



Universiteit
Leiden

The Netherlands

China's lange mars naar de WTO

Vermeer, Eduard

Citation

Vermeer, E. (2004). China's lange mars naar de WTO. *Leidschrift : Het Rijk Van Het Midden*, 18(January), 117-131. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/72831>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/72831>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

China's lange mars naar de WTO*

Eduard Vermeer

Na langdurige onderhandelingen trad China in november 2001 toe tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO)¹. Pas na vijftien jaar werden deze onderhandelingen afgerond, waardoor automatisch de vraag rijst waarom dat zo lang duurde. In dit artikel zal ik proberen deze vraag te beantwoorden en daarnaast zal ik verduidelijken wat de motieven van China waren om het lidmaatschap van de WTO te ambiëren, en waaruit het interne politieke draagvlak in China bestond.

Vervolgens bezie ik de resultaten van de bilaterale onderhandelingen die China voerde met de Verenigde Staten en de Europese Unie en het resultaat van de multilaterale onderhandelingen in de WTO-werkgroep².

* Geactualiseerd artikel, eerder verschenen in de *Internationale Spectator*, maandblad voor internationale betrekkingen van het Instituut Clingendael te Den Haag, mei 2001, 247-252.

¹ Het doel van de WTO (evenals van voorganger GATT) is liberalisering van de wereldhandel. De WTO biedt o.a. een forum voor multilaterale onderhandelingen voor de verlaging van invoerbelastingen op producten en diensten en de beperking van non-tarifaire belemmeringen. Het belangrijkste principe daarbij is non-discriminatie: handelsvoordelen die een land aan een ander gunt, gelden voor alle aangeslotenen. Bovendien is vereist dat buitenlandse bedrijven en investeerders dezelfde behandeling als inheemse bedrijven krijgen en dat buitenlandse patenten, auteursrechten, handelsmerken, e.d. worden beschermd. Overigens zijn bilaterale handelsakkoorden buiten de WTO om nog steeds van groot belang.

² Wanneer een land het lidmaatschap aanvraagt, stelt de WTO een 'working party' in, waaraan ieder WTO-lid kan deelnemen. Deze werkgroep onderzoekt alle aspecten van het handels- en economisch beleid van de aanvrager en ook of dat beleid in overeenstemming met de WTO-regels is. Tijdens dit 'factfinding' onderzoek beginnen ook de bilaterale onderhandelingen tussen het aanvragende land en individuele WTO-leden. Dit is het meest cruciale onderdeel in het aanvraagproces: de leden willen zekerheid dat de aanvrager concessies doet die te vergelijken zijn met de voordelen waarvan de aanvrager zelf op de markten van de leden profiteert. Handelsvoordelen die een lid verkrijgt gelden ook voor de anderen. Na afronding hiervan start de WTO-werkgroep onderhandelingen met de aanvrager over het eindrapport en het lidmaatschapsverdrag (bestaand uit een 'Protocol of Accession' en lijsten van toezeggingen van de aanvrager). Het rapport, protocol en de lijsten worden aan de Algemene Vergadering van de WTO of aan de Ministeriële Conferentie voorgelegd. Voor meer informatie, zie www.wto.org.

Daarna zal ik de positie van Taiwan en enkele overgebleven knelpunten voor handel en investeringen aan de orde stellen. Tenslotte bespreek ik de te verwachten effecten van de akkoorden voor de Chinese overheid, de Chinese economie en mogelijke gevolgen voor het beleid van de WTO en voor de internationale verhoudingen in het algemeen.

Voorgeschiedenis

In 1986 diende China een aanvraag in om opnieuw toe te mogen treden tot de GATT, de voorloper van de WTO, maar in de daaropvolgende tien jaar werd geen vooruitgang geboekt. Daarvoor waren verschillende redenen. Om te beginnen eiste China zijn oude rechten als lid van vóór 1949³ terug, of in elk geval de gunstige toetredingscondities die behoren bij de status van ontwikkelingsland. Ook de westerse landen stelden politieke voorwaarden, bijvoorbeeld op het vlak van de mensenrechten. Het fundamentele probleem was echter de toenmalige economische orde van China: het land was een socialistische planeconomie die in geen enkel opzicht voldeed aan de eisen van een vrije markteconomie met ongehinderde toegang en transparante regels. Desondanks werd China allengs een geduchte exporteur op de wereldmarkt, met toenemende handelsoverschotten. De toestroom van buitenlandse investeringen, vooral vanaf 1992, creëerde een groot aantal moderne exportgeoriënteerde ondernemingen in de Chinese kustgebieden, vaak in de vorm van Chinees-westerse joint ventures. China's eis om als ontwikkelingsland zijn industrie te mogen beschermen werd zo door het eigen succes ondergraven.

Twee factoren maakten China tenslotte rijp voor zinvolle onderhandelingen met de WTO: de politieke bereidheid van de Chinese regering om het oprukken van rurale en privé-industrie te accepteren, evenals het bestaan van een - zij het in naam nog 'socialistische' - markteconomie, terwijl sinds 1997 aan het binnenlandse particuliere bedrijfsleven ook grondwettelijke bescherming werd geboden. Eenvoudig gezegd: voor deelname aan de WTO zou de Chinese regering eerst de staatsbedrijven moeten loslaten en het kapitalisme omarmen. Dat deze richting ingeslagen werd, mag wellicht een bevestiging zijn van de kracht van het globaliseringproces, dat de marges van de nationale politiek steeds

³ De Nationalistische regering liet het lidmaatschap van de GATT verlopen wegens onvoldoende mogelijkheden tot deelname.

verder versmalt.⁴ Een Chinese regering die prioriteit geeft aan groei van de economie en het inkomen heeft geen andere keuze dan die voor een open markteconomie.

Het formuleren van een Chinese onderhandelingsstrategie bleek niet eenvoudig. Ten eerste om interne bureaucratische redenen. In 1988 stelde de Staatsraad⁵ een coördinerende interministeriële commissie voor de GATT-onderhandelingen in, maar deze commissie had uitsluitend adviserende bevoegdheden en geen permanent secretariaat. Ook de in 1993 ingestelde overkoepelende 'Staatscommissie voor handel en economie' (SETC) faalde door gebrek aan expertise en door haar zwakke positie tegenover de industriële en economische commissies onder de Staatsraad. De machtige Staatsplancommissie (SPC) hield zich buiten de voorbereidingen voor GATT-onderhandelingen. Daardoor liep de beleidscoördinatie stuk op tegenstand van gevestigde bureaucratische en lokale industriële belangen. Het Ministerie van Handel en Buitenlandse Economische Samenwerking (MOFTEC) moest de kar alleen trekken.

Ten tweede was er ook politieke oppositie tegen het GATT/WTO-lidmaatschap. Er was en is in China géén consensus over de hervorming van staatsbedrijven, waarvan vele met grote verliezen draaien en de internationale concurrentie niet aankunnen. Pas toen Li Peng als premier vervangen werd door Zhu Rongji, werd een versnelde afbraak van de geplande staatseconomie uitvoerbaar. De Taiwan-crisis van 1995-1996 gaf echter voedsel aan anti-westerse sentimenten en leidde tot vertraging in het onderhandelingsproces en daarna ging tijdelijk alle aandacht uit naar de Aziatische financiële crisis.

Tijdens het bezoek van President Clinton in juni 1998, dat gekenmerkt werd door een sfeer van politieke toenadering, deed China serieuze en vérgaande voorstellen om tot de WTO toegelaten te worden. Een belangrijk signaal was dat de regering toen al forse liberaliserende maatregelen nam op een aantal terreinen, zoals verlaging van douanetarieven, consolidatie en verzelfstandiging van staatsindustrieën en reorganisatie van de banksector. Politieke tegenstanders, die gewoonlijk worden aangeduid als 'economische nationalist', bleven echter ageren tegen de WTO. Zij vreesden de invloed van het kapitalisme en verlies aan

⁴ Jones, Barry R.J., 'Globalisation and change in the international political economy', *International Affairs* afl. 2 (1999) 357-367.

⁵ De Staatsraad is het hoogste bestuurlijke orgaan van de Chinese staat, vergelijkbaar met de ministerraad in Nederland.

Chinese autonomie; sommigen vreesden ook de uitholling van het socialistische systeem en de communistische dictatuur. Net als de hervormers wensten zij een sterk China, maar hun definitie daarvan verschilde. Sommigen trokken een parallel met de uitbuiting van China door de westerse mogendheden na de gedwongen openstelling in de Opiumoorlog; anderen citeerden Marx. Maar de hervormers in Beijing zagen en zien globalisering als onontkoombaar en kijken liever vooruit.⁶

Chinese motieven en verwachte economische effecten

Voor de hervormingsgezinde centrale regering waren er een groot aantal motieven voor 'intrede in de wereld', zoals de WTO in het kort werd aangeduid. De voornaamste daarvan betroffen de institutionele verankering van de binnenlandse markthervormingen herstructurering van de staatsbedrijven, het breken van dwarsliggende gevestigde sectorale en lokale belangen en de bevordering van China's economische groei door het land aantrekkelijker te maken voor buitenlandse investeerders. De regering voorzag grote voordelen voor de handel. Toetreding tot de WTO zou een politiek signaal zijn dat China zich aan de internationale spelregels wil houden. Het zou China van een groter aandeel verzekeren in de groeiende wereldeconomie. Daarentegen zou protectionisme uiteindelijk ten koste gaan van China's economische groei en de Chinese consument. Eenmaal in de WTO zou China zich beter kunnen verweren tegen onterechte anti-dumpingtoeslagen en buitenlands protectionisme. Bovendien zou de verlaging van de douanetarieven ook helpen in de strijd tegen smokkel, een ernstig probleem van enorme omvang.

De reorganisatie van de centrale overheid in 1997, waarbij de helft van de ambtenaren werd ontslagen en industriële ministeries en bureaus werden opgeheven of onder de Staatscommissie voor Economie en Handel

⁶ Recente Chinese boeken, onder andere Han Deqiang, *Pengzhuang: quanqiuhua yu Zhongguo xianshe xuanze* (Botsing: globalisering en China's echte keuze; Beijing: Jingji chubanshe 2000); Hou Shusen, *WTO gei Zhongguo baixing dailai shemme?* (Wat brengt de WTO het Chinese volk?; Beijing: Jingji ribao chubanshe 2000); and Qu Dafu (ed.), *WTO yu guoren* (WTO en onze burgers; Beijing: Renmin ribao chubanshe 2000), benadrukken zowel kansen als problemen. De meest kritische opinies zijn alleen via Internet toegankelijk, bijvoorbeeld in het online tijdschrift *Zhongguo yu Shijie* (China en de wereld).

gebracht, versterkte de macht en slagvaardigheid van Zhu Rongji en de hervormers. De politieke top richtte een 'Leidende Groep voor het WTO-werk' op, die - ondersteund door het Algemene Bureau van MOFTEC - rechtstreeks rapporteerde aan de Staatsraad. Dit werd het kanaal voor rechtstreekse bemoeienis van de hoogste Chinese leiders met de WTO-onderhandelingen.⁷ De Azië-crisis en dalende groeicijfers deden echter de beduchtheid voor de kwetsbaarheid van de Chinese economie toenemen, en vele Chinese politici uitten hun vrees voor politieke destabilisatie door sociale onrust als gevolg van een economische stagnatie.

In 1998 liet de centrale regering berekeningen uitvoeren over de effecten van WTO-toetreding op de economie in het jaar 2005. De balans voor de gehele economie was positief: een 1,5 procent hoger bruto nationaal product, vooral vanwege de hogere efficiëntie in het gebruik van China's hulpbronnen door comparatieve voordelen. Industrieën met relatief lage kosten zouden namelijk meer kunnen produceren voor de export, terwijl bedrijfstakken met hoge kosten onder invloed van goedkope importen zouden moeten inkrimpen of hun kostenniveau verlagen. Ook zou de afschaffing van prijssubsidies leiden tot een effectieve devaluatie, die de Chinese export ten goede zou komen. Het opheffen van de Multivezelakkoord (MFA) zou ook een positief effect hebben: de export en import zouden hierdoor met 8,7 en 8,4 procent toenemen en 5,4 miljoen extra banen scheppen in de textiel- en kledingindustrie.⁸ Door de liberalisering van de landbouw en de handel zou de export en import met 5,1 en 4,5 procent toenemen, met 2,6 miljoen extra banen in de handel als gevolg, terwijl door de afschaffing van tarifaire en non-tarifaire belemmeringen de export en import met respectievelijk 3,5 en 3,1 procent zouden stijgen. Het totale positieve effect op de export werd geschat op 27 procent, op de import op 26 procent. De deelname van China aan de WTO

⁷ Wang Yong, 'Why China went for WTO', *The China Business Review*, juli-augustus (1999) en W. Liang, 'China's WTO Negotiation Process and Its Implications', *Journal of Contemporary China* 11 (2002) 33: 683-719.

⁸ Er is nog steeds geen vrije handel voor textiel overeengekomen, wel een reductie van non-tarifaire belemmeringen, met name van quota. In 2005 lopen de MFA en de quota af.

zou tot een verhoging van het stedelijke inkomen met 4,6 procent en tot een verlaging van het plattelandsinkomen met 2,1 procent leiden.⁹

Terwijl China's winst qua productie en werkgelegenheid dus vooral in de stedelijke sector zou liggen (met uitzondering van de auto-industrie, waar een half miljoen banen verloren zou gaan, terwijl ook in de machinebouw, leerverwerking, elektronica en telecom nog eens ruim een half miljoen banen zouden verdwijnen), zou de agrarische sector tien miljoen banen verliezen in de tarwe en katoen, waarvan de importen zouden verveevoudigen. Het feit dat Beijing deze uitkomsten accepteerde, toonde eens te meer de zwakke politieke positie van de Chinese boeren aan.¹⁰ Maar toch besloot de regering tot een ontwikkelingsprogramma voor het arme westen van China, om het voor te bereiden op de komende schok van marktintegratie en globalisering.

De interne politieke doorbraak en de onderhandelingen met de Verenigde Staten

Vroeg in 1999, na een besluit van de Chinese partijtop, kwam er een doorbraak in de impasse tussen voor- en tegenstanders van de WTO. Niet ten onrechte vreesde de Chinese regering dat in een volgende handelsronde, die pas in 2004 werd voorzien, nog striktere voorwaarden aan China zouden worden gesteld. Een akkoord met Clinton over het WTO-lidmaatschap van China leek, zolang dat nog kon, gunstiger. Clinton had beloofd dat de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en China door een dergelijk akkoord zouden verbeteren en had verscheidene aanmoedigingsbrieven geschreven. De eerste onderhandelingen van Zhu Rongji tijdens zijn reis door de Verenigde Staten in april 1999 leverden weinig op, omdat Clinton op aandringen van zijn binnenlandse adviseurs ineens aanvullende eisen ging stellen over de bescherming van de Amerikaanse textielindustrie en het handelstekort. Afgezien van een agrarische overeenkomst kwam Zhu Rongji met vrijwel lege handen thuis. De publicatie van China's concessies en het

⁹ *Zhongguo 'Rushi' Yanjiu Baogao: Jinru WTO-di Zhongguo Chanye* (Onderzoeksrapport over China's toetreding tot de WTO; Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe 2000) 66-72.

¹⁰ Dit blijkt ook uit allerlei andere politieke besluiten en instituties, zoals de relatieve achteruitgang van overheidsinvesteringen in de landbouw en boereninkomens, en ondervertegenwoordiging van boeren in de CCP en het volkscongres.

bombardement van de ambassade in Joegoslavië wakkerden het politiek verzet binnen China nog verder aan.¹¹ De tegenstanders in China kregen echter niet de gelegenheid een publiek podium op te bouwen. Er was een half jaar herstelwerk aan beide kanten nodig om de onderhandelingen weer vlot te trekken.

Het akkoord met de Verenigde Staten in november 1999 voldeed aan de meeste wederzijdse verwachtingen. China zegde toe exportsubsidies af te schaffen, importquota stapsgewijs te verminderen, en handel toe te staan buiten de door de staat beheerste kanalen. Beperkingen in het buitenlandse aandeel en locatie werden afgeschaft voor bijna alle categorieën diensten.¹² China onderwierp zich aan recente internationale verdragen over telecommunicatie, informatietechnologie en financiële dienstverlening. De vrij te geven handel en distributie werd ruim omschreven en omvatte groot- en detailhandel, onderhoud, reparatie en transport. Ook zouden buitenlandse bedrijven voortaan deel kunnen nemen in leasen, opslag, adverteren, verpakking en after-sales services. Invoerrechten werden direct of op termijn drastisch verlaagd; in voor de Verenigde Staten belangrijke sectoren (zoals agrarische producten, auto's en chemische producten) ging het om een verlaging met tweederde of meer. Afsgesproken werd dat het gemiddelde invoertarief voor industrieproducten van 24,6 procent in 1997 naar 9,4 procent in 2005 zou dalen, en voor categorieën op de prioriteitenlijst naar 7,1 procent in 2003. Elektronica zou in 2005 geheel vrij van invoerrechten zijn.

Met deze bilaterale overeenkomst was de voornaamste stap richting het WTO-lidmaatschap van China gezet. De toekenning van *permanent normal trade relations status* aan China, zoals bepleit door Clinton in zijn regeringsverklaring van 2000 als middel tot het openbreken van de Chinese markt en methodiek om veranderingen in China te bevorderen, kwam er snel en met brede steun van de Republikeinen en de Democraten.

¹¹ Joseph Fewsmith, 'China and the WTO: the Politics Behind the Agreement', *The National Bureau of Asian Research*, november 1999.

¹² Hierbij gaat het bijvoorbeeld om groot- en detailhandel, wegtransport, bouw, consultancy, levering van energie en water of om opleidingen. Tot dusver waren alleen joint ventures toegestaan, en deze soms alleen in bepaalde steden.

Onderhandelingen met de Europese Unie

De onderhandelingen met de Europese Unie waren zwaarder en langduriger dan de Chinese regering had verwacht. In 1999 had de handel van de Europese Unie met China een bescheiden omvang (6,4 procent van de import kwam rechtstreeks of via Hongkong uit China en 2,5 procent van de export van de Europese Unie ging naar China), maar de groeiverwachtingen waren hoog. Sinds enkele jaren zag de Europese Unie net als de Verenigde Staten het handelstekort met China snel stijgen. In 1999 was dat tekort dertig miljard euro en in het eerste halfjaar van 2000 was het met de helft verder toegenomen. Bovendien is China mondiaal de op één of twee na grootste ontvanger van buitenlandse investeringen. De Europese Unie wilde niet onderdoen voor de Verenigde Staten als het ging om verkrijgen van Chinese concessies. Ze wenste dus *pariteit in vergunningen* voor Europese banken, verzekeraars, grote warenhuizen enzovoort; *verlaging van douanetarieven* voor de belangrijkste Europese exportproducten zoals machines, keramiek en glas, textiel, kleding, schoeisel en lederen goederen, cosmetica en alcoholische dranken alsmede *betere markttoegang* voor onder andere raapolie, zuivel, pasta, wijn en olijven.

Net als de Verenigde Staten was de Europese Unie bevreesd voor verwatering van het WTO-systeem als aan China teveel ruimte zou worden gelaten om zijn markt te beschermen. Uitzonderingen zouden dus aan duidelijke termijnen moeten worden gebonden. Gezien de toekomstige toelatingen van landen als Rusland, Saoedi-Arabië en Vietnam wilde men precedentes zoveel mogelijk vermijden. Daarbij kwam dat het akkoord tussen de Verenigde Staten en China protectionistische trekken had, omdat de Verenigde Staten zelf langdurige bescherming voor zijn textielindustrie had geëist. Meer specifiek kwam de Europese Unie op voor de belangen van grote Europese bedrijven, in het bijzonder voor banken, verzekeringsmaatschappijen, telecom, winkelbedrijven en andere diensten. China wist niet meteen hoe het moest reageren en de Europese Unie en de Verenigde Staten gebruikten de daarmee gewonnen tijd om hun onderhandelingsstrategie te coördineren en zich niet door China tegen elkaar uit te laten spelen.

De eerste doorbraak in de onderhandelingen kwam in maart 2000. Om binnenlandspolitieke redenen had China een grens gesteld bij maximaal vijftig procent buitenlandse eigendom voor bedrijven in vier strategische sectoren: mobiele telefonie, banken, levensverzekering en auto's. Toen de onderhandelaars van de Europese Unie dat beseften, werd een compromis

bereikt via andere Chinese concessies op deze gebieden. Het ging daarbij om een met twee jaar vervroegde openstelling van de Chinese markt voor mobiele telefonie en een aantal verzekeringsvormen; honderd procent buitenlands eigendom in de productie van automotoren; bovendien zou er voortaan bij investeringen in de autoproductie beneden 150 miljoen dollar geen provinciale goedkeuring meer nodig zijn. Voor allerlei diensten werd een verbeterde toegang tot de Chinese markt bereikt: bankwezen, advocatuur, accountancy, architectuur, toerisme, bouw, baggeren en marktonderzoek. Het gemiddelde invoerrecht zou dalen van 17,8 naar 9,2 procent. De daling was het grootst bij wijn, auto's, parfums en cosmetica, maar ook bij machines, die goed waren voor 55 procent van de EU-export naar China.¹³ Zhu Rongji nam uiteindelijk zelf de beslissing en op 19 mei 2000 werd een akkoord met de Europese Unie over de toetrede van China tot de WTO gesloten.

Multilaterale afstemming in WTO-verband

Nadat de bilaterale onderhandelingen met de Verenigde Staten en de Europese Unie waren afgerond, startte de 'working party' (hier 'werkgroep' genoemd) van de WTO in 2001 in Genève de onderhandelingen met China om tot een rapport en een toetredingsprotocol voor de Algemene Vergadering te komen. De werkgroep boekte snel vooruitgang bij het maken van afspraken over de aanpassing van wetgeving, onafhankelijke rechterlijke toetsing en de uniforme toepassing van regels, controle op de implementatie van de afgesproken maatregelen tijdens de overgangperiode en quota voor agrarische producten. Weerbarstigere problemen betroffen onder andere de overname van standaarden en certificering, de aanpassing van het vergunningstelsel, een vrije partnerkeuze bij joint ventures met Chinese bedrijven, en de precieze definiëring van winkelketens en 'grote' commerciële risico's voor verzekeringsmakelaars. Wellicht het moeilijkst waren de onderhandelingen over de invoerrechten en subsidies in de agrarische sector (uiteindelijk werd men het eens over een vaag gedefinieerd totaal subsidiepercentage) en de te sluiten sanitaire en fytosanitaire

¹³ Overigens zijn machines, voorzover onderdeel van een investeringsproject, vrij van invoerrechten.

overeenkomst.¹⁴ In november 2001 trad China toe tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Een dag later: toetreding van Taiwan

Hoewel de WTO al eerder met de aanvraag van Taiwan akkoord was gegaan, werd Taiwan één dag na China lid van de WTO. China had namelijk als voorwaarde gesteld dat Taiwan pas na China zou worden toegelaten.¹⁵ Tot dan toe had Taiwan de handel met en investeringen in China (en omgekeerd) om redenen van nationale veiligheid aan allerlei beperkingen onderworpen. Hoewel dat laatste in theorie in WTO-verband een geldige reden is, ligt het internationaal-politiek moeilijk. Taiwan heeft de beperking dat investerende buitenlandse bedrijven maar voor maximaal twintig procent ‘vastelandchinese’ eigendom mochten zijn, verruimd naar vijftig procent. Dit opent de deur voor investeringen door alle buitenlands-Chinese 50%-50% joint ventures op basis van aandelen. Twintig procent van Taiwans import komt nu al uit China, en de rechtstreekse handel zal nog verder toenemen. De verwachting is dat als de economie van Taiwan verder met die van China integreert en steeds afhankelijker van China wordt, de machthebbers in Peking meer geneigd zullen zijn een militaire oplossing voor de verdeeldheid van China naar een verre toekomst te verschuiven.

Voorbeelden van knelpunten: telecom, verzekeringen en auto's

Ondanks China's deelname aan de WTO zijn verscheidene knelpunten voor China zelf en voor de internationale handel en investeringen overgebleven.

In de *telecomsector* verlaagde China barrières in het vergunningstelsel en importquota; verminderde het de beperkingen op de buitenlandse eigendom van bedrijven en werden de minimumeisen voor de liberalisering van de markt in de afzonderlijke provincies verlaagd. In 2004 mogen buitenlandse bedrijven bijvoorbeeld vijftig procent van de mobiele diensten en

¹⁴ Deze laatste overeenkomst betreft inspectiemethodes en gezondheidseisen aan dierlijke en plantaardige producten.

¹⁵ China stelde deze eis uit soevereiniteitsoverwegingen; het kon dan zelf instemmen met Taiwans ‘provinciale’ toetreding.

negenenveertig procent van de vaste lijnen in eigendom hebben. China had zijn staatsmonopolie al opgebroken in zes verschillende operators voor vaste lijnen, mobiele diensten en data. Tot nu toe waren buitenlandse bedrijven en joint ventures (Motorola, Nokia, Siemens) aan importquota gebonden, maar na WTO-intrede hoeven producten geen Chinese onderdelen meer te bevatten en zullen ook non-tarifaire belemmeringen worden afgeschaft. De markt werd vanaf 2001 eerst in drie, dan in twaalf, en ten slotte in alle steden opengesteld.¹⁶ Dit neemt niet weg dat er bij de Chinese overheid een strategische bezorgdheid is blijven bestaan over het verlies van controle over informatieverspreiding. Een ander knelpunt is de technologische achterstand en zwakke commerciële positie van Chinese bedrijven.

Een vergelijkbare afbraak van beperkingen is er ook voor *verzekeringsmaatschappijen*. China's staatsmonopolie was al opgesplitst in drie bedrijven, die samen goed zijn voor 75 procent van de markt. Het volume is nog klein (60 miljard dollar) maar groeit jaarlijks met 30 procent. Het buitenlandse aandeel is tot nu toe beperkt tot drie steden en particuliere klanten, maar in 2004 zullen de geografische en vergunningsbeperkingen worden afgeschaft. Er zijn echter nog vragen opengebleven over de mate van keuzevrijheid voor de verplichte 50 procent Chinese partner in levensverzekeringen, het recht van lokale overheden om vergunningen te verlenen, en over de verplichte omvang van bijkantoren. Onder de vigerende Chinese wetgeving mogen ingelegde spaargelden vrijwel uitsluitend in staatsobligaties worden belegd, waardoor onmogelijk een goed rendement kan worden behaald. Europese bedrijven (ook ING) zijn zich daarom vooral gaan richten op bedrijfspensioenverzekeringen, vermogensbeheer van levensverzekeringen en schadeverzekering voor buitenlandse bedrijven. Het is overigens begrijpelijk dat China buitenlandse banken en verzekeraars niet wilde toestaan Chinese particuliere spaargelden aan te trekken en in het buitenland te beleggen. De zuigkracht van hogere rendementen en grotere veiligheid zou een verwoestend effect hebben op de Chinese financiële sector, die grotendeels overeind wordt gehouden door particuliere spaargelden. Tegenover ruim 40 miljard dollar aan jaarlijkse rechtstreekse investeringen in China (in 2002 gestegen naar 55 miljard) staat een nog grotere kapitaaluitstroom met een geschat jaarlijks nettoverlies van 20 miljard dollar.

¹⁶ Zie onder andere het artikel van K.J. De Woskin in *The China Quarterly* 76 (2001)

De *autoindustrie* in China is opengebrouwen door de Verenigde Staten, niet door de Europese Unie. De Chinese markt wordt op dit moment nog gedomineerd door Volkswagen, dat achter een tariefmuur van 80-100 procent met joint ventures in drie merken een marktaandeel van meer dan 50 procent had opgebouwd. Daihatsu volgt op enige afstand. De markt is nog klein, maar de sector heeft een groeiende productiecapaciteit (1,2 miljoen auto's in 2000, 4 miljoen in 2005) waarvan een deel nog ongebruikt is. De WTO-toetreding verlaagde de invoertarieven naar 30 procent en schafte de eisen van lokaal aandeel in het eindproduct af. Alle grote merken hebben zich nu op China gestort. Desondanks valt niet te verwachten dat het lokale protectionisme snel zal verdwijnen: de sector is voor China te belangrijk. In eerste instantie is er bij de import van onderdelen en de productie van automotoren het meest veranderd, en zullen duurdere merken zoals BMW en Mercedes meer worden geïmporteerd.

Vooruitzichten

Er zijn een aantal mogelijke gevolgen van het lidmaatschap van China aan de WTO te voorzien. Te denken valt aan gevolgen voor de Chinese overheid en de Chinese economie, gevolgen voor de WTO als organisatie en voor de internationale verhoudingen in het algemeen.

De WTO eist dat alle regels met betrekking tot de handel openbaar gepubliceerd, dat zij gelijkelijk en redelijk worden toegepast en dat er mechanismen zijn voor onafhankelijke beoordeling van de toepassing daarvan. Het protocol van toetreding van China voorziet ook in controle op naleving van deze afspraken.¹⁷ Het zal echter enige jaren duren voordat China zijn wet- en regelgeving heeft aangepast. De Verenigde Staten en Europese Unie volgen de uitvoering van China's toezeggingen nauwlettend. Maar de WTO is zelf geen krachtige organisatie in numerieke, institutionele of politieke termen; een gegeven dat de Europese Unie benadrukt.¹⁸ De WTO heeft geen groot en krachtig uitvoeringsapparaat zoals de VN, de Wereldbank of de Europese Unie. De naleving van de regels en afspraken door China wordt niet gecontroleerd en afgedwongen door de WTO als

¹⁷ *Protocol of Accession: China*. Doha November 2001 (WTO and Cambridge University Press 2002).

¹⁸ Zie Lamy's speech over globalisering voor de London School of Economics van 1 februari 2001, www.europa.eu.int/comm/trade/speeches-articles.

organisatie, maar moet door individuele landen worden uitgevoerd. Er zijn door de centrale regering provinciale kantoren opgericht die voor de WTO de voortgang van de uitvoering van de afspraken zullen monitoren. Ook zijn er WTO-werkgroepen die halfjaarlijks rapporteren over de uitvoering van afspraken. Bij het niet naleven van deze afspraken zijn bilaterale sancties te verwachten.

De noodzakelijke herziening van vele centrale en lokale wetten in China heeft minstens drie aspecten. Er moeten *wijzigingen* in doorgevoerd worden op grond van de nieuwe verplichtingen tot toegang voor buitenlandse bedrijven tot de Chinese markt en voor een gelijke behandeling van deze bedrijven; er is een *precisering* van regels nodig om bedrijven een grotere rechtszekerheid tegen de willekeur van nationale en lokale autoriteiten te bieden; en tenslotte is er een *verschuiving van regelgeving* van lokale overheden naar de centrale overheid gewenst. Het opzettelijk globale karakter van veel nationale wetgeving heeft namelijk tot een wildgroei van uiteenlopende lokale regels geleid, die nu weer geharmoniseerd en gecentraliseerd moeten worden. Daarbij is buitenlandse hulp geboden en ook door China geaccepteerd.

Om lokaalprotectionistische tendensen tegen te gaan moet de centrale overheid niet alleen haar regelgeving versterken, maar ook een veel grotere verantwoordelijkheid dragen voor de *controle op- en het afdwingen van de naleving van wetten en regels*. Dit is een bijna onmogelijke taak in een land van 1,3 miljard mensen, met zeer verschillende niveaus van ontwikkeling. Het centrale overheidsapparaat is in 1997 sterk gereduceerd en de groeiende corruptie in het land beperkt de effectiviteit ervan. In veel industrietakken zijn stadsbesturen dominante spelers die niet zomaar in onpartijdige scheidsrechters te veranderen zijn. Daarnaast verdragen de toezeggingen van de Chinese regering aan de WTO zich slecht met het huidige voorrangbeleid voor de ontwikkeling van industrie in de armere gebieden in het westen van China en het streven boereninkomens te beschermen. Bovendien stond, anders dan in de Verenigde Staten en de Europese Unie, het Chinese bedrijfsleven grotendeels afwijzend tegenover de WTO, en mede daardoor is het nauwelijks betrokken geweest bij de onderhandelingen. De WTO wordt door de Chinese regering nu al gebruikt als excuus voor pijnlijke en impopulaire ingrepen in de economie en kan in de toekomst de rol van zondebok krijgen. Actieve en passieve tegenwerking van lokale belangengroepen uit de industrie, financiële en dienstensector, en uiteindelijk ook protesten van door aanhoudende prijsdalingen getroffen boeren liggen in het verschiep. Vervolgens zal China van zijn

handelspartners begrip vragen voor problemen in de uitvoering van de overeenkomst. Als de handelspartners willen inzien dat de centrale regering niet meer vermag dan ze al doet, zal zij dat begrip deels ook wel krijgen. Tot dusverre (medio 2003) heeft het buitenland positief geoordeeld over China's uitvoering van de overeenkomsten.¹⁹

China's intrede in de WTO heeft, net als China's deelname aan andere internationale organisaties, de legitimiteit van het regime *in het buitenland* aanvankelijk vergroot, maar *binnenslands* is dat minder duidelijk. Het verloren vermogen tot directe beheersing van de economie zal eerst vervangen moeten worden door een versterking van de nieuwe economische orde en de aanpak van sociale problemen. Op korte termijn lijkt de (door de dalende dollar geholpen) groei van gecontracteerde buitenlandse investeringen en handel (in 2002 met 19 respectievelijk 22 procent gestegen) een steun voor het regeringsbeleid.

China's lidmaatschap van de WTO zal ook gevolgen voor het beleid van deze organisatie zelf hebben. Zo zijn de *mensenrechten* destijds voor veel westerse landen, waaronder Nederland, reden geweest om zeer kritisch naar het lidmaatschap van China te kijken. Er bestaan voorstellen om een sociale of mensenrechtenparagraaf in het WTO-verdrag op te nemen, die gebaseerd is op het principe van individuele rechten en universaliteit,²⁰ terwijl in China de mensenrechten ondergeschikt zijn aan het (door de Communistische Partij gedefinieerde!) belang van het collectief en de staat.²¹ Bepalingen tegen kinderarbeid en discriminatie zijn al in de Chinese wet opgenomen, al heeft de regering moeite naleving af te dwingen. Vakbondsvrijheid is echter te bedreigend voor het regime om bespreekbaar te zijn. China zal binnen WTO-verband zeker ieder voorstel voor de versterking van de rechtsstaat tegenwerken.

De snelle vermindering van internationale handelsbelemmeringen is een belangrijke factor geweest in de onafgebroken economische groei van de jaren '90, en het credo is dat de WTO pas met de deelname van China

¹⁹ *Trade Policy Review: China-Hongkong*. WTO dec. 2002 (Genève 2002); *The China Business Review* 29 (2002) 6: diverse artikelen en www.uschina.org/public/wto.

²⁰ Bijvoorbeeld de VN-Verklaring van Wenen (juni 1993).

²¹ R.P. Peerenboom, 'What's Wrong with Chinese Rights? Towards a Theory of Human Rights with Chinese Characteristic', *Harvard Human Rights Journal* afl. 6 (1993) 116-148 en E.U. Petersmann, 'The WTO Constitution and Human Rights', *Journal of International Economic Law* (2000) 19-25.

volledig zal kunnen functioneren.²² Bij veel ontwikkelingslanden bestaat echter grote onvrede over hun positie op de wereldmarkt en over het functioneren van de WTO. China heeft zich voorafgaand aan de top in Cancun aangesloten bij de G21, maar of China zich binnen de WTO structureel sterk zal maken voor de ontwikkelingslanden valt zeer te betwijfelen. In andere internationale organisaties heeft het land dat ook nauwelijks gedaan, en bovendien lopen China's handelsbelangen niet parallel, omdat 90 procent van de export industrieproducten betreft. Het mislukken van Cancun toont aan dat de ontwikkelingslanden weliswaar een vuist kunnen maken maar geen - voor hen gunstige - afspraken kunnen afdwingen wanneer dit tegen de wil van de Verenigde Staten en de Europese Unie ingaat. Dat bilaterale overeenkomsten nu weer belangrijker zullen worden, is voor een groot en sterk land als China wellicht niet ongunstig.

Een ander punt betreft China's steeds verder oplopende handelsoverschot. De ingezakte mondiale economische groei, de vergroting van handelstekorten met China en het uitblijven van de overeengekomen gelijke kansen voor westerse bedrijven op de Chinese markt zou nog een explosief mengsel kunnen opleveren voor de internationale betrekkingen, maar tot dusver stromen buitenlandse bedrijven en hun investeringen nog steeds China binnen. China lijkt niet ongenegen om zonodig haar munt te revalueren. Een door koppeling aan de US dollar te goedkoop geworden yuan geeft problemen met de VS, en staat haaks op China's sterke economische groei. China's positie binnen en buiten de WTO zal steeds sterker worden naarmate haar markteconomie groeit en de socialistische traditie van staatsinmenging en protectionisme wordt uitgeroeid.

²² S. Panitchpakdi and M.L. Clifford, *China and the WTO: Changing China, Changing World Trade* (Singapore: John Wiley 2002).