

Bábosik Mária

Recenzió Ling Chen *A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása a gazdaságra Kínában* című könyvéről

Review of *Manipulating Globalization. The Influence of Bureaucrats on Business in China* a Book by Ling Chen

ÖSSZEFOGLALÁS

Ling Chen rendkívül érdekes, új tudományos megállapításokat tartalmazó könyvében részletesen bemutatja a gazdaságfejlesztés helyi változatainak kialakulását és egymás mellett létezését Kínában, a globalizáció korában. Az egymástól jelentősen eltérő modellek létrejöttét a történelmi hagyományokból, a kínai állam sajátosságaiból és a decentralizáció következtében a hivatalnoki kar szerepéből vezeti le. Ismerteti a kínai gazdaságfejlesztés két alaptípusát, amelyekre a Jangce folyó, illetve a Gyöngy folyó deltájának két városát, Szucsout, illetve Sencsent hozza fel

példának. Ily módon a szerző meghaladja a Kína látványos fejlődésének elemzésére a nyugati szakirodalomban általánosságban jellemző, monolitikus megközelítést, és új szemponttal gazdagítja azt.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: Y3, N15, F63, O3

Kulcsszavak: globalizáció, bürokrácia, gazdaságpolitika, Kína, gazdaságfejlesztés, technológiai fejlesztés

SUMMARY

In her exciting book that describes new research results, Ling Chen presents the

BÁBOSIK MÁRIA vezető gazdaságelemző, MNB Oktatási Igazgatóság (babosikm@mn.hu).

emergence and co-existence of various local development models in China in the era of globalization. She finds the origin of these significantly different models in historical traditions, in the peculiar characteristics of the Chinese state and in the role of local bureaucrats played in decentralization. She describes the two basic development models in great detail and illustrates them by the examples of the cities of Suzhou in the Yangtze River delta and Shenzhen in the Pearl River delta. Thus the author goes far beyond the monolithic approach widely used by Western scholars and adds a new insight.

Journal of Economic Literature (JEL)

codes: Y3, N15, F63, O3

Keywords: globalization, bureaucrats, economic policy, China, economic development, technological development

**BÜROKRATÁK, VÁLLALATOK ÉS
GAZDASÁGPOLITIKÁK KÍNÁBAN**

Ling Chen egy érdekes epizód említésével kezdi a könyvét: 2005-ben Kína kereskedelmi minisztere az OECD párizsi konferenciáján ezzel szemléltette, hogy Kína nem jelent fenyegetést más országok feldolgozóipara számára: „Kínának 8000 millió inget kell adnia egy Boeing A380 típusú repülőért cserébe.” A szerző hozzáteszi, hogy Kínában akkor már nem tűnt sokáig fenntarthatónak az olcsó munkaerőre és szerény profitra alapozott termelés, ami a feldolgozóipar gyökeres átalakítását igényelte. Az ipar ugyan ekkorra már átállt a textilgyártásról a számítógépek és mobiltelefonok előállítására, amelyet a globalizáció is elősegített, a high-tech termékek gyártása azonban nem járt együtt erőteljes innovációval, ami a „közepes jö-

vedelem csapdájának” elkerülése érdekében a gazdaságpolitika átgondolását tette szükségessé. Az állam ezért – hasonlóképpen, mint amikor a külföldi közvetlen tőkeberuházásokat jelentős kedvezményekkel vonzotta – a technológiai fejlesztések elősegítése érdekében nagyszabású programot indított, melynek részét képezték a vállalatoknak nyújtott olcsó hitelek, adókedvezmények, az ingyenes földhasználat és a kedvezményes díjú közszolgáltatások, vámmentesség stb. Ez a központi gazdaságpolitika azonban helyileg egymástól igen különböző megoldásokhoz vezetett.

A könyv célja, hogy bemutassa a gazdaságfejlesztés különböző modelljeit Kínán belül, illetve magyarázatot adjon arra, hogy mi okozta ezeknek a különböző modelleknek a kialakulását. E célok érdekében a szerző alapos elméleti és hosszas helyszíni kutatómunkát végzett, melynek eredményeként megalapozott, tudományosan jelentős, új eredményekre jutott.

A szerző utal arra, hogy Kína utóbbi évtizedekben tapasztalható átalakulása két szakaszban történt. Az első szakaszban Kína a közvetlen külföldi működőtőke-beruházásokat ösztönözte. Ennek következtében a többi BRICS-országgal (Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-afrikai Köztársaság) együtt a globalizált gazdaságok új generációjának sorába lépett, ahol a közvetlen külföldi működő tőke a korábban iparosodott kelet-ázsiai gazdaságokénál (Japán, Dél-Korea, Tajvan) sokkal jelentősebb szerepet játszott. Ez erős kapcsolatot hozott létre a külföldi beruházók és a helyi bürokraták között. A kétezres évekre azonban az olcsó munkaerőre és szerény profitmarzusra alapozó „Made in China” modell fenntarthatósága kihívások elé nézett, így a prioritás eltolódott a hazai technológiai fejlesztés elősegítése

irányába. A külföldi beruházók és a helyi bürokraták között korábban létrejött kapcsolatok ugyanakkor hatással voltak az új központi gazdaságpolitika értelmezésére, az erőforrás-allokációra és a központi gazdaságpolitika megvalósulására.

A KÜLFÖLDI TŐKE VONZÁSA

A könyv először Kína modern kori átalakulásának első szakaszát mutatja be. A szerző megállapítja, hogy a Kínai Népköztársaság 1949. évi megalakulásától kezdve az 1979-es reformig és az azt követő nyitásig – sok más fejlődő országhoz hasonlóan – importhelyettesítő gazdaságpolitikát folytatott. Az állam támogatásokkal ösztönözte a tőkeintenzív iparok, így az acél- és a vegyipar, az elektronika és a gépgyártás fejlődését a gépek és technológia importjára alapozva, a hadiipar szükségleteit szem előtt tartva.

A fordulat során azután Kína megnyitotta kapuit a külvilág felé, ami nemcsak a gazdasági fejlődés élénkítését szolgálta, hanem reformok megvalósítását is. A folyamat óvatosan, négy különleges gazdasági övezet megnyitásával indult, ahol a külföldi beruházók vegyes vállalatokat (joint venture) hozhattak létre hazai vállalatokkal. Ezekben a külföldi partner biztosította az alapanyagokat, alkatrészeket, mintákat, gépeket és a tőkét, a kínai fél pedig a gyártást és összeszerelést, a végterméket pedig a külföldi cég reexportálta. Bár az 1979-es Joint Venture törvény kimondja, hogy a külföldi fél köteles átadni a technológiát a kínai fél részére, e vegyes vállalatok létrehozásának elsődleges célja nem a külföldi technológia megszerzése, hanem az export ösztönzése és az export révén a devizatartalékok növelése volt.

A szerző utal arra, hogy ez az időszak megalapozta a külföldi közvetlen tőkeberuházások erőteljes ösztönzését, a gazdaság- és technológiafejlesztési zónák kialakítását, amelyek célja már a fejlett technológia átvétele volt. Ennek érdekében e zónákat ugyanazokban a kedvezményekben részesítették, mint a különleges gazdasági övezeteket, de a technológia, menedzsment, know-how és külkapcsolatok – azaz a „négy ablak” – szempontjából magasabb elvárásokat támasztottak velük szemben. Ekkor vált fokozatosan a központi gazdaságpolitika vezérelvévé a „piacért technológiát” irányvonal. A piacot szélesan értelmezték a reexportot is beleértve, a technológiával kapcsolatban pedig megkívánták, hogy az megfeleljen Kína igényeinek. A könyv ráirányítja a figyelmet arra, hogy a vegyes vállalatok szinte azonnal a külföldi anyavállalat globális outsourcing stratégiájába illeszkedtek bele, és nem jutottak hozzá az anyavállalat által kifejlesztett technológiákhoz. A kínai felet nem ösztönözték kutatásra és fejlesztésre, mert az nem állt az anyavállalat érdekében. Ily módon a központi szándék és a vegyes vállalatokban elért eredmények egyre távolabb kerültek egymástól. Ez azonban nem vette le a napirendről a külföldi közvetlen tőkeberuházások vonzásának ösztönzését, hanem azt Kína másként és a korábbinál nagyobb léptékben kívánta megvalósítani.

Ennek érdekében az 1980-as évek közepétől a központi kormányzat a vegyes vállalatok szelektív létrehozását indítványozta, és a korábbi „négy ablak” helyett „három fő fókuszterületet” határozott meg: a külföldi beruházások vonzását, az iparfejlesztést, illetve a devizatartalékok növelését az exporton keresztül. A szerző kiemeli, hogy ez két igen jelentős válto-

zással is járt: egyrészt erőteljes decentralizáció indult, mivel a külföldi beruházások jóváhagyását a helyi kormányzatokra delegálták, másrészt pedig mennyiségileg is növelték azokat a területeket, amelyeknek kiemelt figyelmet szenteltek, hiszen a gazdaság- és technológiafejlesztési zónák számát több ezerre növelték. Mivel a káderek értékelését elsősorban gazdasági célok eléréséhez kötötték, azokat pedig a külföldi közvetlen tőkeberuházásokkal lehetett a legkönnyebben elérni, a helyi kormányzatok egymással versenyezve igyekeztek minél több külföldi beruházást megszerezni, s ennek érdekében jelentős kedvezményeket kínáltak potenciális külföldi partnereiknek. Ennek nyomán két egymástól jelentősen eltérő gazdaságfejlesztési modell alakult ki: az egyik a globális nagyvállalatok, a másik pedig a külföldi kis „gerillacégek” vonzáására törekedett.

A HAZAI VERSENYKÉPESSÉG ERŐSÍTÉSE

A könyv következő része Kína átalakulásának második szakaszát ismerteti. Rávilágít arra, hogy az 1980-as évek végétől kezdődően Kínában célként fogalmazódott meg a technológiai fejlesztés felgyorsítása a hazai innováció révén, amikor egyfajta „technonacionalizmus” kezdett megjelenni. Ennek keretében high-tech-fejlesztési zónákat hoztak létre abból a célból, hogy azokban hazai kutatókat és fejlesztőket nagy számban foglalkoztató, a kínai technológiai képességeken alapuló high-tech ágazatok működjenek. A szerző megemlíti, hogy emellett az 1990-es évek első felében több közép- és hosszú távú tudományos és technológiai terv is született, amelyek célja a technológiai innováció, a kutatás-fejlesztés és az önálló

kutatás nemzeti rendszerének megteremtése volt.

Chen kiemeli, hogy újabb mérföldkövet jelentett, amikor 2001-ben Kína elsődleges célként tűzte ki a hazai innovációt a kulcsfontosságú high-tech ágazatokban. Ezt követően gombamódra szaporodtak ugyanis a high-tech fejlesztési zónák, és ezerszámra létesültek helyi fejlesztési zónák. A közvetlen külföldi beruházások ösztönzése helyett, amelyet a külföldi beruházásokkal és kereskedelemmel foglalkozó kormányhivatalok támogattak, a hazai innováció ösztönzése került a központi gazdaságpolitika középpontjába, amelyért a tudomány- és technológiapolitikával foglalkozó kormányhivatalok voltak felelősek. Ez kikényszerítette, hogy a külföldi beruházók felé is szigorúbb követelményeket támasszanak, előírták például számukra, hogy K+F-központokat hozzanak létre Kínában. Ennek látványos jele volt, hogy ekkortól a „Made in China” helyett a „Created in China” jelszót kezdték el használni.

2006-ban központilag meghirdették a hazai innováció támogatására alapozott gazdaságpolitikát, amelyre a kínai városok jelentős összegeket fordíthattak. Ezzel párhuzamosan a külföldi cégek által addig élvezett kedvezményeket (adózás, földterület juttatás, közszolgáltatások) fokozatosan visszavonták. A helyi kormányzatok ezzel összhangban szintén meghirdették az új irányvonalat, ami a nemzetközi kereskedelemért felelős kormányhivatalok mellett komoly szerepet juttatott a hazai technológiai fejlesztésért felelős kormányhivataloknak.

A szerző megállapítja, hogy Kínában a 21. század elejére a hazai innováció nemzeti prioritássá vált, amelynek révén a tervek szerint a kínai gazdaság 2020-ra

technológiai nagyhatalommá válik, 2050-re pedig technológiai téren is vezető szerepre tehet szert a világban.

A GAZDASÁG FEJLŐDÉSI MODELLEK KÍNÁBAN

A kínai gazdaság fejlődésének nagy vonalakban történő bemutatása után a szerző a gazdaságfejlődés regionális szintjére fordítja a figyelmét. Azt igyekszik feltárni, hogy a közvetlen külföldi működő tőke jellege és a helyi gazdaságpolitika hogyan hat a gazdaságfejlődésre helyi szinten, illetve a hazai vállalatok technológiai fejlesztésére.

A szerző úgy látja, hogy azokban a városokban, amelyekben az export jelentős hányadát adó, globális nagyvállalatok telepedtek meg, a hazai vállalatok technológiai fejlesztése kevésbé élvezett prioritást a kormányhivatalok részéről. Ezt erősítette, hogy az értéklánc csúcsán elhelyezkedő, csoportszintű offshoring stratégiát követő globális nagyvállalatok amúgy sem sok teret hagytak a hazai vállalatoknak a technológiai előrelépésre, mert maguk alá rendelték az értékláncban alattuk elhelyezkedő hazai beszállítókat, amelyeket egymással is árversenyre kényszerítettek. Azokban a városokban azonban, amelyek kisebb külföldi vállalatokat vonzottak, és ahol sok hazai termelővállalat működik, valamint az export is kevésbé koncentrált, a kormányzati erőfeszítések a helyi ipar technológiai szintjének emelésére irányultak. Ráadásul az értéklánc közepén-alján található külföldi kis „gerilla” cégek termelési stratégiája az alvállalkozás, ami nem jelent szigorú alá-fölé rendeltséget a hazai és a külföldi vállalatok között, és lehetővé tette, sőt ösztönözte a hazai vállalatok technoló-

giai fejlődését. A szerző kimutatja, hogy míg a globális nagyvállalatok jelenléte megnehezítette, addig a kisebb külföldi cégeké pedig elősegítette a technológiai fejlődést célzó központi gazdaságpolitika megvalósítását Kínában.

E két, egymástól markánsan eltérő fejlődési modellt jól példázza a Jangce folyó, illetve a Gyöngy folyó deltájának gazdasága, amelyek kialakulását és jellegzetességeit a könyv részletesen tárgyalja a késői Qing és a korai republikánus korszakról (1895–1920) kezdve a Mao-korszakon át (1949–1978), egészen a Mao utáni fejlesztő állam korszakáig (1979–1990). A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy Kínában ezek mellett számos köztes, e két alaptípus elemeit különbözőképpen vegyítő fejlődési modell is létezik. Rávilágít arra is, hogy az egyes régiókra jellemző fejlődési modellek tartósak, azokat a helyi vezetők, így a polgármesterek személye alapvetően nem befolyásolja.

AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ÉS GAZDASÁGPOLITIKA HATÉKONYSÁGA

A könyv a következőkben az állami beavatkozás és gazdaságpolitika hatékonyságát vizsgálja helyi szinten. Ezen a szerző azt érti, hogy az állami beavatkozás és gazdaságpolitika mennyiben tereli a vállalatok viselkedését a központi kormányzat által megkívánt irányba? Ebben az esetben ez azt jelenti, hogy a központi kormányzat által meghirdetett, de a helyi kormányhivatalok által nyújtott támogatások mennyiben ösztönzik a vállalatokat arra, hogy beruházzanak a technológiai fejlesztésbe?

A szerző e kérdésekre az elektronikai ipar példáján keresztül keresi a választ. Úgy találja, hogy azok a vállalatok, amelyek több állami támogatást kapnak, álta-

lában aktívabbak a technológiai fejlesztés terén. Ezen belül azonban a különböző gazdaságfejlesztési modelleket képviselő városokban a hazai vállalatok technológiai fejlesztésre fordított erőforrásainak átlagos nagysága, illetve a kormányzati gazdaságpolitika hatékonysága jelentősen eltérő. Chen kimutatja, hogy minél nagyobb a külföldi vállalatok eszközértékének mediánértéke egy város elektronikai iparában, annál alacsonyabb a kormányzati gazdaságpolitika hatékonysága a hazai vállalatok körében. Ez azt jelenti, hogy azokban a városokban, ahol globális nagyvállalatok vannak jelen az elektronikai iparban, a hazai vállalatok kevésbé reagálnak a kormányzat technológiai fejlesztést célzó gazdaságpolitikájára, mint azokban a városokban, amelyekben kisebb külföldi cégek telepedtek meg. Ebből a szerző azt a következtetést vonja le, hogy bár a kormányzati támogatás általában hozzájárult a hazai elektronikai vállalatok technológiai szintjének emeléséhez, a külföldi vállalatok mérete a támogatás hatását korlátozhatja.

Chen empirikus vizsgálatait úgy öszszegzi, hogy a Kínában működő külföldi vállalatok nemcsak a helyi kormányzatoknak a technológiai fejlesztés elősegítésére való „hajlandóságát” befolyásolták, hanem a központi gazdaságpolitika helyi megvalósulásának hatékonyságát is.

AZ ELTÉRŐ GAZDASÁGFEJLESZTÉSI MODELLEK KIALAKULÁSÁNAK OKA

A helyi gazdaságfejlesztési modellek bemutatását és a központi gazdaságpolitika hatékonyságának elemzését követően a könyv azt a kérdést vizsgálja meg, hogy ugyanabban a politikai rendszerben és azonos központi gazdaságpolitika mellett

a helyi bürokrácia vajon miért választott eltérő jellegű külföldi vállalatokat partnereinek? Miért rögzültek az eredeti preferenciák, miért nem közeledtek egymáshoz a fejlődési utak?

A szerző véleménye szerint a helyi gazdaságfejlesztési modellek kialakulásában a helyi bürokraták céljai játszottak döntő szerepet. A Mao utáni korszakban ugyanis erős elvárásként fogalmazódott meg feljűk, hogy elősegítsék a helyi gazdaságfejlesztést az üzleti körökkel kialakított együttműködés révén. Motivációjuk azonban eltérő volt: akiket elsősorban politikai célok vezéreltek, azok a globális, az értéklánc csúcán elhelyezkedő nagyvállalatokkal kötöttek szövetséget, ami egy felülről lefelé irányuló fejlődési modell kialakulásához vezetett; akiknek pedig elsősorban gazdasági céljaik voltak, azok általában a kisebb külföldi partnereket részesítették előnyben, ami egy alulról felfelé irányuló fejlődési modellt eredményezett. Az egymástól eltérő regionális fejlődési modellek létrejötté tehát végső soron abban gyökerezett, hogy a helyi bürokraták milyen személyes célokat követtek. Politikai vagy gazdasági céljaik mentén eltérően reagáltak ugyanis a központi gazdaságpolitikára, s alakítottak ki szűkebb vagy szélesebb körű érdekszövetséget üzletfeleikkel, akik eltérő üzleti körökhöz tartoztak. Ez azután meghatározta az egyes régiók gazdaságának sajátosságait, ami beépült a helyi szokásokba, normákba és intézményekbe, és korszakokon átívelve meghatározza az adott régió fejlődési útját.

Chen e felismerése jelentős új szemponttal gazdagítja a kínai gazdaság fejlődésének elemzését. A kutatók többsége ugyanis egyetért abban, hogy Kínában egyaránt jelen vannak a felülről lefelé,

illetve az alulról felfelé építkező mechanizmusok, azonban egyesek úgy vélik, hogy e két egymással ellentétes modell közül adott időszakban az egyik vagy a másik dominál, mások szerint pedig ezek együttesen, egymással kölcsönhatásban léteznek. Egyikük sem veszi azonban figyelembe a kínai gazdaság évtizedek óta létező regionális perspektíváját, amelyet Chen vizsgálatának középpontjába állít.

ÉRTÉKELŐ GONDOLATOK

Ling Chen könyve rendkívül sokoldalú, részletes elemző munkán alapul. A széles körű szakirodalmi áttekintés mellett támaszkodik a hosszas kínai terepmunkája során készített mélyinterjúkra és felmérésekre, valamint statisztikai adatgyűjtésre és elemzésre. Forrásai megbízhatóak. A könyv felépítése logikus, fejezetei ön-

magukban is élvezetesek, szinte önálló tanulmányok is lehetnének, ezért azokban a szerző főbb megállapításai többször is megfogalmazódnak.

A könyv nagymértékben hozzájárul a kínai gazdaság fejlődésének jobb megértéséhez a globalizáció korában. A központi gazdaságpolitika, valamint a helyi bürokrácia, illetve a gazdasági élet szereplői között létrejövő kapcsolatok újszerű elemzése jelentős tudományos eredmény, amely tanulással szolgál a lendületes fejlődést célzó, felzárkózni törekvő országok számára.

Ling Chen (2018): Manipulating Globalization. The Influence of Bureaucrats in Business in China. Stanford University Press. Magyarul megjelent: A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása Kína üzleti világára. PABooks, Budapest, 2019, 264 oldal.