

Kinas bruk av økonomisk statshåndverk: Hva Kina vil og hva det får til

Petter Y. Lindgren og Kristin Waage¹
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Norge

Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control

William J. Norris
Cornell University Press, 2016

Currency Statecraft: Monetary Rivalry and Geopolitical Ambition

Benjamin J. Cohen
University of Chicago Press, 2019

The BRICS and Collective Financial Statecraft

Cynthia Roberts, Leslie Armijo og Saori Katada
Oxford University Press, 2017

The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific

Michael Clarke, Matthew Sussex og Nick Bisley (Red.)
Lexington Books, 2020

¹ Forfatterne er oppstilt alfabetisk slik det praktiseres i samfunnsøkonomi. Rekkefølgen indikerer verken innsats eller bidrag. Bokessayet er en del av prosjektet Norsk sårbarhet og handlingsrom overfor kinesisk bruk av sammensatte virkemidler (NORSAM), som er finansiert av Forsvarsdepartementet.

*Kontaktinformasjon: Petter Y. Lindgren, petter.lindgren@ffi.no; Kristin Waage, kristin.waage@ffi.no

©2021 Petter Y. Lindgren & Kristin Waage. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Lindgren, P. Y. & Waage, K. (2021). Kinas bruk av økonomisk statshåndverk: Hva Kina vil og hva det får til. *Internasjonal Politikk*, 79(4), 331–340. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3165>

Sammendrag

Den fremvoksende supermakten og gigantøkonomien Kina har vist vilje og evne til å ta i bruk økonomiske virkemidler for å forme ikke bare egen region, men også for å skaffe global innflytelse. I dette bokessayet tar vi for oss fire bidrag om ulike sider ved Kinas økonomiske statshåndverk. Bøkene handler om graden av kontroll over kommersielle aktører i Kinas bruk av økonomisk statshåndverk (Norris, 2016), valutahåndverk og Kinas forsøk på å internasjonalisere sin valuta renminbi (Cohen, 2019), Kinas kollektive finanshåndverk gjennom BRICS-samarbeidet (Roberts et al., 2017) og Kinas gigantiske infrastrukturprosjekt (Clarke et al., 2020). Samlet viser bøkene spennet i økonomiske virkemidler Kina har til rådighet. Vi har en klar agenda med lesningen. Vi lurer først på hva som er de innovative aspektene ved bidragene. Dernest bruker vi bøkene til å svare på tre problemstillinger knyttet til Kinas fremvekst og dets økonomiske statshåndverk: (i) hva er Kinas ambisjoner?, (ii) hva gjør Kina? og (iii) leverer Kina på ambisjonene? Til slutt forsøker vi å løfte blikket og diskutere kort hvordan kunnskapstilstanden kan bedres fremover.

Nøkkelord: Kina • økonomisk statshåndverk • verdensorden
• geo-økonomi • makt

Lenge var sikkerhet og økonomi ansett som separate domener i internasjonal politikk. Tradisjonell militær makt og suverenitetshåndhevelse hørte til det første domenet, mens rene kommersielle transaksjoner på tvers av land hørte til det andre domenet. Unntaket var bruken av økonomiske sanksjoner for å oppnå utenrikspolitiske mål, med en stor litteratur på ulike virkemidler og deres effekter. Med globalisering og tettere sammenveving av verdens økonomier, større global spredning av produksjon, investeringer og handel – fra Vesten til Østen, så å si – og fremveksten av nye stormakter, som BRICS-landene, har bruken av økonomiske virkemidler i større grad blitt satt på dagsorden også i sikkerhetslitteraturen. (Waage, Kvalvik et al., 2021a, 2021b; Waage, Lindgren et al., 2021).

Den fremvoksende supermakten Kina har utvist vilje og evne til å ta i bruk økonomiske virkemidler for å forme ikke bare sin egen region, men også for å skaffe global innflytelse. Kina øker sin makt gjennom investeringer i infrastruktur, bedrifter og teknologi, gjennom å styrke egen valuta og landets posisjon i globale finansinstitusjoner, og gjennom å skaffe tilgang til råvarer verden over. Kinas innflytelse i verdenspolitikken er voksende, og bruken av økonomiske virkemidler kan ha konsekvenser også for småstaten Norge på den andre siden av det eurasiske kontinentet.

I dette bokessayet tar vi for oss fire bidrag om ulike aspekter ved Kinas økonomiske statshåndverk. Med økonomisk statshåndverk mener vi bruken av økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske eller politiske mål. Vi har valgt ut bidrag som vi mener til sammen gir en bred og helhetlig innsikt i både mulighetene og

utfordringene Kina står overfor når de griper til verktøy i det økonomiske domenet for å oppnå sine kortsiktige og langsiktige mål. Bøkene handler om henholdsvis graden av kontroll over kommersielle aktører i Kinas bruk av økonomisk statshåndverk (Norris, 2016), valutahåndverk og Kinas forsøk på å internasjonalisere sin valuta renminbi (Cohen, 2019), Kinas kollektive finanshåndverk gjennom BRICS-samarbeidet (Roberts et al., 2017) og Kinas gigantiske infrastrukturprosjekt (Clarke et al., 2020). Samlet viser bøkene spennet i økonomiske virkemidler Kina har til rådighet. Bøkene fremhever også hvordan Kina både kan være avhengig av andre stater og – ikke minst – kommersielle aktører for å lykkes.

Vi har en klar agenda med lesningen. Vi lurer først på hva som er de innovative aspektene ved bidragene. Dernest bruker vi bøkene til å svare på tre problemstillinger knyttet til Kinas fremvekst og dets økonomiske statshåndverk: (i) hva er Kinas ambisjoner?, (ii) hva gjør Kina? og (iii) leverer Kina på ambisjonene? Til slutt forsøker vi å løfte blikket og diskutere kort hvordan kunnskapstilstanden kan bedres fremover.

Kinas evne til å kontrollere kommersielle aktører

William J. Norris sin bok om Kina er et velkomment og innovativt bidrag inn i litteraturen om økonomisk statshåndverk. Han trekker veksler på samfunnsøkonomisk teori om prinsipal-agentforhold til å argumentere for at Kina (og andre stater) ikke alltid har evnen til å oversette vilje til å bruke økonomiske muskler for å oppnå strategiske og politiske mål til faktisk måloppnåelse. Han fremhever at økonomiske transaksjoner på tvers av landegrensler i all hovedsak utføres av kommersielt orienterte virksomheter, og at økonomisk statshåndverk derfor i stor grad avhenger av statsledelsens evne til å kontrollere atferden til aktører som helst vil tjene penger i stedet for å adlyde statsledelsen. Prinsipal-agentteori beskriver utfordringene for prinsipalen (den kinesiske statsledelsen) som skal overlate ansvaret for aktivitet til agenten (kommersielle aktører) når preferanser, interesser og insentiver er ulike. Selv om slik teori er standard i økonomifaget, er det oppsiktsvekkende lite forskning på staters evne til å kontrollere eget lands aktører som faktisk skal utføre håndverket i internasjonal politikk. Her tar altså Norris litteraturen i en spennende retning og gjør det til gagns: Han tilbyr en fullverdig teori om når vi kan forvente at den kinesiske statsledelsen er i stand til å kontrollere kommersielle aktører.

Norris' teori består av fem dimensjoner. Den første dimensjonen handler om markedsstrukturen kommersielle aktører opererer i. Markedet må ikke ha for få aktører – da blir de for sterke vis-a-vis staten – men heller ikke for mange aktører – Da blir det fort uoversiktlig for staten og lett å unngå statlige ordrer. Et passe antall aktører, som i et oligopol, øker sjansene for kontroll. Den andre dimensjonen handler om statens enhet: Jo mer enhetlig staten opererer, det vil si, jo mer samkjørte ulike departementer, etater eller politiske fraksjoner er, desto vanskeligere er det for markedsaktører å spille dem opp mot hverandre, og desto lettere er det for staten å

oppnå kontroll over de kommersielle aktørene. De tre siste dimensjonene handler om relasjonen mellom staten og de kommersielle aktørene: liknende mål, selskapene rapporteringsstruktur og relativ ressursfordeling mellom staten og aktørene. Jo mer målene til stat og aktører likner, desto større sjanse for kontroll. Med rapporteringsstruktur menes eierskap (statlig eller privat?), ledelsesordning (utpeker staten eller virksomheten lederne?) og finansieringsordning (statlig eller privat finansiering?). Jo mer direkte staten er inne i virksomheten (som eiere, valg av ledelse eller med finansiering), desto større kontrolllevne kan forventes. Den relative ressursfordelingen vil også påvirke kontrollen. Når staten har mye kunnskap og ressurser sammenlignet med de kommersielle aktørene, bedres staten evne til kontroll.

Denne teorien om den kinesiske statens evne til kontroll over kommersielle aktører tester Norris ut på tre områder med to-tre caser per område: Kinas forsøk på å sikre seg strategiske ressurser, Kinas forsøk på å ha innflytelse over Taiwan og hindre at øysamfunnet krever juridisk suverenitet og Kinas bruk av statlige investeringsfond. Funnene hans tyder på at teorien kan forklare utfallene.

Men hvordan besvarer Norris våre spørsmål? Kina *vil* opprettholde kommunistpartiets kontroll over Kina, maksimere Kinas evne til å forme det internasjonale miljøet, diversifisere tilgangen til energi og andre naturressurser og begrense «det internasjonale rommet» til Taiwan (s. 55–57). Økonomisk vekst er også et mål for regimet, både som et mål i seg selv og for å styrke partiets evne til å holde seg ved makten. Videre identifiserer Norris et skille omtrent ved finanskrisen i 2008 i hva Kina *gjør*: mens Kina tidligere benyttet utenrikspolitiske instrumenter for å styrke den økonomiske veksten, har Kina begynt å bruke økonomiske instrumenter for å nå sine utenrikspolitiske mål. Bruk av økonomisk makt er mindre truende enn bruk av militær makt, skaper oppfatninger om vinn-vinn-situasjoner hos samarbeidspartnere og styrker Kinas økonomiske vekst.

Leverer Kina på ambisjonene? Boken til Norris forsøker ikke å svare generelt på dette, men lærdommen fra de tre empiriske områdene han studerer er at Kina har både lyktes og mislykkes i sine forsøk på å bruke økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål, avhengig av evnen til å kontrollere de kommersielle aktørene. Hvorvidt Kina kan levere på bruken av økonomiske muskler handler derfor om kontroll over disse aktørene. Skurrer det på dimensjonene til Norris, er sannsynligheten for at Kina vil lykkes i bruken av økonomiske virkemidler lavere.

Kinas valutahåndverk

Benjamin J. Cohen er *the grand old man* innenfor studiet av pengers betydning i internasjonal politisk økonomi. I hans nyeste bidrag om valutahåndverk – en undergruppe av økonomisk statshåndverk – utvikles en sparsommelig teori om atferden til stater som opplever internasjonalisering av egen valuta. I stedet for å lene seg på en vanlig antakelse om at stater til enhver tid søker å maksimere egen makt ved å utnytte slik internasjonalisering, tilbyr han en mer nyansert teori om at tilbøyeligheten til

å støtte en slik internasjonalisering hviler på hvorvidt landets eliter ønsker å bli en stormakt innen finans eller mer generelt. Slike geopolitiske ambisjoner skapes av de underliggende kognitive strukturene i et land med tilhørende verdier, normer og perspektiver på hvilken plass landet har i det internasjonale samfunn. Valutapolitikken et land fører er dermed avhengig av dets nasjonale identitet.

Samtidig er handlingsrommet til å velge å støtte en internasjonalisering av egen valuta bestemt av i hvilken grad økonomiske aktører i utlandet, som investorer bedrifter, forbrukere, sentralbanker og politiske myndigheter, finner det interessant og lønnsomt å benytte valutaen som transaksjonsmiddel og oppbevaringsmiddel. Samfunnsøkonomisk teori kan derfor forklare mulighetene til land for internasjonalisering (etterspørselssiden), men hvordan eierlandet responderer på internasjonalisering er politikk (tilbudssiden). Det er politiske vurderinger som ligger til grunn for hvordan gevinster og kostnader sammenstilles til politiske valg.

Cohen presenterer en syklisk tilnærming til internasjonale valutaers liv: de har en ung, en moden og en nedadgående periode. Ingen internasjonale valutaer varer evig. I hver fase står hjemstaten overfor tre valg: støtte eller motarbeide internasjonaliseringen, eller passivt utnytte fordelene uten å ta på seg særlig med kostnader. I den empiriske gjennomgangen av britiske pund, amerikanske dollar, tyske mark, japanske yen og kinesiske renminbi, finner han at den nasjonale identiteten og de geopolitiske ambisjonene i stor grad forklarer de ulike statenes tilbudsidepolitikk – støtte, motarbeidelse eller passivitet – overfor sin egen valutas internasjonale stilling i de tre fasene.

I det nest siste kapittelet – «When Statecrafts Collide» – analyserer Cohen fremveksten av renminbi på den internasjonale arena. Her svarer Cohen på våre tre spørsmål om Kina. Kina vil ha en verdensvaluta, og utfordrer med det USA: «Dette er det sentrale dramaet på verdens monetære scene i dag» (s. 149, vår overs.). Landet er villig til å ta kostnadene av en slik utfordring. Cohen mener at for Kinas eliter er «kollisjonen av valutastatshåndverk kun én front i det de anser som en episk konfrontasjon mellom verdensmakter – en kamp, derfor, om global dominans i det 21. århundre» (s. 153, vår overs.).

Gitt mulighetsrommet mener Cohen at Kina har ført en suksessfull og aggressiv politikk for å støtte internasjonalisering av yuan. Men han tror ikke vi vil se et globalt pengesystem der renminbi tar plassen til dollar. I stedet tror Cohen at vi vil se et mer multipolart monetært system der flere valutaer, som renminbi, rubler, indiske rupees og brasilianske real, vil ta en større plass og slik redusere dollarens betydning.

Kinas finansielle statshåndverk og BRICS

I bidraget til Cynthia Roberts, Leslie Armijo og Saori Katada settes Kinas samarbeid med Brasil, Russland, India og senere Sør-Afrika i gruppen som kalles BRICS under lupen. Fokuset for boken er det kollektive BRICS-samarbeidet innenfor finanshåndverk, en subgruppe av økonomisk statshåndverk som omfatter forsøk på styrke egne

valutaers stilling (som hos Cohen), men også arbeid for å forbedre landenes makt og innflytelse i internasjonale finansmarkeder og i globale finansinstitusjoner som IMF og Verdensbanken. Boken tar for seg veksten i den relative betydningen av disse fremvoksende økonomiene i internasjonal økonomi og finans (kapittel 2), deres kollektive arbeid for å fremme egne valutaer, investeringer og status i internasjonale organisasjoner (kapittel 3) og de individuelle landenes vurderinger og prioriteringer i BRICS-samarbeidet (kapittel 4).

Forfatterne gjør et spennig grep når de viser hvordan BRICS kan sees på som en klubb (i samfunnsøkonomisk forstand) som ved samarbeid skaper klubbgodet internt – altså goder som verken er private eller offentlige, men er ekskluderbare og i stor grad ikke-rivaliserende goder. Med stormakter som Kina, Russland og India som medlemmer er det en krevende forsamling å holde sammen. Hvorfor vil land med såpass ulike interesser samarbeide på den internasjonale finansarenaen? Aversjonen mot USA og vestlige lands dominans i internasjonal finans og globale finansinstitusjoner og mulighetene til å løse felles utfordringer fungerer graviterende for BRICS-landene.

Samtidig er motsetningene store: Russland og India er jo naboer, og også konkurrenter, med Kina i stormaktpolitikken, og ingen av de andre BRICS-landene er i nærheten av å kunne trekke på Kinas økonomiske og finansielle muskler. Kina har – med sin massive opphopning av utenlandsk valuta, gryende internasjonale valuta og industrialiserte økonomi – kapasitet til å forfølge større påvirkningskraft i internasjonal finans alene. Denne evnen disiplinere de andre medlemslandene, både i hva de kan forvente å få Kina med på og i hvem som trekker det lengste strået i klubbens kompromisser. Men Russland og India har jo begrensede finanskort å spille med og BRICS-samarbeidet har derfor vært attraktivt, på tross av Kinas dominans i gruppen.

Så hva er de underliggende ambisjonene Kina har ønsket å forløse med BRICS? Foruten å stå opp mot vestlig dominans i global finansstyring, har Kina benyttet BRICS til å øke sin stemme internasjonalt, unngå å bli sett på som en trussel ved å styrke prestisjen og legitimiteten som det ledende utviklingslandet og tilfredsstillende et diversifisert hjemlig publikum som et land som sikrer sine utenlandsinvesteringer og tar en større plass internasjonalt.

I perioden som studeres her, fra tidlig på 2000-tallet til 2016, har Kina og BRICS drevet frem reformer av eksisterende globale institusjoner, men også etablert egne multilaterale finansinstitusjoner, stått imot vestlige lands bruk av markedsmakt og promotert nye finans- og pengemarkeder. Samtidig har Kina etablert finansielle institusjoner og investeringsprosjekter på egen hånd. Forfatterne mener at BRICS har fått til mye på kort tid i et finanssystem og i globale institusjoner med sterk vestlig dominans. Et ubesvart spørsmål er om Kina vil benytte seg av kompromissorienterte BRICS eller ta saken i egne hender fremover. Og selv om det er mulig at Kina fortsatt finner BRICS interessant både som partnere i å styrke renminbi som internasjonal valuta og øke Kinas vekt i globale finansinstitusjoner, vil Russland og India fortsette å støtte Kina i dette?

Kinas gigantiske infrastrukturprosjekt

Michael Clarke, Matthew Sussex og Nick Bisley er redaktører av en antologi utarbeidet av totalt femten forskere om Kinas belte-og-veiinitiativ (BRI) og regional orden i det indo-pasifiske området.² BRI er et av verdenshistoriens største infrastrukturprosjekt, rettet i hovedsak kontinentalt vestover mot Sentral-Asia og sjøveien sør mot Sørøst-Asia og vestover mot Sør-Asia, Midtøsten og Afrika. Målene til prosjektet er fysisk tilkobling slik at handel og investeringer flyter lettere, økt utvikling i naboland og i Kinas mindre utviklede områder og redusert maritim sårbarhet for Kina.

Den gamle ordenen i regionen var karakterisert av USAs militære dominans, av en stilltiende aksept blant alle landene om dette faktum og av at sikkerhet og økonomi gikk hånd i hånd. Kinas enorme økonomiske og militære vekst har forrykket denne ordenen. Gjennom BRI vil Kina styrke sin kommersielle og fysiske tilstedeværelse i kontinentale og maritime Asia. Det er ett av grepene i en ambisiøs utenrikspolitikk forfatterne mener reflekterer en vilje både til å akseptere kjerneprinsipper i internasjonal politikk – suverenitet og ikke-intervensjon – men også til å forme sitt nabolag mer i tråd med egne interesser.

Hvis man sammenligner analysene av BRICS og finanshåndverk med studiene av BRI, finner en noen interessante likheter og forskjeller. Der det finansielle statshåndverket er basert på samarbeid mellom Kina, Russland og India, er BRI en politikk med Kina alene i førersetet. Både India og Russland grenser til Kina, er tradisjonelle konkurrenter og tidvis fiender av Kina og har økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser i mange av landene som Kina nå forsøker å knytte seg nærmere til. For Russland minner Kinas BRI-politikk om BRICS-samarbeidet. Russland møter en langt sterkere økonomisk og politisk partner i Kina i Sentral-Asia. Kapittelet om Russland argumenterer for at BRI kan lede til tre utfall: et scenario med stormaktskonkurransen mellom Kina og Russland i Sentral-Asia, et scenario hvor Kina dominerer såpass kraftig at både Russland og sentralasiatiske land imøtekommer Kinas voksende økonomiske og sikkerhetspolitiske innflytelse, og et scenario der Russland, på grunn av konflikten med Vesten, blir fanget inne med Kina. Ingen av disse kan vel sies å være spesielt gode for Russland, men scenario 2 og 3 må vel sies å være gode for Kina.

For India stiller det seg annerledes. I BRICS har landet i likhet med Russland møtt den krevende balansegangen mellom å styrke egne interesser og styrke Kinas fremmarsj som global økonomi og stormakt. Kinas BRI-politikk med investeringer i naboland som Pakistan, Sri Lanka og Myanmar, derimot, er mer eksplisitt truede for Indias ønske om sikkerhet og innflytelse i sine nærområder. Forfatterne av kapitlene to og åtte om India konkluderer med at India har respondert med en mer aggressiv tone overfor Kina, med etablering av egne infrastrukturprosjekter i

² For en mer dyptpløyende anmeldelse, se Waage & Lindgren (2021).

regionen, inklusive i Afrika, og med å utvide samarbeidet økonomisk og sikkerhetspolitisk med Japan, men også med USA og Australia.

Sørøst-Asia utgjør en sentral region for de maritime investeringene i BRI. Mange av landene der er skeptiske til Kinas intensjoner og dets økende innflytelse økonomisk og sikkerhetspolitisk i regionen. Kina har derimot benyttet økonomisk statshåndverk til å skape avhengighet i noen få land, som Kambodsja og Laos, og slik stoppet motstand fra den konsensusorienterte organisasjonen for sørøstasiatiske land – ASEAN. Selv for øykonfliktene i Sør-Kina-havet, den største sikkerhetspolitiske trusselen for flere av ASEAN-medlemmene, har ikke landene evnet å bli enige om en felles front mot Kina. Her konkluderes det med at «mange i Vesten liker kanskje ikke Kinas geoøkonomiske praksiser, men de burde nok bli vant til dem. De er allerede det i Sørøst-Asia» (s. 195, vår overs.).

Kina benytter sine økonomiske muskler for å skape en region i sitt bilde, en region med høy veksttakt, men med tette bånd til den kinesiske gigantøkonomien. Regionens stormakter sliter med å respondere på dette gigantprosjektet. Boken tar i liten grad opp om Kina har lyktes med å nå ambisjonene sine, men BRI er jo kun i startgropen og tiden vil vise om Kina lykkes. Men selv hvis Kina får til kun en mindre andel av planene vil BRI bidra til å trekke det kontinentale og maritime Asia i en mer sino-orientert retning, til Japan, India, Russland, USA og Australias irritasjon.

Kunnskapstilstanden i studiet av Kinas bruk av økonomisk statshåndverk

Det er ingen tvil i litteraturen om at Kina bruker og vil fortsette å bruke sine økonomiske og finansielle muskler til å fremme sine interesser både i Øst-Asia og globalt. Gjennom økonomisk statshåndverk forsøker Kina å nå strategiske mål som å styrke sin egen ressursikkerhet, legge til rette for videre økonomisk vekst og generelt styrke partiets evne til å holde seg ved makten. Det er også ved å ty til økonomisk statshåndverk at Kina har lyktes med å reformere det internasjonale systemet, trekke land og regioner i en mer sino-orientert retning – og samlet sett utfordre den vestlige dominansen i internasjonal politikk. Bøkene viser at Kina utnytter et bredt spekter av økonomiske virkemidler, fra investeringer regionalt og globalt, til kollektivt finanshåndverk som etableringen av nye multilaterale finansinstitusjoner, og til promoteringen av renminbi som en sentral valuta i internasjonale transaksjoner. På den måten sikrer Kina seg tilgang til strategiske eiendeler som naturressurser og infrastruktur i tillegg til å øke sin makt og innflytelse både i sitt eget nabolag og globalt.

Selv om bøkene viser hvordan økonomisk statshåndverk allerede har bidratt til å fremme Kinas interesser – og har (stort) potensial til å fortsette å gjøre det – vil kommunistpartiet måtte manøvrere i et krevende landskap fremover. En viktig innsikt fra lesningen er at økonomisk statshåndverk fordrer kontroll over kommersielle aktører, noe selv ettpartistaten Kina ikke er garantert. En annen er at Kina også er avhengig av økonomisk samarbeid med naboland, andre fremvoksende økonomier

og vestlige land for fortsatt økonomisk vekst og politisk innflytelse. Mange land tilpasser seg den nye verdensordenen som trer frem ved å «hedge» mellom Vesten og Kina. Det gjenstår også å se hvordan USAs (og alliertes) respons til utfordrerene i øst påvirker Kinas muligheter til å utnytte økonomiske virkemidler på samme måte som de har gjort frem til nå. I Vesten øker oppmerksomheten rundt koblingen mellom økonomisk aktivitet og nasjonal sikkerhet, som kan by på nye utfordringer for Kinas økonomiske statshåndverk.

En av svakhetene ved disse fire bøkene, og litteraturen mer generelt, er falkeblikket på økonomi og lite analyse av hvordan økonomiske virkemidler kan åpne opp for bruk av andre typer virkemidler som militærmakt, diplomati og cyber-, etterrettings- og påvirkningskampanjer. I mange tilfeller kan det være mest kraft i økonomiske virkemidler når de blir kombinert med virkemidler fra andre domener. En annen svakhet er mangel på analyse av hvilke økonomiske kostnader og risikoer Kina pådrar seg med å involvere seg økonomisk regionalt og globalt i den størrelsesorden de planlegger. Hvis vi visste mer om gevinstene versus kostnadene ved hvert virkemiddel, ville vi også forstått bedre hva som er rimelig å forvente fremover av den asiatiske gigantøkonomien. Den siste svakheten fra vårt norske ståsted er at bøkene, og litteraturen, er mest opptatt av Kina i sin region, Kina versus USA og Kina i andre utviklingsland. Det er begrenset hvilken plass Europa, og spesielt småstater som Norge, får i analysene av Kina, og mindre å hente for nordmenn som er opptatte av å forstå hvordan Kinas fremvekst vil forme vår egen økonomiske og sikkerhetspolitiske fremtid.

Til slutt noterer vi oss at bøkene vi har analysert her er gode på å vise hva Kina vil og hva landet gjør. Det er mer krevende å oppsummere om de har levert på ambisjonene sine, fordi en da må vurdere både mulighetsrommet, innsatsen og kostnadene, samt resultatene. Men at Kina har fått til mye, er det ikke tvil om. Bøkene rustet oss definitivt til å følge med på Kinas økonomiske statshåndverk i det 21. århundre.

Om forfatterne

Petter Y. Lindgren forsker på personelløkonomi, forsvarsøkonomi, ulikhet og fattigdom, sikkerhetspolitikk i Øst-Asia, samt økonomiske virkemidler i internasjonal politikk.

Kristin Waage forsker på forsvarsøkonomi, effektivisering, kunstig intelligens, samt økonomiske virkemidler i internasjonal politikk.

Referanser

- Waage, K., Kvalvik, S. & Lindgren, P. Y. (2021a). *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?* FFI-rapport 20/03149, Kjeller.
- Waage, K., Kvalvik, S. & Lindgren, P. Y. (2021b). *Investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?*, *Norsk Militært Tidsskrift*, 191(3), 14–21.

Waage, K. & Lindgren, P. Y. (2021). Book review: The belt and road initiative and the future of regional order in the Indo-Pacific. *International Journal of Asian Studies*, 1–4.

Waage, K., Lindgren, P. Y., Kvalvik, S. N., Haukland, M., Isaksen, T. B. & Moe, O. D. (2021). *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål – en oversikt*. FFI-notat 21/00140, Kjeller.

Abstract in English

China's Economic Statecraft: Ambitions, Behavior, and Achievements

The rise of China as a superpower and economic giant has massive consequences for world politics. China has ambitions and capabilities to make use of its new economic muscles to not only shape its own region but also to increase its influence globally. In this book essay, we analyze four contributions to various facets of Chinese economic statecraft. The books concern the level of control of commercial actors in the Chinese leadership's economic statecraft (Norris, 2016), currency statecraft and China's attempts to internationalize its currency (Cohen, 2019), China's collective financial statecraft through the BRICS cooperation (Roberts et al., 2017), and China's enormous infrastructure project (Clarke et al., 2020). Taken together, the books show the extensive scope in the economic tools China has at its disposal. We have a clear agenda with our reading. We are predominantly interested in the innovative aspects of the contributions. We also use the books to answer three research questions concerning China's rise and its economic statecraft: (i) what are China's ambitions?, (ii) what is China's behavior?, and (iii) does China achieve its ambitions? Finally, we build on our reading of the contemporary literature on economic statecraft to outline some blind spots in the research field.

Keywords: China · economic statecraft · world order · geo-economics · power