

Henrik Westerby

## Regionalisme og regional økonomisk integration i Kina

Kinesisk udviklingspolitik har siden slutningen af 1970'erne været tilrettelagt med henblik på at fremme regional økonomisk integration. Kinas økonomiske geografi er præget af store regionale forskelle, og valget af en strategi, der tilgodeser de udviklede områder i Øst, har skærpet regionale interessemodsatninger. En svækkelse af centralregeringen og konsolidering af lokalregeringernes evne til at føre selvstændig økonomisk politik har potentielle konsekvenser for Kinas langsigtede politiske stabilitet.

En overordnet målsætning for reformerne af den kinesiske økonomi i perioden efter 1978 har været at nedbryde den celleagtige økonomiske struktur frembragt af Mao-æraens udviklingspolitik og fremme regional økonomisk integration. Tanken er først og fremmest, at integrationen vil fremme den økonomiske udvikling ved at bringe regionale komparative fordele og gevinster knyttet hertil i spil. Men integrationen er ikke kun et nyt udviklingsstrategisk tiltag. Det er også en langsigtet politisk socialiseringsstrategi, som ledelsen håber kan bidrage til politisk og social stabilitet og til at fasttømre Kinas nationale enhed; en forøgelse af de økonomiske forbindelser mellem områder med forskellig etnicitet eller tradition, vil gradvist udviske politiske og kulturelle forskelligheder og styrke nationens langsigtede indre sammenhængskraft (Ma Hong, 1986: 23).

Hvis regional økonomisk integration vil styrke Kinas indre sammenhængskraft, kan økonomisk disintegration tilsvarende tænkes at have den modsatte effekt i retning af politisk og social ustabilitet. I hvert fald fandt tidligere generalsekretær for Kinas Kommunistiske Parti (KKP), Zhao Ziyang, allerede i 1982 grund til at advare mod "the unimaginable political and economic consequences to our nation of one market for one province" (Zhao, 1982: K6). Der er derfor god grund til at tro, at centralregeringen i Beijing må være bekymret, når man tager 1980'ernes udvikling i betragtning. For medens en række af dens væsentlige reforminitiativer er tilrettelagt med henblik på at integrere den nationale økonomi, bevæger udviklingen sig tilsyneladende i den modsatte retning mod yderligere fragmentering og styrkelse af økonomiens cellulære karakter. Op igennem 1980'erne og i 1990'ernes første halvdel har lokalregeringerne i åbenlys trods mod centret udkæmpet adskillige handels- og ressourcekrige mod hinanden. Mange provinser har oprettet regulært grænsegendarmeri, der opkræver told og håndhæver import- og eksportforbud og kvoter ved checkpoints i havne, lufthavne, ved jernbanestationer og grænseovergange. Eller de har oprettet tekniske handelshindringer og givet skattelettelser eller subsidier til lokale producenter for at forbedre deres konkurrencedygtighed. I enkelte tilfælde er lokalregeringerne endda gået så vidt som at oprette deres egen møntfod og afvise den officielle valuta, renminbi'en, som gangbar

Henrik Westerby

## Regionalisme og regional økonomisk integration i Kina

Kinesisk udviklingspolitik har siden slutningen af 1970'erne været tilrettelagt med henblik på at fremme regional økonomisk integration. Kinas økonomiske geografi er præget af store regionale forskelle, og valget af en strategi, der tilgodeser de udviklede områder i Øst, har skærpet regionale interessemodsatninger. En svækkelse af centralregeringen og konsolidering af lokalregeringernes evne til at føre selvstændig økonomisk politik har potentielle konsekvenser for Kinas langsigtede politiske stabilitet.

En overordnet målsætning for reformerne af den kinesiske økonomi i perioden efter 1978 har været at nedbryde den celleagtige økonomiske struktur frembragt af Mao-æraens udviklingspolitik og fremme regional økonomisk integration. Tanken er først og fremmest, at integrationen vil fremme den økonomiske udvikling ved at bringe regionale komparative fordele og gevinster knyttet hertil i spil. Men integrationen er ikke kun et nyt udviklingsstrategisk tiltag. Det er også en langsigtet politisk socialiseringsstrategi, som ledelsen håber kan bidrage til politisk og social stabilitet og til at fasttømre Kinas nationale enhed; en forøgelse af de økonomiske forbindelser mellem områder med forskellig etnicitet eller tradition, vil gradvist udviske politiske og kulturelle forskelligheder og styrke nationens langsigtede indre sammenhængskraft (Ma Hong, 1986: 23).

Hvis regional økonomisk integration vil styrke Kinas indre sammenhængskraft, kan økonomisk disintegration tilsvarende tænkes at have den modsatte effekt i retning af politisk og social ustabilitet. I hvert fald fandt tidligere generalsekretær for Kinas Kommunistiske Parti (KKP), Zhao Ziyang, allerede i 1982 grund til at advare mod "the unimaginable political and economic consequences to our nation of one market for one province" (Zhao, 1982: K6). Der er derfor god grund til at tro, at centralregeringen i Beijing må være bekymret, når man tager 1980'ernes udvikling i betragtning. For medens en række af dens væsentlige reforminitiativer er tilrettelagt med henblik på at integrere den nationale økonomi, bevæger udviklingen sig tilsyneladende i den modsatte retning mod yderligere fragmentering og styrkelse af økonomiens cellulære karakter. Op igennem 1980'erne og i 1990'ernes første halvdel har lokalregeringerne i åbenlys trods mod centret udkæmpet adskillige handels- og ressourcekrige mod hinanden. Mange provinser har oprettet regulært grænsegendarmeri, der opkræver told og håndhæver import- og eksportforbud og kvoter ved checkpoints i havne, lufthavne, ved jernbanestationer og grænseovergange. Eller de har oprettet tekniske handelshindringer og givet skattelettelser eller subsidier til lokale producenter for at forbedre deres konkurrencedygtighed. I enkelte tilfælde er lokalregeringerne endda gået så vidt som at oprette deres egen møntfod og afvise den officielle valuta, renminbi'en, som gangbar

mønt for derved at styrke deres kontrol over den økonomiske udvikling i lokalområdet. Som et ekko af centralregeringens bekymring over denne udvikling klassificerede et påstået tophemmeligt regeringsdokument i 1992 halvdelen af Kinas provinser som "politisk og socialt ustabile eller mindre stabile" (Zheng, 1992: 28-29).

Baggrunden for, at Kina øjensynligt befinder sig i en økonomisk disintegrationsproces kan paradoksalt nok forklares af den strategi, den kinesiske ledelse har valgt til at fremme integrationen. Efter 1978 har centralregeringen foretaget administrative og økonomiske decentraliseringer i to retninger. For det første gennemførte den, begyndende i 1980, et reformkompleks under betegnelsen "det lokale ansvarlighedssystem". Herunder er lokalregeringerne blevet pålagt et stadigt større ansvar til gengæld for større økonomisk frihed og autonomi. For det andet har den samtidig søgt at overdrage økonomisk beslutningsmagt til virksomhederne ved at afvikle det planøkonomiske system og lade virksomhederne producere til markedet. Hvad angår det lokale ansvarlighedssystem, er det væsentligste element heri en ændring af de finansielle relationer mellem center og lokalitet. Under det tidligere system benævnt "at spise af den store (fælles) gryde" havde provinser og lokaliteter ikke noget særligt incitament til hverken at øge deres indtægter eller at begrænse deres udgifter. Alle lokalregeringens indtægter blev overført til centralregeringens pengekasse, der så efterfølgende refunderede udgifterne. Under det nye system benævnt "at spise i adskilte køkkener" deler center og lokalitet nu indtægter og udgifter efter en på forhånd forhandlet fordelingsnøgle og gør derudover lokalregeringen ansvarlig for at balancere sit eget budget. Med virksomhederne som vigtigste indtægtskilde har lokalregeringerne derfor fået en stærk interesse i at kontrollere de lokale markeder. Konsekvensen er, at den makrostyring, det efter plansystemets afvikling var hensigten skulle regulere den nationale økonomi, er blevet "lagdelt" og derved i virkeligheden umuliggjort. I en sådan ramme, hvor lokalregeringerne både er tiltænkt og øjensynligt også i stand til at kontrollere den lokale udvikling, har de fordelingsmæssige effekter af national politik betydning for, om lokalregeringerne bakker op om eller modarbejder politikken.

### **Regional uenighed over valget af integrationsstrategi**

De fordelingsmæssige effekter af en politik for regional økonomisk integration afhænger dels af hvilken strategi, der vælges til at gennemføre politikken, dels af de integrerende områders økonomiske karakteristika. Integrationen kan fremmes enten ved hjælp af en overvejende ekspansiv eller ved hjælp af en overvejende fordelingsmæssig orienteret strategi. En ekspansiv strategi ophæver hindringer for varer og produktionsfaktorerers mobilitet mellem de integrerende områder og lader de økonomiske agenter, virksomhederne, handle frit i et fælles indre marked. Strategien kaldes ekspansiv, fordi den sigter mod at maksimere integrationens økonomiske gevinster *in toto* og samtidig minimere den politiske intervention med hensyn til gevinsterne fordeling mellem områderne. En fordelingsmæssig strategi beror på forskellige politisk-administrative styringsmidler, der sigter mod at sikre, at deltagerne i integrationspro-

jektet alle får del i integrationens gevinster. Blandt de mange forskellige styringsmidler kan de integrerende områder for eksempel vælge en altomfattende samordning af deres økonomiske planlægning. Eller de kan vælge en mindre omfattende sektor- eller projektilgang, hvor områderne i fællesskab gennemfører investeringsprojekter og forhandler en fordelingsnøgle for deres lokalisering. Eller der kan i forbindelse med en ekspansiv strategi etableres regionale udviklingsfonde, som stiller kapital til rådighed for de mest tilbagestående områders udvikling.

De kinesiske lokalområders holdninger til en ekspansiv og en fordelingsmæssig strategi kan fastlægges ud fra deres økonomiske karakteristika, der bestemmer i hvilken udstrækning de er i stand til at få del i integrationens gevinster. Ekspansiv integration virker gennem to samtidige dynamiske vækstskeabende effekter, henholdsvis en "spredningseffekt" og "den tilbagestrømmende bølges effekt". Spredningseffekten bevirker en reduktion af eventuelle indkomstforskelle mellem de integrerende områder, og optræder under forudsætning af, at de mere udviklede områder øger deres efterspørgsel af produkter fra de mindre udviklede områder og netto overfører mere kapital, viden og teknologi hertil. Den tilbagestrømmende bølges effekt beskriver den modsatte situation, nemlig overførsel af kapital, uddannet arbejdskraft mm. fra de mindre til de mere udviklede områder, og bevirker en forøgelse af indkomstforskellene. Hvis der i udgangssituationen eksisterer betydelige indkomstforskelle imellem de integrerende områder, vil den tilbagestrømmende bølges effekt overskygge spredningseffekten. Dette skyldes, at de mere udviklede områder besidder flere og stærkere vækstcentre og derfor frembyder såkaldt klyngeøkonomiske eksternaliteter; områder med en høj koncentration af økonomisk aktivitet vil via tilstedeværelsen af infrastruktur - vand- og elektricitetsforsyning, vejnet, kommunikationsfaciliteter, leverandører og afsætningsmarkeders fysiske nærhed mm. - love lavere produktionsomkostninger og højere aflønning. I et integrerende marked virker de relativt mest udviklede områder derfor tiltrækkende på produktionsfaktorer fra de mindre udviklede områder med det resultat, at der kan finde en polarisering sted.

En redegørelse for den kinesiske økonomis rumlige karakteristika i et simpelt øst-vest perspektiv samt Mao-æraens regionale udviklingspolitikens bidrag hertil, er nyttig til at belyse forskellene i regionale interesser for en integrationsstrategi. Et tilbageblik på den kinesiske økonomi, som den så ud ved Folkerepublikkens grundlæggelse i 1949, viser store forskelle mellem Øst og Vest. Med enkelte undtagelser besad provinserne i den udstrakte vestlige del af Kina ingen moderne industri overhovedet. En beskeden moderne sektor var koncentreret omkring storbyerne i de østlige kystprovinser, og disse forestod i begyndelsen af 1960'erne fortsat mere end 70 pct. af den samlede industrielle produktionsværdi. Med Mao i spidsen fokuserede den politiske ledelse i årtierne frem til 1976, hvor Mao døde, det meste af sin energi på udviklingen af det tilbagestående Vest. Dels, fordi regional lighed for den socialistiske ledelse var en målsætning i sig selv. Dels - og især - af militærstrategiske årsager. Mao havde lært af den japanske besættelse af de nordlige og østlige egne af Kina før

og under 2. verdenskrig, at koncentrationen af industrien i nogle få højtudviklede områder gjorde det nemt for en aggressor at lamme landets industriproduktion, og dermed også dets evne til at føre en moderne forsvarskrig. Efter Japans nederlag og i de første godt og vel 25 år af Folkerepublikkens historie var Kinas udenrigspolitiske omgivelser fortsat yderst ustabile. For at berede sig på en forventet invasion fra sovjetisk eller amerikansk side, fandt Mao for det første, at industrialiseringen måtte inddrage lokalområderne i Central- og Vest-Kina. For det andet måtte områderne ikke indgå i en horisontal arbejdsdeling, men skulle så vidt muligt stole på deres egne kræfter i en allround industrialisering, der ville gøre det enkelte område ressourcemæssigt uafhængigt af omgivelserne. Kun derved ville de hver især være i stand til at opretholde en individuel forsvarsindsats, hvis andre egne af landet blev besat.

Ustabile udenrigsforhold tilskyndede således den politiske ledelse til at inddrage Vest-Kina i udviklingen. Under udfoldelse af monumentale anstrengelser lykkedes det i løbet af kun få årtier at transformere Vest-Kina fra en tilbagestående agrar økonomi til en forholdsvis veludviklet økonomi med en betydelig moderne sektor. Det imponerende resultat kunne dog kun opnås, fordi centralregeringen førte en radikal regional omfordelingspolitik. Indtægter fra virksomhederne i det højere udviklede Øst blev beslaglagt og overført til Vest i form af investeringer. Yderligere blev et antal virksomheder bogstaveligt talt skilt ad og møjsommeligt transporteret fra kystens byer og ind i landet. Men til trods herfor blev forskellene i udvikling og indkomst mellem Øst og Vest aldrig fjernet. Tværtimod øgedes per capita indkomstforskellen fra forholdet 3:2 yuan i 1957 i Øst-Kinas favør til 2:1 i 1978. Indkomstkloftens beståen og vækst forklares af forskellige sammenhængende økonomiske og politisk-administrative forhold.

For det første har forskelle i faktorudrustning betydning. Øst-Kinas forudgående udvikling betød, at det allerede i udgangssituationen besad en forholdsvis udbygget industriel infrastruktur. Det havde derfor også fordel af at besidde en gruppe erfarne industriarbejdere og managers. Omvendt besad Vest uden forudgående udvikling ingen infrastruktur, og måtte for det meste rekruttere helt uerfarne landarbejdere ind i deres nye industrier. Med færre investeringer kunne Øst derfor generere større indkomst, end Vest med flere investeringer; i 1957 forestod Øst med 46 pct. af de samlede investeringerne i industrien 54 pct. af den industrielle produktionsværdi, medens den i 1978 med kun 44 pct. af investeringerne havde øget sin andel af produktionsværdien til 57 pct. For det andet indebar kravet om, at lokalområderne skulle stole på deres egne kræfter og så vidt muligt gøre sig ressourcemæssigt uafhængige af omgivelserne, at lokalområderne opnåede en betydelig autonomi i tilrettelæggelsen af deres egen økonomiske udvikling. Herved havde Øst-Kina mulighed for at udnytte sin overlegne faktorudrustning til at forøge sit forspring over Vest. For det tredje, og nok vigtigst, var karakteren af Vest-Kinas industrialisering omkostningsfuld og ineffektiv sammenlignet med Øst. En vigtig overvejelse i valget af projektlokalitet for Vest-Kinas industrier var, at man ønskede at maksimere sikkerheden mod luftangreb og andre angrebsformer. Økonomiske

kriterier var derfor ikke bestemmende for placeringen af virksomhederne, snarere tværtimod. Under parolen "ud i bjergene, ind i hulerne, spred jer og skjul jer" valgte man dels at sprede integrerede industrikomplekser tyndt ud over så stort et geografisk område som muligt, dels at skjule individuelle virksomheder i bjergene så langt borte fra alfarvej, at ikke kun fjenden, men undertiden også kineserne selv havde svært ved at finde frem til dem. For eksempel blev nogle militærteknologiske forskningsinstitutter placeret i dalstrøg fjernt fra bycentrene og kunne kun nås til fods eller på hesteryg over snævre bjergpas. Selv store virksomheder som skibsværfter blev placeret i huler sprængt ind i klippevæggene. Virksomhedernes isolerede placering betød, at der måtte investeres i veje, vand og elektricitetsforsyning, bygges boliger, skoler, børnehaver og hospitalsfaciliteter, butikker mm. til at betjene arbejdsstyrken. Arbejdsstyrken er derfor i vidt omfang kommet til at bestå af ikke-produktive medarbejdere, såsom læger, barberer, butiksassistenten, lærere mm. I modsætning til virksomhederne i Øst, der nyder en mere hensigtsmæssig lokalisering omkring bycentrene, påhviler der derfor Vests virksomheder en forholdsvis væsentlig og større "social byrde" (Zhao, 1988: 35).<sup>1</sup> Placering fjernt fra leverandører og afsætningsmarkeder betyder endvidere, at virksomhederne har høje transportomkostninger, eller at de har udviklet sig som "små og komplette" ikke-specialiserede virksomheder, der forestår samtlige led i produktionen fra råstofudvinding over bearbejdning til færdigt produkt. Delvis derfor har de en lav udnyttelsesgrad af deres designede kapacitet, typisk på mellem 20 og 40 pct. Et samlende udtryk for industriernes ineffektivitet er, at mens centralregeringen i 1986 besluttede at støtte forflyttelsen af 160 virksomheder med en samlet arbejdsstyrke på mere end en mio. mand, anslog regeringsøkonomer i et konservativt estimat, at mindst 600 store og middelstore virksomheder med tilsammen fem mio. medarbejdere burde flyttes.

De skitserede indkomst- og strukturforskelle mellem Øst og Vest understreger regionalt differentierede interesser i en strategi for regional økonomisk integration. En væsentlig del af produktionsapparatet i Vest består af militærindustrier, som i forvejen er blevet ramt af en dalende ordretilgang i takt med, at Kina har bevæget sig mod afspænding i forhold til USA og det tidligere Sovjetunionen. En ekspansiv strategi, der tager udgangspunkt i fri handel mellem regionerne, vil yderligere ramme regionens industrier ved at udsætte dem for en dødbringende konkurrence fra de mere effektive industrier i Øst. Yderligere vil en ophævelse af restriktioner på faktormobilitet forfordele områderne i Vest. Qua Øst-Kinas mere udviklede økonomi og større koncentration af industriproduktionen i flere og stærkere vækstcentre vil den frit bevægelige kapital søge mod Øst og mod bycentrene, som lover et større afkast på investeringer. Det samme vil gælde en "arbejdsmarkedsreform", der afvikler det statslige anvisningssystem og lader økonomiske afløse moralske incitamenter og tvang. Det vil da være vanskeligt for Vest at fastholde specielt den uddannede del af arbejdsstyrken, som vil søge bedre lønede jobs i kystområderne, der ligeledes, i modsætning til et liv i bjergene, kan tilfredsstille deres efterspørgsel efter kulturelle udbud og en mere behagelig tilværelse. Lokalregeringerne i Vest-Kina

har i frygt for, at de vil ende som "Kinas interne 3. Verden" derfor siden starten af 1980'erne afvist en strategi, der alene baserer sig på markedet. De insisterer i et interessefællesskab med mere konservativt og bureaukratisk orienterede nationale ledere på, at en politik for regional økonomisk integration enten skal basere sig på en politisk-administrativ løsning alene, eller at ekspansiv integration kombineres med et kraftigt islæt af fordelingsmæssige korrektiver. Det vigtigste af sådanne korrektiver er et krav om finansiel recentralisering. Herved vil centralregeringen være i stand til at fortsætte tidligere tiders regionale indkomspolitik og give Vest kompensation for deres økonomiske tab i et integrerende marked (Pu, 1986: 17). Omvendt foretrækker østkinesiske lokalregeringer sammen med mere reformorienterede nationale ledere ikke overraskende den ekspansive markedsløsning. De afviser, at markedintegration på længere sigt vil påføre Vest tab, men hævder at den tværtimod vil støtte Vests strukturtilpasning og vækst. De afviser derfor også fordelingsmæssige indgreb og herunder finansiel recentralisering med henvisning til, at det ikke blot vil skade deres egen, men også det vestlige Kinas udvikling.<sup>2</sup>

### **Ekspansiv integration og regional arbejdsdeling**

Selv om Øst og Vest har væsensforskellige opfattelser af, hvorledes en politik for integration bør tilrettelægges, har den faktiske strategi siden midten af 1980'erne baseret sig på markedet og dermed tihsyneiadende meget ensidigt tilgodeset det østlige Kinas udvikling og interesser. Siden 1981 har kinesiske økonomer opereret med en regionalisering, der inddeler Kina i tre økonomiske regioner eller bæltter; kyst, central og vestregionen. Inddelingen definerer dels regionernes arbejdsdeling i forhold til hinanden. Dels repræsenterer den den moderniseringsteoretiske opfattelse, at tilbagestående områders kulturtilpasning, urbanisering og take-off for økonomisk udvikling bedst fremmes i tæt forbindelse med udviklede områder; regionerne befinder sig på tre på hinanden følgende trin på den økonomiske og teknologiske stiges udvikling, hvor Vest er nederst og Øst øverst. Udviklingen i regionerne på de højere trin vil gradvist trække udviklingen i regionerne på de lavere trin med op.

Arbejdsdelingen knyttet til den regionale tredeling er på samme tid indadvendt og udadvendt, idet den både repræsenterer et mønster for integration mellem Kinas lokalområder og integrationen på det højere niveau mellem Kina og verdensmarkedet (tabel 1, se næste side). I tredelingen er det udadvendte aspekt primært knyttet til kystregionen, der, givet sin geografiske placering, bedre infrastruktur og relativt højere udviklede industrielle og teknologiske basis, anses for at være bedre rustet til verdensmarkedsintegration end central- og vestregionen (Chen, 1989: 25). Kystregionen har en arbejdskraftreserve, der giver den en komparativ fordel og specialiseringsmulighed i forhold til det resterende Kina og verdensmarkedet i arbejdskraftintensive industrier såsom tekstiler, forarbejdede fødevarer og anden letindustriel produktion. Specialiseringen i og eksport af billige arbejdsintensive produkter er imidlertid kun et taktisk skridt, der skal berede det finansielle grundlag for regionens egentlige opgave, nemlig gennem import af udenlandsk teknologi at opgradere det

eksisterende kapitalapparat og udvikle en specialisering, der kombinerer arbejdsintensive industrier med kapital-, videns- og teknologiintensive industrier. I takt hermed skal kystregionen frigøre ressourcer fra energi og råstofintensive samt transporttunge industrier (i den kinesiske terminologi såkaldt traditionelle (sværindustrielle) industrier). De eksisterende industrier indenfor disse sektorer skal i et vist omfang enten lukke eller overflyttes til central- og vestregionen, i særlig grad til centralregionen, der er rigest på energi og naturlige ressourcer, og som i forvejen besidder et betydeligt sværindustrielt produktionsapparat. Centralregionen skal ved at åbne sine markeder for kystregionens letindustrielle produkter dels understøtte kystens specialisering heri, dels skifte ressourcer fra sin egen letindustri til en specialisering i sværindustrialisering. Vestregionen udgør et specielt problem i den regionale specialisering, fordi både den industrielle basis og landbrugssektoren er ringe udviklede, og den stort set intet har at tilbyde central- og vestregionen i en arbejdsdeling. Vestregionen vil imidlertid understøtte specialiseringen i de to øvrige regioner ved at skifte ressourcer fra især sværindustri til landbrugssektoren, hvorved dens afhængighed af kornimport mindskes. Dette vil samtidig frigøre ressourcer i central- og kystregionen fra landbrugssektoren til deres specialisering i

Tabel 1. Makroregioner og regional specialisering efter den 7. Femårsplan<sup>3</sup>

#### Kystregionen

- \* Teknologisk transformation. Import af udenlandsk teknologi og opdatering af eksisterende kapitalapparat. Etablering af videns- og teknologiintensive industrier og eksport af varige forbrugsgoder.
- \* Særlige økonomiske zoner og åbne byer. Ihærdig udnyttelse af vækstpotealet i disse med henblik på at styrke kystregionens "trækraft" i forhold til central og vest. Udbygning af tertiær industri til støtte for voksende indenrigs- og udenrigshandel.
- \* Flytning af industrier. Overførsel af energi og transportintensive industrier samt lavteknologiske industrier til central- og vestregionen. Gradvis overførsel af ny teknologi og know-how hertil.
- \* Energi og infrastruktur. Udbygning af energiforsyning og infrastruktur for at afhjælpe flaskehalse.
- \* Landbrug. Ændring af landbrugsproduktionens sammensætning, betoning af kornproduktion og cash-crops. Tilpasning af landbrugsproduktionen til byernes og letindustriens behov.

#### Centralregionen

- \* Energi og råstoffer. Forceret udbygning af energi- og råstofindustrier, specielt elektricitet, kul, råolie, ikke-jernholdige metaller, byggematerialer (glas og cement) og fosfatmineindustri.
- \* Teknologisk transformation og øget produktivitet i maskinindustrien. Import af teknologi og management metoder, udbygning af videns- og teknologiintensive industrier i byer, der er relativt veludviklede.
- \* Transport og infrastruktur. Forbedring af navigation langs Yangtzefflodens mellemste løb, udvikling af havnefaciliteter, jernbanelinjer og telekommunikation til støtte for integrationen mellem Øst og Vest.

#### Vestregionen

- \* Landbrug, skovbrug og animalsk produktion. Styrkelse af kornproduktion med henblik på gradvis reduktion af import fra andre dele af landet. Forceret udnyttelse af græsningsarealer. Beplantning med skov.
- \* Infrastruktur. Elektrificering af eksisterende jernbanenet og etablering af nye linjer. Udbygning af hovedvejsnet og udvidelse af lufttransport. Forbedret navigation på floder til støtte for råstofudvinding og forbindelser til central-, kystregion og verdensmarked.
- \* Råstoffer. Selektiv udnyttelse af energi og mineralske forekomster. Udbygning af eksisterende og etablering af nye hydroelektricitets kraftværker.
- \* 3.front industrier. Højere udnyttelse af produktionskapaciteten i 3.front industrier og omstilling fra militær til civil produktion.



henholdsvis svær- og letindustrialisering. Vestregionen har dog komparative fordele i for eksempel animalsk produktion og skovbrug. Men det erkendes, at indtjeningen herfra ikke vil være tilstrækkelig til at betale for den øgede indstrømning af let og sværindustrielle produkter fra de øvrige regioner, og at Vest i en årrække derfor vil være afhængig af subsidier fra centralregeringen.

I grove træk antager de kinesiske økonomer med den regionale tredeling, at kysten, central- og vestregionen har komparative fordele i henholdsvis letindustri, sværindustri og landbrugssektoren. Regionernes respektive specialiseringer heri vil opstå efterhånden som plansystemet afvikles, og producenterne tillades at handle i et nationalt marked fri for administrativ intervention. Arbejdsdelingen vil fremme den økonomiske udvikling til gavn for alle tre regioner gennem de samtidige effekter af den tilbagestrømmende bølge og spredning. I første omgang vil den højere udviklede kystregion tiltrække investeringer og arbejdskraft mm. fra centralregionen og Vest, hvorved førstnævntes vækst accelereres. I anden omgang vil kysten qua sin hastigere vækst forøge efterspørgselen af sværindustrielle produkter og landbrugsprodukter til sin egen letindustri. I det integrerende marked er regional ulighed derfor et dynamisk vækstskabende element. På kort sigt vil de regionale forskelle forøges, men netop derved iværksættes en proces, der på længere sigt trækker den relativt mere tilbagestående central- og vestregion med frem i udviklingen (Planners, 1986: 5).

Med henblik på at maksimere kystens trækraft i forhold til de øvrige regioner har centralregeringen op igennem 1980'erne og i 1990'erne ved reformer og "undladessynder" på mindst fire områder ført en regionalt begunstigende udviklingspolitik. Gennemførelsen af det finansielle ansvarlighedssystem indebærer for det første, at centralregeringen reelt har afskrevet tidligere tiders regionale fordelingspolitik. I takt med at lokalregeringerne har opnået større kontrol over deres egne finanser, har centret reduceret sit eget budget og dermed også sine investeringer i Vest. I for eksempel Guizhou provinsen i Vest-Kina investerede centralregeringen i 1978 tre yuan for hver gang lokalregeringen selv investerede en yuan, medens forholdet i 1988 omvendt var en central yuan for tre lokale. Ved at betale mindre til den centrale pengekasse har kystregionen kunnet forøge sin andel af de samlede investeringer fra 44 pct. i 1978 til 63 pct. i 1990. For det andet har den tidligere og gradvist mere omfattende åbning af kysten mod verdensmarkedet favoriseret udviklingen i Øst. I 1979 etableredes særlige økonomiske zoner i Xiamen, Shenzhen, Zhuhai og Shantou. Derefter fulgte åbningen for udenlandske investeringer af yderligere 14 kystbyer i 1984, etableringen af særlige udviklingsregioner omkring Perleflodens og Yangtzeflodens nedre løb i 1985 og omdannelse af øen Hainan til Kinas første helt åbne provins i 1988. Områderne ophæver en række restriktioner for investeringer af udenlandsk kapital og indgåelse af joint ventures og kan tilbyde lempeligere beskatning og lavere toldsatser på import og eksport end områder, der ikke nyder åben status. Desuden er de prioritetsområder for centralregeringens investeringer i havnefaciliteter, luftveje, havne og anden infrastruktur (Yang, 1991: 48). For det tredje har centralregeringen yderligere valgt i re-

formperioden at fastholde et fra tiden før reformperioden arvet skævt bytte dels mellem lavt prisfastsatte landbrugsprodukter og råvarer og højt prisfastsatte industriprodukter, dels mellem lavt prisfastsatte sværindustrielle og højt prisfastsatte letindustrielle produkter. Hensigten var tidligere at overføre ressourcer fra landbruget til industrien samtidig med, at overskuddet fra salget af dyre letindustrielle forbrugsgoder kunne geninvesteres i yderligere sværindustriel udvikling. Prispolitikken var i før-reform perioden således sektoralt, men ikke regionalt begunstigende, da provinser og lokaliteter dengang tilskyndedes til allround udvikling og forsyningsmæssig uafhængighed af omgivelserne. I reformperioden, hvor regionerne opfordres til sektoral specialisering, er prisforholdet blevet opretholdt som en regional begunstigelse af kysten. Ved at sikre kysten en billig import af råvarer og sværindustrielle inputs fra central og Vest, og ved at forøge kystens eksport af dyre forbrugsgoder med høj profit tilbage hertil, sætter prispolitikken yderligere fart i kystens letindustrialisering og styrker dermed også dens trækraft i forhold til udviklingen i central og Vest. Og for det fjerde udgør sektoralt differentierede virksomhedsreformer mellem civile og militære industrier en de facto begunstigelse af kysten. Militærindustriene er underlagt skrappe regler for indgåelse af joint ventures med både udenlandske og indenlandske partnere, deres eksport er underlagt restriktioner, og de har ikke samme grad af frihed i prisfastsættelsen af deres produkter som de civile industrier (Li, 1986: 48). Givet central og Vest Kinas større komponent af militærindustrier i deres virksomhedsstruktur, fører strukturforskelle og sektordifferentierede reformer derfor frem til en yderligere begunstigelse af kysten.

### **Barrierer mod integration**

I lyset af dels lokalregeringernes økonomiske eget ansvar, dels hvad der på baggrund af den kinesiske økonomis rumlige karakteristika på forhånd kan udsiges om de fordelingsmæssige effekter af en ekspansivt orienteret integrationsstrategi, der oven i købet krydres med administrative skævheder, forekommer de ovenfor givne eksempler på protektionisme for specielt de Vestkinesiske lokalregeringers vedkommede særdeles logiske. At den kinesiske økonomi derfor øjensynligt ikke bevæger sig mod integration, men i modsat retning, bekræftes af simple målinger af strukturændringer i de regionale produktsammensætninger. I brede træk forestiller strategien sig, at øst-, central- og vestregionerne vil udvikle en arbejdsdeling baseret på specialisering i deres komparative fordele i henholdsvis letindustri, sværindustri og landbrug. Et udtryk for integration vil derfor være, at de tre regioners produktsammensætning divergerer over tid. I stedet konvergerer de; i perioden 1978 til 1992 øgede kystregionen vægten af sværindustriens og landbrugssektorens komponent i sin produktionsværdi, medens central- og vestregionen øgede sin vægt af det letindustrielle komponent. Det er paradoksalt, at der således var tale om en større grad af regional specialisering i før-reform Kina, hvor udviklingspolitikken tilstræbte regional selvforsyning, end i indeværende periode, hvor målsætningen er en integreret regional udvikling. Konvergenen indebærer som en yderligere indikation på

disintegration, at væksten i den interregionale handel er mindre end væksten i de regionale BNP, eller med andre ord at handelens relative omfang er faldende. Data for udviklingen i handelens omfang i perioden efter 1985 bekræfter dette. Kinas interne handel udgjorde i starten af 1990'erne 22 pct. af BNP og var således lavere end den interne handel mellem landene i både EU og det tidligere Sovjetunionen (Kumar, 1994: 114).

Forklaringen på vanskelighederne med at fremme den regionale integration ligger i en række økonomiske og, som skitseret, først og fremmest fordelingsmæssige forhold. Lokalregeringerne i Vest frygter, at en udvikling bundet til Øst vil omdanne deres områder til de "udviklede områders landsbyer" eller "Kinas 3. Verden". De beklagede sig således allerede i 1985 over at have mistet mere end en tredjedel af de 120.000 tekniske eksperter tilknyttet 3. frontindustriene til kysten og dermed at være blevet frarøvet en vigtig ressource for deres fremtidige udvikling. De er ligeledes desillusionerede over deres muligheder for at konkurrere med kystens virksomheder på selv de områder, hvor centralregeringens økonomer hævder, de har deres komparative fordele. I stålindustrien, for eksempel, har kystens adgang til verdensmarkedet betydet, at de har kunnet importere billige kul og malm og opbygge deres egen industri, som har øget sin eksport til central og Vest i direkte modstrid med strategiens forudsætninger. Det tilstræbte mønster for integration kræver endvidere specielt for vestregionens vedkommende en præferance for industrialisering. De lokale regeringsledere her har ligesom ledere fra andre egne af landet qua deres opdragelse i en marxistisk tradition en tilbøjelighed til at sætte lighedstegn mellem udvikling og udbygning af den industrielle basis. Det er derfor hverken tilstrækkeligt, at specialiseringen i landbrug lover en vækst og velstandsstigning, eller at centralregeringen tilbyder finansiel kompensation for dens økonomiske tab ved integration med det øvrige Kina (Zhou, 1990: 41).

Endvidere må man ikke glemme, at forudsætningen for at integration i den skitserede form overhovedet kan lykkes er, at der forefindes en infrastruktur, som gør det fysisk muligt at flytte en voksende mængde gods over større afstande. Men som et levn fra tidligere tiders udviklingspolitik har Kina fortsat en cellulært præget infrastruktur. Vej- og jernbanenet er blandt de ringest udbyggede i verden, og som enhver, der har rejst i landet, har oplevet, er kapaciteten forlængst udnyttet til det yderste. Integrationen betinges derfor af øgede infrastrukturinvesteringer. Behovet herfor erkendes, men det bakkes ikke op i de faktiske allokeringer, blandt andet fordi centralregeringen ikke besidder de nødvendige ressourcer.

Integrationens problemer kan i en dybere forstand forklares som en vertikal magtforskydning fra center mod lokalitet, der gør det vanskeligt for centralregeringen at bygge bro over de regionale eller horisontale interesse modsætninger. Centrets svækkelse skyldes dets egen splittelse i en reformorienteret og konservativ fraktion, der konkurrerer med hinanden om at mobilisere størst opbakning blandt provinslederne, og som derved styrker provinsernes forhandlingsposition og fremmer regionalisme. Siden 1978 har den reformorienterede fraktion med Deng Xiaoping i spidsen kunnet holde sig ved magten i

kraft af en decentraliserende politik, som har sikret fraktionen opbakning fra de økonomisk stærke østlige provinders (Shirk, 1990). Hensynet til fraktionens beståen vanskeliggør recentralisering og modvirker i forhold til en politik for integration omfattende redistributive indgreb. Centrets svækkelse kan yderligere henføres til en mangeårig gensidighed mellem center og provins; centret anerkender provinsernes formelle ejendomsret over ressourcer til gengæld for provinsernes accept af centrets formelle politiske autoritet og ret til at fastlægge overordnede rammer for provinsens forvaltning af ejendomsretten. I takt med decentraliseringer og vækst har tyngden i "ejerskabet" af den kinesiske økonomi forskubbet sig fra center til provins. I kraft af reciprociteten er nødvendigheden af provinsernes accept af politik, der vedrører deres interesser, blevet større, og centrets evne til at sikre sig provinsernes automatiske indordning under nationale politiske initiativer blevet mindre (Granick, 1990: 39).

### **Perspektivering**

Efter nedkæmpelsen af Demokratibevægelsen i Beijing i 1989 og særligt efter Berlinmurens fald og Sovjetunionens opløsning har både kinesiske og udenlandske iagttagere beredvilligt tolket fænomener som styrket protektionisme og svækkelse af centralregeringens finansielle kontrol som symptomer på en politisk proces, der i yderste konsekvens kan føre til Kinas opløsning. Profetierne er imidlertid sjældent funderet i nøgtern analyse, men snarere i økonomiske, institutionelle eller ideologiske interesser; det er påfaldende, at opløsningsprofeterne altid har tilknytning til det forfordelte Vest, repræsenterer centralregeringens økonomiske bureaukrati eller er udtalt konservative ideologer, som deler en fælles interesse i recentralisering. Alligevel skal det qua den økonomiske disintegration ikke kunne afvises, at der på det regionale niveau kan finde en proces sted, som kan danne grundlag for potentiel politisk disintegration. I tråd med en funktionalistisk eller neofunktionalistisk integrationsforståelse og med sydøst Kina som eksempel, er det således blevet foreslået, at der i 1980'erne er fundet et "spill-over" sted fra provinsernes økonomiske autonomi og interessevaretagelse over i en spirende regional identitet eller selvfølelse (Weggel, 1990). Konsolideringen af lokalregeringernes økonomiske kontrol virker socialiserende på dels dem selv, dels på den lokale økonomiske elite, som mere og mere retter krav og loyalitet mod lokalregeringerne. Processen understøttes i de bredere befolkningslag af en forstærket lokal kontrol over medierne, som i stigende grad videreformidler og dermed også forstærker lokal kultur og selvforståelse (Segal, 1994: 16). Hvis en sådan proces er sat i gang, kan den virke selvforstærkende og på længere sigt udgøre en virkelig trussel mod Kinas politiske enhed; styrkelse af lokalregeringernes opfattelse af sig selv som garant for lokale interesser, styrker deres bestræbelser på at maksimere kontrol og stabilitet, som igen styrker dem som fikspunkt for krav og loyalitet.

## Noter

1. Omkostningerne ved den "sociale byrde" anslås for de sydvestkinesiske industrier at være 50 pct. højere end for de østkinesiske. Zhao Guoquan, "Vitalizing State-Owned enterprises in Less-Developed Areas as Seen From the Case of Guizhou Province", *JPRS-CAR-88-078*, 8. dec., 1988: 35.
2. Se for eksempel *FBIS-CHI-91-196*, 9. okt. 1991: 40-41.
3. Sammenskrevet på baggrund af *China Economic News* (1986): 21 - 23, "Introduction to China's Seventh Five-Year Plan".

## Litteratur

- Chen Jiajin (1989). "A Summary of Discussions on the Problem of the Export-Led Economy", *Social Sciences in China*, no. 4.
- Granick, David (1990). *China's State Enterprises. A Regional Property Rights Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kumar, Anjali (1994). "Economic reform and the internal division of labour in China", i Goodman og Segal (ed.), *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, London: Routledge.
- Li Quan (1986). "Dui Chongqing Jungong Qiye Junmin Jiehe Wenti de Ji Dian Tantaoyijian", *Xinan Kaifa*, no. 5 1986.
- Ma Hong (1986). "Gaohuo Nei-Wai Hengxiang Jingji Lianhe, Jiasu Da Xinan de Fazhan", *Xinan Kaifa*, no. 2.
- "Planners Trying out Ripple Effects in 3-Tier Development Plan", *China Economic News*, no. 21, p. 5.
- Pu Haiqing (1986). "Fazhan Hengxiang Lianhe, Zhenxing Xinan Jingji", *Xinan Kaifa*, no. 2.
- Segal, Gerald (1992). "China changes shape: Regionalism and foreign policy", *Adelphi Paper*, no. 287 March.
- Shirk, Susan (1990). "Playing to the provinces: Deng Xiaoping's Political Strategy of Economic Reform", mimeo.
- Weggel, Oscar (1990). "Südchina: Hort des Widerstands gegen Beijing", *China Aktuell*, December, pp. 939-951.
- Yang, Dali (1991). "Reforms, Resources and Regional Cleavages: The Political Economy of Coast-Interior Relations in Mainland China", *Issues and Studies*, sept.
- Yuan Zhou (1990). "Economic Development of Western Region urged", *FBIS-CHI-90-224*, 20. nov.
- Zhao Ziyang (1982). "Several Questions on the Current Economic Work", *FBIS*, 1/4-1982.
- Zhao Guoquan (1988). "Vitalizing State-Owned enterprises in Less-Developed Areas as Seen From the Case of Guizhou Province", *JPRS-CAR-88-078*, 8. dec.
- Zheng Ming (1992). "CPC classifies stable, unstable regions", *FBIS-CHI-92-001*, 2. Jan: 28.

## Noter

1. Omkostningerne ved den "sociale byrde" anslås for de sydvestkinesiske industrier at være 50 pct. højere end for de østkinesiske. Zhao Guoquan, "Vitalizing State-Owned enterprises in Less-Developed Areas as Seen From the Case of Guizhou Province", *JPRS-CAR-88-078*, 8. dec., 1988: 35.
2. Se for eksempel *FBIS-CHI-91-196*, 9. okt. 1991: 40-41.
3. Sammenskrevet på baggrund af *China Economic News* (1986): 21 - 23, "Introduction to China's Seventh Five-Year Plan".

## Litteratur

- Chen Jiajin (1989). "A Summary of Discussions on the Problem of the Export-Led Economy", *Social Sciences in China*, no. 4.
- Granick, David (1990). *China's State Enterprises. A Regional Property Rights Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kumar, Anjali (1994). "Economic reform and the internal division of labour in China", i Goodman og Segal (ed.), *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, London: Routledge.
- Li Quan (1986). "Dui Chongqing Jungong Qiye Junmin Jiehe Wenti de Ji Dian Tantaoyijian", *Xinan Kaifa*, no. 5 1986.
- Ma Hong (1986). "Gaohuo Nei-Wai Hengxiang Jingji Lianhe, Jiasu Da Xinan de Fazhan", *Xinan Kaifa*, no. 2.
- "Planners Trying out Ripple Effects in 3-Tier Development Plan", *China Economic News*, no. 21, p. 5.
- Pu Haiqing (1986). "Fazhan Hengxiang Lianhe, Zhenxing Xinan Jingji", *Xinan Kaifa*, no. 2.
- Segal, Gerald (1992). "China changes shape: Regionalism and foreign policy", *Adelphi Paper*, no. 287 March.
- Shirk, Susan (1990). "Playing to the provinces: Deng Xiaoping's Political Strategy of Economic Reform", mimeo.
- Weggel, Oscar (1990). "Südchina: Hort des Widerstands gegen Beijing", *China Aktuell*, December, pp. 939-951.
- Yang, Dali (1991). "Reforms, Resources and Regional Cleavages: The Political Economy of Coast-Interior Relations in Mainland China", *Issues and Studies*, sept.
- Yuan Zhou (1990). "Economic Development of Western Region urged", *FBIS-CHI-90-224*, 20. nov.
- Zhao Ziyang (1982). "Several Questions on the Current Economic Work", *FBIS*, 1/4-1982.
- Zhao Guoquan (1988). "Vitalizing State-Owned enterprises in Less-Developed Areas as Seen From the Case of Guizhou Province", *JPRS-CAR-88-078*, 8. dec.
- Zheng Ming (1992). "CPC classifies stable, unstable regions", *FBIS-CHI-92-001*, 2. Jan: 28.