

СЕРІЯ «ІСТОРІЯ ЕКОНОМІЧНИХ ДИВ»

ЛІН ЧЕНЬ

КИТАЙСЬКЕ ДИВО І ГЛОБАЛІЗАЦІЯ

**ВІД ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ
ДО МІСЦЕВИХ КОМПАНІЙ-ЧЕМПІОНІВ**

*Переклав з англійської
Роман Ключко*

«НАШ ФОРМАТ» · КИЇВ · 2024

[Почитати опис, рецензію і купити можна на сайті nashformat.ua](https://nashformat.ua)

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

Присвячую Софі

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 зросла майже у 8 разів. З 2006 року країна стала найбільшим експортером високотехнологічної продукції у світі, обігнавши Японію, США і Європейський Союз (Мері, 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 посиляються 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 запутану 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 — спонукання 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 високо-технологічної продукції країни, транснаціональні фірми стали частиною повсякденного економічного життя (National Bureau of Statistics [NBS], 2007, 2011; Ministry of Commerce [МОС], 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 організовують 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

або чому спотворюють їх у якомусь напрямку). Ця лакуна дивує, особливо з огляду на широкі дослідження явищ адаптації і вибіркового втілення політики (Tsai, 2006; O'Brien and Li, 1999).

Якщо дослідити проблему комплексної реалізації політики в контексті розвитку під керівництвом держави, як це зроблено у цій книжці на рівні китайських міст-префектур, то можна побачити, що готовність влади спрямовувати ресурси на технологічну модернізацію та інновації є результатом бюрократичної конкуренції. Ця конкуренція ґрунтується на фрагментованих інтересах органів влади та їхніх давніх клієнтів з середовища бізнесу. Це означає, що здатність місцевих прихильників нових державних ініціатив залучити ресурси й створити інституції не можна сприймати як належне. Це процес, що вимагає ретельного вивчення системи оцінювання кадрів і структури «фрагментованого авторитаризму», які керують бюрократичною політикою в Китаї на місцях. Лише після цього можна впевнено обговорювати реалізацію державної політики на рівні галузей і фірм (Chen, 2017).

Глобалізація, ПІІ й місцеві коаліції

Спростування припущення про структурно однорідну державу є важливим кроком до розуміння складності впровадження промислової політики й стратегій розвитку загалом. Однак систематичний приплив ПІІ ще більше ускладнює справу. На відміну від попереднього покоління східноазійських «навздогінних економік», що обмежували входження іноземного капіталу (попри стимулювання експорту й торгівлі), Китай став зразковим прикладом «глобалізованого» покоління країн, до якого належать Бразилія, Росія, Малайзія та Індія.

У цих країнах зростання ПІІ відбувається з 1990-х років. Виникнення глобальних ланцюгів доданої вартості і виробничих мереж фрагментувало виробничий процес і створило виробничі можливості за допомогою аутсорсингу й офшорингу (Whittaker et al., 2010; Chen, 2014). Активне залучення ПІІ чиновниками центральних і місцевих органів влади та зон економічного розвитку теж сприяли глобалізованому контексту. Коли глобалізація

стала не лише контекстом, а й «складовим елементом» економіки, регулювання й координація взаємин між іноземними й вітчизняними фірмами стали ключовим викликом для місцевих органів влади (Hsueh, 2011; Ye, 2014; Yeung, 2009)⁷.

Результатом стали політичні й наукові дискусії. Суперечки навколо теорії залежності й так званої «латиноамериканізації» Китаю лишилися непоміченими в західному науковому світі, але серед китайських науковців і оглядачів досягли апогею в 1990-х роках. Ті висловлювали занепокоєння тим, що надмірна залежність Китаю від залучення ПІІ матиме низку негативних наслідків. Серед них було й обмеження діяльності місцевих виробництв, що ризикували деградувати до рівня так званих «потогінних фабрик», й зростання соціальної нерівності (Gilboy and Heginbotham, 2004). Це суперечило тодішній тенденції повернення до неоліберальної глобалістської ідеології, що подавала ПІІ у позитивному світлі (Williamson, 1989; Little, 1982; Myint, 1987; Bauer, 1981; Krueger et al., 1983; Bhagwati, 2004). Одночасно в західних наукових колах з'явилася ціла злива праць у стилі «другий рівень змінено»^{*}, що почали досліджувати те, як відкритість економіки впливає на місцеві коаліції та політику; серед цих праць ставало дедалі більше джерел, де приділялася увага ПІІ⁸. Одні дослідники розглядали загальноекономічний вплив ПІІ на економічне зростання і розвиток країн. Інші вивчали політичний вплив іноземних інвесторів на сприяння ліберальним реформам і практикам, зменшення (або зростання) корупції, зміну загальнонаціональних дискусій та виклики, що постають перед центральною державною владою (Frieden, 1991; Zweig, 2002; Huang, 2003; Gallagher, 2005; Pearson, 1991; Malesky, Gueorguiev and Jensen, 2014; Sheng, 2010; Wang, 2014; Pinto, 2013; Zhu, 2017; Long, Yang and Zhang, 2015).

Попри те, що попередні праці мали пояснювальну мету, аргументація багатьох з них ґрунтувалася на спостереженнях за

^{*} Мається на увазі стаття Пітера Гуревича «Другий рівень змінено: зовнішні джерела внутрішньої політики» (The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics), у якій він доходить висновку, що міжнародна система є не лише наслідком внутрішньої політики й структур окремих держав, а й їхньою причиною. Ці дві сфери взаємопов'язані і мають досліджуватися одночасно. — Прим. пер.

структурними змінами, які б характеризувалися процентним показником відношення об'єму ПІІ до валового регіонального продукту певної території⁹. Але пояснення результату внутрішньої модернізаційної політики наводить на висновок, що ПІІ як загальний структурний чинник не здатні універсально й лінійно пояснити місцеві відмінності. Ми побачимо, що міста з однаковим рівнем відношення ПІІ до валового регіонального продукту часто демонструють протилежні показники підтримки нової політики. Це саме той випадок, коли нам потрібно розкрити глибинні механізми, за допомогою яких здійснюється вплив ПІІ.

Замість того щоб робити припущення про прямий вплив усіх іноземних фірм на підставі статистичних даних, у цій книжці на основі активних польових досліджень *та* статистичних даних доводиться, що більшість іноземних фірм не мають прямого доступу до прийняття рішень на міському рівні або можливості використовувати гроші для купівлі голосів для своїх обраних політиків (Wang, 2014). Натомість вони здійснюють свій вплив *через* місцевих чиновників — тих, хто насправді ухвалює рішення у сфері місцевої економічної політики. Місцеві органи державної влади мають значення і в новій хвилі глобалізації. Через відносно слабку роль галузевих асоціацій у визначенні та представленні спільних інтересів бізнес схильний до формування патронажних відносин з бюрократами, які регулюють його діяльність. На міському рівні вплив іноземних фірм є непрямим і значним лише тоді, коли вони здатні сприяти створенню згуртованих і сильних коаліцій зацікавлених осіб серед міських чиновників. На рівні фірм вплив офшорингових стратегій на результативність заходів і місцевих приватних фірм теж суттєво відрізняється, якщо говорити про великі й малі іноземні фірми. Їхній вплив є нерівномірним: вони або витісняють місцевий бізнес, або той витісняє їх.

По суті, ПІІ потребують структуризації — так само, як і діяльність держави. Вплив глобалізації та іноземного капіталу на розвиток під керівництвом держави неможливо описати узагальненою фразою. Замість того щоб припускати, що іноземний

капітал повністю домінує на місцевому рівні, як передбачає класична теорія залежності, або демонтує державну владу як неоліберальна сила, ця книжка виявляє більше відтінків його впливу. Вона показує, як різні грані глобалізації взаємодіють з місцевими органами влади й формують коаліційну політику, що виходить за межі модернізаційних заходів Китаю.

Основні положення книжки

Головна засада цієї книжки полягає в тому, що кампанія із залучення ПІІ 1990-х років була важливою ланкою для подальшої кампанії промислової модернізації 2000-х. Тип іноземних фірм, з якими створювала союзи місцева влада, формував коаліційну політику ухвалення рішень на міському рівні й заклав структурну основу для реалізації політики на рівні фірм. Коли інші чинники опинилися під контролем, то міста, що спершу зосереджувалися на привабленні великих світових фірм, хоч як дивно, демонстрували меншу ефективність у концентрації ресурсів і реалізації політики, на відміну від тих, хто починав з менших фірм із нижчим статусом у глобальних ланцюгах доданої вартості.

Першим важливим наслідком залучення ПІІ є розробка політики реагування на виникнення парадигми конкурентоздатності вітчизняного виробника. Потенційно цю парадигму сприймали як фактичне перенесення державної підтримки (як-от фінансування і податкові пільги) від іноземних фірм до підприємств, які належать місцевим власникам. Іноземний вплив на місцеву політику має найбільше значення, коли загострює чиновницьку боротьбу між переможцями й невдахами. Такий вплив є найсильнішим тоді, коли має політичну цінність для місцевих еліт. Нова ініціатива в модернізації найчастіше сприймається як загроза коаліції вже наявних кіл зацікавлених осіб серед місцевих чиновників, які відповідають за зовнішню торгівлю. Вони борються проти політики, яка впроваджується новоствореним департаментом вітчизняних технологій. Найчастіше чиновники, які відповідають за зовнішню торгівлю, формують згуртовану коаліцію тоді, коли іноземні фірми в місті переплітаються