). Det er specielt bidrag om lean i tidsskrifter inden for ledelse og organisation, der ikke indeholder diskussioner af forudsætninger for lean.

Reviewet af artiklerne har også været fokuseret på, om de enkelte artikler indeholdt definitioner af lean (se tabel 4).

Det samme billede gør sig her gældende som ved forudsætningerne. 85 af artiklerne indeholder ingen definition af, hvad lean handler om. De artikler, der indeholder definitioner af lean, skriver f.eks. »Lean means manufacturing without waste«; »Waste is anything other than minimum amount of equipment, materials, parts and working time that are absolutely essential to production« (Taj & Berro, 2006). Et andet eksempel er: »Lean is about doing more with less« (Towill & Christopher, 2002). Eksemplerne viser, at der er stor variation i definitionerne af lean. I artikler om lean publiceret i ledelses- og organisationstidsskrifter er der kun definitioner af lean i en fjerdedel eller mindre af artiklerne.

Samlet set peger disse to analyser på, at lean er svagt operationaliseret i de internationale tidsskriftsartikler, der er reviewet i denne artikel. Angivelse af egentlige forudsætninger for lean samt konkrete definitioner af lean finder kun sted i en tredjedel eller mindre af de i alt 123 identificerede og reviewede artikler.

### Effekten af lean

Dette tredje analyseafsnit sætter fokus på, hvorvidt der i de reviewede artikler kan identificeres nogen dokumenteret effekt (evidens) af det konkrete arbejde med lean. Tabel 5 viser, hvor mange af artiklerne der indeholder en dokumenteret effekt af lean bestræbelserne.

I 73 artikler er der ingen dokumenteret effekt. I 34 artikler er det usikkert, hvorvidt der er en dokumenteret effekt. Det er ikke overraskende kun at finde dokumenteret effekt blandt de empiriske bidrag om lean. Et eksempel på et bidrag, der kan siges at dokumentere en effekt af lean, er Piercy & Rich (2009), der indeholder et studie af tre servicevirksomheder (banker) over to år. Projektet fokuserede på at optimere forretningsprocesserne i forhold til kvaliteten af den service, der blev ydet og gennemløbstiden på opgaverne i de involverede funktioner. Resultatet blev en signifikant reduktion af »work-in-progress«, opgaver på vej igennem processerne, samtidig med en væsentlig forbedring af produktiviteten i processerne. Udgangspunktet for forbedringerne var lean filosofien og lean værktøjerne (f.eks. proces kortlægning). Et andet eksempel på effekt af lean findes i Shah & Ward (2003), der bygger på en omfattende spørgeskemaundersøgelse hos ledere i amerikanske produktionsvirksomheder. Ud fra undersøgelsen konkluderes det, at der kan findes lean praksis i alle undersøgte industrier. Det påvises endvidere, at store virksomheder synes at have de nødvendige ressourcer til implementering af lean i modsætning til mindre virksomheder.

De identificerede artikler er gennemgået i forhold til, om der kan findes en dokumenteret effekt af de lean aktiviteter, der beskrives i bidragene. Da en overvejende del af bidragene er kvalitative (case studier), kunne det umiddelbart forventes, at det var muligt at identificere effekten af lean. Som tabel 6 viser, er der kun få bidrag der gør dette.

Tabel 6: Dokumenteret effekt fordelt efter lean niveauer

Dokumenteret effekt\ lean niveauer	Filosofi	Principper	Værktøjer	Ingen
Ja	2	6	5	0
Nej	44	36	20	11
Usikkert	17	28	21	3
<b>I alt</b>	<b>63</b>	<b>70</b>	<b>46</b>	<b>14</b>

Tabel 7: Dokumenteret effekt fordelt efter sektor

Dokumenteret effekt\ lean niveauer	Offentlig	Produktion	Service	Ingen bestemt sektor	I alt
Ja	1	5	2	0	8
Nej	4	47	8	14	73
Usikkert	4	30	3	5	42
<b>I alt</b>	<b>9</b>	<b>82</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>123</b>

Langt hovedparten af bidragene har ingen eller kun usikker dokumentation af effekten af lean. De bidrag, der giver en dokumentation, er hovedsagelig fokuseret på principperne og værktøjerne. De indeholder beskrivelser af, hvordan brugen af principperne og værktøjerne i det enkelte tilfælde har skabt forbedringer for en virksomhed og dermed en effekt af lean. Set i lyset af den kvalitative tilgang til beskrivelsen af lean er det overraskende, at langt størstedelen af bidragene ikke har nogen dokumenteret effekt.

Effekten af lean bestræbelserne er også analyseret i relation til, hvilken sektor det enkelte bidrag har fokus på (henholdsvis offentlig, produktion eller service). Som det fremgår af tabel 7, kan der ikke udledes en forskel mellem fokus på sektor i de enkelte forskningsbidrag og den dokumenterede effekt af lean indsatsen. Imidlertid må det bemærkes, at antallet af undersøgelser, der er foretaget inden for det offentlige og i servicesektoren, er så lavt, at grundlaget må anses for at være for spinkelt til at konkludere på.

De ovenfor beskrevne resultater omkring effekten af lean kan på niveauerne filosofi, principper og værktøjer beskrives som modstridende. Samlet set kan der på spørgsmålet om, hvorvidt lean har en positiv effekt på virksomheders konkurrenceevne også konkluderes, at effekten er meget tvivlsom og ikke underbygget af nogen tilstrækkeligt solide forskningsmæssige bidrag. Lean synes at have relativt ringe evne til at påvise tydelige forbedringer, som kan understøtte virksomheders konkurrenceevne.

### Konklusion

Ledelsen i såvel private som offentlige, produktions- eller servicevirksomheder skal til stadighed søge at sikre den bedst mulige konkurrenceevne for virksomheden. Lean har gennem en længere periode været fremme som en måde at øge konkurrenceevnen på i danske virksomheder uanset branche eller sektor. Denne artikel har overordnet stillet spørgsmålet, om lean er en hensigtsmæssig tilgang eller et ledelsesbegreb til at løfte denne opgave.

Ses der på de internationale erfaringer med at drage nytte af anvendelsen af lean til at løfte virksomheders konkurrenceevne, må svaret siges at være nej. De positive effekter af at kunne understøtte virksomheders konkurrenceevne forekommer alt for usikre til at kunne berettiggende anvendelsen af lean. Der mangler således nogle entydige resultater, som kan løfte bevisbyrden for at lean repræsenterer en hensigtsmæssig tilgang i forsøget på at styrke virksomheders konkurrenceevne. Dette gælder uanset branche eller sektor. Det betyder, at også for produktionsvirksomheder, indenfor hvilket område lean blev udviklet, mangler der nogle entydige resultater, som kan vise lean's evne til at styrke konkurrenceevnen. Dermed er det ikke sagt, at lean ikke kan føre til øget konkurrenceevne i virksomheder, men usikkerheden med at nå i mål synes at fremstå klart på baggrund af ovenstående litteraturgennemgang.

Analyseresultaterne viser således, at 115 ud af 123 artikler ikke rapporterer positive eller kun rapporterer usikre resultater af lean. Kun otte artikler viste et entydigt positivt resultat af at anvende lean og fem af disse er publiceret indenfor produktion/Supply Chain.

De manglende dokumenterede positive effekter af lean forekommer til dels at hænge sammen med den ringe tilbøjelighed, der har været til at redegøre for forudsætningerne for anvendelse af lean. Tilsvarende har der også været en forholdsvis ringe tilbøjelighed til at definere, hvad der forstås ved lean. Således er der kun i 38 ud af 123 artikler (tabel 4) anført en definition af lean. Skal der fortsat arbejdes med lean, må der i det mindste kræves, at det gøres klart, hvad der forstås ved begrebet, hvordan og under hvilke omstændigheder der findes en applicering af begrebet sted. Operationaliseringen af lean har med andre ord ikke været foretaget tilstrækkeligt entydigt indtil nu.

Behandlingen af lean niveauerne – filosofi, principper og værktøjer – har været næsten ligelig fordelt, dog med en lille overvægt lagt på principperne (tabel 1). Som et resultat af, at lean er opstået inden for produktionsområdet, forekommer det naturligt at de fleste undersøgelser og publiceringer er foretaget inden for dette område. I takt med at lean har spredt sig til andre områder, herunder ikke mindst service og den offentlige sektor, forekommer der dog at foreligge et udpræget behov for at gennemføre solide undersøgelser af effekterne af lean inden for disse to sektorer. Muligheden for, at der er tale om en »management fad«, forekommer derfor nærliggende med risikoen for, at to centrale områder for dansk økonomi udsættes for en »management kur«, som måske er nytteløs eller måske endog skadelig. Der er med andre ord behov for en bredere og mere dybtgående behandling af lean i den videnskabelige litteratur.

Ledelsesmæssigt står en række spørgsmål også åbne. For det første forekommer det problematisk at anvende lean som en løsning i situationer, hvor der er behov for en mere hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcer. Belægget for at lean virker andre steder end hos Toyota er for svagt rent videnskabeligt. For det andet, hvis man alligevel vil betjene sig af elementer fra lean-værktøjskassen, bør dette ske med omtanke. Specielt er det vigtigt at få specificeret betingelserne og få beskrevet hensigten med anvendelsen. For det tredje er det væsentligt at være opmærksom på grundideen om, at *det gælder om at fjerne spild!* Dette baserer sig på nogle grundantagelser, som tager afsæt i, at virkeligheden fuldt ud kan defineres, og der således ikke er behov for at tænke ud af boksen. For det fjerde er lean et eksempel på et dilemma med at anvende nye ledelsesbegreber. Nye ledelsesbegreber kan virke overbevisende, men de holder ikke nødvendigvis til en nærmere trykprøve.

## LITTERATUR

- Abdi, F., Shavarini, S.K. & Hoseini, S.M.S. (2006), "Glean lean: How to use lean approach in service industries", *Journal of Services Research*, Vol. 6, Special Issue, pp. 191-206.
- Abrahamson, E. (1991), "Management fads and fashions: The diffusion and rejection of innovation", *Academy of Management Review*, Vol. 26, No. 3, pp. 586-612.
- Abrahamson, E. (1996), "Management fashion", *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 1, pp. 254-286.
- Arlbjørn, J.S., Freytag, P.V. & de Haas, H. (2010), "Lean og evidens: En analyse af international litteratur og dansk litteratur", working paper 2010/4, Institut for Entreprenørskab og Relationsledelse, Syddansk Universitet.
- Arlbjørn, J.S., Nørby, M. (eds.), Norlyk, B., Wiborg, C. & Holm, N. (2008) *Lean uden grænser? – Lean i offentlige og private virksomheder* Academica, Århus.
- Atkinson, P. (2004), "Creating and implementing lean strategies", *Management Services*, Vol. 48, No. 2, pp. 18-33.
- Berggren, C. (1992) *Alternatives to Lean Production: Work Organization in the Swedish Auto Industry*, ILR Press, New York.
- Boyd, L. & Gupta, M. (2004), "Constraints management: What is the theory?", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 24, No. 4, pp. 350-371.
- Cooney, R. (2002), "Is 'lean' a universal production system? Batch production in the automotive industry," *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 22 No. 10, pp. 1130-1147.
- Ettore, B. (1997), "What's the next business buzzword?", *Management Review*, Vol. 86, No. 8, pp. 33-35.
- Gibson, J.W. & Tesone, D.V. (2001), "Management fads: Emergence, evolution, and implications for managers", *Academy of Management Executive*, Vol. 15, No. 4, pp. 122-133.
- Gupta, M.C. & Boyd, L.H. (2008), "Theory of constraints: A theory for operations management", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 28, No. 10, pp. 991-1012.
- Hallgren, M. & Olhager, J. (2009), "Lean and agile manufacturing: External and internal drivers and performance outcomes", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 29, No. 10, pp. 976-999.
- Hines, P., Holweg, M. & Rich, N. (2004), "Learning to evolve: A review of contemporary lean thinking", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 24, No. 10, pp. 994-1011.
- Hines, P. & Taylor, D. (2000) *Going Lean*, Lean Enterprise Research Centre, Cardiff Business School.
- Holweg, M. (2007), "The genealogy of lean production", *Journal of Operations Management*, Vol. 25, No. 2, 420-437.
- Infomedia (2011), søgning efter 'lean', i alle ord i hele artiklen. 07.08.2011.
- James-Moore, S.M. & Gibbons, A. (1997), "Is lean manufacture universally relevant? An investigative methodology," *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 17, No. 9, pp. 899-911.
- Kanji, G.K. & Asher, M. (1996) *100 Methods for Total Quality Management*, Sage Publications, London.
- Kollberg, B., Dahlgaard, J.J. & Brehmer, P.-O. (2007), "Measuring lean initiatives in health care services: Issues and findings", *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 56, No. 1, pp. 7-24.
- Liker, J.K. (2004) *The Toyota Way: 14 Management Principles from the World's Greatest Manufacturer*, McGraw-Hill, New York.
- Mehri, D. (2006), "The darker side of lean: An insider's perspective on the realities of the Toyota Production System", *Academy of Management Perspectives*, Vol. 20, No. 2, pp. 21-42.
- Mintzberg, H., Simons, R. & Basu, K. (2002), "Beyond selfishness", *MIT Sloan Management Review*, Vol. 44, No. 1, pp. 67-74.
- Oliver, N., Delbridge, R., Jones, D. & Lowe, J. (1994), "World class manufacturing: Further evidence in the lean production debate", *British Journal of Management*, Vol. 5, No. 2, pp. 53-63.
- Piercy, N. & Rich, N. (2009), "Lean transformation in the pure service environment: The case of the call service centre", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 29, No. 1, pp. 54-76.
- Pettersen, J. (2009), "Defining lean production: Some conceptual and practical issues", *The TQM Journal*, Vol. 21, No. 2, pp. 127-142.
- Radnor, Z.J. & Boaden, R. (2004), "Developing an understanding of corporate anorexia", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 24, No. 4, pp. 424-440.
- Robinson, A.G. & Schroeder, D.M. (2009), "The role of front-line ideas in lean performance improvement", *Quality Management Journal*, Vol. 16, No. 4, pp. 27-40.
- Sánchez, A.M. & Pérez, M.P. (2001), "Lean indicators and manufacturing strategies", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 21, No. 11, pp. 1433-1451.
- Schniederjans, M.J. (1993) *Topics in Just-In-Time Management*, Allyn and Bacon, Boston.
- Schonberger, R. (2007), "Japanese production management: an evolution—with mixed success", *Journal of Operations Management*, Vol. 25, No. 2, pp. 403-419.
- Shah, R. & Ward, P.T. (2007), "Defining and developing measures of lean production", *Journal of Operations Management*, Vol. 25, No. 4, pp. 785-805.
- Shah, R. & Ward, P. (2003), "Lean manufacturing: Context, practice bundles, and performance", *Journal of Operations Management*, Vol. 21, No. 2, pp. 129-149.
- Skyrme, D.J. (1994), "Flexible working: Building a lean and responsive organization", *Long Range Planning*, Vol. 27, No. 5, pp. 98-110.
- Spear, S. & Bowen, H.K. (1999), "Decoding the DNA of the Toyota production system", *Harvard Business Review*, Vol. 77, No. 5, pp. 97-106.
- Staw, B. & Epstein, L. (2000), "What bandwagons bring: Effects of popular management techniques on corporate performance, reputation and CEO pay", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 45, No. 3, pp. 523-556.
- Taj, S. & Berro, L. (2006), "Application of constrained management and lean manufacturing in developing best practices for productivity improvement in an auto-assembly plant", *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, No. 3/4, pp. 332-345.
- Taylor, F.W. (1911) *The Principles of Scientific Management*, Harper and Brothers, New York.
- Tsai, W.C. (2009), "Fuzzy measures of supplier evaluation under Lean concepts", *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 60, No. 7, pp. 1005-1011.
- Towill, D. & Christopher, M. (2002), "The supply chain strategy conundrum: To be lean or agile or to be lean and agile?", *International Journal of Logistics: Research and Applications*, Vol. 5, No. 3, pp. 299-309.
- Swank, C.K. (2003), "The lean service machine", *Harvard Business Review*, Vol. 81, No. 10, pp. 123-129.
- Ward, P. & Zhou, H. (2006), "Impact of information technology integration and lean/just-in-time practices on lead-time performance", *Decision Sciences*, Vol. 37, No. 2, pp. 177-203.
- Womack, J.P. & Jones, D.T. (1996) *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Organisation*, Rawson Associates, New York.
- Womack, J.P., Jones, D.T. & Roos, D. (1990) *The Machine that Changed the World*, Harper Perennial, New York.