

China als hegemoon

De sterke groei van China en de daarmee samenhangende toename van het Chinese aandeel in de wereldproductie is de belangrijkste geo-economische verschuiving van de naoorlogse periode. Welke gevolgen heeft de opkomst van China voor het bestuur en de bestuurbaarheid van het mondiale economische systeem?

PETER VAN BERGEIJK

Hoogleraar aan het Instituut voor Sociale Studies van de Erasmus Universiteit Rotterdam

De mondiale instituties en de normen en regels die de basis zijn voor de wereld-economie, zijn een mondiaal collectief goed. Elk land profiteert bijvoorbeeld van het IMF of de Wereldhandelsorganisatie, die toeziet op de naleving van afspraken over de handel tussen landen.

De productie van zulke goederen vereist collectieve actie, maar hier speelt ook het vrijbuitersprobleem (Olson, 1965; 1982). Het dilemma van collectieve actie is immers dat iedereen van zulke collectieve goederen profiteert, maar dat er onvoldoende prikkels zijn om bij te dragen aan de kosten van het scheppen of in stand houden ervan. Indien de voordelen van een collectief goed onvoldoende geconcentreerd zijn (dat wil zeggen dat deze door te velen moeten worden gedeeld) of onvoldoende toe te eigenen zijn, dan worden er te weinig collectieve goederen geproduceerd.

Dit probleem van onderproductie wordt op internationaal niveau nog veel ernstiger door het ontbreken van een sociaal contract. Er is geen wederzijds belang bij het behouden van internationale standaarden. Daarom worden mondiale collectieve goederen alleen geproduceerd indien de hegemoon – het land dat toonaangevend is in politiek, handel, cultuur en ideologie – een voldoende groot aandeel heeft in de wereld-economie (Kindleberger, 1981; 1986). Hierbij gaat het overigens niet alleen om de omvang van de hegemoon, maar ook om de fragmentatie van de rest van de wereld-economie (Van Bergeijk, 2013).

Voor de vormgeving van internationale instituties is het dus belangrijk welk land de leidende positie in de wereld-economie inneemt. Dit land draagt immers het grootste deel van de kosten van het in stand houden van het internationale systeem, maar kan ook de normen, regelgeving en instituties beïnvloeden. In dit artikel laat ik zien welke rol China hierin speelt.

VAN HEGEMOON TOT HEGEMOON

Om de rol van China in de wereld-economie te duiden, kijken we eerst naar het aandeel van China in de mondiale productie (figuur 1). Uit de figuur blijkt het opmerkelijke herstel van China's aandeel in de wereld-economie en een terugkeer naar een langetermijnevenwichtswaarde, naar de economische *status quo ante*.

Het grote aandeel van China in de wereld-economie is vanuit economisch-historisch perspectief zeker geen nieuw fenomeen. Tot en met de zeventiende eeuw beliep het aandeel van China in de wereldproductie namelijk ruwweg een kwart, volgens het toonaangevende overzicht van de wereld-economie in Maddison (1995). Aan de vooravond van de Industriële Revolutie was dit aandeel zelfs een derde, en was China de grootste economie. In de negentiende eeuw veranderde dit en werd het Verenigd Koninkrijk de belangrijkste economie en daarmee ook de nieuwe hegemoon. Na de Tweede Wereldoorlog namen de Verenigde Staten het wereldleiderschap over.

Sinds het begin van het tweede millennium koerst China steeds duidelijker aan op het terugwinnen van die toppositie. Net als in de jaren dertig van de vorige eeuw zien we op dit moment een wisseling van de economische macht. Destijds ondergroef de opkomst van de Verenigde Staten de machtspositie van het Britse wereldrijk; nu is het de opkomst van China die de positie van de Verenigde Staten op tal van terreinen ondergraaft. Het aandeel van de hegemoon kalft dus af.

De voorspellingen van het aandeel van China in de wereld-economie (CEPII-prognoses) zijn de uitkomst van een algemeen-evenwicht-analyse, en houden – anders dan rechttoe-rechtaan-extrapolaties – rekening met economische terugkoppelingen, zoals het feit dat op termijn het Chinese overschot op de lopende rekening moet worden afgebouwd. De CEPII-voorspellingen sluiten aan op de IMF-ramingen op basis van Amerikaanse dollars. Dit is de reeks die de omslag in het aandeel van China als laatste indiceert. Om die reden zijn de CEPII-cijfers conservatief: de geo-economische verschuivingen voltrekken zich waarschijnlijk sneller. Op basis van deze gegevens zal China in 2021 groter zijn dan de Verenigde Staten (volgens de gegevens van Maddison is dat inmiddels al gebeurd, zie figuur 2).

VAN ISOLATIONISME TOT WERELDLEIDERSCHAP

Naast de economische ontwikkelingen is het evenwel belangrijk om ook de kwalitatieve verschillen te zien, aan-

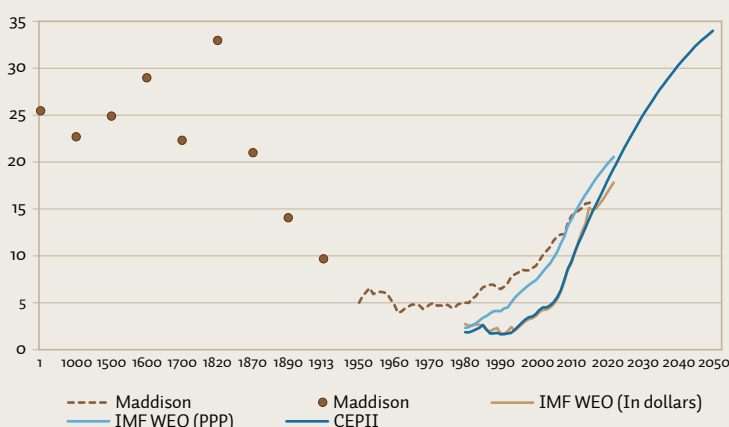
gezien naast economische dominantie voor een hegemon ook politieke invloed noodzakelijk is. Tot en met de vijftiende eeuw kan China zeker worden gezien als toonaangevend in politiek, handel en innovatie: een groot aandeel in de wereldeconomie kan dan worden geassocieerd met hegemonisch gedrag, al strekt de dominantie zich niet tot alle uithoeken van de wereld uit. De Ming-dynastie (1368–1644) koos echter voor isolatie, en weerde doelbewust alle (al dan niet moderne) buitenlandse invloeden met economische en politieke autarkie als resultante (Kennedy, 2010).

Ook de Communistische Partij koos aanvankelijk voor isolationisme, totdat er in de jaren tachtig van de vorige eeuw speciale economische zones werden ingesteld waar men experimenten met internationale handel en buitenlandse investeringen toestond. In de jaren negentig is er een sprong waarneembaar wat betreft de internationaalpolitieke globalisering (waaronder het lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie), en daarna gaat China steeds meer de rol spelen van een wereldleider in een geïntegreerde mondiale economie.

Figuur 3 illustreert de politieke globalisering van China en laat tevens zien dat het metterdaad de Chinese intentie is om een grotere rol te spelen in de sturing van de wereld. Volgend op het lidmaatschap van de Verenigde Naties in 1971, ontwikkelt zich de politieke globalisering namelijk al direct sterk (ambassadennetwerk, verdragen, lidmaatschappen van internationale organisaties, enzovoort), terwijl de economische globalisering van China pas in de jaren tachtig wordt ingezet. In het nieuwe millennium wordt deze koers, met de oprichting van de New Development Bank (NDB), nog duidelijker, hetgeen een alternatief

Aandeel van China in de wereldeconomie sinds het begin van de jaartelling

FIGUUR 1



Noot: De grafiek combineert drie bronnen: **Maddison**: op basis van Bolt et al. (2018) geactualiseerde ramingen van Maddison (1995) in internationale Geary-Khamis-dollars; **IMF WEO**: ramingen van het IMF in koopkrachtpariteiten (PPP) en Amerikaanse dollars; **CEPII**: modeluitkomsten van het MaGE 2.1-model van het Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales. Zie Van Bergeijk (1998; 2013; 2017) voor besprekingen van deze ramingen en bronnen.

neerzet voor de door OESO-landen gedomineerde mondiale financiële instituties (Kasahara, 2017).

Bij het duiden van de betekenis van deze ontwikkelingen is het belangrijk rekening te houden met het feit dat China weliswaar in het komende decennium een groter aandeel in de wereldeconomie zal hebben dan de Verenigde Staten, maar dat de economische machtsbasis dan nog niet op peil is. China wordt naar verwachting in dit decennium de grootste economie, maar het zal nog eens een kwart eeuw duren alvorens die positie zich voldoende versterkt heeft tot een even groot economisch gewicht als de huidige hegemon. (De EU komt in deze scenario's niet voor omdat haar aandeel in de wereldeconomie door de Brexit steeds onder dat van de VS, respectievelijk China blijft). Al met al zal de hegemon – de VS dan wel China – in de komende decennia een zwakkere positie hebben.

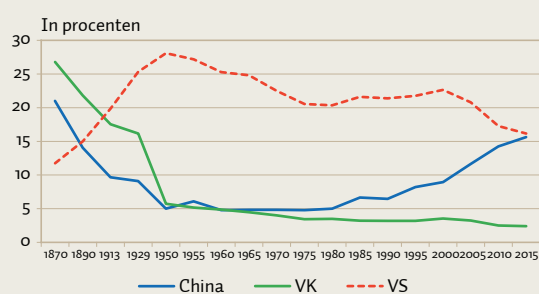
GEVOLGEN VAN DE WISSELING AAN DE TOP

Met deze kanttekening in het achterhoofd kijken we nu naar een drietal aspecten die door de wisseling aan de top kunnen ontstaan. Het is duidelijk dat de Chinese benadering anders is dan de westerse beleidsreceptuur.

Het eerste, nogal basale, effect is dat het belang om, in de financieel-economische gremia, met China om de tafel te zitten steeds zwaarder gaat wegen. China bepaalt steeds sterker de mondiale conjunctuurbeweging (Ikeda, 2018). Beleidscoördinatie vereist dus dat China met een gelijkwaardige stem kan spreken bij het IMF, de Wereldbank, de OESO en de Wereldhandelsorganisatie. Die stem zal niet alleen anders zijn vanwege het verschil in politieke en historische achtergrond, maar ook omdat het beleid van de Verenigde Staten – met kwantitatieve monetaire verruiming, een hoge schuldquote en een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans – haaks staat op de situatie in China. Dit zet krachten in beweging waarbij het beleid van de Fed en de ECB, van Trump en de lidstaten van de EU, onder kritische druk komt te staan. Deze verandering in de beleidscoördinatie – met een sterker accent op

Aandelen van drie grootmachten in de wereldeconomie

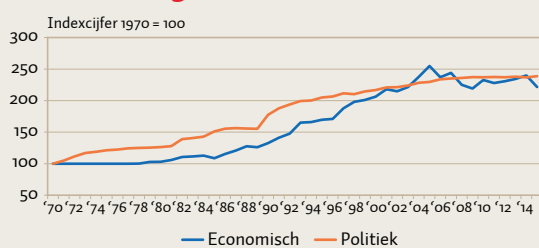
FIGUUR 2



Noot: Het aandeel van het Verenigd Koninkrijk voor 1950 omvat ook de wingewesten van het Britse rijk
Bron: Bolt et al. (2018)

Globaliseringsindex China

FIGUUR 3



Bron: Dreher et al. (2008)

een stabiel monetair en financieel-economisch beleid – is gunstig voor Nederland, dat een gezonde lopende rekening paart aan de wensen om de schuldquote onder de EMU-norm te houden en het experiment met de kwantitatieve monetaire verruiming te beëindigen.

Ten tweede speelt China een constructieve rol met betrekking tot de internationalisering, terwijl de voormalige hegemonen VK en VS met de Brexit en *America First*-politiek daarentegen een pad naar deglobalisering hebben ingezet (Van Bergeijk, 2018). Voor de handelsnatie Nederland is de Chinese inzet belangrijk omdat het een ondersteuning biedt van het open multilaterale handelssysteem dat met name de kleine en middelgrote landen beschermt tegen economisch machtsmisbruik door de grootste spelers.

China speelt het economisch diplomatieke spel veel vaardiger en scherper dan de Verenigde Staten (De Haan en Warmerdam, 2018) en biedt daarmee (ook door zijn eigen succes) een alternatief voor het traditionele westerse model voor ontwikkelingssamenwerking dat gebaseerd is op conditionaliteit (westerse normen) en (al dan niet westerse) kapitaaloverdrachten. De Chinese economische diplomatie en zijn groei en ontwikkeling bieden een alternatief dat opkomende landen inspireert. Voor Nederland is dit op zich geen bedreiging, want door de samenvoeging van het Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen en het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking is Nederland al goed gepositioneerd (Moons, 2017). Wel is het van belang om in de Nederlandse relaties met China de koopman meer ruimte te geven en de dominee thuis te laten.

Ook in de besluitvorming acteert China betekenisvol anders: een collectieve vorm van beslissen en een lange planhorizon betekenen dat de Chinese volkshuishouding minder bepaald wordt door de korte termijn en populistische oprispingen – die in de westerse democratieën steeds belangrijkere determinanten lijken te vormen van politiek en beleid. Het gaat erom dat China bereid is om ingrijpende maatregelen te treffen die op termijn van elementair belang zijn, ook al vereist dat op korte termijn grote opofferingen. Deze langetermijnbenadering is voor economen herkenbaar in de inrichting van speciale economische zones in de jaren tachtig, maar ook in de beperking van de bevolkingsgroei (Van Marrewijk, p. 62–63, in deze *ESB*) die de ruimte schept voor kapitaalverdieping à la Solow. Voor politicologen is zij herkenbaar in de besproken politieke globalisering van China (figuur 2). Collectieve (dat wil zeggen multilaterale) langetermijnbesluitvorming is een noodzakelijke voorwaarde voor het oplossen van de grote mondiale problemen, zoals de opwarming van de aarde.

SLOT

Al met al is het duidelijk dat de Chinese benadering een inhoudelijke concurrent vormt van de huidige hegemon en de manier waarop die instituties, regels en procedures van economisch bestuur op wereldniveau wenst in te richten. De doorzettende opkomst van China als economische en politieke grootmacht en het aansprekende voorbeeld dat China de ontwikkelingslanden en opkomende economieën biedt, maakt het waarschijnlijk dat Nederland zal moeten opereren in een ingrijpend veranderende context. Ons lidmaatschap van de EU is in die context van het grootste belang, omdat ons land alleen geen invloed meer zal kunnen uitoefenen. Wat wel gedaan kan worden, is het voorbereiden van toekomstige generaties: Chinees als verplicht examenvak, en een grotere aandacht voor de Chinese geschiedenis en volkshuishouding in het economieonderwijs en het onderzoek.

LITERATUUR

Bergeijk, P.A.G. van (1998) Did real world per capita income really grow faster in 1870–1913 than in 1973–1992? *De Economist*, 146(1), 143–170.

Bergeijk, P.A.G. van (2013) *Earth economics: an introduction to demand management, long-run growth and global economic governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bergeijk, P.A.G. van (2017) Making data measurement errors transparent: the case of the IMF. *World Economics*, 18(3), 133–154.

Bergeijk, P.A.G. van (2018) On the brink of deglobalisation ... again. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, te verschijnen.

Bolt, J., R. Inklaar, H. de Jong en J. Luiten van Zanden (2018) *Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development*. Maddison Project Working Paper, 10. Rijksuniversiteit van Groningen.

Dreher, A., N. Gaston en P. Martens (2008) *Measuring globalisation*. New York: Springer. Zie ook globalization.kof.ethz.ch.

Haan, A. de, en W. Warmerdam (2018) China's foreign aid: towards a new normal. In: P.A.G. van Bergeijk en S.J.V. Moons (red.), *Research handbook on economic diplomacy*, te verschijnen. Cheltenham: Edward Elgar, hoofdstuk 22.

Ikeda, E. (2018) *Global and developing country business cycles*. Proefschrift, Erasmus Universiteit.

Kasahara, S. (2017) BRICS' New Development Bank: Its potential implications to international political economy. In: D. Lane en G. Zhu (red.), *Changing regional alliances for China and the West*. Langham, MD: Lexington Books, 173–198.

Kennedy, P. (2010) *The rise and fall of the great powers*. Londen: Vintage.

Kindleberger, C.P. (1981) Dominance and leadership in the international economy. *International Studies Quarterly*, 25(2), 242–254.

Kindleberger, C.P. (1986) International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1), 1–13.

Maddison, A. (1995) *Monitoring the world economy 1820–1992*. Parijs: OECD Development Centre.

Moons, S.J.V. (2017) *Heterogeneous effects of economic diplomacy: instruments, determinants and developments*. Proefschrift, Erasmus Universiteit.

Olson, M. (1965) *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Olson, M. (1982) *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.

In het kort

- ▶ China zal economisch en politiek het wereldleiderschap op zich nemen.
- ▶ Het wordt steeds belangrijker om, in financieel-economische gremia, met China om de tafel te zitten.
- ▶ Chinese besluitvorming is gericht op collectieve beslissingen en een lange planhorizon.