

Зміст

<i>Перелік ілюстративних матеріалів</i>	9
<i>Список скорочень</i>	11
<i>Розділ 1</i> Урядовці, бізнес і економічна політика в глобалізованому Китаї	13
<i>Розділ 2</i> Гонитва за іноземним капіталом	39
<i>Розділ 3</i> Від залучення прямих іноземних інвестицій до конкурентоспроможності місцевого бізнесу	71
<i>Розділ 4</i> Вироблення політики на місцях, глобалізовані коаліції і розподіл ресурсів ...	89
<i>Розділ 5</i> Мікрооснови державного втручання і результативність політики	129
<i>Розділ 6</i> Різновиди місцевого капіталізму в історичній перспективі	176
<i>Розділ 7</i> Реалізація економічної політики	204
<i>Подяки</i>	217
<i>Додаток</i>	221
<i>Бібліографія</i>	224
<i>Примітки</i>	246

Урядовці, бізнес і економічна політика в глобалізованому Китаї

У 2005 році тодішній міністр торгівлі Китаю Бо Сілай спробував переконати представників Організації економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР) на конференції в Парижі, що Китай не становить реальної загрози обробній промисловості інших країн. «Китай повинен експортувати 800 мільйонів сорочок в обмін на вартість лише одного літака Airbus A380», — сказав він. Цей коментар мав заспокоїти представників індустріалізованих країн, яких турбував великий профіцит торговельного балансу Китаю. Але коли ця заява з'явилася у ЗМІ, вона викликала бурхливі емоції серед китайської аудиторії. «Бідний, нещасний Китай», — нарікав один коментатор в інтернеті. «Китай не може постійно бути світовою фабрикою», — писав китайський інтелектуал з ельською освітою, який пізніше перетворив свій коментар на книжку (Хуе, 2006). Численні голоси сумнівалися в тому, наскільки обґрунтовано далі робити ставку на дешеву робочу силу й надзвичайно низьку норму прибутку, і закликали натомість до фундаментальних змін в обробній промисловості.

Якщо говорити точніше, то виклик для Китаю (так само як і для інших економік, що розвиваються в Азії, Латинській Америці й Африці) полягає не просто в тому, щоб перейти від виробництва сорочок і черевиків до виробництва комп'ютерів і літаків¹. Власне, найбільшими галузями обробної промисловості Китаю вже є не текстиль, а виробництво комп'ютерів і мобільних телефонів². У 1995–2006 роках частка Китаю у світовому експорті

високотехнологічної продукції зроста майже у 8 разів. З 2006 року країна стала найбільшим експортером високотехнологічної продукції у світі, обігнавши Японію, США і Європейський Союз (Meri, 2009). Поза сумнівом, глобалізація сприяла тому, що Китай здобув статус виробничого гіганта світу. Однак проблема полягає в тому, що «високих технологій вдосталь, але інновацій — обмаль (або вони відсутні зовсім)». Фрагментація виробничого процесу дозволяє країні зайнятися масовим виробництвом високотехнологічних товарів, впроваджуючи мінімум інновацій і покладаючись на низьку вартість робочої сили. Коли трудові й матеріальні витрати різко зросли, кількість страйків збільшилася, експортні ринки скоротилися, а національна валюта подорожчала, політики почали розуміти, що економіка досягла переломного моменту і повинна вийти з «пастки середнього доходу».

Треба віддати належне китайській державі, яка активно намагається розв'язати цю проблему. Так само, як і кілька десятиліть тому, коли китайська влада створила пільгові пакети заходів для залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ), нещодавно вона розпочала великий перехід до іншої політики. Щоб сприяти інноваціям також і у власних промислових фірмах, 93% яких є вітчизняними приватними компаніями, центральна влада поєднала державне фінансування, оподаткування, зменшення податку на землю та плати за комунальні послуги, а також звільнення від сплати мита. Уряд класифікував зони економічного розвитку, визначив і переоцінив завдання своєї політики, а також застеріг вітчизняні фірми, щоб вони припинили гонки на виживання, інвестували в інновації і рухалися вгору світовим ланцюгом доданої вартості. Китайські посадовці постійно посилаються на Японію та Південну Корею 1960-х років як на взірці, де держава розвитку й авторитарна держава використовували промислову політику як батіг і пряник, що спонукали фірми розвивати конкурентоздатність світового масштабу.

Успіх такої трансформації під державним керівництвом ґрунтувався на двох припущеннях: що місцеві урядовці мають стимул втілювати такі заходи і що ці заходи працюватимуть, якщо їх втілювати. Дивно, що ці припущення також часто пропонуються

в багатьох дослідженнях, присвячених промисловій політиці і заходам з розвитку. Однак коли ці заходи реалізували на практиці, вони створили дуже неоднозначну та заплутану картину, викликавши запеклі суперечки серед науковців і аналітиків. Песимісти висловлювали чималі сумніви щодо здатності Китаю вивести конкурентоспроможність власного бізнесу за межі «майстерні світу». Оптимісти вважали, що китайські фірми все одно стануть бенефіціарами світового виробництва — хоч з державною підтримкою, хоч без неї. А панікери сприймали державний план із глибоким занепокоєнням через наслідки цього спонсорованого державою задуму для ринкової економіки (Arayama and Mourdoukoutas, 1999; Chan and Ross, 2003; Steinfeld, 2004, 2010; Gilboy, 2004; Branstetter and Lardy, 2006; Breznitz and Murphee, 2011; Herrigel, Wittke and Voskamp, 2013; Brandt and Thun, 2010; McGregor, 2010; Miles, 2011; Dean, Browne and Oster, 2010; Bradsher, 2010).

Метою цієї книжки є не підтримка якоїсь з цих груп, а прагнення пояснити, у чому джерело цієї плутанини. У ній досліджуються причини суттєвих відмінностей у втіленні економічних заходів у різних сферах величезної, завбільшки з цілий континент, економіки. В основних промислових містах успіх реформ не є однорідним — навіть у межах однієї галузі і в подібних економічних умовах. Серед іншого, це дослідження показує, як місцеві урядовці тлумачать державні заходи з модернізації, борються за ресурси й формують коаліції у глобалізованому середовищі, де співіснує іноземний і місцевий бізнес. Також воно детально висвітлює, чому державна політика, розроблена з добрими намірами і нібито уніфікована, зрештою дає неоднорідні й часто контрпродуктивні результати. Якщо в одних містах місцева влада є прихильною до загальнодержавних реформ та змогла перехопити ініціативу центральної влади, запровадити нові заходи й залучити для цього відповідні ресурси, то в інших ту саму ініціативу загальмували інтереси певних зацікавлених осіб і конкуренція між чиновниками. Хоча в одних місцевостях державна підтримка у вигляді фінансування і зниження податків створила у місцевих приватних підприємців мотивацію до модернізації, в інших це загасило їхні стимули інвестувати в навчання та інновації,

позбавило простору для розвитку й залишило фірми у стані безперервної та жорстокої конкуренції на межі виживання.

Таку варіативність необхідно сприймати у світлі двох етапів трансформації Китаю. На першому етапі відбувалося залучення ПІІ, а на другому — спонування місцевого бізнесу до модернізації. Глибокі упередження на користь іноземних фірм у 1990-х і на початку 2000-х років зробили Китай найбільшим отримувачем ПІІ серед країн, що розвиваються. Коли сума щорічних ПІІ у Китай сягнула 105,7 мільярда доларів, а підприємства з іноземним капіталом (ПІКи) стали виготовляти 88% експорту високотехнологічної продукції країни, транснаціональні фірми стали частиною повсякденного економічного життя (National Bureau of Statistics [NBS], 2007, 2011; Ministry of Commerce [MOC], 2008). Тому Китай представляє нове покоління країн з «глобалізованою» економікою (до якого належать також Бразилія, Росія та Індія, — тобто країни БРІК), де ПІІ відіграли значно важливішу роль порівняно з останнім поколінням східноазійських держав розвитку (Японія, Південна Корея і Тайвань) (Hsueh, 2011; Tsai and Pekkanen, 2006).

Однак у другій половині 2000-х років центральна влада поступово згорнула пільгову політику для ПІКів і запровадила подібні заходи у вигляді державного фінансування і податкових пільг для сприяння розвитку конкурентоспроможності вітчизняних технологій, і, що особливо важливо, серед вітчизняних приватних підприємств. Проте ця політика не замінила попередні заходи з залучення іноземного капіталу. Стара й нова ініціативи співіснували на місцях, створюючи конкуренцію за ресурси серед приватно-державних партнерств, які вважали, що отримують вигоду від різних політичних парадигм. Ця книжка доводить, що тип партнерств, що їх укладали місцеві урядовці з ПІКами на першому етапі, визначив заходи, а також сформував моделі бюрократичної конкуренції, динаміку розподілу ресурсів і траєкторії розвитку на місцях у пізніший період. Таким чином, хоча можна стверджувати, що іноземний капітал не є настільки важливим, як у 1990-х, потенційний вплив зацікавлених осіб, яких «виплекав» капітал серед місцевих чиновників,

і заохочувальна структура для вітчизняного бізнесу збереглися і у 2000-х роках.

Однак вплив глобалізації на результати політики став можливим лише завдяки агентам впливу з числа місцевих урядовців. В авторитарній державі, де бізнес не має прямих каналів впливу на партійну державу, місцеві держслужбовці є прямими агентами, які проводять економічну політику й захищають інтереси своїх клієнтів з бізнесу³. Ця книжка показує, що місцеві чиновники, які працюють у китайському державному апараті (у 2010 році їхня кількість досягла 14 мільйонів), розробили власні способи залучення світового капіталу і внутрішньої модернізації, пристосовуючи державні заходи до місцевих умов⁴. Їхні інтереси, політичні пріоритети й стратегії розвитку тісно пов'язані з нормами й інституціями місцевого капіталізму, що розвивався понад століття. У різні періоди ці місцеві форми капіталізму спонукали бюрократів при визначенні потреб своїх бізнес-клієнтів або підтримувати та обстоювати нові модернізаційні заходи (до яких вдавався центральний уряд), або саботувати та навіть відкрито виступати проти них; а також координувати виробничі відносини між іноземними й вітчизняними фірмами.

Приплив іноземного капіталу зумовив місцеву трансформацію, але *уможливили* цю трансформацію місцеві чиновники. Взаємодія цих двох чинників мала серйозні наслідки. У процесі розробки місцевої політики роль іноземного капіталу в експорті й концентрація великих іноземних фірм посилювала або послаблювала боротьбу державних відомств за ресурси. У деяких містах це створювало значно більше перешкод для розподілу бюджету, передбаченого на технологічну модернізацію, ніж в інших. У процесі реалізації політики офшорні стратегії іноземних фірм і активне використання цих стратегій держслужбовцями сформували конфігурацію та послідовність промислового розвитку в місті, які впливали на результативність заходів із розвитку на корпоративному рівні.

По суті, розвиток під керівництвом держави не слід розуміти як використання Пекіном заходів прямого впливу на місцеві фірми, принаймні в більшості галузей обробної промисловості⁵.

Насправді ж процес розробки й втілення державних заходів передбачає введення нової динаміки у складні середовища, де взаємодіють сталі місцеві умови та різні ступені глобалізації. У цій книжці детально досліджується, як логіка глобалізації була інстальована у фрагментовану за формою місцеву політичну економію і як амбітна державна програма розвитку у взаємодії з іноземним капіталом на місцевому рівні змінювалася під його впливом. По суті, державна політика, розроблена нібито з добрими намірами, може мати непередбачувані наслідки в місцевостях, де місцеві державні установи й виробничі відносини не відповідають наявним завданням з промислової трансформації. Таким чином, книжка закликає до нових способів розуміння глобалізації, розвитку під керівництвом держави й порівняльного капіталізму.

Розвиток під керівництвом держави з комплексним втіленням

Першою головною метою цієї книжки є з'ясувати, як втілюється економічна політика в авторитарних багаторівневих країнах. Із висновком, що «економічні заходи є політичними» (Alt and Crystal, 1983: 33), усі погодилися вже давно, але для розуміння авторитарних режимів, де держава не перебуває під електоральним тиском соціальних груп, розроблено все ще недостатньо аналітичних структур. Коли ці питання обговорюють у контексті авторитарних держав розвитку Японії, Південної Кореї та Тайваню 1970-х років, то часто виходять з припущення, що держава може втілювати свої стратегії, щойно відповідну політику розробило самостійне й здібне чиновництво під керівництвом пілотного відомства, що відповідає за розвиток. Це припущення ґрунтується на узгодженості держави, відносно зрозумілому завданні національного розвитку й на тому, що бізнес перебуває у власності громадян цієї держави (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995). Власне, питання «реалізації політики» місцевими державними відомствами здебільшого лишається проігнорованим. Якщо говорити про це в контексті

взаємодії мереж держави з бізнесом, то часто висувається припущення, що політичні процеси спрямовуються просто від уряду держави до підприємців⁶.

Ця книжка ставить під сумнів такі припущення і привертає увагу до безлічі стратегій, що їх місцеві державні відомства застосовують для управління національними економічними заходами в Китаї, де загальнодержавні ініціативи втілюються як накази по вертикалі «провінція — місто-префектура — повіт — селище — село». У багатьох дослідженнях місцеві органи влади в Китаї визнаються важливими одиницями аналізу економічних результатів і широкого регіонального відхилення при реалізації заходів центрального уряду (Oi, 1999; Whiting, 2001; Ong, 2012; Rithmire, 2014, 2015; Shen and Tsai, 2016). Дослідники стверджують, що в середовищі, де не вистачає верховенства права й захисту приватної власності, місцеві органи влади відіграють важливу роль: вони організують ринкове виробництво, вибірково надають субсидії і координують відносини між підприємствами (White, 1988; Oi, 1999; Walder, 1995; Blecher and Shue, 1996; Blecher, 1991; Duckett, 1998). Навіть у межах одного регіону можна знайти історії про те, як місцеві відомства і сприяють розвитку, і перешкоджають йому (Unger and Chan, 1999; Sargeson and Zhang, 1999; Segal and Thun, 2001).

Ця книжка посилює акцент на місцевій владі, але ще більше відкриває лаштунки місцевої політики і не обмежується демонструванням місцевих розбіжностей. Вона допомагає зрозуміти витоки й механізми місцевих відмінностей у політиці. В центрі уваги досліджень промислової, економічної та технологічної політики зазвичай перебуває демонстрація відмінностей такої політики в кількох регіонах Китаю (Breznitz and Murphree, 2011; Steinfeld, 2010; Thun, 2006; Brandt and Thun, 2016). Хоча ці дослідження торкаються кількох джерел відмінностей, як-от маоїстська спадщина в економічній структурі або взаємини місцевої влади з центральною, часто вони недостатньо чітко формулюють механізми, через які ці чинники впливають на інвестиційну й економічну політику. Особливо малодослідженим є питання ухвалення та втілення рішень місцевими органами влади (тобто чому вони вирішують приймати або відкидати певні заходи