

**Wyzwania
polityki rozwoju
regionalnego
w Chinach**

Marek Świstak

Wyzwania polityki rozwoju regionalnego w Chinach

Formułowanie – implementacja – adaptacja

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2021



Recenzje:
dr hab. Łukasz Gacek, prof. UJ
dr Katarzyna Nawrot

Redakcja: Zespół
Korekta: Jerzy Lewiński
Projekt okładki: Katarzyna Juras

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2021

ISBN 978-83-66849-12-9

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych
i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: Dariusz Piskulak
Druk i oprawa: www.druk-24h.com.pl

Spis treści

Lista skrótów	7
Wykaz tabel	8
Wykaz schematów	11
Wykaz wykresów	12
Wykaz map	13
 Wstęp	 17
Rozdział 1	
Model rozwoju społeczno-gospodarczego: ewolucja i sytuacja obecna ..	30
1.1. Sytuacja gospodarcza w świetle wyzwań rozwojowych	30
1.2. Główne cechy chińskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego	40
1.3. Stan i dynamika rozwoju regionalnego w kontekście czynników determinujących różnicowanie modernizacji Chin	52
Rozdział 2	
Miejsce polityki regionalnej w systemie politycznym i administracyjnym państwa	62
2.1. System władz centralnych w kontekście polityki regionalnej	62
2.2. Ustrój terytorialny państwa w świetle rozwoju regionalnego	70
2.3. Prowincja: podmiot czy przedmiot polityki regionalnej?	78
2.4. Pozycja ustrojowa powiatu jako władzy subnarodowej pośredniego szczebla ...	84
2.5. Gmina w świetle zadań władzy lokalnej	89
2.6. Interakcje w ramach systemu wielopoziomowego zarządzania polityką regionalną: między władzą centralną a subnarodową	93
2.7. Aspekty finansowe jako element kształtowania polityki regionalnej władzy terenowej	101

Rozdział 3

Projektowanie rozwoju regionalnego Chińskiej Republiki Ludowej:

wyzwania formułowania polityki i jej celów	113
3.1. Ewolucja polityki regionalnej a chińskie wyzwania rozwojowe	113
3.2. Proces formułowania celów: (nie)planowanie centralne	126
3.3. Nie tylko wzrost i spokój społeczny: chińskie priorytety rozwoju regionalnego	133
3.4. XIII Plan Pięcioletni na lata 2016–2020 i jego implikacje	137
3.5. XIV Plan Pięcioletni na lata 2021–2025: rozwój nie tylko skoordynowany ...	146

Rozdział 4

Główne wyzwania we wdrażaniu polityki regionalnej Chin

4.1. Implementacja planowania rozwoju	154
4.2. Wdrażanie planów regionalnych i makroregionalnych	163
4.3. Proces koordynacji polityki regionalnej na przykładzie Western Development Strategy	178
4.4. Implementacja Western Development Strategy: między nakazem a inicjatywą	196

Rozdział 5

Znaczenie wybranych instrumentów polityki regionalnej w działaniu ...

5.1. Inwestycje publiczne jako element podnoszenia konkurencyjności i wyrównywania dysproporcji	211
5.2. Specjalne strefy ekonomiczne oknem na świat chińskich regionów	235
5.3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w międzynarodowym przepływie kapitału: znaczenie dla chińskich regionów	244
5.4. Rola klastrów w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw i otoczenia regionalnego	256
5.5. Inicjatywa Pasa i Szlaku jako element polityki rozwoju regionalnego	268

Rozdział 6

Refleksyjność i adaptacja polityki rozwoju regionalnego w Chinach ...

6.1. Eksperymentowanie w procesie optymalizacji wdrażania polityki regionalnej	278
6.2. Zarządzenie kadrami jako próba eliminowania luki implementacyjnej	300
6.3. Chińska polityka regionalna a potrzeby rozwojowe Państwa Środka: w stronę mechanizmów oceny wartości interwencji publicznej	314

Zakończenie	320
--------------------------	-----

Bibliografia	332
---------------------------	-----

Lista skrótów

AMR	Academy of Macroeconomic Research
BIZ	bezpośrednie inwestycje zagraniczne
BP KPCh	Biuro Polityczne Komunistycznej Partii Chin
BRI	Belt and Road Initiative (Inicjatywa Pasa i Szlaku)
ChRL	Chińska Republika Ludowa
ICSID	Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych
KC KPCh	Komitet Centralny Komunistycznej Partii Chin
KKRiR	Krajowa Komisja Rozwoju i Reform
KL	Kongres Ludowy
KPCh	Komunistyczna Partia Chin
KPR	Krajowy Program Reform
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
OZPL	Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych
PKB	produkt krajowy brutto
RzŁ	Rządy Ludowe
SASAC	Komisja Nadzoru i Administracji Majątkiem Państwowym Rady Państwa
SSE	specjalne strefy ekonomiczne
UE	Unia Europejska
USA	Stany Zjednoczone Ameryki
VAT	podatek od wartości dodanej
WDS	Western Development Strategy
WTO	Światowa Organizacja Handlu
ZPL	Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wykaz tabel

Tabela 1. Modele zarządzania publicznego	25
Tabela 2. Tempo nadrabiania zaległości cywilizacyjnych Chin na tle wybranych krajów	32
Tabela 3. Transformacja pozycji gospodarczej Chin na tle wybranych gospodarek świata	33
Tabela 4. Największych 10 udziałowców Ping Aa Insurance w 2012 roku ..	38
Tabela 5. Liczba przedsiębiorstw w Chinach według formy własności w latach 2010–2017	39
Tabela 6. Zróżnicowanie dochodów mieszkańców wsi i miast w Chinach ..	42
Tabela 7. Rozpiętość rozwojowa w Chinach na tle UE-28 i Polski w ujęciu regionalnym – stosunek najbogatszego do najbiedniejszego regionu na przykładzie PKB <i>per capita</i> oraz średniego dochodu na mieszkańca	53
Tabela 8. Zestawienie jednostek szczebla prowincjonalnego ze względu na poziom rozwoju w ujęciu regionów gospodarczych w 2013 i 2018 roku ..	54
Tabela 9. Zróżnicowanie rozwojowe makroregionów ekonomicznych ze względu na powierzchnię, liczbę ludności i poziom rozwoju (2018)	57
Tabela 10. Struktura władz na szczeblu powiatowym w latach 2000–2019 ..	86
Tabela 11. Wielkość i struktura wydatków powiatów w latach 1997–2005 (w %)	88
Tabela 12. Udział władz lokalnych w całkowitych wydatkach publicznych w ChRL (w %)	102
Tabela 13. Dysproporcje w dochodach i wydatkach <i>per capita</i> na poziomie powiatów w ujęciu według prowincji w 2016 roku (w juanach)	111
Tabela 14. Państwowy system planowania w Chinach	132
Tabela 15. Wskaźniki realizacji XIII Planu Pięcioletniego na lata 2015–2020 (indykatywne i wiążące)	139

Tabela 16. Priorytety i obszary wsparcia XIII Planu Pięcioletniego na lata 2016–2020	141
Tabela 17. Sposoby zarządzania w chińskim planowaniu rozwoju regionalnego	162
Tabela 18. Wybrane plany przestrzenne i sektorowe towarzyszące XIII Planowi Pięcioletniemu	165
Tabela 19. Wybrane programy makroregionalne	173
Tabela 20. Skład Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego (od 1 sierpnia 2018 roku)	182
Tabela 21. Zestawienie priorytetów Western Development Strategy – edycji towarzyszących XI, XII, XIII Planowi Pięcioletniemu w okresie 2006–2020	194
Tabela 22. Podział budżetu państwa, funduszy przeznaczonych na inwestycje w środki trwałe w układzie regionalnym (w latach 2000–2010)	198
Tabela 23. Klasyfikacja źródeł finansowania implementacji WDS	203
Tabela 24. Podstawowe wskaźniki innowacyjności zachodnich prowincji w kontekście pozostałych makroregionów (dane za 2019 rok)	207
Tabela 25. Wymiary dysproporcji rozwojowych prowincji objętych WDS w układzie krajowym oraz wewnątrzregionalnym	208
Tabela 26. Inwestycje w środki trwałe (z wyłączeniem wiejskich gospodarstw domowych) w kontekście PKB (w mld juanów)	215
Tabela 27. Źródła finansowania środków trwałych (w mld juanów)	216
Tabela 28. Inwestycje w środki trwałe w zakresie infrastruktury transportowej (w mld juanów)	222
Tabela 29. Działania w ramach obszaru wsparcia: wspieranie ekosystemów i środowiska naturalnego w XIII Planie Pięcioletnim na lata 2016–2020	227
Tabela 30. Lista specjalnych planów budowy dla głównych krajowych projektów ochrony i odtwarzania ekosystemów	229
Tabela 31. Lista baz demonstracyjnych zielonego przemysłu	230
Tabela 32. Chińskie specjalne strefy rozwoju przemysłu zaawansowanych technologii (stan na 2010 rok)	243
Tabela 33. Wartość inwestycji firm kapitału zagranicznego ze względu na regiony ekonomiczne	250
Tabela 34. Sto wybranych klastrów przemysłowych w Chinach	260
Tabela 35. Priorytety współpracy w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku	271

Tabela 36. Prowincje włączone do Inicjatywy Pasa i Szlaku w latach 2013 i 2015	274
Tabela 37. Wymiary autonomii w kształtowaniu polityk publicznych w zależności od jednostki administracyjnej/organizacyjnej	283
Tabela 38. Typowe kroki implementacji polityki opartej na eksperymentach w erze Mao oraz Denga	285
Tabela 39. Zdecentralizowane schematy eksperymentalne jako instrument polityki regionalnej	289
Tabela 40. Lokalizacja projektów pilotażowych w głównych dziedzinach ze względu na poszczególne makroregiony w latach 2006–2015	290
Tabela 41. Projekt pilotażowy na przykładzie Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu Chin (Hubei)	298
Tabela 42. Główne elementy oceny kadr według regulaminu oceny kadry kierowniczej KPCh i administracji (2019)	317

Wykaz schematów

Schemat 1. System władz centralnych w ChRL w kontekście polityki regionalnej	65
Schemat 2. Struktura organizacyjna Krajowej Komisji Rozwoju i Reform ..	69
Schemat 3. Układ struktur terytorialnych w ChRL w perspektywie polityki regionalnej	74
Schemat 4. Typowa struktura władz lokalnych oraz jej główne zadania ...	75
Schemat 5. Hierarchia KPCh na poziomie krajowym a pozycja polityczna gubernatora prowincji w 2012 roku	80
Schemat 6. Struktury administracyjne i partyjne na poziomie lokalnym w ChRL	87
Schemat 7. „Odgórna” i „oddolna” odpowiedzialność lokalnych liderów w Chinach i na Zachodzie	98
Schemat 8. Ewolucja polityki regionalnej Chin na przykładzie Planów Pięcioletnich	119
Schemat 9. Proces przygotowania Planów Pięcioletnich na przykładzie XIII Planu Pięcioletniego na lata 2016–2020	130
Schemat 10. Miejsce polityki regionalnej w systemie planowania rozwoju ChRL	136
Schemat 11. Koordynacyjna rola Biura Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego w implementacji WDS na przykładzie środowiska naturalnego i zasobów ludzkich	186
Schemat 12. Struktura instytucjonalna inwestycji infrastrukturalnych w Chinach	213
Schemat 13. Rozkład zatrudnienia w sektorze publicznym ze względu na funkcję oraz poziom administracyjny (2002)	303

Wykaz wykresów

Wykres 1. Zmiana nierówności dochodowych: Chiny na tle wybranych państw w latach 1980–2016 – udział 10% najbogatszych mieszkańców w dochodach ogółem danego państwa (w %)	43
Wykres 2. Średni wzrost PKB w latach 2008–2018 oraz poziom PKB <i>per capita</i> w stosunku do średniej dla ChRL 2018 (średnia = 1) w ujęciu regionalnym	59
Wykres 3. Procentowy rozkład wydatków wszystkich szczebli władz subnarodowych w Chinach (2016)	77
Wykres 4. Wydatki władz subnarodowych (regionalnych, pośrednich, lokalnych) jako procent PKB w 2017 roku	103
Wykres 5. Rozpiętość między dochodami a wydatkami publicznymi w ujęciu procentowym ogółem w 2016 roku – w zależności od poziomu jednostki administracyjnej	103
Wykres 6. Transfery finansowe jako źródła dochodów powiatów w Chinach w 2016 roku	104
Wykres 7. Struktura dochodów i wydatków powiatów w Chinach w 2016 roku	108
Wykres 8. Struktura dochodów i wydatków KKRiR (2019)	170
Wykres 9. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do ChRL w latach 1990– 2019 (w mld dolarów)	246

Wykaz map

Mapa 1. Podział administracyjny Chin na szczeblu prowincjonalnym	85
Mapa 2. Prowincje objęte wybranymi programami makroregionalnymi . .	176
Mapa 3. Prowincje objęte Western Development Strategy	180



*Profesorowi Janowi Wiktorowi Tkaczyńskiemu
z rewerencją i serdecznością po ponad dekadzie współpracy*



Wstęp

Sytuacja, w której obecnie znajduje się Chińska Republika Ludowa (ChRL), niewątpliwie sprzyja kształtowaniu polityki rozwoju regionalnego. Nie jest to tylko działanie nadmiarowe, którego podejmuje się Państwo Środka, ale swoista konieczność, biorąc pod uwagę to, co jest priorytetem wysokich rangą członków Komunistycznej Partii Chin (KPCh). Bez wątpienia zalicza się do nich nieprzerwane przewodzenie narodowi przez KPCh, spokój społeczny oraz respektowanie hierarchii w duchu konfucjańskich wartości. Naturalnie lista celów ChRL jest daleko bardziej złożona. W ostatnich 4 dekadach Chin znacznie nadrobiły zaległości cywilizacyjne dzięki nieprzerwanemu wysokiemu wzrostowi gospodarczemu. Odrzucając „nieustającą rewolucję”, postawiono na stały wzrost gospodarczy, a co za tym idzie – poprawę dobrobytu. Sytuacja jednak, z punktu widzenia rozwoju regionalnego, przyniosła także wiele negatywnych zjawisk, które docelowo nieobjęte odpowiednio ukierunkowaną polityką, mogą przyczynić się do spotęgowania wyzwań stojących przed Chinami, a tym samym do podważenia zamierzeń odgrywania kluczowej roli na świecie nie tylko w gospodarce i polityce.

Jednocześnie Chiny aspirują do stania się państwem o największej gospodarce i największym potencjale rozwojowym, co wymaga wykształcenia i ciągłego podtrzymywania zdolności modernizacyjnych, szczególnie w wymiarze gospodarczym, społecznym, politycznym czy technologicznym. Zamiar ten może stać się ulotny, jeśli nadal w krajobrazie gospodarczym obecne będą tak znaczne dysproporcje rozwojowe w układzie terytorialnym. Konkurencyjność bowiem nie jest budowana na poziomie abstrakcyjnego państwa, ale w konkretnym wymiarze lokalnym, specyficznych branż czy nawet konkretnych programów i inwestycji tworzących podstawy bycia konkurencyjnym. Dynamika przemian społeczno-gospodarczych poczynawszy od końca lat 70. XX wieku każe zwrócić uwagę, że Państwo Środka w ostatnich latach nadrabia gwałtownie zaległości cywilizacyjne, z jednej strony wykorzystując umiejętnie mechanizmy globalizacji, z drugiej zaś – stosując mechanizmy adaptacji, głównie w wymiarze gospodarczym. Tym bardziej istotne jest zwrócenie uwagi na to, jak ten podziwiany przez innych wzrost gospodarczy i następujący wraz z nim wzrost poziomu

życia prezentuje się z punktu widzenia nie tylko całego kraju, ale także jego poszczególnych elementów składowych (np. regionów). Dlatego w niniejszej książce podejmuję refleksję na temat działań ChRL w zakresie rozwoju regionalnego, w ramach którego spotyka się interwencja państwa i jego jednostek organizacyjnych (jednostek poniżej poziomu państwa) z oddziaływaniem mechanizmów rynkowych (m.in. sił koncentracji i dekoncentracji). Wyrażam tym samym przekonanie, że pełne zrozumienie (ewentualnego) powrotu Chin do roli potęgi światowej nie jest możliwe bez refleksji nad wyzwaniami wewnętrznymi kraju (w tym polityki regionalnej).

Chińska polityka regionalna (inaczej polityka rozwoju regionalnego) stanowi więc niesłychanie ciekawy przykład koegzystencji interwencji publicznej i wykorzystywania mechanizmów rynkowych, czemu towarzyszy polityczna centralizacja i gospodarcza decentralizacja. Dynamicznie rozwijające się Państwo Środka – coraz bardziej powiązane z gospodarką światową – zwiększa swój wpływ na dynamikę wzrostu globalnego PKB oraz kierunki i tempo rozwoju gospodarczego na świecie. Z perspektywy polityki regionalnej proces ten jest bardzo złożony, wynika bowiem z wielu determinant, także usytuowanych na zewnątrz Państwa Środka. W niniejszej pracy przyjmuję odmienną perspektywę, spoglądając na rozwój Chin z punktu widzenia polityk wewnętrznych tego kraju, a do takich zalicza się niewątpliwie polityka rozwoju regionalnego. Dając się zidentyfikować wyzwania Państwa Środka to także problemy wynikające z sytuacji wewnętrznej kraju, o czym również jest mowa w prezentowanej książce. Innymi słowy: kluczowe dla zrozumienia transformacji współczesnych Chin jest rozpoznanie czynników wewnętrznych funkcjonowania tak państwa (i jego jednostek składowych), jak i gospodarki.

Uwzględniając specyfikę Państwa Środka zakorzenioną w systemie wartości azjatyckich, odmiennościach kulturowych i doświadczeniach ustrojowych, podejmuję refleksję nad tym, jak dalece polityka regionalna stanowiąca pochodną kapitalizmu państwowego wykazuje cechy uniwersalne, a w jakiej mierze jest wyłączną specyfiką Chińskiej Republiki Ludowej. Zasadność powyższego wynika z obserwacji kształtowania polityki regionalnej w innych częściach świata, np. w Europie. Panuje bowiem przekonanie o dużej trudności w przenoszeniu rozwiązań w zakresie polityki regionalnej wypracowanych w jednej części świata do innej. Trudności – dodajmy – w przenoszeniu wypróbowanych praktyk w jednym regionie do innego (transfer, dyfuzja). Tymczasem problemy, przed jakimi staje polityka regionalna, mają często charakter uniwersalny. Wynikają one co prawda nierzadko z unikatowego zbioru czynników często współzależnych, których charakterystyka i klasyfikacja zajmuje umysły wielu badaczy z zakresu ekonomii, nauk o zarządzaniu, geografii, socjologii czy nauk o polityce. W poniższych rozważaniach w największym stopniu posługuję się paradygmatami nauk o polityce, ale sięgam także do pojęć z zakresu ekonomii, nauk o zarządzaniu czy prawa. Tymczasem stosowany repertuar metod

oddziaływania na rozwój regionalny jest dość dobrze scharakteryzowany, choć wymaga specyficznego dostosowania do miejsca, w którym jest aplikowany. Stąd elementem refleksji nad polityką regionalną Chin jest namysł nad tym, w jakim stopniu rozwiązania chińskie mogą stanowić pomysły o charakterze unikatowym, w jakim zaś są uniwersalne.

Mimo że Europa i Azja wykazują zróżnicowanie ze względu na potencjał obszarowy, ludzki, ekonomiczny, społeczny, polityczny czy kulturowy, to oba te kontynenty muszą mierzyć się z podobnymi wyzwaniami: konieczności zwiększenia konkurencyjności regionalnej, niwelowania regionalnych dysproporcji rozwojowych, nie zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym, deficytu innowacyjności, problemów rynku pracy. Co więcej, można powiedzieć, że – z jednej strony – w obu obszarach geograficznych władze mierzą się z wyjątkową mieszaną występujących potencjałów, z drugiej zaś – przebieg niektórych zjawisk warunkujących wspomniane wyżej potencjały przebiega stosunkowo jednolicie. Jest tak, ponieważ jeśli zwrócimy uwagę na dysproporcje w rozwoju państw Unii Europejskiej i Chin, zauważymy, że każdy z krajów zmaga się z rosnącym obszarem nierówności rozwojowych. Rozważmy to na przykładzie specyfiki rynku pracy. Jeśli spojrzymy na niego jedynie w perspektywie bezrobocia, to się okaże, że jego zróżnicowanie w Europie i Azji jest stosunkowo niewielkie. Są kraje, w których stopa bezrobocia jest relatywnie wysoka – i nie są to wyłącznie kraje rozwijające się. Są także kraje, np. Japonia, Chiny czy Korea Południowa, w których stopa bezrobocia jest stosunkowo niska. Nie zmienia to jednak faktu, że zarówno europejski, jak i azjatycki rynek pracy daleki jest od stanu równowagi. Jeśli w danym kraju problemem nie jest sama wysokość stopy bezrobocia, to na pewno są nimi jakość zasobów pracy (poziom wykształcenia), niedopasowanie kompetencji zasobów pracy do sytuacji panującej na rynku czy warunki zatrudnienia. Są to zatem zjawiska o charakterze uniwersalnym, choć mocno osadzone w realiach nie tylko krajowych, ale przede wszystkim regionalnych.

Proponuję tutaj spojrzenie na politykę regionalną z perspektywy podejścia opartego na polityce publicznej¹, która obecnie w polskich regulacjach dotyczących dyscyplin naukowych osadzona jest w nauce o polityce i administracji. Stąd książka skupia się na procesie polityki, sposobie jej tworzenia – nie tylko uzgadniania priorytetów rozwojowych, ale także sposobów podejmowania decyzji. Zaproponowane podejście może przyczynić się do lepszego zrozumienia nie tylko istoty polityki publicznej, jaką jest polityka regionalna, ale także

¹ Na temat podejścia badawczego opartego na polityce publicznej zob.: Michale E. Kraft, Scott R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore–Washington 2015, s. 34–169; Michael Howlet, *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, London–New York 2011, s. 13–80; William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, New York 2015, s. 14–98; Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Michael Hill, *Public Policy Analysis*, Bristol 2007, s. 3–15.

determinant jej (nie)powodzenia w warunkach autorytarnego systemu politycznego oraz gospodarki częściowo wolnorynkowej, a częściowo podporządkowanej państwu. Przyjęty punkt widzenia pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytania, jak i dlaczego polityka regionalna została ukształtowana oraz jak jest wdrażana i jakie są jej skutki. Dodatkowym argumentem jest fakt, że polityka rozwoju regionalnego ma charakter złożony i wielowymiarowy. Złożony, ponieważ odpowiada na problemy związane z rozwojem: poziomem, dynamiką i kierunkiem zjawisk, których wspólnym mianownikiem jest dobrobyt bądź jego brak. Wielowymiarowy zaś dlatego, że polityka ta ma wielu interesariuszy oraz kształtowana jest na wielu poziomach. Mimo że mowa tutaj o hierarchicznej strukturze organizacyjnej ChRL, to nie sposób pominąć różnych aktorów wnoszących wkład w końcowe rezultaty omawianej tutaj polityki, takich chociażby jak władze regionalne i lokalne.

Podjęcie analityczne oparte na polityce publicznej uwzględnia szczególnie rolę procesu polityki, sterowania zadaniami publicznymi. Na potrzeby niniejszej książki proces polityki ujmuje się jako zbiór mechanizmów kształtowania polityki publicznej, który odnosi się do wielu działań rozumianych jako sposób wypracowywania polityki². W odniesieniu do polityki regionalnej ChRL pojęcie to traktuje się zatem jako zbiór mechanizmów kształtowania działań i czynności, których wspólnym mianownikiem jest wnoszenie wkładu w jej urzeczywistnianie, rozumiane jako osiągnięcie celów. W odniesieniu do polityki regionalnej, ale także innych polityk, decydenci obarczeni są koniecznością podejmowania decyzji, opierając się na ograniczonym zasobie wiedzy i informacji, co jest dużym wyzwaniem dla Państwa Środka ze względu na jego rozległe terytorium oraz wielkość jego populacji. Nie chodzi wyłącznie o ograniczenia związane z temporalnym postrzeganiem zjawisk społeczno-gospodarczo-politycznych, na które ta polityka oddziałuje. Mowa tutaj – w warstwie operacyjnej – o zrozumieniu ograniczeń i okoliczności stosowania instrumentów, za pomocą których polityka publiczna stara się rozwiązywać problemy publiczne. Orientacja metodologiczna oparta na polityce publicznej poszerza wiedzę na temat warunków efektywnego sterowania polityką regionalną, gdyż uwzględnia także złożoność relacji zachodzących w ramach zarządzania publicznego omawianą polityką w Chińskiej Republice Ludowej.

Spojrzenie na politykę rozwoju regionalnego Chin w perspektywie formułowania, implementowania i adaptacji wymaga przedstawienia na wstępie podstawowych założeń przyświecających powstaniu niniejszej pracy. Po pierwsze, ze względu na specyfikę polityki regionalnej jako działania, które zakłada interwencję publiczną i próbę sterowania mechanizmami rynkowymi oraz charakterystykę modelu rozwoju społeczno-gospodarczego Chin w książce

² John A. Chandler, *Public Policy and Private Interest: Ideas, Self-Interest and Ethics in Public Policy*, Oxon–New York 2017, s. 5–8; Andrew Heywood, *Politologia*, przeł. Miłosz Habura, Natalia Orłowska, Dorota Stasiak, Warszawa 2009, s. 494.

zintegrowano wymiar polityczny i ekonomiczny, aby uchwycić dynamizm/stagnację procesów polityki i zmian ekonomicznych. Powala to na uchwycenie interakcji różnych modeli zarządzania gospodarczego i różnych form publicznej interwencji. Po drugie, założono, że próba rozstrzygania w zakresie polityki regionalnej w Chinach nie może pomijać wpływu kultury politycznej i legitymizacji na jej formułowanie, implementowanie i skutki. Ponieważ w książce posłużono się także analizą systemową, przyjęto jednocześnie, że zmiany, stabilność i adaptacja w poszczególnych strukturach władzy oraz w systemie jako całości muszą zostać uwzględnione w kontekście omawiania poszczególnych aspektów polityki regionalnej. Tematem prezentowanego opracowania nie są więc ani chińska kultura polityczna (w tym aspekty kulturowe jako takie), ani mechanizmy legitymizacji władzy w Państwie Środka jako takie, gdyż wykracza to poza przyjęte ramy badawcze. Nie oznacza to ich zupełnego lekceważenia w kontekście problemów, procesu kształtowania, efektów polityki regionalnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem niniejszej książki jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakim stopniu osiągnięcia reform gospodarczych ostatniego czterdziestolecia wpływają na kształt i rezultaty polityki regionalnej w Chinach?
2. Czy rosnące dysproporcje oraz nierówności wpływają destabilizacyjnie na autorytarny system sprawowania rządów i system wdrażania polityki regionalnej?
3. W jakim zakresie chiński centralizm polityczny³ determinuje implementację działań dotyczących rozwoju regionalnego?
4. Jaki jest wpływ hierarchicznego kształtowania polityki regionalnej na sposób i rezultaty jej wdrażania?
5. Czy chiński system implementacji polityki regionalnej prezentuje wystarczający poziom adaptacji, umożliwiający jej kształtowanie w ramach heterogenicznej struktury społeczno-ekonomicznej, w odmiennych warunkach geograficznych i przy zróżnicowanej jakości życia mieszkańców?
6. Czy stosowane instrumenty polityki regionalnej oparte na relacjach biurokratycznych umożliwiają refleksyjność i uczenie się w zakresie rozwoju regionalnego w stosunku do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych?

Tak sformułowane pytania badawcze pozwalają na postawienie następujących hipotez:

1. Ewolucja modelu rozwoju społeczno-gospodarczego w kierunku zwiększenia znaczenia mechanizmów rynkowych sprzyja kształtowaniu polityki regionalnej i wpływa na jej rezultaty w Chinach.

³ Por. art. 2 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

2. Znaczne dysproporcje rozwojowe w Państwie Środka – mimo wielu lat prowadzenia polityki rozwoju regionalnego – nadal stanowią wyzwanie nie tyle dla autorytarnego systemu sprawowania władzy, ile dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jako całości, a w tym kontekście – osiągnięcia jego długofalowych celów rozwojowych i wypracowania pozycji dominującej gospodarki świata.
3. Chiński centralizm polityczny jest główną cechą implementacji działań dotyczących rozwoju regionalnego.
4. Hierarchiczny sposób kształtowania działań na rzecz rozwoju regionalnego dominuje w organizacji polityki, można jednak zidentyfikować także uzupełniające działania oparte na podejściu oddolnym, które również wnoszą wkład w rezultaty omawianej polityki.
5. Chiński system implementacji polityki regionalnej zapewnia adaptacyjność w stosunku do heterogenicznej struktury społeczno-gospodarczej kraju, jak również wyzwań gospodarczych i międzynarodowych.
6. Stosowane instrumenty polityki regionalnej oparte na dominującej pozycji KPCh i hierarchicznych relacjach biurokratycznych wykazują ograniczoną zdolność do refleksyjności i uczenia się wobec do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych.

Celem niniejszej pracy jest refleksja nad polityką rozwoju regionalnego Chin, choć nie w statycznym ujęciu sytuacji w tym zakresie, ale raczej z myślą o uchwyceniu dynamicznych aspektów jej kształtowania (w tym jej implementacji) w autorytarnym systemie politycznym. Nie mniej istotnym aspektem jest ustalenie, w jakiej mierze polityka regionalna jest w stanie dostosować się do zmieniających się warunków ekonomicznych i społecznych. Obserwacje polityki rozwoju regionalnego w Państwie Środka wskazują na zmianę jej funkcji wraz ze wzrostem państwowości tego kraju. Stąd w książce podjęto badania znaczenia polityki regionalnej w szerszym wymiarze systemu politycznego kraju, żeby zidentyfikować jej istotę działania i ewolucję. Powyższemu towarzyszy założenie, że badania funkcji polityki regionalnej jest poznawczo najbardziej obiecujące, a przez to pożądane.

W pracy zaadaptowano podejście zaproponowane przez Giliberto Capanę, Michaela Howletta i M. Ramesha⁴, tj. kształtowania polityki regionalnej w 3 wymiarach. Po pierwsze, jest to dynamika instytucjonalna, ponieważ ustalenia władzy zmieniają się w czasie, co powoduje polityczny miks. Polityka ma charakter dynamiczny, odpowiadając na wyzwania, które niosą ze sobą problemy. Dynamika nie jest tylko funkcją czasu, ale także cech architektury instytucjonalnej danego publicznego działania czy stosowanych instrumentów. Zarządzanie sprawami publicznymi jest zatem związane bardziej z czasowym momentem

⁴ Giliberto Capano, Michael Howlett, M. Ramesh (red.), *Varieties of Governance. Dynamics, Strategies, Capacities*, London 2015, s. 8–9.

równowagi niż ze stałym, stabilnym konstruktem. Po drugie, jest to wymiar strategiczny – polityka jest wytworem działań i interakcji najważniejszych aktorów polityki kierujących się określonymi celami (np. w łonie KPCh i instytucji państwowych)⁵. Wymiar strategiczny to jednocześnie zdolność władzy do zmiany ustaleń w ramach danej polityki, a jednocześnie potrzeba odpowiedzi na wyzwania systemowe. Po trzecie, mowa o zdolności, czyli prawdopodobieństwie tego, w jakiej mierze ustalenia dotyczące danej polityki mogą okazać się skuteczne w odniesieniu do ważnych celów publicznych.

Odmienność kulturowa i doświadczenia polityczne Państwa Środka każą zwrócić uwagę na specyfikę funkcjonowania sfery publicznej. Chodzi o uchwycenie nie tylko procesu kształtowania polityki, ale także ocenę jej rezultatów w świetle niezachodniego paradygmatu rozwoju. Zakłada się, że kształtowanie polityki regionalnej stanowi pochodną zarządzania sferą publiczną jako taką. Kształtowanie polityki rozwoju regionalnego można postrzegać w świetle *governance* (zarządzania/współzarządzania) jako siłę sprawczą władzy kreującej działania związane z rozwojem regionalnym przez efektywną alokację środków publicznych⁶. Francis Fukuyama⁷ stoi na stanowisku, że *governance* przejawia się w zdolności rządu do ustalania i egzekwowania reguł oraz świadczenia usług niezależnie od tego, czy charakter władzy jest lub nie jest demokratyczny. Powyższe ujęcie powoduje wyłączenie demokratycznej odpowiedzialności (*democratic accountability*) z pojęcia *governance*, a tym samym poszerza stosowanie tej kategorii analitycznej na kraje spoza reżimu demokratycznego. Powodem takiego podejścia jest, zdaniem Fukuyamy, brak dostatecznego potwierdzenia empirycznego, że demokracja i dobre rządzenie (*good governance*) wzmacniają się wzajemnie. Sceptycyzm w tym zakresie skłania przywoływanego autora do konstatacji, że jest to raczej teoria wymagająca dalszych badań.

Ma to duże znaczenie dla niniejszego wywodu, ponieważ chińskiego systemu politycznego nie można uznać za demokratyczny, co nie umniejsza wysiłków badaczy w próbach oceny efektywności zarządzania publicznego Państwa Środka w zakresie polityki regionalnej. Według Fukuyamy jakość rządzenia różni się od rezultatów, które ma osiągnąć *governance*. Zarządzanie publiczne dotyczy wydajności działania administracji (agentów) w realizacji życzeń zlecniodawców, a nie samych celów wyznaczonych przez wspomnianych zlecniodawców. Bez względu zatem na charakter reżimu politycznego rząd jest organizacją, która może wykonywać swoje funkcje lepiej lub gorzej. Reżim autorytarny może być dobrze rządzony, podobnie jak demokracja może być niewłaściwie administrowana. Oddzielenie zarządzania publicznego od jego wymiaru

⁵ Anna L. Ahlers, Gunter Schubert, *Effective Policy Implementation in China's Local State*, „Modern China” 2015, t. 41, nr 4, s. 372–405.

⁶ Konrad Raczkowski, *Zarządzania publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 33.

⁷ Francis Fukuyama, *What is governance?*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2013, t. 26, nr 3, s. 350.

normatywnego – sprowadzającego się do tego, czemu ma służyć – nie jest łatwe. Nie jest przykładowo jasne, czy dobrze rządzone jest państwo, które podnosi poziom ogólnego dobrobytu mieszkańców wysokim kosztem najbiedniejszych warstw społecznych, czy takie, które utrzymuje spokój społeczny za pomocą wojska albo pozwala na dewastację środowiska, w którym żyją jego mieszkańcy.

Abstrahując w pewnym stopniu od kwestii normatywnych, przyjmuje się na gruncie polityki rozwoju regionalnego, że wzorce zarządzania publicznego mają swoje odzwierciedlenie w procesie formułowania i wykonywania tego działania publicznego⁸. W wypadku Chin, kraju o dużym obszarze i znacznej liczbie ludności, należy uwzględnić dezagregację władztwa publicznego. Przywołany już wcześniej Fukuyama⁹ w tym zakresie proponuje podział ze względu na funkcję, region i poziom rządzenia. Uzasadnienie stanowi fakt, że nie można patrzeć na problemy związane z zarządzaniem tylko na jednym poziomie. Wiele z nich wynika z interakcji między różnymi poziomami władzy. Słaby rząd krajowy może zmniejszyć wydajność władzy lokalnej – i odwrotnie. Na przykład w odniesieniu do Chin uważa się powszechnie, że władze lokalne są bardziej skorumpowane niż władza wyższego szczebla. W rzeczywistości nie wiemy, czy to prawda, czy nie. Poziom korupcji różni się w zależności nie tylko od szczebla władzy, ale także od regionu i funkcji czy nawet dziedziny życia społecznego (w tym wypadku konkretnej polityki).

Powyższe rozważania na temat roli *governance* w polityce rozwoju regionalnego wskazują na konieczność identyfikacji modeli zarządzania publicznego, którą proponuje Bob Jessop¹⁰. Rozpoznaje on 4 główne style zarządzania publicznego, zakładające stosowanie zestawu odmiennych narzędzi działania w politykach publicznych: wymienny, nakazowy, dialogowy i solidarnościowy. W ramach poszczególnych modeli przyjmuje się użycie innych form kontroli działań zbiorowych, odmiennie wyznacza się cele, inne są także mechanizmy ich osiągania, różnie też kształtują się relacje władzy z interesariuszami polityk publicznych. Jessop zwraca uwagę, że władzy nie można wyłącznie ograniczać do imperatywnej koordynacji, czyli scentralizowanego planowania lub interwencji odgórnej. Polityki publiczne mogą być wykonywane nie tylko przez przymus, dowodzenie, planowanie, biurokrację, ale także przez sieci czy partnerstwa. Rola państwa we wdrażaniu polityk publicznych polega zatem na zapewnieniu swoistej matrycy instytucjonalnej dla politycznej aktywności różnorodnych aktorów w zakresie rozwiązywania konkretnych problemów. Podejście Jessopa uwzględnia występujący we współczesnych państwach kwestię złożoności problemów, na jakie odpowiada polityka publiczna.

⁸ Andrzej Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013, s. 40–41.

⁹ Francis Fukuyama, *What is governance?...*, op. cit., s. 344, 364.

¹⁰ Bob Jessop, *The State: Past, Present, Future*, Cambridge–Malden 2016, s. 167–168.

Tabela 1. Modele zarządzania publicznego

	Wymienny	Nakazowy	Dialogowy	Solidarnościowy
Forma racjonalizacji	Formalna Proceduralna	Podmiotowa zorientowana na cele	Refleksyjna i proceduralna	Nierefleksyjna zorientowana na wartości
Kryterium sukcesu	Efektywna alokacja zasobów	Skuteczne osiągnięcie celów	Wynegocjowane porozumienie	Odwzajemnione zaangażowanie
Typowy przykład	Rynek	Państwo	Sieć	Miłość
Horyzont czasoprzestrzenny	Rynek światowy	Przestrzeń organizacyjna, planowanie	Przeskalowanie (zmiana skali) kształtowanie „ścieżki”	Kiedyskolwiek gdziekolwiek
Pierwszorzędne kryterium porażki	Nieefektywność ekonomiczna	Nieefektywność organizacyjna	Szum, niekończące się spory (gadatliwość)	Zdrada, nieufność
Drugorzędne kryterium porażki	Niedoskonałość rynkowa	Biurokracyzm, biurokracja	Tajemnica, zniekształcona komunikacja	Asymetria współzależności

Źródło: Bob Jessop, *The State: Past, Present, Future*, Cambridge–Malden 2016, s. 168.

Model nakazowy obejmuje bezwzględną koordynację *ex ante* w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów określanych ogólnie. Hierarchiczność, która staje się główną cechą tego modelu, sprawia, że priorytetem jest skuteczne dążenie do osiągnięcia kolejnych celów polityki. Obok problemów związanych z tworzeniem i utrzymaniem odpowiednich zdolności organizacyjnych działania w takim układzie wymagają utrzymywania wysokich zdolności poznawczych. Podobnie jak oparcie władzy na mechanizmach rynkowych, tak również nakazowy styl zależny jest od pokonywania problemów związanych z ograniczoną racjonalnością, oportunistycznym czy jakością dostępnych aktywów¹¹. Są to cechy, które dotyczą nie tylko transakcji dokonywanych za pośrednictwem rynku, ale także wielu innych aspektów życia społecznego.

Nakazowy model zarządzania w odniesieniu do chińskich realiów zarządzania publicznego można uznać za dobry instrument analizy, ponieważ trafnie odzwierciedla istniejące wzorce w zakresie stosowania określonych instrumentów w procesie implementacji polityki regionalnej w Państwie Środka. Chińscy decydenci, wdrażając polityki publiczne, odwołują się głównie do celów wyznaczanych na najwyższym poziomie władzy. Kształtowanie polityki regionalnej to także szeroko zakrojone przedsięwzięcia związane z hierarchicznym centralnym planowaniem i towarzyszącymi temu procesowi działaniami legislacyjnymi. Centralne planowanie opiera się w głównej mierze na Planach

¹¹ Andrew Coulson, *Transaction Cost Economics and its Implications for Local Governance*, „Local Government Studies” 1997, t. 23, nr 1, s. 109–113.

Pięcioletnich oraz na planach makroregionalnych. Do tego dodać należy złożony aparat administracyjny na niższych poziomach władzy (np. regionalny, lokalny) i brak klasycznego samorządu terytorialnego. Wśród nakazowych mechanizmów implementacji trzeba wymienić przymus administracyjny czy groźbę ukarania bądź usunięcia z urzędu w wypadku niezadowolających postępów w implementacji¹².

Próba uchwycenia specyfiki kształtowania polityki regionalnej w Państwie Środka za pomocą identyfikacji modelu zarządzania publicznego to nie wszystko. Istotne jest także dookreślenie zakresu przedmiotowego niniejszej pracy oraz ram czasowych. Podejmuję refleksję nad polityką rozwoju regionalnego Chińskiej Republiki Ludowej, a bardziej precyzyjnie rzecz ujmując – nad polityką regionalną jako jedną z polityk publicznych. Niniejsza praca ma charakter problemowy, skupia się na wybranych zagadnieniach, które mają wpływ na rezultaty polityki regionalnej Państwa Środka, dlatego nie przyjęto ścisłej cezur czasowej. Tekst odwołuje się jednak do polityki regionalnej Chin kształtowanej w ostatnich 4 dekadach – do 2021 roku.

Specyfika polityki regionalnej wymaga krótkiej prezentacji podstawowych, kluczowych pojęć charakteryzujących główne wątki analizowanego tutaj działania publicznego. Polityka regionalna jest przykładem zbiorowego działania publicznego rozwiązującego bardzo złożone problemy. Mają one jednak to do siebie, że nie dają się prosto zredukować do pojedynczych komponentów. Dzieje się tak dlatego, że między częściami składowymi istnieje specyficzna interakcja, która tworzy dynamikę problemu. Polityka regionalna w pełni odzwierciedla zarysowaną specyfikę, gdyż główną osią jej działań jest niwelowanie dysproporcji i wspieranie rozwoju. Ponieważ między tymi elementami zachodzą specyficzne relacje, rezultaty polityki regionalnej są dalekie od tego, czego się od niej oczekuje. Dla określenia ukierunkowania polityki regionalnej kluczowe jest wyjaśnienie pojęcia „region”. Region jako element polityki regionalnej można potraktować jako umownie wydzielony bądź jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi. Zróżnicowane podejście do pojęcia regionu wynika z tego, na gruncie jakiej nauki jest ono definiowane. Region bardzo często jest definiowany z punktu widzenia: ekonomii, nauk o polityce, nauk o administracji, socjologii, geografii. W naukach ekonomicznych region jest konstytuowany przez cechy związane z działalnością człowieka. W tej perspektywie określany jest on jako centrum aktywności gospodarczej i jest miejscem, w którym jednostka angażuje się w procesy wytwarzania i produkcji. Stąd klasyfikacji regionów dokonuje się przez rozróżnienie specyfiki gospodarowania (np. region górniczy, przemysłowy,

¹² Yang Zhong, *Local Government and Politics in China: Challenges From Below*, London–New York 2003, s. 130.

rolniczy) oraz na podstawie analizy zależności ekonomicznych, jakie istnieją w związku z działalnością człowieka na danym obszarze¹³.

W odniesieniu do Państwa Środka jako region traktuje się obszar powstały w wyniku formalnego podziału administracyjnego kraju na poziomie władz szczebla prowincjonalnego. Wybór nie jest doskonały, biorąc pod uwagę tak zróżnicowany kraj jak Chiny i jego lokalne charakterystyki. Wiele poszczególnych prowincji to jednostki tak duże i zróżnicowane, jak całe kraje w innych częściach świata. Ogromny obszar i niezwykle różnorodna przestrzeń stanowią wyzwanie w poprawnej interpretacji zachodzących procesów koncentracji i dekoncentracji. W teorii głównym czynnikiem identyfikacji regionów jest homogeniczność badanej przestrzeni w stosunku do heterogenicznego otoczenia, lecz w praktyce badawczej ważnym punktem odniesienia jest dostępność danych, stąd w tej książce jednostki szczebla prowincjonalnego traktuje się jako regiony. Dlatego przy identyfikacji zróżnicowania przestrzennego rozwoju Chin jednostki szczebla prowincjonalnego stanowią podstawową jednostkę pomiaru. Jako jednostki analitycznej używa się także konstrukcji typu „regiony ekonomiczne” czy „makroregiony”, oznaczające w obu wypadkach grupy prowincji, które nie stanowią formalnej jednostki terytorialnej, ale z uwagi na zbliżoną specyfikę rozwoju regionalnego są identyfikowane jako grupy prowincji o podobnym poziomie i zbliżonej trajektorii rozwoju. Mowa tutaj o wschodnim, centralnym i zachodnim regionie ekonomicznym (makroregionie). Podział na 3 regiony ekonomiczne ma także wymiar tradycyjny – jest szeroko wykorzystywany przez stronę chińską w badaniach empirycznych oraz dyskusjach politycznych, przez to wydaje się rozsądnym punktem wyjścia, zwłaszcza jeśli odnosić się do aktualnych dyskusji politycznych, zwłaszcza tam, gdzie konieczne są wnioski bardziej syntetyczne.

Polityka regionalna jest uznawana za jedno z działań publicznych, którego nieodłącznym elementem jest ingerencja w funkcjonowanie wolnego rynku¹⁴. Jako taka polityka regionalna ujmowana jest w kontekście części polityki gospodarczej, której celem jest stymulowanie przez władze publiczne rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach. Jednocześnie, skoro mowa o polityce regionalnej ChRL, jej celem jest ograniczanie dysproporcji rozwojowych oraz oddziaływanie na zwiększenie zdolności konkurencyjności i potencjałów słabszych gospodarek regionalnych kraju¹⁵. Powyższe nakazuje z perspektywy

¹³ Jan Wiktor Tkaczyński, Marek Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 454.

¹⁴ Lieselotte Klein, *The European Community's Regional Policy*, „Built Environment” 1981, t. 7, s. 182–188.

¹⁵ Bolesław Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 46; Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004, s. 7.

makroekonomicznej traktować politykę regionalną jako sektorową politykę stanowiącą element składowy całościowej polityki gospodarczej.

Rozwój traktowany jako proces stanowi wypadkową działań podejmowanych przez władzę publiczną i ma charakter kontekstualny. Oznacza to, że jego oceny należy dokonywać w szerszym wymiarze celów rozwojowych, kryteriów odniesienia czy ocen stopnia osiągnięcia celów. Tymczasem współcześnie definiowany rozwój odwołuje się na ogół do podnoszenia poziomu konkurencyjności, optymalizacji zasobów oraz cech w postaci trwałości i kojarzenia go z postępem. Jacek Szlachta określa rozwój regionalny jako systematyczną poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionu¹⁶. Na element związany z traktowaniem rozwoju jako procesu zwraca uwagę także Andrzej Klasik, który określa rozwój regionu w kontekście trwałego wzrostu potencjału gospodarczego, jego siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców¹⁷. Kategoria „rozwój” to zatem proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form pod pewnym względem doskonalszych, podporządkowany godności osoby ludzkiej i spełniający wymogi wynikające z aksjomatów, prawa naturalnego i wartości nadrzędnych. W tym ujęciu rozwój niekoniecznie może oznaczać złożoność, co więcej – nie musi być ona jedynym atrybutem rozwoju¹⁸. Polityka regionalna często traktowana była jako polityka strukturalna¹⁹, której celem jest kluczowa zmiana struktury gospodarowania i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru dzięki optymalizacji wykorzystania zasobów²⁰.

Ważnym aspektem rozwoju, na który zwraca uwagę większość specjalistów, jest konkurencyjność²¹. Mowa tutaj o wzroście konkurencyjności regionalnej. Michael Storper definiuje konkurencyjność jako zdolność gospodarki do przyciągania i utrzymania firm ze stabilnym lub wzrastającym udziałem w rynku, zachowując jednocześnie lub podnosząc standardy życia tych, którzy w nim uczestniczą²². Podobnie konkurencyjność postrzegają Janne Huovari, Aki Kangasharju i Alane Aku, którzy traktują regionalną konkurencyjność jako zdolność

¹⁶ Jacek Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] Ryszard Bartoszkiewicz (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa 1996, s. 16.

¹⁷ Andrzej Klasik, *Strategia konkurencyjna regionu*, [w:] Andrzej Klasik, Florian Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Katowice 2001, s. 48–51.

¹⁸ Franciszek Piontek, Barbara Piontek, *Teoria rozwoju*, Warszawa 2016, s. 9, 16, 18.

¹⁹ Tomasz Dorożyński, *Rola polityki Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Łódź 2012, s. 9.

²⁰ Bolesław Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 61.

²¹ David L. Barkley, *Evaluations of Regional Competitiveness: Making a Case for Case Studies*, „The Review of Regional Studies” 2008, t. 38, s. 121–143.

²² Michael Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York 1997, s. 20.

regionów do przyciągania i wspierania aktywności gospodarczej, aby mieszkańcy dysponowali stosunkowo dobrą kondycją ekonomiczną²³.

Powyższe ujęcia polityki regionalnej wskazują na kilka cech rozwoju. Po pierwsze, rozwój nie ma charakteru odcinkowego, ale stanowi pewien proces. To postępowanie badawcze bardzo dobrze odzwierciedla działanie publiczne oparte na politykach publicznych, w którym zwraca się bardzo dużą uwagę na proces polityczny we współrzędzeniu. Rozwój ma mieć zatem charakter trwały, a nie występować jedynie w krótkich odcinkach czasu. Jego przejawem jest podnoszenie poziomu konkurencyjności rozumianej jako podnoszenie zdolności do konkurowania. Po drugie, rozwój to także proces, którego celem nie jest podnoszenie konkurencyjności co do zasady, ale podnoszenie konkurencyjności, której towarzyszy również wzrost poziomu jakości życia mieszkańców danego obszaru.

W niniejszej pracy wykorzystano oficjalną transkrypcję chińskich nazw i terminów *pinyin*.

Na zakończenie pragnę podkreślić, że osobiście odpowiadam za wszelkie niedociągnięcia niniejszej książki, których z pewnością nie udało się uniknąć. Stąd apel do potencjalnych czytelników o wyrozumiałość i konstruktywną krytykę. Podziękowania kieruję także do recenzentów, dzięki którym prezentowana publikacja z pewnością zawiera mniej uchybień.

²³ Janne Huovari, Aki Kangasharju, Alane Aku, *Constructing an Index for Regional Competitiveness*, Pellervo Economic Research Institute, Working Paper nr 44, Helsinki 2001, s. 1.

Rozdział 1

Model rozwoju społeczno-gospodarczego: ewolucja i sytuacja obecna

1.1. Sytuacja gospodarcza w świetle wyzwań rozwojowych

Chiny są przykładem kraju, który w ostatnich 4 dekadach dokonał bardzo dużego postępu w zakresie poziomu i dynamiki rozwoju gospodarczego. Bez wątplenia wzbudza to duże zainteresowanie nie tylko obserwatorów sytuacji międzynarodowej, ale także samych państw, zwłaszcza starych krajów wysoko- i średniozawansowanych. Na Zachodzie wiedza dotycząca modelu rozwoju społeczno-gospodarczego Chin nadal jest niewystarczająca do zrozumienia fenomenu rozwojowego Państwa Środka. Lista osiągnięć jest znaczna, wystarczy wymienić najwyższy wskaźnik wzrostu gospodarczego na świecie w ostatnich latach, drastyczne zmniejszanie skali ubóstwa czy dynamiczną rozbudowę krajowej infrastruktury. Jak już wspomniano, kluczowym aspektem w sukcesie lub porażce polityki regionalnej jest to, w jaki sposób kształtowana jest ogólna sytuacja gospodarcza w danym kraju. Stąd konieczność zdefiniowania ogólnej sytuacji gospodarczej w Chińskiej Republice Ludowej. Ostatnie 4 dekady to nieustanny wzrost gospodarczy, który stanowi powiązanie interwencjonizmu państwa ze stosowaniem mechanizmów rynkowych przy utrzymaniu autorytarnego systemu politycznego. Zasadne jest więc znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, wokół czego zbudowany jest rozwój gospodarczy Państwa Środka – czy decydująca jest silna rola państwa, czy mechanizmów rynkowych.

Wbrew pozorom nie jest to pytanie natury tylko akademickiej, ma ono bowiem także wymiar praktyczny. Współcześnie oddziaływanie państwa na gospodarkę można obserwować w krajach o nawet najbardziej wolnorynkowej gospodarce, tym bardziej widoczne jest ono w krajach o autorytarnym systemie politycznym. Niektórzy określają to wpływem państwa na gospodarkę¹,

¹ Douglas North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton 2005, s. 81–126; Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London 2012, s. 7–95.

inni – rolę instytucji we wzroście gospodarczym². Instytucje rozumianych jako reguły gry w społeczeństwie, a w wymiarze ekonomicznym – w gospodarce. Tak określone instytucje wpływają na strukturę bodźców ekonomicznych w społeczeństwie. Mowa chociażby o strukturze własności czy charakterze i wydajności rynków. Z kolei wydajne rynki to takie, które zapewniają właściwy poziom alokacji efektów gospodarowania. Instytucje gospodarcze, które ułatwiają akumulację czynników wzrostu, innowacji i efektywnej alokacji zasobów i zachęcają do niej, sprzyjają poprawie sytuacji gospodarczej, a w dłuższej perspektywie – utrzymaniu prosperity³.

Jedno jest pewne: państwa wywierają znaczny wpływ na sferę gospodarczą. Charakter oddziaływania państwa na gospodarkę i gospodarki na państwo jest kluczem do odpowiedzi na postawione wcześniej pytanie. Słowem: chodzi o określenie, w jakim stopniu to, co dzieje się w Chinach, jest przejawem „niewidzialnej ręki rynku”, a w jakim – „widocznej ręki państwa”. Doświadczenia międzynarodowe wskazują na występowanie obu zjawisk, przy czym w Chinach za kluczowe uznaje się woluntarystyczne oddziaływanie państwa na gospodarkę, a także na inne przejawy życia społecznego.

W dyskusji nad osiągnięciami gospodarczymi Państwa Środka należy zwrócić uwagę na tempo zachodzących zmian. Szybkość nadrobienia zaległości cywilizacyjnych przez ChRL jest niewątpliwie godna uwagi. Jeśli mierzyć je PKB *per capita*, to nie ma wątpliwości, że Chiny w XX i XXI wieku są zdecydowanym liderem. Do 1995 roku osiągnęły one PKB *per capita* w wysokości 2 tysięcy dolarów na osobę. W ciągu następnych 16 lat czterokrotnie zwiększyły produkcję, co przełożyło się na 8 tysięcy dolarów PKB *per capita*, przekraczając te 2 przełomowe poziomy produkcji w krótszym czasie niż jakikolwiek inny kraj w swojej historii. Warto wspomnieć, że w wypadku starych potęg gospodarczych trwało to znacznie dłużej: USA zajęło to 81 lat, Wielkiej Brytanii – 118 lat, Niemcom – 88 lat. Porównywalne jest to jedynie z bliskimi geograficznie Chinom krajami Azji Wschodniej: Korei (20 lat) i Japonii (17 lat).

Transformacja rozwoju społeczno-gospodarczego to niewątpliwy sukces, jeśli zważyć, że obecnie PKB Państwa Środka stanowi ok. 24% światowej wartości takiego wskaźnika (tabela 3). Pozwala to uznać, że Chiny są przykładem państwa stającego się na początku XXI wieku gospodarczym supermocarstwem. Co ważne, w ciągu 4 dekad z kraju zacofanego, izolowanego politycznie i gospodarczo stały się jednym z głównych aktorów globalnego obrotu handlowego. Globalna wartość chińskiego PKB (12,2 biliona dolarów) plasuje się obecnie na drugim miejscu po USA (19,3 biliona dolarów), a przed Japonią (4,8 biliona dolarów). Jeśli wziąć pod uwagę PKB mierzone parytetem siły nabywczej, to

² Daron Acemoglu, Simon Johnson, *Understanding Institutions*, „Journal of Political Economy” 2005, t. 113, nr 5, s. 949–995.

³ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, „NBER Working Paper” 2004, nr 10481, s. 1–2.

Tabela 2. Tempo nadrobienia zaległości cywilizacyjnych Chin na tle wybranych krajów

Kraj	Rok osiągnięcia 2 tys. dolarów PKB <i>per capita</i>	Rok osiągnięcia 8 tys. dolarów PKB <i>per capita</i>	Liczba lat osiągnięcia cztero-krotności PKB <i>per capita</i>	Średnioroczny wzrost PKB
Holandia	1827	1960	133	1,0
Wielka Brytania	1839	1957	118	1,2
Australia	1848	1955	107	1,3
USA	1860	1941	81	1,7
Francja	1896	1962	93	1,5
Niemcy	1874	1962	88	1,6
Meksyk	1950	2008	58	2,4
Hongkong	1950	1977	27	5,3
Singapur	1950	1979	29	4,9
Japonia	1951	1968	17	8,5
Turcja	1955	2007	52	2,7
Tajwan	1965	1985	20	7,2
Korea Południowa	1969	1989	20	7,2
Malezja	1969	2002	33	4,3
Tajlandia	1976	2005	29	4,9
Chiny	1995	2011	16	9,1
Świat	1950	2004	54	2,6

Źródło: Ross Garnaut, Ligang Song, Cai Fang, *Reform and China's Long-Term Growth and Development*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang (red.), *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*, Canberra 2014, s. 9.

Chiny wyprzedzają USA, stając się tym samym największą gospodarką świata⁴. Biorąc pod uwagę wyłącznie te dane, trudno przesądzić, czy Chiny są pierwszą gospodarką na świecie. Niemniej jednak, jeśli spojrzeć na dane makroekonomiczne ostatnich 40 lat, dynamika wzrostu Chin robi wrażenie.

Dane wskazują, że w okresie 1978–2019 średnie tempo wzrostu PKB Chin wyniosło 8,57%, a w niektórych latach osiągało wartość dwucyfrową, podczas gdy przykładowo w USA średnia ta to niespełna 3%. Dynamika wzrostu jest niebywała, jeśli zestawić to ze średnim wzrostem – liczonym dla całej światowej gospodarki na podstawie danych Banku Światowego – który wynosi podobnie jak w USA ok. 2,8%. Można zatem przyjąć, że Chiny od końca lat 70. XX wieku rozwijają się trzykrotnie szybciej niż cała gospodarka świata, a także gospodarka Stanów Zjednoczonych. Niezależnie od zaskoczenia wielkością i tempem

⁴ *China Overtakes the US as the World's Largest Economy*, s. 3, <https://www.iimk.ac.in/libportal/reports/China-Overtakes-US-Worlds-Largest-Economy-White-Paper-Euromonitor-Report.pdf> (dostęp: 9.11.2021).

Tabela 3. Transformacja pozycji gospodarczej Chin na tle wybranych gospodarek świata

Państwo	1978	1988	1998	2008	2016	2018	2019
Całkowity PKB (w mld dolarów, ceny bieżące)							
Chiny	149	312	1 029	4 598	11 190	13 894	14 342
Stany Zjednoczone	2 356	5 252	9 089	14 718	18 624	20 580	21 427
Japonia	1 013	3 071	4 032	5 037	4 949	4 954	5 081
Niemcy	737	1 395	2 243	3 752	3 477	3 949	3 845
Świat	8 542	19 153	31 346	63 433	75 936	86 408	87 751
PKB według parytetu siły nabywczej (w mln dolarów, ceny bieżące)							
Chiny	b.d.	b.d.	3 053	10 113	21 411	21 730	23 460
Stany Zjednoczone	b.d.	b.d.	9 089	14 718	18 624	20 580	21 427
Japonia	b.d.	b.d.	3 166	4 456	5 369	5 230	5 459
Niemcy	b.d.	b.d.	2 081	3 122	4 030	4 514	4 659
Świat	b.d.	b.d.	43 017	82 629	120 848	129 250	135 669
Wzrost PKB rok do roku (w %)							
Chiny	11,7	11,2	7,8	9,7	6,7	6,8	6,1
Stany Zjednoczone	5,6	4,2	4,4	-0,3	1,5	3,2	2,3
Japonia	5,3	6,8	-1,1	-1,1	0,9	0,3	0,7
Niemcy	3,0	3,7	2,0	1,1	1,9	1,5	0,6
Świat	4,0	4,6	2,5	1,8	2,5	3,1	2,5
PKB per capita (w dolarach, ceny bieżące)							
Chiny	156	284	829	3 471	8 117	9 976	10 261
Stany Zjednoczone	10 587	21 483	32 949	48 401	57 589	62 996	65 280
Japonia	8 882	25 052	31 903	39 339	38 972	39 159	40 246
Niemcy	9 446	17 863	27 341	45 699	42 233	47 639	46 258
Świat	b.d.	b.d.	7 216	12 212	16 234	11 381	11 435

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marek Świstak, *Ewolucja chińskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego w supranarodowej perspektywie Unii Europejskiej*, [w:] Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019, s. 96; The World Bank, <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD,NV.AGR.TOTL.ZS,NV.IND.TOTL.ZS,NV.IND.MANF.ZS,NV.SRV.TETC.ZS,NV.SRV.TOTL.ZS#> (dostęp: 9.11.2021).

rozwoju trudno ukryć fakt, że mamy tu do czynienia z unikatowym w skali świata sposobem nadrabiania zaległości cywilizacyjnych przez Państwo Środka.

Czy to oznacza, że przecięty mieszkaniec Chin staje się tak zamożny jak Amerykanin czy Europejczyk? Dane nie pozostawiają wątpliwości, że statystyczna zamożność obywateli Chin wciąż jest o połowę niższa niż ta sama wartość dla wszystkich państw globu. Z tej perspektywy Chinom nadal bardzo daleko do państw rozwiniętych, takich jak USA czy Japonia, o Niemczech nie wspominając. Analizując powyższe dane, należy wskazać, że proces doganiania najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata jest nadal w fazie realizacji. Chinom

łatwiej było osiągnąć wysoką dynamikę rozwoju niezbędną do doganiania państw zachodnich, startując z niskiego pułapu 156 dolarów (PKB *per capita* za 1978 rok). Zbliżenie się poziomem rozwoju do gospodarek świata zachodniego może powodować zmniejszenie dynamiki wzrostu chińskiej gospodarki, o czym świadczy choćby doświadczenie transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce. Niektóre dane w zakresie PKB wskazują, zwłaszcza w ostatnich latach, na pewne spowolnienie wzrostu gospodarczego Chin. Niewykluczone, że tendencja ta w dłuższej perspektywie czasowej może być wyraźniejsza, a sami Chińczycy określają ten stan jako „nową normalność”.

Na uwagę zasługuje także skala nadrobienia zaległości cywilizacyjnych miarzonej PKB *per capita*. W ciągu niespełna 40 lat Chińczycy statystycznie zwiększyli swój poziom życia o 10 105 dolarów, co może nie jest spektakularne, jeśli wziąć pod uwagę te same dane w odniesieniu do USA (54 693 dolary). Jeśli jednak spojrzeć na nadrobienie dochodowe Chińczyków w ujęciu procentowym, to należy stwierdzić, że Chiny w okresie 1978–2019 zwiększyły swój PKB *per capita* o 6577%, USA – o 616%, a Niemcy – o 489%. Biorąc pod uwagę wielkość omawianego kraju (1,4 miliarda mieszkańców), bez wątpienia można stwierdzić, że nadrobienie zaległości cywilizacyjnych w Chinach nie ma sobie równych w skali współczesnego globu. W tym wypadku nie sprawdza się popularne powiedzenie, że mały organizm może więcej, uwzględniając przykładowo jego elastyczność czy zdolności adaptacyjne. Otóż Chiny udowadniają, że duży podmiot również może wykazać się zdolnością dostosowywania się do stojących przed nim wyzwań.

Fenomen gospodarczy Chin – zwłaszcza w świetle doświadczeń rozwojowych państw Zachodu – ogniskuje dyskusję wokół tego, w jakim stopniu Państwo Środka w wymiarze gospodarczym stanowi przykład wolnego rynku, a w jakim jest gospodarką centralnie planowaną. Obecnie nie osiągnięto konsensusu co do tego, jak traktować gospodarkę tego kraju. Jest tak nie tylko ze względów teoretycznych, gdyż Chiny doświadczają ciągłej transformacji gospodarczej, co komplikuje stawianie konkluzji o jednoznacznym charakterze. Wątpliwości nie budzi jedynie przekonanie, że odpowiedzi należy poszukiwać gdzieś między kapitalizmem wolnorynkowym a gospodarką centralnie planowaną. Anna Zaorska wskazuje, że model, który wykształcił się w Chinach, można nazwać kapitalizmem hybrydowym z uwagi na pomieszczenie wielu elementów i rozwiązań stosowanych w przeszłości w połączeniu z rozwiązaniami typowymi dla współczesnej gospodarki. Traktowanie jednak chińskiego kapitalizmu jako kierowanego przez państwo również nie odpowiada w pełni rzeczywistości, głównie dlatego, że termin ten nie odnosi się do wszystkich cech charakterystycznych dla tego modelu⁵.

⁵ Henryk Chołaj, *Chiny a świat. Współczesny chiński model ekonomiczny*, Warszawa 2014, s. 103.

Ian Bremmer zauważa, że w wypadku kapitalizmu państwowego to państwo jest czołowym aktorem w stosunkach gospodarczych. W tej perspektywie rządy manipulują rynkami w celach politycznych. Władza wykorzystuje różnego rodzaju przedsiębiorstwa państwowe, traktowane jako kluczowe podmioty gospodarcze, do zarządzania zasobami w gospodarce, aby np. tworzyć i utrzymywać miejsca pracy. Istniejące przedsiębiorstwa prywatne są dopuszczane do rynku tylko w takim zakresie, żeby nie były w stanie zdominować całych sektorów, zwłaszcza tych uznawanych za kluczowe przez władzę państwową. Władza wykorzystuje rynek, aby kreować dobrobyt na miarę oczekiwań decydentów politycznych. Wśród jej motywów nie należy się dopatrywać czynników ekonomicznych (maksymalizacja wzrostu), ale czynników natury politycznej (maksymalizacja władzy, legitymizacja, utrzymanie władzy). Rola państwa jest widoczna nie tylko w ramach wewnętrznych stosunków gospodarczych, ale także w stosunku do kapitału zagranicznego. Pod tym względem polityka rządu chińskiego zmierza w kierunku ochrony strategicznych sektorów, do których dostęp kapitału zagranicznego jest mocno reglamentowany, takich jak telekomunikacja, przemysł stoczniowy czy petrochemiczny⁶. Obserwując zachowania innych państw wysokorozwiniętych, można stwierdzić, że takie praktyki są dość powszechne. Stąd ochrona ze strony państwa strategicznych sektorów gospodarki nie może stanowić punktu odniesienia w rozstrzygnięciu o kapitalizmie państwowym. Stanowi jedynie element uzupełniający w ewentualnym nasyceniu gospodarki pierwiastkami interwencji państwowej.

Do roli państwa w gospodarce nawiązuje także Joshua Kurlantzick⁷, dla którego esencja kapitalizmu państwowego sprowadza się do tego, że rząd postrzega siebie jako podmiot mający do odegrania bezpośrednią rolę w zarządzaniu gospodarką i kształtowaniu ładu korporacyjnego. Przywołany autor także nawiązuje do struktury własnościowej w gospodarce, zwracając uwagę, że spośród 42 największych firm w Chinach jedynie 3 stanowią przykład kapitału w pełni prywatnego. Struktura własnościowa to nie wszystko – państwo oddziałuje na gospodarkę za pomocą różnego rodzaju polityk publicznych, które sprowadzić można do zróżnicowanych subsydiów w wielu dziedzinach gospodarki⁸. Można mówić tutaj o wspieraniu innowacji endogenicznych, ochronie i konsolidacji firm krajowych działających w największych dziedzinach przemysłu, redukcji zaufania do kapitału zagranicznego jako głównego instrumentu branży

⁶ Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, London 2010, s. 46–82.

⁷ Joshua Kurlantzick, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, New York 2016, s. 16–88.

⁸ Axel Dreher, Andreas Fuchs, *Rogue Aid? An Empirical Analysis of China's Aid Allocation*, „The Canadian Journal of Economics” 2015, t. 48, nr 3, s. 988–1023; *An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries*, Capital Trade Incorporated, s. 16, 115–116, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/AnAssessmentofChina'sSubsidiestoStrategicandHeavyweightIndustries.pdf> (dostęp: 9.11.2021).

eksportowej, budowie systemu zabezpieczenia społecznego, redukcji nierówności dochodowych, wdrażaniu programów przeciwdziałających biedzie.

Barry Naughton zwraca uwagę, że obecnie trudno zaklasyfikować ustrój społeczno-gospodarczy Państwa Środka jako socjalizm, głównie dlatego, że w modelu gospodarczym ChRL niewystarczająco obecny jest mechanizm redystrybucji i responsywności systemu. Badacz ten zwraca uwagę na 4 konstytutywne elementy składowe socjalizmu jako ustroju społeczno-gospodarczego⁹:

1. Zdolność: rząd kontroluje znaczną część zasobów gospodarki, dzięki czemu wpływa na jej wyniki.
2. Intencja: świadome wpływanie władzy na gospodarkę, tak aby uzyskać wyniki różne od tych, które dałby rynek bez interwencji.
3. Redystrybucja: przynoszenie korzyści mniej zamożnym, np. przez politykę zabezpieczenia społecznego, redystrybucję korzystną dla ubogich.
4. Responsywność: mechanizm wpływu ludności na kształt polityki gospodarczej i społecznej.

Najogólniejsza definicja socjalizmu, pod którą mogliby się podpisać niemal wszyscy badacze, sprowadza się do uspołecznienia środków produkcji. Uspołecznienie to odwołuje się do zdolności władzy do wpływania na wyniki ekonomiczne w gospodarce. Wpływ państwa na gospodarkę sprowadza się z kolei do skali własności publicznej w gospodarce. Nie ma wątpliwości, że od lat 90. XX wieku ulega ona w Chinach znacznemu zmniejszeniu. Jest tak, mimo że państwo chińskie do końca nie zaakceptowało prywatyzacji i roli własności prywatnej w gospodarce. Stopniowy wzrost akceptacji występowania w niej własności prywatnej znajduje odzwierciedlenie w przepisach chińskiej konstytucji, a zwłaszcza w kolejnych jej nowelizacjach. Na podstawie art. 6 konstytucji podstawę socjalistycznego ustroju systemu ekonomicznego ChRL stanowi socjalistyczna społeczna własność środków produkcji¹⁰. Nowelizacją ustawy zasadniczej z 12 kwietnia 1988 roku dopuszczono także sektor niepubliczny w gospodarce, który stanowi uzupełnienie gospodarki opartej na własności publicznej. Jednocześnie nowelizacją konstytucji z 15 marca 1999 roku stwierdzono, że sektor niepubliczny oraz indywidualny i prywatny, działając w granicach określonych przez prawo, tworzą ważny składnik socjalistycznej gospodarki rynkowej.

Państwo nadal pozostaje w dużym stopniu właścicielem sektorów kluczowych dla chińskiej gospodarki, takich jak energetyka, transport, telekomunikacja, usługi finansowe (w tym banki), ubezpieczenia, gospodarka wodna czy edukacja, nauka i technologia. Tymczasem własność prywatna, biorąc pod uwagę branże, w których działają przedsiębiorstwa prywatne w Chinach (stan na 2005 rok), odgrywają istotną rolę w produkcji (43,5% podmiotów), usługach

⁹ Barry Naughton, *Is China Socialist?*, „Journal of Economic Perspectives” 2017, t. 31, nr 1, s. 3–4.

¹⁰ Art. 6 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

i gastronomii (26% podmiotów) czy rolnictwie (6,3% podmiotów)¹¹. Własność państwowa jest w rzeczywistości nieco bardziej rozpowszechniona w sektorze usług niż w przemyśle. Koncentruje się w sektorach kapitałochłonnych. Przykładowo własność państwowa aktywów przemysłowych w 2014 roku wynosiła 39% wszystkich aktywów przemysłowych i była znaczna, jeśli porównać ją z udziałem państwa w przychodach (34%) czy w zatrudnieniu (18%)¹².

Chińskie przedsiębiorstwa państwowe stanowią większość firm notowanych na liście Fortune Global 500 (FG500). W 2000 roku było na niej 9 chińskich przedsiębiorstw państwowych, a w 2017 roku już 75 na 102 przedsiębiorstwa państwowe pochodziło z Chin. Sektor przedsiębiorstw państwowych w Chinach jest bardzo rozwinięty, biorąc pod uwagę całkowitą kapitalizację rynkową od 1978 roku. Zgodnie z danymi Komisji Nadzoru i Administracji Majątkiem Państwowym Rady Państwa (SASAC) aktywa chińskich przedsiębiorstw państwowych osiągnęły w 2017 roku 151,711 biliona juanów, a sprzedaż produktów i usług wyniosła ponad 52,2 miliarda juanów¹³.

W Chinach mamy do czynienia ze skomplikowaną taksonomią form własności. Innymi słowy: nie jest łatwo zidentyfikować, jakie jest znaczenie przedsiębiorstw publicznych w gospodarce. Według kryteriów OECD możemy mieć do czynienia z 3 formami własności: (1) państwową, (2) kolektywną, (3) prywatną (osoba fizyczna, podmiot prywatny, kapitał zagraniczny). Problem w tym, że występują także formy pośrednie, mieszane. Tylko w 2003 roku podmioty gospodarcze kapitału mieszanego stanowiły ok. 40% całej gospodarki¹⁴. Należy także zwrócić uwagę na rozproszony akcjonariat firm działających w Chinach, który *de facto* jeszcze bardziej utrudnia rozpoznanie, czy mamy do czynienia z kapitałem publicznym, czy prywatnym. Ilustracją zagadnienia może być akcjonariat jednej z największych firm chińskich działających w sektorze finansów – Ping Aa Insurance¹⁵.

¹¹ Son Ngoc Chu, Ligang Song, *State Control, Entrepreneurship and Resource Allocation*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang (red.), *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*, Canberra 2014, s. 88.

¹² Barry Naughton, *Is China...*, op. cit., s. 8.

¹³ Karen Jingrong Lin, Xiaoyan Lu, Junsheng Zhang, Ying Zheng, *State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice*, „China Journal of Accounting Research” 2020, t. 13, nr 1, s. 32.

¹⁴ Xinhua, *Hunhe suoyouzhi jingji yi zhan 40% 5-10 nian hou jiang dadao 80%* (混合所有制经济已占40% 5-10年后将达到80%), 25.11.2003, <http://news.southcn.com/china/zgkx/200311250786.htm> (dostęp: 9.11.2021).

¹⁵ Grupa kapitałowa zajmująca się dostarczaniem produktów i usług finansowych, działająca w takich segmentach, jak ubezpieczenia, bankowość, trust, papiery wartościowe, inne aktywa, zarządzanie i technologia. Firma oferuje ubezpieczenia na życie, majątkowe i wypadkowe, emerytalne i zdrowotne. Segment bankowy prowadzi działalność w zakresie pożyczek i pośrednictwa, zarządzania majątkiem i kart kredytowych. Segment papierów wartościowych świadczy usługi maklerskie, handlowe, bankowość inwestycyjną i usługi zarządzania aktywami. Za: Ping An Insurance Group, <https://www.forbes.com/companies/ping-an-insurance/#8856a605c7b0> (dostęp: 9.11.2021).

Tabela 4. Największych 10 udziałowców Ping Aa Insurance w 2012 roku

Udziałowiec	Status	Aktywa (w %)
Shenzhen Investment Holdings Co., Ltd.	Państwowy	6,07
Shum Yip Group Ltd.	Państwowy	2,27
Yuan Trust Investment Co., Ltd.	Krajowy niepaństwowy	4,08
Linzhi New Horse Investment Development Co., Ltd.	Krajowy niepaństwowy	4,03
Linzhi Jingao Industrial Development Co., Ltd.	Krajowy niepaństwowy	3,46
Shenzhen Wuxin Yufu Industrial Co., Ltd.	Krajowy niepaństwowy	2,22
Gongbuijiangda Jiangnan Industrial Development Co., Ltd.	Krajowy niepaństwowy	1,76
The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Ltd.	Zagraniczny	7,76
HSBC Insurance Holdings Ltd.	Zagraniczny	4,58
All Gain Trading Ltd.	Zagraniczny	1,04

Źródło: *Annual Report 2012*, Ping An Insurance, 2012, s. 83, <https://www1.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2013/0327/ltn201303271176.pdf> (dostęp: 9.11.2021).

W 2012 roku struktura spółki miała charakter mieszanej własności, tzn. żaden z jej akcjonariuszy państwowych lub niepaństwowych nie posiadał pakietu kontrolnego w firmie. Potwierdza to, że w grupie kapitałowej jedynie 8,34% udziałów to wkład państwowy. Poza tym struktura akcjonariatu była bardzo rozproszona. Stąd analiza statusu własnościowego Ping Aa Insurance za 2012 rok nie daje odpowiedzi, kto jest rzeczywistym podmiotem dominującym. Uzupełniając należy dodać, iż obecna struktura własnościowa w 2020 roku uległa zmianie; status udziałowców pozwala z pewną ostrożnością stwierdzić, iż mamy do czynienia raczej z przedsiębiorstwem prywatnym¹⁶.

Jak już wspomniano, znaczenie gospodarcze sektora publicznego maleje: w 1998 roku firmy sektora państwowego stanowiły 46,5% wartości dodanej chińskiej gospodarki, podczas gdy w 2003 roku – jedynie 36,7%¹⁷. Jest to również widoczne w liczbie przedsiębiorstw w podziale na formę własności: w 2010 roku były 249 622 podmioty państwowe, podczas gdy w 2017 roku funkcjonowało ich 325 800. Udział produkcji przemysłowej brutto w sektorze prywatnym przekroczył udział sektora publicznego w 2010 roku i wyniósł ok. 30%¹⁸.

Należy zaznaczyć, że mimo spadku liczby przedsiębiorstw państwowych i zmieniających się wyników gospodarczych tych podmiotów wykazano, że przedsiębiorstwa państwowe uzyskują gorsze wyniki finansowe niż przedsiębiorstwa prywatne. Głównym powodem jest niższa wydajność produkcji. Interwencje rządowe w przedsiębiorstwach publicznych doprowadziły w konsekwencji

¹⁶ *Annual Report 2019*, Ping An Insurance, 2020, s. 114, http://www.pingan.cn/app_upload/images/info/upload/a74ffb10-16be-4415-b9b3-a365225049fe.pdf (dostęp: 9.11.2021).

¹⁷ *OECD Economic Surveys: China 2005*, 2005, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-china-2005_eco_surveys-chn-2005-en#page82 (dostęp: 9.11.2021).

¹⁸ Son Ngoc Chu, Ligang Song, *State Control...*, op. cit., s. 87.

Tabela 5. Liczba przedsiębiorstw w Chinach według formy własności w latach 2010–2017

Wyszczególnienie	2017	2015	2013	2010
Liczba przedsiębiorstw ogółem	18 097 682	12 593 254	8 208 273	6 517 670
Liczba przedsiębiorstw prywatnych	16 204 143	10 677 612	7 059 996	5 126 438
Liczba przedsiębiorstw państwowych	325 800	291 263	220 508	249 622
Liczba przedsiębiorstw kolektywnej własności	249 946	253 199	212 585	269 565
Liczba przedsiębiorstw kapitału zagranicznego	111 628	99 693	85 896	98 412
Inne przedsiębiorstwa	1 093 062	1 169 757	545 448	683 952

Źródło: National Bureau of Statistics of China, 2021, <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103> (dostęp: 9.11.2021).

do osiągnięcia niższych wskaźników wydajności i przerostu zatrudnienia w porównaniu z firmami niebędącymi przedsiębiorstwami państwowymi¹⁹. Próbując rozstrzygnąć dylemat, w jakim stopniu gospodarka chińska nasycona jest elementami wolnorynkowymi, a w jakim interwencjonizmu państwowego, trzeba zauważyć, że istotne są nie tylko status własności, ale także same formy zarządzania oraz nadzoru właścicielskiego państwa, które można sprowadzić do 2 podstawowych wymiarów.

Po pierwsze, do skali nadzoru nad własnością prywatną, jaką sprawuje państwo. Po drugie, do sytuacji, w której przedsiębiorstwem państwowym zarządza firma prywatna, czerpiąc z tego korzyści²⁰. Mimo że obecnie zdecydowana większość chińskich zasobów ludzkich pracuje na własny rachunek lub w przedsiębiorstwach prywatnych, to rząd zachował kontrolę nad wieloma sektorami wyższego szczebla, dużym odsetkiem towarów i maszyn. Przykładowo sektory takie jak ropa naftowa czy gaz mają strukturę umożliwiającą generowanie czynszów monopolistycznych. Co więcej, rząd zachował kontrolę nad wszystkimi gruntami i prawie wszystkimi instytucjami finansowymi. W coraz bardziej zorientowanym na rynek środowisku coraz łatwiej jest „zarabiać” na tej kontroli, generując duże strumienie dochodów. Rząd chiński jest zatem właścicielem stosunkowo niewielkiej części ogólnych aktywów produkcyjnych, mimo to posiadane przez niego aktywa często dają mu pozycję monopolistyczną (grunty, zasoby naturalne, transport i komunikacja) lub są strategicznie umiejscowione na wyższym poziomie w systemie produkcji (półprodukty i sprzęt produkcyjny)²¹.

¹⁹ Karen Jingrong Lin, Xiaoyan Lu, Junsheng Zhang, Ying Zheng, *State-owned...*, op. cit., s. 33.

²⁰ Grzegorz Kołodko, *Czy Chiny zbawią świat?*, Warszawa 2018, s. 135.

²¹ Barry Naughton, *Is China Socialist...*, op. cit., s. 8.

1.2. Główne cechy chińskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego

Wyżej nakreślone przejawy oddziaływania państwa na gospodarkę w Chinach można sprowadzić do stwierdzenia, że rząd chiński właściwie nie posiada środków produkcji. Co więcej, łagodząc ograniczenia własności, jest w stanie czerpać korzyści z występujących w gospodarce wolnorynkowej mechanizmów podaży i popytu i wpływać na tej podstawie na produktywność gospodarki. Państwo zachowuje daleko idącą kontrolę nad procesami gospodarczymi, np. przez ustalanie niektórych cen, inwestycje przedsiębiorstw publicznych czy niektóre formy bezpośredniej interwencji²². Nie zmienia to jednak faktu, że rząd ma nadal silną pozycję własnościową w gospodarce. Dzięki odpowiedniej polityce podatkowej stale zwiększa udział dochodów pozostających pod jego kontrolą.

Kolejnym elementem konstytuującym socjalizm jest intencjonalność wpływania państwa na gospodarkę. Nie ma wątpliwości, że od niemal 4 dekad sprawność w kreowaniu wzrostu gospodarczego jest kluczowym elementem legitymizacji władzy. Zapewnienie stałego wzrostu chińskiej gospodarce jest przedmiotem zainteresowania chińskich elit politycznych. W Chinach intencjonalność wpływu państwa na gospodarkę można zobrazować za pomocą funkcjonowania struktur biurokratycznych oraz systemu centralnego planowania, czego dowodem są chociażby Plany Pięcioletnie. Do niedawna struktury biurokratyczne były rozliczane głównie z osiągnięcia celów w ramach wzrostu gospodarczego do tego stopnia, że decydowało to o możliwości awansu lokalnych czy regionalnych kadr administracyjnych. Skupienie tak dużej uwagi na wzroście gospodarczym spowodowało inercję w realizacji innych działań, także istotnych z punktu widzenia długotrwałego rozwoju²³. Tak jest mianowicie z kwestiami związanymi z ochroną środowiska naturalnego. Niejednokrotnie bowiem, gdy na poziomie lokalnym bądź regionalnym chodziło o racje ekonomiczne, miały one pierwszeństwo przed racjami ekologicznymi, co było powszechnym doświadczeniem administracji Państwa Środka.

Bez wątpienia system centralnego planowania w Chinach w kontekście intencjonalnego wpływu państwa na gospodarkę odgrywa główną rolę. Dzieje się tak z trzech względów. Po pierwsze, centralne planowanie definiuje wizję rozwoju Chińskiej Republiki Ludowej. Jest ono tutaj elementem integrującym działania różnych instytucji państwowych przy osiągnięciu w miarę jednolitych celów. Plany stanowią przy tym instrument koordynacji zarządzania sprawami publicznymi w tak licznej ludnościowo kraju. Po drugie, przywołane planowanie pozwala zdefiniować wiążące cele dla władz różnych szczebli chińskiej

²² Grzegorz Kołodko, *Czy Chiny?...*, op. cit., s. 152–153.

²³ Hongbin Li, Li-An Zhou, *Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China*, „Journal of Public Economics” 2005, t. 89, nr 6–7, s. 1743–1762.

administracji. W ramach planowania strategicznego definiowane są tzw. cele obowiązkowe, np. w ostatnich latach dotyczące poziomu ochrony środowiska naturalnego czy dobrobytu społecznego. Po trzecie, planowanie strategiczne stanowi zespół powiązanych ze sobą planów sektorowych oraz terytorialnych (poszczególnych jednostek podziału terytorialnego). Krajowy Plan Pięcioletni stanowi jedynie początek ogólnokrajowego procesu planowania. Pewnym wyzwaniem jest koordynacja planów sektorowych i terytorialnych ze względu na ich dużą liczbę, o czym będzie jeszcze mowa w tej książce. W 2016 roku Rada Państwowa zatwierdzała co najmniej 50 planów sektorowych związanych z XIII Planem Pięcioletnim na lata 2016–2020²⁴.

Kwestia redystrybucji jest kolejną z przesłanek Barry'ego Naughtona w orzekaniu o socjalistycznej naturze Państwa Środka. Zasadne jest tutaj pytanie, czy przy szybkim tempie wzrostu i ogólnym nadrabianiu zaległości cywilizacyjnych mamy do czynienia z procesem redystrybucji wypracowanego w ten sposób dochodu narodowego na rzecz grup społecznych, które znajdują się w najmniej uprzywilejowanej sytuacji. Biorąc pod uwagę tylko współczynnik Giniego, można stwierdzić, że podejmowane działania na rzecz wyrównywania dysproporcji społecznych przyniosły bardzo umiarkowany skutek. Jest tak, ponieważ wskaźnik koncentracji (nierównomierności) w dystrybucji dochodów²⁵ od początku reform pod koniec lat 70. XX wieku wykazywał ogólnie tendencję wzrostową. Najwyższe wartości osiągnął w latach 2008–2010 (średnia 43,35%). Od 2010 roku współczynnik wykazuje tendencję spadkową i w 2016 roku wyniósł 38,5%²⁶.

Należy zauważyć, że wysiłki Chin zmierzające do poprawy dystrybucji i zwiększenia podaży dóbr publicznych przyniosły niewielkie rezultaty. W tym samym okresie, kiedy dochody gwałtownie wzrastały, dysproporcje dochodowe w Chinach znacznie się powiększały. Wyzwaniem rozwojowym transformacji tego kraju są narastające nierówności społeczne. Szybkemu wzrostowi gospodarczemu nie towarzyszy adekwatny wzrost dochodów gospodarstw domowych i konsumpcji. Nierówności odnotować można zwłaszcza w zakresie zróżnicowania dochodowego mieszkańców miast i wsi (tabela 6). Wieś jest zamieszkiwana przez nieco mniej niż połowę liczby mieszkańców Państwa Środka (41,48%)²⁷. Różnica w dochodach między mieszkańcami miast i wsi najwyższy poziom osiągnęła w 2007 roku (3,33 do 1). Ostatnie lata przynoszą pewną stabilizację pod względem zróżnicowania dochodowego. Nie ulega wątpliwości, że dochody

²⁴ Chen Ling, Barry Naughton, *An Institutionalized Policy-making Mechanism: China's Return to Techno-Industrial Policy*, „Research Policy” 2016, t. 45, nr 10, s. 2138–2152.

²⁵ Wartość zerowa współczynnika wskazuje na pełną równomierność rozkładu. Wzrost wartości współczynnika oznacza wzrost nierówności rozkładu.

²⁶ *GINI index – China*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (dostęp: 9.11.2021).

²⁷ *China Statistical Yearbook 2020*, National Bureau of Statistics of China, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm> (dostęp: 9.11.2021).

mieszkańców miast rosną szybciej niż osób zamieszkujących na wsi. W latach 2013–2019 dochód mieszkańców miast wzrósł o 15 891 juanów, podczas gdy na wsi – jedynie o 6591 juanów.

Tabela 6. Zróżnicowanie dochodów mieszkańców wsi i miast w Chinach

Rok	1978	1995	2000	2007	2014	2017	2019
Relacja	2,6	2,7	2,8	3,3	2,75	2,17	2,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tomasz Kamiński, *Sypiając ze smakiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Łódź 2015, s. 153–154; National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

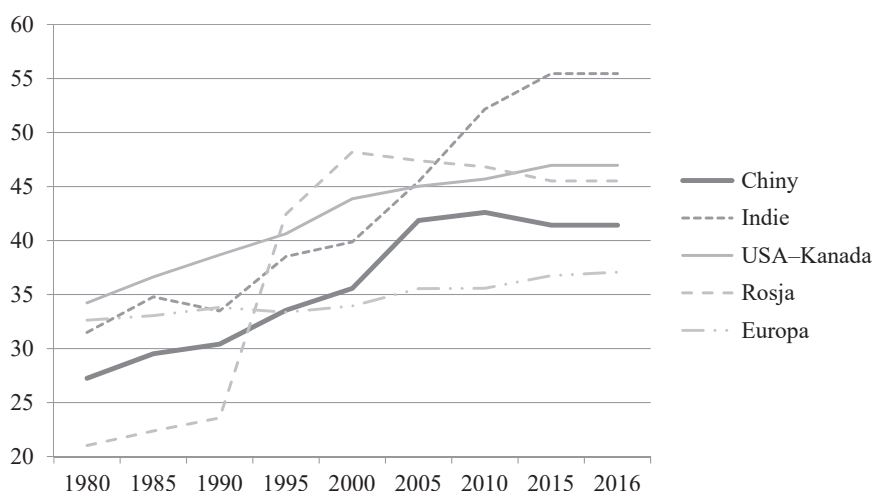
Zróżnicowanie dochodowe nie jest tylko doświadczeniem Chin, lecz występuje i zwiększa się także w krajach rozwiniętych, w tym w USA i państwach europejskich. Dla przykładu można wskazać, że w 1980 roku 10% najbogatszych osób w USA i Kanadzie miało udział w 34% dochodów narodowych, w Europie – w 32%, w Chinach – w 27%. Tymczasem w 2016 roku ten udział wzrósł do 37% w Europie i aż do 46% w USA i Kanadzie. W Chinach na 10% najbogatszych obywateli przypadało już 41% dochodu narodowego (wykres 1). Potwierdza to ogólnosiwiatową tendencję wzrostu dysproporcji między najbogatszymi a najbiedniejszymi.

Naturalnie nie jest to jedyny wskaźnik, za pomocą którego można mierzyć poziom rozwarstwienia społecznego. Bezsparnie obrazuje to jednak rzeczywiste odejście ChRL od propagandowych ideałów państwa socjalistycznego, którego jednym z charakterystycznych elementów ma być przecież brak znacznych różnic materialnych w społeczeństwie. Bez względu na to tak duże dysproporcje rozwojowe stanowią – jak zresztą wszędzie na świecie – źródło niezadowolenia społecznego także w Chinach.

Władze dostrzegają problem rozwarstwienia cywilizacyjnego i od lat 90. wdrażają działania mające na celu niwelowanie dysproporcji rozwojowych. W ostatnich latach rząd w procesie inwestycyjnym zaczyna preferować regiony zachodnie i centralne²⁸. Jako przykład można wskazać wdrażanie w życie tzw. strategii rozwoju regionów zachodnich²⁹. Działania dotyczące wspierania tych regionów to dotacje, których celem jest rozbudowa infrastruktury: dróg, kolei, lotnisk, czy zabezpieczenie potrzeb energetycznych przez budowę hydroelektrowni i gazociągów. Władze starają się także przyciągać inwestycje zagraniczne, wprowadzając zachęty podatkowe i zapewniając wieczyste użytkowanie ziemi potencjalnym inwestorom. Państwo zapewnia wsparcie finansowe dla

²⁸ Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey Through Central Planning, Reform, and Openness*, „Review of Development Economics” 2005, t. 9, nr 4, s. 101.

²⁹ Minjia Chen, Yongnian Zheng, *China's Regional Disparity and Its Policy Responses*, „China & World Economy” 2008, t. 16, nr 4, s. 21–24.



Wykres 1. Zmiana nierówności dochodowych: Chiny na tle wybranych państw w latach 1980–2016 – udział 10% najbogatszych mieszkańców w dochodach ogółem danego państwa (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, *World Inequality Report 2018*, s. 10, <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> (dostęp: 9.11.2021).

inwestorów aktywnych wewnątrz kraju oraz podejmuje szczególnie intensywne próby transformacji tamtejszych przedsiębiorstw państwowych.

Rozwarstwienie dochodowe to jedno, ale w kontekście redystrybucji istotna jest także skala działań, których celem jest przekierowanie wypracowanego dochodu w kierunku grup słabiej rozwiniętych. Obecnie Chiny są dalekie od realizacji modelu państwa opiekuńczego, choć w ostatnim trzydziestoleciu odnotować należy pewną transformację. Zapewne zaważyła tutaj strategia Państwa Środka, która skupiała się w pierwszej kolejności na dźwignięciu kraju z gospodarczego niebytu, a w dalszej – na implementacji pewnych rozwiązań prospołecznych odwołujących się do redystrybucji dochodu narodowego. Nie jest prawdą, że działania redystrybucyjne nie były podejmowane, podobnie jak nieuzasadnione są stwierdzenia, że Chiny stanowią przykład rozwoju społecznie zrównoważonego. Jako ilustrację można wskazać chiński rynek pracy, który w największym stopniu ponosi koszty transformacji gospodarczej Chińskiej Republiki Ludowej. Konkurencyjność wytwórczości chińskich fabryk (i – szerzej – przedsiębiorstw) w dużej mierze należy przypisać niskim kosztom pracy chińskich pracowników. Bardzo trudne warunki pracy, brak respektowania przepisów prawa pracy, brak osłon socjalnych to tylko wybrane egemplifikacje. Mniej więcej od lat 90. XX wieku Chiny zaczynają zdawać sobie sprawę z konieczności podejmowania wysiłków zmierzających do redystrybucji dochodu narodowego na rzecz gorzej sobie radzących grup społecznych i obszarów terytorialnych.

W ciągu kilkunastu ostatnich lat nastąpiło poszerzenie zabezpieczenia społecznego, szczególnie w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego i ochrony przed ubóstwem. Mowa tutaj o ok. 1 miliardzie osób, czyli blisko 70% populacji Chin, która obecnie jest ubezpieczona w ramach jednego z 3 głównych systemów ubezpieczeń zdrowotnych, z których 2 zostały wprowadzone odpowiednio w 2003 i 2007 roku. Cele rządu są ambitne, ponieważ obejmują ubezpieczenie ponad 90% populacji w ciągu kilku najbliższych lat. Od 2007 roku gospodarstwa domowe są chronione przed upadkiem poniżej określonych granic ubóstwa przez Program Minimalnego Standardu Życia (Minimum Living Standard Program)³⁰.

Mimo zmieniającej się sytuacji w zakresie zwiększenia redystrybucji skala inwestycji publicznych w sferze społecznej jest nadal niewielka. W 2014 roku publiczne wydatki budżetowe na edukację wyniosły 3,6% PKB, na ochronę zdrowia stanowiły 1,6% PKB, a na budownictwo publiczne – 0,8% PKB³¹. Wszystkie przywołane dane są uderzająco niskie w stosunku do standardów międzynarodowych. Istnieje wiele czynników ogromnego postępu w rozszerzaniu zabezpieczenia społecznego w Chinach. Jednym z najważniejszych powodów jest przyjęcie przez rząd zabezpieczenia społecznego jako priorytetu krajowego, któremu sprzyja zwiększona ilość specjalnych środków fiskalnych. W latach 2003–2007 na zabezpieczenia społeczne przeznaczono łącznie 1,95 biliona juanów, co stanowiło ok. 11,6% budżetu państwa.

Responsywność ustroju socjalistycznego budzi wątpliwości³², jeśli jednak władza dąży do urzeczywistniania ideałów socjalistycznych, powinna wykształcić mechanizmy, za pomocą których społeczeństwo może wpływać na politykę gospodarczą i społeczną. W państwach o ustroju demokratycznym za taki mechanizm można uznać bez wątpienia m.in. powszechne, konkurencyjne wybory. Naród ma bowiem możliwość, najczęściej raz na 4 lata, dopuścić do sprawowania władzy takie ugrupowania polityczne, które najpełniej realizować będą oczekiwania społeczeństwa, przekazując odpowiedzialność i jednocześnie wyciągając konsekwencje. W ten sposób dochodzi do odnawiania legitymizacji władzy wobec obywateli. Ponieważ Chiny są krajem autorytarnym, taki mechanizm tam nie występuje. Nie zmienia to faktu, że – stosownie do zapisów art. 1 konstytucji – ChRL stanowi socjalistyczne państwo demokratyczne dyktatury ludu, kierowane przez klasę robotniczą i oparte na sojuszu robotników i chłopów³³. Zapisy konstytucyjne podmiotem władzy czynią więc lud.

³⁰ Aidi Hu, Valérie Schmitt, *China*, International Labour Organization, 2017, https://www.ustp2030.org/gimi/ShowCountryProfile.action?sessionId=D41r8zQbPIpXhYXtNn2R2rJBr72l_7jtDhXGRY0HxoPmNs2gUsSI!164034959?id=45 (dostęp: 9.11.2021).

³¹ Barry Naughton, *Is China...*, op. cit., s. 15.

³² *Polityka rozwoju społeczno-gospodarczego a wyzwania rozwojowe Chin*, [w:] Marek Świątek, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019, s. 117–146.

³³ Art. 1 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

Problem w tym, że mechanizmy demokratyczne w postaci rywalizacyjnych wyborów są rzeczywiście praktykowane, ale na najniższych szczeblach władz. Dotyczy to niektórych miejscowości i dzielnic dużych miast, głównie podczas wyborów deputowanych do Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (ZPL) na szczeblu gminnym lub powiatowym w sytuacji, w której wyborcy głosują bezpośrednio na swoich kandydatów. Dominuje jednak pośrednia procedura elekcyjna, która właściwie wyklucza rywalizację kandydatów o niektóre stanowiska. Jest tak, ponieważ przeprowadzana jest zgodnie z wytycznymi KPCh, która zarządza kwestiami personalnymi oraz „kolektywnie przekazuje władzę”. Skutek jest taki, że rywalizacja między kandydatami jest ściśle limitowana. Wyborcy na samym dole drabiny społecznej nie mają możliwości brania udziału w wyborach wyższych urzędników. Podejmowane w tym zakresie eksperymenty zostały ocenione przez same chińskie elity polityczne negatywnie. Głównie ze względu na fakt, że stanowiłoby to wyzwanie dla roli przywódczej rządu centralnego względem władz lokalnych, które zabiegając o poparcie na poziomie miejscowym, kontestowałyby realizację odgórnie narzucanych polityk³⁴. Skutek jest taki, że obywatele odznaczają się niskim poziomem zaufania do władzy. Wynika to głównie z braku dostępu obywateli do informacji na temat sposobu wyboru i mianowania urzędników partyjno-rządowych. Poczucie udziału w procesie kształtowania władzy jest niewielkie, podobnie jak więź z Komunistyczną Partią Chin³⁵.

Responsywność to nie tylko wpływ społeczeństwa na kształtowanie władzy i prowadzonej przez nią polityki w sensie ogólnym. To także sposoby dochodzenia do konsensusu politycznego w kwestiach poszczególnych polityk, w tym polityki gospodarczej czy społecznej. Mamy tutaj raczej do czynienia nie tyle z responsywnością władzy, ile z jej aktywną działalnością służącą formułowaniu konsensusu politycznego, w którym to procesie ważną rolę odgrywa masowe członkostwo 86 milionów osób w KPCh oraz strukturach administracyjnych chińskiej merytokracji³⁶. Czynniki państwowe kształtują opinię publiczną także przez kontrolę mediów, przyczyniając się do zwalczania głosów krytycznych wobec oficjalnych posunięć władzy. Niewątpliwie w Państwie Środka udało się osiągnąć konsensus polityczny³⁷ wokół postulatu rozwoju gospodarczego, który stał się głównym zadaniem politycznym chińskich władz od końca lat 70. XX wieku. W tym zakresie władze chińskie odpowiedziały na pragnienie rozwoju także wśród najuboższych warstw społecznych, propagując kapitalizm

³⁴ Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga Chin. Komunistyczna Partia Chin i chiński socjalizm*, Toruń 2018, s. 73–74.

³⁵ Ibidem, s. 69.

³⁶ Christine Wong, Valerie J. Karplus, *China's War on Air Pollution: Can Existing Governance Structures Support New Ambitions?*, „The China Quarterly” 2017, t. 231, s. 662–684.

³⁷ Na temat sposobów osiągania konsensusu politycznego – por. Wang Shaoguang, Fan Peng, *The Chinese Model of Consensus Decision-Making: A Case Study of Healthcare Reform*, Beijing 2013.

państwowy. Nawet jeśli traktować przywołany kapitalizm jako działania państwa, które realizuje własne interesy na rynku, to wydobyć milionów Chińczyków ze stanu skrajnej biedy nie może pozostać niezauważone. Zatem obecna legitymizacja władzy jest tak długo niekwestionowana, jak długo państwo zapewnia nieprzerwany wzrost gospodarczy i przyczynia się do możliwości nadrabiania zaległości cywilizacyjnych mieszkańców Państwa Środka. Chiny znajdują się już na takim etapie transformacji gospodarczej, że coraz częściej pojawiają się pytania nie tylko o utrzymanie wzrostu (co jest ważnym zadaniem), ale także o sposób jego konsumpcji. Innymi słowy: chodzi o to, jak państwo powinno reagować na niedostatki rozwojowe także w wymiarze przestrzennym. W tym świetle responsywność władz chińskich pozostawia wiele do życzenia.

Odnosząc się do kwestii (nie)spełniania kryteriów Naughtona w zakresie socjalistycznego charakteru ustroju Chin, należy stwierdzić, że 2 pierwsze warunki są spełnione: chińskie władze posiadają zdolności oraz intencje kreowania gospodarki. Władza kontroluje znaczną część zasobów gospodarczych, przez to wpływa na wyniki gospodarowania, wykonuje także intencjonalne działania w celu oddziaływania na gospodarkę, m.in. przez rozległy system planowania centralnego i podległy mu system planowania na niższych poziomach administracyjnych. Obecny ustrój społeczno-gospodarczy nie spełnia jednak przesłanek związanych z redystrybucją i responsywnością. Z pewnością Chinom bardzo daleko do państwa socjalnego prowadzącego szeroko zakrojone działania w kierunku zabezpieczenia społecznego. Realizowane polityki w tym zakresie nadal pozostawiają wiele do życzenia, biorąc pod uwagę bardzo duże rozwarstwienie dochodów mieszkańców Państwa Środka. Podobnie jest z ekspansywnością systemu politycznego – mechanizm wyborczy niemal w ogóle, właściwie zaś w bardzo małym stopniu ma wpływ na kształt realizowanych polityk. Rozwój chińskiego kapitalizmu państwowego tylko do pewnego stopnia zastępuje wskazaną wyżej lukę. Jedno jest pewne: powodzenie kapitalizmu państwowego w chińskim wydaniu będzie stanowiło o przyszłości politycznej Państwa Środka.

Sytuacja gospodarcza Chin analizowana jest także przez zestaw wytycznych polityki gospodarczej określanej mianem konsensusu z Pekinu. Pojęcie to jednak nie jest stosowane przez samych Chińczyków, którzy zdają się od niego dystansować, mając na uwadze inny model rozwojowy świata zachodniego, tj. konsensus z Waszyngtonu. Wynika to także z przekonania o znacznej specyfice chińskiej drogi rozwoju, która w innych krajach może nie być użyteczna. Powstaje wobec tego pytanie, czy konsensus jako zestaw cech chińskiego modelu rozwojowego składający się na konsensus z Pekinu stoi w sprzeczności z konsensem z Waszyngtonu, czy jest jego uzupełnieniem lub modyfikacją. Aby to stwierdzić, należy zastanowić się, na czym z ekonomicznego punktu widzenia polega konsensus z Waszyngtonu. W 1989 roku zwartą listę wytycznych gospodarczych, które zaczęto określać mianem tego konsensusu,

przedstawił angielski ekonomista John Williamson. Dotyczą one następujących zagadnień³⁸:

- Deficyt fiskalny: Wprowadzenie dyscypliny fiskalnej i unikanie dużego deficytu budżetu państwa w stosunku do produktu krajowego brutto.
- Odpowiednie priorytety wydatków publicznych: Reorientacja polityki wydatków publicznych i preferowanie wydatków prorozwojowych kierowanych na edukację, ochronę zdrowia oraz infrastrukturę.
- Reforma podatkowa: Poszerzanie bazy podatkowej, tj. poprawa ściągalności podatków, zmniejszanie krańcowych progów podatkowych (zwłaszcza podatków bezpośrednich).
- Stopy procentowe: Utrzymanie umiarkowanych realnych stóp procentowych.
- Kurs walutowy: Utrzymanie jednolitego kursu walutowego na poziomie zapewniającym konkurencyjność eksportu i równowagę bilansu płatniczego.
- Polityka handlowa: Liberalizacja handlu, w tym likwidacja różnych ograniczeń ilościowych, obniżanie taryf celnych i dążenie do ich uniformizacji.
- Bezpośrednie inwestycje zagraniczne: Liberalizacja przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych, znoszenie barier ich wejścia na krajowe rynki oraz równorzędne ich traktowanie w porównaniu z inwestycjami przedsiębiorstw krajowych.
- Prywatyzacja: Utrzymanie odpowiedniej struktury własnościowej, tj. przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w celu zwiększenia ich efektywności i dopuszczenie do tego procesu kapitału zagranicznego.
- Deregulacja: Zmniejszenie roli państwa w funkcjonowaniu rynków, wspieranie konkurencyjności jego uczestników. Regulacje państwowe powinny koncentrować się na sprawach związanych z bezpieczeństwem narodowym, ochroną środowiska, ochroną konsumenta oraz nadzorem nad instytucjami finansowymi.
- Prawa własności: Państwo powinno zapewniać ochronę własności we wszystkich jej postaciach (materialnych, prawnych oraz intelektualnych).

W tym miejscu należy wskazać, że pojęcie konsensusu z Waszyngtonu zrobiło zawrotną karierę nie tylko wśród ekonomistów czy instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, ale także wśród polityków. W późniejszym okresie wytyczne gospodarcze ulegały nieznacznej modyfikacji, np. w kierunku uwzględnienia postulatu ochrony środowiska czy nadzoru nad instytucjami finansowymi i systemem bankowym. Konsensus był również krytykowany³⁹, głównie ze względu na jego neoliberalny

³⁸ John Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, [w:] idem (red.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, Washington 1990, s. 7–20.

³⁹ Zob. Hansjoerg Herr, *Underdevelopment and Unregulated Markets: Why Free Markets do not Lead to Catching-Up*, „European Journal of Economics and Economic Policies-Intervention” 2018, t. 15, s. 219–237; Fidel Aroche Reyes, *The death of development theory: From Friedrich von Hayek to the Washington consensus*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2018, t. 41, s. 509–525.

charakter. Narracja wynikająca z konsensusu odnosiła się do bezalternatywności⁴⁰ tzw. złotych zasad kapitalizmu, które dotyczą szybkiej liberalizacji, deregulacji, prywatyzacji i otwarcia na świat przy równocześnie restrykcyjnej polityce pieniężnej i fiskalnej. Jako przykłady nieudanej aplikacji złotych zasad kapitalizmu wskazywano problemy gospodarcze krajów azjatyckich oraz Ameryki Łacińskiej. Nie pomijano milczeniem argumentów, że współcześnie rozwinięte kraje nie zawdzięczają swojej pozycji jedynie rynkowi, ale niezliczonym interwencjom państwa w przemyśle, handlu czy polityce finansowej. Wskazywano przez to, że konsensus z Waszyngtonu przyniósł korzyści głównie krajom bardziej zamożnym i przyczynił się do wzrostu zróżnicowania gospodarczego na świecie.

W ostatnich latach popularność konsensusu z Waszyngtonu spada, głównie z powodu kryzysu światowego z 2007 roku. Okazuje się bowiem, że stosowanie jego zasad – według krytyków – nie uchroniło gospodarki światowej przed drastycznymi zmianami wywołanymi turbulencjami gospodarczymi, które swój początek wzięły w Stanach Zjednoczonych. Co więcej, przyczyn kryzysu upatruje się właśnie w neoliberalnej praktyce gospodarczej. Jedynie dla przykładu można wskazać deregulację ważnych segmentów rynków finansowych i pozostawienie coraz bardziej skomplikowanych nowych instrumentów finansowych, które z czasem zaczęły dominować, bez żadnych regulacji⁴¹. Konsensus z Pekinu staje się więc swego rodzaju alternatywą działania w warunkach, kiedy stare recepty na rozwój albo nie działają, albo wymagają korekty.

Sam konsensus z Pekinu, od której to nazwy odżegnują się Chińczycy, nie ma charakteru spójnych zaleceń. Jest tak, mimo że pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy już w 2004 roku i zostało użyte przez Joshuę Coopera Ramo⁴². To bardziej zestaw ogólnych przemyśleń na kanwie doświadczeń rozwojowych Chin w ostatnim czterdziestoleciu niż jasno określone wytyczne do prowadzenia polityki gospodarczej. Stąd nie wszystkie dorozumiane jego postulaty można traktować jako odwzorowanie jeden do jednego dla alternatywy w postaci konsensusu z Waszyngtonu. Omawiany tutaj konsensus to raczej zbiór przypuszczeń, tym bardziej klarowny, im w danym obszarze mniej skuteczne okazują się recepty gospodarcze świata zachodniego. Analizując stanowisko Joshuy Coopera Ramo, wskazać można następujące elementy⁴³:

⁴⁰ Jako przykład można wskazać stanowisko rządu Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii – zob. Ha-Joon Chang, Ilene Grabel, *Reclaiming Development from the Washington Consensus*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2004, t. 27, s. 273–291.

⁴¹ Zob. Barbara Liberska, *Wprowadzenie*, [w:] eadem (red.), *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, Kraków 2016, s. 17.

⁴² Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, maj 2004, <http://www.chinaelections.org/uploadfile/200909/20090918021638239.pdf> (dostęp: 9.11.2021).

⁴³ Ibidem, s. 11–13. Zob. także: *The Beijing Consensus: An alternative approach to development*, World Foresight Forum, kwiecień 2011, Issue Brief, nr 2, s. 2–4, https://hcass.nl/sites/default/files/files/reports/WFF02_Issue_Brief_The_Beijing_Consensus02.pdf (dostęp: 9.11.2021).

- rozwój oparty na innowacjach, stymulujący tworzenie wartości dodanej szybciej niż narastanie problemów gospodarnych kraju przechodzącego transformację;
- alternatywny sposób pomiaru rozwoju – zarządzanie sprzecznościami gospodarczymi kraju rozwijającego się wymaga innych niż PKB *per capita* (poziomu życia) miar rozwoju, postuluje się skupienie się na zrównoważonym rozwoju i równości;
- samostanowienie Chin i innych krajów w stosunku do USA – poszukiwanie własnej ścieżki rozwoju, kontestując zewnętrzną presję, głównie recepty wynikające z konsensusu z Waszyngtonu, globalizacja na własnych warunkach⁴⁴.

Panuje pogląd, że Chiny dobrze prosperowały, ignorując wytyczne gospodarcze konsensusu z Waszyngtonu. W rzeczywistości jednak stosowały rozwiązania wynikające z 8 spośród 10 wytycznych określonych w tym konsensusie. Wskazuje się tutaj, że w wypadku Państwa Środka zderegulowane i rynkowe podejmowanie decyzji nie jest jedyną drogą wzrostu gospodarczego oraz integracji z gospodarką globalną. W ten sposób model rozwoju chińskiego opiera się na nieoliberalnym kapitalizmie państwowym, w którym gospodarka zdominowana jest przez mocne państwo, państwowe firmy działające w sektorach ważnych dla rozwoju kraju, takich jak energetyka, usługi komunalne, transport i przemysł ciężki. Sektor prywatny odgrywa jedynie wspierającą rolę i jest pod silnym wpływem elity politycznej⁴⁵.

Dyskusja wokół nie do końca jednolitego zakresu wytycznych gospodarczych wynikających z konsensusu z Pekinu wywołuje także reakcję po stronie (współ)twórców konsensusu z Waszyngtonu. John Williamson, odnosząc się do poszczególnych kwestii konsensusu z Pekinu, a także całościowego modelu rozwojowego Chin, wskazuje na ciągłą aktualność wytycznych wynikających z konsensusu z Waszyngtonu⁴⁶. Po pierwsze, odnosi się do zalecenia gradualistycznego procesu transformacji zamiast terapii szokowej. Stwierdza, że kraje, które przechodzą przemiany, nie zawsze mają możliwość zastosowania takiej strategii, głównie dlatego, że zmianom gospodarczym towarzyszą gwałtowne procesy skutkujące naruszeniem dotychczasowych więzi społecznych, co powoduje niepewność polityczną. Istnieje zatem konieczność przeprowadzenia szybkich działań w duchu liberalizmu, gdyż podstawowe zmiany gospodarcze tego wymagają, aby utrzymać stabilność polityczną.

⁴⁴ Jako przykład można wskazać utrzymywanie dużego sektora państwowych przedsiębiorstw, niskich kosztów pracy i niskiego poziomu juana, subsydiowanie eksportu.

⁴⁵ Stefan Halpe, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York 2010, s. 114–115; Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, New York 2008.

⁴⁶ John Williamson, *Beijing Consensus versus Washington Consensus*, [w:] Robert E. Looney (red.), *Handbook of Emerging Economies*, Yorkshire 2014, s. 178–182.

Po drugie, oparcie modelu rozwoju państwa przechodzącego transformację gospodarczą głównie na innowacji nie jest możliwe i przypomina wynajdywanie koła. Państwo, które przeznacza środki na rozwiązania innowacyjne w swoim kraju, może w ten sposób tracić swoje ograniczone już zasoby. Tymczasem w początkowej fazie rozwoju praktyka wielu krajów wykazała skuteczność strategii imitacji (naśladownictwa), która jest doświadczeniem także Chin. Mniejszym bowiem kosztem można zakupić technologię z zagranicy, niż ją opracować przy użyciu zasobów wewnętrznych.

Po trzecie, Williamson wskazuje stałą aktualność wytycznej w odniesieniu do utrzymania stabilności makroekonomicznej (stabilnych cen), która nie była przedmiotem kontrowersji w polityce gospodarczej Pekinu.

Po czwarte, otwarcie gospodarki na kapitał i konkurencję zewnętrzną również nie jest w tym wypadku przedmiotem kontrowersji. W opinii Williamsona jedyne wątpliwości budzi metoda ustalania kursu wymiany juana oraz jego wysokość. W praktyce Pekin używał niedowartościowanego kursu wymiany własnej waluty jako głównego narzędzia osiągania dużych nadwyżek na rachunku bieżącym. Mierzac przy tym otwartość gospodarki za pomocą stosunku eksportu do PKB, należy stwierdzić, że Chiny są najbardziej otwartą dużą gospodarką na świecie. Można zatem uznać, że wymienione elementy dowodzą stosowania wytycznych wynikających z konsensusu z Waszyngtonu.

Po piąte, w kwestii liberalizacji rynku, która stanowi pole największych rozbieżności między oboma konsensusami, trzeba powiedzieć, że w chińskiej gospodarce państwo odgrywa znacznie większą rolę, niż wynika to z konsensusu z Waszyngtonu. Krytyczne argumenty odnoszą się do liberalizacji systemu finansowego, gdyż uznaje się, że optymalne decyzje powinny zapadać na poziomie zdecentralizowanym, przy zachowaniu liberalizacji rynku wewnętrznego i prywatyzacji. W tym ostatnim wypadku warte odnotowania jest to, że firmy kapitału prywatnego osiągały w latach 1998–2009 prawie dwukrotnie większy zysk niż firmy państwowe⁴⁷. Pewne działania w zakresie liberalizacji rynku w Chinach są dobrze identyfikowalne. Przykładowo pod koniec lat 90. Chiny zliberalizowały już ceny większości towarów, czego przyczyny można upatrywać m.in. w fakcie, że w 1978 roku trzy czwarte produktów w Chinach wytworzyły przedsiębiorstwa państwowe, gdy tymczasem w 2010 roku odpowiadały one za wytworzenie mniej niż jednej czwartej produktów⁴⁸.

Zestawiając chiński model rozwoju gospodarczego z tym proponowanym przez Zachód, należy stwierdzić, że teza o wykluczającym się charakterze konsensusu z Pekinu i konsensusu z Waszyngtonu nie znajduje pełnego potwierdzenia. Na wysokim poziomie ogólności można powiedzieć, że konsensus z Pekinu ma charakter przeciwny w stosunku do złotych zasad kapitalizmu.

⁴⁷ *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, World Bank, Development Research Center of China's State Council Washington 2012, s. 244–246.

⁴⁸ John Williamson, *Beijing Consensus...*, op. cit., s. 6.

Tymczasem ogład praktyki polityki gospodarczej Chin nie pozwala na tak jednoznaczną konstatację. Dodać należy, że rozwiązania praktyki gospodarczej Państwa Środka nie stanowią modelu, o którym można by powiedzieć, że jest udowodnioną teorią naukową. Wprost przeciwnie, są zbiorem nieprzypadkowych elastycznych⁴⁹ działań, aczkolwiek podejmowanych w określonych okolicznościach, odzwierciedlających wielkość kraju, moment rozwoju i aktywność otoczenia. Podobnie kontekstowo został sformułowany konsensus z Waszyngtonu w celu wsparcia przemian gospodarczych pod koniec XX wieku w krajach Ameryki Łacińskiej.

Chiński model rozwoju ciągle znajduje się w procesie kształtowania, czerpie z wytycznych konsensusu z Waszyngtonu, ale także uzupełnia ten model o rozwiązania, które w zależności od okoliczności ulegają modyfikacji (np. częściowa liberalizacja rynku wewnętrznego, częściowa prywatyzacja, obowiązujące prawo własności). Konsensus z Waszyngtonu nie został sformułowany w celu maksymalizacji tempa nadrobienia zaległości cywilizacyjnych, lecz jako kompromis złożony z w miarę uniwersalnych wytycznych mających na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego. Jako rodzaj porozumienia nie zawiera rozwiązań uznanych w tamtym czasie za kontrowersyjne bądź niemożliwe do zaakceptowania. Z punktu widzenia ekonomii należy zatem traktować oba kompromisy jako komplementarne. Nie do pogodzenia wydaje się jednak rozdzźwięk między liberalizacją gospodarczą a brakiem reform prodemokratycznych z punktu widzenia Zachodu. Nie z powodów gospodarczych, ale wartości wyznanych przez wspólnotę euroatlantycką⁵⁰. Wyraźnie przy tym należy zaznaczyć, że w oryginalnej formie konsensus nie odnosi się do ustroju politycznego, gdyż – jak twierdzi Williamson – przewyciężenie np. kryzysu zadłużeniowego możliwe jest bez względu na kształt ustroju politycznego⁵¹. Obie strony mają świadomość, że dla obopólnego rozwoju bardziej opłacalna jest współpraca niż ostra kontestacja. Trudno jednak przewidzieć, jak długo taki stan może się utrzymywać.

⁴⁹ Yang Yao, *Political Economy Causes of China's Economic Success*, [w:] Ross Garnaut, Ligang Song, Cai Fang (red.), *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*, Acton 2018, s. 79.

⁵⁰ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na tzw. wartości azjatyckie. Szerzej na ten temat – por. Adam W. Jelonek, *Wartości azjatyckie – jako platforma polityczna i przedmiot badań socjologicznych*, „Azja i Pacyfik” 2004, t. 7, s. 9–24; Maciej Pletnia, *Asian Identity: Regional Integration and Collective Memory of the Pacific War in Contemporary Japanese Society*, „IAFOR Journal of Asian Studies” 2014, t. 1, nr 1, s. 1–12.

⁵¹ Yang Yao, *Political Economy...*, op. cit., s. 9.

1.3. Stan i dynamika rozwoju regionalnego w kontekście czynników determinujących różnicowanie modernizacji Chin

Wśród wielu ujęć⁵² identyfikujących czynniki determinujące różnicowanie rozwoju ChRL w perspektywie regionalnej należy wskazać na: (1) geograficzne, (2) rynkowe, (3) polityczne. Szczególnym przedmiotem mojego dalszego zainteresowania – z uwagi na cel tej książki – będą 2 ostatnie czynniki. W układzie przestrzennym determinantami strukturyzującymi osiągnięte wyniki gospodarowania w Chinach są uwarunkowania geograficzne⁵³ oraz procesy długiego trwania⁵⁴. Historycznie cywilizacja chińska, pochodząca ze środkowego biegu Żółtej Rzeki⁵⁵ na Wyżynie Lessowej, stopniowo przenosiła się na wschód do dolnego jej biegu. Nacisk plemion z północy spowodował, że Chiny przenosiły swoje centrum gospodarcze z północy na bardziej żyzne południe. Polityczne i ekonomiczne centrum Chin przesunęło się na wschód i tym samym pozostawiło zachodnią część kraju w długofalowej perspektywie na peryferiach rozwoju.

Wschodnie wybrzeże, które leży nad Oceanem Spokojnym, skupia obecnie najważniejsze miasta portowe na świecie: Tianjin, Szanghaj, Hangzhou czy Hongkong. Prowincje przybrzeżne odnoszą korzyści w wyniku lepszego dostępu do głównych światowych rynków zbytu. Tymczasem zachodnia część Chin to Wyżyna Tybetańska położona na stosunkowo niedostępnym obszarze oraz pustynie Azji Środkowej. W tej sytuacji nie do końca może zaskakiwać, że prowincje zachodnie rozwijały się o wiele wolniej niż wschodnie, a zagraniczni inwestorzy koncentrują swoją działalność niemal wyłącznie we wschodnich, przybrzeżnych terenach. Północne i zachodnie części kraju stanowią zaplecze surowcowo-energetyczne oraz źródło taniej siły roboczej. Prowincje te charakteryzują się gorszym wyposażeniem w infrastrukturę, niższym poziomem przedsiębiorczości, oddaleniem od portów morskich, przez co borykają się z większymi problemami dotyczącymi przyciągania zagranicznych inwestycji⁵⁶.

Opisując specyfikę obecnej pozycji ekonomicznej Chin, należy wziąć pod uwagę olbrzymie dysproporcje rozwojowe wewnątrz kraju, głównie między

⁵² Rong Sheng, Shi Lin Liu, *Evolution on Regional Disparities in China from 2000 to 2012: Evidence from 74 Cities within Three Mega-Urban Regions along Yangtze River*, „Qual Quant” 2018, nr 52, s. 1989–2006.

⁵³ Shuming Bao, Gene Hsin Chang, Jeffrey D. Sachs, Wing Thye Woo, *Geographic Factors and China's Regional Development under Market Reforms, 1978–1998*, „China Economic Review” 2002, t. 13, nr 1, s. 89–111.

⁵⁴ Fernand Braudel, *Historia i trwanie*, przeł. Bronisław Geremek, Warszawa 1999; Yehua Dennis Wei, *Regional Development in China: States, Globalization and Inequality*, London–New York 2000, s. 94.

⁵⁵ Henry Kissinger, *O Chinach*, przeł. Magdalena Komorowska, Wołowiec 2014, s. 27.

⁵⁶ Maciej Walkowski, *Chińska strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego. Implikacje dla Unii Europejskiej*, Poznań 2018, s. 195.

3 głównymi regionami gospodarczymi (wschodni, centralny, zachodni), poszczególnymi chińskimi prowincjami (regionami), w ramach prowincji oraz między miastem a wsią⁵⁷. Jest tak, ponieważ mieszkańcy najbogatszych miast, a co za tym idzie – prowincji, legitymują się poziomem życia średnim dla krajów wysoko rozwiniętych. Istniejące dysproporcje (na 2018 rok) w ujęciu regionalnym (choć nie tylko te) są znaczne. Region o najwyższym poziomie rozwoju (miasto wydzielone Pekin) osiąga 215% średniej PKB *per capita* dla Chin, tymczasem najsłabiej rozwinięty obszar (prowincja Gansu) – jedynie 48,02%, co przekłada się na różnicę w poziomie rozwoju sięgającą czterokrotności (dokładnie 4,47 do 1). Oznacza to, że rozpiętość rozwojowa wynosi aż 166 punktów⁵⁸.

Ta sama wartość przykładowo dla Polski to 84,9 punktu, przy czym dysproporcja w poziomie rozwoju między najbogatszym i najbiedniejszym regionem w Polsce wynosi nieco ponad dwukrotność (2,26 do 1)⁵⁹. Przepaść rozwojowa w Chinach między najbiedniejszym regionem a najbogatszym jest zatem nieco ponaddwukrotnie wyższa niż w Polsce (PKB *per capita*). Jednak charakter zróżnicowania rozwojowego chińskich regionów jest znacznie mniejszy niż przykładowo w regionach państw członkowskich UE. Dysproporcje rozwojowe pod względem PKB *per capita* liczone dla 281 regionów państw członkowskich UE są niemal dwukrotnie większe (8,44 do 1) niż analogiczna wartość dla Chin. Obrazuje to dobitnie dysproporcja w poziomie życia między Luksemburgiem (245,34% średniej UE) a bułgarskim regionem planistycznym Severozapaden, który legitymuje się zaledwie 29,06% PKB *per capita* w stosunku do średniej UE (100%).

Tabela 7. Rozpiętość rozwojowa w Chinach na tle UE-28 i Polski w ujęciu regionalnym – stosunek najbogatszego do najbiedniejszego regionu na przykładzie PKB *per capita* oraz średniego dochodu na mieszkańca

Kraj	PKP <i>per capita</i>	Rok	Dochód na mieszkańca	Rok
Chiny	4,47	2018	3,71	2018
UE-28	8,44	2017	4,31	2016
Polska	2,26	2018	1,82	2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.; Eurostat, 2021; *Wstępne szacunki produktu krajowego brutto w przekroju regionów w 2018 roku*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/rachunki-regionalne/wstepne-szacunki-produktu-krajowego-brutto-w-przekroju-regionow-w-2018-roku,8,2.html> (dostęp: 9.11.2021).

⁵⁷ Jiangang Peng, Jing He, Zhangfei Li, Yu Yi, Nicolaas Groenewold, *Regional Finance and Regional Disparities in China*, „Australian Economic Papers” 2010, t. 49, nr 4, s. 301–302.

⁵⁸ National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

⁵⁹ Dane za 2018 rok. W odniesieniu do Polski mowa o Mazowszu oraz Lubelszczyźnie. Zob. *Wstępne szacunki produktu krajowego brutto w przekroju regionów w 2018 roku*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/rachunki-regionalne/wstepne-szacunki-produktu-krajowego-brutto-w-przekroju-regionow-w-2018-roku,8,2.html> (dostęp: 9.11.2021).

Tabela 8. Zestawienie jednostek szczebla prowincjonalnego ze względu na poziom rozwoju w ujęciu regionów gospodarczych w 2013 i 2018 roku

Region	2018				2013			
	PKB per capita (w ju-anach)	Stosunek do średniej krajowej (w %)	Dochód na mieszkańca w danym regionie (w juanach)	Dochód na mieszkańca wsi w danym regionie (w ju-anach)	Dochód na mieszkańca w danym regionie (w juanach)	Stosunek do średniej krajowej (w %)	Dochód na mieszkańca w danym regionie (w juanach)	Dochód na mieszkańca wsi w danym regionie (w ju-anach)
Rok								
Regiony wschodnie nadbrzeżne								
Pekin (Beijing)	140 211	215	67 990	26 490	2,6	94 648	200	44 564
Tianjin	120 711	185	42 976	23 065	1,9	100 105	211	28 980
Hebei	47 772	73	32 977	14 031	2,4	38 909	82	22 227
Liaoning	58 008	89	37 342	14 656	2,5	61 996	131	26 697
Szanghaj	134 982	207	68 034	30 375	2,2	90 993	192	44 878
Jiangsu	115 168	176	47 200	20 845	2,3	75 354	159	31 585
Zhejiang	98 643	151	55 574	27 302	2,0	68 805	145	37 080
Fujian	91 197	140	42 121	17 821	2,4	58 145	123	28 174
Shandong	76 267	117	39 549	16 297	2,4	56 885	120	26 882
Guangdong	86 412	132	44 341	17 168	2,6	58 833	124	29 537
Hainan	51 955	80	33 349	13 989	2,4	35 663	75	22 411
								8 802
								2,5

Regiony centralne											
Jilin	55 611	85	30 172	13 748	2,2	47 428	100	21 331	9 781	2,2	2,2
Heilongjiang	43 274	66	29 191	13 804	2,1	37 697	80	20 848	9 369	2,2	2,2
Mongolia Wewnętrzna	68 302	105	38 305	13 803	2,8	67 836	143	26 004	8 985	2,9	2,9
Anhui	47 712	73	34 393	13 996	2,5	32 001	68	22 789	8 850	2,6	2,6
Jiangxi	47 434	73	33 819	14 460	2,3	31 930	67	22 120	9 089	2,4	2,4
Henan	50 152	77	31 874	13 831	2,3	34 211	72	21 741	8 969	2,4	2,4
Hubei	66 616	102	34 455	14 978	2,3	42 826	90	22 668	9 692	2,3	2,3
Hunan	52 949	81	36 698	14 093	2,6	36 943	78	24 352	9 029	2,7	2,7
Shanxi	45 328	69	31 035	11 750	2,6	34 984	74	22 258	7 949	2,8	2,8
Regiony zachodnie											
Guangxi	41 489	64	32 436	12 435	2,6	30 741	65	22 689	7 793	2,9	2,9
Chongqing	65 933	101	34 889	13 781	2,5	43 223	91	23 058	8 493	2,7	2,7
Sichuan	48 883	75	33 216	13 331	2,5	32 617	69	22 228	8 381	2,7	2,7
Guizhou	41 244	63	31 592	9 716	3,3	23 151	49	20 565	5 898	3,5	3,5
Yunnan	37 136	57	33 488	10 768	3,1	25 322	53	22 460	6 724	3,3	3,3
Tybet	43 398	67	33 797	11 450	3,0	26 326	56	20 394	6 553	3,1	3,1
Shaanxi	63 477	97	33 319	11 213	3,0	43 117	91	22 346	7 092	3,2	3,2
Gansu	31 336	48	29 957	8 804	3,4	24 539	52	19 873	5 589	3,6	3,6
Qinghai	47 689	73	31 515	10 393	3,0	36 875	78	20 352	6 462	3,1	3,1
Ningxia	54 094	83	31 895	11 708	2,7	39 613	84	21 476	7 599	2,8	2,8
Xinjiang	49 475	76	32 764	11 975	2,7	37 553	79	21 091	7 847	2,7	2,7
Średnia Chiny	65 253	100	37 750	15 228	2,6	47 396	100	25 279	9 253	3,4	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

W odniesieniu do średniego dochodu na mieszkańca, który odzwierciedla w większym stopniu zróżnicowanie siły nabywczej mieszkańców poszczególnych regionów, rozpiętość między mieszkańcami regionów legitymującymi się najwyższymi i najniższymi dochodami w walucie krajowej w wypadku Chin sięga prawie czterokrotności (dokładnie 3,71 do 1), z tym, że dysproporcja ta jest mniejsza od osiąganego wzrostu gospodarczego liczonego na osobę (przypomnijmy: 4,47). Przykładowo dla Polski jest to niecała dwukrotność (dokładnie 1,82 do 1). W wypadku regionów UE rozpiętość dochodowa jest bardzo duża, ponieważ znacznie przekracza wartości odnotowywane nie tylko dla Polski, ale także dla Chin (3,71 do 1).

Zróżnicowanie średniego dochodu między mieszkańcami regionów UE, w których osiąga się najwyższe dochody, z mieszkańcami regionów, w których są one najniższe, wynoszą znacznie ponad czterokrotność (dokładnie 4,31 do 1). Biorąc pod uwagę ułomność powyższego porównania, głównie odnoszącą się do stosowania średniej, która może nieco zaburzać obraz, wypadnie stwierdzić, że choć w Chinach zróżnicowanie rozwojowe postrzega się jako koszt rozwoju kraju jako całości, to dane wskazują, że w Państwie Środka terytorialne zróżnicowanie rozwojowe skalą nie przekracza tendencji występujących między regionami państw członkowskich Unii Europejskiej. Dostępne dane dotyczące zróżnicowania regionalnego w chińskich regionach pod kątem PKB *per capita* nie ulegają radykalnym zmianom od 2000 roku. Dane publikowane przez chiński urząd statystyczny wskazują, że od 2000 roku, od którego są dostępne dane, średnia rozpiętość najbogatszego i najbiedniejszego regionu (pod względem PKB *per capita*) wynosi 5,54 do 1. Tylko w 3 latach przekracza wartość 6,0 (w 2006 roku – 8,61, w 2004 roku – 10,73, w 2002 roku – 10,85), a w ostatnich latach oscyluje na poziomie 4,5 do 1 (2007 i 2018 rok)⁶⁰.

W wymiarze przestrzennym kraj rozwija się nierównomiernie. Wysoki poziom rozwoju odnotować można w prowincjach wschodniego wybrzeża, z kolei prowincje zachodnie i – w mniejszym stopniu – centralne cierpią z powodu niskiego PKB *per capita*, poziomu dochodu bądź niedoinwestowania infrastruktury⁶¹. Dane ujęte w tabeli 8 potwierdzają częściowo powyższe obserwacje. Nie ma wątpliwości, że ChRL rozwija się przestrzennie trojako, wyraźnie bowiem ujawnia się podział pod względem tendencji rozwojowych na 3 regiony gospodarcze (makroregiony): wschodni, centralny i zachodni. Powyższy podział nie ma charakteru administracyjnego, a jedynie umowny, służący zobrazowaniu tendencji rozwojowych w kraju liczącym ponad 1,3 miliarda obywateli. Wśród wielu dystynkcji wskazanych 3 makroregionów wypadnie zwrócić uwagę na poziom rozwoju (PKB *per capita*), dochód na mieszkańca, którym dysponują

⁶⁰ Obliczenia własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103> (dostęp: 9.11.2021).

⁶¹ Eva Minarciková, *EU–China Cooperation on Regional Policy*, „Perspectives in Science” 2016, t. 7, s. 34.

mieszkańcy danej prowincji, czy zjawiska koncentracji bądź dekoncentracji wytwórczości, a co za tym idzie – wzrostu. Mimo że obecnie większa część mieszkańców Państwa Środka zamieszkuje w mieście, to poziom życia na tych obszarach, tradycyjnie uznawanych nie tylko w Chinach za słabiej rozwinięte, również stanowi o stanie rozwoju w ujęciu przestrzennym.

Tabela 9. Zróźnicowanie rozwojowe makroregionów ekonomicznych ze względu na powierzchnię, liczbę ludności i poziom rozwoju (2018)

Region ekonomiczny	Powierzchnia		Liczba ludności	PKB		PKB <i>per capita</i>	
	w km ²	w %		w %	w mln juanów	w %	w juanach
Wschodni	1 072 322	11,1	581 090 000	44,6	50 631 119	55,4	92 847
Centralny	2 902 000	30,0	461 220 000	30,1	24 138 336	26,4	53 042
Zachodni	5 690 000	58,9	354 220 000	25,3	16 701 291	18,3	47 650
Razem	9 664 322	100	1 396 530 000	100	91 470 746	100	65 253

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

Dane za 2018 rok wskazują, że najbardziej rozwinięty wschodni makroregion gospodarczy, zamieszkaný przez 41,6% mieszkańców, generuje ponad połowę PKB Państwa Środka (55,4%), zajmując jednocześnie tylko 11,1% powierzchni kraju. W gorszym położeniu znajdują się prowincje centralne, zamieszkane przez 30,1% ludności kraju, a odpowiadające jedynie za 26,4% PKB. Do tego grona należy zaliczyć także prowincje wchodzące w skład regionu zachodniego, zajmujące 58,9% powierzchni, zamieszkane przez 25,3% obywateli Chin, generujące jedynie 18,3% PKB tego kraju⁶². Powyższe dane potwierdzają nierównomierną koncentrację wzrostu gospodarczego, głównie na obszarze wysokorozwiniętych prowincji wschodnich, które zajmują bardzo małą część Państwa Środka. Odzwierciedla się ona w bardzo wysokim wskaźniku PKB *per capita* w stosunku nie tylko do średniej dla kraju, ale także do średniej dla makroregionów centralnych i zachodnich. Tabela 8 potwierdza, że niemal wszystkie z 11 prowincji wchodzących w skład makroregionu wschodniego (z wyjątkiem Liaoning, Hebei, Hainan) legitymują się poziomem rozwoju wyrażonym w PKB *per capita* powyżej średniej dla całego kraju. W wypadku makroregionu zachodniego 10 na 11 prowincji jest poniżej średniej krajowej. Wyraźnie podkreśla to znaczne różnice rozwojowe między poszczególnymi makroregionami.

Powyższe uwagi określają stan obecny, ale nie ma wątpliwości, że różnicowanie rozwoju czy jego wyrównywanie kształtuje się w dłuższej perspektywie czasowej. Globalizacja ekonomiczna wraz z chińskimi reformami otwarcia się na świat, zwłaszcza w latach 90., doprowadziły do zwiększenia się dysproporcji regionalnych. Chińskie otwarcie się na świat spowodowało m.in. napływ

⁶² Obliczenia własne na podstawie danych National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

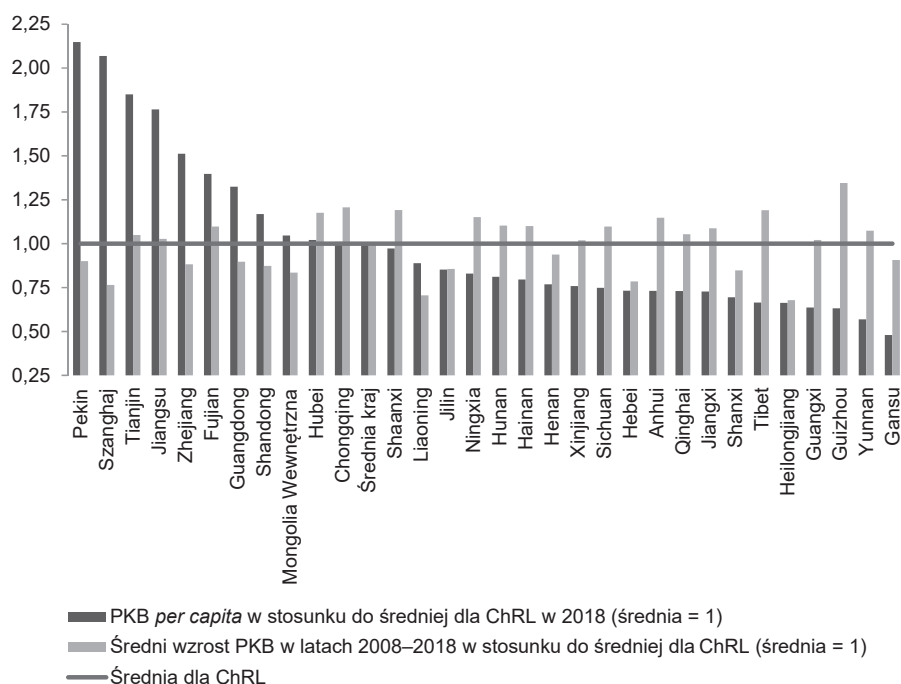
bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Władze chińskie, przyjmując nową strategię rozwoju, kładły duży nacisk na rolę mechanizmów rynkowych w alokacji zasobów i wydajności produkcji oraz decentralizację podejmowania decyzji gospodarczych⁶³. Napływ inwestycji spowodował modernizację chińskich technologii produkcji i zarządzania. Alokacja geograficzna inwestycji zagranicznych bardzo silnie oddziaływała na model rozwoju regionalnego w Chinach. W napływie inwestycji zagranicznych partycypowały głównie prowincje i duże miasta wschodniego wybrzeża, tj. Guangdong, Fujian, Szanghaj i Tianjin, które bardzo długo legitymowały się najwyższym poziomem ich absorpcji, przekraczającym nawet dwukrotność średniej krajowej. Jednym z przejawów tej sytuacji był bardzo wysoki wzrost produkcji przemysłowej w prowincjach wschodnich, znacznie wyższy niż w pozostałej części kraju. Tendencja ta utrzymywała się do początku lat dwutysięcznych. Uległa zmianie dopiero w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku, kiedy to regiony położone poza wybrzeżem odnotowały wyższy wzrost produkcji przemysłowej niż prowincje nadbrzeżne. Zmianę tej tendencji przypisuje się interwencji państwa związanej z wspieraniem rozwoju zachodnich prowincji⁶⁴.

W okresie ostatniego osiemnastolecia tendencje rozwojowe chińskich regionów, biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu PKB, wykazują także pewne pozytywne zjawiska. W okresie 2000–2018 średnioroczne tempo wzrostu PKB dla całego kraju wyniosło 13,02%, co – uwzględniając wyniki osiągnięte przez kraje wysokorozwinięte – budzi podziw. Pozytywne tendencje odnoszą się do szybszego nadrobienia zaległości cywilizacyjnych przez niektóre regiony opóźnione w rozwoju w stosunku do średniej krajowej. W lepiej rozwiniętych regionach wschodnich średni roczny wzrost PKB we wskazanym okresie wynosił 12,89%, podczas gdy w regionach uznawanych za biedniejsze – prowincjach centralnych – odnotowano wyższe tempo wzrostu (tj. 13,26%) w stosunku nie tylko do średniej krajowej, ale także do wschodniego regionu gospodarczego. Do negatywnych zjawisk należy zaliczyć niską dynamikę wzrostu zachodniego regionu gospodarczego, który w badanym okresie – co prawda minimalnie – plasuje się poniżej dynamiki wzrostu dla średniej krajowej (12,91%). Dane chińskiego urzędu statystycznego pozwalają stwierdzić z pewną ostrożnością, że mimo sporej dysproporcji rozwojowej między 3 regionami gospodarczymi tendencje z ostatnich lat wskazują możliwość wystąpienia procesu konwergencji. Dynamika wzrostu PKB pokazuje szybszy wzrost prowincji regionu zachodniego oraz centralnego w stosunku do wschodniego regionu gospodarczego w perspektywie 18 lat, dla których przeprowadzono analizę (2000–2018). Powyższą tendencję

⁶³ Minjia Chen, Yongnian Zheng, *China's Regional Disparity and its Policy Responses*, „China & World Economy” 2008, t. 16, nr 4, s. 18.

⁶⁴ Yanrui Wu, Ning Ma, Xiumei Guo, *Growth, Structural Change and Productivity Gaps in China's Industrial Sector*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang (red.), *Deepening Reform...*, op. cit., s. 455–456.

potwierdzają także dane za 2018 rok: najbiedniejsze prowincje (zachodni region gospodarczy) osiągnęły wzrost na poziomie 8,91%, tymczasem średnia krajowa wyniosła 7,86%, prowincje wchodzące w skład regionów centralnych wykazały relatywnie wysoki jak na warunki chińskie poziom wzrostu (7,41%), podobnie wschodni region gospodarczy (7,27%)⁶⁵. Analiza powyższych danych uprawnia do stwierdzenia, że mimo pozytywnych zjawisk dotyczących dynamiki wzrostu gospodarczego nie odnotowuje się wyraźnej tendencji do wyrównywania poziomu życia mierzonego tempem wzrostu PKB między najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami.



Wykres 2. Średni wzrost PKB w latach 2008–2018 oraz poziom PKB *per capita* w stosunku do średniej dla ChRL 2018 (średnia = 1) w ujęciu regionalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

Istotnym elementem zróżnicowania rozwojowego chińskich regionów jest próba odpowiedzi na pytanie nie tylko o to, jaki jest stan obecny, ale także o to, jakie są perspektywy zmiany poziomu rozwoju zarówno regionów gospodarczych, jak i samych prowincji zapóźnionych w stosunku do lepiej rozwiniętych. Jest to uzasadnione także tym, że przypisanie danej prowincji do konkretnego regionu gospodarczego ma charakter umowny. Prowadzenie analizy jedynie

⁶⁵ Obliczenia własne na podstawie danych National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

w odniesieniu do makroregionów w kontekście zróżnicowania rozwoju może nie odzwierciedlać pełnego obrazu.

Wykres 2 pokazuje, że 5 najbogatszych regionów, które osiągają PKB *per capita* na poziomie powyżej 1,50 w stosunku do średniej krajowej (wynoszącej 1,0), są właściwe poza zasięgiem najsłabiej rozwiniętych regionów. Aby można było mówić o procesie doganiania tych najbogatszych przez słabiej rozwinięte (osiągające poniżej 0,75 średniej krajowej PKB *per capita*), musiałyby się one znacznie szybciej rozwijać w stosunku do tych pierwszych. Na dogonienie najbogatszych regionów umiarkowane szanse mają obszary, które legitymują się wzrostem PKB powyżej średniej dla całego kraju (osiągające wartość powyżej 1,0). Wśród 11 regionów, których PKB *per capita* jest niższy niż 0,75 średniej krajowej⁶⁶, taki warunek spełnia 7 regionów. Należy przy tym zaznaczyć, że ich tempo wzrostu PKB w latach 2010–2018 tylko nieznacznie przekracza średnią dla ChRL i wynosi 1,01. Pewnym wyjątkiem są tutaj Tybet (1,19) oraz prowincja Guizhou (1,35). Ciągłe jednak poziom rozwoju (mierzony PKB *per capita*) pozostałych, odpowiednio 0,67 i 0,63 średniej krajowej, jest niski. Proces doganiania, o ile obecne tendencje się utrzymają, musi być liczony w dekadach. Innym istotnym zjawiskiem wynikającym z powyższego wykresu jest fakt, że regiony najbogatsze, np. Pekin, Szanghaj, Tianjin, Jiangsu, Zhejiang, rozwijają się z umiarkowaną dynamiką, tj. niższą niż średnia krajowa (średnio jest to 0,88).

Jest to odmienne zjawisko od często obserwowanego w krajach rozwiniętych, w których regiony wysokorozwinięte prezentują przy tym wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego, co jest przyczyną dywergencji na poziomie krajowym. Mimo szybszego wzrostu regionów zapóźnionych w rozwoju w perspektywie lat 2008–2018 poziom rozwoju nadal jest niski w stosunku do średniej dla całego kraju, o regionach najbogatszych nie wspominając. Wykres 2 wskazuje potencjał wyrównywania rozwoju w układzie tak makroregionów, jak i poszczególnych prowincji, jednak jeśli analizowane wyżej tendencje okażą się trwałe, proces będzie rozłożony na dekady. Powyższe zastrzeżenie jest istotne także z tego względu, że w sytuacji pojawienia się znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego czy kryzysu gospodarczego – patrząc na doświadczenia historyczne – regiony o najwyższym poziomie rozwoju tracą najwięcej na dynamice wzrostu. Wówczas proces konwergencji zachodzić może nie z powodu doganiania liderów przez regiony słabiej rozwinięte, ale przez stagnację regionów o najwyższym poziomie rozwoju.

Konsekwencją tak drastycznych dysproporcji rozwojowych jest znaczna migracja wewnątrz Chin, co skutkuje z jednej strony „wymywaniem” ludności wiejskiej, z drugiej zaś – problemami urbanizacyjnymi chińskich miast. Jeśli bowiem w 1983 roku liczba wiejskich imigrantów liczyła 2 miliony, to w 2006

⁶⁶ Są to: Hebei, Anhui, Qinghai, Jiangxi, Shanxi, Tybet, Heilongjiang, Guangxi, Guizhou, Yunnan, Gansu.

roku osiągnęła ona 132 miliony⁶⁷. Mimo to zasoby siły roboczej na chińskiej wsi są ciągle bardzo wysokie w porównaniu z krajami rozwiniętymi. Sprzyja temu system zameldowania *hukou*, stosowany od lat 50.⁶⁸, który w praktyce ogranicza możliwość podjęcia zatrudnienia obywatela do miejsca jego urodzenia. System *hukou* uniemożliwia napływowym robotnikom mieszkającym w miastach, ale zarejestrowanym w miejscowościach swojego pochodzenia, korzystanie z usług publicznych. Mowa tutaj m.in. o dostępie do edukacji czy opieki zdrowotnej, prawie do nabywania nieruchomości, załatwianiu spraw administracyjnych w urzędach i sądach, wysokości otrzymywanych emerytur, a nawet pracy za niższe wynagrodzenie⁶⁹.

⁶⁷ Cai Fang, *The Formation and Evolution of China's Migrant Labor Policy*, [w:] Xibao Zhang, Shenggen Fan, Arjan de Haan (red.), *Narratives of Chinese Reforms: How Does China Cross the River?*, Singapore 2010, s. 71–74, 81–90.

⁶⁸ Kam Wing Chan, Li Zhang, *The Hukou System and Rural Urban Migration in China: Processes and Changes*, „The China Quarterly” 1999, t. 160, s. 818–855.

⁶⁹ Maciej Walkowski, *Chińska strategia...*, op. cit., s. 202; Joanna Wardęga, *Nierównomierna modernizacja a przeobrażenia struktury społecznej w Chińskiej Republice Ludowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, t. 12, nr 3, s. 59.

Rozdział 2

Miejsce polityki regionalnej w systemie politycznym i administracyjnym państwa

2.1. System władz centralnych w kontekście polityki regionalnej

System polityczny ChRL z punktu widzenia kształtowania polityki regionalnej można uznać za częściowo scentralizowany. Lektura konstytucji ChRL, ale także konstytucji KPCh, nie pozostawia wątpliwości, że mamy do czynienia z krajem unitarnym o scentralizowanym charakterze. Centralizacja jest jednym z wyróżników krajów socjalistycznych, zwłaszcza tych, które przyjęły komunizm na wzór Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Biorąc jednak pod uwagę zarówno wielkość, jak i liczbę ludności ChRL, nie ma praktycznie możliwości, aby skutecznie zarządzać krajem tylko z poziomu centralnego, niezbędne są więc struktury administracyjne poniżej poziomu władzy centralnej. Powoduje to, że władza centralna nie stanowi jedyne podmiotu formułowania polityk krajowych, ale z pewnością jest ich ważnym egzekutorem. Zarówno organy państwowe, jak i lokalne jednostki KPCh są zobligowane do lojalnego wypełniania poleceń płynących z Pekinu. Władza centralna dysponuje mechanizmami, które pozwalają skutecznie egzekwować przekazywane dyrektywy. Sama KPCh nie jest tworem jednolitym, ale instytucją, w której ścierają się różne frakcje. Walka frakcyjna znajduje odzwierciedlenie także na poziomie lokalnym.

Wielkość władzy centralnej determinuje znaczenie systemu administracji krajowej. Struktura rządu wpływa na efektywność administracyjną państwa. Stąd wielkość i rozbudowana struktura administracji rządowej decydują o efektywności kształtowania polityki, która przesądza o stabilności społecznej, postępie czy rozwoju w sensie gospodarczym. Mimo że w ChRL mamy do czynienia z jednopartyjnym systemem autorytarnym, a wraz z nim z dużym stopniem odgórznej, centralnej kontroli i inicjatywy, lokalne struktury administracyjne, w tym partyjne, dysponują wieloma możliwościami kształtowania polityk, również polityki regionalnej, sterowania nimi lub utrudniania ich implementacji¹.

¹ Bob Hudson, David Hunter, Stephen Peckham, *Policy Failure and the Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help?*, „Policy Design and Practice” 2019, t. 2, nr 1, s. 3–5.

Lokalne struktury administracyjne mogą przez to wpływać na zdolność całego systemu politycznego do osiągania pożądanych rezultatów². Stąd konieczna jest analiza systemu władz centralnych w kontekście polityki regionalnej. Mowa o próbie uchwycenia procesu kształtowania polityki regionalnej jako całości, a nie tylko z punktu widzenia relacji władza centralna *versus* władza lokalna.

W odniesieniu do polityki regionalnej, której nieodłącznym elementem jest interwencja publiczna, należy zaznaczyć, że w wypadku Chin aktywność gospodarcza państwa, jego rola w tym zakresie, jest zróżnicowana także w zależności od okresu, na którym skupiamy swoją uwagę. Ingerencja państwa w gospodarkę zależy nie tylko od stopnia rozwoju gospodarczego w danym czasie, ale także od postrzegania zakresu zadań władzy publicznej, a szerzej – systemu politycznego. Analiza z perspektywy systemu politycznego jest uzasadniona właśnie rolą państwa w gospodarce, którą można sprowadzić do 3 wymiarów³: (1) aktora ekonomicznego, który angażuje się w bezpośrednio w socjoekonomiczne aktywności; (2) decydenta politycznego, który dokonuje podziału zasobów, implementuje polityki publiczne, wpływa na działalność gospodarczą; (3) regulatora – przez funkcję prawodawczą, administrację, regulację stosunków ekonomicznych. O ile można odnotować wpływ państwa (w tym regionu) na gospodarkę, posługując się charakterystyką jego struktury i wielkości, o tyle próżno poszukiwać konsensusu wśród ekspertów⁴ w zakresie pożądanej natury państwa. Podstawowe 2 paradygmaty ogniskują się wokół natury aktywności państwa. W pierwszym wypadku wzrost znaczenia gospodarczego państwa (w tym regionu) może wypychać prywatne inicjatywy gospodarcze na obrzeża ekonomii, a przez to wpływać na spadek wzrostu gospodarczego. W drugim wypadku to władza publiczna (w tym regiony) dzięki swojej aktywnej polityce stymuluje wzrost, choćby realizując inwestycje publiczne w zakresie infrastruktury, edukacji czy ochrony zdrowia.

Artykuł 85 konstytucji ChRL przesądza, że Rada Państwa, czyli Centralny Rząd Ludowy Chińskiej Republiki Ludowej, jest organem wykonawczym najwyższego organu władzy (administracji) państwowej, którym w ChRL jest Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych (OZPL)⁵, złożone z ok. 3 tysięcy delegatów wybieranych w trybie wielostopniowych wyborów pośrednich spośród przedstawicieli ludowych w prowincjach, regionach

² Jessica Teets, William Hurst, *Introduction and patterns of policy diffusion in China*, [w:] Jessica Teets, William Hurst (red.), *Local Governance Innovation in China: Experimentation, Diffusion, and Defiance*, Oxon–New York 2014, s. 12–21; Krzysztof Trzeciński, *Czym jest stabilność polityczna państwa?*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 2, s. 37–47.

³ Guo Qingwang, Jia Junxue, *Structural Reform in China's Regional Governments*, t. 1, Hong Kong 2013, s. vii.

⁴ Mark Pauly, *Income Redistribution as a Local Public Good*, „Journal of Public Economics” 1973, t. 2, s. 25–58.

⁵ Konstytucja ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

autonomicznych, specjalnych regionach administracyjnych i miastach, a także w siłach zbrojnych. Kadencja OZPL trwa 5 lat, a organ gromadzi się jedynie raz do roku, na początku marca. Obrady trwają zazwyczaj ok. 2 tygodni. To sprawia, że OZPL jako władza ustawodawcza ma charakter nominalny, głównie dlatego, że w praktyce jedynie autoryzuje ustawy i rozmaite decyzje, nie stanowi zaś forum, na którym kształtowane są rozstrzygnięcia w ważnych dla państwa sprawach. Poza okresami, w których odbywają się obrady, uprawnienia OZPL są wykonywane przez Stały Komitet, wspomagany przez specjalne komitety pracujące pod jego kierownictwem⁶. Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych oraz Stały Komitet mają uprawnienia do wprowadzania zmian w konstytucji, uchwalania dekretów, interpretowania przepisów, ratyfikowania traktatów, powoływania ambasadorów oraz zatwierdzania planów gospodarczych i budżetu państwa⁷.

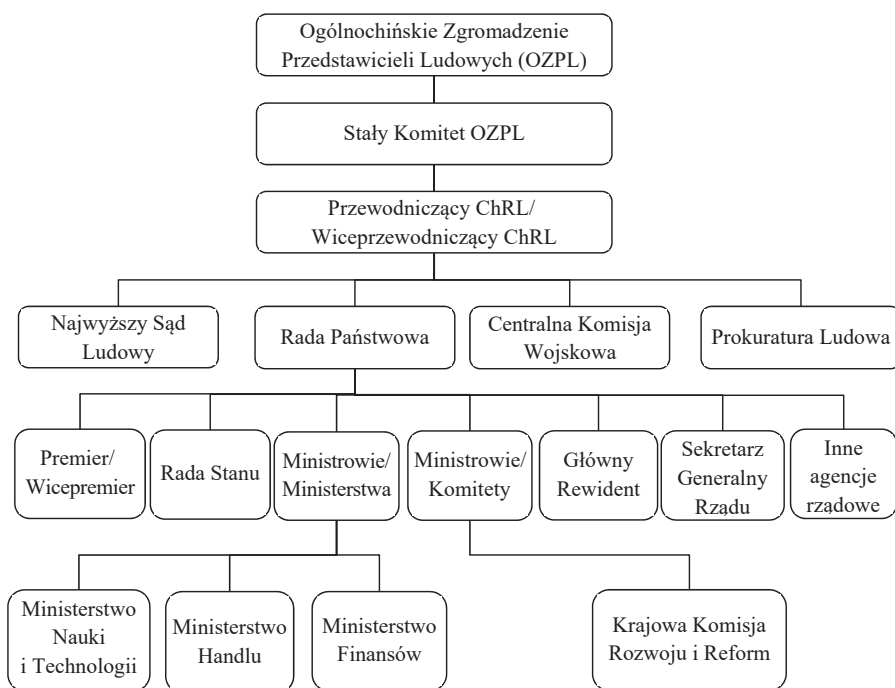
Istotną rolę w systemie politycznym odgrywa – wybierany przez OZPL – Przewodniczący ChRL, który pełni funkcję głowy państwa (odpowiednik prezydenta). Przewodniczącym jest zazwyczaj Sekretarz Generalny Komunistycznej Partii Chin. Fakt, że ta sama osoba piastuje oba te stanowiska, czyni z Przewodniczącego rzeczywistego przywódcę państwa, którego głos w sprawach politycznych ma charakter decydujący. Potwierdzają to także uprawnienia formalne, choćby w zakresie ogłaszania ustaw, mianowania i odwoływania premiera, wicepremierów, członków Rady Państwowej, ministrów, przewodniczących rządowych komitetów czy Głównego Rewidenta i Sekretarza Generalnego Rady Państwowej. Wiceprzewodniczący ChRL pełni funkcję pomocniczą w stosunku do Przewodniczącego. Zakres jego obowiązków zależy głównie od zakresu pełnomocnictwa nadanego mu przez Przewodniczącego. Stanowisko to jest obsadzone w wyborach przeprowadzanych przez Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych. W wypadku wakatu na stanowisku Przewodniczącego jego obowiązki przejmuje Wiceprzewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej⁸.

Analizując uprawnienia konstytucyjnych organów państwa, należy podkreślić, że w chińskim systemie politycznym Komunistyczna Partia Chin (KPCh) odgrywa dominującą rolę co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, jako organizacja zrzeszająca 86 milionów członków traktowana jest jako reprezentacja szerokich mas społecznych. Przywództwo polityczne KPCh wyjaśnia się w doktrynie państwowej za pomocą teorii 3 reprezentacji. Służy ona uzasadnieniu przewodniej roli KPCh w państwie, która reprezentuje: (1) postępowe siły produkcyjne ChRL; (2) postępową kulturę Chin; (3) podstawowe interesy

⁶ Marek Bankowicz, *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki*, t. 2: *Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020, s. 367–369.

⁷ Art. 62 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

⁸ Marek Bankowicz, *Systemy polityczne...*, op. cit., s. 373.



Schemat 1. System władz centralnych w ChRL w kontekście polityki regionalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: konstytucja ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

rzesz ludu chińskiego. W ten sposób dochodzi do harmonizacji, która zapewnia zgodę polityczną. Po drugie, KPCh stanowi ciało kierownicze organów państwa. Komitety KPCh na każdym poziomie rządzenia odgrywają decydującą rolę w sprawowaniu władzy państwowej, co stanowi nie tylko fundament istniejącego porządku instytucjonalnego kraju, ale także swoistą metodę rządzenia. Przyjmuje się, że polityczna przyszłość ChRL to przyszłość KPCh i możliwości utrzymania przez nią przywództwa w dłuższej perspektywie czasowej. Ma to być remedium na nieustanne konflikty o władzę, które odnotować można przykładowo w zachodnich demokracjach. W tym ujęciu prowadzi to do braku konsekwentnej polityki bądź braku jej realizacji na skutek ciągłych zmian u steru władzy. Alternacja władzy w procedurze wyborczej nie jest czymś pożądanym, gdyż wszystkie siły polityczne koncentrowałyby się na staraniach o wygranie kolejnych wyborów. Głównym instrumentem legitymizacji władz chińskich są obecne osiągnięcia w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Wskazuje się na większe kompetencje przywódcze i umiejętności rządzenia niż w państwach Zachodu. Kluczowym wyzwaniem jest to, jak uzasadnić przywództwo mniejszości nad większością. Odpowiedzią jest gradacja przedstawicielskiego

charakteru władzy wyłonionej zgodnie z postępującym porządkiem prawnym od samego dołu po szczyt struktury rządów⁹.

Jak wspomniano wyżej, Rada Państwowa to najwyższy organ administracji państwowej, który działa przez różne ministerstwa, a jednocześnie nie ma atrybutu władzy państwowej, tę bowiem sprawuje wyłącznie Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych. Odpowiedzialność za pracę rządu ponosi premier. Członkowie rządu odpowiadają za sprawy im powierzone. Rząd sprawuje jednolite przywództwo w pracach lokalnych organów administracji państwowej różnych szczebli w całym kraju oraz formułuje szczegółowy podział zadań i kompetencji między nim a organami administracji państwowej w prowincjach, regionach autonomicznych oraz miastach bezpośrednio podlegających rządowi centralnemu. W zakresie polityki regionalnej należy wskazać na następujące kompetencje¹⁰:

- Przyjmowanie środków administracyjnych, wydawanie przepisów administracyjnych oraz decyzji i zarządzeń zgodnie z konstytucją i innymi ustawami.
- Formułowanie zadań i obowiązków ministerstw i komisji Rady Państwowej, sprawowanie jednolitego przywództwa nad pracami ministerstw i komisji oraz kierowanie wszelkimi innymi pracami administracyjnymi o charakterze narodowym, które nie podlegają właściwości ministerstw i komisji.
- Sprawowanie jednolitego przywództwa w pracach lokalnych organów administracji państwowej różnych szczebli w całym kraju oraz formułowanie szczegółowego podziału zadań i kompetencji między rządem centralnym a organami administracji państwowej prowincji, regionów autonomicznych oraz miast bezpośrednio podlegających rządowi centralnemu.
- Sporządzanie i wdrażanie planu rozwoju gospodarczego i społecznego kraju oraz budżetu państwa.
- Kierowanie i administrowanie sprawami gospodarczymi oraz rozwojem obszarów miejskich i wiejskich.
- Kierowanie i administrowanie sprawami edukacji, nauki, kultury, zdrowia publicznego, kultury fizycznej i planowania rodziny.
- Kierowanie i administrowanie sprawami cywilnymi, bezpieczeństwem publicznym, administracją sądową, nadzorem i innymi pokrewnymi sprawami.
- Zmiana lub unieważnienie niewłaściwych zarządzeń, dyrektyw i rozporządzeń wydanych przez ministerstwa lub komisje rządowe.

⁹ Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga Chin. Komunistyczna Partia Chin i chiński socjalizm*, Toruń 2018, s. 10–20; Christine Wong, Valerie J. Karplus, *China's War on Air Pollution: Can Existing Governance Structures Support New Ambitions?*, „The China Quarterly” 2017, t. 231, s. 662–684.

¹⁰ Art. 89 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

- Zmiana lub uchylanie niewłaściwych decyzji i zarządzeń lokalnych organów administracji państwowej różnych szczebli.
- Zatwierdzanie podziału geograficznego prowincji, regionów autonomicznych i miast bezpośrednio podlegających rządowi centralnemu oraz zatwierdzanie ustanowienia i podziału geograficznego autonomicznych prefektur, powiatów, powiatów autonomicznych i miast.
- Decydowanie o liczebności i rodzajach organów administracji oraz – zgodnie z przepisami prawa – powoływanie lub odwoływanie urzędników administracyjnych, ich szkolenie, ocena wykonywania przez nich zadań oraz wynagradzanie lub karanie.

Krajowa Komisja Rozwoju i Reform

Krajowa Komisja Rozwoju i Reform (KKRiR) stanowi agendę Rady Państwowej, a do jej zadań należą sprawy związane z kształtowaniem – tj. planowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem – działań związanych z szeroko rozumianą polityką regionalną, w tym zwłaszcza¹¹:

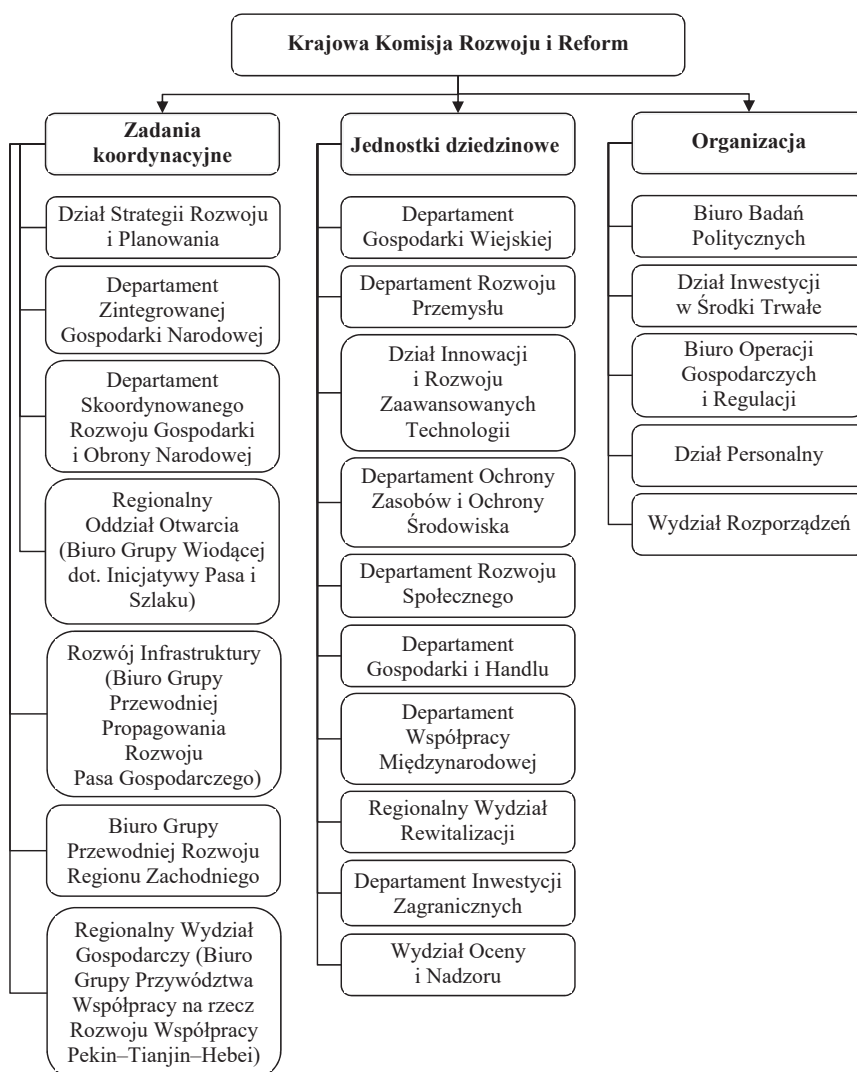
- Formułowanie i organizowanie wdrażania krajowych strategii rozwoju gospodarczego i społecznego, planów średnio- i długoterminowych oraz planów rocznych. Komisja jest odpowiedzialna za planowanie specjalne na szczeblu krajowym, planowanie regionalne, planowanie przestrzenne i krajowe planowanie rozwoju. Instytucja przedstawia projekty ustaw i rozporządzeń dotyczących krajowego rozwoju gospodarczego i społecznego, restrukturyzacji gospodarczej i otwarcia na świat.
- Proponowanie ogólnych celów rozwoju i związanych z nimi polityk przyspieszenia budowy nowoczesnego systemu gospodarczego oraz wspierania rozwoju wysokiej jakości. Organizowanie i prowadzenie dużych planów strategicznych, głównych polityk, dużych projektów oraz innych projektów i nadzoru, przedstawianie odpowiednich działań korygujących.
- Monitorowanie i prognozowanie tendencji rozwoju makroekonomicznego i społecznego oraz przedstawianie propozycji polityki makrokontroli. Zintegrowana koordynacja polityki makroekonomicznej i prowadzenie badania reakcji makroekonomicznych. Komisja odpowiada także za formułowanie i organizowanie wdrożenia odpowiednich polityk cenowych oraz formułowanie list nielicznych towarów kluczowych, cen usług i ważnych standardów opłat administrowanych przez państwo.
- Prowadzenie i całościowa koordynacja prac związanych z reformą systemu gospodarczego oraz przedstawianie odpowiednich propozycji reform.

¹¹ *Zhineng peizhi he nei she jigou* (职能配置与内设机构), <https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/bnpz/> (dostęp: 9.11.2021).

- Proponowanie strategii, planów, zapewnianie równowagi i tworzenie polityki optymalizacji strukturalnej w zakresie wykorzystania kapitału zagranicznego i inwestycji zagranicznych. Inicjatywa Pasa i Szlaku.
- Odpowiedzialność za całościowe zarządzanie inwestycjami państwowymi. Organizowanie środków na realizację inwestycji.
- Propagowanie wdrażania regionalnych strategii rozwoju, nowych strategii urbanizacji i głównych polityk oraz organizowanie formułowania odpowiednich planów i polityk regionalnych.
- Organizowanie i formułowanie całościowej polityki przemysłowej. Koordynowanie głównych zagadnień w rozwoju najważniejszych gałęzi przemysłu oraz koordynowanie odpowiednich planów rozwoju i głównych polityk.
- Propagowanie wdrażania strategii rozwoju opartej na innowacjach. Współpraca z odpowiednimi departamentami w celu opracowania planów i polityk upowszechniających innowacje i przedsiębiorczość oraz proponowania polityki rozwoju innowacji i wspierania nowego tempa rozwoju gospodarczego.
- Propagowanie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju, budowy i reformy cywilizacji ekologicznej oraz koordynowanie ochrony i odbudowy środowiska ekologicznego, ochrony i całościowego wykorzystania zasobów energetycznych.
- Współpraca z odpowiednimi departamentami w celu opracowania strategii i planów wspierania skoordynowanego rozwoju budownictwa gospodarczego i obronnego oraz koordynacji głównych zagadnień. Organizowanie i przygotowywanie planów mobilizacji gospodarki narodowej, koordynowanie i organizowanie realizacji odpowiednich prac krajowej mobilizacji gospodarczej.

Należy zaznaczyć, że KKRiR w celu realizacji powierzonych jej zadań podejmuje współpracę z innymi instytucjami. Jako przykład można wskazać na Ministerstwo Handlu, z którym współpracuje w zakresie ustalania zasad dostępu kapitału zagranicznego do chińskiego rynku, w tym wydawania wytycznych, zachęt w zakresie inwestowania w regionach centralnych i zachodnich Chin. Podobnie jest z Ministerstwem Finansów, które odpowiada za planowanie budżetu całego państwa, w tym działań powierzonych KKRiR, oraz za planowanie fiskalne. Współpraca z KKRiR obejmuje także Krajową Komisję Zdrowia – w zakresie polityki demograficznej, w tym płodności, i Krajowe Biuro Rezerwy Żywności i Materiałów – w celu zabezpieczenia strategicznych zasobów żywności. Krajowa Komisja Rozwoju i Reform podejmuje współdziałanie także z Krajową Agencją Energetyczną – w zakresie kształtowania zabezpieczenia energetycznego, w tym koordynacji polityki energetycznej z planowaniem rozwojowym kraju.

Wewnętrzna struktura organizacyjna KKRiR jest bardzo rozbudowana (schemat 2), biorąc pod uwagę zadania podstawowych komórek organizacyjnych. Jako bardzo istotne dla tej instytucji należy wskazać jednostki trudniące się



Schemat 2. Struktura organizacyjna Krajowej Komisji Rozwoju i Reform

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zhineng peizhi he nei she jigou* (职能配置与内设机构), <https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/bnpz/> (dostęp: 9.11.2021).

strategią i planowaniem: organizowaniem, formułowaniem i propagowaniem Krajowych Programów Reform (KPR), w tym budową jednolitego systemu planowania w całym kraju. Inne komórki zajmują się badaniem i monitorowaniem sytuacji makroekonomicznej, a także podejmowaniem działań związanych z funkcjonowaniem gospodarczym. Odrębne działy zajmują się reformami systemu inwestycji i finansowania, w tym organizacją centralnych funduszy na rzecz budowy dużych projektów infrastrukturalnych zatwierdzonych przez rząd

czy opracowywaniem strategii wykorzystania kapitału zagranicznego na rzecz realizacji dużych projektów inwestycyjnych. Z punktu widzenia współpracy z regionem istotnym elementem jest komórka organizacyjna określona jako Regionalny Wydział Gospodarczy, która zajmuje się propagowaniem wdrażania regionalnych strategii rozwoju. Wydział skupia się zwłaszcza na wspieraniu rewitalizacji, wprowadzaniu strategii w regionach zachodnich Chin, rewitalizacji północno-wschodniej części kraju i upowszechnianiu rozwoju skoordynowanego. Odrębna jednostka zajmuje się wdrażaniem Inicjatywy Pasa i Szlaku (tzw. Nowego Jedwabnego Szlaku).

Departament Zintegrowanej Gospodarki Narodowej trudni się formułowaniem i wprowadzaniem rocznych planów rozwoju społeczno-gospodarczego. Jego zadania to monitorowanie, analizowanie i prognozowanie sytuacji makroekonomicznej, przedstawianie propozycji politycznych dotyczących budowania nowoczesnej gospodarki i propagowanie rozwoju wysokiej jakości. Organizuje i formułuje poza tym katalog krajowych materiałów rezerwowych. Natomiast Departament Skoordynowanego Rozwoju Gospodarki i Obrony Narodowej zajmuje się formułowaniem strategii i planów wspierania skoordynowanego rozwoju budownictwa gospodarczego i obronnego oraz koordynowaniem istotnych kwestii związanych z obronnością. W tym zakresie koordynuje i organizuje wdrażanie krajowych działań związanych z mobilizacją gospodarczą w sytuacji zagrożenia publicznego. Inne komórki zajmują się gospodarką wiejską, przemysłem, innowacjami i zaawansowanymi technologiami (w tym rozwojem przemysłu cyfrowego), koordynowaniem wdrażania strategii rozwoju społecznego, wspieraniem zatrudnienia, w tym zabezpieczenia społecznego, kontrolowaniem cen kluczowych towarów, usług i środków produkcji¹².

2.2. Ustrój terytorialny państwa w świetle rozwoju regionalnego

Chiny są krajem unitarnym o scentralizowanym charakterze, stąd tylko częściowo rząd centralny dzieli się władzą ze strukturami terytorialnymi¹³. Z punktu widzenia doświadczeń historycznych chińskiego systemu politycznego jednym z głównych wyzwań jest utrzymanie jedności państwa i jego jednostek organizacyjnych w sytuacji transformacji systemu politycznego z jednej strony i zróżnicowania społeczno-gospodarczego – z drugiej. Doświadczenia historyczne Państwa Środka w zakresie decentralizacji i obecnego zróżnicowania (m.in. gospodarczego, społecznego, przestrzennego, kulturowego) prowadziły

¹² Ibidem.

¹³ Pei Li, Yi Lu, Jin Wang, *Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China*, „Journal of Development Economics” 2016, t. 123, s. 18–37.

do wewnętrznych partykularyzmów i powstawania sił odśrodkowych. W konsekwencji wielokrotnie dochodziło do wewnętrznego rozbicia politycznego czy wojen domowych¹⁴. Stąd tendencje decentralizacyjne są obecne w systemie politycznym o tyle, o ile nie zaczynają dominować partykularyzmy i siły odśrodkowe burzące spójność społeczny. Podobnie występujące przejawy centralizacji, które według władz kojarzone są z oczekiwanym spokojem społecznym, występują w takim stopniu, w jakim nie dominują problemy związane ze sterownością państwa, w tym struktur terytorialnych, a system zapewnia minimalny poziom adaptacyjności.

Przypomnieć należy, że konstytucja w kwestii podziału władzy na centralną i subnarodową (regionalną, pośrednią, lokalną) odwołuje się do zasady przywództwa rządu centralnego¹⁵ i pełnego zaangażowania struktur terytorialnych w politykę władz centralnych. Wskazuje to, że chiński system polityczny formalnoprawnie ma charakter bardzo scentralizowany. W praktyce jednak władze subnarodowe mogą kształtować własne polityki publiczne oparte na miejscowych uwarunkowaniach i preferencjach, o ile wspiera to oczekiwany przez centrum spójność społeczny i wzrost gospodarczy¹⁶. Stąd niesymetryczność różnego typu rozwiązań, w których ciągle dominuje centralizacja polityczna w wielu obszarach, ale jednocześnie – jak na Chiny – daleko idąca decentralizacja gospodarcza. Towarzyszy temu refleksja, że nie sposób traktować decentralizacji jako remedium na wszystkie problemy, a centralizacji – jako przyczyny niedomagań współczesnych Chin. Refleksja zatem podążać powinna w kierunku myślenia o tym, na jakim poziomie podejmować decyzje, implementować konkretne rozwiązania, aby wdrażanie także polityki regionalnej było optymalne. Zależy to od wielu czynników, również specyfiki, kultury organizacyjnej i układu instytucji chińskiego systemu politycznego. Chiński system ustroju terytorialnego ma charakter hierarchiczny, tzn. jednostki niższego rzędu co do zasady podległe są jednostkom wyższego rzędu. Stosownie do art. 95 konstytucji struktury terytorialne można podzielić na 4 poziomy¹⁷:

- prowincjonalny: prowincje (22 jednostki), regiony autonomiczne (5 jednostek), miasta wydzielone (4 jednostki), specjalne regiony administracyjne (2 jednostki) – *province*;
- prefekturalny: prefektury (okręgi), prefektury autonomiczne, miasta na prawach prefektury (łącznie 333 jednostki) – *prefecture*;

¹⁴ Scott Morton, Charlton Lewis, *Chiny. Historia i kultura*, przeł. Bogdan Zemanek, Kraków 2007, s. 113–245.

¹⁵ Zasada centralizmu demokratycznego zawarta w art. 3 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).

¹⁶ Jae Ho Chung, *Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China*, New York 2016, s. 3–14.

¹⁷ Zob. także: *China Statistical Yearbook 2019*, China Statistics Press, 2020; Marta Dargas, *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego*, Warszawa 2017, s. 228–229.

- powiatowy: powiaty, powiaty autonomiczne i miasta na prawach powiatu, dzielnice miast wydzielonych, prefekturalnych, poziom ten obejmuje także chorągwie w Mongolii Wewnętrznej (łącznie 2851 jednostek) – *county*;
- gminny: gminy, gminy miejskie, gminy mniejszości etnicznych, biura kwartałów w obrębie większych miast (łącznie 39 945 jednostek) – *township, town*.

Czterostopniowy podział administracyjny nie ma charakteru zupełnie jednolitego, ponieważ występuje tutaj wiele odstępstw, które są wynikiem odmienności etnicznych czy ekonomicznych (np. w układzie prowincje–regiony autonomiczne–miasta wydzielone). Podział administracyjny pozostaje także pod wpływem struktur KPCh, ponieważ różnice w partyjnej hierarchii mają wpływ na formalne relacje między poszczególnymi jednostkami administracyjnymi. Partia nie jest tworem jednolitym, ale środowiskiem, w którym ścierają się różne frakcje. Wspomniane gry frakcyjne znajdują odzwierciedlenie również na poziomie lokalnym. Jedynie na poziomie regionalnym przyjmuje się podział na 22 prowincje¹⁸ oraz pięć regionów autonomicznych (Guangxi, Mongolia Wewnętrzna, Tybet, Xinjiang, Ningxia). Status formalny tych ostatnich nie różni się znacznie od pozostałych prowincji, z tym że zamieszkują je zwarte grupy mniejszości etnicznych, a uhonorowanie ich statusu w taki sposób ma stwarzać pozory specjalnego traktowania praw mniejszości etnicznych¹⁹. Regiony autonomiczne zamieszkane przez mniejszości etniczne cieszą się w rzeczywistości mniejszą autonomią administracyjną, ponieważ rząd centralny jest podejrzliwy wobec takich wrażliwych politycznie regionów jak Tybet czy Xinjiang. Nie zmienia to faktu, że obszary te są źródłem podstawowych surowców, a władze prowincji są zależne od znacznej pomocy finansowej ze strony rządu centralnego. Kolejne jednostki mające status prowincji to tzw. miasta wydzielone, podległe bezpośrednio władzy centralnej, czyli Pekin, Tianjin, Szanghaj oraz Chongqing. Do tego należy dodać 2 specjalne regiony administracyjne: Hongkong i Makau, kontrolowane przez władze centralne, mające jednak pewną autonomię w podejmowaniu decyzji ze względu na niepełne zintegrowanie z systemem kontroli Komunistycznej Partii Chin²⁰. Trudno mówić o jednolitym schemacie funkcjonowania poszczególnych prowincji, podobnie jak regionów

¹⁸ Władze Chin traktują Tajwan jako 23 prowincję.

¹⁹ Michał Bogusz, Jakub Jakubowski, *Komunistyczna Partia Chin i jej państwo. Konserwatywny zwrot Xi Jinpinga*, Warszawa 2019, s. 137.

²⁰ Odnosnie statusu Hongkongu i Makau stosuje się konstytucyjną zasadę „jeden kraj – dwa systemy”, co oznacza pewien stopień autonomii, jednakże pod nadzorem władz Pekinu. Celem władz w Pekinie jest pełna unifikacja specjalnych regionów administracyjnych. Por. Rao Geping, Wang Zhenmin, *Hong Kong's 'One Country, Two Systems' Experience under the Basic Law: Two Perspectives from Chinese Legal Scholars*, „Journal of Contemporary China” 2007, t. 16, nr 52, s. 341–358; Lo Shiu Hing, *Comparative Political Systems: The Cases of Hong Kong and Macau*, „Journal of Contemporary Asia” 1995, t. 25, nr 2, s. 254–271; *The Practice of the "One Country, Two Systems" Policy in the Hong Kong Special Administrative Region*, <http://ls.chineseembassy.org/eng/ci/t1164027.htm> (dostęp: 20.03.2021).

autonomicznych i miast wydzielonych. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto, że do 31 jednostek szczebla prowincjonalnego zalicza się 22 prowincje, 5 regionów autonomicznych oraz 4 miasta wydzielone.

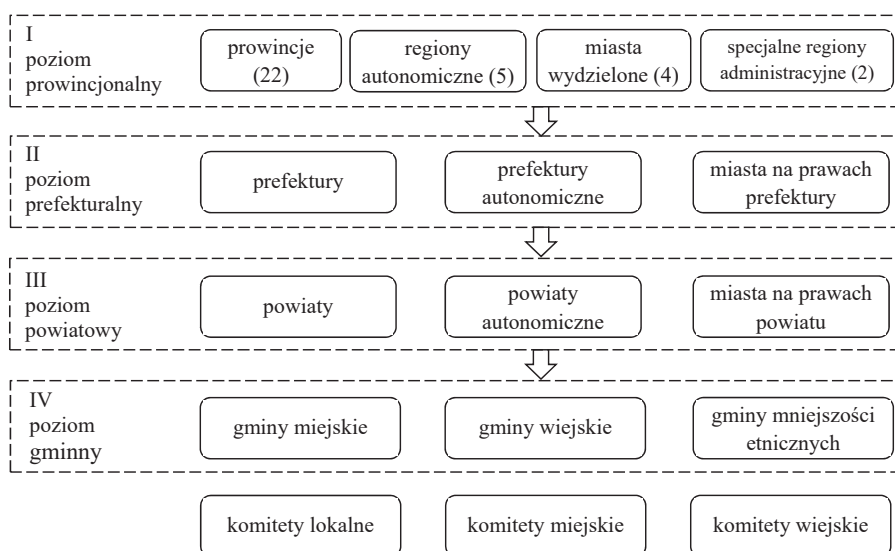
Poziom prefektury rozwinął się w systemie politycznym Chin po 1949 roku w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych na wyższym szczeblu, tj. prowincji. Gwałtowny proces urbanizacji doprowadził do tego, że prawie wszystkie miasta w Chinach są obecnie jednostkami na poziomie prefektur, ustanowionymi jako centra wzrostu, które oddziałują na swoje otoczenie, głównie okoliczne obszary wiejskie. Inną specyfiką podziału administracyjnego Chin są miasta na prawach prefektury, tj. miasta, które ze względu na swój potencjał, głównie ekonomiczny, otrzymały specjalny status. Sprowadza się to do podlegania bezpośredniemu zarządowi władz prowincji, a nie prefekturze. Z tego względu są często zaliczane do pierwszego poziomu prowincjonalnego. Ponieważ podlegają one prowincjom, a nie bezpośrednio władzy centralnej, zaliczono je umownie do poziomu prefekturalnego (schemat 3). Miasta wydzielone na prawach prefektury są to często ważne ośrodki przemysłowe, nierzadko wydzielone strefy przemysłowe kluczowe dla rozwoju regionalnego danej prowincji. Miasta te otrzymują od władz centralnych specjalne przywileje administracyjne w zakresie rozwoju gospodarczego i regulacji, dzięki czemu są bardziej niezależne od władz prowincji²¹. Mimo że stosownie do postanowień chińskiej konstytucji wyróżniamy 4 poziomy struktur terytorialnych, to nieformalnie 5 poziom stanowią lokalne komitety (miejskie i wiejskie). Nie są one jednak oficjalnymi strukturami państwowymi.

Włodarze poszczególnych jednostek administracyjnych są przedstawicielami władzy państwowej w terenie, działającymi jako terenowe rządy ludowe (z trzyletnią lub pięcioletnią kadencją). Kongresy ludowe i rządy ludowe są ustanawiane w prowincjach, gminach bezpośrednio podlegających rządowi centralnemu, powiatach, miastach, okręgach gminnych, gminach miejskich, gminach narodowościowych i miastach. Sposób organizacji kongresów społeczności lokalnych został określony w odpowiednich ustawach²².

Funkcjonowanie struktur terytorialnych w Chinach reguluje konstytucja (art. 95–110) oraz ustawa z dnia 1 czerwca 1972 roku o organizacji lokalnych zgromadzeń przedstawicieli ludowych szczebli oraz lokalnych rządów ludowych wszystkich szczebli. Władzę w strukturach terytorialnych stanowią Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (ZPL). Zgromadzenia prowincji, regionów autonomicznych i miast wydzielonych, jak również prefektur i prefektur autonomicznych, wyłaniane są w wyborach pośrednich, w których uczestniczą członkowie ZPL niższych szczebli. Kadencja ZPL na szczeblu prowincjonalnym

²¹ Dirk Schmidt, Sebastian Heilmann, *Provincial- and Municipal-Level Governments*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political System*, Lanham–Boulder–New York–London 2017, s. 85.

²² Art. 95 konstytucji ChRL, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm (dostęp: 9.11.2021).



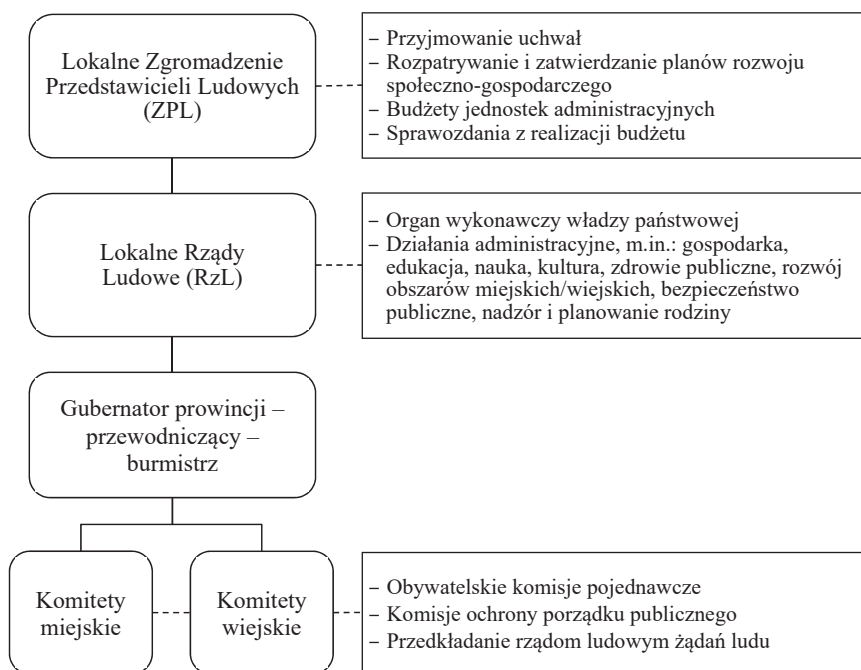
Schemat 3. Układ struktur terytorialnych w ChRL w perspektywie polityki regionalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tony Saich, *Governance and Politics of China*, London–New York 2015, s. 157; *China Statistical Yearbook 2020*, China Statistics Press, 2021; *An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries*, http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/index_e.html (dostęp: 9.11.2021); Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, *Understanding China's Political System*, [w:] Camelia L. Jacoby (red.), *China's Political System Features, Institutions, and Leaders*, New York 2014, s. 12; Guo Qingwang, Jia Junxue, *Structural Reform in China's Regional Governments*, t. 1, Hong Kong 2013, s. 17.

wynosi 5 lat, na niższym szczeblu – 3 lata. Powiatowe, miejskie, gminne i dzielnicowe ZPL wyłania się w wyborach bezpośrednich, a czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom z chwilą ukończenia 18 lat. Taki system sprawia, że wybory ZPL wyższego szczebla, np. prowincji, nie mają charakteru konkurencyjnego.

Organem wykonawczym w ramach poszczególnych jednostek administracyjnych są Rządy Ludowe (RzL) wybierane przez ZPL na danym poziomie struktur lokalnych (art. 105 konstytucji). Lokalne RzL są jednocześnie lokalnymi organami administracji państwowej. Na czele danej struktury lokalnej stoi – w zależności od szczebla – gubernator prowincji, przewodniczący regionu autonomicznego, burmistrz, który jednocześnie przewodniczy lokalnemu Rządowi Ludowemu. Władze lokalne na poziomie lub powyżej szczebla powiatu, w granicach ich władzy przewidzianej przez prawo, zarządzają w swoich obszarach administracyjnych sprawami w zakresie gospodarki, edukacji, nauki, kultury, zdrowia publicznego, kultury fizycznej, rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, finansów, spraw cywilnych, bezpieczeństwa publicznego, spraw narodowościowych, administracji sądowej, nadzoru i planowania rodziny. Rządy Ludowe miast realizują uchwały ZPL na odpowiednich szczeblach, a także

decyzje i zarządzenia państwowych organów administracyjnych na następnym wyższym szczeblu i prowadzą prace administracyjne w swoich obszarach administracyjnych. Rządy Ludowe prowincji i gmin podległe bezpośrednio rządowi centralnemu decydują o utworzeniu i geograficznym podziale miast (art. 107–108 konstytucji).



Schemat 4. Typowa struktura władz lokalnych oraz jej główne zadania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marta Dargas, *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego*, Warszawa 2017, s. 168–171.

Poszczególne jednostki podziału administracyjnego mają charakter w pewnym stopniu hierarchiczny (schemat 4). Jest tak, ponieważ RzL wyższego szczebla mogą anulować postanowienia administracji niższego szczebla (art. 108 konstytucji). Administracja lokalna podlega zatem zarówno zgromadzeniu ludowemu odpowiedniego szczebla, jak i wyższego szczebla. Ta podwójna zależność powoduje brak samorządności w sensie formalnym²³. Potwierdza to organizacja chociażby finansów publicznych władz lokalnych. Zasadą jest, że dany szczebel władzy lokalnej wpływa na kształtowanie finansów na niższym szczeblu władzy, co naturalnie dodatkowo komplikuje stosunki między poszczególnymi poziomami administracyjnymi. Określa się to często jako „zarządzenie na niższym

²³ Jan Rowiński, Wojciech Jakóbiec, *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006, s. 73.

poziomie”, dlatego nie ma w pełni zunifikowanego systemu finansów publicznych na poziomie lokalnym, obejmującego relacje rządu z władzami lokalnymi oraz władz lokalnych między sobą. W relacjach finansowych dominującą rolę odgrywa polityka centralna Rady Państwowej. Stąd w odniesieniu do struktur terytorialnych ChRL bardziej adekwatne jest mówienie o „władzy lokalnej”, która nie ma cech samorządu. W wydaniu chińskim obejmuje ona wszystkie podmioty władzy – z wyjątkiem rządu centralnego – począwszy od prowincji i poniżej tego poziomu, uwzględniając bliski związek między rządami prowincji a rządem centralnym²⁴.

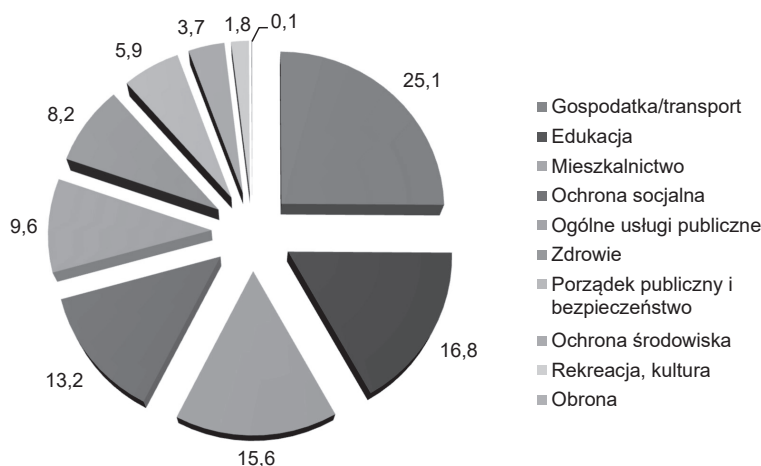
Najniższy poziom władz lokalnych stanowią komitety mieszkańców miast i komitety mieszkańców wsi. Przewodniczący, wiceprzewodniczący i członkowie każdego komitetu mieszkańców są wybierani przez mieszkańców. Relacje między mieszkańcami a komitetami mieszkańców i mieszkańców wsi oraz oddolnymi organami władzy państwowej są określone przez prawo. Komitety mieszkańców powołują obywatelskie komisje do spraw mediacji, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego i innych spraw w celu zarządzania sprawami publicznymi i usługami socjalnymi na swoim terenie. Podejmują się także mediacji w sporach cywilnych, pomocy w utrzymaniu porządku publicznego oraz przekazywania opinii i żądań mieszkańców czy przedstawiania sugestii RzL (art. 111 konstytucji).

Zgodnie z prawem wsie nie stanowią części struktury państwa, ale są „autonomiczne” i wspólnie administrują gruntami. Autonomia ta bywa także opacznie rozumiana w praktyce administracyjnej lokalnych struktur, najczęściej jako „autonomia pod przywództwem gminy”. Stąd wioski są ściśle monitorowane przez gminy. Gminy nadzorują finanse wsi, decydują o planach jej rozwoju, zatwierdzają wyniki wyborów wiejskich, mianują sekretarzy partii na wsiach i monitorują wypełnianie zadań w takich obszarach, jak planowanie narodzin, rozwój gospodarczy czy zwalczanie kultów religijnych. Stosownie do ustawy o komitetach miejskich z 1988 roku wioski mają zagwarantowaną samorządność administracyjną, a raz na 3 lata przeprowadzanie wyborów do komitetów wiejskich. Tutaj – w odróżnieniu od lokalnych ZPL – wybory mają w założeniu charakter konkurencyjny, ponieważ każdy mieszkaniec wsi, który ukończył 18 rok życia, ma prawo do głosowania i bycia wybranym. Praktyka wskazuje na częstą ingerencję gminy w selekcję i nominację kandydatów do wyborów na wsi oraz na ich wynik. Gminy czasami sprzeciwiają się wyborowi niepożądanych kandydatów lub aresztują kandydatów wybranych przez wieś. Zdarzają się sytuację, w których wybrani przedstawiciele zostają usunięci z powodu tego, że chłopcy nie mieli „wystarczających kwalifikacji, aby wybrać właściwe osoby”²⁵.

²⁴ Jianxing Yu, *Introduction: Local Governance in China-Past, Present, and Future*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019, s. 7.

²⁵ Thomas Heberer, *Local Cadres*, [w:] ibidem, s. 167.

W ostatnich latach samorządność na poziomie lokalnych komitetów jest stopniowo ograniczana. Jako przykład można wskazać opinię Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin (KC KPCh) oraz Rady Państwowej w sprawie ustanowienia i doskonalenia systemu, mechanizmu i polityki na rzecz integracji miast i wsi z 25 maja 2019 roku²⁶, w ramach której przewidziano wzmocnienie pozycji lokalnych struktur partyjnych kosztem lokalnych komitetów. Rozwiązanie idące w kierunku połączenia funkcji przewodniczącego lokalnego komitetu ze stanowiskiem lokalnego sekretarza KPCh – pod pretekstem poprawy mechanizmu zarządzania obszarami wiejskimi czy wprowadzenia praworządności na poziomie lokalnym – stanowi niewątpliwie przykład centralizacji i odejścia od praktykowania elementów demokratyzacji na najniższym poziomie administracyjnym. Analogiczna dominacja KPCh ma także dotyczyć zbiorowych organizacji gospodarczych czy spółdzielni gospodarczych. W tym kontekście jedynym instrumentem oddolnej inicjatywy noszącej cechy samorządności może być zapowiedź zwiększenia znaczenia systemu konsultacji na poziomie lokalnym, szczególnie na obszarach wiejskich.



Wykres 3. Procentowy rozkład wydatków wszystkich szczebli władz subnarodowych w Chinach (2016)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *2019 Edition of the World Observatory of Subnational Finance and Investment, Country Profiles*, The World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2019, s. 173, http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (dostęp: 9.11.2021).

Ustanawiając ściślejszą kontrolę nad finansami i rozwojem wsi, gminy jednocześnie wzmacniają swoją kontrolę nad wioskami. Wydatki na wieś powyżej

²⁶ *Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu jianli jianquan chengxiang ronghe fazhan tizhi jizhi he zhengce tixi de yijian* (中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见), http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm (dostęp: 9.11.2021).

określonej kwoty muszą być zatwierdzone przez władze gminy. Ma to na celu zapobieżenie złemu zarządzaniu finansami i malwersacjom ze strony wiejskich kadr oraz dalszemu zadłużaniu się wsi. Jednak wiele kadr i wiosek uważa to za naruszenie autonomii wsi. Ponadto rosnąca ingerencja i presja ze strony gmin znacznie zmniejszyła entuzjazm kadr wiejskich. W tym samym czasie opór wiosek wzrósł, co czyni ich administrowanie coraz trudniejszym²⁷.

Należy zaznaczyć, że współczesny kształt ustroju terytorialnego Chin naturalnie odzwierciedla, choć w ograniczonym stopniu, wielowiekową tradycję, ale praktyczny kształt zadań poszczególnych struktur administracyjnych w ostatnich 4 dekadach jest pokłosiem reform gospodarczych. Realne funkcjonowanie struktur terytorialnych opiera się na kalkulacji w zakresie wzrostu gospodarczego i rozwiązywaniu także doraźnych problemów. Regiony i miasta autonomiczne są tego przykładem, poszczególne jednostki otrzymują nadaną im autonomię. W praktyce jednak nie ma ona większego znaczenia w codziennym administrowaniu tak dużym krajem. Władze na każdym poziomie struktury terytorialnej mają charakter uniwersalny i odpowiadają za świadczenie usług publicznych i sprawy lokalne, a przede wszystkim za wzrost gospodarczy. Do tego należy dodać administrację sądowniczą i urbanizację. Tak czy inaczej władze subnarodowe pełną funkcje wykonawcze rządu centralnego. Zadaniem poszczególnych tych władz jest wdrażanie polityk na obszarze ich jurysdykcji. Potwierdza to fakt, że największą pozycją budżetową wszystkich władz subnarodowych są działania związane z kreowaniem wzrostu gospodarczego (wykres 3).

2.3. Prowincja: podmiot czy przedmiot polityki regionalnej?

Analizując rolę władz szczebla prowincjonalnego w systemie polityki regionalnej Chin, należy zwrócić uwagę na pozycję polityczną i formalną gubernatorów i sekretarzy prowincjonalnych Komunistycznej Partii Chin. Liderów władz szczebla prowincjonalnego nie wyłania się w ramach konkurencyjnych procedur wyborczych, ale w wewnątrzpartyjnej selekcji. W praktyce gubernatorzy jako włodarze prowincji są bardzo mobilni geograficznie – przeniesienie gubernatora z jednej prowincji do drugiej może być karą za słabe wyniki bądź nagrodą za wyjątkowo dobre osiągnięcia w zarządzaniu daną prowincją. O politycznej mobilności przywódców prowincji decydują nie tylko ruchy polityczne w łonie KPCh, ale także wyniki gospodarcze przywódców prowincji. Im gorsze wyniki gospodarcze, tym bardziej prawdopodobne jest, że lider prowincji zostanie zdegradowany²⁸. Prowincje nierzadko stanowią zasoby kadrowe, z których

²⁷ Ibidem.

²⁸ Bo Zhiyue, *Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders*, „Journal of Contemporary China” 1996, t. 5, s. 12.

wywodzą się późniejsi członkowie organów centralnych KPCh, takich jak Komitet Polityczny czy Komitet Wykonawczy (Stały). Rola liderów jest duża, biorąc pod uwagę fakt, że w 2020 roku tylko 5 gubernatorów było jednocześnie członkami Biura Politycznego Komunistycznej Partii Chin (BP KPCh). Czyni to z gubernatorów członków BP KPCh istotnych graczy politycznych. Bez względu na to formalnie liderzy prowincji mają zbliżoną rangę administracyjną do ministrów rządowych.

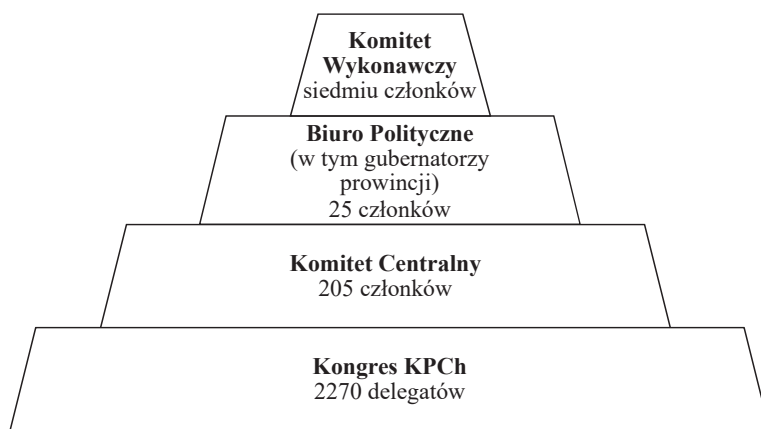
Biorąc pod uwagę podwójną obecność KPCh i organów rządowych na każdym szczeblu chińskiej hierarchii politycznej, należy uznać, że władza w prowincji należy do sekretarza komitetu KPCh i gubernatora. Mają oni prawo do zatwierdzania polityki prowincji i kierowania nią, przydzielania zasobów i regulowania prowadzenia działalności gospodarczej²⁹. Gubernator może być usunięty lub awansowany przed końcem kadencji, może także kandydować na kolejną kadencję, która zależy od jego wyników lub innych względów politycznych. W praktyce kadencja najwyższego urzędnika władz szczebla prowincjonalnego wynosi średnio od 3 do 5 lat³⁰. Zmiany na stanowiskach (fluktuacje) gubernatora oraz sekretarza prowincjonalnego KPCh nie są zbyt częste, a dokonują się w roku posiedzenia Kongresu KPCh lub w ciągu roku od terminu posiedzenia. W okresie 2000–2013 posiedzenia Kongresu KPCh przypadały na lata 2002, 2007 i 2012. W 2002 roku było 12 zmian, w 2003 – 17 zmian, w 2007 – 17 zmian, w 2008 – 19 zmian, w 2012 – 9 zmian, w 2013 roku były zaś 24 zmiany. W całym przywołanym okresie średnia fluktuacja kluczowych kadr w 31 prowincjach wyniosła 35,94%, przy czym wahała się od 3,23% w 2009 do aż 77,42% w 2013 roku³¹. Warto dodać, że w ostatnich latach zmiany na stanowiskach gubernatora oraz sekretarza prowincjonalnego KPCh następują znacznie częściej, co przypisuje się kampanii antykorupcyjnej realizowanej pod hasłem walki z „tygrysami i muchami”, w rzeczywistości zaś są one przejawem konfrontacji frakcyjnej w łonie partii³².

²⁹ Charles J.P. Chen, Zengquan Li, Xijia Su, Zheng Sun, *Rent-Seeking Incentives, Corporate Political Connections, and the Control Structure of Private Firms: Chinese Evidence*, „Journal of Corporate Finance” 2011, t. 17, nr 2, s. 229–243.

³⁰ Hongbin Li, Li-An Zhou, *Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China*, „Journal of Public Economics” 2005, t. 89, nr 6–7, s. 1743–1762.

³¹ Danlu Bu, Chenyu Zhang, Philip T. Lin, Fang Hu, *Political Uncertainty, Institutions and Accounting Conservatism: Evidence from the Provincial Leader Turnover in China*, „Spanish Journal of Finance and Accounting” 2020, t. 49, nr 4, s. 406.

³² Jiaqi Liang, Laura Langbein, *Linking Anticorruption Threats, Performance Pay, Administrative Outputs, and Policy Outcomes in China*, „Public Administration” 2018, t. 97, nr 1, s. 177–194; Siqin Kang, Jiangnan Zhu, *Do People Trust the Government More? Unpacking the Distinct Impacts of Anticorruption Policies on Political Trust*, „Political Research Quarterly” 2021, t. 74, nr 2, s. 434–449; Elizabeth Quade, *The Logic of Anticorruption Enforcement Campaigns in Contemporary China*, „Journal of Contemporary China” 2007, t. 16, nr 50.



Schemat 5. Hierarchia KPCh na poziomie krajowym a pozycja polityczna gubernatora prowincji w 2012 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, *Understanding China's Political System*, [w:] Camelia L. Jacoby (red.), *China's Political System Features, Institutions, and Leaders*, New York 2014, s. 27.

Departament Organizacji KPCh w Pekinie decyduje o nominacjach i awansach wszystkich prowincjonalnych sekretarzy partii i gubernatorów oraz rutynowo przenosi przywódców prowincji z prowincji do prowincji czy na stanowiska poza nimi w Pekinie, aby upewnić się, że nie tworzą regionalnych sił politycznych. Z tego samego powodu KPCh stara się również, aby granice okręgów wojskowych nie pokrywały się z granicami prowincji. Wpływ Pekinu na prowincje obejmuje prerogatywę wysyłania Centralnej Komisji Dyscyplinarnej Kontroli Partii do prowincji w celu zbadania zarzutów korupcyjnych oraz do wysyłania Biura Audytu Generalnego do prowincji w celu sprawdzenia ksiąg rachunkowych³³.

Poza opisaną wyżej strukturą władz prowincji trzonem regionów są prowincjonalne komitety KPCh. Mają odgrywać przewodnią rolę we wszystkich aspektach polityki, gospodarki, kultury³⁴ i rozwoju społecznego na poziomie prowincji. Są odpowiedzialne za rekomendowanie kandydatów na głównych przywódców kongresów i rządów w regionach. W ostatnich latach prowincjonalne komitety partyjne są coraz bardziej zaangażowane w prace zjazdów ludowych w prowincjach. W wielu prowincjach sekretarz prowincjonalny KPCh pełni również funkcję przewodniczącego stałej komisji Prowincjonalnego Zjazdu Ludowego³⁵.

³³ Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, *Understanding China's...*, op. cit., s. 13.

³⁴ Na temat polityki kulturalnej por. Dikun Xie, Ye Chen (red.), *Chinese Dream and Practice in Zhejiang – Culture*, Singapore 2019.

³⁵ Zhiyue Bo, *Governing China in the Early 21st Century: Provincial Perspective*, „Journal of Chinese Political Science” 2002, t. 7, s. 165–166.

Tak jak w innych krajach o charakterze unitarnym chińskie prowincje nie mają ani własnych konstytucji, ani – jak już wspomniano – uprawnień do powoływania swoich przywódców. Mimo to za przyzwoleniem władz centralnych kształtują miejscową politykę fiskalną, dysponują więc własnymi źródłami dochodu. Sprawia to, że ich wydatki stanowią istotną część całkowitych wydatków publicznych, a zatem także rządowych. Dotyczy to takich obszarów, jak edukacja, zdrowie, ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, zabezpieczenie społeczne i opieka społeczna. W tych wydatkach partycypują także administracje niższego szczebla (powiaty, gminy). Władze centralne w Pekinie często starają się narzucić swoją wolę prowincjom. Ministerstwa centralne prowadzą swoje biura w prowincjach, ale urzędnicy tam pracujący podlegają zarówno macierzystemu ministerstwu w Pekinie, jak i kierownictwu prowincji. W wypadku konfliktu priorytetów dyrektorzy takich biur stawiają na pierwszym miejscu interesy kierownictwa prowincji, głównie dlatego, że to ono kontroluje przydzielanie personelu. Chiny mają jednak unitarny system polityczny, a nie federalny, więc w sytuacji konfliktu ostatecznie Pekin ma głos decydujący. Inną istotną prerogatywą prowincji jest prawo do uchwalania własnych przepisów, które muszą być zgodne z prawem krajowym. W praktyce prawo lokalne interpretuje prawo krajowe lub je rozszerza³⁶.

Prowincje – choć formalnie mają taką samą rangę administracyjną – ze względu na swoje cechy charakteryzują się odmienną wagą polityczną. Zróżnicowania między prowincjami, a nawet wewnątrz nich, są olbrzymie³⁷. Niektóre z nich – z uwagi na zajmowaną powierzchnię oraz zamieszkującą je liczbę ludności czy dostęp do zasobów naturalnych – mogłyby stanowić odrębne państwa. Aż 6 jednostek szczebla prowincjonalnego ma powyżej 70 milionów mieszkańców: Hebei (75,5 miliona), Jiangsu (80,5 miliona), Shandong (100,4 miliona), Henan (96 milionów), Guangdong (113,4 miliona), Sichuan (83,4 miliona); dla kontrastu Tybet liczy jedynie 3,4 miliona mieszkańców przy powierzchni 1,2 miliona kilometrów kwadratowych. Niektóre jednostki szczebla prowincjonalnego, takie jak Szanghaj, stanowią koło zamachowe chińskiej gospodarki ze względu na PKB *per capita* (w 2018 roku w Szanghaju było to 134 818 juanów w porównaniu z najbiedniejszą prowincją Gansu z PKB *per capita* 31 271 juanów). Potęga gospodarcza jednostek szczebla prowincjonalnego, takich jak Szanghaj i Guangdong, czyni je ważnymi ośrodkami dla władzy centralnej. Szanghaj stanowi więc istotne źródło dochodów dla finansów publicznych. Stąd nie brak komentarzy³⁸, że Pekin w procesie transformacji był zainteresowany głównie redystrybucją bogactwa prowincji Guangdong. Tymczasem biedny Tybet i inne słabo zaludnione prowincje graniczne są także ważne dla centrum

³⁶ Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, *Understanding China's...*, op. cit., s. 11.

³⁷ Nicolaas Groenewold, Anping Chen, Guoping Lee, *Linkages Between China's Regions: Measurement and Policy*, Cheltenham–Northampton 2008, s. 8–10.

³⁸ Tony Saich, *Governance...*, op. cit., s. 159.

ze względów strategicznych. Zajmują one ok. 60% powierzchni, a zamieszkuje je tylko 6% populacji i stanowią ojczyznę dla wielu mniejszości narodowych.

Jak już wskazano, prowincje są bardzo zróżnicowane pod względem populacji czy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także kulturowego. Władze regionalne nie tylko świadczą różne usługi publiczne dla obywateli, ale także poprawiają wydajność działań władzy centralnej w kierunku zwiększenia efektywności administracji państwowej i zarządzania publicznego. W porównaniu z administracją centralną władze regionalne mają ograniczone kompetencje. Z ważniejszych kwestii formułują regionalną politykę podatkową oraz są upoważnione do ustanawiania prawa lokalnego. Powyższe odzwierciedla ukształtowanie kompetencji w państwie unitarnym, które są zazwyczaj mniejsze niż w państwie o charakterze federalnym. Władze regionalne koncentrują się na egzekwowaniu swoich funkcji fiskalnych, takich jak alokacja zasobów, dystrybucja dochodów czy stabilizacja lokalnej ekonomii. Władze regionalne są ponadto dobrym źródłem informacji w zakresie preferencji obywateli i kosztów usług publicznych na obszarze swojego administrowania. Biorąc na siebie dużą odpowiedzialność za alokację zasobów, mają wpływ na jakość usług publicznych, która może skutkować wzrostem zabezpieczenia społecznego³⁹.

Nie ma jednak wątpliwości, że na poziomie regionalnym odpowiedzialność za alokację zasobów zależy od preferencji władz regionalnych, ekonomii skali, występujących w regionie czynników produkcji czy wielkości finansowania⁴⁰. Przywódcom chińskich prowincji powierzono znaczne uprawnienia w odniesieniu do alokacji zasobów, takich jak kredyt, grunty, stanowienie prawa i egzekwowanie władzy w jednostkach podlegających ich jurysdykcji. Z punktu widzenia przedsiębiorstw, które zainteresowane są dobrymi relacjami z władzami prowincji, te prerogatywy są kluczowe. Przewodzący komitetowi prowincjonalnemu KPCh sekretarz partii w praktyce stanowi reprezentację rządu centralnego w regionie i jego realna pozycja polityczna jest na tyle znacząca, że zdecydowanie dominuje nad gubernatorem. Gubernatorzy zazwyczaj zajmują się konkretnymi sprawami administracyjnymi w podległej im jurysdykcji. Gubernator jest szefem administracyjnym komórek organizacyjnych władz szczebla prowincjonalnego, m.in. wydziałów, biur, gabinetów, komisji. Formalnie wybierany jest przez Prowincjonalne Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych na pięcioletnią kadencję, stoi na czele Rządu Ludowego szczebla prowincjonalnego i jest odpowiedzialny za koordynację jego prac. Wspomniany Rząd Ludowy implementuje decyzje Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych i jest przed nim odpowiedzialny. Stosownie do chińskiej konstytucji Rząd Ludowy szczebla prowincjonalnego podlega kierownictwu Rady Państwowej, która ma prerogatywy do odwołania „nieodpowiednich” decyzji podejmowanych przez

³⁹ Guo Qingwang, Jia Junxue, *Structural Reform...*, op. cit., s. 4.

⁴⁰ Ziyin Zhuang, Wei Zou, *Gonggong zhichu neng fou cujin jingji zengzhang* (公共支出能否促進經濟增長), „Guanli Shijie” (管理世界) 2003, nr 7, s. 14–16.

władze szczebla prowincjonalnego. Stosunkowo rzadko dochodzi o upublicznienia sporów kompetencyjnych między rządem centralnym a władzami szczebla prowincjonalnego, które można udokumentować. Występujące rozbieżności rozwiązywane są po cichu i nieformalnie, zanim zostaną ogłoszone ostateczne decyzje⁴¹. Stąd nierzadko rozwiązania formalnoprawne mają charakter wtórny w stosunku do praktykowanych rozwiązań.

Praktyka pokazuje, że środowisko biznesowe jest dość wrażliwe na zmiany na stanowisku zarówno gubernatora, jak i sekretarza KPCh na prowincji, stanowi to bowiem zagrożenie dotychczas utrzymywanych relacji. Jest tak dlatego, że o alokacji kapitału przesądzają decyzje polityczne, czego potwierdzeniem jest fakt, że w przeszłości masowo inwestowano w te same gałęzie przemysłu. W związku z tym lokalne przedsiębiorstwa mogą w razie potrzeby dostosować swój proces inwestycyjny do sytuacji związanej ze zmianą personalną liderów prowincji. Nierzadko firmy są w stanie tak kształtować działalność gospodarczą, aby zyskać przychylność nowych władz, np. zwiększając skalę inwestycji, o ile jest ona niezbędna do oceny osiągnięć kadrowych nowo powołanego gubernatora. Działa to także w drugą stronę – jeśli istnieje duże prawdopodobieństwo, że gubernator danej prowincji zostanie usunięty, to podmioty gospodarcze liczące na zasoby będące w dyspozycji władz szczebla prowincjonalnego powstrzymują się od rozwijania szerokiej działalności inwestycyjnej. Dzieje się tak dlatego, że firmy postrzegają zmianę polityczną na kluczowych stanowiskach w regionie jako niepewność, wobec tego są w stanie czasowo zmniejszyć swoją aktywność w oczekiwaniu na nominacje nowych osób na kluczowe stanowiska⁴².

Relacja władz prowincji z przedsiębiorcami to jedno, innym aspektem, niesłyszane ważnym dla rozwoju tej jednostki administracyjnej, są stosunki z władzami centralnymi. Od czasu rozpoczęcia reform gospodarczych w 1978 roku relacje te stały się bardziej złożone, ponieważ rozwój gospodarczy notowany w poszczególnych prowincjach daje większe możliwości kreatywnego przywództwa niż w przeszłości. Prowincje kontrolują ogromne zasoby, co z punktu widzenia rozwoju gospodarczego nieznacznie pomniejsza autorytet władz centralnych. Relacje władz centralnych i prowincji niekonieczne stanowią układ o charakterze zero-jedynkowym. Prowincje mają zdecydowanie więcej do zyskania, pozostając w relacjach współpracy z władzą centralną, niż gdyby podejmowały wysiłki w kierunku niezależności. Ogólnie prowincje zaakceptowały koncepcję, że każda z nich powinna rozwijać swoje przewagi komparatywne, lecz jako element scentralizowanego programu reform gospodarczych⁴³. W takim układzie oprócz dobrych relacji z Pekinem liczą się cechy naturalne prowincji

⁴¹ Dirk H. Schmidt, Sebastian Heilmann, *Provincial...*, op. cit., s. 88.

⁴² Danlu Bu, Chenyu Zhang, Philip T. Lin, Fang Hu, *Political Uncertainty...*, op. cit., s. 395–426.

⁴³ Tony Saich, *Governance...*, op. cit., s. 160.

(np. zasobność w zasoby) oraz umiejętności polityczne przywódców prowincji w budowaniu konkurencyjności regionu, a także podnoszenia jakości życia.

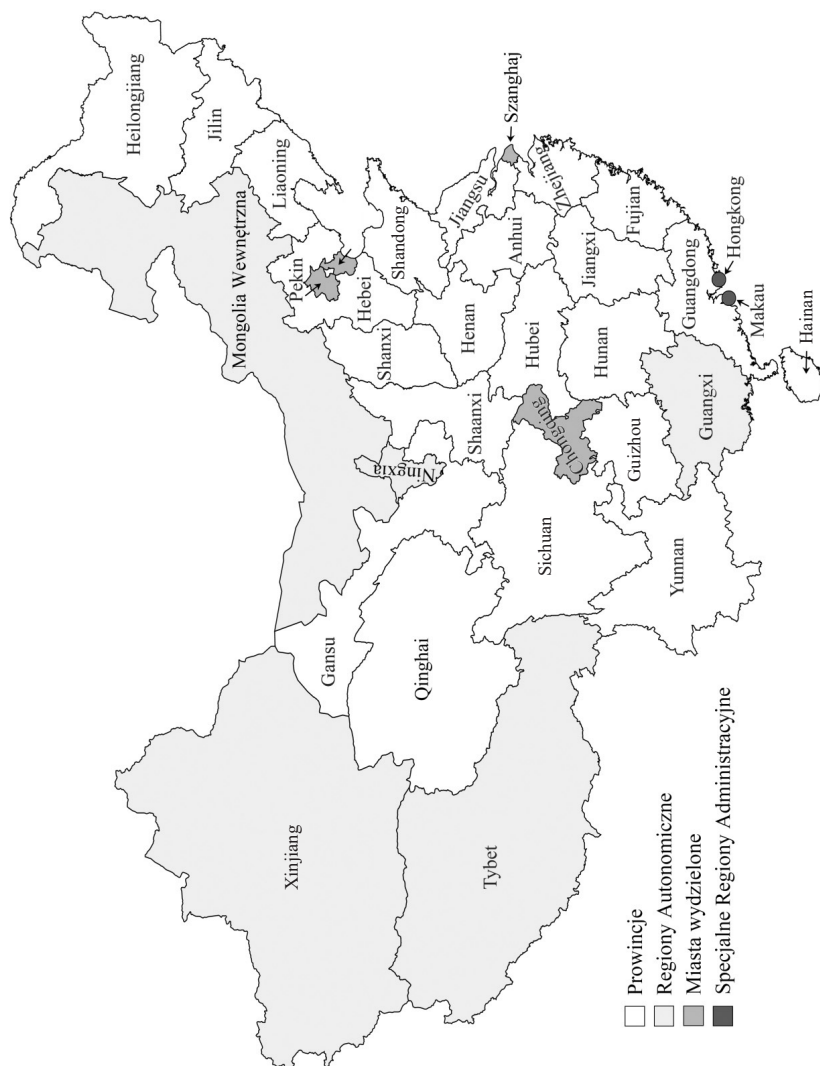
Ze względu na krytyczną rolę prowincji w systemie politycznym ich liderzy stanowią ważną grupę, która podejmuje działania zmierzające do wpływu na proces decyzyjny na poziomie centralnym. Niejednokrotnie są to działania zmierzające do znacznej modyfikacji centralnej polityki. Okazją do tego są chociażby doroczne kongresy KPCh, podczas których liderzy prowincji starają się o uwzględnienie w centralnych politykach postulatów zgodnych z indywidualnymi potrzebami poszczególnych prowincji (podział dochodów fiskalnych). Z kolei prowincje odgrywają także istotną rolę dla władz centralnych w procesie inkubacji wprowadzanych nowych rozwiązań, np. w formie eksperymentowania. Niejednokrotnie reformy wypróbowywane na poziomie lokalnym lub regionalnym stawały się podstawą formułowania implementacji na poziomie całego kraju. Prowincjonalne eksperymenty poprzedzają finalne rozstrzygnięcia w procesie podejmowania decyzji na poziomie centralnym⁴⁴. Działa to także w drugą stronę – postawa władz prowincji wpływa na tempo wdrażania nowej centralnie planowanej polityki czy określonych środków politycznych.

2.4. Pozycja ustrojowa powiatu jako władzy subnarodowej pośredniego szczebla

Powiaty (*counties*) stanowią w systemie administracyjnym ChRL najstarszą jednostkę organizacyjną, ponieważ zostały utworzone blisko 2 tysiące lat temu, przez co określane są kamieniem węgielnym chińskiej państwowości. Są istotnym elementem terytorialnych struktur państwa, zwłaszcza w relacjach państwo–społeczeństwo. Jurysdykcja powiatowa obejmuje powiaty i miasta na prawach powiatu (*county level cities*), ale także powiaty autonomiczne oraz dystrykty miejskie (*urban districts*). Powiat jako jednostkę administracyjną (*county*) rozpatruje się najczęściej w odniesieniu do powiatów oraz miast na prawach powiatu (*county level cities*). Najczęściej powiaty obejmują jednostkę administracyjną zamieszkaną przez ok. 410 tysięcy mieszkańców.

Po 1978 roku liczba powiatów spadła w związku z postępującym procesem urbanizacji (tabela 10). Należy zaznaczyć, że jednocześnie system administracji szczebla powiatowego wpływał na kolejne fale urbanizacji. Motorem zmian była nie tylko urbanizacja, ale po prostu wzrost gospodarczy miast. Proces urbanizacji wpływał i nadal wpływa na zmiany administracyjne przez powstawanie 2 typów jednostek: miast na prawach powiatu oraz miast. Tym tłumaczy się niestabilność liczebną powiatów już od lat 80. XX wieku. Spadek liczby powiatów można także odnotować w ostatnich latach – między 2000 a 2019 rokiem

⁴⁴ Ibidem, s. 164–166.



Mapa 1. Podział administracyjny Chin na szczeblu prowincjonalnym

Źródło: opracowanie własne.

ubyło ich 180. W latach 1997–2015 przekształcono 229 powiatów w okręgi (prefektury), w tym 47% powiatów we wschodnich Chinach.

Tabela 10. Struktura władz na szczeblu powiatowym w latach 2000–2019

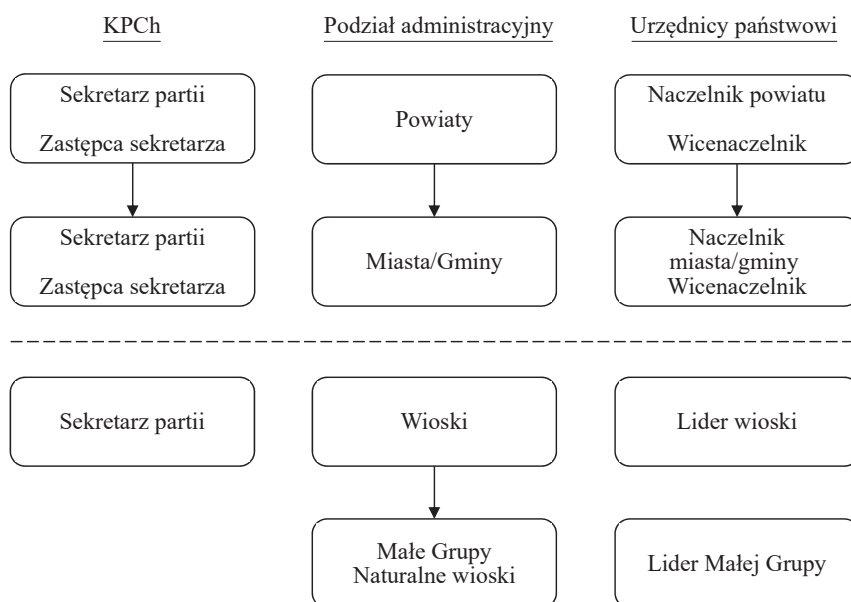
Rodzaj jednostki	2019	2009	2000
Powiaty	1323	1464	1503
Miasta na prawach powiatu	387	367	400
Dystrykty pod jurysdykcją miast	965	855	787
Powiaty autonomiczne	117	117	116

Źródło: National Bureau of Statistics of China, 2021, <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103> (dostęp: 9.11.2021).

Lokalne kadry na poziomie powiatów obejmują – poza urzędnikami i liderami powiatów – także członków organów partyjnych KPCh na tym poziomie administracyjnym. Działania lokalnych kadr na poziomie powiatu determinowane są przez: (1) wytyczne płynące z administracji wyższego szczebla (centrum, prowincja); (2) ograniczone zasoby lokalne, głównie w postaci finansów, obecności przemysłu czy wielkości przestrzennej; (3) wymogi oceny, głównie odnoszącej się do osiągnięć w zakresie wzrostu gospodarczego. Jeśli chodzi o organizację kadr partyjnych na poziomie powiatu, to jest ona odzwierciedleniem układu kadr na poziomie centralnym czy prowincjonalnym.

Organem decyzyjnym jest Komitet Stały KPCh, w którego skład najczęściej wchodzi sekretarz partii, burmistrz, sekretarz do spraw polityczno-prawnych (sprawy wymiaru sprawiedliwości, w tym prokuratura, sądy, bezpieczeństwo publiczne), wiceburmistrz (przemysł, rozwój obszarów wiejskich), dyrektor Departamentu Organizacji Komitetu KPCh, przewodniczący Komisji Kontroli Dyscypliny, dowódca lokalnych sił zbrojnych oraz sekretarz odpowiedzialny za prace Komitetu Partii (schemat 6). Ponieważ sekretarz partii ma ostatnie słowo w podejmowaniu kluczowych decyzji, w rzeczywistości stoi na czele lokalnej (w tym wypadku powiatowej) elity politycznej. Sekretarz partii ma szeroki zakres zadań. Odpowiada nie tylko za wszechstronny rozwój powiatu, ale nawet musi dbać o codzienne życie podwładnych, w tym o rozwiązywanie problemów rodzinnych⁴⁵. Sekretarze partii na danym poziomie administracyjnym są swoistym łącznikiem władzy zwierzchniej z administracją niższego szczebla, aby zapewnić odpowiednie wdrażanie zarówno poszczególnych polityk, jak i prawa. Mimo że KPCh nie jest monolitem, który może narzucać swoją wolę zawsze i wszędzie, pozostaje źródłem władzy, zapewnia wdrażanie określonych ogólnie priorytetów danej polityki. Pozwala na utrzymanie minimalnego poziomu kontroli na wszystkich szczeblach do poziomu najniższego, czyli gmin i wiosek.

⁴⁵ Thomas Heberer, *Local Cadres*, op. cit., s. 163.

**Schemat 6.** Struktury administracyjne i partyjne na poziomie lokalnym w ChRL

Źródło: John James Kennedy, *Rural China: Reform and Resistance*, [w:] William A. Joseph (red.), *Politics in China: An Introduction*, Oxford 2019, s. 320.

Powiaty mają pewien poziom niezależności, zwłaszcza w zadaniach związanych ze wspieraniem wzrostu gospodarczego. Z powodu ogromnych różnic i nie zrównoważonego rozwoju odgrywają one istotną rolę w chińskim zarządzaniu administracyjnym, często wykonują różne zadania według własnego uznania i są dość niezależne w rozwijaniu gospodarki powiatu. W praktyce funkcjonowania powiatów dyskusyjna pozostaje kwestia, która ze struktur subnarodowych pełni funkcję przewodnią dla tej jednostki terytorialnej. Chodzi mianowicie o prefektury i prowincje. Konstytucja Chin wskazuje, że powiaty podlegają administracyjnie prowincji. Ten sam dokument umieszcza prefekturę jako jednostkę administracyjną między prowincją a powiatem. Problem w tym, że system nadzoru ze strony prowincji daleko odbiega od doskonałości. Prowincje są bardzo duże, niektóre z nich na swoim obszarze skupiają nawet powyżej stu jednostek tego typu, do tego należy dodać dużą liczbę ludności zamieszkującej każdą z jednostek, co uniemożliwia prawidłowy nadzór. Wymusza to nadzór władzy pośredniej, jaką jest prefektura⁴⁶. Lokalna władza na tym poziomie ma szeroki zakres zadań, w tym wprowadzanie regulacji gospodarczych,

⁴⁶ Tao-Chiu Lam, *The County System and County Governance*, [w:] Jae Ho Chung, Tao-Chiu Lam (red.), *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, Oxon–New York 2010, s. 169.

Tabela 11. Wielkość i struktura wydatków powiatów w latach 1997–2005 (w %)

Okres	Wydatki ekonomiczne	Wydatki społeczne	Utrzymanie
1997–2005	14,22	27,54	21,16
1997–2001	12,78	27,19	21,89
2002–2005	15,65	27,90	20,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Guo Qingwang, Jia Junxue, *Structural Reform in China's Regional Governments*, t. 1, Hong Kong 2013, s. 62.

nadzór nad rynkiem, zarządzanie społeczne, usługi publiczne czy ochrona środowiska naturalnego⁴⁷.

Specyfikę zadań powiatów można przedstawić za pomocą opisu wielkości i struktury wydatków władz tego szczebla. Założyć należy, że zmiany w zakresie i celach wydatków są kluczowe dla zrozumienia kierunku ewolucji tego poziomu władzy. Wydatki powiatów można wyrazić w 3 kategoriach: (1) ekonomiczne, tj. infrastruktura, rolnictwo, leśnictwo, hydrometeorologia; (2) społeczne, do których zaliczyć należy edukację, zabezpieczanie społeczne; (3) utrzymanie, tj. administracja, bezpieczeństwo publiczne. Mimo że, jak wspomniano, wzrost gospodarczy jest od lat priorytetem administracji wszystkich szczebli, to wydatki ekonomiczne nie stanowią największej pozycji w budżecie powiatów. Są nią wydatki społeczne, i to niezależnie od okresu, w którym dokonywane są obliczenia. Analiza krótszych przedziałów czasowych potwierdza nieznaczny wzrost wydatków ekonomicznych (z 12,78% w latach 1997–2001 do 15,65% w latach 2002–2005) kosztem wydatków na utrzymanie (z 21,89% w latach 1997–2001 do 20,25% w latach 2002–2005).

Analizując system powiatów jako poziom zarządzania realizacją polityk publicznych, w tym elementów polityki regionalnej, należy zwrócić uwagę na 2 aspekty. Pierwszym z nich jest omawiana wyżej urbanizacja, która wymusza transformację jednostek dwutorowo: (1) podział powiatów na miasta na prawach powiatu i (2) przekształcenie powiatu w miasto. Specjaliści⁴⁸ zwracają uwagę, że miasta powinny być tworzone jako jednostki niższego rzędu w stosunku do powiatów, aby utrzymać konsekwencje hierarchii organizacyjnej, co wiązałoby się z koniecznością rewizji konstytucji Chińskiej Republiki Ludowej. Do tego pojawia się problem delimitacji zadań poszczególnych struktur administracyjnych. Problem urbanizacji dotyczy głównie powiatów prowincji nadbrzeżnych, które podlegają procesowi industrializacji, a przez to gwałtownemu wzrostowi liczby ludności na ich obszarze. Istniejące struktury administracyjne nie w pełni odpowiadają na obecne potrzeby. Drugim aspektem jest efektywność

⁴⁷ Jianxing Yu, *Local Governance...*, op. cit., s. 9; Ying Zhang, *Analysis of the History and Current Status of Country-to-District-Transformation*, „Legal System and Society” 2016, t. 24, s. 216–218.

⁴⁸ Tao-Chiu Lam, *The County...*, op. cit., s. 172.

zarządzania na danym poziomie administracyjnym. Kryzys zarządzania, odczuwalny również na poziomie gminnym, towarzyszy procesowi reform gospodarczych i politycznych od 1978 roku⁴⁹. Wyzwania związane z zarządzaniem sprawami lokalnymi stanowią skutek działań władzy centralnej z jednej strony, ale także niedomagań w zakresie wdrażania polityk publicznych czy usług publicznych przez same władze lokalne. Upowszechnienie podatków lokalnych, dopłat, drobne defraudacje środków w powiatach oraz ogólny kształt finansów publicznych na poziomie lokalnym to tylko niektóre z kluczowych elementów⁵⁰. Problemy związane z realizacją działań publicznych, w tym poboru podatków na poziomie lokalnym czy zadłużania władz lokalnych, występowały za sprawą dyktatu płynącego ze strony władz zwierzchnich⁵¹. Wyzwanie stanowi brak obiektywnych kontroli na poziomie lokalnym. Ostatnie zmiany w systemie fiskalnym, kluczowym dla funkcjonowania władz takich jak powiaty, przyczyniły się przynajmniej do niepogorszenia ich sytuacji finansowej. Nie zmienia to faktu, że system transferów fiskalnych jest ciągle antywyrównawczy, mimo to stanowią one fundament rządzenia na poziomie lokalnym. Transfery fiskalne pozwoliły biedniejszym powiatom uregulować zaległości płatnicze czy wynagrodzenia lokalnych urzędników. Mimo to duża część środków nie dotarła finalnie do najbardziej potrzebujących jednostek.

2.5. Gmina w świetle zadań władzy lokalnej

Gmina jest najbardziej podstawową jednostką administracyjną w strukturze terytorialnej państwa chińskiego, do tego stopnia, że członkowie kadr tego szczebla na wsi określane są jako „urzędnicy rodzice”, odkąd trudnią się zaspokajaniem niemal wszystkich potrzeb mieszkańców podległych im jurysdykcji⁵². Zdecydowana większość ludności gmin to mieszkańcy wsi. Władze gmin bezpośrednio zarządzają obszarami lokalnymi i są wykonawcami zadań zleconych przez władze wyższego szczebla, w tym rząd centralny. Gminy prowadzą zintegrowane zarządzanie i sprawują całkowite przywództwo oraz biorą pełną odpowiedzialność za wszystkie sprawy administracyjne obszarów podlegających ich jurysdykcji. Funkcje gmin są ściśle związane z życiem codziennym mieszkańców

⁴⁹ Christine Wong, *Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC*, [w:] eadem (red.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford 1997, s. 8–15.

⁵⁰ Yinqiu Lu, *Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune?*, „IMF Working Papers” 2013, t. 13, nr 243, s. 3–22.

⁵¹ Zhuo Chen, Zhiguo He, Chun Liu, *The Financing of Local Government in China: Stimulus Loan Wanes and Shadow Banking Waxes*, „ADB Working Paper Series” 2018, nr 800, s. 1–62; Deng Yongheng, Randall Morck, Jing Wu, Bernard Yeung, *China's Pseudo-Monetary Policy*, „Review of Finance” 2015, t. 19, nr 1, s. 55–93.

⁵² Yang Zhong, *Chinese Township Government: Between a Rock and a Hard Place*, [w:] Jae Ho Chung, Tao-Chiu Lam (red.), *China's Local...*, op. cit., s. 175.

i mają cechy zarządzania społecznego. Zmiany w liczbie gmin dają przekonujące dowody na szybką urbanizację w Chinach. Reforma „scalania gmin” w latach 2005–2015 zmniejszyła tę liczbę o 5,3 tysiąca jednostek. Gminy dzielą się głównie na centralne i regularne. Gminy centralne są siedzibą władz szczebla powiatowego i mają przewagę nad regularnymi gminami pod względem rozwoju gospodarczego i politycznego oraz alokacji zasobów⁵³. O skali zadań, które wykonują kadry administracyjne gmin, świadczy fakt, że liczą one ok. 8 milionów pracowników⁵⁴. Najczęściej administracja gminna składa się z 4 działów: (1) sprawy cywilne, (2) policja, (3) sprawy gospodarcze, (4) kultura. Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych na poziomie gminy ma prawo do ustalania budżetu oraz zarządza majątkiem gminy. Gminne ZPL wybiera reprezentantów do powiatowych struktur Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych⁵⁵.

Władze gminne są odpowiedzialne za wykonywanie różnych zadań. Prerogatywy te obejmują dziesiątki dziedzin, takich jak utrzymanie porządku publicznego, zapewnienie rozwoju gospodarczego, utrzymanie urządzeń irygacyjnych, planowanie urodzeń, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo produkcji i żywności oraz zapobieganie epidemiom i chorobom zwierząt. Ważną rolę w funkcjonowaniu gmin odgrywają określone rokrocznie tzw. twarde cele polityczne, dotyczące najczęściej rozwoju gospodarczego czy zachowania stabilności społecznej, których osiągnięcie jest obligatoryjne. Praktyka funkcjonowania gmin wskazuje jednak, że niejednokrotnie będące w ich dyspozycji środki (w tym finansowe) są zbyt małe, aby realizować wszystkie zadania. Finansowo gminy są w pewnym stopniu zależne od zasileń ze strony powiatów. Przedstawiciele gmin wskazują, że osiągnięcie wszystkich celów jednocześnie jest bardzo trudne⁵⁶.

W perspektywie prowadzenia polityki rozwoju na zadania gmin można spojrzeć w układzie dychotomicznym – w tym świetle gminy to uczestnicy rynku oraz realizatorzy polityki rządu⁵⁷. Praktyka ich funkcjonowania wykazuje przynajmniej częściowe uzasadnienie takiego podejścia. Gminy jako uczestnicy rynku stają się narzędziem osiągania na poziomie lokalnym nadrzędnego celu ChRL, jakim jest przede wszystkim wzrost gospodarczy. Jeśli zgodzić się z powyższym to gmina pełni funkcję quasi-właściciela zasobów, w mniejszym stopniu regulatora czy nawet poszukującego renty. Bez wątpienia gminy do pewnego stopnia są partnerami dla podmiotów gospodarczych poszukujących nowych miejsc lokowania produkcji oraz nowych sposobów jej realizowania. Z tej perspektywy biurokratyczna koordynacja, patronat, a nawet stosowanie

⁵³ Jianxing Yu, *Local Governance...*, op. cit., s. 9.

⁵⁴ Thomas Heberer, *Local Cadres*, op. cit., s. 166.

⁵⁵ Yang Zhong, *Chinese Township ...*, op. cit., s. 177.

⁵⁶ Thomas Heberer, René Trappel, *Evaluation Processes, Local Cadres' Behaviour and Local Development Processes*, „Journal of Contemporary China” 2013, t. 22, nr 4, s. 1048–1066.

⁵⁷ Graeme Smith, *Measurement, Promotions and Patterns of Behavior in Chinese Local Government*, „The Journal of Peasant Studies” 2013, t. 40, nr 6, s. 1027–1050.

kontroli cen i mechanizmów społecznych są elementami budowania lokalnych instytucji wśród uczestników rynku. Gminy to także struktury administracyjne, za pomocą których dochodzi do implementacji polityk centralnych, a także realizacji zadań określonych przez struktury terytorialne wyższego stopnia (o czym będzie jeszcze mowa).

Gmina jest kluczowa w sprawowaniu władzy o tyle, że polityka realizowana na szczeblu narodowym (centralnym) czy subnarodowym (prowincja, prefektura, powiat) podlega implementacji głównie przez gminy. To urzędnicy gminni (wraz z urzędnikami wiejskimi) stanowią główne kadry, z pomocą których wprowadza się polityki ustanawiane na poziomie władz wyższego szczebla. Na gminie spoczywa obowiązek wdrażania także często niepopularnych polityk centralnych w terenie. Gminy odpowiedzialne są ponadto za skutki ich implementacji oraz muszą borykać się z ich konsekwencjami na poziomie lokalnym. Należy dodać, że jest to wdrażanie polityk, w których gminy na etapie formułowania nie biorą udziału. Stąd często znajdują się one w trudnej sytuacji, stojąc między oczekiwaniami nadzorujących ich działalność powiatami a nierzadko rozdrażnionymi kolejnymi wymogami obywatelami. Spoczywa więc na nich olbrzymia odpowiedzialność, zwłaszcza jeśli zważyć, że jest to najmniej możnowładna administracja wśród struktur terytorialnych Państwa Środka. Gminy działają w zawiłym środowisku relacji wertykalnych i horyzontalnych między obywatelami a władzami wyższego szczebla⁵⁸. Chodzi nie tylko o implementację polityk narzuconych przez władze wyższego szczebla czy władze centralne, ale także o konieczność kooperacji z różnego rodzaju interesariuszami, w tym agencjami rządowymi czy przedsiębiorstwami.

Oficjalnie traktowane jako gminne, kadry administracyjne w perspektywie poziomu (nie)zależności gmin od władzy zwierzchniej (w tym centralnej) można podzielić na 3 kategorie⁵⁹: (1) podlegające gminie, (2) podlegające odpowiednim władzom wyższego stopnia, (3) podlegające zarówno gminie, jak i władzom wyższego stopnia. W pierwszym wypadku mowa o biurach podlegających (*Kuai Kuai*) jurysdykcji gminnych komitetów partyjnych, na których czele stoi gminny sekretarz partii. Podobnie jak w wypadku prowincji czy powiatu dysponuje on na obszarze swojej jurysdykcji największą władzą. Do tego stopnia, że w jego cieniu pozostają inni funkcjonariusze, także partyjni, szczebla gminnego. Najczęstsze struktury, które podlegają sekretarzowi, to biuro do spraw partyjnych i ogólnych, biuro rozwoju gospodarczego, biuro spraw społecznych czy biura rozwoju obszarów wiejskich. Burmistrz gminy zwykle nadzoruje bezpośrednio biuro do spraw partyjnych i ogólnych, a jego zastępcą – pozostałe jednostki. Należy zaznaczyć, że jest to ta część administracji, która podlega bezpośrednio

⁵⁸ Yang Zhong, *Chinese Township...*, op. cit., s. 180.

⁵⁹ Ibidem.

władzom gminnym i otrzymuje pomoc techniczną od ich odpowiedników na poziomie biur szczebla powiatowego.

Druga kategoria gminnych struktur administracyjnych to biura podlegające jurysdykcji powiatów (*Tiao Tiao*), a właściwie odpowiednich merytorycznie biur władz zwierzchnich. Sam przegląd zadań, które zostały powierzone wspomnianym biurom, wskazuje na realizację *stricte* działań polityk centralnych na poziomie lokalnym, dotyczą one bowiem m.in. przemysłu i handlu, podatków krajowych, wyposażenia rolnictwa, sektora bankowego i instytucji finansowych, administracji pocztowej, zdrowia, zarządzania energią, nawadniania, transportu. Struktury te kontrolowane są w rzeczywistości przez władze zwierzchnie, ponieważ ustalają skład personalny, decydują o finansach oraz przydziale środków materialnych. Ta część lokalnej administracji otrzymuje bezpośrednio polecenia z poziomu powiatu bądź instytucji jeszcze wyższego szczebla. Rozwój tej kategorii administracji na poziomie gminnym traktowany jest jako przejaw nie tylko centralizmu, ale przede wszystkim barku zaufania do lokalnych kadr administracyjnych pozostających pod bezpośrednim zwierzchnictwem gmin. Jeszcze 2 dekady temu Chiny doświadczały gwałtownego wzrostu liczby tego typu biur w strukturach administracyjnych gmin. Tylko w prowincji Hubei zidentyfikowano, że 82% biur miało charakter *Tiao Tiao*.

Należy w tym miejscu zapytać, jakie były szczegółowe powody tworzenia administracji na poziomie gminnym, która *de facto* gminną nie jest ze względu na brak wpływu gminy na jej funkcjonowanie. Jak się okazuje, odpowiedzi wykraczają poza myślenie jedynie o wyższości centralizmu nad rozwiązaniami decentralizacyjnymi, choć i to miało tu swój udział. Wskazać należy⁶⁰ na przeciwdziałanie tendencjom do koncentracji władzy w gminach. Towarzyszyło temu podejrzenie władz zwierzchnich, że jeśli dojdzie na poziomie lokalnym do rozstrzygania przez urzędników pierwszeństwa interesów lokalnych i krajowych, górę wezmą te pierwsze. Istniało także przekonanie, że gminne kadry administracyjne mają niską jakość, są często słabo wykształcone, o niskich umiejętnościach i kompetencjach do administrowania sprawami publicznymi. Bardzo interesująca jest również motywacja władz zwierzchnich i agencji centralnych do konieczności rozszerzania swojej jurysdykcji sektorowej na poziomie gminnym, aby zabezpieczyć realizację własnych zadań.

Trzecia kategoria administracji gminnej to biura podlegające zarówno władzom gminy, jak i władzom powiatu (*Tiao Kuai*). Przykładem takich jednostek mogą być biura obsługujące podatki lokalne, które odpowiedzialne są przed władzami powiatu w zakresie personalnym i budżetowym. Jedynym powiązaniem tych biur z gminą jest fakt, że gminny komitet KPCh ma wpływ na aktywistów partyjnych będących jednocześnie pracownikami w tym biurze. Istnieją także struktury, które wykazują podwójną podległość administracyjną,

⁶⁰ Ibidem, s. 182.

tj. gminną i powiatową. Tutaj można np. wskazać na sprawy związane z ładem i bezpieczeństwem publicznym oraz funkcjonowaniem sądownictwa na obszarze danej gminy.

Wprowadzony system oceny kadr administracyjnych, w tym także gminnych, ma na celu wymuszenie realizacji ogólnie planowanych polityk, a w mniejszym stopniu także zwiększenie ich efektywności⁶¹. System oceny odnosi się do: (1) realizacji programów, (2) kluczowych kadr, (3) tzw. zasady jednego weta. W pierwszym wypadku lokalne kadry administracyjne opracowują w danym roku zestaw zadań i celów, które są planowane do realizacji i osiągnięcia w następnym roku. Odpowiednie władze zwierzchnie (w tym wypadku powiaty) akceptują ustalone cele, a pod koniec roku dokonują oceny stopnia ich osiągnięcia. System ewaluacji polega na tym, że jednostka wyższego szczebla ewaluuje jednostkę niższego szczebla. Przykładowo można wskazać, że w 2008 roku program ewaluacji gminy Laixi mierzył 19 obszarów. Inny system ewaluacji opiera się na ocenie lokalnych kadr, który polega na badaniu osiągnięć indywidualnych kadr kierowniczych i innych czołowych urzędników w gminach na niższym szczeblu administracyjnym wsi. Ocena odnosi się do tego, w jakim stopniu dany urzędnik działa zgodnie z polityką władz wyższych szczebli, czy jest wydajny, czy aktywnie rozwiązuje problemy, czy powstrzymuje się od korupcji. Trzeci system oceny kadr administracyjnych skupia się na tzw. zasadzie jednego weta – są to cele, które muszą być osiągnięte. Jeśli jeden z takich celów nie zostanie osiągnięty, wszystkie inne osiągnięcia lokalnego przywództwa traktuje się jako nieważne. W związku z tym kierownictwo gminy nie może ubiegać się o awans na stanowiska wyższego rzędu. W tym wypadku cele „weta” wyznaczane są przez władze wyższego stopnia (dla gmin są to powiaty). Cele mogą więc dotyczyć różnych kwestii, takich jak ochrona środowiska, stabilność społeczna i planowanie urodzin, brak niepokoju społecznych lub petycji do wyższych organów administracji, poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich⁶².

2.6. Interakcje w ramach systemu wielopoziomowego zarządzania polityką regionalną: między władzą centralną a subnarodową

Analiza prerogatyw poszczególnych jednostek podziału terytorialnego Państwa Środka pozwala na identyfikację jedynie części skomplikowanego systemu zależności, który znajduje odzwierciedlenie w zadaniach realizowanych w ramach polityki regionalnej. Istotna z tego punktu widzenia jest identyfikacja interakcji

⁶¹ Maria Edin, *State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective*, „China Quarterly” 2003, t. 173, s. 35–52.

⁶² Thomas Heberer, René Trappel, *Evaluation Processes...*, op. cit., s. 1050–1064.

między centrum, regionami, strukturami pośrednimi a władzą lokalną. Ze względu na unormowany system administracji, uzewnętrzniający tradycyjnie zhierarchizowaną służbę cywilną⁶³, naturalne jest stwierdzenie, że relacja ta przypomina stosunek pryncypała do agenta. Jak już zasygnalizowano, władza zwierzchnia deleguje zadania administracji niższego szczebla. Mimo że powyższe nie budzi wątpliwości, nie sposób nie zauważyć, że relacja centrum–władza lokalna wykracza tylko poza prosty schemat delegacji zadań na niższy poziom zarządzania administracyjnego. Relacja pryncypał–agent oznacza okrojona delegację pewnych funkcji władzy centralnej w postaci odpowiednich uprawnień (administracyjnych, fiskalnych, personalnych), obowiązków i zasobów⁶⁴. Stosunki między władzą centralną a subnarodową stanowią główny element pogłębiania reformy systemu administracyjnego. Obecnie nadal istnieje wiele problemów w podziale władzy między rządami na wszystkich szczeblach, takich jak powielanie funkcji, niewłaściwe oddzielenie poszczególnych szczebli władzy, brak dopasowania między zasobami finansowymi a prerogatywami, niewystarczające umocowanie normatywne, kontrowersje związane z decentralizacją i centralizacją⁶⁵. Władze lokalne mają co prawda za zadanie wdrażać polityki formułowane na poziomie władz zwierzchnich i według ich wytycznych, ale jednocześnie czynią to, odwołując się do lokalnych uwarunkowań.

Najbardziej jaskrawym przykładem, odnotowywanym przez lata modernizacji Chin, jest polityka rozwojowa, w tym stymulowanie wzrostu gospodarczego⁶⁶. Stąd należy zwrócić uwagę także na lokalne kadry, których zadaniem jest rozwiązywanie miejscowych problemów i zapewnianie stabilności społecznej. W świetle powyższego orzekanie o władzy regionalnej czy lokalnej wyłącznie w kategorii agenta jest pewnym uproszczeniem. Przywołana realizacja zadań związanych z propagowaniem wzrostu gospodarczego wskazuje, że władze subnarodowe mogą również występować w roli mocodawcy. Co prawda z punktu widzenia centrum działają jako agenci, lecz na poziomie lokalnym występują już jako zwierzchnicy. Należy zaznaczyć, że odnotowywane tendencje w kierunku zwiększenia roli elementów decentralizacyjnych w chińskim systemie politycznym czy gospodarczym nie są wynikiem głębokiej refleksji nad ulepszaniem procesu kształtowania polityk publicznych na poziomie lokalnym, ale

⁶³ Derk Bodde, Clarence Morris, *Law in Imperial China: Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases*, Cambridge 1973, s. 122–231.

⁶⁴ 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings, OECD/UCLG, 2019, s. 19.

⁶⁵ Ronghua Shen, Sheng Cao, *Modernization of Government Governance in China. The Great Transformation of China (China's Economic Transformation, Innovation and Development)*, Singapore 2020, s. 101–146.

⁶⁶ Pojęcie modernizacji w odniesieniu do Chin ma charakter wielowymiarowy, stosowane jest często także w wymiarze socjologicznym jako zmiana społeczna, której towarzyszą różnicowane konsekwencje. Por. Francis Soo, *China and Modernization: Past and Present a Discussion*, „Studies in Soviet Thought” 1989, t. 38, nr 1, s. 3–5.

przejściem kraju do gospodarki opartej w większym stopniu na mechanizmach rynkowych. Zwiększenie znaczenia rynku w procesie modernizacji Chin zwróciło uwagę na fakt, że jednym z najistotniejszych interesariuszy w tym zakresie są władze subnarodowe.

Bez wątpienia o prawidłowym kształtowaniu polityki regionalnej decydują relacje władzy centralnej z różnymi szczeblami władz subnarodowych. W tym kontekście należy zastanowić się nad charakterem tych relacji, który można określić jako asymetryczną decentralizację. To pojęcie w odniesieniu do Chin trzeba traktować dwójako. Można mówić o pewnych obszarach, w których da się zidentyfikować rozwiązania przesądzające o przekazywaniu kompetencji na niższy poziom. Występują jednak dziedziny, w których ten proces nie zachodzi. Mamy więc do czynienia z występowaniem elementów decentralizacyjnych w wymiarze ekonomicznym, takich jak decentralizacja fiskalna czy częściowo administracyjna, ale jednocześnie z utrzymaniem mechanizmów kontroli w wymiarze politycznym, głównie za pośrednictwem Komunistycznej Partii Chin. Drugi wymiar asymetrycznej decentralizacji wiąże się ze zróżnicowaniem kompetencji, np. prowincji, w zakresie politycznym, administracyjnym czy fiskalnym. Innymi słowy: jednostki reprezentujące ten sam poziom administracyjny (np. prowincje) mają odmienny status prawny i organizacyjny. Jako przykłady można wskazać regiony autonomiczne (Tybet, Mongolia Wewnętrzna), miasta wydzielone (Pekin, Szanghaj) czy specjalne regiony administracyjne (Hongkong, Makau). W świetle powyższego Chiny jedynie częściowo odzwierciedlają światowe tendencje w zakresie decentralizacji zarządzania sprawami publicznymi. Należy zaznaczyć, że decentralizacja nie ma charakteru liniowego, zdarzają się bowiem i takie reformy, które zmierzają w kierunku (re)centralizacji, głównie z powodu nieoczekiwanych skutków decentralizacji. W praktyce nigdy nie mamy do czynienia z całkowitą centralizacją albo decentralizacją w czystej postaci, a raczej z mieszkanką jednego i drugiego elementu. Chodzi więc tutaj o racjonalne (optymalne) proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się i za co powinny odpowiadać jednostki niższego szczebla. To z kolei stanowi pochodną doświadczeń organizacyjnych i tradycji historycznych.

W ramach światowych tendencji w wielu krajach decentralizacji uległy władztwo, odpowiedzialność, a także zasoby. Od lat 70. XX w. niewiele rządów utrzymało wszystkie swoje kompetencje na poziomie centralnym. Mimo że Chiny postrzegane są jako kraj bardzo scentralizowany, wielu autorów⁶⁷ przypisuje sukces gospodarczy tego kraju właśnie transformacji, której główny

⁶⁷ Fulong Wu, *The Global and Local Dimensions of Place-Making: Remaking Shanghai as a World City*, „Urban Studies” 2000, t. 37, nr 8, s. 1359–1377; Henry Wai-chung Yeung, *Local Politics and Foreign Ventures in China's Transitional Economy: The Political Economy of Singaporean Investments in China*, „Political Geography” 2000, t. 19, nr 7, s. 809–840; Roger Gordon, Wei Li, *Chinese Enterprise Behavior under the Reform*, „American Economic Review” 1991, t. 81, nr 2,

trzon stanowili lokalni aktorzy napędzający oficjalnie lub nieformalnie wykorzystanie zdecentralizowanych zasobów w dążeniu do realizacji interesów regionalnych i upowszechniania rozwoju gospodarczego. Chiny zatem odzwierciedlają tendencje światowe, jedynie do pewnego stopnia stanowiąc przykład nielinearności procesu, o którym tutaj mowa. Wprowadzane w tym zakresie zmiany mają raczej charakter etapowy, które w zależności od skutków można skorygować, np. zwiększając rolę centrum w sprawowaniu władzy lokalnej albo ją zmniejszając.

Kluczem do zrozumienia relacji władzy lokalnej z władzą centralną jest odgórna odpowiedzialność stojąca za asymetryczną decentralizacją. System mianowania personelu, w który uwikłani są lokalni urzędnicy, oferuje miejscowym kadrom wiele politycznych i materialnych zachęt do posłuszeństwa wobec władzy zwierzchniej. W kontekście politycznej centralizacji w KPCh system nominacji oparty na wynikach jest w stanie motywować politycznie niewybieralnych urzędników lokalnych. Jak już odnotowano, o awansie zawodowym decydują osiągnięcia w zakresie rozwoju: im większy wzrost gospodarczy, tym większe szanse dla lokalnych liderów na awans. Stąd jednym z najistotniejszych działań lokalnych urzędników poszukujących awansu zawodowego jest propagowanie rozwoju lokalnego. Do tego stopnia, że jest to często postrzegane jako ważniejsze niż posłuszeństwo wobec centralnych polityk lub przepisów. Zgodność polityczna, która była jedynym ważnym kryterium awansu urzędniczego przed reformą, ustąpiła miejsca wynikom gospodarczym i innym wskaźnikom związanym z kompetencjami. Mechanizm ten kształtuje związek między karierą zawodową a politycznymi zachętami dla lokalnych urzędników do osiągania celów ekonomicznych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że odpowiedzialność za wzrost wyraźnie odbiega od sytuacji, z którą mamy do czynienia w wielu liberalnych demokracjach, w których lokalni urzędnicy opierają się na wyborach (np. w USA czy Niemczech). Tymczasem doświadczenia tych krajów wskazują⁶⁸, że zachęty do wygrania wyborów lub ponownego wyboru pobudzały i inspirowały wielu polityków do propagowania lokalnego rozwoju społecznego i gospodarczego, będąc skutkiem oczekiwań lokalnych mieszkańców i całych społeczności.

W wypadku chińskich lokalnych kadr administracyjnych jest to system odgórnej odpowiedzialności (schemat 7). Skuteczność tego rodzaju wpływu centrum na władze lokalne jedynie przykładowo można odnotować w odniesieniu do ankiety dotyczącej ochrony przyrody, przeprowadzonej wśród mieszkańców i lokalnych kadr w prowincji Shanxi, która należy do jednych z najbardziej

s. 202–206; Doug Guthrie, *Between markets and politics: Organizational Responses to Reform in China*, „American Journal of Sociology” 1997, t. 102, s. 1258–1304.

⁶⁸ Alan Altshuler, *Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives*, [w:] Alan Altshuler, Robert Behn (red.), *Innovation in American Government*, Washington 1997, s. 38–55.

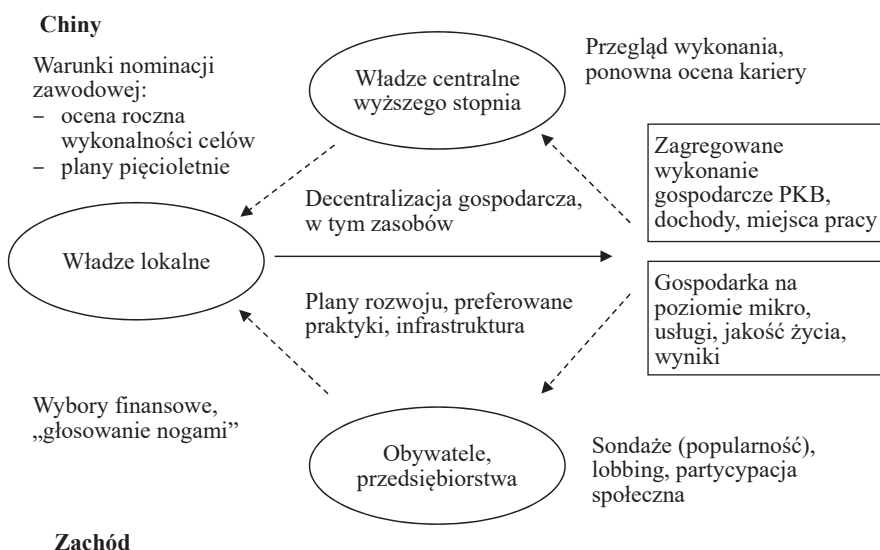
zanieczyszczonych regionów Chin. Otóż w ankiecie przeprowadzonej w 2006 roku 70% obywateli zapytanych o to, czy środowisko należy poświęcić na rzecz rozwoju gospodarczego, odpowiedziało „nie”, tymczasem aż 91% kadr odpowiedziało „tak”. Kadry wyraziły sprzeczne motywacje niż obywatele, ponieważ urzędnicy musieli być w zgodzie z priorytetami politycznymi określonymi przez władzę centralną. Tymczasem polityka centralna w zakresie ochrony środowiska⁶⁹ uległa zmianie, niemniej jednak bardzo dobrze obrazuje to wpływ centrum na lokalne kadry administracyjne. Innym aspektem jest zmiana zachowania lokalnych kadr administracyjnych w sytuacji korekty wskaźników oceny urzędniczej przez władze wyższego szczebla. Jako przykład można wskazać skupienie się na rozwoju w Strefie Wysokich Technologii Zhangjiang w Pudong (Szanghaj), gdzie zmiana dotyczyła korekty polityki z przyciągania inwestycji zagranicznych na tworzenie instytucji badawczo-rozwojowych. Stało się tak po tym, jak ich kryteria zostały zmienione przez władzę zwierzchnią ze wzrostu PKB na liczbę prestiżowych laboratoriów badawczo-rozwojowych, światowej sławy uniwersytetów lub kolegów inżynierskich, które mogły się tam znajdować. Podobnie było z zachowaniem tradycyjnych dróg wodnych i krajobrazów w Zhouzhuang (wioska kanałowa w pobliżu Szanghaju), która została zachowana po zmianie wskaźników oceny urzędniczej w kierunku zwiększenia nacisku na ochronę ekologiczną i promocję przemysłu turystycznego⁷⁰.

Relacje władzy centralnej z lokalnymi strukturami administracyjnymi to przykład naprzemiennego występowania zjawisk związanych z centralizacją i decentralizacją. W ramach centralizacji politycznej należy wymienić kontrolę kadr politycznych i administracyjnych przez Komunistyczną Partię Chin. Jednym z wyznaczników tego działania jest kadencyjność czy określanie procedur i standardów doboru kadr. Głównym celem władz centralnych w tych relacjach jest dążenie do sprawnej realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym. Jako decentralizacyjne realizacje wypadnie wymienić postępującą decentralizację fiskalną poczynawszy od rządów Deng Xiaopinga⁷¹, co sprowadzało się do ograniczenia wpływu rządu w ingerowanie w rozwój lokalny. Należy zaznaczyć, że w ramach ograniczonej decentralizacji możemy mówić o kaskadowych re-

⁶⁹ Qingzhi Huan, *Regional Supervision Centres for Environmental Protection in China: Functions and Limitations*, „Journal of Current Chinese Affairs” 2011, t. 40, nr 3, s. 139–162; Peter Zabielskis, *Environmental Problems in China: Issues and Prospects*, [w:] Zhidong Hao, Sheying Chen (red.), *Social Issues in China. International Perspectives on Social Policy, Administration, and Practice*, t. 1, New York 2014, s. 157–280; Shuzhong Gu, Meie Xie, Xinhua Zhang, *Green Transformation and Development*, Singapore 2019, s. 1–33, 55–76.

⁷⁰ Shih-Shen Chien, *Economic Freedom and Political Control in Post-Mao China: A Perspective of Upward Accountability and Asymmetric Decentralization*, „Asian Journal of Political Science” 2010, t. 18, nr 1, s. 76–77.

⁷¹ Yu Jianxing, Lin Li, Yongdong Shen, *Rediscovering Intergovernmental Relations at the Local Level: The Devolution to Township Governments in Zhejiang Province*, „China Review” 2016, t. 16, nr 2, s. 1–26.



Schemat 7. „Odgórna” i „oddolna” odpowiedzialność lokalnych liderów w Chinach i na Zachodzie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Shiu-Shen Chien, *Local Responses to Globalization in China – A Territorial Restructuring Process Perspective*, „Pacific Economic Review” 2008, t. 13, nr 4, s. 492–516.

lacjach administracyjnych. Przyczyniło się to do wzrostu motywacji władz lokalnych w zakresie rozwoju w przybrzeżnych regionach Chin.

Reformy relacji między władzami lokalnymi koncentrują się głównie na dostosowywaniu pionowych relacji międzyrządowych poniżej poziomu prowincji oraz redystrybucji uprawnień i obowiązków oddolnych w celu lepszego dopasowania do potrzeb rozwoju gospodarczego i społecznego. Władze lokalne, jako dominująca siła w zarządzaniu lokalnym w obecnym systemie, są w dużej mierze ograniczane przez wertykalne relacje dotyczące celów rządzenia, strategii rozwoju i sposobów działania. Wertykalne relacje można podzielić na centralne–lokalne, prowincja–powiat i powiat–gmina. Relacje między centrum a strukturami lokalnymi definiują podstawową formę i przestrzeń rozwojową władz lokalnych, podczas gdy relacje prowincja–powiat i powiat–gmina obrazują nowe aspekty struktur terytorialnych, charakterystyczne dla przemian zapoczątkowanych przez rozwój społeczno-gospodarczy.

Relacje władza centralna–władza lokalna, obejmujące takie aspekty, jak zarządzanie kadrami i personelem czy sprawy podatkowe i administrację, określa się „centralizacją polityczną” i „decentralizacją administracyjną”. Stwarza to jednocześnie przestrzeń dla innowacji przez „autorytarną odporność” władz lokalnych na ich reformę w kontekście zwiększenia centralizacji władzy. Cechy centralizacji politycznej znajdują odzwierciedlenie w zarządzaniu kadrami

zarówno centralnymi, jak i lokalnymi⁷². Rząd centralny wzmacnia swoją absolutną kontrolę nad podstawowymi kadrami politycznymi i administracyjnymi władz wyższego szczebla przez pozostawienie ich pod nadzorem KPCh, relokację stanowisk i ustalanie kadencji, a także określanie procedur i standardów wyboru i mianowania kadr, aby zagwarantować płynną realizację centralnych polityk i egzekwować posłuszeństwo władz lokalnych. Relacje władza centralna–władza lokalna w wymiarze fiskalnym charakteryzują się pewnym poziomem decentralizacji po reformie i otwarciu ChRL na świat. Należy zaznaczyć, że zdecentralizowany system fiskalny z jednej strony ogranicza ingerencję władz centralnych w rozwój lokalnej gospodarki i społeczeństwa, z drugiej zaś zachęca władze lokalne do rozwijania miejscowych gospodarek, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Decentralizacja istnieje również w relacjach administracyjnych w wymiarze władza centralna–władza lokalna. Kaskada decentralizacji administracyjnej po reformie i otwarciu się kraju staje się kluczową metodą dostosowania pionowych relacji centrum–władza lokalna. Tymczasem ścieżka rozwoju rozwiniętych regionów nadmorskich oraz decentralizacja władzy gospodarczej i społecznej jest skutecznym bodźcem motywującym władze lokalne do sprawowania władzy w wymiarze społecznym i rozwoju gospodarczego, tym samym napędzając regionalny wzrost gospodarczy stymulujący rozwój. Ponadto relacje na poziomie centralnym i lokalnym cechują się dużą elastycznością we wspieraniu innowacji przez władze lokalne oraz stwarzają przestrzeń i impuls do transformacji i reformy władz lokalnych⁷³.

Relacje między różnymi poziomami władz lokalnych stanowią również część wertykalnych relacji między szczeblami władzy w Chinach, a konkretnie – relacji między prowincjami a powiatami i powiatami a gminami. Reformy stosunków między władzami lokalnymi koncentrują się głównie na dostosowaniu wertykalnych relacji poniżej szczebla prowincji oraz na oddolnym podziale kompetencji i odpowiedzialności w celu lepszego dostosowania do potrzeb rozwoju gospodarczego i społecznego. Yu Jianxing, Lin Li i Yongdong Shen twierdzą, że na początek należy dostosować stosunki między prowincjami, ponieważ dynamicznie rozwijającą się gospodarkę powiatu hamuje brak planowania przestrzennego, a także niezadowalający sposób budowy infrastruktury i kłopotliwe procedury uzyskiwania zgody władz zwierzchnich na inwestycje zagraniczne. W konsekwencji władze lokalne tracą wiele możliwości stymulowania wzrostu gospodarczego⁷⁴. Mamy zatem do czynienia z typowymi problemami wynikającymi z nadmiernej centralizacji władzy, gdzie decyzje podejmowane są w oddaleniu od obywateli, przez co trudno o ich optymalizację.

⁷² Andrew Mertha, *China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations*, „The China Quarterly” 2005, t. 184, s. 791–810.

⁷³ Jianxing Yu, *Local Governance...*, op. cit., s. 12–13.

⁷⁴ Jianxing Yu, Lin Li, Yongdong Shen, *Rediscovering...*, op. cit., s. 1–26.

Istnieją pewne doświadczenia w zakresie decentralizacji w Chinach, które wskazują, że warto rozważyć ten kierunek działania. Dobrym przykładem są działania władz prowincji Zhejiang – zapoczątkowały one reformę, w ramach której przekazały pewne kompetencje na poziom powiatów, a te podjęły proaktywne działania w celu zwiększenia efektywności administracyjnej. Co ciekawe, działania te nie obejmowały decentralizacji fiskalnej czy personalnej, praktykowanej już w Chinach⁷⁵, ale administracyjną. Eksperyment dotyczył stopniowego delegowania na rzecz władz lokalnych uprawnień w zakresie spraw społeczno-gospodarczych. Działania takie przyczyniły się nie tylko do poszerzenia lokalnej autonomii w zarządzaniu społeczno-gospodarczym, lecz również wpłynęły na intensyfikację wzrostu gospodarczego na ich terenie⁷⁶.

Ocena relacji władzy centralnej i regionalnej jest bardzo trudna ze względu na zróżnicowanie samych prowincji. Bez wątpienia regionalizm chiński osłabia oddziaływanie centrali, która zmniejsza swoją kontrolę nad licznymi politykami publicznymi, w tym także polityką regionalną władz niższego szczebla. Jest kilka obszarów, w których dochodzi do napięć na linii władze centralne–lokalne struktury administracyjne. Zaliczyć można do nich podatki, różnice w koncepcji rozwoju oraz politykę proekologiczną. Centrum niejednokrotnie zarzuca władzom lokalnym, zwłaszcza gminom, defraudacje w poborze podatków. Nierzadko władze prowincji mają ambicję prowadzenia własnej polityki rozwoju w podejmowaniu działań protekcyjnych w celu ochrony własnego rynku. Wątpliwości z perspektywy centrum budzą ponadto przekazywane z poziomu lokalnego na poziom centralny dane na temat statystyki publicznej, w tym zwłaszcza wzrostu gospodarczego⁷⁷. Wiarygodność chińskiej statystyki publicznej to osobny temat, zaznaczyć należy tylko, że pojawiają się opinie o przeszacowaniu, jak i o niedoszacowaniu danych w zakresie wzrostu gospodarczego, podobnie jest ze statystyką dotyczącą rynku pracy⁷⁸ czy ochrony środowiska naturalnego⁷⁹.

⁷⁵ Hongbin Li, Li-An Zhou, *Political...*, op. cit., s. 1743–1762.

⁷⁶ Jianxing Yu, Xiang Gao, *Redefining Decentralization: Devolution of Administrative Authority to County Governments in Zhejiang Province*, „Australian Journal of Public Administration” 2013, t. 72, nr 3, s. 239–250.

⁷⁷ Thomas Heberer, *Pomiędzy kryzysem a szansą: nowe społeczne wyzwania ze szczególnym uwzględnieniem wiejskich Chin*, [w:] Karin Tomala (red.), *Chiny. Przemiany państwa i społeczeństwa w okresie reform 1978–2000*, Warszawa 2003, s. 81.

⁷⁸ John Knight, Shi Li, *Unemployment Duration and Earnings of Re-Employed Workers in Urban China*, „China Economic Review” 2006, t. 17, nr 2, s. 103–119; Nomaan Majid, *The Great Employment Transformation in China*, International Labour Organization, 2015, s. 15, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_423613.pdf (dostęp: 9.11.2021).

⁷⁹ Daniele Brombal, *Accuracy of Environmental Monitoring in China: Exploring the Influence of Institutional, Political and Ideological Factors*, „Sustainability” 2017, nr 9, s. 1–18; Liu Qin, *Clear as Mud: How Poor Data is Thwarting China's Water Clean-Up*, „China Dialogue”, 18.05.2016, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8922-Clear-as-mud-how-poor-data-is-thwarting-China-s-water-clean-up> (dostęp: 9.11.2021); Keith Bradsher, *China Asks Other Nations*

2.7. Aspekty finansowe jako element kształtowania polityki regionalnej władzy terenowej

Doświadczenia międzynarodowe obfitują w przykłady, że decentralizacja realizacji działań rozwojowych pozytywnie wpływa na dostarczanie usług publicznych wysokiej jakości, w tym na rezultaty polityki regionalnej. Nie należy pomijać milczeniem także negatywnych aspektów decentralizacji. Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej decentralizacja władzy sprzyja rozwojowi konkurencji między samorządami oraz poprawie efektywności wydatków publicznych. Jednak z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej⁸⁰ nadmierna decentralizacja władzy może prowadzić do niezrównoważonego wzrostu gospodarczego między różnymi regionami, skutkując tym samym nierównowagą poziomu wydatków publicznych między strukturami lokalnymi. Poza politycznym wymiarem decentralizacji, a więc przekazaniem pewnych decyzji na poziom władzy niższego stopnia, duże znaczenie ma tutaj podmiotowość finansowa lokalnych jednostek administracyjnych. Podmiotowość tę można identyfikować jako stopień niezależności finansowej od arbitralnych decyzji władzy centralnej. W relacjach centrum–władze lokalne mowa więc o tym, w jakiej mierze rząd centralny może delegować władzę w zakresie kształtowania finansów na rzecz struktur terytorialnych, a w jakiej władze subnarodowe samorządnie mogą wykorzystywać dochody i kształtować wydatki. Podmiotowość z perspektywy finansowej sprowadzić można do 4 elementów⁸¹: (1) alokacji zasobów, (2) dystrybucji dochodów, (3) stabilizacji, (4) rozwoju gospodarki. Każdy z tych aspektów wykazuje korelacje z zadaniami związanymi polityką regionalną. Co więcej, bez wyjątku wszystkie elementy determinują polityczną stabilność także na poziomie lokalnym, co jest jedną z głównych funkcji chińskiego systemu politycznego. W świetle powyższego nieprzemyśłana decentralizacja, również finansowa, może wzmagać chaos, centralizacja zaś – powodować stagnację, w tym w wymiarze gospodarczym.

Naturalnie Chiny trudno porównywać z zachodnimi gospodarkami, np. z krajami o federalnej strukturze administracyjnej, w których jednostki składowe państwa (np. stany, kraje związkowe) mają większą swobodę, a co za tym idzie – dysponują także większymi środkami finansowymi. Jedynie w 2016 roku wydatki władz subnarodowych w państwach federalnych stanowiły 46,9% wydatków publicznych i 16,8% PKB. Tymczasem w krajach unitarnych było to zaledwie 19,4% wydatków publicznych i 6,9% PKB, czyli znacznie poniżej średniej, wynoszącej 24,1% wydatków publicznych i 8,6% PKB wśród 106 krajów

Not to Release Its Air Data, „New York Times”, 5.06.2012, https://www.nytimes.com/2012/06/06/world/asia/china-asks-embassies-to-stop-measuring-air-pollution.html?_r=0 (dostęp: 9.11.2021).

⁸⁰ Anna Szklarska, *Sprawiedliwość w czasach kryzysu*, Kraków 2015, s. 29–35.

⁸¹ Feizhou Zhou, Mingzhi Tan, *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*, Singapore 2017, s. 2, 6.

z dostępnymi danymi⁸². Należy zaznaczyć, że udział samorządu w całkowitych wydatkach publicznych na świecie zależy od poziomu rozwoju cywilizacyjnego danego kraju. W bogatszych krajach można zaobserwować tendencję do zwiększania wydatków władz subnarodowych, z kolei w państwach biedniejszych na ogół udział władz tego typu w wydatkach publicznych jest stosunkowo niższy. Bez względu na to zadania, które zostały postawione przed władzami subnarodowymi Chin, są bardzo szerokie.

Tabela 12. Udział władz lokalnych w całkowitych wydatkach publicznych w ChRL (w %)

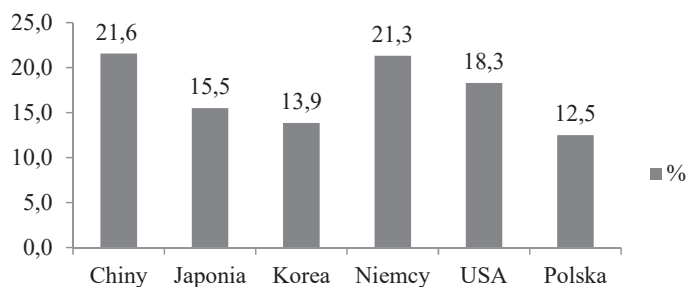
Rok	Poziom wydatków
1952	25,9
1962	38,4
1972	43,8
1978	52,6
1988	66,1
1998	68,5
2000	65,3
2004	74,1

Źródło: Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *Fifty Years of Regional Inequality in China: A Journey Through Central Planning, Reform, and Openness*, „Review of Development Economics” 2005, t. 9, nr 1, s. 87–106.

Mimo że Chiny mają unitarną strukturę organizacyjną i należą do średnio zamożnych krajów, to udział władz subnarodowych w całkowitych wydatkach jest bardzo wysoki. Udział władz lokalnych w całkowitych wydatkach sektora publicznego wskazuje na wzrastające znaczenie tego szczebla administracji i dobrze ilustruje wielkość kraju. Odnosi się to szczególnie do procesu wzrostu gospodarczego. Dbanie o rozwój w scentralizowanych Chinach ma wymiar bardzo często lokalny. Nic w tym dziwnego, jeśli się uwzględni, że oceny urzędnicze przez całe lata propagowały ten aspekt zadań w administracji miejscowej Państwa Środka. Władze lokalne dysponują wobec tego niemałym doświadczeniem we wspieraniu inwestycji rozwojowych, w przyciąganiu kapitału, tworzeniu na tej bazie miejsc pracy. Wzrastające znaczenie władz subnarodowych (tutaj rozumianych jako regionalne, pośrednie, lokalne) potwierdza, że wydatki tego sektora w stosunku do PKB kształtują się na dość wysokim poziomie w skali międzynarodowej. Wydatki chińskich władz subnarodowych stanowią ok. 21,6% PKB, podczas gdy w Japonii jest to 15,5% PKB, a w Korei – 13,9% PKB (wykres 4).

W porównaniu z innymi krajami, także wysokorozwiniętymi, należy zauważyć, że choć wydatki chińskich władz subnarodowych stanowią znaczną część PKB, to istotna ich wielkość pochodzi z zasileń ze szczebla centralnego.

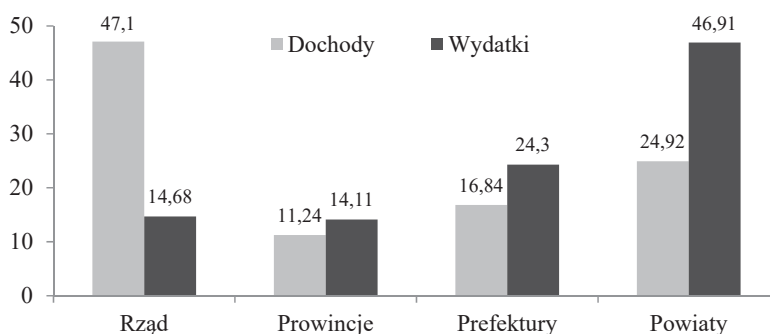
⁸² 2019 Report..., op. cit., s. 10.



Wykres 4. Wydatki władz subnarodowych (regionalnych, pośrednich, lokalnych) jako procent PKB w 2017 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *SNG expenditure by type, % of GDP*, World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, <https://www1.compareyourcountry.org/subnational-government-finance-and-investment/en/1/all/default> (dostęp: 9.11.2021).

Samodzielność finansowa władz lokalnych ma spore ograniczenia, ponieważ wydatki tego szczebla administracji w dużej mierze zależą od płatności transferowych płynących z budżetu centralnego. W 2014 roku płatności transferowe stanowiły 40,47% ich dochodów. Jednocześnie olbrzymi skok cywilizacyjny, który nastąpił w Chinach dzięki kreowaniu interwencji państwa i przedsiębiorczości, w tym ogromnym inwestycjom, głównie infrastrukturalnym, choć nie tylko, doprowadził do wzrostu długu publicznego – w 2014 roku wyniósł on 7,86% wydatków lokalnych⁸³. Konsekwencją tego jest także duża rozpiętość udziału władz lokalnych (w tym wypadku powiatów) w dochodach i wydatkach publicznych.



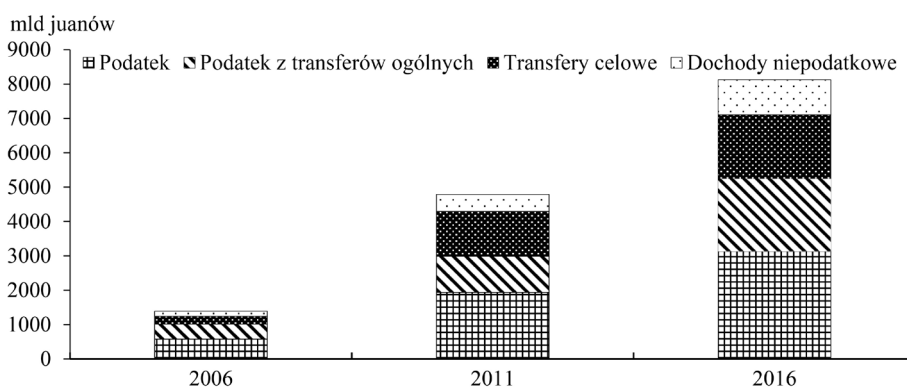
Wykres 5. Rozpiętość między dochodami a wydatkami publicznymi w ujęciu procentowym ogółem w 2016 roku – w zależności od poziomu jednostki administracyjnej⁸⁴

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Economic Surveys: China 2019*, OECD Publishing, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en (dostęp: 9.11.2021).

⁸³ Naoyuki Yoshino, Peter J. Morgan, *Central and Local Government Relations in Asia, Achieving Fiscal Sustainability*, Cheltenham–Northampton 2017, s. 250.

⁸⁴ Dane dotyczą ogólnych rachunków budżetowych i nie obejmują transferów.

Analizując różnice między dochodami własnymi a wydatkami ze względu na poziom administracyjny, należy zauważyć, że za największą część wydatków odpowiadają powiaty. Jest to o tyle uzasadnione, że ze wszystkich szczebli władzy branych pod uwagę na wykresie 5 powiaty wraz z gminami stanowią administrację świadczącą bezpośrednie usługi na rzecz obywateli. Warto zauważyć, że w szczególnie niekorzystnej sytuacji pod względem dochodów pozostają powiaty, gdyż udział tych jednostek w dochodach publicznych wynosi jedynie 24,92%, a w wydatkach – aż 46,91%. Naturalnie dochody, którymi dysponuje rząd, nie są konsumowane wyłącznie przez władzę centralną, ale skala dysproporcji obrazuje nadal dość wysoki poziom centralizacji finansów publicznych w Chinach. Należy wyraźnie stwierdzić, że wraz ze spadkiem poziomu władz subnarodowych różnica między udziałem w dochodach i wydatkach rośnie. Porównując sytuację prowincji z powiatami czy prefekturami, gdzie różnica między wydatkami a dochodami sięga 3–8%, należy stwierdzić, że zachowują one najbardziej zrównoważoną sytuację finansów publicznych spośród wszystkich szczebli administracji. Prowincje stają się swoistym pośrednikiem w kształtowaniu wydatków publicznych, w tym w ramach polityki regionalnej.



Wykres 6. Transfery finansowe jako źródła dochodów powiatów w Chinach w 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Economic Surveys: China 2019*, OECD Publishing, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/eeco_surveys-chn-2019-en (dostęp: 9.11.2021).

Źródła dochodów na przykładzie powiatów bardzo dobrze obrazują poziom emancypacji władz lokalnych. Jedynie 38,5% ich dochodów stanowią podatki własne, czyli względnie niezależne od władzy centralnej dochody, które pozwalają na realizację zadań. Powiaty spośród innych władz subnarodowych legitymują się najwyższym udziałem w podatkach publicznych. System podatkowy, podobnie jak administracyjny, ma charakter hierarchiczny, a władze lokalne nie mają uprawnień do samodzielnego ustanawiania podatków⁸⁵. Innym takim

⁸⁵ 2019 Edition..., op. cit., s. 173.

źródłem mogą być dochody niepodatkowe, które tylko w 2016 roku wynosiły nieco ponad 12,5% budżetu powiatów. Stanowi to zatem jedynie 51% budżetu powiatów, pozostałe zasilenia to głównie środki pozostające w pełni w gestii władzy centralnej. Mowa tutaj o podatkach z transferów ogólnych (25,9%) czy samych transferach celowych (22,9%). Zatem prawie połowa budżetu władz lokalnych to środki, których przekazanie zależne jest w pełni od władz centralnych. W tym kontekście należy zauważyć, że zależność władz powiatowych od transferów z centrum ciągle utrzymuje się na dość wysokim poziomie.

Wyjaśnienia wymaga także kwestia kształtowania się dochodów władz subnarodowych. Chiny od otwarcia się na świat pod koniec lat 70. XX wieku raz po raz realizowały reformy w systemie finansów publicznych władz subnarodowych. W latach 80. XX wieku obowiązywał system odpowiedzialności podatkowej (*tax responsibility system*), wprowadzony w całym kraju w 1988 roku, którego założenia można sprowadzić do wyraźnego podziału prerogatyw co do dochodów i wydatków między rządem a władzami subnarodowymi. Odpowiedzialność przekazana władzom lokalnym dotyczyła całkowitych dochodów i wydatków, ale bez jakiegokolwiek ingerencji w uprawnienia lokalnych struktur administracyjnych do zysków ze wzrostu dochodów i z redukcji wydatków. Władze lokalne otrzymały w tym zakresie gwarancje swobody w tak stworzonym systemie dochodów przez 5 lat, począwszy od 1980 roku. W wyniku spadku dochodów budżetu centralnego w 1981 roku zasada ta została złamana. Mimo to sam system przyczynił się do wykształcenia podmiotowej świadomości wśród władz lokalnych⁸⁶.

W rzeczywistości Chiny po wdrożeniu systemu odpowiedzialności podatkowej borykały się z trudnościami fiskalnymi. Stało się tak dlatego, że dochody fiskalne nie mogły być już gromadzone przez rząd centralny, tak jak to było wcześniej, zarówno więc on, jak i władze lokalne polegały na własnych dochodach, aby pokryć swoje wydatki. Jednak nowy wzrost dochodów fiskalnych pochodził głównie z finansowania lokalnego, co spowodowało nieunikniony gwałtowny spadek udziału fiskalnego rządu centralnego. Mimo że odnotowano pozytywny wpływ na producentów, zmniejszające się generowanie dochodów ogółem miało negatywny wpływ na finanse lokalne – łączny stosunek podatków do PKB spadł z 25% na początku reform do ok. 10% w latach 1992–1993. To zainicjowało swoistą grę między lokalnymi urzędnikami a rządem centralnym. W rezultacie udział tego ostatniego w całkowitych dochodach również gwałtownie spadł mimo różnych prób motywowania lokalnych urzędników. Udział rządu centralnego, który na początku funkcjonowania systemu reformy odpowiedzialności podatkowej wynosił ok. 55% całkowitych dochodów, spadł do poziomu znacznie poniżej 30% do 1993 roku. W latach 1992–1993 gwałtowny spadek relacji podatku w stosunku do PKB, a także spadek udziału

⁸⁶ Feizhou Zhou, Mingzhi Tan, *Relationship between...*, op. cit., s. 18.

dochodów kierowanych do centrum, spowodował, że zdolność rządu centralnego do utrzymania stabilności makroekonomicznej i zapewnienia redystrybucji została poważnie nadwyrężona. Ograniczenia zasobów podatkowych doprowadziły do uwypuklenia napięć, które zwykle występują w dużym, wielopoziomowym kraju między podmiotami odpowiedzialnymi za świadczenie usług i realizację inwestycji na niższych szczeblach a tymi na wyższych poziomach władzy, nawet jeśli ta ostatnia była odpowiedzialna za mianowanie lokalnych urzędników⁸⁷.

W 1994 roku odrzucono model podziału podatków oparty na systemie odpowiedzialności i wprowadzono system podziału podatków (*tax-sharing system*) – po tym, jak zmniejszyło to znacznie udział rządu w dochodach z podatków i tym samym ograniczyło jego możliwości kształtowania kapitałochłonnych polityk publicznych. System, ogólnie rzecz ujmując, ukierunkowany został na wzrost centralizacji finansów publicznych. Reforma odnosiła się do skorygowania kategorii podatkowych oraz zmiany systemu podatkowego, co miało na celu ponowne ustalanie podziału podatków między centrum a strukturami terytorialnymi. Ujednolicono stawki podatkowe podstawowych danin publicznych, np. VAT 17%, wprowadzono jednolity podatek dochodowy (na poziomie 33%) od osób prawnych (bez względu na to, czy opodatkowywano przedsiębiorstwa państwowe, kolektywne czy prywatne) i podatek od osób fizycznych. Dokonano podziału podatków ze względu na ich beneficjenta, wyróżniając podatki centralne (m.in. cło, akcyza, VAT, podatek dochodowy pobierany od przedsiębiorstw centralnych, podatek bankowy), podatki lokalne (m.in. podatek od działalności gospodarczej, podatek dochodowy, podatek od zysków z przedsiębiorstw lokalnych, podatek od pojazdów, podatek od wyrobów tytoniowych, podatek od użytków rolnych) i podatki dzielone (m.in. podatek VAT: 75% na rzecz rządu centralnego i 25% na rzecz władz lokalnych, podatek od zasobów naturalnych: 50% na rzecz rządu i 50% na rzecz władz lokalnych, podatek dochodowy: 60% na rzecz rządu i 40% na rzecz władz lokalnych⁸⁸).

Wprowadzono system płatności transferowych, których celem było przekazywanie części dochodów na rzecz biedniejszych regionów. Składa się on z 3 kategorii, tj. ulg podatkowych, specjalnych płatności przelewowych i płatności finansowych⁸⁹. Pierwsza kategoria dotyczy ulg od podstawy i podwyżki podatku VAT oraz cła konsumpcyjnego w ramach systemu podziału podatku oraz – w wyniku reformy podziału przyrostu podatku dochodowego z 2002

⁸⁷ Ehtisham Ahmad, *Governance Models and Policy Framework: Some Chinese Perspectives*, [w:] Yu Jianxing, Guo Sujian (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019, s. 52.

⁸⁸ Zhang Guang, *The Revolutions in China's Inter-Governmental Fiscal System*, „Public Money & Management” 2018, t. 38, nr 6, s. 423.

⁸⁹ An TE, *China's Transfer Payment: Status, Problems and Reform Suggestions*, „Financial Research” 2007, nr 1, s. 2–5.

roku – od podstawy podatku dochodowego (w tym od osób prawnych i osób fizycznych). Specjalna płatność przelewowa odpowiadała środkom przyznanym władzom lokalnym przez rząd centralny na określone cele, zwane także funduszami „predefiniowanymi”. Wszystkie inne płatności finansowe dokonywane przez rząd centralny przeznaczone są na pokrycie wydatków władz lokalnych⁹⁰. W 2015 roku ulgi podatkowe i płatności (specjalne i finansowe) z rządu centralnego na rzecz władz lokalnych wyniosły 5,51 miliarda juanów, co stanowiło ok. 8% PKB, czyli ok. 80% łącznych centralnych dochodów budżetowych i 37% łącznych lokalnych wydatków budżetowych⁹¹.

System podziału podatków (*tax-sharing system*) różni się od poprzednich systemów pod dwoma ważnymi względami. Po pierwsze, dochody podatkowe są rozdzielane według kategorii podatkowych, a nie według przynależności administracyjnej. Po drugie, podział dochodów podatkowych opiera się na formułach administracyjnych, a zatem jest wysoce zinstytucjonalizowany. Zasady podziału dochodów pozostały niezmienione od czasu ich przyjęcia i mają zastosowanie do wszystkich władz. Co ciekawe, w ramach nowego systemu podziału podatków (*tax-sharing system*) stworzono paradoksalną sytuację centralizacji dochodów i decentralizacji wydatków. Z jednej strony – po tym, jak podatki dochodowe stały się podatkiem wspólnym w 2002 roku – w większości poszczególnych lat ok. 65–70% całkowitych krajowych dochodów budżetowych zostało zainkasowanych przez rząd centralny. Po podziale dochodów z władzami subnarodowymi ponad 50% środków (ogółu krajowego) pozostało na poziomie centralnym. W ramach systemu podziału podatków rząd centralny znacznie poprawił swoją kondycję fiskalną od początku lat 90., kiedy jego udział w całkowitych krajowych dochodach budżetowych wyniósł 28% w 1992 roku i 22% w 1993 roku. Należy dodać, że udział władz lokalnych w całkowitych krajowych wydatkach budżetowych stale wzrastał – z 70% w 1994 roku do 85% w 2016 roku, co czyni Chiny najbardziej zdecentralizowanym krajem na świecie, biorąc pod uwagę tylko wydatki. Reforma w konsekwencji doprowadziła do centralizacji finansów publicznych oraz większej zależności władz subnarodowych od decyzji rządowych⁹². Konsekwencją zmian było zwiększenie nadwyżek sektora instytucji rządowych i niektórych władz lokalnych, stąd wprowadzenie wyżej omówionego systemu płatności transferowych.

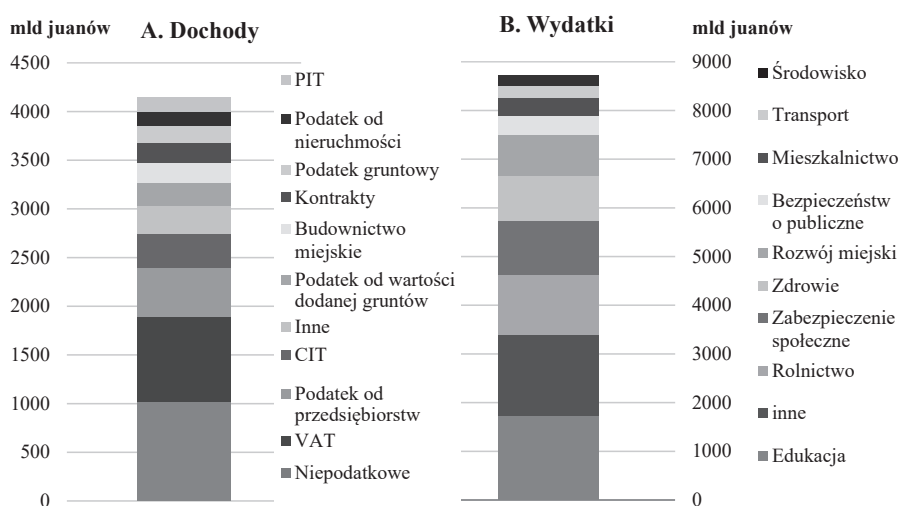
Jak już wspomniano, władze lokalne dysponują bardzo ograniczoną możliwością ustalania stopy procentowej podatków miejscowych. To rząd centralny jest jedynym organem ustawodawczym stanowiącym prawo i przepisy przejściowe dla wszystkich rodzajów podatków. Środki finansowe przeznaczone do podziału dzielone są hierarchicznie. Przykładowo władze prowincji decydują o zasadach podziału dochodów prefektur podlegających ich jurysdykcji. Tak

⁹⁰ Ehtisham Ahmad, *Governance...*, op. cit., s. 41–43.

⁹¹ Zhang Guang, *The Revolutions...*, op. cit., s. 423.

⁹² Ibidem.

samo prefektura określa podział dochodów dla powiatów będących w jej jurysdykcji. W 2018 roku doszło do połączenia krajowych biur podatkowych i lokalnych urzędów skarbowych w jedną instytucję pod nazwą Agencja Administracji Podatkowej, odpowiedzialną zarówno za pobieranie podatków centralnych (VAT i CIT), podlegających bezpośredniej administracji rządu centralnego, jak i za pobór podatków lokalnych i PIT, pod bezpośrednią administracją władz lokalnych. System zapewnia, że ok. połowy podatków lokalnych kierowanych jest do władz subnarodowych. W 2016 roku podatek od działalności gospodarczej, wcześniej nakładany wyłącznie przez władze lokalne na usługi, został przekształcony w podatek VAT (obejmujący również finanse, budownictwo, nieruchomości i usługi osobiste), podzielony na różne poziomy administracji, zmniejszając strumień dochodów struktur lokalnych⁹³.



Wykres 7. Struktura dochodów i wydatków powiatów w Chinach w 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Economic Surveys: China 2019*, OECD Publishing, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en (dostęp: 9.11.2021).

Głównym źródłem dochodu powiatów są dochody niepodatkowe oraz podatek VAT, stanowiące odpowiednio ok. 25% i 21% budżetu. Lokalne podatki, takie jak podatek od gruntów, budownictwa miejskiego, kontraktów, podatek gruntowy czy podatek od nieruchomości, zapewniają ok. 23% wpływów do budżetu. Należy zaznaczyć, że chińskie władze lokalne, prefektury i powiaty uzyskują dochody ze sprzedaży praw do użytkowania gruntów przez okres od 30 do 70 lat. Zgodnie z chińską konstytucją grunty miejskie należą do państwa, a grunty wiejskie są wspólną własnością społeczności wiejskich. Prawo zapewnia

⁹³ 2019 Edition..., op. cit., s. 174.

władzom subnarodowym wszystkich szczebli uprawnienia do kontrolowania i regulowania użytkowania gruntów, przekształcania terenów wiejskich w tereny miejskie oraz sprzedaży praw do gruntów deweloperom w granicach wyznaczonych przez krajową politykę ochrony gruntów rolnych. Grunty są często wykorzystywane jako zabezpieczenie w bankach komercyjnych, a dochody netto ze sprzedaży gruntów muszą być przeznaczone na inwestycje. W niektórych prowincjach i gminach przychody ze sprzedaży praw do gruntów stanowiły aż do 40% całkowitych dochodów w 2014 roku (np. Chongqing, Anhui lub Zhejiang). Jednak zmiany w sprzedaży gruntów spowodowały w ostatnich latach spowolnienie napływu dochodów władz lokalnych z tego tytułu. Inne lokalne dochody niepodatkowe obejmują opłaty, obciążenia, kary i zyski pochodzące od lokalnych przedsiębiorstw państwowych⁹⁴.

Jeśli chodzi o wydatki, to najwięcej środków przeznacza się na edukację, co stanowi 20% budżetu. Jest to o tyle zrozumiałe, że powiaty stanowią poziom administracji odpowiedzialny za dostarczanie usług lokalnych, a edukacja jest jedną z usług kluczowych. Powyższa specyfika odzwierciedla tendencje w wydatkach władz lokalnych niemal na całym globie; w Chinach na edukację, zwłaszcza podstawową oraz ponadpodstawową, wydaje się 21% budżetu⁹⁵. Istotną pozycję w wydatkach zajmuje także rolnictwo (14%), zabezpieczenie społeczne (14%) oraz zdrowie (10%). Wysoki poziom wydatków na rolnictwo tłumaczyć można tym, że wiele powiatów na swoim obszarze administruje terenami wykorzystywanymi w celu produkcji rolnej roślinnej lub zwierzęcej. Z czasem obszary zależne od rolnictwa tracą na znaczeniu, stąd wydatki powiatów na rolnictwo nieznacznie, ale maleją. Stosunkowo mało środków przeznacza się na działania związane z ochroną środowiska naturalnego (3%), co traktować można jako nieprzywiązywanie wagi do ekologii.

Jednym z warunków świadczenia usług publicznych na zbliżonym poziomie bez względu na miejsce zamieszkania czy urodzenia obywateli jest utrzymywanie zarówno dochodów, jak i wydatków w przeliczeniu na osobę na analogicznym poziomie. Utrzymywanie przykładowo zbliżonych wydatków na osobę w sferze edukacji, zabezpieczenia społecznego czy ochrony zdrowia pozwala na świadczenie tych usług na podobnym poziomie bez względu na to, czy mówimy o mieszkańcach powiatów położonych w Tybecie, czy w prowincji Tianjin. Dane wskazują na daleko posunięte dysproporcje (tabela 13). Jest tak, ponieważ najwyższy dochód *per capita* w prowincji Jiangsu (7628 juanów) jest prawie piętnastokrotnie wyższy niż w prowincji o najniższym dochodzie, czyli

⁹⁴ Ibidem, s. 175.

⁹⁵ Wartość dotyczy 2017 roku, jeśli do tego doliczyć wydatki na edukację wyższą (10%), to edukacja jako kategoria w budżetach lokalnych osiągnie ok. 31%, wyprzedzając znacznie drugą co do wielkości pozycję, mianowicie zabezpieczenie społeczne (22%). Za: *State and Local Expenditures*, Urban Institute, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders> (dostęp: 9.11.2021).

Chongqing (509 juanów). Podobnie jest w przypadku wydatków, gdzie w Tybecie (21 836 juanów) osiąganą one 11-krotność w stosunku do prowincji Chongqing (2041 juanów). Co więcej, ostatnie lata wskazują na to, że dysproporcje zarówno w wydatkach, jak i w przychodach między poszczególnymi powiatami mają tendencję wzrostową. Wypadnie zaznaczyć, że porównanie wydatkowanych środków i dochodów między poszczególnymi powiatami ma także pewne ograniczenia, wynikające z występujących między prowincjami różnic cen czy kosztów pracy. Powyższe wskazuje jednak, że mimo analogicznego finansowania poszczególnych jednostek subnarodowych (zwłaszcza powiatów) trudno mówić o świadczeniu usług publicznych o zbliżonej jakości na poziomie powiatów.

Odnosić należy także istotną różnicę między dochodami a wydatkami powiatów w ramach poszczególnych prowincji. W skali kraju średni dochód w 2016 roku w podziale na prowincje wynosił 2843 juany, a wydatki kształtowały się na poziomie 7614 juanów, co stanowi ponad dwukrotność wydatków w stosunku do dochodów. Powiaty jako podmioty realizujące centralne polityki znajdują się w trudnej sytuacji, a doświadczenie deficytu budżetowego jest bardzo powszechne. Może to także świadczyć o tym, że środki przekazywane na realizację polityk centralnych czy innych zadań zleconych są daleko niewystarczające w stosunku do oczekiwań tak władz lokalnych, jak i obywateli. Co ciekawe, znaczne różnice (tj. powyżej czterokrotności) między wydatkami a dochodami dotyczą najczęściej powiatów zlokalizowanych w słabiej rozwiniętych prowincjach, np. Gansu (PKB *per capita* 27 643 juany), Qinghai (43 531 juanów), Ningxia (47 194 juany), tzn. takich, w których wskaźnik PKB *per capita* jest mniejszy od średniej krajowej (68 495 juanów).

Znaczne dysproporcje między dochodami a wydatkami prowadzą do generowania długów władz subnarodowych niemal wszystkich szczebli⁹⁶. Od 2014 roku na skutek nowelizacji ustawy budżetowej zezwolono prowincjom oraz miastom na emitowanie obligacji na projekty inwestycyjne – pod warunkiem uzyskania zgody rządu i lokalnych kongresów ludowych. Całkowity limit zadłużenia w postaci pozabudżetowych instrumentów finansowania (PIF) władz lokalnych jest ustalany przez Narodowy Kongres Ludowy, a limity zadłużenia dla różnych prowincji są zatwierdzane przez Radę Stanu. Kilka zamożniejszych gmin uzyskało w ten sposób bezpośredni dostęp do rynków kapitałowych pod nadzorem rządu centralnego. Ustawa budżetowa na 2014 rok miała również na celu zamknięcie „tylnych drzwi” w działaniach pozabudżetowych władz lokalnych przez zakaz udzielania gwarancji i wszelkich źródeł finansowania innych niż zatwierdzone obligacje. Mimo to niektóre samorządy gromadzą zadłużenie w sposób niedozwolony przez przepisy, w tym wykorzystując środki publiczne (np. drogi, instalacje kanalizacyjne) jako zabezpieczenia pożyczek

⁹⁶ Feng Qiaobin, *Re-Recognizing the Huge Debts of Local Government-Run Investment & Financing Enterprises in China*, „West Forum” 2010, nr 3.

Tabela 13. Dysproporcje w dochodach i wydatkach *per capita* na poziomie powiatów w ujęciu według prowincji w 2016 roku (w juanach)

Prowincja	Dochody <i>per capita</i>	Wydatki <i>per capita</i>	PKB <i>per capita</i>	Wielokrotność (wydatki/ dochody)
Chongqing	509	2 041	58 502	4,0
Gansu	1 259	7 524	27 643	6,0
Heilongjiang	1 407	5 588	40 432	4,0
Guangxi	1 516	5 755	38 027	3,8
Jilin	1 752	6 554	53 868	3,7
Shanxi	1 754	5 612	116 562	3,2
Henan	1 830	4 835	42 575	2,6
Tybet	1 921	21 836	35 184	11,4
Qinghai	1 956	13 401	43 531	6,9
Yunnan	1 977	7 111	31 093	3,6
Hunan	1 979	6 233	46 382	3,1
Shaanxi	1 982	6 661	51 015	3,4
Ningxia	2 177	9 254	47 194	4,3
Anhui	2 273	5 300	39 561	2,3
Sichuan	2 288	6 681	35 532	2,9
Hainan	2 293	7 221	44 347	3,1
Hebei	2 460	5 594	43 062	2,3
Guizhou	2 706	8 160	33 246	3,0
Guangdong	3 199	6 395	74 016	2,0
Xinjiang	3 321	10 236	40 564	3,1
Liaoning	3 421	5 309	50 791	1,6
Jiangxi	3 481	7 190	40 400	2,1
Hubei	3 514	6 876	55 665	2,0
Fujian	3 677	6 984	74 707	1,9
Shandong	4 717	5 822	68 733	1,2
Mongolia Wewnętrzna	5 139	11 120	72 064	2,2
Zhejiang	7 473	9 289	84 916	1,2
Jiangsu	7 628	8 605	96 887	1,1
Średnia	1 843	7 482	68 495	4,1
Mediana	2 281	6 779	45 365	3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Economic Surveys: China 2019*, OECD Publishing, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en (dostęp: 9.11.2021); National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

od banków i instytucji finansowych, ze względu na utrzymującą się presję fiskalną. Od 2018 roku kwoty zadłużenia wyemitowanego w ramach PIF były bliskie zadłużeniu lokalnemu lub nawet je przekraczały w niektórych prowincjach (Jiangsu, Tianjin, Chongqing i Pekin), a czasami stanowiły ponad połowę łącznych dochodów lokalnych. Według danych Ministerstwa Finansów do końca 2017 roku zadłużenie samorządów lokalnych w Chinach wynosiło 16,51 biliona juanów, a do końca 2018 roku osiągnęło poziom 18,26 biliona juanów. Kwota ta pozostała poniżej ustalonego pułapu zadłużenia wynoszącego 21 bilionów juanów, ustalonego przez Narodowy Kongres Ludowy na 2018 rok. W celu ułatwienia przejścia z długu w ramach PIF na obligacje samorządowe ustanowiono program zamiany długu, a w latach 2015–2016 zadłużenie w ramach PIF wynoszące 8,7 biliona juanów zostało zamienione na obligacje. W 2016 roku 88% zadłużenia władz subnarodowych było utrzymywane w formie obligacji, a udział ten dalej wzrastał w kolejnych latach⁹⁷.

⁹⁷ 2019 Edition..., op. cit., s. 175.

Rozdział 3

Projektowanie rozwoju regionalnego Chińskiej Republiki Ludowej: wyzwania formułowania polityki i jej celów

3.1. Ewolucja polityki regionalnej a chińskie wyzwania rozwojowe

Ewolucja polityki regionalnej stanowi pochodną polityki gospodarczej Państwa Środka, jest także elementem szerszej transformacji gospodarczej kraju. Polityka regionalna przechodzi zatem kolejne zmiany w ślad za zmianą modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. W miarę jak Chiny się rozwijają, mogą pozwolić sobie na bardziej wysublimowaną politykę regionalną (np. wsparcie słabiej rozwiniętych prowincji czy kapitału ludzkiego na obszarach zapóźnionych w rozwoju, wspieranie polityki *smart city*). Powyższe podejście nie ustępuje pod względem znaczenia także innej perspektywie: że jakkolwiek realizowane są działania na rzecz wzmacniania konkurencyjności w układach lokalnych czy wyrównywania dysproporcji rozwojowych, to ma to swoje odzwierciedlenie w wynikach ekonomicznych. Polityka regionalna nie pozostaje więc tylko uzupełniającą polityką publiczną szerszej polityki gospodarczej. Sprzężenie zwrotne obu tych polityk na przykładzie Chin nie budzi większej wątpliwości.

Kształtowanie polityki regionalnej w ChRL jest w głównej mierze związane z działaniami władz centralnych, które dość skutecznie realizują kontrolę procesów społecznych przez odgórne podejście. Odnosi się to do wyznaczania celów, formułowania planów rozwoju, definiowania instrumentów i sposobów realizacji zamierzeń. Służą temu ustanawiane przez KPCh priorytety ideowe, służące skupieniu uwagi na kluczowych dla Państwa Środka zagadnieniach. Innym aspektem ustalania celów polityki regionalnej jest planowanie rozwoju, aczkolwiek jego wymiar ma odmienny charakter niż planowanie rozwoju w państwach demokratycznych o gospodarce wolnorynkowej, głównie ze względu na dominujący wpływ państwa w gospodarce¹. Jak już zasygnalizowano, rola państwa w chińskiej gospodarce jest znacznie większa niż przykładowo

¹ Marek Świstak, *O wyższości polityki nad gospodarką i pierwszeństwie mechanizmów rynkowych przed politycznymi. Rola państwa w chińskiej polityce rozwoju regionalnego*, [w:] Hanna

w gospodarkach wolnorynkowych państw zachodnich. W ChRL państwo nie tylko ingeruje w mechanizmy rynkowe, ale jest także woluntarystycznym organizatorem przestrzeni gospodarczej wobec sił podaży i popytu. Potwierdzają to ustalenia literatury przedmiotu, w której wskazuje się na rolę instytucji determinujących ścieżkę rozwoju kraju². Implikuje to znacznie większe oczekiwania wobec instytucji publicznych w zakresie ewentualnego nadrabiania zaległości rozwojowych i budowania konkurencyjności w układzie regionalnym.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o potencjalne elementy decydujące o ewolucji polityki regionalnej, należy zwrócić uwagę na analizowane wyżej znaczenie polityki państwa, ale także mechanizmów rynkowych, chińscy decydenci bowiem nigdy nie wystąpili z wizją docelową tak polityki regionalnej, jak i modelu społeczno-gospodarczego. Nawet w okresie, w którym królowała w największym stopniu gospodarka planowa, nie określono docelowego modelu polityki regionalnej. W dużej mierze jej kształtowanie wynikało z kalkulacji wyzwań i możliwych do zastosowania w ich pokonaniu środków zaradczych. Spośród wielu elementów 2 wydają się kluczowe, tj. świadoma polityka władz, objawiająca się często formułowaniem planów rozwojowych, oraz mechanizmy rynkowe oddziałujące za pomocą mniej lub bardziej nieskrępowanej przedsiębiorczości. W tym kontekście argumenty³ przemawiające za marginalizacją planowania w okresie od końca lat 80. i w latach 90. XX wieku wynikają ze świadomej decyzji o dopuszczeniu mechanizmów rynkowych do gospodarki chińskiej, a więc elementu polityki państwa.

To „wyrastanie z planu” następowało przy jednoczesnej stagnacji gospodarki planowej i pojawieniu się gospodarki zdominowanej przez rynek. Obserwowana wówczas była atrofia niektórych cech socjalistycznego planowania w starym stylu⁴, takich jak niezliczone cele obowiązkowe do osiągnięcia, bezpośrednia alokacja zasobów przez państwo, kontrola państwa nad inwestycjami, kredytami, cenami i handlem zagranicznym. W tym okresie rząd centralny rzeczywiście ograniczył swoją dominującą rolę, przekazał wiele uprawnień nad administracją gospodarczą do władz lokalnych i wzmocnił autonomię przedsiębiorstw prywatnych. Jednak wieloletnie planowanie gospodarcze w Chinach zachowało swoją ciągłość, niezależnie od tego, że Plany Pięcioletnie od II do V nie miały realnie większego znaczenia dla ówczesnej polityki gospodarczej władz. Kontynuacja oficjalnej numeracji Planów Pięcioletnich wskazuje, że nadal pozostają one istotnym instrumentem polityki gospodarczej. Nie bez znaczenia

Kupś, Maciej Szatkowski, Michał Dahl (red.), *70 lat Chińskiej Republiki Ludowej w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2021, s. 69–82.

² John Brohman, *Postwar Development in the Asian NICs: Does the Neoliberal Model Fit Reality*, „Economic Geography” 1996, t. 72, nr 2, s. 107–130.

³ Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993*, Cambridge 1995, s. 309–326; idem, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, London 2007, s. 3–14.

⁴ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012*, „Modern China” 2013, t. 39, s. 582.

pozostaje fakt, że Plany Pięcioletnie angażują szeroki wachlarz inicjatyw, nie tylko w zakresie polityki regionalnej, takich jak choćby wspieranie przedsiębiorczości, propagowanie rozwoju przemysłu, ochrona środowiska, edukacja czy zabezpieczenie społeczne.

Kluczowe zagadnienie w chińskim modelu to także efektywność odgórnego działania hierarchicznej biurokracji, która napotyka we wdrażaniu polityki regionalnej istotne problemy. O ile chińskie struktury biurokratyczne opanowały działania związane ze wspieraniem wzrostu gospodarczego jako takiego, o tyle przedsięwzięcia w zakresie terytorialnej dystrybucji zasobów i wspierania konkurencyjności na obszarach zapóźnionych w rozwoju wciąż stanowią wyzwanie. Chenggang Xu⁵ zwraca uwagę, że podstawową trudnością jest nierozwiązywalny problem motywacji urzędników, którzy mają do wykonania wiele zróżnicowanych zadań, czemu nie służy hierarchiczny układ chińskiej administracji. Zdaniem przywołanego autora system hierarchiczny nie do końca się sprawdza tak w administracji czy instytucjach badawczo-rozwojowych, jak i w systemie sądowym. Może to stanowić pośrednie wyjaśnienie problemów z egzekwowaniem prawa np. w ochronie środowiska naturalnego. Bolączką jest motywacja do podejmowania decyzji bez uprzedniej zgody administracji wyższego szczebla, co generuje wiele zniekształceń oraz opóźnia proces decyzyjny.

Od 1949 roku polityka Chin w zakresie rozwoju regionalnego ewoluowała wielokrotnie, czemu towarzyszyło przejście od gospodarki centralnie planowanej w kierunku nasycenia ustroju społeczno-gospodarczego elementami gospodarki wolnorynkowej. Z czasem zmianie ulegały nie tylko układ priorytetów czy ukierunkowanie terytorialne polityki, ale także stosowane instrumenty. Ewolucja przebiegała od klasycznej i mało efektywnej polityki redystrybucji przez wspieranie szybkiego rozwoju (najczęściej o niezrównoważonym charakterze) po rozwój skoordynowany. Mowa tutaj, przynajmniej w założeniu, o polityce, która wspiera redystrybucję, ale nie rezygnuje z realizacji postulatu szybkiego nadrobienia zaległości rozwojowych poszczególnych regionów. Doświadczenia chińskie można przedstawić jako gromadzenie rezultatów podczas kolejnych fal centralizacji i decentralizacji, które mają służyć większej skuteczności osiągania celów ustalanych przez władze centralne. Decentralizacja oprócz pozytywnych skutków w postaci większej zdolności reagowania na globalne i krajowe wyzwania gospodarcze przyniosła także negatywne konsekwencje z punktu widzenia władz centralnych. Przyczyniła się bowiem do lokalnego protekcjonizmu, wewnętrznej konkurencji na poziomie zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Z punktu widzenia państwa scentralizowanego może to stanowić ryzyko dla przyszłości gospodarczej i politycznej kraju. Z jednej strony bowiem stymuluje znaczną nierównowagę regionalną, z drugiej zaś powoduje napięcia polityczne,

⁵ Chenggang Xu, *The Pitfalls of a Centralized Bureaucracy*, „Acta Oeconomica” 2019, t. 69, nr 1, s. 1–16.

które docelowo mogą mieć charakter odśrodkowy, co nie zyskuje politycznej aprobaty Komunistycznej Partii Chin⁶.

Ewolucję postępowania w ramach polityki regionalnej można umownie sprowadzić do kilku etapów:

- 1) 1949–1959 – ustanowienie ChRL oraz jej konsolidacja wewnętrzna. W tym okresie obowiązywały zasady radzieckiej strategii rozwoju, polegającej głównie na wprowadzaniu elementów gospodarki planowej. Sprowadzała się ona do dominacji 2 elementów. Po pierwsze, alokacji zasobów według woli planistów (głównie hierarchii partyjnej), a nie jak to jest w gospodarce wolnorynkowej – cen. Po drugie, koncentracji na dużym wolumenie zasobów pozostającym pod kontrolą planistów⁷. Była to w istocie replika radzieckiej strategii industrializacji, lansowana szczególnie podczas rządów Józefa Stalina. Kładła duży nacisk na rozwój kapitałochłonnego przemysłu ciężkiego, szczególnie żelaza i stali. Przykładem może być I Plan Pięcioletni na lata 1953–1957, który składał się ze 156 projektów zaplanowanych przez radzieckich ekspertów i zrealizowanych z udziałem radzieckiej pomocy gospodarczej⁸. W tym czasie rozpoczęto wdrażanie tzw. Wielkiego Skoku Naprzód, którego celem miało być prześcignięcie Wielkiej Brytanii w produkcji stali w ciągu piętnastolecia. Ustalono, jak się później okazało – zupełnie nierealne, cele w zakresie rozwoju przemysłu i rolnictwa, a zwłaszcza produkcji stali oraz ryżu. Fiaskiem zakończył się zdecentralizowany system drobnych producentów, którzy w niedużych podwórkowych piecach mieli przerabiać złom. Podobnie było z kolektywizacją rolnictwa, która spowodowała gwałtowny niedobór żywności. Konsekwencją polityki tzw. Wielkiego Skoku Naprzód był nie tylko upadek chińskiej ekonomii, ale także klęska głodu, która, jak się szacuje, kosztowała życie ok. 30 milionów obywateli⁹;
- 2) 1960–1977 – dyspersja z naciskiem na rozwój wewnętrznej części Chin (interioru). Niepewna sytuacja międzynarodowa spowodowała, że w maju 1964 roku Mao zadeklarował, że należy przygotować się na ewentualny konflikt zbrojny przez umocnienie obszarów tzw. Trzeciego Frontu. Chodziło o odległy obszar regionów południowo-zachodnich i zachodnich interioru, który przez inwestycje państwowe zwiększył zdolności obronne chińskiej gospodarki¹⁰. Pierwszy Front stanowić miały najbardziej narażone miasta chińskiego wybrzeża, Drugi Front – strefy buforowe między Pierwszym

⁶ Wang Shaoguang, Hu Angang, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China*, London–New York 2000, s. 41–69, 199–216.

⁷ Barry Naughton, *Growing...*, op. cit., s. 26.

⁸ John Wong, *China's 12th Five-Year Plan: A Potential Game Changer for Economic Restructuring and Socio-Economic Development*, „Journal of Asian Public Policy” 2012, t. 5, nr 2, s. 216–217.

⁹ Scott Morton, Charlton Lewis, *Chiny. Historia i kultura*, przeł. Bogdan Zemanek, Kraków 2007, s. 244–245.

¹⁰ Yehua Dennis Wei, *Regional Development in China: States, Globalization and Inequality*, London–New York 2000, s. 195–196.

a Trzecim Frontem. Obszar Trzeciego Frontu obejmował prowincje Sichuan, Yunnan, Guizhou, Gansu, Qinghai, Ningxia, część prowincji Shaanxi oraz zachodnią część prowincji Henan, Hubei i Hunan. Celem budowy przemysłu na obszarze tzw. Trzeciego Frontu było zabezpieczenie strategicznej produkcji przemysłowej na wypadek ataku z zagranicy. Doktryna stanowiła odpowiedź na wzrastające napięcie międzynarodowe wynikające ze wzrostu niechęci Chin do ZSRR oraz eskalacji amerykańskiej wojny w Wietnamie¹¹. Trzeci Front, kontynuowany do 1971 roku, był jednak zakrojonym na szeroką skalę, centralnie ukierunkowanym programem rozwoju, realizowanym w odpowiedzi na postrzegane zagrożenie zewnętrzne przy szerokim poparciu przywódców Chin. Co więcej, program ten był niezwykle kosztowny, co miało negatywny wpływ na rozwój gospodarczy kraju, który był z pewnością bardziej dalekosiężny niż zakłócenie spowodowane rewolucją kulturalną¹². Blisko 51% środków przeznaczonych inwestycje III Planu Pięcioletniego zaplanowano na obszarze regionów śródlądowych, zgodnie z programem utworzenia tzw. Trzeciego Frontu. W wypadku IV Planu Pięcioletniego było to ok. 41% środków. Poza aspektem militarnym, który odgrywał tutaj podstawową rolę, chodziło także o stworzenie przemysłu na obszarze interioru, obfitującego w stosowne zasoby naturalne (głównie surowce), a pozbawionego odpowiedniej infrastruktury. Skutek był taki, że co prawda można było odnotować niski poziom zróżnicowania rozwojowego między poszczególnymi prowincjami, ale dbanie o równomierny rozwój różnych części kraju powodowało niską efektywność rozwoju w prowincjach przybrzeżnych, co z kolei powodowało niską dynamikę wzrostu całego kraju;

- 3) 1978–1980 – etap budowy przemysłu (w tym ciężkiego) produkującego na wielką skalę, głównie na obszarach wybrzeża wschodnich jednostek administracyjnych szczebla prowincjonalnego oraz rzeki Jangcy. Dla przykładu można wskazać, że 51% inwestycji w 1978 roku zostało zlokalizowanych w prowincjach wschodniego wybrzeża;
- 4) 1981–1998 – uznanie wybrzeża za główny motor rozwoju chińskiej gospodarki, czego przejawem była także dalsza polityka otwartych drzwi, głównie w zakresie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które lokowały się przeważnie w regionach nadbrzeżnych¹³. Do tego dodać należy lokowanie specjalnych stref ekonomicznych, otwarcie się na handel zagraniczny miast portowych wschodniego wybrzeża czy reformy fiskalne;

¹¹ Jiayan Ju, *Regional economic policy and regional income inequality in the People's Republic of China*, „Graduate Student Theses, Dissertations, & Professional Papers” 1998, nr 5148, s. 39–48, https://scholarworks.umt.edu/etd/5148/?utm_source=scholarworks.umt.edu%2Fetd%2F5148&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages (dostęp: 9.11.2021).

¹² Barry Naughton, *The Third Front: Defence Industrialization in the Chinese Interior*, „The China Quarterly” 1988, nr 115, s. 351–386.

¹³ Yanyu Zha, *Change of Regional Economic Development Policy in China*, „Chinese Geographical Science” 1992, t. 2, nr 1, s. 1–9.

- 5) po 1999 roku – rozwój skoordynowany. Polityka alokacji zasobów w taki sposób, aby zwiększać inwestycje w regionach zachodnich i centralnych, a także realizacja strategii rozwoju wschodnich prowincji¹⁴. W tym okresie intensywnie rozwija się część zachodnich i centralnych prowincji.

Jednym z istotnych instrumentów, za pomocą których kształtuje się cele polityki regionalnej Chin, jest planowanie wieloletnie. Należy zaznaczyć, że system planowania strategicznego ewoluował, podobnie jak system gospodarczy tego kraju. W planowaniu strategicznym w Chinach – obok bardzo silnej centralizacji decyzji gospodarczych, która objawiała się w doktrynalnej hierarchizacji planów i pionowym układzie powiązań między różnymi czynnikami władzy oraz nakazowym sposobie przekazywania decyzji – pojawiły się elementy decentralizacji. Chodzi o przekazanie określonych uprawnień administracji gospodarczej władzom lokalnym, uwzględnienie większej autonomii podejmowania decyzji wobec przedsiębiorstw¹⁵. Towarzyszyło temu stopniowo coraz większe przywiązywanie mocy sprawczej alokacji czynników produkcji siłom rynkowym. Obecne plany strategiczne i rozwojowe nie przypominają tych z początku istnienia ChRL, choć w warstwie ideologicznej ciągle do nich nawiązują.

Jak wspomniano, ewolucja w programowaniu rozwoju w ramach Planów Pięcioletnich przebiegała, ogólnie rzecz ujmując, od centralnej roli państwa w alokacji zasobów do zwiększania znaczenia mechanizmów rynkowych w gospodarce. Następowła więc reforma gospodarki socjalistycznej, centralnie planowanej, w kierunku umożliwienia siłom rynkowym wywierania wpływu na rezultaty prowadzonej działalności gospodarczej, a tym samym bardziej efektywnego alokowania zasobów, co miało przekładać się na zmniejszenie znaczenia planowania gospodarczego. Oznaczałoby to – począwszy od reform gospodarczych z końca lat 70. XX w. – marginalizację planowania gospodarczego, a tym bardziej regionalnego. Rzeczywistość pokazała, że jest wręcz odwrotnie, czego ucieleśnieniem był chociażby VI Plan Pięcioletni (1981–1985), który poświęcono dostosowaniu instytucjonalnemu w celu rozpoczęcia reformy gospodarczej i polityki otwartych drzwi. Tymczasem VII Plan Pięcioletni (1986–1990) stanowił drugą fazę chińskiej reformy gospodarczej w ramach koncentrowania się na reformach przemysłowych oraz obszarach miejskich. Wschód kraju miał się skupić na restrukturyzacji starych gałęzi przemysłu i rozwoju zaawansowanej technologii oraz na towarach konsumpcyjnych wysokiej jakości. Utworzono 4 specjalne strefy ekonomiczne i 14 otwartych miast portowych, które miały stać się dla ChRL główną bazą handlu zagranicznego. Prowincje środkowych Chin miały służyć jako rezerwa energii, zwiększając produkcję prądu, ropy i węgla oraz minerałów i materiałów budowlanych. Zachodnie prowincje

¹⁴ Crane Bret, Albrecht Chad, Kristopher McKay Duffin, Albrecht Conan, *China's Special Economic Zones: An Analysis of Policy to Reduce Regional Disparities*, „Regional Studies, Regional Science” 2018, t. 5, nr 1, s. 99.

¹⁵ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 582.

1953–1957	I Plan Pięcioletni	Imitacja radzieckiej strategii rozwoju przemysłu
1958–1962	II Plan Pięcioletni	Polityka tzw. Wielkiego Skoku Naprzód
1963–1965	Okres Ponownej Regulacji	Wsparcie tzw. Trzeciego Frontu
1966–1970	III Plan Pięcioletni	Początek rewolucji kulturalnej
1971–1975	IV Plan Pięcioletni	Preferencja dla regionów śródlądowych
1976–1980	V Plan Pięcioletni	Początek reform, w tym tzw. 4 modernizacji
1981–1985	VI Plan Pięcioletni	Przygotowanie do otwarcia się na świat
1986–1990	VII Plan Pięcioletni	Incydent na placu Tiananmen w 1989 roku
1991–1995	VIII Plan Pięcioletni	Wprowadzanie gospodarki wolnorynkowej
1996–2000	IX Plan Pięcioletni	Reforma przedsiębiorstw państwowych
2001–2005	X Plan Pięcioletni	Większa integracja z gospodarką światową (WTO)
2006–2010	XI Plan Pięcioletni	Optymalizacja i modernizacja struktury przemysłowej, poprawa wykorzystania zasobów
2011–2015	XII Plan Pięcioletni	Ochrona środowiska, rozwój społeczny, restrukturyzacja przemysłu
2016–2020	XIII Plan Pięcioletni	Wykorzystanie innowacji w rozwoju
2021–2025	XIV Plan Pięcioletni	Innowacje, środowisko naturalne, wzmocnienie endogenicznych czynników rozwoju

Schemat 8. Ewolucja polityki regionalnej Chin na przykładzie Planów Pięcioletnich

Źródło: Yehua Dennis Wei, *Regional Development in China: States, Globalization and Inequality*, London–New York 2000, s. 194; *The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020)*, ogłoszony 7 grudnia 2016 roku, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf (dostęp: 9.12.2021); *Five-Year Plans map out China's future development*, <https://news.cgtn.com/news/2020-05-15/Five-Year-Plans-map-out-China-s-future-development-QvANs2JxVS/index.html> (dostęp: 9.12.2021); John Gittings, *Historia współczesnych Chin. Od Mao do gospodarki rynkowej*, przeł. Łukasz Muller, Kraków 2005, s. 364–368; Scott Morton, Charlton Lewis, *Chiny. Historia i kultura*, przeł. Bogdan Zemanek, Kraków 2007, s. 332–349.

miały rozwijać rolnictwo, leśnictwo, hodowlę zwierząt oraz transport. Należy zaznaczyć, że w tym okresie kontakt z zagranicznymi kontrahentami był mocno reglamentowany. Potwierdzeniem jest fakt, że specjalne strefy ekonomiczne pełniły funkcję swoistych filtrów między chińskim systemem socjalistycznym a światem kapitalistycznym, pozwalając mechanizmom rynkowym działać pod kierunkiem socjalistycznej gospodarki planowej¹⁶.

¹⁶ John Gittings, *Historia współczesnych Chin. Od Mao do gospodarki rynkowej*, przeł. Łukasz Muller, Kraków 2005, s. 230–231.

Zarysowane wyżej zamierzenia nie były w pełni realizowane, a reformy zaczęły wymykać się spod kontroli rządzących. Walka o władzę, różnice dotyczące zakresu planowania gospodarczego, otwarcia się na inwestycje zagraniczne czy – ogólnie rzecz biorąc – liberalizacji systemu politycznego stanowiły istotny element wpływający na osiągnięcia gospodarcze. Zakładane reformy nie przynosiły planowanych rezultatów. Niskie ceny zbóż w skupie powodowały, że rolnicy byli zainteresowani w większym stopniu pracą w miastach, przez co ciągle powiększała się, już i tak duża, imigracja ze wsi do miasta. Do tego gwałtowny rozwój niektórych wschodnich prowincji (np. Guangdong, Fujian), akceptowany przez KPCh, spowodował napływ fali migracyjnej do miast, przez co np. ok. 2,5 miliona robotników załało Guangdong po chińskim Nowym Roku 1989¹⁷.

W miastach zaś robotnicy tracili pracę w nieefektywnych przedsiębiorstwach państwowych, podczas gdy alternatywę stanowiły nisko płatne miejsca pracy w ciężkich warunkach oferowane przez firmy prywatne. Pracownicy migracyjni tworzyli płynną grupę bezrobotnych, co przekraczało możliwości państwowej pomocy społecznej i przyczyniało się do niepokojów społecznych. Do tego korupcja, łapówkarstwo, zwłaszcza wśród członków KPCh, którzy w celu wzbogacenia się współdziałali z nową klasą przedsiębiorstw, co nie może dziwić, jeśli wziąć pod uwagę, że ok. 80% ówczesnych indywidualnych przedsiębiorstw znajdowało sposób na uniknięcie płacenia podatków. Zahamowanie reform gospodarczych i dwutorowy system cen wkrótce doprowadziły do poszukiwań renty i w konsekwencji wysokiej inflacji (sięgającej w 1988 roku 26%), do tego należy dodać brak funduszy na inwestycje, braki w dostawach energii oraz innych kluczowych zasobów, co ostatecznie wywołało niepokoje na placu Tiananmen w 1989 roku¹⁸.

Problemy gospodarcze oraz zawirowania polityczne doprowadziły do tego, że VII Plan Pięcioletni nie został wdrożony w pełni – szacuje się, że wykonano go jedynie w 71%. Problem w tym, że stosunkowo wysokiemu wzrostowi gospodarczemu (średnio 7,8%) towarzyszyła wysoka inflacja (10,6%). Wzrastające inwestycje w środki trwałe, np. przez budowę infrastruktury, ze względu na wzrost cen nie przekładały się na poprawę poziomu życia ludności. Innymi słowy: wzrost gospodarczy nie przełożył się na wzrost dochodów mieszkańców miast i wsi w wyniku realizacji VII Planu Pięcioletniego. Tempo wzrostu poziomu konsumpcji miejskiej i wiejskiej wyniosło 3,3%, co oznacza, że zrealizowano jedynie 66% VII Planu Pięcioletniego. Rzeczywiste średnie tempo wzrostu wynagrodzeń pracowników wyniosło 2,8%, co oznacza realizację planu w 70%. Jeszcze gorzej przedstawiała się sytuacja z dynamiką wzrostu dochodu netto rolników, która została zrealizowana jedynie w 39%¹⁹.

¹⁷ Ibidem, s. 238.

¹⁸ Scott Morton, Charlton Lewis, *Chiny...*, op. cit., s. 272–273.

¹⁹ Sun Qingyang, "Wu nian jihua" yu zhongguo jingji fazhan licheng ("五年计划"与中国经济发展历程), http://news.hexun.com/2011-04-20/128901983_3.html (dostęp: 9.11.2021).

Z kolei VIII Plan Pięcioletni (1991–1995) koncentrował się na dostosowaniu reform i ich przeformułowaniu. Znalazło to ucieśnienie w przemówieniu Deng Xiaopinga²⁰ z początku 1992 roku, uznające wprowadzenie gospodarki rynkowej za cel rozwojowy w formie socjalistycznej gospodarki rynkowej. Co znamienne, Deng zwrócił uwagę, że planowanie nie równa się socjalizmowi, a siły rynkowe nie występują wyłącznie w kapitalizmie, tym samym socjalizm może również wspierać gospodarkę rynkową. Oznacza to, że lata dyskusji nad kierunkiem reform chińskiej gospodarki się zakończyły. Zwyciężył kurs reform w kierunku gospodarki wolnorynkowej. Gospodarka planowa miała być zastąpiona makrokontrolą państwa, w ramach której rynek ma być podstawowym mechanizmem alokacji zasobów. Chiny nadal wprowadzały kolejne edycje Planów Pięcioletnich, ale nie przypominały już one dokumentów mających podstawową funkcję przydzielania zasobów na skutek decyzji politycznych. W pewnej mierze to rynek miał pełnić taką funkcję. Stąd kolejne edycje Planów Pięcioletnich można traktować bardziej w kategoriach map drogowych rozwoju. Stanowią one odtąd punkt odniesienia dla poszczególnych polityk publicznych, w tym polityki regionalnej, zapewniają jednocześnie chińskim decydom długoterminową perspektywę rozwoju.

VIII Plan Pięcioletni kładł nacisk głównie na zapewnienie stabilności gospodarczej i społecznej po okresie napięć politycznych i gospodarczych. Ta edycja stanowiła kontynuację działań w kierunku poprawy równowagi ekonomicznej, głównie utrzymania wzrostu gospodarczego oraz rozwiązania problemu wysokiej inflacji, a także osiągnięcia znacznej poprawy warunków finansowych i gospodarczych. Oficjalne dane wskazują na satysfakcjonujący poziom realizacji VIII Planu Pięcioletniego na poziomie ogółem 89%, choć w wielu dziedzinach raportowano osiągnięcie wielokrotności zaplanowanych celów. W tym okresie miało miejsce najwyższe w historii tempo wzrostu gospodarczego, które oscylowało na poziomie 12%. Przykładowo wzrost wartości produkcji przemysłowej wyniósł 22,2%, co oznacza osiągnięcie 342% planu, a tempo wzrostu wartości produkcji rolniczej na poziomie 4,2% przekładało się na realizację 120% planowanej wartości. Sektor usług wzrósł o 9,9%, osiągając wartość 110% planu. Oznacza to, że produkcja głównych produktów przemysłowych i rolnych gwałtownie wzrosła, a większość wskaźników została przekroczona. Nastąpił szybki rozwój budownictwa infrastrukturalnego – budowa infrastruktury w Chinach weszła w okres przyspieszonego wzrostu. W tym okresie poziom życia mieszkańców także się poprawił, podobnie jak podstawowe jej warunki²¹.

IX Plan Pięcioletni (1996–2000) skupiał się na reformie państwowych przedsiębiorstw, głównie za sprawą premiera Zhu Rongji²², a także na pogłębianiu

²⁰ John Wong, *Chinaś...*, op. cit., s. 218.

²¹ Sun Qingyang, *“Wu nian...*, op. cit.

²² Bogdan Góralczyk, *Wielki renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Warszawa 2018, s. 172–174.

dalszych reform gospodarczych. W tym okresie dużo uwagi poświęcono przegrzaniu się gospodarki, wdrażając politykę kontroli makroekonomicznej. W końcowych latach tego okresu musiano się skupić także nad odizolowaniem chińskiej gospodarki od azjatyckiego kryzysu finansowego z 1997 roku. Problemem okazał się także niewystarczający popyt krajowy, prowadząc do niskiej dynamiki tworzenia nowych przedsiębiorstw, a tym samym do zwiększania liczby zwalnianych pracowników. Do tego dochodziły trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej, spowolnienie wzrostu gospodarczego i niektóre problemy społeczne. Osiągnięte rezultaty w stosunku do założeń można ogólnie uznać za satysfakcjonujące, co potwierdza raportowany podstawowy wskaźnik ukończenia wynoszący 94%.

Z tych samych danych wynika, że gospodarka w omawianym okresie utrzymywała relatywnie szybki wzrost na poziomie 8,4% (105% zakładanego celu). Stopa wzrostu przemysłu pierwotnego wyniosła 3,5%, czyli 100% planu. Tempo wzrostu przemysłu wtórnego wyniosło 9,8% (98% planu). Przemysł usługowy wzrósł o 8,2%, co oznacza, że osiągnięto 91% planu. Poczyniono pewne postępy w przekształcaniu specyfiki wzrostu gospodarczego. Raportowano, że wraz ze wzrostem gospodarczym nie następował wzrost zużycia energii, wydajność gospodarcza się poprawiła, a emisje głównych zanieczyszczeń środowiska wykazywały tendencję spadkową. Odnotowano także wzrost dochodów netto rolników (4,7%), ale wzrosły także wydatki na utrzymanie wśród mieszkańców miast – średnio o 5,7%. W 2000 roku miejskim ubezpieczeniem społecznym objęto 77% miast²³.

X Plan Pięcioletni (2001–2005) częściowo został poświęcony niwelowaniu skutków integracji chińskiej gospodarki ze światowymi rynkami po przystąpieniu Chin do Światowej Organizacji Handlu pod koniec 2001 roku. Wypada zaznaczyć, że globalizacja wiąże się z rosnącą zmiennością międzynarodową, a wstrząsy zewnętrzne mogą od czasu do czasu zakłócać lub wykraczać poza wszelkie aspekty planowanych celów rozwoju. W rezultacie wynik wzrostu gospodarczego na koniec planowanego okresu może nie być podobny do tego, co początkowo zakładano. Chodzi o to, że podczas gdy IX i X Plan Pięcioletni wstępnie ukierunkowano na 7–8% wzrostu gospodarczego, w rzeczywistości osiągnięto wartość ok. 10%. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, głównymi zadaniami obu planów było umiejętne zarządzanie wprowadzeniem reform związanych z otwarciem się na świat, ale także dbanie o stabilny rozwój i równowagę. Wszystko to przy coraz większym dopuszczaniu mechanizmów wolnorynkowych do alokacji zasobów w gospodarce. Nie oznaczało to jednocześnie rezygnacji z własnej polityki, w X Planie Pięcioletnim wyraźnie bowiem zaznaczono, że jednym z priorytetów jest zmniejszanie różnic rozwojowych między regionami. Skutki wdrażania X Planu Pięcioletniego można określić

²³ Sun Qingyang, „Wu nian...”, op. cit.

jako zadowalające, aczkolwiek wypadnie zaznaczyć, że jedynie dwie trzecie wskaźników osiągnęło zaplanowane wartości. W tym okresie średnie tempo wzrostu gospodarczego wynosiło ok. 9%, a PKB przekroczył wartość 15 bilionów juanów²⁴.

W XI Planie Pięcioletnim (2006–2010) po raz pierwszy zwrócono uwagę na potrzebę odejścia od „wzrostu za wszelką cenę” w kierunku bardziej efektywnej jakości wzrostu gospodarczego, położono większy nacisk na problemy ochrony środowiska naturalnego, a także kwestie nierówności rozwojowych. Gospodarka Chin po utrzymaniu przez ponad ćwierćwiecze zawrotnego tempa wzrostu miała uporać się z problemami dostosowania strukturalnego i z lukami rozwojowymi oraz z wieloma niepożądanymi skutkami wynikającymi z wysokiego wzrostu gospodarczego²⁵. To w XI Planie Pięcioletnim założono budowę „harmonijnego społeczeństwa socjalistycznego”, umożliwiając grupom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji i regionom słabiej rozwiniętym dzielenie się owocami wzrostu gospodarczego. Po raz pierwszy opisano w nim główne zasady i cele ilościowe planu na okres 5 lat. W tej edycji planu starano się nawiązać do głównego wyzwania rozwojowego Chin, jakim są drastyczne dysproporcje rozwojowe. W XI Planie Pięcioletnim korygowano, a raczej uzupełniano politykę ogłoszoną kilka dekad wcześniej przez Denga, polegającą na hasle „wzbogacić się najpierw”, co oznaczało zachęcenie do poprawy statusu materialnego niektórych osób i regionów w pierwszej kolejności. Po kilku dekadach wzrostu uznano najwyraźniej, że jest to odpowiedni czas, aby zacząć propagowanie hasła harmonijnego społeczeństwa socjalistycznego²⁶.

Cel XI Planu Pięcioletniego w zakresie wzrostu gospodarczego został osiągnięty przed założonym terminem, a PKB wyniósł 27,6 biliona juanów w 2009 roku (przy cenach z 2005 roku), przekraczając cel 26,3 biliona juanów w 2010 roku. Dane wskazują, że struktura gospodarcza była ciągle optymalizowana, a wskaźnik urbanizacji zbliżał się do planowanego celu 47% w 2009 roku – z prawie 60 milionami nowych mieszkańców miast i z 32,56 miliona mniej mieszkańców obszarów wiejskich. Usługi publiczne i jakość życia znacznie się poprawiły. W 2009 roku na obszarach miejskich było 26,03 miliona nowych miejsc pracy. Liczba pracowników migrujących, pracujących poza domem, wzrosła ze 111,86 miliona w 2005 roku do 149 milionów w 2009 roku, co stanowi łączny wzrost o 37,14 miliona. Przy cenach stałych średnia roczna stopa wzrostu dochodu rozporządzalnego mieszkańców miast *per capita* wynosiła

²⁴ Ibidem.

²⁵ Chi Hung Kwan, *The 11th Five-Year Plan as a Steppingstone to Realizing an „All-Round Well-Off Society”*, 2005, <http://www.rieti.go.jp/en/china/05102401.html> (dostęp: 9.11.2021); *Ten Features in China's 11th Five-Year Plan*, „People's Daily” 2006, <http://www.newsgd.com/specials/npc&cppcc%202006/npcppccsessionsnews/200603090039.htm> (dostęp: 9.11.2021).

²⁶ Cindy Fan, *China's Eleventh Five-Year Plan (2006–2010): From „Getting Rich First” to „Common Prosperity”*, „Eurasian Geography and Economics” 2006, t. 47, nr 6, s. 708–723.

10,2%, osiągając 115,5% celu z 2010 roku, podczas gdy średnia roczna stopa wzrostu dochodu netto *per capita* mieszkańców obszarów wiejskich wynosiła 6,66%, osiągając 108,1% celu z 2010 roku²⁷.

XII Plan Pięcioletni (2011–2015) stanowił kontynuację reform rozpoczętych we wcześniejsze edycji. W planie tym posunięto się nieco dalej na drodze rozwiązywania problemów strukturalnych gospodarki Chin. Głównie chodzi o przywrócenie równowagi i restrukturyzację schematu wzrostu gospodarczego²⁸. W ramach planu założono wsparcie wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, aby korzyści z niego były odczuwalne we wszystkich regionach i warstwach społecznych. Działania prorozwojowe postanowiono skupić na wspieraniu strategicznych przemysłów (branż) rozwijających się²⁹, tj. energetycznego (ze w szczególności uwzględnieniem energii pochodzącej z wiatru czy słońca), biotechnologicznego (przemysł medyczny, farmaceutyczny), nowych materiałów (np. półprzewodniki), technologii informacyjno-komunikacyjnych (np. sieć bezprzewodowa, bezpieczeństwo Internetu), przemysłu wysokiego przetworzenia (lotnictwo, telekomunikacja) czy pojazdów zeroemisyjnych³⁰.

Istotnym elementem XII Planu Pięcioletniego było zdefiniowanie kilku obligatoryjnych celów środowiskowych³¹, takich jak utrzymanie gruntów rolnych na poziomie 121 milionów hektarów, przy jednoczesnym zwiększeniu pokrycia lasami w kraju do 22%, zmniejszeniu zużycia wody na jednostkę produkcji przemysłowej o wartości dodanej o 30%, zwiększenie zużycia paliw niekopalnych w wykorzystaniu energii pierwotnej do 11,4% oraz zmniejszenie zużycia energii na jednostkę PKB o 16% i emisji CO₂ o 17%. W związku z tym Chiny planowały poczynić zdecydowany krok w kierunku „zielonej gospodarki”, zmniejszając całkowitą emisję chemicznego zapotrzebowania na tlen i SO₂ o 8%, a tlenu azotu o 10%. Uzupełniając należy dodać, że polityce regionalnej poświęcono m.in. część piątą planu, w której zakłada się dalszą urbanizację oraz skupienie się na sektorze usług. Wiele miejsca poświęcono także rozwojowi społecznemu, poprawie warunków życia przez dostarczanie i rozszerzanie zakresu usług publicznych,

²⁷ Sun Qingyang, „Wu nian...”, op. cit.

²⁸ John Wong, *China's...*, op. cit., s. 219.

²⁹ Por. Zhao Xu, Yusheng Xue, Kit Po Wong, *Recent Advancements on Smart Grids in China*, „Electric Power Components and Systems” 2014, t. 42, nr 3–4, s. 251–261; Yang Xiao, Li Yangfan, Yin Rongyao, Sun Xiang, Zhu Xiaodong, *Integrating Climate Change Factors into Environmental Planning Innovation of the National 12th Five Year Development Plan towards Climate Change in China*, „Chinese Journal of Population Resources and Environment” 2011, t. 9, nr 4, s. 42–48; Peter Ferdinand, *China's 12th Five-Year Plan and Global Economic Rebalancing*, „Journal of Asian Public Policy” 2012, t. 5, nr 2, s. 168–180.

³⁰ *China's 12th Five-Year Plan*, 2010, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=700&menu=1515> (dostęp: 9.11.2021).

³¹ Zeng Ming, Lü Chunquan, Ma Mingjuan, Peng Lilin, Yan Binjie, Li Na, Xue Song, *Renewable Energy Development Thrives During China's 12th Five-Year Plan*, „Power” 2012, t. 156, nr 12, s. 54–63.

takich jak edukacja, opieka zdrowotna i zabezpieczenie społeczne³². Oznacza to, że Chiny znajdują się na takim etapie rozwoju, że mogą zatroszczyć się nie tylko o ilościowe wskaźniki wzrostu gospodarczego, lansowane hasłem „wzbogacić się najpierw”, ale także o bardzo oczekiwany aspekt polepszenia jakości życia.

Analizując ewolucję polityki regionalnej, szczególnie planowanie regionalne, należy zaznaczyć, że przed otwarciem się Chin na świat pod koniec lat 70. XX w. omawiana tutaj polityka miała przede wszystkim wspierać budownictwo gospodarcze. Mowa o projektach związanych z uprzemysłowieniem kraju – na tym etapie koncentrowano uwagę na rozwoju przemysłów na dużą skalę. Konstruowaniu baz przemysłowych, które wymagały wszechstronnej dystrybucji i planowania regionalnego, nadano priorytet i cel polegający na kształtowaniu wewnętrznej struktury przemysłowych regionalnych zespołów produkcyjnych i organizowaniu organizacji regionalnych. W konsekwencji całościowe planowanie budownictwa regionalnego opartego na przemyśle stało się głównym założeniem planowania regionalnego w Chinach w okresie centralnej gospodarki planowej. Przykładowo w ciągu 3 lat poprzedzających II Plan Pięcioletni, w okresie, gdy w całym kraju trwała budowa infrastruktury na dużą skalę, planowanie regionalne zostało rozszerzone na więcej regionów, aby sprostać potrzebom sytuacji. Istotne zmiany wewnętrzne i zewnętrzne w środowisku rozwoju regionalnego ChRL od lat 90. XX wieku wpłynęły na transformację zarządzania przestrzennego.

Można wskazać 3 wymiary tej transformacji³³. Po pierwsze, w większym stopniu zaczęto uwzględniać mechanizmy rynkowe jako element transformacji planowania terytorialnego. Wraz z ewolucją systemu gospodarki rynkowej wpływ rynku na alokację zasobów stał się bardziej wyraźny, a tym samym wzrósł w odniesieniu do planowania regionalnego. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej zwiększała się autonomia operacyjna przedsiębiorstw, zróżnicowano źródła kapitału, planowana alokacja czynników produkcji stopniowo przekształcała się w alokację zorientowaną rynkowo, a większość planowania odnoszącego się do regionu miała bardziej indykatywny charakter. Zwiększenie znaczenia prowincji w planowaniu regionalnym kosztem władz centralnych wymagało nabycia nie tylko wiedzy z zakresu planowania, ale także związanych z tym procesem umiejętności na poziomie prowincji. Po drugie, przedmiotem zainteresowania nadal była fizyczna przestrzeń, regionalna czy miejska. Tymczasem w planowaniu dużego znaczenia nabierały zadania związane z tworzeniem środowiska na rzecz rozwoju, np. specjalne strefy ekonomiczne, systemy urbanizacyjne, aglomeracje, integracja obszarów wiejskich. Nie ulega wątpliwo-

³² John Wong, *China's...*, op. cit., s. 224.

³³ Por. Wang Qingyun, Shen Bing, Sun Xuegong, Ouyang Hui, Ding Ding, Yu Xiaoli, Gao Shiji, Liu Feng, Liu Weidong, Huang Kun, *EU-China Cooperative Research Program on Regional Policy*, 2010, s. 123–124, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/china_study_report_en.pdf (dostęp: 9.11.2021).

ści, że strategia równoważenia rozwoju obszarów miejskich i wiejskich nadała nowe znaczenie planowaniu regionalnemu. Integracja miasta i wsi stała się nie tylko podstawowym celem badań nad planowaniem regionalnym, lecz również kluczowym celem rządu w regulowaniu i kontrolowaniu rozwoju regionalnego. Po trzecie wreszcie, zmianie uległy także cele planowania regionalnego – z prostego wspierania rozwoju w kierunku rozwoju skoordynowanego społecznie, gospodarczo i środowiskowo. Realizacja tych przedsięwzięć w świetle koncepcji naukowego rozwoju podnoszonego w Chinach niewątpliwie wymaga zaangażowania większego wysiłku w procesy koordynacji w zakresie rozwoju regionalnego. Z czasem takie działania były podejmowane, z większym bądź mniejszym powodzeniem.

3.2. Proces formułowania celów: (nie)planowanie centralne

Planowanie gospodarcze w kraju z dominującą rolą państwa w gospodarce jest uzasadniane tym, iż to władza państwowa decyduje o alokacji zdecydowanej większości zasobów między wariantowe rozwiązania³⁴. Współczesne gospodarki są przedmiotem oddziaływania zarazem sił rynkowych i mechanizmów regulacyjnych. Chiński model gospodarczy ciąży jednak w kierunku większej regulacji państwowej. Ale liberalne gospodarki wolnorynkowe też nie są pozbawione wpływu państwa. Co więcej, ostatni kryzys gospodarczy zwrócił uwagę ekonomistów, a także opinii publicznej na konieczność państwowego nadzoru nad rynkiem w kilku istotnych obszarach gospodarki (np. systemu bankowego)³⁵.

Formułowanie celów rozwojowych ma miejsce za pośrednictwem bardzo rozbudowanego systemu zarządzania planowaniem. Z jednej strony wynika on z zakresu przedmiotowego planowania, a z drugiej – z wielości jednostek administracyjnych w Państwie Środka. Planowanie odnosi się bowiem nie tylko do poziomu centralnego, poszczególnych jednostek terytorialnych, ale także dziedzin (sektorów), które z określonych powodów wymagają odpowiednich polityk czy też konkretnych działań. Przy tak rozbudowanym systemie powstają dziesiątki planów, programów, wytycznych, okólników. Kluczowym czynnikiem powodzenia, poza koordynacją, staje się spójność przyjmowanych dokumentów w wymiarze tak terytorialnym, jak i merytorycznym. Kłopoty ze spójnością nie mogą dziwić, jeśli wziąć pod uwagę, iż planowanie może dotyczyć tak szczegółowych zagadnień, jak liczba urodzeń, wielkość produkcji cementu czy też parametry oczyszczania rzek.

³⁴ Nicholas R. Lardy, *Economic Growth and Distribution in China*, Cambridge 1978, s. 6.

³⁵ Barbara Liberska, *Działania Grupy G-20 na rzecz nowej globalnej architektury finansowej*, [w:] eadem (red.), *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpiecznego sektora finansowego*, Kraków 2015, s. 23–41.

Stosownie do opinii Rady Państwowej w sprawie wzmocnienia planowania rozwoju społeczno-gospodarczego z 2005 roku³⁶ możemy wyróżnić 2 podstawowe kategorie planowania, tj. ze względu na: (1) poziom administracyjny, (2) wymiar funkcjonalny. Oznacza to, iż system planowania ChRL obejmuje mniej lub bardziej sformalizowane jednostki terytorialne, ale także wszystkie problemy uznane za istotne. Zatem biorąc pod uwagę poziomy administracyjny, system planowania strategicznego ma charakter kaskadowy. Realizowany jest na poziomie centralnym (krajowym), regionalnym i lokalnym (np. miasta, gminy). Natomiast w przypadku planowania ze względu na kryterium funkcjonalne mówimy o planowaniu:

- 1) ogólnym (utożsamianym z planowaniem sektorowym na poziomie centralnym);
- 2) specjalnym (ukierunkowanym na konkretne obszary, w tym geograficzne, i dziedziny, np. sektory, stanowiącym podstawę do zatwierdzania dużych projektów, przyjmowania budżetów, ukierunkowania wydatków fiskalnych, formułowania odpowiednich polityk w konkretnych obszarach);
- 3) regionalnym (dotyczącym planowania specjalnego, ale wykonywanego na poziomie prowincji i poniżej tego poziomu administracyjnego; odnosi się do planowania rozwoju sektora, dziedzin istotnych dla prowincji lub jej części).

Plany przygotowywane ze względu na kryterium funkcjonalne koncentrują się na konkretnych problemach rozwojowych, takich, które wymagają najczęściej realizacji dużych projektów, do których finansowania nie wystarczą zasoby pozostające jedynie w dyspozycji lokalnej jednostki administracyjnej. Najczęściej takie inicjatywy wymagają zatwierdzenia na poziomie centralnym, tj. przez Radę Państwową. Są to także projekty, które niejednokrotnie wykraczają poza obszar jednej jednostki administracyjnej, np. powiatu czy też nawet prowincji. Wśród takich dziedzin wymienić można: rolnictwo, ochronę jakości wód, energię, transport, komunikację, budownictwo infrastrukturalne, wykorzystanie zasobów naturalnych, zapobieganie katastrofom, naukę i technologię, edukację, kulturę, zdrowie, zabezpieczenie społeczne, obronę narodową, wsparcie przemysłu czy usługi użyteczności publicznej. To wszystko stanowi podstawę do tworzenia planów ogólnych oraz planów specjalnych w ramach danej prowincji (np. plan specjalny dla kilku powiatów w prowincji). Opracowywane plany mają hierarchiczny charakter, dokumenty niższego rzędu muszą być spójne z planami wyższego rzędu, co wpływa bezpośrednio na proces ich przygotowywania. Strategie niższego rzędu swymi priorytetami, celami, działaniami, wskaźnikami muszą ściśle wpisywać się w dokumenty strategiczne wyższego rzędu. Oznacza to, iż plany niższego rzędu stanowią swego rodzaju uszczegółowienie planów wyższego rzędu i nie mogą wykraczać poza określone w nich priorytety.

³⁶ *Guowuyuan guanyu jiaqiang guomin jingji he shehui fazhan guihua bianzhi gongzuo de ruogan yijian* (国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见), http://www.gov.cn/zwqk/2005-10/26/content_84417.htm (dostęp: 17.11.2021).

Należy zaznaczyć, iż podział planów przyjmowanych ze względu na kryterium administracyjne i funkcjonalne nie ma charakteru ścisłego, mimo iż opierają się one na odmiennej logice. Nie są to więc 2 odrębne systemy planowania, które się ze sobą nie przenikają. Wręcz przeciwnie, plany administracyjne i funkcjonalne podlegają także koordynacji ze względu na fakt, iż dotyczą rozwoju gospodarczego czy też – jak to Chińczycy ujmują – postępu. Jest to zrozumiałe podejście, ponieważ rozwoju nie można traktować tylko w perspektywie jednostek administracyjnych, które często definiowane są ze względów formalnych, a nie *stricte* rozwojowych. Takie podejście praktykowane jest także w Europie, chociażby w ramach unijnej polityki regionalnej za pośrednictwem zintegrowanych inwestycji na określonych terytoriach³⁷. Istnieją pewne zasady sporządzania poszczególnych planów. I tak plany specjalne, które muszą zostać zatwierdzone przez Radę Państwową, są formułowane i wdrażane przez odpowiednie komórki organizacyjne KKRiR, a więc na poziomie centralnym. Przygotowany plan makroregionalny (np. powiatowy, miejski) jest przedkładany przez KKRiR we współpracy z władzami danej prowincji (powiatu lub miasta) i realizowany po akceptacji Rady Państwowej. Za zatwierdzonym planem podążają źródła finansowania³⁸.

Zarówno planowanie specjalne, jak i regionalne są podporządkowane ogólnemu planowaniu na poziomie centralnym, co w praktyce oznacza podległość wobec centralnie formułowanych Planów Pięcioletnich. To właśnie Plany Pięcioletnie stanowią strategię o charakterze referencyjnym dla wszystkich innych dokumentów planistycznych powstających tak na poziomie centralnym, jak i regionalnym czy lokalnym. Zatem wszystkie pozostałe plany, w tym także specjalne, mają charakter podrzędny. Konieczność koordynacji planów administracyjnych i funkcjonalnych przy dziesiątkach, a nawet setkach takich dokumentów jest sporym wyzwaniem. Istnieje także wymóg konsultacji wszystkich planów regionalnych i lokalnych z KKRiR. Dotyczy to również osiągnięcia konwergencji planów danej jednostki z jednostkami do niej przyległymi terytorialnie. Jeśli sąsiadujące ze sobą jednostki administracyjne nie mogą osiągnąć wspólnego porozumienia, koordynującą rolę przejmuje KKRiR, tak aby zapewnić spójność planów w wymiarze terytorialnym. Z kolei KKRiR przesyła plany ogólne do konsultacji z odpowiednimi ministerstwami w celu stwierdzenia zgodności z planami specjalnymi. Ministerstwa wyrażają swoje stanowisko w terminie 30 dni od daty otrzymania projektu planu.

Opinia Rady Państwowej z 2005 roku³⁹ przewiduje także częściowe uspołecznienie procesu planowania. Wskazano w niej, iż należy zabiegać na każdym

³⁷ Marek Świsłak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna. Wobec potrzeby optymalizacji publicznego działania*, Kraków 2018, s. 102, 255–256.

³⁸ *Guowuyuan guanyu jiaqiang guomin jingji he shehui fazhan guihua bianzhi gongzuo de ruogan yijian* (国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见), op. cit.

³⁹ Ibidem.

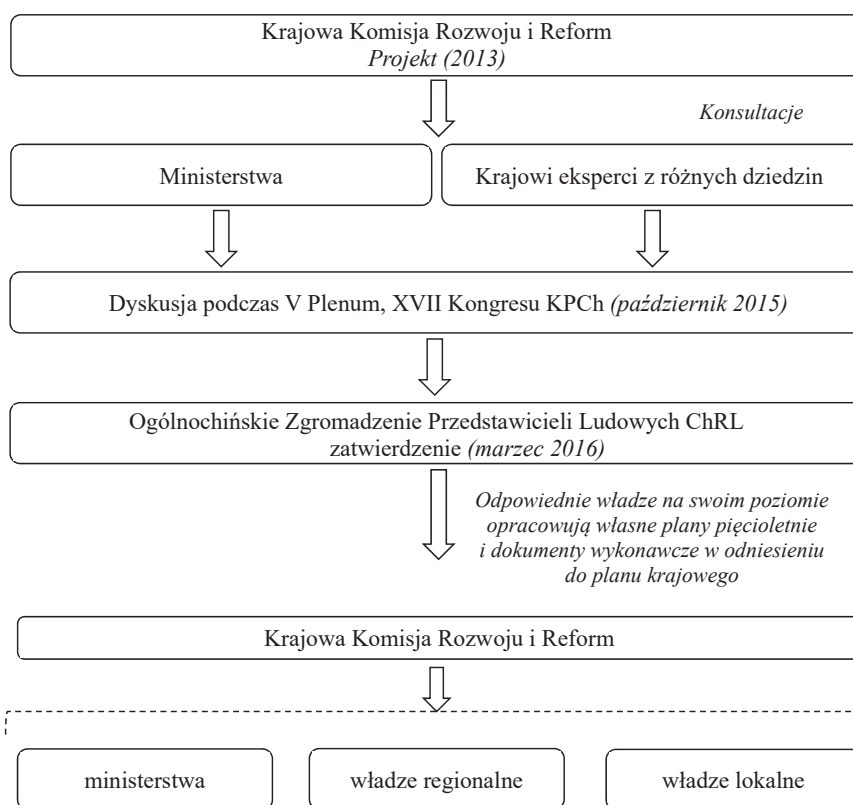
poziomie planowania o opinie odpowiednich ministerstw Rady Państwowej oraz odpowiednich władz w zależności od poziomu danego planu, jak również o opinie odpowiednich instytucji i osób fizycznych. W tym celu odpowiednie instytucje zobligowane są do wcześniejszego publikowania projektów planów oraz organizowania wysłuchań, aby zapoznać się z głosami opinii publicznej. Wytyczne Rady Państwowej zwracają uwagę w sposób szczególny na uwzględnienie opinii komisji specjalnych kongresów ludowych danego szczebla, nie formułują tego samego wymogu w odniesieniu do przedstawicieli obywateli. Z zaleceń Rady Państwowej wynika niemalże obowiązek przyjęcia uwag zgłoszonych przez wspomniane komisje specjalne. W kontekście konsultacji zwrócono też uwagę na szczególną rolę ekspertów w opiniowaniu projektów planów na danym poziomie organizacyjnym. Eksperci, tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym, powiatowym i gminnym, muszą być obowiązkowo zaangażowani w proces przygotowywania planów. Eksperci są zobligowani do przedstawienia odpowiedniego sprawozdania z prezentacji projektu planu rozwoju. Wymóg konsultacji nie dotyczy zagadnień planów objętych tajemnicą państwową.

W procesie opracowywania dokumentów, takich jak wstępne wytyczne Planu Pięcioletniego oraz następującego po nich zarysu Planu Pięcioletniego, biorą udział najważniejsze osoby w państwie, w tym premier i wicepremier odpowiedzialny za sprawy gospodarcze. Liderów wspiera szerokie grono doradców skupionych wokół Central Finance and Economics Leading Small Group (CFELSG), a także pracowników różnych działów KKRiR. Jest to wyselekcjonowana grupa ekonomistów, doradców ekonomicznych o uznanej renomie. Ze względu na to, iż są to osoby niejako pozostające poza formalnym systemem władzy, grupa ta zachowuje pewną autonomię, jest odseparowana od partykularnych interesów sektorowych, regionalnych czy biurokratycznych. Pozostaje jednak na tyle blisko procesu decyzyjnego poprzez udział w konsultacjach, że otrzymuje informacje na temat stanu dyskusji politycznej⁴⁰.

Władze prowincji nadzorują planowanie na poziomie jednostek niższego rzędu, np. miast, w taki sam sposób, w jaki KKRiR nadzoruje przygotowywanie planu prowincjonalnego na poziomie centralnym. W miarę rozwoju procesu planowania i wdrażania cele i obowiązki są przypisywane władzom niższego szczebla i poszczególnym ministerstwom, które następnie opracowują i wykonują szczegółowe plany wdrożeniowe. Ważną rolę odgrywa również przewodnictwo KKRiR w małych grupach, tzw. międzyagencyjnych, paneli koordynujących prace wielu organów rządowych nad określonymi zagadnieniami. Na szczeblu centralnym wiodącym małym grupom na ogół przewodniczy członek Rady Państwowej, ale sekretariat dla wiodącej małej grupy stanowi jedno z biur KKRiR, co uprawnia to biuro do ustalania porządku obrad. Analogiczna

⁴⁰ Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong 2018, s. 177.

struktura organizacyjna powtarza się w odniesieniu do prowincji i miast. Wiodącym grupom przewodniczą zastępcy szefów danych jednostek terytorialnych (np. prowincji, miast), ale personel tych grup często pochodzi z lokalnych biur KKRiR. To powoduje, iż nad procesem planowania instytucja centralna utrzymuje daleko idącą kontrolę⁴¹.



Schemat 9. Proces przygotowania Planów Pięcioletnich na przykładzie XIII Planu Pięcioletniego na lata 2016–2020

Źródło: opracowanie własne.

Planowanie w cyklu pięcioletnim to przede wszystkim konieczność gromadzenia wielu informacji, przygotowywania analiz, formułowania polityk, a następnie ich wdrażania oraz oceny. Prace nad przygotowaniem Planu Pięcioletniego zazwyczaj zaczynają się już 2 lata przed jego wejściem w życie, a osiągają kulminację w chwili ogłoszenia przez Komitet Centralny nowych wytycznych

⁴¹ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012*, „Modern China” 2013, t. 39, s. 601.

na posiedzeniu plenarnym, które odbywa się pod koniec ostatniego roku obowiązywania danego Planu Pięcioletniego. W miesiącach następujących po zatwierdzeniu konspektu krajowego ministerstwa, prowincje i miasta publikują dziesiątki tematycznych planów specjalnych, które prezentują pierwszy zestaw praktycznych szczegółów, w jaki sposób główne cele nowego Planu Pięcioletniego mają zostać zrealizowane. Ale nawet te dokumenty nie są wystarczająco szczegółowe, aby rozpocząć implementację polityk. Odpowiednie instytucje, takie jak biura rządowe, KKRiR, ministerstwa, wydają wiele dokumentów, decyzji, opinii, programów, wyjaśnień, opisów metod, słowem środków administracyjnych, które mają służyć realizacji polityki i koordynacji różnych działań na różnych poziomach wdrażania. Mają niebagatelne znaczenie w procesie implementacji ze względu na fakt, iż wskazują konkretne agencje wiodące, których zadaniem jest koordynowanie działań, nadzór oraz ocena indywidualnych projektów. Po podziale zadań odpowiednie urzędy przygotowują serię dalszych dokumentów uszczegóławiających poszczególne plany, takich jak „programy prac”, „programy wdrożeniowe”. Wraz ze wzrostem poziomu szczegółowości i precyzji w zakresie zadań planu coraz bardziej klarowne staje się to, co ma zostać osiągnięte i jak będzie weryfikowana realizacja planu. Dokumenty opracowywane są sukcesywnie, aczkolwiek finalizacja pracy nad ich przygotowaniem można trwać nawet do 2 lat.

Zazwyczaj w połowie 3 roku realizacji Planów Pięcioletnich na wszystkich szczeblach następuje formalny przegląd. I tak w przypadku XI Planu Pięcioletniego na lata 2006–2010 przegląd rozpoczął się w połowie 2008 roku, ale jego korekta była wprowadzana do roku 2010. Przegląd Planów Pięcioletnich faktycznie wiąże się także ze wstępnym rozeznaniem w zakresie przygotowywania kolejnej edycji planu. W ten sposób rozpoczyna się nowy cykl polityczny pracy nad kolejnym planem. Przegląd ma dość istotne znaczenie polityczne, ponieważ poza zbieraniem informacji wspiera także koordynację całego procesu wdrażania.

Państwowy system planowania przestrzennego stanowi swego rodzaju hybrydę spuścizny planowania centralnego na wzór byłego Związku Radzieckiego oraz rozwiązań decentralizacyjnych krajów Zachodu. Ogólnie rzecz ujmując, jeśli chodzi o planowanie odnoszące się do polityki regionalnej w Chinach, mamy 2 systemy planowania, tj. gospodarczy i przestrzenny. Wraz z ewolucją systemu planowania dążono do integracji planowania gospodarczego i przestrzennego na poziomie lokalnym, co przy wysokim poziomie centralizacji podejmowanych decyzji stanowiło duże wyzwanie. Skuteczność planowania uzależniona jest od odpowiedniego poziomu koordynacji. Z czasem planowanie urbanistyczne (przestrzenne) zaczęło uwzględniać nie tylko podejście odgórne, a więc zazwyczaj centralnie podejmowane decyzje o lokalizacji różnych projektów rozwojowych, ale także trendy decentralizacyjne. Tymczasem integracja planowania gospodarczego i przestrzennego jest niezbędna ze względu na ład

Tabela 14. Państwowy system planowania w Chinach

Typ	Główne cele	System zarządzania	Status prawny	Zakres przestrzenny	Horyzont czasowy (lata)
Plany Pięcioletnie	Rozwój społeczno- -ekonomiczny	Ramy planowania wertykalnego	Konstytucja ChRL	Różne poziomy administracji i podległe im obszary	5
Planowanie urbanistyczne	Zagospodarowanie przestrzenne; Fizyczne planowanie; Rozwój gospodarczy	Poziom miejski	Ustawa o planowaniu urbanistycznym i wiejskim	Obszary urbanistyczne, władze miejskie	15–20
Wiejskie planowanie przestrzenne	Fizyczne wykorzystanie terenu; Zachowanie gruntów rolnych	Ramy planowania wertykalnego	Ustawa o gospodarowaniu gruntami	Różne poziomy administracji i podległe im obszary	15–20

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lei Wang, *Spatial Planning and Governance: Literature Review*, [w:] *Changing Spatial Elements in Chinese Socio-economic Five-year Plan: from Project Layout to Spatial Planning*, Singapore 2019, s. 26.

przestrzenny. Działania społeczno-gospodarcze muszą być powiązane z przestrzenią fizyczną, samo planowanie przestrzenne jest bardzo trudno wdrożyć, pomijając zamierzenia gospodarcze w danym kraju⁴².

Planowanie przestrzenne miast jako instrument polityki regionalnej wykorzystywane jest w odmienny sposób ze względu na podmiot planowania. Władze centralne traktują zatwierdzanie i wdrażanie odpowiednich planów jako sposób kontrolowania rozrostu miast. Tymczasem władze miejskie stosują planowanie urbanistyczne w celu ułatwienia rozwoju na ich obszarze. Potwierdza to fakt, iż od połowy lat 90. XX wieku planowana liczba terenów pod zabudowę miejską i jej rozkład w centralnych planach urbanistycznych i miejskich planach zagospodarowania terenu były zwykle niespójne⁴³.

Państwo jest kluczowym czynnikiem rozwoju gospodarczego i rozwoju regionalnego w Chinach i jest uważane za niezbędne dla wzrostu, transformacji i globalizacji. Wywiera wpływ za pośrednictwem takich instytucji, jak system rejestracji gospodarstw domowych, jednostki pracy, zezwolenia na pracę, które mają okresowy charakter. Siłą państwa chińskiego polega na jego dużej zdolności do działania także w relacji państwo–społeczeństwo. Pomimo pewnych działań w kierunku liberalizacji gospodarczej własność ziemi oraz dobór kadr pozostają pod kontrolą państwa. Państwo nadal w dużej mierze kontroluje szpitale, instytucje edukacyjne, przedsiębiorstwa państwowe i spółki. Nadzór

⁴² Mee Kam Ng, Wing-Shing Tang, *The Role of Planning in the Development of Shenzhen, China: Rhetoric and Realities*, „Eurasian Geography and Economics” 2004, t. 45, nr 3, s. 190–211.

⁴³ Yaei Wang, *Institutional reasons of conflicts between master plan and land use plan: causes of land expropriation of local government*, „City Planning Review” 2009, t. 33, nr 10, s. 53–59.

monopolistycznej KPCh obejmuje także sądy i policję. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż spektakularne wyniki, jeśli chodzi o wzrost gospodarczy, wzmocniły jednocześnie siłę finansową i potencjał inwestycyjny instytucji państwowych⁴⁴.

Celem planowania rozwoju na poziomie lokalnym jest przede wszystkim wzmocnienie pozycji władzy centralnej, a w szczególności KPCh. Świadczy o tym zwłaszcza hierarchiczny układ systemu administracji, gdzie planowanie przebiega według wzoru odgórnie formułowanych dyrektyw rozwojowych, które następnie powinny zostać wdrożone na poziomie regionalnym bądź lokalnym. Według chińskich władz chodzi o kontrolowanie gospodarki, w tym nadzór nad rynkiem, alokacją zasobów publicznych w celu wspierania trwałego, skoordynowanego rozwoju gospodarki krajowej oraz o postęp społeczny. Należy zauważyć, iż planowanie regionalne jest nie tylko inicjowane przez Radę Państwową, ale także wzmacniane przez odpowiednio formułowany dyskurs polityczny. Idea planowania regionalnego stanowi jednocześnie centralną część idei Hu Jintao „naukowego rozwoju”. Stąd planowanie regionalne można sprowadzić do odgórnych nakazów formułowanych bądź to w ramach przepisów prawnych, ocen okresowych lokalnych kadr administracyjnych, które na poziomie regionalnym czy też miejscowym przekładają się na zobowiązania lokalnych kadr. Procedura ta pozwala na pewien poziom negocjacji między władzą lokalną a centralną, chociaż mają one charakter bardzo reglamentowany. Specyfika planowania regionalnego nie sprowadza się do projektowania przebiegu takich procesów, jak industrializacja, rozwój przedsiębiorczości i przypisania tym zadaniom odpowiednich zasobów, ale polega także na planowaniu użytkowania gruntów, restrukturyzacji gospodarki, uwzględnia transformację społeczną, a także kwestie ochrony środowiska. Aby urzeczywistnić zakładane cele, wykorzystuje się wiele instrumentów, takich jak centralna alokacja zasobów (w tym finansowych), ale także decentralizację władzy, zachęty ekonomiczne⁴⁵.

3.3. Nie tylko wzrost i spokój społeczny: chińskie priorytety rozwoju regionalnego

Najważniejszą rolę w planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego odgrywa KPCh, mająca monopol władzy. Nośnikiem treści kierunkowych są zjazdy KPCh, ostatnim był XIX Zjazd, który odbył się w Pekinie w 2017 roku. Przewodniczący Komitetu Centralnego Xi Jinping nakreślił wizję na najbliższe lata. Wystąpienia takie poza wymiarem propagandowym uwzględniają także

⁴⁴ Yeshua Dennis Wei, *Regional Development in China: Transitional Institutions, Embedded Globalization, and Hybrid Economies*, „Eurasian Geography and Economics” 2007, t. 48, nr 1, s. 21–22.

⁴⁵ Him Chung, *Unequal Regionalism: Regional Planning in China and England*, „Planning Practice & Research” 2015, t. 30, nr 5, s. 578.

wskazania kierunkowe polityki chińskiej na najbliższe lata, w tym działań dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego. Obraz kraju nakreślony przez przewodniczącego to wizerunek Chin jako społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu. W wystąpieniu wskazano jako cel dążenie do wielkiego sukcesu socjalizmu o chińskiej specyfice, który dzięki pracy Chińczyków przyczynić ma się do realizacji chińskiego snu⁴⁶ i wielkiego odrodzenia narodu chińskiego. Według tego przekazu socjalizm o chińskiej specyfice oznacza kraj dobrze prosperujący, silny, demokratyczny, rozwinięty kulturowo, harmonijny i piękny.

Przewodniczący Xi Jinping zdaje sobie sprawę z problemów rozwojowych kraju. Zwraca uwagę na potrzebę walki z nierównowagami rozwojowymi i na rosnące potrzeby Chińczyków w zakresie poprawy jakości życia. Jednocześnie podkreśla konieczność poprawy zdolności do rządzenia, którego jednym z filarów mają być socjalistyczne rządy prawa. Kluczem do rozwiązania wszelkich problemów czyni się rozwój gospodarczy. Co więcej, ów rozwój musi być skoordynowany, „zielony” i otwarty. O kontynuacji ingerencji państwa w gospodarkę świadczy wyrażane przekonanie, że rynek co prawda odgrywa decydującą rolę w alokacji zasobów, ale jeszcze ważniejszą rolę powinno pełnić państwo. Wszystko to według Xi może pomóc postępowi w dalszej industrializacji, rozwojowi technologii informacyjno-komunikacyjnych, urbanizacji, modernizacji rolnictwa, dalszej globalizacji chińskiej gospodarki oraz otwieraniu się na świat⁴⁷.

Omówione wyżej wystąpienie oraz inne wypowiedzi Xi Jinpinga da się sprowadzić z punktu widzenia planowania strategicznego do 3 wymiarów. W wymiarze ekonomicznym nadal aktualna jest troska o rozwój gospodarczy we wszystkich dziedzinach. Oznacza to – jak mówi przewodniczący – postęp „ekonomiczny, polityczny, społeczny i ekologiczny”⁴⁸. Można domniemywać, że pod tymi kierunkami rozwoju mógłby się podpisać każdy przywódca państwa zachodniego, bo jest to egemplifikacja akceptowanej w świecie koncepcji zrównoważonego rozwoju⁴⁹. W wymiarze społecznym celem strategicznym była budowa „umiarkowane zasobnego społeczeństwa”⁵⁰ do 2021 roku, czyli na 100-lecie utworzenia KPCh. Umiarkowana zasobność społeczeństwa powinna zostać osiągnięta według zamierzeń w 2020 roku, gdy PKB *per capita*

⁴⁶ W języku polskim używa się także określenia „chińskie marzenie”.

⁴⁷ Xi Jinping, *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*, Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, October 18, 2017, s. 1, 16, 18, http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf (dostęp: 17.11.2021).

⁴⁸ Xi Jinping, *Innowacyjne Chiny*, Warszawa 2015, s. 59.

⁴⁹ Łukasz Gacek, *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, gospodarka niskoemisyjna*, Kraków 2015, s. 30–44.

⁵⁰ Ibidem, s. 54.

miało się podwoić w stosunku do 2010 roku⁵¹. Natomiast jeśli chodzi o wymiar polityczny, wyraźnie można dostrzec dyrektywę dalszego podążania „własną drogą”⁵², opartą na specyficznych rozwiązaniach ustrojowych i gospodarczych w Państwie Środka. Przy tym nienaruszalna jest tutaj przewodnia rola KPCh. Partia jest fundamentem porządku politycznego, który powinien mieć także odzwierciedlenie w społeczeństwie, ponieważ „pustosłowie szkodzi krajowi, natomiast pracowitość prowadzi do jego rozkwitu”⁵³. To z kolei ma pozwolić zrealizować cel strategiczny w postaci „nowoczesnego państwa socjalistycznego”⁵⁴ do 2049 roku, czyli na 100-lecie utworzenia ChRL. Wszystkie 3 wymiary oraz 2 cele strategiczne mają sprzyjać celowi głównemu, jakim jest „odrodzenie narodu chińskiego”⁵⁵.

System planowania strategicznego w Chinach jest bardzo rozbudowany, składa się z wielu dokumentów o charakterze planistycznym (schemat 10). Głównym instrumentem od 1949 roku są Plany Pięcioletnie, a także w późniejszym okresie Średnio- i Długookresowe Programy Rozwoju Nauki i Techniki. Te dwa rodzaje dokumentów stanowią ogólnonarodowe narzędzia planowania gospodarczego na poziomie centralnym. Plany centralne służą koordynacji działania centralnej biurokracji, jak również ich lokalnych odpowiedników. Często służą jako podstawa podobnych planów na niższych szczeblach władzy. Do tego w systemie planowania wyróżnić należy także 3 kategorie planów: specjalne, makroregionalne i lokalne. Międzyregionalne plany makroregionalne są również odwzorowywane na poziomie prowincji, między miastami i regionami, odgrywają ważną rolę w koordynowaniu celów rozwoju między różnymi regionami. 3 rodzaje planów wspólnie tworzą złożoną strukturę, która odzwierciedla priorytety i kształtuje działania decydentów⁵⁶.

Wraz z transformacją gospodarczą kraju rola planów rozwojowych uległa modyfikacji. Począwszy od instrumentu propagandowego⁵⁷, względnie

⁵¹ Ross Garnaut, *Mostly Slow Progress on the New Model of Growth*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang, Lauren Johnston (red.), *China's New Sources of Economic Growth: Vol. 1: Reform, Resources and Climate Change*, Acton 2016, s. 24. Istotnie analiza danych potwierdza osiągnięcie celu. Jedynie dla przykładu można wskazać, iż PKB *per capita* Chin w 2010 roku wynosił 4,55 tysiąca dolarów, podczas gdy w 2020 już 10,5 tysiąca dolarów, zob. The World Bank, *GDP per capita (current US\$) – China*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2020&locations=CN&start=1995> (dostęp: 17.11.2021).

⁵² Xi Jinping, *Innowacyjne Chiny*, op. cit., s. 57.

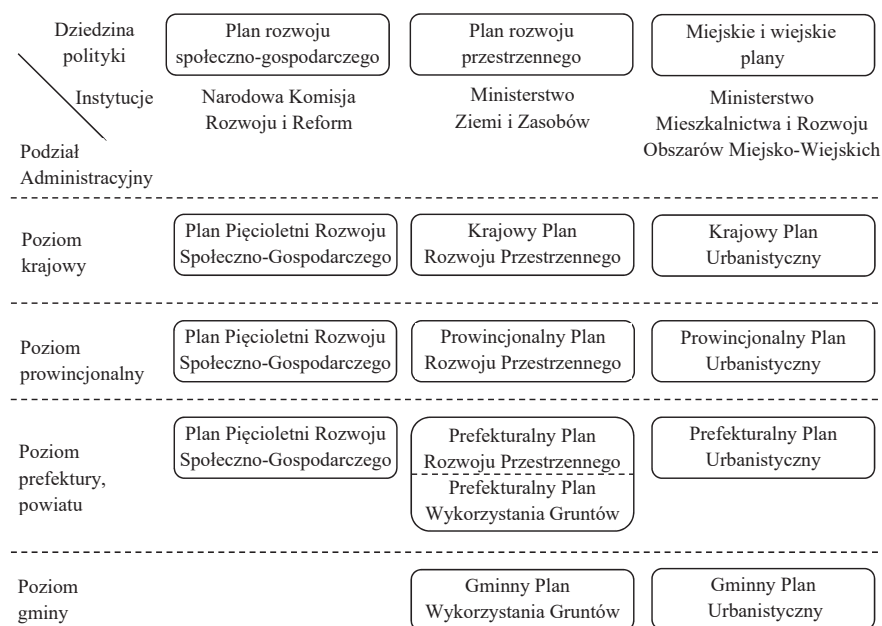
⁵³ Ibidem, s. 62.

⁵⁴ Ibidem, s. 54.

⁵⁵ Ibidem, s. 53.

⁵⁶ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 590.

⁵⁷ W czasach Mao planowanie regionalne miało 2 zasadnicze cele, po pierwsze, doprowadzenie do względnie szybkiego przejścia do komunizmu; po drugie, wniesienie wkładu w bezpieczeństwo narodowe. Por. Suzanne Paine, *Spatial aspects of Chinese development: Issues, outcomes and policies 1949–79*, „The Journal of Development Studies” 1981, t. 17, nr 2, s. 133–195.

**Schemat 10.** Miejsce polityki regionalnej w systemie planowania rozwoju ChRL

Źródło: opracowanie własne.

elementu, który miał zastępować wolny rynek⁵⁸, po instrument polityki rozwojowej stanowiący w Chinach punkt odniesienia dla tworzenia polityk publicznych i działań instytucji państwowych. Innymi słowy, Plan Pięcioletni to instrument rozwoju społecznego i ekonomicznego składający się z listy celów bądź wytycznych. Aktualny, XIII Plan obejmuje okres 2016–2020. Poprzednie Plany (odpowiednio XI i XII) obejmowały lata 2006–2010 i 2011–2015. Kolejnym dokumentem strategicznym są Średnio- i Długookresowe Programy Rozwoju Nauki i Techniki. Ostatni odnosi się do lat 2006–2020, a jego celem jest wzmocnienie zdolności innowacyjnych chińskich ośrodków naukowo-badawczych i przedsiębiorstw⁵⁹.

⁵⁸ Ashok Dutt, Frank Costa, *An evaluation of national economic planning in the People's Republic of China*, „Geoforum” 1980, t. 1, s. 1–15.

⁵⁹ The State Council The People's Republic of China, *The National Medium- and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006–2020)*, Beijing 2006, https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/China_2006.pdf (dostęp: 30.03.2021).

3.4. XIII Plan Pięcioletni na lata 2016–2020 i jego implikacje

Myśl przewodniczącego Xi koresponduje z wcześniej przyjętym XIII Planem Pięcioletnim na lata 2016–2020, którego celem jest dokończenie budowy „społeczeństwa dobrobytu we wszystkich aspektach”. Program stanowi podstawę społeczno-ekonomicznego rozwoju i zawiera 165 inicjatyw programowych w ramach 23 tzw. koszyków. Organizacją przygotowania Planu zajmuje się KKRiR. Proces przygotowania dokumentu ma charakter złożony i składa się kilku etapów. Zaangażowane są w to głównie władze publiczne, a proces konsultacji społecznych jest dość ograniczony. Sprowadza się właściwie do wewnątrzpartyjnych dyskusji oraz konsultacji między instytucjami państwowymi, chociaż na różnych poziomach administracyjnych można odnotować pewne działania w kierunku otwarcia się na społeczeństwo⁶⁰.

Wstępny projekt XIII Planu Pięcioletniego na lata 2016–2020 został ogłoszony w kwietniu 2013 roku, a finalny projekt został zatwierdzony w marcu 2016 roku przez Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych. Z pewnym opóźnieniem opracowywane są lokalne Plany Pięcioletnie, które muszą się wpisywać w cele ustalane na poziomie centralnym. W tym kontekście Plany lokalne są bardziej szczegółowe w zakresie konkretnych celów ekonomicznych oraz podejmowanych projektów. Opracowywanie Planów lokalnych jest procesem bardziej uspołecznionym w stosunku do procedury ustalania Planu centralnego⁶¹.

Układ priorytetów Planu wskazuje na kompleksowe podejście do planowania rozwoju. Jeśli założyć, iż kolejność poszczególnych części odzwierciedla stopień ważności danych zagadnień, to można zaryzykować stwierdzenie, że główne wyzwania rozwojowe zostały rozpoznane poprawnie. Stąd nie zaskakuje, że wiele uwagi poświęca się innowacjom jako motorowi wzrostu gospodarczego. Nie jest to bowiem niczym nowym we współczesnym planowaniu strategicznym państw wysokorozwiniętych. Chiny są świadome, iż rozstrzygnięcie wyścigu o prymat gospodarczy w świecie zapadnie na polu nowatorskich rozwiązań, które muszą zachodzić niemal w każdej dziedzinie.

Nastawienie na czynniki gospodarcze ma w Planach Pięcioletnich duże znaczenie⁶². Ich lektura nie pozostawia wątpliwości, iż zamierzeniem władz jest dalsza budowa socjalistycznego systemu gospodarki rynkowej, rozwój gospodarczy, który przynajmniej w deklaratywnej warstwie ma być regulowany

⁶⁰ Xiangxi zhou zhengfu jiu “shisiwu” guihua xiang shehui gejie zhengji jianyi (湘西州政府就“十四五”规划向社会各界征集建议), <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683606824586557998&wfr=spider&for=pc> (dostęp: 20.03.2021).

⁶¹ Understanding China’s 13th Five-Year Plan, <http://www.chinabusinessreview.com/understanding-chinas-13th-five-year-plan/> (dostęp: 30.03.2021).

⁶² Helmut Matt, *China’s 13th Five-Year Plan: Sustainability that Brings Opportunities for China and the World*, „China Today” 2016, t. 65, nr 4, s. 39–41.

przez prawa podaży i popytu. Wraz z kształtowaniem się koncepcji rozwoju w chińskim wydaniu Plany Pięcioletnie ewoluowały od planowania rozwoju gospodarczego do planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a następnie do planowania kompleksowego rozwoju kraju. Jedynie tytułem przykładu: w XII Planie Pięcioletnim odsetek wskaźników ekonomicznych wyniósł 12,5%, podczas gdy odsetek wskaźników nieekonomicznych aż 87,5%. Wśród wskaźników nieekonomicznych wskaźniki edukacyjne oraz nauka i technologia stanowiły 16,7%, wskaźniki zasobów i środowiska 33,3%, a wskaźniki dotyczące jakości życia ludzi – 37,5%. W tym kierunku został ukształtowany XIII Plan Pięcioletni⁶³.

W systemie zarządzania rozwojem zakłada się działania w obszarze konsolidacji finansowej, reform podatkowych, usprawnień w funkcjonowaniu administracji bądź we wprowadzaniu na rzecz innowacji regulacji makroekonomicznych. Na obecnym etapie trudno jednak ocenić, czy są to plany fasadowe, czy też kryją się za tym zamierzenia wprowadzenia konkretnych usprawnień. Niedostatek bowiem danych dotyczących stopnia zrealizowania poprzednich planów nie daje do tego podstaw, mimo że niektóre wskaźniki makroekonomiczne wskazują na konsekwencję we wdrażaniu postanowień. Kolejną kwestią jest koordynacja polityki rozwojowej na poziomie lokalnym i efektywność działań władz lokalnych⁶⁴. Szczególnie istotne jest przyjrzenie się rywalizacji między prowincjami. Regiony chińskie wykorzystują nadaną im autonomię do prowadzenia własnej polityki proinnowacyjnej, co Daniel Cohen ocenia również jako wynik aspiracji rządzących do osobistego wzbogacenia się⁶⁵.

Odrębna część Planu została poświęcona wspieraniu rozwoju poszczególnych makroregionów, regionów uprzywilejowanych oraz obszarów funkcjonalnych. Chodzi o przestrzenne wspieranie skoordynowanego rozwoju regionów na linii północ–południe i wschód–zachód kraju. Celami są uporządkowany przepływ czynników produkcji, tak potrzebny w przypadku Państwa Środka, efektywne funkcjonalne zagospodarowanie przestrzenne, sprawiedliwy dostęp do podstawowych usług publicznych i rozwój, który mieści się w zakresie możliwości środowiska i zasobów naturalnych. Planowane działania dotyczą także regionów słabiej rozwiniętych, głównie zachodnich, ożywienia regionów północno-wschodnich. Wszystko to ma na celu promowanie skoordynowanego rozwoju, ułatwiającego zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionalnym⁶⁶.

⁶³ Wu nian guihua de lishi jingyan yu zhanwang (五年规划的历史经验与展望), <http://www.china-cer.com.cn/shisiwu/2020050810.html> (dostęp: 30.03.2021).

⁶⁴ Mingxing Liu, Binwen Song, Ran Tao, *Perspective on Local Governance Reform in China*, „China & World Economy” 2006, t. 14, s. 16–17.

⁶⁵ Daniel Cohen, *Prosperity słabości*, Katowice 2011, s. 181–182.

⁶⁶ The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020), ogłoszony 7 grudnia 2016 roku, s. 103–105, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf (dostęp: 30.03.2021).

Tabela 15. Wskaźniki realizacji XIII Planu Pięcioletniego na lata 2015–2020 (indykatywne i wiążące)

Lp.	Wskaźnik	2015	2020	Średnia wartość w okresie 5 lat (5-letnia wartość skumulowana)	Rodzaj wskaźnika	
Rozwój gospodarczy						
1	PKB (biliony juanów)	67,7	> 92,7	> 6,5%	Indykatywny	
2	Ogólna produktywność pracy (10 000 juanów na zatrudnioną osobę) ¹	8,7	> 12	> 6,6%		
3	Urbanizacja	Stali mieszkańcy miast (%)	56,1	60		[3,9] ²
		Zarejestrowani mieszkańcy miast (%)	39,9	45		[5,1] ²
4	Wartość dodana sektora usług (% PKB)	50,5	56	[5,5] ²		
Rozwój oparty na innowacjach						
5	Wydatki na badania i rozwój (% PKB)	2,1	2,5	[0,4] ²	Indykatywny	
6	Patenty na 10 000 osób	6,3	12	[5,7] ²		
7	Wkład postępu naukowo-technicznego we wzrost gospodarczy (%)	55,3	60	[4,7] ²		
8	Dostęp do internetu	Gospodarstwa domowe z wysokim dostępem szerokopasmowym (%)	40	70		[30] ²
		Użytkownicy mobilnego internetu szerokopasmowego (%)	57	85		[28] ²
Dobre samopoczucie ludzi						
9	Wzrost dochodu do dyspozycji na mieszkańca (%)	nd.	nd.	> 6,5	Indykatywny	
10	Średnia długość nauki przez ludność w wieku produkcyjnym (lata)	10,23	10,8	[0,57] ²	Obligatoryjny	
11	Nowe zatrudnienie w miastach (mln ludzi)	nd.	nd.	[> 50] ²	Indykatywny	
12	Ludność wiejska, która wyszła z ubóstwa (mln ludzi)	nd.	nd.	[55,75] ²	Obligatoryjny	
13	Podstawowe ubezpieczenie emerytalne (%)	82	90	[8] ²	Indykatywny	
14	Odbudowane mieszkania w zaniedbanych obszarach miejskich (mln mieszkań)	nd.	nd.	[20] ²	Obligatoryjny	
15	Średnia długość życia (lata)	nd.	nd.	[1] ²	Indykatywny	

Tabela 15. cd.

Lp.	Wskaźnik	2015	2020	Średnia wartość w okresie 5 lat (5-letnia wartość skumulowana)	Rodzaj wskaźnika
Zasoby i środowisko					
16	Grunty orne (mln hektarów)	124,3	124,3	[0] ²	
17	Zwiększenie powierzchni nowo przeznaczonej pod budowę (mln hektarów)	nd.	nd.	[< 2,17] ²	
18	Zmniejszenie zużycia wody na 10 000 juanów PKB (%)	nd.	nd.	[23] ²	
19	Zmniejszenie zużycia energii na jednostkę PKB (%)	nd.	nd.	[15] ²	
20	Energia niekopalna (% zużycia energii pierwotnej)	12	15	[3] ²	
21	Redukcja emisji CO ₂ na jednostkę PKB (%)	nd.	nd.	[18] ²	
22	Wzrost lasu	Zalesienie (%)	21,66	23,04	[1,38] ²
		Zasoby leśne (mld m ³)	15,1	16,5	[1,4] ²
23	Jakość powietrza	Dni o dobrej lub doskonałej jakości powietrza w miastach powyżej poziomu prefektury (% roku)	76,7	> 80	nd.
		Zmniejszenie intensywności pyłu zawieszonego PM _{2,5} w miastach na poziomie prefektury i powyżej tego poziomu (%) ³	nd.	nd.	[18] ²
24	Jakość wód powierzchniowych	Klasa III lub lepsza (%)	66	> 70	nd.
		Gorzej niż klasa V (%)	9,7	< 5	nd.
25	Łączna redukcja emisji głównych zanieczyszczeń (%)	Chemiczne zapotrzebowanie na tlen			[10] ²
		Azot amonowy	nd.	nd.	[10] ²
		Dwutlenek siarki			[15] ²
		Tlenek azotu			[15] ²

nd. – dane niedostępne

Uwagi:

¹ PKB i ogólną wydajność pracy oblicza się przy użyciu porównywalnych cen, natomiast wartości bezwzględne oblicza się przy użyciu cen stałych z 2015 r.² Liczby w nawiasach kwadratowych to skumulowane dane z 5 lat.³ Brak celu dla PM_{2,5} oznacza, że średnia roczna liczba przekracza 35 µg/m³.Źródło: opracowanie własne na podstawie: The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020), ogłoszony 7 grudnia 2016 roku, s. 8–10, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf. (dostęp: 30.03.2021).

Tabela 16. Priorytety i obszary wsparcia XIII Planu Pięcioletniego na lata 2016–2020

Priorytet	Obszary wsparcia
Rozwój innowacyjny	• Rozwiązania innowacyjne jako motory rozwoju • Nowe rozwiązania systemowe na rzecz rozwoju • Modernizacja rolnictwa • Optymalizacja przemysłu • Rozwój przemysłu cyfrowego (gospodarka cybernetyczna) • Nowoczesne sieci infrastrukturalne
Rozwój skoordynowany	• Nowa urbanizacja • Koordynacja rozwoju między regionami • Rozwój kultury socjalistycznej i etycznego postępu • Skoordynowany rozwój gospodarczy i obronny
„Zielony” rozwój	• Wspieranie ekosystemów i środowiska naturalnego • Zarządzanie nakierowane na ochronę środowiska • Ochrona i odnowa środowiska naturalnego • Odpowiedź na zmiany klimatu • Ustanowienie instytucji w zakresie postępu ekologicznego • Przemysł przyjazny środowisku
Rozwój „otwarty”	• Budowa otwartej gospodarki • Głębsza współpraca z regionami śródlądowymi • Współpraca z Hongkongiem, Makau, Tajwanem
Rozwój sprzyjający włączeniu (inkluzyjny)	• Walka z wykluczeniem społecznym • Lepsza edukacja • Ochrona zdrowia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020), ogłoszony 7 grudnia 2016 roku, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf. (dostęp: 30.03.2021).

Biorąc pod uwagę specyfikę rozwoju chińskich regionów, obecnie głównym celem polityki regionalnej jest przede wszystkim ograniczenie dysproporcji rozwoju regionalnego w rozsądnym zakresie, a także świadczenie podstawowych usług publicznych na podobnym poziomie. Nie mniej istotnymi zadaniami są pełne wykorzystanie regionalnych przewag komparatywnych, skuteczne promowanie konkurencyjności oraz koordynacja regionalna w wymiarze społecznym, gospodarczym, a także w korzystaniu z zasobów środowiska naturalnego. W ramach chińskiej polityki regionalnej istnieje priorytet planu dotyczącego rozwoju skoordynowanego. Głównym zadaniem wspierania skoordynowanego rozwoju regionalnego w chwili obecnej jest ograniczenie rosnących dysproporcji mierzonych za pomocą wskaźnika PKB na mieszkańca między regionami i utrzymanie go na akceptowalnym i rozsądnym poziomie. „Rozsądny” poziom oznacza tutaj zakres, w którym szybki wzrost gospodarczy kilku regionów nie powinien odbywać się kosztem interesów gospodarczych innych regionów. Dolna granica tego przedziału to ogólny wzrost gospodarczy wszystkich regionów, a także eliminacja niebezpieczeństwa upadku gospodarczego któregośkolwiek z regionów. Górną

granicą jest to, że dysproporcje w PKB na mieszkańca przestają rosnać lub rosną w wolniejszym tempie⁶⁷.

Należy zauważyć, iż tak zdefiniowany „rozsądny” poziom dysproporcji rozwojowych ma charakter nieostry, głównie ze względu na fakt, iż odnotowywanie samego wzrostu gospodarczego w biedniejszych regionach nie świadczy ani o konwergencji⁶⁸, ani o dywergencji w stosunku do regionów lepiej rozwiniętych. Nie odnosi się do wielkości dysproporcji, które nie są już społecznie akceptowane poza ogólnym stwierdzeniem upadku gospodarczego. Zatem brak jest jasnego kryterium interwencji w ramach polityki, co ma ważne przełożenie na ocenę jej efektywności. Innym elementem katalogu celów polityki regionalnej jest świadczenie podstawowych usług publicznych na podobnym poziomie, co oznacza konieczność ich dostarczania na zbliżonym poziomie bez względu na miejsce zamieszkania czy też grupę społeczną. Wspomniane podstawowe usługi publiczne obejmują obowiązek edukacyjny, publiczną służbę zdrowia i podstawowe usługi medyczne, zabezpieczenie społeczne. Wykorzystanie regionalnych przewag komparatywnych odnosi się do wykorzystania czynników endogenicznych regionów, zwiększenia międzyregionalnego podziału pracy, kompleksowej poprawy zdolności rozwojowych regionów oraz zwiększanie znaczenia konkurencyjności wolnorynkowej. Aby to osiągnąć, planuje się zwiększanie konkurencyjności zwłaszcza obszarów słabiej rozwiniętych na rynkach krajowych, natomiast wspieranie konkurencyjności regionów lepiej rozwiniętych rozumie się jako wzmacnianie konkurencji w wymiarze międzynarodowym. Ostatni element wyjątkowo dobrze wskazuje na połączenie polityki gospodarczej z regionalną. Zarówno bogatsze, jak i biedniejsze regiony mają do odegrania swoją rolę w realizacji „ogólnego interesu narodu”, czyli wzrostu gospodarczego.

Dla rozwoju regionalnego kraju o tak dużej powierzchni oraz liczbie ludności ograniczenie dysproporcji stanowi zasadnicze wyzwanie. Jest tak, ponieważ kraje o wysokim poziomie centralizacji cierpią na deficyt efektywnego systemu podejmowania decyzji, implementacji oraz obiegu informacji. Podobnie jak w wysokorozwiniętych krajach europejskich, tak i w Chinach skoordynowanie wiąże się z dbaniem o rozwój różnych regionów kraju, zwłaszcza tych, które pozostają w tyle np. pod względem poziomu rozwoju, wyposażenia w infrastrukturę czy dostępu do usług publicznych. W krajach demokratycznych wynika to także z chęci zabiegania władzy o głosy wyborców zamieszkujących obszary peryferyjne, zwykle słabo rozwinięte. Mają oni taki sam wpływ na wybór swoich przedstawicieli jak mieszkańcy bogatych metropolii. Ze względu na autorytarny ustrój w Państwie Środka takie kalkulacje nie mają miejsca. Władze zdają sobie sprawę z pewnej presji na poprawę poziomu życia mieszkańców poszczególnych

⁶⁷ Por. Wang Qingyun, Shen Bing, Sun Xuegong, Ouyang Hui, Ding Ding, Yu Xiaoli, Gao Shiji, Liu Feng, Liu Weidong, Huang Kun, *EU-China...*, op. cit., s. 33–34.

⁶⁸ Pei-Chien Lin, Chun-Hung Lin, Ling Ho, *Regional convergence or divergence in China? Evidence from unit root tests with breaks*, „The Annals of Regional Science” 2013, t. 50, s. 223–243.

terytoriów, co jest ważne dla legitymizacji władzy KPCh. Przyjęto, iż delimitacja wsparcia będzie dokonywała się w ramach nieoficjalnego podziału na regiony ekonomiczne, a nie podziału na prowincje, co jest zgodne z ukształtowaną już tradycją zarządzania terytorialnego w Chinach.

Zatem koordynacja ma dotyczyć zharmonizowania rozwoju makroregionu zachodniego, północno-wschodniego, centralnego z rozwojem makroregionu wschodniego (nadrzeźnego), który jest wiodący, jeśli chodzi o rozwój przestrzenny. Mechanizm koordynacji dotyczy współpracy, przepływów czynników produkcji, dostępu do porównywalnej jakości usług publicznych dla mieszkańców, ustanawiania stref funkcjonalnych⁶⁹ między poszczególnymi regionami po to, aby dążyć do zmniejszenia różnic w rozwoju regionalnym⁷⁰. Technicznie zakłada się stworzenie takiego systemu finansowania, który będzie promował łączenie w pary programów rozwoju różnych jednostek administracyjnych. Mowa także o ustanowieniu mechanizmów wzajemnej pomocy na rzecz dobra i rozwoju różnych obszarów administracyjnych oraz o promowaniu powstawania stref wspólnego rozwoju gospodarczego. W wymiarze społecznym jednym z wyzwań koordynacji jest stworzenie regionalnych platform wymiany informacji w zakresie usług dla mieszkańców, wzmocnienie koordynacji międzyregionalnej w zakresie rynku pracy, zatrudnienia i wspierania umiejętności. Do tego dochodzi także konieczność rozwijania dyscyplin naukowych i dzielenia się zasobami wiedzy poprzez skoordynowany rozwój szkolnictwa wyższego, w tym także zawodowego⁷¹. Co ciekawe, aby zrealizować podejście oparte na koordynacji, władze zakładają możliwość działań eksperymentalnych w wielu dziedzinach, np. w postaci krajowych kompleksowych eksperymentalnych stref reform.

W ramach omawianego w tym miejscu priorytetu dużo miejsca poświęca się rozwojowi makroregionu zachodniego Chin. Zwraca się uwagę, iż ważnym elementem nadrabiania zaległości cywilizacyjnych jest Inicjatywa Pasa i Szlaku. Głównie ma ona polegać na rozbudowie korytarzy komunikacyjnych o charakterze krajowym i międzynarodowym, ale też regionalnym. Poza tym stawia się na rozwój ekologicznej produkcji rolnej, eksponowanie wartości kulturowych i turystykę. Do tego należy zaliczyć także klastry branżowe, zakłady przemysłowe, efektywne wykorzystanie zasobów wodnych. W ramach wspierania makroregionu zachodniego planuje się ponadto zwiększenie dostępu do podstawowych usług publicznych.

⁶⁹ Mowa o obszarach, których rozwój, pomimo iż stanowią odrębne struktury administracyjne Państwa Środka, ze względów funkcjonalnych i postrzegać należy jako całość. Przykładem mogą być obszary uzależnione od wydobywania zasobów naturalnych czy też jednostki terytorialne oparte na rozwoju turystyki.

⁷⁰ The 13th Five-year Plan... op. cit., s. 100.

⁷¹ Ibidem, s. 110.

Jeśli chodzi o makroregion północno-wschodni, to planuje się przeprowadzić reformy strukturalne przemysłów schyłkowych, promować rewitalizację. Zdecydowano się także na zwiększenie znaczenia usług, poprawę jakości otoczenia biznesowego poprzez zwiększenie znaczenia sektora prywatnego opartego na innowacjach. Głównie mowa tutaj o rozwoju ośrodków wspierania innowacji technologicznych, przemysłowych oraz pozyskiwanie wykwalifikowanych zasobów ludzkich. Jest to kluczowe, biorąc pod uwagę fakt, iż w przypadku słabiej rozwiniętych regionów osoby, które uzyskują wysokie kompetencje, zainteresowane są zamieszkiwaniem w regionie, który daje większe szanse na rozwój osobisty, a zwykle są to lepiej rozwinięte regiony. O kompleksowości myślenia o rozwoju makroregionu północno-wschodniego świadczy fakt, iż planuje się także wsparcie rolnictwa wysokotowarowego, transformację przemysłu w kierunku jego unowocześnienia (produkcja głównie zawansowanego technologicznie asortymentu). Temu zadaniu mają służyć także centra wsparcia technologicznego. Wsparcie rozwoju makroregionu północno-wschodnich Chin ma dotyczyć również tkanki miejskiej poprzez rewitalizację, poprawę warunków życia na obszarach, których dotyka problem osuwania się ziemi. Wśród działań mających na celu wsparcie infrastrukturalne należy wspomnieć o rozwoju sieci kolei dużych prędkości i sieci przesyłu energii elektrycznej. Z racji położenia geograficznego makroregionu planuje się także wspieranie współpracy gospodarczej z Rosją, Japonią i Koreą.

W ramach rozwoju skoordynowanego w Planie przewidziano również wsparcie dotyczące makroregionu centralnego⁷². Tutaj przede wszystkim planuje się skoncentrować na dostępności transportowej, wsparciu urbanizacji, rozwoju przemysłu. W odniesieniu do transportu zakłada się rozwój nowoczesnego, wielowymiarowego systemu transportowego i nowoczesnej logistyki, które umożliwią lepsze połączenie północy z południem, wschodu z zachodem Chin. Co ciekawe, wsparcie centralnych prowincji ChRL to stymulowanie rozwoju miast i obszarów metropolitalnych wzdłuż rzeki Jangcy jako motorów wzrostu regionalnego. Do tego zwraca się uwagę na rozwój rolnictwa, wspomaganie transformacji energetycznej, tworzenie centrów wsparcia branż strategicznych i zawansowanych technologii oraz rozwój klastrów przemysłowych. Na tym obszarze planuje się wyznaczenie tzw. ekologicznych stref ekonomicznych oraz ekologicznych pasów gospodarczych wzdłuż rzek Han i Huai, a także strefy ekonomicznej wokół lotniska Zhengzhou.

Priorytet koordynacji dotyczy także obszaru wysokorozwiniętego makroregionu wschodniego Chin. Zapisy Planu wskazują na zamiar wspierania mechanizmów mających na celu dyfuzję rozwoju na prowincje pozostałych słabiej rozwiniętych makroregionów. Ambicją władz jest uczynienie z tego obszaru miejsca, w którym powstawać będą innowacje w skali międzynarodowej. Aby

⁷² Ibidem, s. 101.

to uczynić, konieczna jest modernizacja przemysłu, ukierunkowane wsparcie na rzecz nowo rozwijających się branż czy też nowoczesnych sektorów usług, a także tworzenie światowej klasy centrów produkcyjnych. Działania będą dotyczyły wspierania pełnego otwarcia gospodarczego tego regionu na świat, co w założeniu ma pozwolić na konkutowanie na najwyższym światowym poziomie. W wymiarze *stricte* terytorialnym mowa jest o skoordynowanym rozwoju terenów delty Rzeki Perłowej, transformacji i unowocześnieniu oraz przyspieszeniu rozwoju nauki i rozwoju centrów technologicznych i centrów innowacji przemysłowych w Shenzhen.

Jednym z ważniejszych zapisów XIII Planu Pięcioletniego jest ukierunkowanie działań na rzecz wsparcia regionów zapóźnionych w rozwoju, ale także takich, które w przeszłości stanowiły przykład działań rewolucyjnych, jak obszary koncentracji mniejszości etnicznych, wsparcie miejscowości znajdujących się w skrajnym ubóstwie, miejsc przygranicznych. Lektura Planu nie pozostawia wątpliwości, iż dbanie o spójność społeczny na tych terenach to starania o zapewnienie odpowiedniego statusu ekonomicznego ich mieszkańcom. W tym kontekście planuje się przyspieszenie rozwoju gospodarczego, tak aby podnieść znacząco poziom życia ludności. Działania, które mają do tego doprowadzić, to skupianie się na rozwoju wariantowych gałęzi przemysłu na obszarach dotkniętych wyczerpywaniem się dotychczasowych zasobów, np. mineralnych, upadkiem przemysłu, poważnymi problemami ekologicznymi. Proponuje się tutaj wspieranie innowacji i rozwój opcjonalnych branż wytwórczości. Stąd konieczna jest modernizacja i transformacja wszystkich starych baz przemysłowych, obszarów górniczych dotkniętych szkodami górniczymi. Przewiduje się także działania w celu przywrócenia zdegradowanych ekologicznie obszarów, a także planowe przeniesienia ludności z przyczyn ekologicznych⁷³.

Analiza tekstu Planu z punktu widzenia metodologii myślenia strategicznego wskazuje na kilka istotnych jego słabości. Jest tak, ponieważ Plan składa się głównie z opisu działań, jakie zakłada się podjąć, a pomija milczeniem bądź skąpo wypowiada się w zakresie:

- diagnozy. Właściwie nie wiadomo, jaka jest skala zjawisk, w które Plan ingeruje. Naturalnie mogą to być wyzwania, które dopiero zaistnieją, ale w Planie nie ma też prognozy. Brak określenia intensywności danego zjawiska nie pozwala na ocenę zasadności alokowanych zasobów na dany cel;
- systemu implementacji Planu. W dokumencie brak szczegółowych uregulowań dotyczących sposobów implementacji Planu poza wielokrotnym wskazaniem przewodniej i kierowniczej roli KPCh oraz części jej struktur organizacyjnych. Mowa tutaj o komitetach partyjnych, członkach partii, podstawowych organizacjach partyjnych, urzędnikach. Poszczególne role nie zostały jednak rozpisane, co sugeruje możliwy chaos decyzyjny. Implementację

⁷³ Ibidem, s. 114.

- mają za to wspierać odpowiednie wydziały Rady Państwowej (rządu), których zadaniem jest określenie szczegółowych procedur wdrażania Planu⁷⁴;
- systemu monitoringu oraz ewaluacji. Co prawda w Planie znajdują się określenia odnoszące się do dynamicznego monitoringu oraz ewaluacji, jednak nie wyznaczono w nim instytucji, które mają się tym trudnić. Wiadomo, iż kontrolną rolę pełnić ma Stały Komitet Krajowego Kongresu Ludowego;
 - finansowania. Plan nie zawiera szczegółowego opisu źródeł finansowania, mimo iż wiadomo, że są to głównie środki publiczne. Nie jest zatem jasne, czy i w jakim stopniu w kosztach wdrażania Planu partycypować będą władze regionalne czy samorządy lokalne, które i tak obciążone są obowiązkiem wdrażania Planów Pięcioletnich formułowych na poziomie lokalnym. Po-szczegól-nym priorytetom nie przypisano, ile środków jest niezbędne do ich realizacji, przez co nie wiadomo, jaki jest generalny koszt wdrożenia Planu.

3.5. XIV Plan Pięcioletni na lata 2021–2025: rozwój nie tylko skoordynowany

Chiny podjęły także działania w kierunku sformułowania nowego planu rozwojowego, tj. XIV Planu Pięcioletniego (2021–2025) na rzecz krajowego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz celów długofalowych. 29 października 2020 roku na 5 sesji plenarnej XIX zjazdu Komitetu Centralnego KPCh przyjęto propozycje kierownictwa Partii dotyczące sformułowania XIV Planu Pięcioletniego, a 11 marca 2021 roku Narodowy Kongres Ludowy zaaprobował jego treść⁷⁵. Dokument jest kolejną edycją Planów Pięcioletnich obejmującą okres aż do 2035 roku i skupia się na 3 priorytetach, które można sprowadzić do⁷⁶: (1) wysokiej jakości rozwoju (tj. opartego na nauce, wspieraniu ochrony środowiska naturalnego wraz z wysokim poziomem koordynacji procesów rozwoju); (2) wzmacniania endogennych czynników wzrostu (popyt wewnętrzny,

⁷⁴ The 13th Five-year Plan..., op. cit., s. 127.

⁷⁵ *Zhongguo gongchandang di shijiu jie zhongyang weiyuanhui di wu ci quanti huiyi gongbao* (中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报), http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm (dostęp: 30.03.2021), Xinhua, *Interview: China's 14th Five-Year Plan deserves world's attention, says scholar*, 2 listopada 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/02/c_139484868.htm (dostęp: 30.03.2021), Xinhua, *Di shisan jie quanguo renmin daibiao dahui di si ci huiyi guanyu guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he 2035 nian yuanjing mubiao gangyao de jueyi* (第十三届全国人民代表大会第四次会议关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的决议), http://www.xinhuanet.com/politics/2021-03/11/c_1127200766.htm (dostęp: 30.03.2021)

⁷⁶ *Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he er ling sanwu nian yuanjing mubiao di jianyi* (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议), <http://www.12371.cn/2020/11/04/VIDE1604469480803236.shtml> (dostęp: 30.03.2021).

przedsiębiorstwa krajowe); (3) dalszego budowania „umiarkowanie zamożnego społeczeństwa”.

Plan w wielu obszarach jest kontynuacją działań rozpoczętych w XIII Planie Pięcioletnim zarówno jeśli chodzi o konstrukcję, jak i – ogólnie rzecz ujmując – priorytety. Nowością jest postawienie odmiennych akcentów i skupienie się przede wszystkim na jakości rozwoju, a w mniejszym stopniu na ilościowych aspektach wzrostu gospodarczego. Z jednej strony można zaryzykować stwierdzenie, iż jest to jedynie dostosowanie planu do rzeczywistości, nie ulega bowiem wątpliwości, iż z roku na rok dynamika wzrostu gospodarczego w Chinach spada. Z drugiej strony, po okresie gwałtownego wzrostu gospodarczego, kiedy w pełni akceptowano fakt, że tylko niektórzy mogą się bogacić, przyszedł czas na rozwój, jak to ujmują planiści – „skoordynowany”. W deklaracjach rządzących chodzi więc o jakość kosztem ilości, chociaż i ona nie pozostaje bez znaczenia w kraju, gdzie należy zapewnić żywność dla ponad 1,4 miliarda ludności, co naturalnie wymaga osiągnięcia także ilościowych wskaźników produkcji.

Koordynacja dotyczyć ma głównych wyzwań rozwoju miast, obszarów wiejskich, rozwoju regionalnego, gospodarczego, społecznego, harmonijnego rozwoju człowieka i przyrody oraz otwarcia się na świat. Według chińskich elit politycznych odpowiedzią na te wyzwania ma być koordynacja na poziomie centralnym wielu polityk publicznych. Dotyczyć ma polityk w zakresie rolnictwa i rewitalizacji obszarów wiejskich, niwelowania dysproporcji rozwojowych między obszarami miejskimi a wiejskimi, świadczenia usług publicznych o zbliżonym standardzie bez względu na miejsce zamieszkania, rozwoju regionalnego i układu przestrzennego. Mowa przykładowo o zintegrowanym rozwoju Pekinu i prowincji Tianjin–Hebei, delty rzeki Jangcy oraz modernizacji prowincji Guangdong, Hongkong i Zatoki Makau, aby zbudować światowej klasy platformę innowacji⁷⁷. Nie ulega także wątpliwości, iż Chiny chcą konsekwentnie kontynuować obraną wcześniej drogę zwiększania swojego wpływu w wymiarze tak geograficznym, jak i gospodarczym. Proponowane zmiany nie mają zatem charakteru przełomowego, lecz stanowią pewną kontynuację, pomimo tego, iż w wielu dziedzinach pojawiają się nowe akcenty. Ukierunkowane są bardziej na zrównoważenie gospodarki dzięki reformom po stronie podaży, rozszerzenie popytu wewnętrznego, nie rezygnując jednocześnie z dalszej ekspansji gospodarczej na zewnątrz.

Głównym sposobem na kolejny skok cywilizacyjny ma być oparcie rozwoju w jeszcze większym stopniu na innowacjach⁷⁸ i nowych rozwiązaniach

⁷⁷ Guo wei (郭巍), *Guanche xin fazhan linian, tuidong gao zhiliang fazhan* (贯彻新发展理念, 推动高质量发展,) https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202101/t20210121_1265442.html (dostęp: 17.11.2021).

⁷⁸ Jako przykłady dotychczasowych działań na rzecz innowacji można wskazać zainicjowany w 2015 roku program *Made in China*, plany rozwoju haukowo-technicznego czy plany rozwoju sztucznej inteligencji, zob. Łukasz Gacek, *Nowe źródła wzrostu gospodarczego Chin: wiedza*

technologicznych, co nie stanowi zasadniczego *novum*. Obecnie niemal wszystkie kraje wysokorozwinięte jako kluczowy traktują rozwój w zakresie innowacji⁷⁹, z tym, że z uwagi na złożoność zagadnienia tylko niektórym z nich faktycznie udaje się podnieść zasadniczo poziom innowacyjności. Współcześnie jest to swego rodzaju święty Graal dla rządów pragnących dalszego wzrostu gospodarczego⁸⁰. Nie ma wątpliwości, iż innowacyjność jest jedną ze zmiennych wpływających na wyniki i wzrost gospodarczy, także w wymiarze regionalnym⁸¹. Jednak ciągle liczą się także inne czynniki rozwoju, takie jak: formalne i instytucje, tj. przepisy prawa i system prawny danego kraju, nieformalne instytucje w ramach szeroko rozumianej kultury, kapitał społeczny, kapitał ludzki, infrastruktura oraz zasoby naturalne⁸². Krótko rzecz ujmując, o innowacyjności, która jest dźwignią dla kraju czy regionu, stanowi nie tylko poziom rozwoju takiej czy innej branży, ale całe otoczenie rozumiane jako środowisko innowacyjne. W XIV Planie dominuje podejście głównie branżowe, aczkolwiek można także dostrzec myślenie w kategoriach systemowych, które odzwierciedla złożone relacje przyczynowo-skutkowe.

Warto zwrócić uwagę na to, w jakich dziedzinach Chiny planują osiągnąć wysoki poziom doskonałości, a tym samym zyskać przewagę nad krajami Zachodu. Mowa tutaj o technologii informacyjnej nowej generacji, biotechnologii, nowych źródłach energii, nowych materiałach, wysokiej klasy sprzęcie, nowych pojazdach elektrycznych, lotnictwie i sprzęcie morskim. W dokumencie mowa także o głębokiej integracji internetu z innymi branżami polegającej m.in. na przetwarzaniu dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji, co ułatwi rozwój klastrów zaawansowanej produkcji. Chodzi o to, aby budować wschodzące, strategiczne gałęzie przemysłu jako nowe czynniki wzrostu oraz wspierać nowe technologie, nowe produkty, nowe modele biznesowe i nowe formy biznesowe. Jednak podejście do innowacji to nie tylko budowanie warunków

i innowacje, „Roczniki Humanistyczne” 2018, nr 9, s. 10–14, Ling Li, *China's manufacturing locus in 2025: With a comparison of "Made-in-China 2025" and "Industry 4.0"*, „Technological Forecasting and Social Change” 2018, t. 135, s. 66–74, Subin Liengpunsakul, *Artificial Intelligence and Sustainable Development in China*, „The Chinese Economy” 2021, t. 54, nr 4, s. 235–248.

⁷⁹ José-Luis Hervás-Oliver, José Albors-Garrigos, Sofia Estelles-Miguel, Carles Boronati-Moll, *Radical innovation in Marshallian industrial districts*, „Regional Studies” 2018, t. 52, nr 10, s. 1388–1397.

⁸⁰ Geoff Vigar, Paul Cowie, Patsy Healey, *Innovation in planning: creating and securing public value*, „European Planning Studies” 2020, t. 28, nr 3, s. 521–540; Tobias Gössling, Roel Rutten, *Innovation in Regions*, „European Planning Studies” 2007, t. 15, nr 2, s. 253–270.

⁸¹ William Baumol, *Innovations and growth: Two common misapprehensions*, „Journal of Policy Modeling” 2003, t. 25, nr 5, s. 435–444.

⁸² Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2001; Emmanuel Mamatzakis, *Public infrastructure and productivity growth in Greek agriculture*, „Agricultural Economics” 2003, t. 29, nr 2, s. 169–180; Luuk Klomp, Theo Roelandt, *Innovation performance and innovation policy: The case of the Netherlands*, „The Economist” 2004, t. 152, nr 2, s. 365–374.

infrastrukturalnych dla poszczególnych branż, np. budowa infrastruktury badawczo-rozwojowej. Państwo Środka za cel stawia sobie także dbanie o zasoby ludzkie na rzecz innowacji w postaci wsparcia talentów poprzez naukę i edukację. Najlepsze laboratoria, centra badawczo-rozwojowe bez wysokiej jakości naukowców nie mogą przyczynić się do opracowania nowych rozwiązań, produktów, usług, słowem – wnieść wkładu w zdobycie zakładanej przewagi konkurencyjnej. Ten aspekt stanowi ciągle duże wyzwanie dla Państwa Środka.

Zrozumiałe, iż jeśli Chiny chcą odgrywać nie drugorzędną, ale kluczową rolę na świecie, to muszą oprzeć swój rozwój nie tylko na określonych branżach wykazujących zdolność innowacyjną, ale rozwijać obszary geograficzne, które mają największy potencjał⁸³. Funkcje motorów wzrostu mają nadal pełnić miasta, które będą się charakteryzowały konkurencyjnością światowej klasy. Aby to osiągnąć, planuje się jeszcze większą integrację z globalnym systemem rynkowym, m.in. poprzez rozwijanie nowoczesnych centrów gospodarki usługowej. Poza odpowiednim wyposażeniem w infrastrukturę planuje się rozwój wysoko zawansowanych usług dla biznesu oraz rozwój łańcucha dostaw, talentów i technologii. W tej części działania rozwojowe ze względu na swoje zawansowanie mogą się skupić wyłącznie w najwyżej rozwiniętych aglomeracjach, takich jak Szanghaj, aczkolwiek lista konkurujących ze sobą miast w tym zakresie jest znacznie dłuższa. Na okoliczność XIV Planu Pięcioletniego aż 16 prowincji wyraziło aspiracje do wspierania metropolii o znaczeniu globalnym, głównie z obszaru Dłty Rzeki Jangcy i Regionu Wielkiej Zatoki⁸⁴. Skupienie uwagi na rozwoju aglomeracji mających aspiracje globalne naturalnie spowoduje, iż działania na rzecz rozwoju skoordynowanego staną się jeszcze trudniejsze.

Innym aspektem koncepcji rozwoju skoordynowanego po 2020 roku jest silne powiązanie wsparcia rozwoju z działaniami na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Ciągłe bowiem w praktyce inwestycyjnej w rozstrzyganiu racji środowiskowych i ekonomicznych bardzo często te ostatnie uwzględniane są w większym stopniu. Dotychczas mocno promowana przez władze centralne polityka ekologiczna ciągle na poziomie lokalnym napotyka wiele trudności, przez co w niektórych obszarach efekty są znikome. Stąd XIV Plan Pięcioletni zawiera działania mające na celu wsparcie poza wymiarem systemowym także postanowienia operacyjne, tj. konkretne zalecenia, o czym mowa poniżej. Zwiększenie zaangażowania społeczeństwa w działania proekologiczne jest na pewno krokiem w dobrym kierunku.

⁸³ Na temat znaczenia *soft power* w chińskiej polityce zob. Rafał Kwieciński, *Od „soft power” do „smart power” Chin*, [w:] Edward Halizak, Rafał Ożarowski, Anna Wróbel (red.), *Liberalizm & neoliberalizm w badaniu polityki zagranicznej państwa i gospodarki światowej*, Warszawa 2016, s. 99–108.

⁸⁴ *Hu yue shisiwu guihua “zouxianqianqiu”, zhongguo chengshi li “shijie ji” you duo yuan* (沪粤十四五规划“走向全球”，中国城市离“世界级”有多远), https://m.thepaper.cn/baijiahao_10856159 (dostęp: 30.03.2021).

Skupianie się na pobudzaniu rynku wewnętrznego wcale nie oznacza zaniechania ekspansji chińskiej gospodarki na zewnątrz. Potwierdza to polityka tzw. podwójnego obiegu⁸⁵, która obejmuje wzajemne wzmocnienie rynku krajowego i międzynarodowego w celu pobudzenia długoterminowych i zrównoważonych wzorców konsumpcji, zabezpieczenia się przed wstrząsami zewnętrznymi i niestabilnością w środowisku globalnym. Taką politykę można ocenić jako stanowiącą stosunkowo pasywne podejście do nieprzewidywalności na rynkach światowych. Gdyby takie działanie odnieść do środowiska biznesowego, to pożądana byłaby strategia, w której poszukuje się nowych rynków albo unowocześnia się asortyment produktowy (głównie w wymiarze jakościowym). Należy zwrócić uwagę, iż polityka tzw. podwójnego obiegu nie jest zupełnie nowym zagadnieniem. W tym kontekście w Planie zwraca się uwagę na przywrócenie równowagi gospodarczej.

Kryzys finansowy z 2008 roku naraził szybko rozwijającą się gospodarkę chińską na znaczący spadek dynamiki wzrostu gospodarczego i ukazał zarazem kruchość modelu gospodarczego warunkowanego głównie eksportem. Spowodowało to zwrot w kierunku działań mających na celu zrównoważenie wzrostu gospodarczego poprzez zwiększenie popytu wewnętrznego. Obserwując z zewnątrz politykę tzw. podwójnego obiegu, można dojść do wniosku o pewnej niekonsekwencji władz, skoro Chiny nadal chcą otwierać się na świat, promując wolny handel międzynarodowy, a jednocześnie działając w kierunku samowystarczalności gospodarczej. To może rodzić przypuszczenie, iż biorą one poważnie pod uwagę możliwy scenariusz zaostreżenia wojny handlowej (i nie tylko) z USA, kiedy mowa w oficjalnych dokumentach o wyzwaniach wywołanych przez złożone środowisko międzynarodowe i związane z tym ryzyka⁸⁶. Jeśli wziąć pod uwagę średni poziom życia w Chinach, to mało prawdopodobne wydaje się, iż są one w stanie w dużym stopniu uniezależnić się od eksportu w perspektywie następnych 5 lat. Możliwy jest jednak scenariusz, iż Zachód po prostu przestanie importować tak duży wolumen towarów ze względu na możliwe gospodarcze skutki pandemii COVID-19, sprowadzające się do zmniejszenia siły nabywczej. Naturalnie państwowe inwestycje np. w infrastrukturę mogą wzmacniać popyt wewnętrzny, ale znaczenie infrastruktury dla wzrostu, w tym także na poziomie regionalnym, maleje wraz ze wzrostem wyposażania w nią kraju czy poszczególnych jednostek administracyjnych. Taka polityka może przyczynić się do gwałtownego spadku efektywności wspomnianych inwestycji. Powyższy scenariusz jest możliwy, ale w dłuższej perspektywie czasowej, gdyż

⁸⁵ Xinhua, *Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he er ling sanwu nian yuanjing mubiao di jianyi* (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议), http://www.xinhuanet.com/politics/zyw/2020-11/03/c_1126693293.htm (dostęp: 22.12.2020).

⁸⁶ Ibidem.

na skutek gwałtownych procesów urbanizacji potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury są nadal bardzo duże.

Z punktu widzenia rozwoju chińskich regionów zakres działań przewidziany w XIV Planie Pięcioletnim jest bardzo ważny, gdyż po sformułowaniu Planu na szczeblu centralnym następuje jego adaptacja w planowaniu na poziomie regionalnym. Cele szczegółowe Planu obejmują⁸⁷:

- 1) internacjonalizację juana;
- 2) otwartą gospodarkę, promocję liberalizacji handlu i inwestycji zagranicznych;
- 3) optymalizację łańcuchów dostaw poprzez opracowanie dotyczących ich sektorowych planów strategicznych w sposób ukierunkowany;
- 4) wsparcie środowiska zewnętrznego np. poprzez niezależną politykę zagraniczną, wsparcie współpracy międzynarodowej;
- 5) budowę infrastruktury (w tym 5G, internet rzeczy, przetwarzanie danych, energetyka i jej magazynowanie, infrastruktura ochrony środowiska⁸⁸);
- 6) optymalizację przemysłu, w tym promocję modernizacji łańcucha przemysłowego, poprawę jakości, wydajności i konkurencyjności;
- 7) rozwój usług, w tym pogłębianie specjalizacji w zakresie oferowanych usług przez cyfryzację przemysłu usługowego, modernizację usług konsumentskich, kultury, sportu, turystyki, usług socjalnych;
- 8) wsparcie „zielonej” transformacji, w tym zmniejszenie emisji dwutlenku węgla, zapobieganie zanieczyszczeniom, poprawa gospodarki wodno-ściekowej, wsparcie przestrzennej ochrony ekologicznej (parki, rezerваты, rzeki, jeziora, tereny podmokłe);
- 9) wzmocnienie sfery badawczo-rozwojowej i włączenie partnerów zewnętrznych w budowanie wzajemnie korzystnego systemu współpracy w zakresie łańcuchów dostaw, ale jednocześnie samowystarczalność w nauce i technologii jako strategiczny fundament rozwoju narodowego;
- 10) rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, poprawa jakości, wydajności i konkurencyjności rolnictwa, wsparcie badań i rozwoju w rolnictwie, udoskonalenie mechanizmów rozwoju obszarów wiejskich w kierunku promocji równej wymiany i dwukierunkowego przepływu czynników rozwoju obszarów miejskich i wiejskich;
- 11) reformę globalnego systemu zarządzania gospodarczego, opierając się na G20, wielostronnym systemie handlu światowego WHO, udziale

⁸⁷ Ibidem; Consulate-General of The People's Republic of China in Auckland, *CPC unveils proposals for formulating 14th five-year plan, long-range goals*, <http://www.chinaconsulate.org.nz/eng/zlgxw/t1829233.htm> (dostęp: 22.12.2020).

⁸⁸ Przykładem podjętego działania w tym zakresie jest Krajowy Plan Generalny Ochrony i Odbudowy Ekosystemów na lata 2021–2035, zob. *Quanguo zhongyao shengtai xitong baohu he xiufu zhongda gongcheng zongti guihua (2021–2035 nian)* (全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划 [2021–2035 年]), s. 1–2, <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/fileread.jsp?id=3443> (dostęp: 20.03.2020).

w wielostronnych i dwustronnych mechanizmach regionalnych inwestycji i współpracy handlowej, pogłębianiu tworzenia zasad zarządzania gospodarczego we wschodzących dziedzinach, promowaniu stref wolnego handlu o zasięgu globalnym.

W zakresie ściśle związanym z polityką regionalną planuje się kontynuację działań na rzecz rozwoju skoordynowanego⁸⁹. Chodzi m.in. o dalsze wspieranie rozwoju prowincji zachodnich Chin, regionów północno-wschodnich, przyspieszenia wzrostu regionów centralnych i zachęcenia wschodnich regionów do przyspieszenia procesu modernizacji. Będzie kontynuowany nowy rodzaj urbanizacji, który stawia ludzi w centrum. Władze zamierzają promować miejskie projekty zabudowy ekologicznej i poprawy funkcjonalności, koordynować planowanie urbanistyczne, racjonalnie ustalać wielkość, gęstość zaludnienia i strukturę przestrzenną miast oraz promować skoordynowany rozwój miast i małych miasteczek. Władze planują kontynuację wdrażania strategii (tj. regionalnych, głównych obszarów funkcjonalnych), doskonalenie mechanizmów instytucjonalnych, dyfuzję efektów aglomeracji (w tym infrastruktury). Co ważne, wszystko to możliwe ma być w ramach rozwoju socjalistycznego systemu politycznego pod przewodnictwem KPCh. Nadal nienaruszone pozostają centralizacja, zjednoczenie i determinacja władz chińskich w osiągnięciu zamierzonych celów.

Proces planowania rozwoju regionalnego w Chinach można podsumować następująco. Po pierwsze, w wymiarze strategicznym programowanie rozwoju należy do władz centralnych i realizowane jest w formie ogólnokrajowego planowania, które następnie przechodzi na poziom regionalny i lokalny. Po drugie, zarówno proces przygotowania planów, jak ich wykonanie koncentrują się niemal wyłącznie na działaniach administracji, a władza centralna korzysta z instytucjonalnych mechanizmów zachęty do podejmowania działań przez regiony i struktury lokalne. Po trzecie, w procesie planowania w małym stopniu uwzględnia się zróżnicowane i czasem pluralistyczne oczekiwania regionów i wspólnot lokalnych, czyli *de facto* adresatów polityki regionalnej. Harmonizacja oczekiwań, a co za tym idzie także i działań, wymuszana jest poprzez instytucjonalną władzę centralną obecną na wszystkich poziomach zarządzania sprawami rozwoju regionalnego i lokalnego. Po czwarte, skoro pozycja centrum jest dominująca, to bodźcem do działania w mniejszym stopniu są regiony czy wspólnoty lokalne, a w większym kadry administracyjne będące przedstawicielami

⁸⁹ Xinhua, Xijiping: *Guanyu "zhonggong zhongyong guonyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shisige wu nian guihua he er ling sanwu nian yuanjing mubiao di jianyi" de shuoming* (习近平: 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明), http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/03/c_1126693341.htm (dostęp: 22.12.2020); *Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he 2035 nian yuanjing mubiao gangyao* (中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要), http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm (dostęp: 30.03.2021).

władzy centralnej zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Władze subnarodowe pozostają pod przemożnym wpływem takich instrumentów, jak miejscowe struktury KPCh, system doboru kadr administracyjnych, okresowa ocena urzędnicza. Powyższe obserwacje określić można jako zarządzanie adaptacyjne⁹⁰ rozwojem regionalnym, przypominające relację pryncypał–agent. W tej sytuacji oczekiwania i działania lokalnych struktur administracyjnych podlegają adaptacji. Podsumowując, planowanie rozwoju regionalnego, wyznaczanie celów rozwoju stanowi instrument zwiększania efektywności działania władzy centralnej na poziomie lokalnym⁹¹.

⁹⁰ Sebastian Heilmann, Elizabeth J. Perry, *Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China*, Cambridge 2011, s. 2–29; Anna Ahlers, *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*, Oxon–New York 2014, s. 13–45.

⁹¹ Him Chung, *Unequal Regionalism...*, op.cit., s. 570–586.

Rozdział 4

Główne wyzwania we wdrażaniu polityki regionalnej Chin

4.1. Implementacja planowania rozwoju

Jeśli Chiny określać jako obszar praktykowania kapitalizmu państwowego, gdzie państwo wywiera znaczący wpływ na gospodarkę, to wypadnie zauważyć, iż stosowanie planowania regionalnego ma tutaj bardzo duże znaczenie. W tej części autor skupia się na analizie procesu wdrażania jednego z głównych instrumentów wskazanych wyżej, a dotyczących planowania rozwoju regionalnego. W kolejnych podpunktach będzie mowa o wdrażaniu konkretnych planów oraz o stosowanych instrumentach polityki regionalnej, znanych także w innych krajach¹. Spoglądając na planowanie rozwoju z punktu widzenia konfucjanizmu², można zauważyć, iż jest to swego rodzaju dążenie do pewnej równowagi, chęć zapanowania nad tym, co może zaburzać spokój, porządek społeczny. Niemniej jednak współcześnie planowanie rozwoju, o czym była już mowa, odnosi się do realizacji ideałów państwa komunistycznego, które jest w stanie zniwelować negatywne skutki działania prawa podaży i popytu.

Centralne planowanie rozwoju w Państwie Środka jest procesem wyjątkowym. Świadczy o tym fakt, iż przebiega on niezależnie od bieżącego cyklu politycznego. Otóż planowanie nie jest zsynchronizowane ze zmianami w KPCh, w tym wśród liderów państwowych. Oznacza to, iż zajmujący swoje stanowiska nowi liderzy pozostają związani poprzednim planem przez okres 3 lat, co sprzeczne jest z braku możliwości korekty celów polityki, które zostały ustalone przez ich poprzedników. W ten sposób obowiązujące plany niejako nakładają się na cykl polityczny i kolejni liderzy zobowiązani są do dokończenia ich implementacji, nie mając żadnego wpływu na ich konstrukcję. To napięcie osłabia fakt, iż chińskie elity polityczne rekrutowane są nie w drodze powszechnych

¹ Christian Hagemann, *EU Funds in the New Member States Party Politicization, Administrative Capacities, and Absorption Problems after Accession*, Cham 2019, s. 13–39.

² Jan Wiktor Tkaczyński, *Ustrojowy fenomen Chin w świetle ideowego sporu o wyższości merytokracji nad demokracją i przewadze demokracji nad merytokracją*, [w:] Marek Świsłak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019, s. 37–63.

demokratycznych procedur wyborczych, lecz w złożonym procesie selekcji, gdzie dobór politycznych przywódców następuje na podstawie kryteriów cnoty oraz zdolności³.

Brak synchronizacji między zmianą rządów (np. 1998, 2003, 2008 i 2013) a uruchamianiem nowych Planów Pięcioletnich (odpowiednio 1996, 2001, 2006 i 2011) sprzyja ciągłości polityki w zakresie przywództwa, zmian instytucjonalnych władzy wykonawczej i ustawodawczej. Redagowanie planów pięcioletnich rozpoczyna się w połowie kadencji rządu i nie może być natychmiast zmodyfikowane przez nowe władze. Taką zdolność ma jedynie kierownictwo KPCh. Przykładem mogą być wytyczne opracowane po jego zmianie w 2003 roku. Prace trwały od 2003 do 2005 roku, a dokument został oficjalnie przyjęty dopiero w 2006 roku. Dodatkowo odnotować można wpływ kierownictwa partii na zmianę priorytetów planowania podczas przeglądów sytuacji gospodarczej odbywających się w ramach konferencji pod koniec roku. Nie ma zatem wątpliwości, iż to zmiany w kierownictwie KPCh, a nie w Radzie Państwowej mają decydujący wpływ na proces planowania⁴.

Biorąc pod uwagę tradycję planowania w Chinach, historycznie proces ustalania priorytetów i celów na przyszłość miał charakter bardzo scentralizowany. Począwszy od VII Planu Pięcioletniego, od połowy lat 80. przez lata 90. XX wieku chińskie planowanie stało się bardziej inkluzyjne, polegające na praktykowaniu konsultacji, głównie wśród ekspertów krajowych, ale także i zagranicznych. I tak w przypadku XI Planu Pięcioletniego po sformułowaniu propozycji poddano je następnie analizie przez instytucje zewnętrzne. W drodze przetargów publicznych zlecono to zadanie głównym chińskim ośrodkom analitycznym i międzynarodowym doradcom z Banku Światowego czy Azjatyckiego Banku Rozwoju. W KKRiR na te potrzeby powołano komisję złożoną z 37 ekspertów, w której skład wchodził naukowcy reprezentujący szerokie spektrum specjalizacji, począwszy od ekspertów w zakresie rozwoju, planowania, po ekonomistów o prorynkowych poglądach. Z komisją konsultowano się kilkakrotnie na poszczególnych etapach formułowania Planu Pięcioletniego. W wyniku dyskusji udało się osiągnąć konsensus w sprawie głównych celów zawartych w dokumencie⁵.

W procesie przygotowywania planów ważną rolę odgrywa KKRiR. To właśnie Komisja ma za zadanie ujednolicanie różnego rodzaju propozycji tak na poziomie centralnym, jak i regionalnym. W praktyce jednak chodzi o to, aby

³ Doh Chull Shin, *How East Asians View Meritocracy: A Confucian Perspective*, [w:] Daniel A. Bell, Chenyang Li (red.), *The East Asian Challenge for Democracy: Political Meritocracy in Comparative Perspective*, Cambridge–New York 2013, s. 267.

⁴ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012*, „Modern China” 2013, t. 39, s. 608.

⁵ Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong 2018, s. 14.

priorytety ustalone przez kierownictwo KPCh miały należyty oddźwięk na niższych poziomach administracyjnych. Przykładem są konferencje, które poświęca się planowaniu. Odbywają się zwłaszcza pod koniec roku pod auspicjami KKRiR i są okazją do spotkania się planistów na różnym poziomie administracyjnym. Innym elementem zapewniającym, przynajmniej do pewnego stopnia, komunikację dwustronną są codzienne czynności administracyjne, które obejmują komunikację bezpośrednią, np. telefoniczną, osobiste wizyty urzędników ds. planowania na szczeblu prowincji i poziomie centralnym. Dość typowa jest także sytuacja, że poszczególni urzędnicy ds. planowania znają się osobiście i wykonując swoje zadania na swoim poziomie administracyjnym, starają się kultywować dobre relacje. Ale te formy komunikacji centrum z poziomem regionalnym nie zapewniają jednak należytego uwzględnienia w planach postulatów oddolnych.

Poszukując mechanizmów, za pomocą których władze regionalne mogą wpływać, choć częściowo, na agendę krajowej polityki regionalnej w trakcie tworzenia centralnych Planów Pięcioletnich, należy zwrócić uwagę na tzw. spotkania na 4 plasterki. Są to spotkania poświęcone rozwojowi makroregionów odpowiednio: północno-wschodniego, północno-zachodniego, południowo-wschodniego, południowo-zachodniego, organizowane na wstępnym etapie planowania. Zjazdy stanowią okazję dla gubernatorów prowincji i innych przedstawicieli działów planistycznych szczebla regionalnego do wymiany poglądów z głównymi decydentami i planistami na poziomie centralnym. Istnieje możliwość omówienia najważniejszych problemów rozwoju, które mogą zostać uwzględnione w kolejnym Planie Pięcioletnim. Problem w tym, iż takie kontakty nie są szczególnie promowane. Dostęp opinii publicznej do informacji na temat efektów takich spotkań jest bardzo ograniczony. Nieformalne spotkania, wymiana stanowisk między władzami centralnymi a regionalnymi nie mają charakteru przejrzystego, oficjalne media nie referują ich szczegółowo⁶.

Nadzór administracyjny nad przygotowywaniem regionalnych planów rozwojowych jest dość ścisły. Urzędnicy zajmujący się centralnym planowaniem składają wizyty w regionach. Ich celem jest udzielanie porad, wskazówek dla prowincjonalnych planistów. W ostatnich latach można odnotować tendencję do profesjonalizacji procesu przez władze lokalne. Prowincje, podobnie jak władze centralne, zasięgają rady centralnych instytucji badawczych (np. Academy of Macroeconomic Research, AMR). Zabieg ten, poza wsparciem intelektualnym, przyczynia się do ujednolicenia ewentualnych regionalnych pomysłów rozwojowych z przyjmowanymi na poziomie centralnym.

Planowanie pięcioletnie na poziomie makro zmieniło się przez ostatnie dekady – od scentralizowanych, zamkniętych obrad gremiów partyjnych i administracyjnych w kierunku większego uwzględnienia głosów z konsultacji

⁶ Ibidem, s. 179–180.

różnych organów państwowych, w mniejszym stopniu niepaństwowych, a nawet zagranicznych. Ponieważ Plany Pięcioletnie po 1996 roku nie zawierają już długich list priorytetowych projektów inwestycyjnych, opracowywanie projektów kompleksowych Planów Pięcioletnich jest znacznie mniej narażone na działania lobbujące wewnątrz instytucji państwowych, jak również na partykularne interesy sektorowe. Jednak nie wyeliminowało to problemu wewnątrzpaństwowych negocjacji i konieczności podejmowania działań koordynacyjnych. Jest tak, ponieważ zarys Planu Pięcioletniego nie przekłada się od razu na działania. Wymaga szeroko zakrojonej akcji uszczegóławiania poszczególnych kwestii, a co za tym idzie – dalszych negocjacji. Dotyczą one wyznaczenia indywidualnych obowiązków i nałożenia określonych zadań na poszczególne jednostki administracyjne⁷.

Kluczowe polityki i plany specjalne w szczegółach są zwykle sporządzane przez władze lokalne lub ministerstwa, które są bezpośrednio zaangażowane w ich wdrażanie. Mimo że zarys regionalnych i kompleksowych planów zapewnia ważne ramy, podczas wdrażania różne grupy, takie jak urzędnicy, władze regionalne oraz prywatne grupy interesu, mogą zabrać głos w sprawie szczegółów tworzenia planów. Centralni planiści muszą aktywnie współpracować z lokalnymi administracjami wdrażającymi polityki, aby cele, zasoby i odpowiedzialność zostały rozdzielone. W takiej sytuacji głównym wyzwaniem jest harmonizacja planów i celów między różnymi poziomami administracyjnymi. Podział środków jest bardzo ważny w tym procesie. Po 1993 roku harmonizacja celów, a co za tym idzie – podział środków finansowych, w mniejszym stopniu uzależniona jest odgórnych dyrektyw, a bardziej polega na intensywniej komunikacji między poziomem centralnym a prowincjonalnym. Harmonizacja celów regionalnych z krajowymi bywa przedmiotem kontrowersji, zwłaszcza jeśli cele regionalne nie są tak ambitne, jak wynika ze wskazań centrum. W razie takiej rozbieżności wygrywa częściej stanowisko administracji centralnej. Jedynie dla przykładu można wskazać harmonizację planu lokalnego Szanghaju z XI Planem Pięcioletnim. Otóż władze regionalne w 2006 roku zadeklarowały zmniejszenie zużycia energii o 15%, uzasadniając, iż gospodarka regionu jest zaawansowana technologicznie i efektywna energetycznie, w związku z tym redukcja do wymaganych 20% jest nieracjonalna. Władze regionalne na skutek zgłoszenia zastrzeżenia przez KKRiR musiały zwiększyć cel oszczędności energii do wymaganych 20%. Taka nieoczekiwana interwencja z poziomu centralnego automatycznie odbiła się negatywnie na budżecie miasta. Nie był to jednostkowy przypadek, podobna sytuacja miała miejsce w prowincji Guangdong⁸.

Urzędnicy KKRiR postrzegają integrację z administracją szczebla lokalnego jako chęć osiągnięcia kompromisu, np. w tworzeniu planów centralnych

⁷ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 606.

⁸ Sebastian Heilmann, *Red Swan...*, op. cit., s. 180.

i lokalnych. Dostrzegają także potrzebę akceptacji większego zróżnicowania celów planów regionalnych i sektorowych. Oznacza to jednak konieczność odstępstwa od jednolitych celów ze względu na zróżnicowanie na danym poziomie administracyjnym. Mimo otwartej postawy urzędników KKRiR zasadniczym elementem jest wypełnianie celów. Po zakończeniu ujednolicania planów ich cele zostają włączone do kryteriów wykonania (wskaźników⁹) i umów, a wówczas nie podlegają zmianie w całym okresie objętym planem. Jest tak, mimo iż niektóre odstępstwa są dopuszczalne przykładowo w przypadku zasadniczej zmiany okoliczności lub zidentyfikowanych problemów¹⁰.

Analiza sposobu organizacji, przebieg procesu planowania strategicznego nie pozostawiają wątpliwości – plan nie jest wynikiem wyłącznie jednostronnego wyboru dokonanego przez kierownictwo KPCh. Jednocześnie praktykowanie planowania strategicznego, także w zakresie rozwoju regionalnego, dalekie jest od koncepcji opartych na partnerstwie czy subsydiarności, głównie ze względu na ograniczony zakres włączania w ten proces interesariuszy oraz małą przejrzystość procesu¹¹. Zwiększenie przejrzystości mogłoby zagrozić monopolowi władzy KPCh. Pomimo to wdrażanie planowania w Chinach nie może być traktowane jako efekt wyłącznie jednostronnych decyzji politycznej liderów KPCh. Rola KPCh wciąż jest dominująca, ale dopuszcza się w ograniczonym zakresie udział podmiotów o częściowo pluralistycznym charakterze. Częściowo, bo mimo zaangażowania wielu instytucji, są to w zdecydowanej mierze podmioty państwowe lub partyjne. W tym gronie planowanie strategiczne rozwoju to wiele działań, formułowanych dokumentów, przedstawianych oświadczeń, rund negocjacji i dostosowań wdrożeniowych. System wykazuje duży poziom centralizacji, co potwierdzają decyzje KPCh w zakresie np. kluczowych celów rozwojowych. Co ważne, proces ten w małym stopniu ma charakter refleksyjny, sprzyjający adaptacji do panujących warunków. W szerszym wymiarze, na przykładzie wdrażania planowania strategicznego, można jednak dostrzec pewien stopień autorytarnej elastyczności.

Jednym z celów polityki regionalnej Chin jest koordynacja wzrostu gospodarczego w wymiarze prowincjonalnym, ze szczególnym uwzględnieniem biedniejszych części kraju. Ze względu na wysoce hierarchiczną strukturę władzy politycznej w Chinach proces ten określić można jako rodzaj zagnieżdżonej hierarchii. Otóż władza centralna koordynuje, monitoruje, autoryzuje planowanie na poziomie krajowym, regionalnym. W tym znaczeniu jest jednostką nadrzędną wobec prowincji, która zdana jest na dość ściśle uwzględnianie nie tylko

⁹ *Wu nian guihua de lishi jingyan yu zhanwang* (五年规划的历史经验与展望), <http://www.china-cer.com.cn/shisiwu/2020050810.html> (dostęp: 30.03.2021).

¹⁰ Ibidem, s. 182.

¹¹ Na temat zasad wdrażania w tym programowania polityki regionalnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej por. Jan W. Tkaczyński, Rafał Willa, Marek Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 77–98.

ustalonych priorytetów, celów, ale także założonych wskaźników na poziomie centralnym. Analogiczna sytuacja ma miejsce na poziomie prowincji w stosunku do jednostek niższego rzędu, aż do poziomu najniższych władz lokalnych. Stąd dostosowanie centralnych priorytetów do warunków lokalnych jest bardzo trudne i wymaga wielu zabiegów. Polega ono na bezpośrednich kontaktach władz różnego szczebla, a widoczne jest przykładowo w zezwoleniach na lokalizację specjalnych stref rozwoju technologicznego lub planowaniu makroregionalnym finansowanym przez władze centralne¹². Od początku XXI wieku ustalane są nowe formy kontraktowego planowania makroregionalnego między ministerstwami, centralnymi instytucjami a władzami prowincji. Programy rozwoju makroregionalnego stanowią sposób na regionalne dostosowanie centralnej polityki rozwoju regionalnego i są kontynuacją Programu Rozwoju Zachodu (Western Development Strategy)¹³, obejmując zazwyczaj jak ich pierwowzór więcej aniżeli jedną prowincję. Co ważne z perspektywy regionalnej, z takimi programami wiążą się znaczące inwestycje w infrastrukturę i inne dziedziny finansowane z poziomu centralnego¹⁴.

Plany rozwoju wykraczające poza jedną prowincję służą do określenia miejsca makroregionów w krajowej strategii rozwoju. Władza centralna upoważnia za pomocą planów makroregionalnych władze regionalne do wypróbowywania (czasem testowania) nowych sposobów, środków do osiągnięcia celów określonych w planach. Jest to ważny instrument z punktu widzenia regionu, ponieważ z jednej strony daje możliwość testowania, tworzy okazję do wprowadzenia własnych elementów do agendy centralnej polityki regionalnej, z drugiej – zapewnia dodatkowe wsparcie finansowe na rzecz realizowanych działań w ramach programów makroregionalnych. Przykładowo w przypadku programów makroregionalnych dotyczących północno-wschodnich i środkowych prowincji finansowe wsparcie centralne miało charakter uzupełniający, ale już w przypadku planów makroregionalnych biedniejszych prowincji zachodnich Chin miało charakter dominujący.

Badania¹⁵ wskazują, iż sami lokalni urzędnicy trudniący się planowaniem traktują plany makroregionalne jako sposobność do zwiększenia kapitału politycznego, ale także elastyczności w stosunku do planowania w ramach krajowych Planów Pięcioletnich, a także uregulowań prawnych i dokumentów wykonawczych¹⁶. I tak przykładowo gmina Chongqing mogła w ramach programu

¹² Lijing Yang, *Worlds Apart? Worlds Aligned? The perception and prioritization of civil servant values for civil servants from China and the Netherlands*, „International Journal of Public Administration” 2016, t. 39, nr 1, s. 74–86.

¹³ Cindy Fan, Mingjie Sun, *Regional Inequality in China, 1978–2006*, „Eurasian Geography and Economics” 2008, t. 49, s. 1.

¹⁴ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 590.

¹⁵ Ibidem, s. 592.

¹⁶ Xin Ren, *Tradition of the law and law of the tradition: Law, state, and social control in China*, Westport 1997, s. 3–9.

rozwoju zachodnich Chin eksperymentować z możliwą korektą systemu mel-dunkowego *hukou*. Jednak przyzwolenie na eksperymentowanie nie ma charakteru ogólnego, czego przykładem jest koordynowanie procesu planowania strategii makroregionalnych. Otóż delegacje Rady Państwowej złożone z urzędników KK RiR przyjeżdżających z Pekinu w dużej mierze monopolizują proces przygotowywania planów makroregionalnych. Co prawda władze lokalne proszone są o przedstawienie propozycji, statystyk, badań, a nawet prowadzi się z nimi konsultacje na etapie redagowania planów. Mimo to strategie wykraczające poza jedną prowincję często traktowane są jako sprawy centralne, tj. zadania wykraczające poza kompetencje regionalne. Uzasadnieniem ingerencji z poziomu centralnego w ten proces jest wypracowanie efektywnego podziału pracy między władzami regionalnymi oraz konieczność konwergencji merytorycznej i regulacyjnej.

Innym przykładem współwystępowania centralizmu i elastyczności w planowaniu jest łączenie rozwoju makroregionalnego ze zdecentralizowanym eksperymentowaniem, co określane jest jako wielopoziomowe punkty doświadczalne. W ramach tego zabiegu władza centralna w porozumieniu z właściwymi władzami regionalnymi bądź lokalnymi tworzy obszary (specjalne strefy), w ramach których prowadzone są działania związane z przełamywaniem problemów rozwojowych o charakterze demonstracyjnym. Jest to szczególne rozwiązanie, ponieważ zakłada się, że doświadczenia w tych strefach mogą zostać wykorzystane do kształtowania polityki w innych częściach kraju bądź wprowadzania rozwiązań ogólnokrajowych. W ramach tego instrumentu podkreśla się, iż KK RiR może wykorzystać zdobyte w ten sposób doświadczenia, o ile będą odpowiednio sprawdzone. Wśród wymienionych można wskazać na: Shanghai Pudong New Area, Tianjin Binhai New Area, Chengdu, Chongqing City, Wuhan City Circle, Changzhutan City Group, Shenzhen Special Economic Zone, Shenyang Economic Zone. Można także wymienić pilotażowy projekt kompleksowej reformy turystyki w prowincji Yunnan oraz pilotaż kompleksowej reformy wspierającej w celu przekształcenia sposobu rozwoju gospodarczego w prowincji Zhejiang. W ramach kompleksowej reformy w prowincjach, prowadzonej niezależnie w różnych miejscach, 21 prowincji i gmin przeprowadziło niezależne projekty pilotażowe. Zostało utworzonych ponad 70 wojewódzkich kompleksowych obszarów pilotażowych wspierających reformy, głównie w celu wyeliminowania przeszkód instytucjonalnych dla lokalnego rozwoju gospodarczego oraz przeprowadzenia badań, czy proponowane reformy są adekwatne do lokalnych uwarunkowań¹⁷.

Wyznaczanie specjalnych stref oraz możliwość eksperymentowania to z punktu widzenia władz regionalnych i lokalnych szansa na wprowadzenie

¹⁷ Su Min, *Zhongguo duo cengci gaige shidian geju jiben xingcheng* (中国多层次改革试点格局基本形成), 8 czerwca 2010, <https://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2010/06-08/2329128.shtml> (dostęp: 17.11.2021).

w większym stopniu własnych akcentów do polityki regionalnej, innymi słowy – zwiększenie swobody w adaptacji centralnie planowanej polityki regionalnej. Z punktu widzenia władz jest to instrument poprawy, optymalizacji nie tylko planowania, ale także implementacji polityki. Należy zaznaczyć, iż i w tym przypadku swoboda działania władz regionalnych i lokalnych podlega dość ścisłej koordynacji z centrum. Innym istotnym aspektem jest wykorzystanie swego rodzaju konkurencji między poszczególnymi władzami miejscowymi. Otóż możliwość wypracowania własnej ścieżki rozwoju, a w perspektywie opcja jej zastosowania także w innych jednostkach administracyjnych, sprawia, iż władze podejmują działania w sposób aktywny, a nie tylko biernie wykonują zadania zlecone z Pekinu. Wypada zaznaczyć, iż połączenie planowania z eksperymentowaniem nie jest powszechnym zjawiskiem w chińskiej polityce regionalnej. Stosowane jest bowiem dopiero od 1993 roku. Ta idea pojawiła się w chińskiej polityce gospodarczej wraz z decyzją o nadaniu chińskiemu modelowi rozwoju społeczno-gospodarczego charakteru socjalistycznej gospodarki rynkowej¹⁸.

Analizując wdrażanie poprzednich Planów Pięcioletnich, zwrócę uwagę na 3 sposoby delegowania odpowiedzialności za rozwiązywanie typowych problemów polityki regionalnej w Chinach¹⁹. Otóż w planowaniu rozwoju można dostrzec różne typy zarządzania odznaczające się odmienną logiką (tabela 17). Nakazowy model zarządzania publicznego²⁰ w Chinach sugeruje, iż władza centralna ma dość ograniczone instrumentarium wdrażania polityki regionalnej i skupia się niemal wyłącznie na stosunkach biurokratycznych. Biorąc pod uwagę hierarchiczny sposób sprawowania władzy, we wdrażaniu polityki regionalnej można wyróżnić także i takie metody, które wprost nie odwołują się wyłącznie do aspektów efektywności czysto biurokratycznej. I tak zidentyfikować można sektory, w których dobra publiczne i społeczne mają być zapewnione poprzez bezpośrednią alokację finansowania i nadzór administracyjny. Jest to najbardziej powszechnie stosowany sposób zarządzania, gdzie władza centralna przeznacza określone środki, ściśle monitorując postępy i efekty wykonania danych działań. Jak wynika z tabeli 17, dotyczy to najczęściej takich dziedzin, jak infrastruktura kolejowa, programy walki z ubóstwem czy zagospodarowanie terenu. Jawi się to jako najbardziej scentralizowana, biurokratyczna procedura, według której dokonuje się wdrażanie planowania rozwoju, ponieważ nie daje właściwie żadnej swobody podmiotom, które zobligowane są do podejmowania danego działania.

Innym sposobem zarządzania planowaniem i implementacją polityki jest planowanie oparte na kontraktach. Jego celem jest motywowanie do realizacji

¹⁸ Zhang Baijia, *Spojrzenie na chińską politykę reform i otwarcia na świat*, Toruń 2017, s. 72–78, 102–107.

¹⁹ Sebastian Heilmann, *Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovative Potential*, [w:] Joseph Fewsmith (red.), *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, Plymouth 2010, s. 112–120.

²⁰ Bob Jessop, *The State Past, Present, Future*, Cambridge–Malden 2016, s. 168.

celów polityki przez jednostki niższego szczebla (region, władze lokalne). W tym przypadku konkretne cele, zakres oraz wskaźniki wykonania stają się treścią kontraktu. Kontrakty zawierane są najczęściej między władzami centralnymi a regionalnymi, ale także z dużymi przedsiębiorstwami biorącymi udział w realizacji planowania państwowego. Dotyczą przede wszystkim takich dziedzin, jak budowa dróg, specjalnych stref technologicznych, produkcji energii, reform szpitali itp. Są to więc takie dziedziny, w których władza centralna oczekuje odolnej aktywności nie tylko władz terenowych, ale także uczestników rynku. Mimo iż w praktyce kontrakty są w pewnym stopniu narzucane jednostkom niższego rzędu, należy zauważyć, iż jest to jeszcze jeden ze sposobów zwiększenia autonomii władz niższego rzędu w implementacji polityki regionalnej. Daje bowiem w odróżnieniu od bezpośredniej alokacji środków (tryb obligatoryjny) pewne pole do negocjacji z władzami centralnymi. Chociaż proces planowania w ramach Planów Pięcioletnich wymaga wydania różnego rodzaju uszczegółowień, wytycznych, implementacja polityki za pomocą kontraktów pozwala na doprecyzowanie parametrów centralnego nadzoru. Nadal mamy tutaj do czynienia z relacją pryncypał-agent, czyli stosunkiem, w którym władza centralna zleca wykonanie określonych zadań oraz ich wymaga.

Tabela 17. Sposoby zarządzania w chińskim planowaniu rozwoju regionalnego

	Obowiązkowy	Kontraktowy	Indykatywny
Środek/sposób zarządzania	Dostarczanie dóbr publicznych opierając się na administracji i przedsiębiorstwach państwowych	Centralno-regionalny oraz współpraca rządu z przedsiębiorstwami państwowymi	Rząd wywołuje, zachęca do określonej aktywności rynkowej
Alokacyjny	Budowa kolei	Polityka rozwoju technologii	<i>Going global</i> , program inwestycji zewnętrznych
Redystrybucyjny	Programy zwalczania ubóstwa	Wiejski system opieki zdrowotnej	Dochody na wsi
Regulacyjny	Zarządzanie użytkowaniem gruntów	Restrukturyzacja przemysłu energetycznego	Restrukturyzacja sektora prywatnego/MŚP

Źródło: Sebastian Heilmann, *Red Swan...*, op. cit., s. 186.

Trzeci typ, jaki można zidentyfikować na podstawie już zrealizowanych cykli implementacji Planów Pięcioletnich, dotyczy planowania indykatywnego. Opiera się on najczęściej na prognozach rządowych co do kierunku rozwoju danych dziedzin, np. handlu zagranicznego, chińskich inwestycji zagranicznych itp. Tutaj stosuje się mechanizmy w większym stopniu perswazyjne w porównaniu z wyżej wymienionymi typami zarządzania, i są to np. podatki (np. informacja o redukcji podatków wiejskich, preferencjach do zakładania MŚP na terenach wiejskich), zachęty pośrednie (np. ułatwiony dostęp do kredytów

bankowych i rynków zagranicznych). Celem tych zabiegów jest stymulowanie działań rynkowych i mobilizacja zasobów w sektorach uważanych przez władze centralne za prorozwojowe²¹. Wśród wszystkich wyżej zasygnalizowanych sposobów delegacji zadań w ramach polityki regionalnej planowanie indykatywne daje największą szansę na uwzględnienie podejścia oddolnego, o ile w danej polityce branżowej cele te nie zostały uwzględnione jako obligatoryjne tak na danym poziomie administracyjnym, jak i w okresowej ocenie urzędniczej. Tak jest w warunkach planowania indykatywnego, gdyż podmioty lokalne, jak również przedsiębiorcy mają większą swobodę w podejmowaniu decyzji.

4.2. Wdrażanie planów regionalnych i makroregionalnych

Implementacja polityki regionalnej w Państwie Środka polega na podejmowaniu wielu działań, wśród których kluczowe jest wprowadzanie w życie planów rozwojowych. Jak już wspomniano wcześniej, najistotniejszym instrumentem tego typu polityki są kolejne krajowe Plany Pięcioletnie. Zgodnie z zasadą programowania rozwoju na terenie Chin wdraża się niezliczone ilości planów, które pozwalają na ukierunkowanie zasobów na określone cele. Nie sposób zatem w identyfikacji metod wdrażania polityki regionalnej w tym kraju zadowolić się jedynie analizą planowania centralnego, a pominąć kluczowe aspekty wdrażania innych programów, ze szczególnym uwzględnieniem programów makroregionalnych. Uwaga skupiona zostanie w tej części książki na implementacji wybranych planów. Ustalanie agendy, czy samo formułowanie polityki regionalnej w postaci planów rozwoju to nie wszystko. Istotny dla zrozumienia procesu kształtowania polityki regionalnej Chin jest cały proces od momentu podjęcia decyzji do uzyskania zaplanowanych efektów.

Na etapie implementacji, zgodnie z podejściem Charlesa Jonesa²², brane są pod uwagę 3 typy aktywności, tj. organizacja, interpretacja i aplikacja. Organizacja jest to weryfikacja, w jakim stopniu ustalono niezbędne zasoby materialne, ludzkie i administracyjne. Interpretacja w warunkach chińskich to nie tylko przeniesienie przepisów prawa na grunt praktyki administracyjnej i zarządczej, ale działania administracji, wdrażanie konkretnych postanowień planów rozwojowych, stosowanie się do różnego rodzaju wytycznych, obwieszczeń, ustaleń, kontraktów. Z uwagi na złożoność problematyki determinanty działania kadr administracyjnych, w tym system ich oceny, zostały omówione w odrębnym punkcie tej książki. I wreszcie przedmiotem zainteresowania jest aplikacja, a więc sposób dostarczenia określonych dóbr, wykonania założonych

²¹ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 610–611; Sebastian Heilmann, *Red Swan...*, op. cit., s. 186.

²² Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, California 1984, s. 166.

w programie usług oraz podjęcia innych określonych aktywności oraz instrumenty. Samym instrumentom zostanie poświęcony odrębny rozdział tej książki. Zróżnicowanie ich stosowania w Chinach uzasadnia powyższe podejście i porządkuje omawianą materię. Uniwersalność stosowanych instrumentów polityki regionalnej ma pewne ograniczenia, ponieważ ich efekty zawsze są pochodną nie tylko specyfiki instrumentu, ale także otoczenia, na które składa się specyfika danego regionu bądź kraju, tj. kultura prawna, polityczna, sytuacja gospodarcza, oczekiwania społeczne. Stąd ta część poświęcona jest głównie procesowi implementacji, który stanowi wypadkową interakcji otoczenia instytucjonalnego – formalnego i nieformalnego.

Zanim jednak będzie mowa o procesie implementacji z punktu widzenia ścieżki jego kształtowania, należy określić, z jakimi planami mamy do czynienia. Jak już zostało wyżej wskazane, planowanie rozwojowe w Chinach jest bardzo złożone. Centralnym Planom Pięcioletnim towarzyszą plany uzupełniające, które można podzielić na przestrzenne i sektorowe. Plany przestrzenne to dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju przykładowo chińskich makroregionów, regionów, lokalnych jednostek terytorialnych, obszarów funkcjonalnych (np. obszar Rzeki Perłowej). Znaczenie tych ostatnich polega na koordynacji rozwoju jako całości w danej jednostce administracyjnej czy też obszarze funkcjonalnym. Plany sektorowe są poświęcone poszczególnym branżom, dziedzinom ważnym z punktu widzenia realizacji celów centralnych Planów Pięcioletnich, a wymagających koordynacji na poziomie centralnym. Jedynie dla przykładu można wskazać na energetykę, która jest kluczowa z punktu widzenia konkurencyjności regionalnej, w tym także rozwoju lokalnego. Ich uwzględnianie w planach centralnych wynika także z agendy politycznej KPCh, a w szczególności jej kierownictwa. Jest tak, ponieważ każdemu z planów sektorowych towarzyszą ożywione działania związane z formułowaniem jasnego przekazu politycznego (doktryna państwowa) skierowanego nie tylko do społeczeństwa, ale przede wszystkim do kadr tak partyjnych, jak i administracyjnych. Formułowanie doktryny państwowej ma na celu także wykazanie jedności politycznej chińskich elit w zakresie kierunków działań. Niewątpliwie jest to jeden z instrumentów implementacji, także polityki regionalnej. Znaczenie doktryny państwa we wdrażaniu planów rozwoju dla struktur państwowych (centralnych, regionalnych, lokalnych) wynika też z faktu, iż w gąszczu przeróżnych planów obywatele nie są w stanie się orientować, a urzędnicy odpowiednich szczebli są już do tego zobligowani. Nie jest to zresztą przypadłość jedynie chińskiego systemu implementacji planów i strategii rozwoju.

Zarówno plany przestrzenne, jak i sektorowe stanowią uzupełnienie postanowień zawartych w Planach Pięcioletnich. Jak już wskazano wyżej, każdy z nich musi być zgodny z duchem i literą centralnych Planów Pięcioletnich. Innymi słowy, zarówno przestrzenne, jak i sektorowe plany muszą wpisywać się w realizację ogólnie nakreślonych celów centralnych Planów Pięcioletnich.

Ponadto wszystkie plany sektorowe oraz część planów przestrzennych wymaga zatwierdzenia na poziomie centralnym. W zakresie polityki regionalnej są to plany najczęściej przyjmowane na mocy decyzji KKRiR. Czyni to z implementacji planów bardzo złożony proces, który jako taki wymaga przede wszystkim sprawnego systemu koordynacji. Plany przestrzenne, w szczególności regionalne i lokalne, mogą także realizować własne priorytety rozwojowe poszczególnych jednostek administracyjnych. Swoboda ich tworzenia jest dość reglamentowana (o czym była już mowa) ze względu na to, iż na etapie ich formułowania KKRiR dokonuje ujednolicenia zgodnie z centralnymi priorytetami i zasadami. Zatem plany przestrzenne niższego rzędu, zwłaszcza lokalne, tylko w niewielkim stopniu odzwierciedlają unikatowe potrzeby rozwojowe społeczności lokalnych, a w większym są instrumentem zapewnienia centralnie ustanawianych celów polityki regionalnej. Wykaz wybranych planów przestrzennych oraz sektorowych planów towarzyszących XIII Planowi Pięcioletniemu został przedstawiony w tabeli 18.

Większość ze wskazanych w tabeli 18 planów pozostaje nadal na etapie realizacji. Stąd ich pełna ocena nie jest możliwa. W dalszej części autor skupi się na doświadczeniach wynikających z implementacji wybranych programów makroregionalnych, regionalnych i lokalnych w okresie ostatnich 2 dekad. Przykładowy wykaz obejmuje tabela 18. Ogólnie rzecz ujmując, po zatwierdzeniu rozlicznych planów rozwoju, którego dokonuje najczęściej KKRiR, ta sama instytucja zwraca się w drodze obwieszczenia do rządów ludowych prowincji, regionów autonomicznych, gmin i miast podległych bezpośrednio rządowi centralnemu o rozpoczęcie wdrażania ogłoszonego planu.

Tabela 18. Wybrane plany przestrzenne i sektorowe towarzyszące XIII Planowi Pięcioletniemu

Plany przestrzenne	Plany sektorowe (sektory)
Makroregionalne (wybrane przykłady) - Plan Rozwoju Zachodu z 11 stycznia 2017 roku¹, - Promowanie rozwoju regionu centralnego z 26 grudnia 2016 roku²	- Energetyka (z 26 grudnia 2016 roku)¹³, - Energetyka odnawialna (z 10 grudnia 2016 roku), - Rozwój gospodarki wiejskiej (z 27 października 2016 roku)¹⁴,
Regionalne (wybrane przykłady) <i>Three-year Action Plan for Protecting Beijing's Blue Skies</i> z 23 lipca 2020 roku³, - Heavy Air Pollution Contingency Plan of Beijing Municipality z 23 lipca 2020 roku, - Regionalny Plan Kluczowych Projektów Inwestycyjnych dla prowincji Hubei w 2018 roku z 1 lutego 2018 roku⁴, - Prowincja Shaanxi, XIII Plan Pięcioletni – plan rozwoju sportu z 19 lipca 2016 roku⁵, - Prowincja Shaanxi, XII Plan pięcioletni – ochrona środowiska z 2016 roku⁶	- Niwelowanie zjawiska ubóstwa (z 20 września 2016 roku)¹⁵, - Rozwój meteorologii (Narodowy Plan Rozwoju Meteorologicznego z 23 sierpnia 2016 roku)¹⁶, - Pustynnienie na obszarach krasowych (z 21 marca 2016 roku)¹⁷, - Rozwój przemysłu węglowego (z 22 grudnia 2016 roku)¹⁸, - Rozwój przemysłu biologicznego (przyjęty 26 grudnia 2016 roku)¹⁹, - Budowa krajowej infrastruktury naukowo-technologicznej (z 23 grudnia 2016 roku)²⁰,

Tabela 18. cd.

Plany przestrzenne	Plany sektorowe (sektory)
Lokalne (wybrane przykłady) • Plany zagospodarowania przestrzennego w miastach, np. Plan zagospodarowania przestrzennego w Pekinie⁷, • Plan budowy klastra usług high-tech (Wuhan) z 31 maja 2017 roku, • Plan działania Wuhan na rzecz integracji produkcji i internetu (2016–2020) z 17 sierpnia 2016 roku⁸, • Plan wdrożenia rozwoju przemysłu wody pitnej w 2019 roku w mieście Ankang z 19 kwietnia 2019 roku⁹, • Trzyletni plan działania (2018–2020) w celu dogłębnej realizacji reformy przedsiębiorstw państwowych w mieście Ankang w celu przyspieszenia promocji wysokiej jakości rozwoju z 28 grudnia 2018 roku¹⁰, • Trzyletni planu działania na rzecz integracji miasta Chengdu z inicjatywą Pasa i Szlaku (2019–2021) z 23 września 2019¹¹, • XIII Plan Pięcioletni – Ochrona środowiska Chengdu z 17 maja 2017 roku¹².	• Rozwój produkcji ropy naftowej i gazu ziemnego (z 24 grudnia 2016 roku)²¹, • Wykorzystanie wody morskiej (z 28 grudnia 2016 roku)²², • Budowa oczyszczalni ścieków i urządzeń do recyklingu ścieków w miastach i miasteczkach (z 31 grudnia 2016 roku)²³, • Budowa zakładów przetwarzania odpadów komunalnych (z 31 grudnia 2016 roku)²⁴, • Oszczędzanie wody (z 17 stycznia 2017 roku)²⁵, • Wykorzystanie energii geotermalnej (przyjęty 23 stycznia 2017 roku)²⁶, • Rozwój branży biogazu na obszarach wiejskich (przyjęty 25 stycznia 2017 roku)²⁷, • Rozwój branży logistyki żywnościowej (przyjęty 3 marca 2017 roku)²⁸, • Rozwój krajowej gospodarki morskiej (z 5 kwietnia 2017 roku)²⁹, • Zapobieganie i kontrola zanieczyszczenia wody oraz gleby (z 25 maja 2017 roku)³⁰, • Rozwój kolei (z 20 listopada 2017 roku)³¹.

¹ *Guanyu yinfa xibu da kaifa "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai xibu[2017]89 hao)* (关于印发西部大开发“十三五”规划的通知(发改西部2017–89号)), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=410> (dostęp: 20.02.2021).

² *Guanyu yinfa cujin zhongbu diqu jueqi "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai diqu (2016) 2664 hao)* (关于印发促进中部地区崛起“十三五”规划的通知(发改地区 [2016] 2664号)), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=399> (dostęp: 20.02.2021).

³ Three-year Action Plan for Protecting Beijing's Blue Skies, http://english.beijing.gov.cn/government/lawsandpolicies/202007/t20200723_1957181.html (dostęp: 20.02.2021).

⁴ *Sheng fazhan gaige wei guanyu yinfa hubei sheng 2018 nian sheng ji zhongdian jianshe jihua de tongzhi* (省(发展改革委关于印发湖北省2018年省级重点建设计划的通知), http://fgw.hubei.gov.cn/fbjd/xxgkml/zdjsxm/zdjsxm/qd/201802/t20180209_1012460.shtml (dostęp: 20.02.2021).

⁵ *Shanxi sheng "shisanwu" tiyu shiye fazhan guihua* (陕西省“十三五”体育事业发展规划), http://www.shaanxi.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/ghxx/sswgh/gmjjhshfzgh_2438/201703/t20170321_1662249.html (dostęp: 20.02.2021).

⁶ *Shanxi sheng "shisanwu" huanjing baohu guihua* (陕西省“十三五”环境保护规划), http://www.shaanxi.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/ghxx/sswgh/gmjjhshfzgh_2438/201703/t20170320_1662133.html (dostęp: 20.02.2021).

⁷ Beijing Municipal Commission of Planning and Natural Resources, http://english.beijing.gov.cn/government/departments/202006/t20200627_1932942.html (dostęp: 20.02.2021).

⁸ *Shi renmin zhengfu guanyu yinfa wuhan shi tuijin zhizao ye yu hulianwang ronghe fazhan xingdong jihua (2016–2020 nian) de tongzhi* (市人民政府关于印发武汉市推进制造业与互联网融合发展行动计划[2016–2020年]的通知), http://www.wuhan.gov.cn/zwgk/xxgk/zfwj/gfxwj/202003/t20200316_973261.shtml (dostęp: 20.02.2021).

⁹ *Ankang shi renmin zhengfu bangongshi guanyu yinfa 2019 nian baozhuang yinyong shui chanye fazhan gongzuo shishi fangan de tong* (安康市人民政府办公室关于印发2019年包装饮用水产业发展工作实施方案的通), <http://www.ankang.gov.cn/Content-175443.html> (dostęp: 20.02.2021).

¹⁰ *Ankang shi renmin zhengfu bangongshi guanyu yinfa ankang shi shenru shishi guoqi guozhi gaige gongjian jiakuai tujdong gao zhiliang fazhan san nian xingdong fangan (2018–2020 nian) de tong* (安康市人民政府办公室关于印发安康市深入实施国企改革攻坚加快推动高质量发展三年行动方案[2018–2020年]的通), <http://www.ankang.gov.cn/Content-164371.html> (dostęp: 20.02.2021).

¹¹ *Chengdu shi renmin zhengfu guanyu yinfa chengdu shi rongru "yidai yilu" jianshe san nian xingdong jihua (2019–2021 nian) de tongzhi* (成都市人民政府关于印发成都市融入“一带一路”建设三年行动计划[2019–2021年]的通知), <http://gk.chengdu.gov.cn/uploadfiles/070354020302/2019110615402415.docx> (dostęp: 20.02.2021).

- ¹² *Chengdu shi huanjing baohu "shisanwu" guihua* (成都市环境保护“十三五”规划), <http://gk.chengdu.gov.cn/govInfo/detail.action?id=1637357&tn=2> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹³ *Guanyu yinfa nengyuan fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai nengyuan [2016] 2744 hao)* (关于印发能源发展“十三五”规划的通知 [发改能源 {2016} 2744号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=405> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹⁴ *Guanyu yinfa "quanguo nongcun jingji fazhan "shisanwu" guihua" de tongzhi* (关于印发《全国农村经济发展“十三五”规划》的通知 [发改农经]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=389> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹⁵ *Guanyu yinfa quanguo "shisanwu" yi di fupin banqian guihua de tongzhi (fa gai diqu [2016] 2022 hao)* (关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知 [发改地区 {2016} 2022号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=387> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹⁶ *Guanyu yinfa quanguo qixiang fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi qi fa [2016] 62 hao)* (关于印发全国气象发展“十三五”规划的通知 [气发 {2016} 62号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=373> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹⁷ *Yu yinfa "yanrong diqu shi mo hua zonghe zhili gongcheng "shisanwu" jianshe guihua" de tongzhi (fa gai nong jing [2016] 624 hao)* (关于印发《岩溶地区石漠化综合治理工程“十三五”建设规划》的通知 [发改农经 {2016} 624号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=353> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹⁸ *Guanyu yinfameitan gongye fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai nengyuan [2016] 2714 hao)* (关于印发煤炭工业发展“十三五”规划的通知 [发改能源 {2016} 2714号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=400> (dostęp: 20.02.2021).
- ¹⁹ *Guanyu yinfa "shisanwu" shengwu chanye fazhan guihua de tongzhi (fa gai gao ji [2016] 2665 hao)* (关于印发《“十三五”生物产业发展规划》的通知 [发改高技 {2016} 2665号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=404> (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁰ *Guanyu yinfa guojia zhongda keji jichu sheshi jianshe "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai gao ji [2016] 2736 hao)* (关于印发国家重大科技基础设施建设“十三五”规划的通知 [发改高技 {2016} 2736号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=403> (dostęp: 20.02.2021).
- ²¹ *Guanyu yinfa shiyou tianranqi fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai nengyuan [2016] 2743 hao)* (关于印发石油天然气发展“十三五”规划的通知 [发改能源 {2016} 2743号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=406> (dostęp: 20.02.2021).
- ²² *Guanyu yinfa "quanguo haishui liyong "shisanwu" guihua" de tongzhi (fa gai huan zi [2016] 2764 hao)* (关于印发《全国海水利用“十三五”规划》的通知 [发改环资 {2016} 2764号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=401> (dostęp: 20.02.2021).
- ²³ *Guanyu yinfa "shisanwu" quanguo chengzhen wushui chuli ji zaisheng liyong sheshi jianshe guihua de tongzhi (fa gai huan zi [2016] 2849 hao)* (关于印发《“全国城镇污水处理及再生利用设施建设规划”的通知 [发改环资 {2016} 2849号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=408> (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁴ *Guanyu yinfa "shisanwu" quanguo chengzhen shenghuo lese wu hai hua chuli sheshi jianshe guihua" de tongzhi (fa gai huan zi [2016] 2851 hao)* (关于印发《“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》的通知 [发改环资 {2016} 2851号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=409> (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁵ *Guanyu yinfa "jie shui xing shehui jianshe "shisanwu" guihua" de tongzhi (fa gai huan zi [2017] 128 hao)* (关于印发《节水型社会建设“十三五”规划》的通知 [发改环资 {2017} 128号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=407> (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁶ *Guanyu yinfa "di reneng kaifa liyong "shisanwu" guihua" de tongzhi* (关于印发《地热能开发利用“十三五”规划》的通知), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201702/t20170204_962227.html?code=&state=123 (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁷ *Guanyu yinfa "quanguo nongcun zhaoqi fazhan "shisanwu" guihua" de tongzhi (fa gai nong jing [2017] 178 hao)* (关于印发《全国农村沼气发展“十三五”规划》的通知 [发改农经 {2017} 178号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=413> (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁸ *Guanyu yinfa "liangshi wuliu ye "shisanwu" fazhan guihua" de tongzhi (fa gai jingmao [2017] 432 hao)* (关于印发《粮食物流业“十三五”发展规划》的通知 [发改经贸 {2017} 432号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=415> (dostęp: 20.02.2021).
- ²⁹ *Quanguo haiyang jingji fazhan "shisanwu" guihua* (全国海洋经济发展“十三五”规划), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=419> (dostęp: 20.02.2021).
- ³⁰ *Guanyu yinfa danjiangkou ku qu ji shangyou shui wuran fangzhi hi shuitu baochi "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai diqu [2017] 1002 hao)* (关于印发丹江口库区及上游水污染防治和水土保持“十三五”规划的通知 [发改地区 {2017} 1002号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=14169> (dostęp: 20.02.2021).
- ³¹ *Guanyu yinfa "tielu "shisanwu" fazhan guihua" de tongzhi (fa gai jichu [2017] 1996 hao)* (关于印发《铁路“十三五”发展规划》的通知 [发改基础 {2017} 1996号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=430> (dostęp: 20.02.2021).

Źródło: opracowanie własne.

Obwieszczenia zazwyczaj zawierają apele o przestrzeganie ideologii państwowej, postępowanie zgodnie z celami danego programu, a także o wzmocnienie przywództwa politycznego mającego na celu wdrożenie obowiązków wynikających z planów, co jest jednoznaczne z podjęciem działań organizacyjnych. Władze centralne zachęcają przy tym jednostki im podległe do wprowadzania innowacji w celu wykorzystania potencjału endogenicznego podczas działań wdrożeniowych²³. Analogicznie wygląda sytuacja w odniesieniu do planów mających znaczenie regionalne i lokalne, z tą różnicą, iż władze regionalne obwieszczają podległym im jednostkom przyjęcie planu do realizacji.

KKRiR pełni istotną rolę we wdrażaniu planów rozwojowych nie tylko z punktu widzenia prerogatyw tej instytucji (zob. pkt 2.1), ale także z powodu zasobów finansowych, którymi dysponuje. Środki bowiem warunkują możliwość podejmowania określonych działań. Jedynie za 2019 rok całkowite wydatki Komisji wyniosły 2 227 189 200 juanów, z czego 1 504 617 000 juanów przeznaczono na wydatki publiczne związane z promowaniem rozwoju i reform w zakresie polityki regionalnej. Kwota jest dość znacząca, ale jeśli porównać ją z rocznymi budżetami większych chińskich miast, nie może robić wrażenia. Budżet miasta stołecznego oscyluje wokół 697 miliardów juanów (2019)²⁴, Wuhan – 267 miliardów juanów (2017)²⁵, a Shenzen – ok. 406 miliardów juanów (2020)²⁶, a miasto średnie co do wielkości jak na warunki chińskie, Kunming (prowincja Yunnan, zamieszkane przez ok. 4 miliony obywateli) – 63 miliardy juanów (2019)²⁷. Kwota będąca do dyspozycji KKRiR jest znacząca na tych obszarach, które są zapóźnione w rozwoju, a w mniejszym stopniu skierowana do wysokorozwiniętych miast. Poza tym transfer środków centralnych to nie jedyny instrument finansowania polityki regionalnej.

W ramach kategorii budżetowej: wydatki publiczne interesująco natomiast przedstawia się sam potencjał związany z planowaniem i wdrażaniem strategicznym przez KKRiR. Instytucja ta przeznaczyła tylko w 2019 roku aż 404 291 800 juanów na ten cel. Środki umożliwiają koordynację, wdrażanie krajowych strategii rozwoju gospodarczego i społecznego, planów średnio- i długoterminowych oraz planów rocznych i nie obejmują kosztów bieżącego funkcjonowania instytucji. Poważną pozycją w wydatkach Komisji są także wydatki na naukę i technologię w kwocie 413 587 500 juanów. Środki te służą

²³ Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shisanwu" guihua de pifu (国务院西部大开发“十三五”规划的批复), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/fileread.jsp?id=254> (dostęp: 20.02.2021).

²⁴ The People's Government of Beijing Municipality, http://english.beijing.gov.cn/BeijingInfo/facts/202006/t20200601_1912277.html (dostęp: 20.03.2021).

²⁵ Wuhan Investment Promotion Complaint Center, http://english.wuhan.gov.cn/Investment_1/WIE_12751/202003/t20200316_950597.shtml (dostęp: 20.02.2021).

²⁶ Shenzhen Basics, http://www.sz.gov.cn/en_szgov/aboutsz/profile/content/post_1357629.html (dostęp: 20.02.2021).

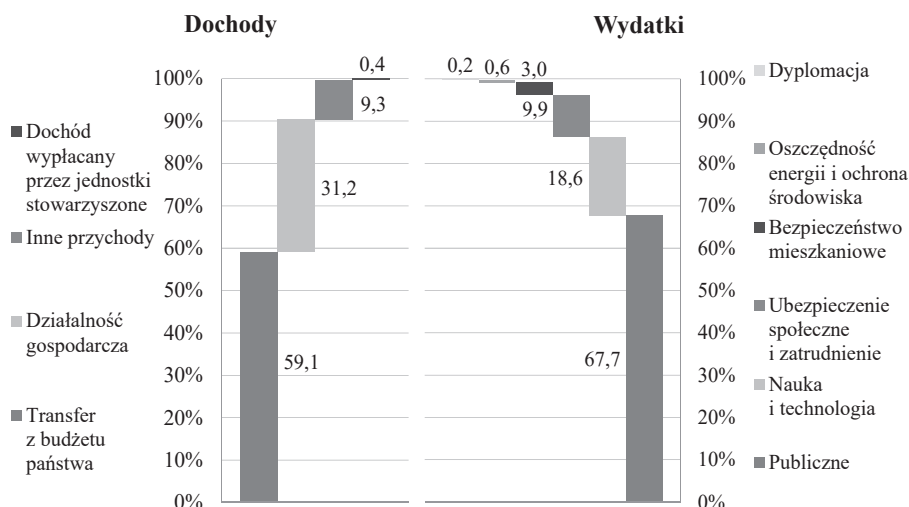
²⁷ Kunming's economic aggregate achieved leapfrog growth, <https://www.drawfleurdelis.com/2020/kunmings-economic-aggregate-achieved-leapfrog-growth/> (dostęp: 20.03.2021).

wykonywaniu różnego rodzaju badań stosowanych w zakresie działań rozwojowych. W ostatnich latach ta pozycja obejmuje badania dotyczące możliwości współpracy w ramach inicjatywy Pasa i Szlaku (Nowego Jedwabnego Szlaku) między poszczególnymi krajami, m.in. Chiny–Japonia, Chiny–Wielka Brytania, Chiny–Izrael, Chiny–Korea Południowa, Chiny–Niemcy, Chiny–Norwegia, Chiny–Austria. Pozostałe wydatki to inne zadania (w tym np. reforma mieszkaniowa – 66 301 800 juanów) oraz wydatki administracyjne (np. ubezpieczenie społeczne i zatrudnienie – aż 222 422 400 juanów). Komisja czerpie swoje dochody (łącznie 2 661 579 700 juanów) z różnych źródeł, wśród których najważniejsze to zasilenie ze środków publicznych, tj. budżetu centralnego (1 573 597 910 juanów). Jest to pula przydzielona Komisji przez Radę Państwową na dany rok. Kolejne znaczące źródło to dochód z tytułu działalności gospodarczej – 829 995 800 juanów. Dochód jest konsekwencją prowadzonej działalności gospodarczej, w tym działalności pomocniczej Komisji. Mowa tutaj o aktywności, przykładowo Centrum Współpracy Międzynarodowej KKRiR, czy też o dochodach uzyskanych przez instytut badawczy. Osobna pula dochodów, już nie tak znaczących, to dochód płacony przez jednostki stowarzyszone (10 497 500 juanów)²⁸.

Analizując dochody KKRiR (wykres 8), należy zauważyć dość wysoki poziom samofinansowania wynoszący aż 31,2%, co dla tego typu agencji w innych krajach nie jest normą. Wydatki związane z rozwojem regionalnym to generalnie środki pochodzące z budżetu centralnego, ale prowadzenie działalności gospodarczej wnosi istotny wkład do dochodów Komisji. Jest to dość symptomatyczne dla Państwa Środka, gdzie instytucja wykonująca wiele zadań, w tym nadzorująca wdrażanie określonych planów przez podmioty publiczne i przedsiębiorstwa, sama występuje w roli przedsiębiorcy. Odnosząc się z kolei do wydatków KKRiR, wypada zauważyć, iż nie wszystkie środki wydawane są na działania bezpośrednio związane z polityką regionalną, co zresztą wynika z szerokiego spektrum zadań instytucji. Kategoria wydatków publicznych to zdecydowanie środki związane z implementacją polityki regionalnej (67,7%). W tej pozycji istotną część stanowią działania związane z programowaniem i wdrażaniem planów. O znaczeniu refleksji także naukowej nad możliwymi rozwiązaniami polityki regionalnej stanowi drugi co do wielkości wydatek (18,6%), tj. nauka i technologia. Pozostałe działania Komisji stanowią ok 10% wydatków.

Biorąc pod uwagę dysproporcje rozwojowe Państwa Środka, niezwykle istotną częścią implementacji polityki regionalnej są działania skierowane do centralnych i zachodnich prowincji kraju. Dynamiczny rozwój Chin od lat 70.

²⁸ *Guojia fazhan gaige wei bumen juesuan (2019 niandu)* (国家发展改革委部门决算[2019年度]), 17 lipca 2020, s. 11, 13, 50, <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=17169> (dostęp: 20.03.2021).



Wykres 8. Struktura dochodów i wydatków KKRiR (2019)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Guojia fazhan...*, op. cit., s. 11, 13, 50.

XX wieku skutkował szybkim wzrostem prowincji wschodnich i południowych, natomiast umiarkowany był rozwój prowincji centralnych i zachodnich. Jeśli zatem potraktować wyrównywanie dysproporcji i tworzenie warunków konkurencyjności w regionach słabiej rozwiniętych jako cele polityki regionalnej, to trudno o bardziej dobitny przykład działań w tym zakresie aniżeli Western Development Strategy (Strategia Rozwoju Zachodu, WDS). Pod tym hasłem kryją się działania na rzecz regionu zachodnich i środkowych Chin mające na celu równowagę rozwoju i zmniejszenie dysproporcji oraz wspieranie konkurencyjności w stosunku do prowincji wschodnich. Wdrażanie Strategii odbyło się w ramach kilku edycji poczynawszy od 2000 roku i jest sprzężone z implementacją Planów Pięcioletnich, odpowiednio: X na lata 2000–2005²⁹, XI na lata 2006–2010³⁰,

²⁹ Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wu nian jihua de jianyi (中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议), http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60538.htm (dostęp: 17.11.2021); Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wu nian jihua gangyao (中华人民共和国国民经济和社会发展的第十个五年计划纲要), http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-03/19/content_5134505.htm (dostęp: 17.11.2021).

³⁰ Wydany 2 marca 2007 roku, Guowuyuan guanyu xibu da kaifa “shi yi wu” guihua de pifu (国务院关于西部大开发“十一五”规划的批复), http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_549035.htm; <https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/200709/P020191104623124380472.pdf> (dostęp: 17.11.2021).

XII na lata 2011–2015³¹, XIII na lata 2016–2020³², obecnie XIV na lata 2021–2026³³.

WDS należy do wdrażanych strategii/programów/planów (w tej części pojęcia będą używane zamiennie w odniesieniu do WDS) makroregionalnych w ostatnich 2 dekadach, takich jak Northeast Revitalization Program (Północno-Wschodni Program Rewitalizacji), Pearl River Delta Program (Program Deltę Rzeki Perłowej), Yangzi River Delta Program (Program Deltę Rzeki Jangcy) czy też Central Regions Program (Program Regionów Centralnych). W chińskiej polityce regionalnej jest to stosunkowo nowe rozwiązanie, wymagające, ponieważ jeszcze w większym stopniu istnieje tutaj konieczność koordynacji działań na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Wspólnym mianownikiem wszystkich programów jest zdynamizowanie rozwoju obszarów, które zostały objęte danym programem, oraz fakt, iż przekraczają swoim oddziaływaniem granice prowincji. Programy można natomiast zróżnicować ze względu na czas trwania, cele szczegółowe oraz sposób finansowania. W większości przypadków opracowanie takiego programu wiąże się z ukierunkowaniem finansowania ze środków centralnych, aczkolwiek nie tylko. W regionach rozwiniętych (np. objętych Pearl River Delta Program) nie zawsze realizacja planu skutkuje zwiększeniem finansowania centralnego, ale zawsze wiąże się z ukierunkowaniem zasobów na określone cele. Innym znakiem rozpoznawczym wdrażania strategii makroregionalnych są znaczące inwestycje, w tym zwłaszcza w infrastrukturę, o czym będzie jeszcze mowa.

Biorąc pod uwagę ustrój Państwa Środka programy makroregionalne każdorazowo podlegają centralnemu zatwierdzeniu pod auspicjami KKRiR, która w tym procesie na charakter zdecydowanie dominujący na każdym etapie kształtowania planu. Zatem realizacja planów makroregionalnych to także przejaw centralnie programowanej polityki regionalnej. Pozytywnym aspektem takiego procesu formułowania programów jest to, iż dochodzi do przełamania myślenia o rozwoju w kategoriach jedynie poszczególnych jednostek administracyjnych

³¹ Wydany 13 lutego 2012 roku, *Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shierwu" guihua de pi* (国务院关于西部大开发“十二五”规划的批), http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2076107.htm (dostęp: 17.11.2021); *Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shierwu" guihua de pfui guo han [2012] 8 hao* (国务院关于西部大开发“十二五”规划的批复 国函 [2012] 8号), http://www.gov.cn/zwgg/2012-02/21/content_2072227.htm (dostęp: 17.11.2021); *Xibu da kaifa "shierwu" guihua guojia fazhan he gaige weiyuanhui er ling yier nian er yue* (西部大开发“十二五”规划 国家发展和改革委员会二〇一二年二月), http://guoqing.china.com.cn/zwx/2012-02/21/content_24691623.htm (dostęp: 17.11.2021).

³² Wydany 11 stycznia 2017 roku, *Guojia fazhan gaige wei guanyu yinfa xibu da kaifa "shisanwu" guihua de tongzhi fa gaii xibu [2017] 89 hao* (国家发展改革委关于印发 西部大开发“十三五”规划的通知 发改西部[2017] 89号), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=410> (dostęp: 20.03.2021).

³³ *China's western development strategy to gain new momentum*, 28 maja 2020, http://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202005/28/content_WS5ecf2018c6d0b3f0e9498d45.html (dostęp: 20.03.2021).

(tutaj zwłaszcza prowincji). Doświadczenia polityk regionalnych w innych częściach świata wyraźnie wskazują, iż na pewne obszary należy spoglądać nie tylko z punktu widzenia występującego podziału administracyjnego, ale funkcji, jaką dana przestrzeń pełni, oraz powiązań między elementami składowymi poszczególnych obszarów. Wdrażanie programów makroregionalnych jest także dowodem na próbę przełamania dysproporcji rozwojowych prowincji wchodzących w skład poszczególnych makroregionów. Służą one co prawda realizacji centralnie planowanej polityki regionalnej, ale stanowią także okazję do podejmowania działań oddolnych, współtowarzyszących realizacji planów makroregionalnych. Wypada dodać, iż ostateczny kształt planów jest także skutkiem podejmowanych działań lobbingowych ze strony lokalnych aktywistów, głównie w ramach KPCh (np. północnowschodnia grupa w Komitecie Centralnym na III Plenum w 1998 roku³⁴).

Ze względu na znaczenie WDS strategii poświęcono odrębny podpunkt niniejszego podrozdziału. Północno-Wschodni Program Rewitalizacji³⁵ ukierunkowany jest na wsparcie rewitalizacji peryferyjnie położonych 3 prowincji na północnym wschodzie Chin. Naturalnie celem wsparcia tego obszaru jest realizacja podejścia do rozwoju określanego jako skoordynowany. Głównie chodzi tutaj o rewitalizację starych baz przemysłowych. W zależności od edycji obszar Programu ulegał nieznacznej modyfikacji i tak edycja z 2007 roku z perspektywą do 2020 objęła prowincje Liaoning, Jilin, Heilongjiang i część Autonomicznego Regionu Mongolii Wewnętrznej, tj. Hulunbel City, Xing Unit, Tongliao City, Chifeng City i Xilin Guole League, zajmujących łącznie 1,45 miliona kilometrów kwadratowych, obejmująca oddziaływaniem populację liczącą 120 milionów mieszkańców. Podobnie jak w przypadku innych tego typu strategii założono, iż wsparcie ma zostać ukierunkowane na innowacje oraz reformy instytucjonalne. Pod tym ostatnim pojęciem kryją się działania na rzecz zwiększenia sprawności zarządzania rozwojem, system wsparcia przedsiębiorczości, dostosowanie strategiczne sektora publicznego, poprawa systemu edukacji, zdrowia, kultury i sportu, zarządzania gospodarczego promującego oszczędność zasobów oraz ochronę środowiska naturalnego (np. zmniejszenie zużycia energii na jednostkę PKB o ok. 20% w ujęciu średniorocznym). Cele gospodarcze odnoszą się do przyspieszenia tempa reform i dalszego otwarcia gospodarek prowincji objętych programem. W tym zakresie założono średnie roczne tempo wzrostu wskaźnika PKB *per capita* w wysokości 7,4%. W planie założono: (1) budowę bazy produkcyjnej dla wytwarzania zaawansowanych urządzeń; (2) rozwój zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu; (3) optymalizację przemysłu energetycznego (budowa bezpieczeństwa energetycznego); (4) lepsze wykorzystanie zasobów

³⁴ Jae Ho Chung, Hongyi Lai, Jang-Hwan Joo, "Revive the Northeast" (*zhenxing dongbei*) *Programme: Origins, Policies and Implementation*, „The China Quarterly” 2009, nr 197, s. 110–113.

³⁵ *Dongbei diqu zhenxing guihua* (东北地区振兴规划), http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/20/content_721632.htm (dostęp: 17.11.2021).

Tabela 19. Wybrane programy makroregionalne

Nazwa programu makroregionalnego	Prowincje objęte danym programem
Strategia Rozwoju Zachodu (<i>Western Development Strategy – Xibu da kaifa „shiyiwu” guihua</i> [西部大开发“十一五”规划])	1) Mongolia Wewnętrzna 2) Guangxi 3) Chongqing 4) Sichuan 5) Guizhou 6) Yunnan 7) Tybet 8) Shaanxi 9) Gansu 10) Qinghai 11) Ningxia 12) Xinjiang
Północno-Wschodni Program Rewitalizacji (<i>Northeast Revitalization Program – Dongbei diqu zhenxing guihua</i> [东北地区振兴规划])	1) Liaoning 2) Jilin 3) Heilongjiang 4) Część Mongolii Wewnętrznej (od 2007 roku), tj. Hulunbel City, Xing Unita, Tongliao City, Chifeng City i Xilin Guole League
Program Delt Rzeki Perłowej – (<i>Pearl River Delta Program – Zhujiang sanjiaozhou diqu gaige fazhan guihua gangyao</i> [珠江三角洲地区改革发展规划纲要] ¹)	1) Wybrane miasta prowincji Guangdong (Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Jiangmen, Dongguan, Zhongshan, Huizhou i Zhaoqing City) 2) Hongkong 3) Makau
Program Delt Rzeki Jangcy (<i>Yangzi River Delta Program – Changjiang sanjiaozhou diqu quyue guihua</i> [长江三角洲地区区域规划] ²)	1) Szanghaj 2) Jiangsu 3) Zhejiang 4) Anhui
Program Regionów Centralnych (<i>Central Regions Program – Cujin zhongbu diqu jueqi guihua</i> [促进中部地区崛起规划] ³)	1) Anhui 2) Shanxi 3) Henan 4) Hubei 5) Hunan 6) Jiangxi

¹ *Zhujiang sanjiaozhou diqu gaige fazhan guihua gangyao* (2008–2020) (珠江三角洲地区改革发展规划纲要[2008–2020]), <http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/52/9/Document/1057059/1057059.htm> (dostęp: 17.11.2021).

² *Guojia fazhan gaige wei guanyu yinfa changjiang sanjiaozhou diqu quyue guihua de tongzhi* (国家发展改革委关于印发长江三角洲地区区域规划的通知), http://www.gov.cn/zwqk/2010-06/22/content_1633868.htm (dostęp: 17.11.2021).

³ *Guowuyuan guānyu cujin zhongbu diqu jueqi “shisanwu” guihua de pifu* (国务院关于促进中部地区崛起“十三五”规划的批复), http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/23/content_5151840.htm (dostęp: 17.11.2021).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The “Rise of Central China” Plan: Objectives and Impacts with Special Focus on Anhui Province*, Shanghai Flash 2012, nr 4, s. 2, [w:] https://www.sinoptic.ch/shanghai/flash/texts/pdf/2012/201204_Shanghai.Flash.pdf (dostęp: 17.11.2021); Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 591; Dong Lisheng, *China’s Drive to Revitalise the Northeast*, „China Perspectives” 2005, nr 58, s. 2–4.

(przemysł petrochemiczny, węglowy, stalowy); (5) przyspieszenie rozwoju przemysłu lekkiego (branża chemiczna, farmaceutyczna); (6) wsparcie rolnictwa (wzmocnienie bazy produkcji rolnej, rozwój hodowli zwierząt mięsnych, ekologicznych produktów rolnych); (7) wsparcie sektora usług (logistyka, dystrybucja); (8) wsparcie rozwoju miast oraz wsi (koordynacja budowy infrastruktury w różnych regionach).

Specyfika Północno-Wschodniego Programu Rewitalizacji przyjętego w 2003 roku wskazuje na skupienie uwagi na redukcji dysproporcji oraz utrzymaniu harmonii społecznej. Ogólnie rzecz ujmując, program przyczynił się początkowo do ożywienia gospodarczego, tj. do dynamiki rozwoju regionalnego. Roczna stopa wzrostu PKB północno-wschodniego makroregionu (tj. prowincji Liaoning, Jilin, Heilongjiang) w latach 2001–2003 wyniosła 9,9%, a po wdrożeniu programu wzrosła do 12,9 % w latach 2004–2006, przekraczając średnią krajową w tym czasie o 2,6 pkt proc. Nieznacznie wzrósł także udział prowincji północno-wschodnich w PKB Chin, tj. 0,1 pkt proc. Jeśli chodzi o wymiar polityczny, w tym samym okresie nie odnotowano poważniejszych wybuchów napięć społecznych w makroregionie. W latach 2003–2006 spadł odsetek osób składających petycje w Pekinie o 21,4%. Dane wskazują, iż początkowe efekty programu mają charakter zanikowy. Makroregion jest obszarem, w którym występują problemy wynikające z historycznego ukształtowania jego gospodarki według zasad gospodarki centralnie planowanej (przedsiębiorstwa państwowe)³⁶. Zmiany w kierunku wprowadzenia w większym stopniu mechanizmów rynkowych przebiegały opieszale (restrukturyzacja przestarzałych branż). Jest tak, ponieważ zmianom tym w małym stopniu towarzyszyły radykalne zmiany o charakterze strukturalnym, do tego dochodziły zjawiska korupcyjne. Jedynie dla ilustracji można wskazać, iż w całych Chinach w 2005 roku wśród 14 urzędników wyższego szczebla prowincjonalnego i ministerialnego skazanych lub objętych dochodzeniem w sprawie korupcji aż 5 pochodziło z północnego wschodu. Skutek jest taki, iż sami urzędnicy przyznają, że efekty są skromniejsze aniżeli oczekiwania na początku ustanawiania programu³⁷.

Badania przeprowadzone przez chińskich uczonych³⁸ sugerują, że strategia znacząco poprawiła regionalny wzrost gospodarczy i dochód na mieszkańca poprzez zwiększenie PKB i PKB *per capita* odpowiednio o 25,7% i 46%. Realizacja Programu znacznie pogorszyła sytuację na regionalnym rynku pracy, tj. zmniejszyła zatrudnienie w przemyśle. Ponadto strategia nie poprawiła

³⁶ Jilin kuai pao beihou de “wang min sudu” (吉林快跑背后的“王岷速度”), <http://news.sina.com.cn/c/2007-03-01/095412400380.shtml> (dostęp: 20.03.2021); Tony Saich, *Governance and Politics of China*, London–New York 2015, s. 169.

³⁷ Jae Ho Chung, Hongyi Lai, Jang-Hwan Joo, “Revive the Northeast”..., op. cit., s. 120–123.

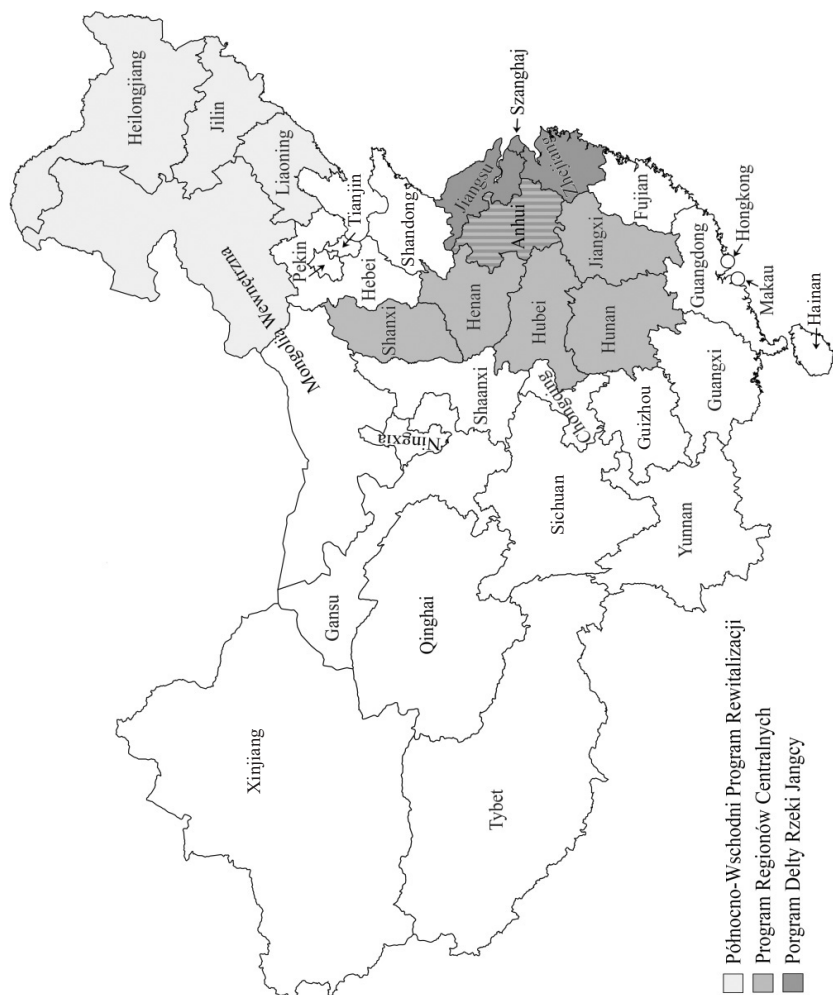
³⁸ Ren Wanxia, Xue Bing, Yang Jun, Lu Chengpeng, *Effects of the Northeast China Revitalization Strategy on Regional Economic Growth and Social Development*, „Chinese Geographical Science” 2020, t. 30, nr 5, s. 791–809.

znacząco regionalnej infrastruktury drogowej, nie przyczyniła się do zwiększenia inwestycji w edukację ani do poprawy zabezpieczenia społecznego. Co najważniejsze, nie miała znaczącego wpływu na łagodzenie różnic regionalnych. Należy także zaznaczyć, iż według badań efekty polityki są bardzo zróżnicowane w poszczególnych miastach w zależności od ich wielkości cech. W związku z tym trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy Północno-Wschodni Program Rewitalizacji Chin osiągnął swoje pierwotne cele związane ze zintegrowanym podejściem. Niemniej zasadne jest dążenie do poprawy jakości działań na rzecz badań i rozwoju oraz zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki także na podstawie zróżnicowania obszarów miejskich.

Program Delty Rzeki Perłowej³⁹ ukierunkowany jest na wsparcie rozwoju części obszaru prowincji Guangdong. W odróżnieniu od niektórych innych programów, w tym makroregionalnych, tutaj planuje się wesprzeć bieguny wzrostu, w związku z tym przewidziano: (1) rozwój nowoczesnych usług, takich jak finansowe, logistyczne, IT, biznesowe czy turystyka, *outsourcing*, rozwój rynków kapitałowych; (2) przyspieszenie rozwoju zawansowanego przemysłu wytwórczego, przede wszystkim przemysłu samochodowego (w tym klastry, międzynarodowa baza produkcyjna), petrochemicznego, stoczniowego, produkcji sprzętu wysokiej jakości, energetyki jądrowej; (3) rozwój branż zaawansowanych technologicznie, (*high-tech*), rozwój baz przemysłowych i paktów przemysłowych, przetwarzania dużych ilości danych, nowych materiałów układów scalonych, szerokopasmowej łączności bezprzewodowej nowej generacji, internetu nowej generacji, przemysłów biotechnologicznych (np. komórki macierzyste, organizmy modyfikowane genetycznie); (4) transformację tradycyjnych gałęzi przemysłu (przemysł tekstylny, żywnościowym materiały budowlane; (5) rozwój nowoczesnego rolnictwa, głównie w kontekście zwiększenia jego wydajności oraz proekologiczności, wraz z rozwojem systemu przetwórstwa żywnościowego); (6) zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw; (7) dalszą poprawę infrastruktury.

Program Delty Rzeki Jangcy obejmuje prowincje Szanghaj, Jiangsu, Zhejiang i Anhui o łącznej powierzchni 358 tysięcy kilometrów kwadratowych. Analiza podstawowych danych ekonomicznych jednoznacznie wskazuje, iż programem został objęty najbardziej konkurencyjny i wysokorozwinięty obszar Chin, który z punktu widzenia gospodarczego odgrywa kluczową rolę nie tylko w modernizacji kraju, ale także stanowi udany wzorzec otwarcia się gospodarek regionalnych na świat. Program ma więc nie tyle na celu wyrównywanie dysproporcji, ile zintegrowanie rozwoju obszaru delty rzeki Jangcy. Chodzi głównie o wzmocnienie dyfuzji rozwoju głównych ośrodków, takich jak Szanghaj, Hangzhou, Hefei, także w kierunku wsparcia ich otoczenia funkcjonalnego. Na tym obszarze znajdują się ośrodki naukowe, edukacyjne, laboratoria o znaczeniu co najmniej krajowym.

³⁹ Zhujiang sanjiaozhou..., op. cit.



Strefa programu charakteryzuje się bardzo wysokim potencjałem innowacyjnym osiagającym wysokie pozycje w zakresie badań i rozwoju, liczby składanych patentów, intensywności prowadzonych badań w skali krajowej⁴⁰. W założeniu to otwarta współpraca, także z otoczeniem (np. mniejsze miasta, obszary wiejskie), która sprzyja osiągnięciu synergii i zwiększa efektywność, stąd konieczność podjęcia działań skoordynowanych, np. za pośrednictwem Biura Współpracy Regionalnej Rzeki Jangcy, ale także międzynarodowych platform współpracy. Aspiracje tego obszaru do pełnienia funkcji *hubu* naukowego i biznesowego wymagają podejmowania dalszych działań optymalizujących osiąganе efekty, nie tylko w skali krajowej, ale i międzynarodowej. Wdrożenie strategii ma się przyczynić do rozwoju pasa delty rzeki Jangcy jako bieguna wzrostu i wizytówki gospodarczej Państwa Środka. Wszystko po to, aby Chiny mogły brać udział w globalnej konkurencji i współpracy. Cel wyznaczony na 2025 rok odnosi się do integracji gospodarczej delty rzeki Jangcy w wymiarze przestrzennym (obszary miejskie, wiejskie), naukowym, technologicznym, infrastrukturalnym, środowiskowym, usług publicznych i w wymiarze instytucjonalnym. W perspektywie 2025 roku zaplanowano, iż różnica między miastem a wsią w zakresie PKB *per capita* w obszarze centralnym w regionie będzie mieścić się w granicach 2,2 : 1. Działania na rzecz koordynacji rozwoju skupiać się mają w pięciu sferach, w których planuje się osiągnąć doskonałość na skalę międzynarodową, tj. w sferze: (1) finansów, (2) handlu, (3) żeglugi morskiej, (4) innowacji, (5) technologii. W ramach planu założono także inwestycje infrastrukturalne w dziedzinie transportu kolejowego (w tym koleje dużych prędkości, kolej międzymiastowa), transportu drogowego, lotniczego (modernizacja lotnisk) i wodnego (porty, grupy portowe) czy też infrastruktury energetycznej, budownictwa środowiskowego.

Program Regionów Centralnych (ostatnia edycja z 17 grudnia 2016 roku) obejmuje prowincje o średnim poziomie rozwoju, jeśli porównać główne wskaźniki makroekonomiczne. Mimo to w różnych okresach dynamika wzrostu PKB jest niższa aniżeli w słabiej rozwiniętych prowincjach zachodnich. Powierzchnia prowincji objętych programem, tj. Shanxi, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei i Hunan, wynosi 1,028 miliona kilometrów kwadratowych, co stanowi 10,7% całkowitej powierzchni kraju. Z uwagi na warunki naturalne, w tym ukształtowanie terenu, niezłą jakość gleb, jest miejscem znaczącej produkcji zbóż, bazą surowców energetycznych, bazą produkcyjną oraz zintegrowanym węzłem transportowym Państwa Środka⁴¹. Podobnie jak w przypadku pozostałych strategii jej celem jest znaczące podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego. W ramach

⁴⁰ *What does the Yangtze River Delta Integration Mean for Businesses in China?*, 17 września 2019, <https://www.china-briefing.com/news/yangtze-river-delta-integration-opportunities-incentives-for-businesses-in-china-dual-circulation-strategy/> (dostęp: 17.11.2021).

⁴¹ *“Cujin zhongbu diqu jueqi guihua (2016 zhii 2025 nian)” zhengce jiedu* (《促进中部地区崛起规划（2016至2025年）》政策解读), <http://www.scio.gov.cn/34473/34515/Document/1535229/1535229.htm> (dostęp: 17.11.2021).

strategii założono, iż w dalszej perspektywie na tym obszarze będzie się zwiększać produkcję żywności poprzez budowę baz produkcji zbóż i wspieranie unowocześniania rolnictwa (m.in. jego industrializację), budowę infrastruktury wiejskiej. Ponieważ rolnictwo istotnie ingeruje w środowisko naturalne, przewidziano także działania w kierunku racjonalizacji korzystania z dostępnych na obszarze planu surowców energetycznych (kopalnie węgla kamiennego, budowa sieci elektroenergetycznych), a także przetwarzanie surowców. Również w tym przypadku planuje się skupić uwagę na budowie baz przemysłowych (najczęściej w formie dużych klastrów miejskich)⁴², zwiększeniu zdolności innowacyjnych i rozwoju zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu. Innym priorytetem jest optymalizacja zasobów transportowych i wzmocnienie pozycji głównych ośrodków jako węzłów transportowych. Rozwój w ramach programu ma się zasadzać na klastrach miejskich, takich jak wokół Wuhan (prowincja Hubei), w tym na produkcji nowoczesnych urządzeń, wytworach wysokiej technologii.

4.3. Proces koordynacji polityki regionalnej na przykładzie Western Development Strategy

Analiza poszczególnych edycji WDS skłania do stwierdzenia, iż strategie mają charakter kompleksowy. Układ priorytetów sprowadzić można do takich obszarów, jak infrastruktura, przemysł, ochrona środowiska, rolnictwo, usługi publiczne. Uzupełniając można także wymienić działania ukierunkowane na budowanie mechanizmów konkurencyjności 12 prowincji wchodzących w skład WDS, tj. Mongolia Wewnętrzna, Guangxi, Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tybet, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia i Xinjiang. Ostatni element wdrażania WDS jest istotny, ponieważ doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż kluczowym elementem jest wspieranie mechanizmów endogenicznego rozwoju, aby utrzymać dynamikę zjawisk, które zaistniały na skutek interwencji zewnętrznej, w tym przypadku kolejnych edycji WDS. Jedynie dla przykładu można wskazać na dynamikę wzrostu inwestycji, które są realizowane, dopóki dostępne są zewnętrzne środki publiczne. A kluczem jest ich kontynuowanie z własnych środków. Mogą one zostać wypracowane w sytuacji osiągnięcia odpowiedniego poziomu konkurencyjności pozwalającej uzyskane dochody reinwestować.

Specyfika WDS polega na tym, iż z poziomu centralnego próbuje się zdynamizować rozwój gospodarczy, którego źródło należy upatrywać w układzie regionalnym i lokalnym. Spostrzeżenia te nie zmieniają faktu, iż interwencja w ramach WDS, zwłaszcza w pierwszych edycjach, skupiała się na inwestycjach, głównie infrastrukturalnych. Władza wyrażała przekonanie, iż ten obszar nie doświadczył procesu uprzemysłowienia w takim stopniu jak prowincje

⁴² Tony Saich, *Governance...*, op. cit., s. 169.

wschodniego wybrzeża, co potwierdza niski wskaźnik produkcji przemysłowej na tym terenie w stosunku do średniej krajowej. Obszar zachodnich Chin to jednocześnie prowincje, w których występują zasoby istotne dla rozwoju gospodarki całego kraju, takie jak ropa naftowa, gaz, węgiel, metale ziem rzadkich, fosfor potasowy, metale nieżelazne. Rozproszona i mało wydajna eksploatacja zasobów naturalnych, przestarzała baza przemysłowa doprowadziły do zanieczyszczenia środowiska. Jeśli dodać do tego, zwłaszcza na początku wdrażania strategii, czyli w pierwszych latach XXI wieku, niskie koszty pracy, to obraz ograniczonego potencjału rynkowego zachodnich Chin przedstawia się klarownie.

Oficjalnie czynniki rządowe za główne powody istnienia znaczącej dysproporcji między rozwojem regionu zachodniego a wschodniego zaliczały⁴³: (1) nierozwiniętą, przestarzałą infrastrukturę; (2) nieodpowiednie urządzenia do oszczędzania wody (i związane z położeniem geograficznym jej niedobory); (3) niewystarczającą sieć transportową; (4) przestarzałe sieci energetyczne; (5) niski poziom rozwoju usług telekomunikacyjnych; (6) duży obszar pustynienia; (7) poważną erozję gleby; (8) przestarzałą strukturę przemysłową; (9) nieodpowiednie warunki dla produkcji rolnej; (10) niski poziom rozwoju przemysłu i usług; (11) niedorozwiniętą przedsiębiorczość; (12) niski poziom urbanizacji; (13) niski poziom otwarcia rynku na kapitał zewnętrzny; (14) niski poziom rozwoju społecznego. Specyfika tej części Chin wynika także z rozległego terytorium o rozproszonych wzorcach osadnictwa, ułożonego często na obszarach górskich (mapa 3). Terytorium zachodnich prowincji nie tworzy jednego monolitycznego, ogólnie zacofanego regionu⁴⁴. Ze względu na dużą powierzchnię można wyróżnić w jego obrębie wiele obszarów ekonomicznych o zróżnicowanym potencjale gospodarczym, które niekoniecznie mają miejsce w odniesieniu do aktualnego podziału administracyjnego (podejście funkcjonalne)⁴⁵. Przykładowo, niedoinwestowane obszary, zwłaszcza małe miasta w regionie zachodnim, wskazywały na konieczność rozwoju infrastruktury na tym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego. Podejście funkcjonalne wymaga zgromadzenia wielu danych, także niejako w „poprzek” jednostek administracyjnych. Zadanie to nie zostało wykonane, ponieważ główne dane diagnostyczne służące implementacji WDS zbierane były w ujęciu jednostek administracyjnych. Mimo to w poszczególnych edycjach starano się przełamać model czysto administracyjny poprzez zdefiniowanie kluczowych obszarów rozwoju (np. pas

⁴³ Guojia ji wei, guowuyuan xibu kaifa ban guanyu yinfa “shiwu” xibu kaifa zongti guihua de tongzhi (国家计委、国务院西部开发办关于印发“十五”西部开发总体规划的通知), http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62545.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁴⁴ Barry Naughton, *The Western Development Program*, [w:] Barry Naughton, Daly Yang (red.), *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, Cambridge 2004, s. 253–296.

⁴⁵ Shi Peijun, Liu Xuemin, Yang Mingchuan, *Education and Skill Training*, [w:] Y.M. Yeun, Shen Jianfa (red.), *Developing China's West: A Critical Path to Balanced National Development*, Hong Kong 2004, s. 134.



Mapa 3. Prowincje objęte Western Development Strategy

Źródło: opracowanie własne.

gospodarczy w górnym biegu rzeki Jangcy). W dużej mierze jednak wsparcie determinowane było tradycyjnym spojrzeniem z perspektywy poszczególnych jednostek administracyjnych.

Ramy organizacyjne wdrażania WDS opierają się na partyjnych i biurokratycznych procedurach podejmowania decyzji. Decyzje są podejmowane przez elity KPCh i kluczowe instytucje systemu politycznego ChRL. Otóż sekretarz generalny KPCh – członek Biura Politycznego – ustala priorytety oraz podstawowy ogólny zarys WDS. Natomiast większość administracyjnej odpowiedzialności za wdrażanie WDS spada na struktury Rady Państwowej. Biurokracja na tym etapie opracowuje szczegóły pod kierunkiem i nadzorem czołowych organów Rady Państwowej. Na tym etapie konieczne są konsultacje międzyresortowe, które obejmują różnego rodzaju ministerstwa związane z rozwojem. Natomiast rola Narodowego Kongresu Ludowego polega na usankcjonowaniu podjętych decyzji. Implementacja spoczywa na biurokracjach ministerialnych, a także na wymiarze sprawiedliwości, o ile dochodzi do konieczności interpretacji przepisów prawa. Podstawą struktury wdrażania WDS na poziomie strategicznym jest Biuro Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego (The Office of the Western Region Development Leading Group). Jednak Biuro jest tylko pewną strukturą, która obsługuje Grupę Wiodącą Rozwoju Regionu Zachodniego. Biuro pełni rolę centrum koordynacji wyższego szczebla dla KC KPCh oraz Rady Państwowej, czyli dla najwyższych elit politycznych⁴⁶.

Myślenie o strategii rozwoju zachodnich Chin zapoczątkowało przemówienie Jiang Zemina z 17 czerwca 1999 roku na konferencji w Xian, w którym po raz pierwszy użył frazy *great western development* (*xibu da kaifa*, „rozwój na zachodzie”) do opisania działań na rzecz zdynamizowania rozwoju zachodnich prowincji w ramach X Planu Pięcioletniego. Dość wcześnie, bo w 2000 roku, Rada Państwowa powołała Grupę Wiodącą Rozwoju Regionu Zachodniego. Liderem tej grupy został sam premier Zhu Rongji, a Wen Jiabao, wicepremier Rady Państwowej, pełnił funkcję wiceszefa grupy. Po rozpatrzeniu propozycji i przyjęciu przez Narodowy Kongres Ludowy Biuro Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego oficjalnie rozpoczęło działalność w marcu 2000 roku, którą to datę uważa się za początek wdrażania WDS. W październiku 2000 roku na 5 sesji plenarnej XV KC KPCh przyjęto „Propozycje Komitetu Centralnego Partii Komunistycznej w sprawie sformułowania X Planu Pięcioletniego rozwoju gospodarczego i społecznego”. W planie położono nacisk na realizację strategii rozwoju regionu zachodniego i przyspieszenie rozwoju regionów centralnych⁴⁷.

⁴⁶ Gregory T. Chin, *The Politics of China's Western Development Initiative*, [w:] Ding Lu, William Neilson (red.), *China's West Region Development: Domestic Strategies And Global Implications*, London 2004, s. 139.

⁴⁷ Por. *Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shii ge wu nian jihua de jianyi* (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议), <http://www.cctv.com/news/special/zt1/five/1364.html> (dostęp: 20.03.2021).

Poza premierem i wicepremierem inni członkowie Grupy Wiodącej to najwyżsi urzędnicy odpowiednich ministerstw, komisji i biur⁴⁸ (tabela 20). W sumie od 1 sierpnia 2018 roku jest to 14 ministrów, 6 wiceministrów i 4 przewodniczących krajowych komisji. Wypada zaznaczyć, iż nie wszystkie grupy robocze mają tak wysoką rangę, ponieważ bardzo często składają się po prostu z członków w randze co najwyżej wiceministrów. Grupa Wiodąca Rozwoju Regionu Zachodniego obok Grupy Wiodącej ds. Ekonomicznych⁴⁹ jest uznawana za jedną z bardziej istotnych oraz wpływowych. Dodatkowo, biorąc pod uwagę jej kompetencje, jest ona jedną z bardziej wszechstronnych grup, mimo iż jej działanie ograniczone jest w zasadzie do 12 zachodnich prowincji. Grupa ma także w odniesieniu do KC KPCh status organu doradczego, co dodatkowo podnosi jej znaczenie. Trzeba zaznaczyć, iż Grupa nie jest *stricte* organem decyzyjnym, ale jej stanowiska polityczne i zalecenia mają wpływ na ostateczne decyzje. Decyzje centralnego kierownictwa państwa często opierają się na zaleceniach Grupy, w innych przypadkach są po prostu formalizacją zajmowanego przez nią stanowiska. Ważnym aspektem funkcjonowania Grupy jest to, iż jej kompetencje obejmują sprawy o znaczeniu międzyresortowym, dzięki czemu pełni kluczową rolę w budowaniu konsensusu i w koordynacji formalnego procesu decyzyjnego. Grupa uprawniona jest do dokonywania przeglądu strategii rozwoju, rozwiązywania głównych problemów dotyczących planowania rozwoju, proponowania odpowiednich przepisów ustawowych i aktów prawa wykonawczego⁵⁰.

Tabela 20. Skład Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego (od 1 sierpnia 2018 roku)

Lp.	Instytucja	Osoba
1	Lider grupy: premier	Li Keqiang
2	Zastępca lidera grupy: wicepremier Rady Państwowej	Han Zheng
3	Członek, dyrektor Krajowej Komisji Rozwoju i Reform	He Lifeng
4	Członek, wiceminister Centralnego Departamentu Organizacji	Jiang Xinzhi
5	Członek, wiceminister Centralnego Departamentu Propagandy	Jiang Jianguo
6	Członek, wiceminister spraw zagranicznych	Le Yucheng
7	Członek, minister edukacji	Chen Baosheng
8	Członek, minister nauki i technologii	Wang Zhigang

⁴⁸ Leading Group for Western Region Development revamped, http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2018/08/01/content_281476244584930.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁴⁹ Bill Chou, *Government and Policy-Making Reform in China: The Implications of Governing Capacity*. London–New York 2009, s. 65.

⁵⁰ *Guowuyuan guanyu chengli guowuyuan xibu diqu kaifa lingdao xiaozu de jueding* (Główna Rada Państwa o utworzeniu grupy roboczej do kierowania rozwojem zachodniego regionu), http://www.law-lib.com/law/law_view1.asp?id=15782 (dostęp: 20.03.2021).

Tabela 20. cd.

Lp.	Instytucja	Osoba
9	Członek, minister przemysłu i technologii informacyjnych	
10	Członek, zastępca dyrektora Krajowej Komisji Spraw Obywatelskich	Shi Yugang
11	Członek, wiceminister bezpieczeństwa publicznego	Wang Xiaohong
12	Członek, minister spraw obywatelskich	Huang Shuxian
13	Członek, minister finansów	Liu Kun
14	Członek, minister zasobów ludzkich i zabezpieczenia społecznego	Zhang Jinan
15	Członek, minister zasobów naturalnych	Brak danych
16	Członek, minister ekologii i środowiska	Li Ganjie
17	Członek, minister mieszkalnictwa, budownictwa miejskiego i wiejskiego	Wang Menghui
18	Członek, minister transportu	Li Xiaopeng
19	Członek, minister zasobów wodnych	Brak danych
20	Członek, minister rolnictwa i spraw wiejskich	Han Changfu
21	Członek, minister handlu	Zhongshan
22	Członek, minister kultury i turystyki	Yu Shugang
23	Członek, dyrektor Komisji Zdrowia i Odnowy Biologicznej	Ma Xiaowei
24	Członek, prezes Ludowego Banku Chin	Yi Gang
25	Członek, dyrektor generalny Urzędu Celnego	Yu Yuefeng
26	Członek, dyrektor generalny Generalnej Administracji Podatkowej	Wang Jun
27	Członek, dyrektor generalny Generalnej Administracji Radia i Telewizji	Chen Chen
28	Członek, zastępca dyrektora Krajowej Komisji Rozwoju i Reform Ningji oraz dyrektor Biura Statystyki	Brak danych
29	Członek, przewodniczący Chińskiej Komisji Nadzoru Finansowego	Guo Shuqing
30	Członek, zastępca dyrektora Komisji Rozwoju i Reform oraz dyrektor Biura Energii	Nur Bekli
31	Członek, dyrektor Biura Leśnictwa i Trawy	Zhang Jianlong
32	Członek, wiceminister transportu i dyrektor Biura Kolejowego	Yang Yudong
33	Członek, wiceminister transportu i dyrektor generalny Administracji Lotnictwa Cywilnego	Feng Zhengxuan
34	Członek, dyrektor Biura Ograniczania Ubóstwa	Liu Yongfu
35	Członek, prezes Banku Rozwoju	Hu Waibang
36	Członek, zastępca dyrektora Krajowej Komisji Rozwoju i Reform	Lin Ing-so

Źródło: *Guowuyuan bangong ting guanyu tiaozheng guowuyuan xibu diqu kaifa lingdao xiaozu zucheng ren yuan de tongzho* (国务院办公厅关于调整国务院西部地区 开发领导小组组成人员的通知), 21 lipca 2018, http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/01/content_5310975.htm (dostęp: 20.03.2021).

W odróżnieniu od większości grup roboczych Grupa Wiodąca Rozwoju Regionu Zachodniego posiada swoje stałe biuro, które zatrudnia stałych pracowników. Zadaniem biura jest obsługa członków Grupy, biuro otrzymuje dyrektywy i wskazówki z wyższych szczebli, określa wytyczne, zbiera raporty i analizy z instytutów badawczych, negocjuje z innymi zainteresowanymi biurami krajowymi i branżowymi, a następnie składa z tych działań sprawozdania władzom zwierzchnim. Administracyjne funkcjonowanie Grupy wspiera także KKRiR, w której strukturach organizacyjnych znajduje się Biuro Grupy Wiodącej.

Skład Grupy Wiodącej wyraźnie pokazuje, jakie dziedziny uznaje się za ważne w sprawie rozwoju prowincji zachodnich, tj. resorty gospodarcze i społeczne, aczkolwiek nie tylko. Z jednej strony uderzający jest fakt, iż skład Grupy nie obejmuje przedstawicieli władz regionalnych czy też lokalnych, co po raz kolejny potwierdza wysoki stopień centralizacji polityki rozwoju kierowanej do zachodnich prowincji⁵¹. Z drugiej – skład Grupy dowodzi politycznego zaangażowania władz centralnych we wdrażanie strategii rozwoju zachodnich prowincji. Biorąc pod uwagę fakt, iż po uchwaleniu budżetu państwa dysponentami środków centralnych są poszczególne resorty⁵², ważne jest to, że w składzie Grupy są przedstawiciele instytucji, które mogą zaangażować odpowiednie zasoby w celu realizacji strategii. Mowa tutaj nie tylko o zasobach finansowych, ale także instrumentach prawnych, fiskalnych czy organizacyjnych, które wydają się istotne w tworzeniu systemu preferencji dla zachodnich prowincji objętych WDS.

Ustanowienie Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego bezpośrednio pod auspicjami Rady Państwowej pozwoliło uruchomić proces formułowania polityki dotyczącej WDS. Na kształt tej inicjatywy publicznej wywierają wpływ aktorzy pochodzący z różnych poziomów, także spoza centralnej struktury zlokalizowanej na poziomie Grupy Wiodącej, a którzy starają się wpłynąć na podejmowane decyzje zarówno w sposób formalny, jak i nieformalny. Formalny proces ma charakter przetargu międzybiurokratycznego i polega generalnie na konsultacjach za pośrednictwem Grupy Wiodącej, tak aby wypracować konsensus co do wpływu inicjatywy na konkretne jednostki administracyjne czy też branże. Ewentualne kwestie sporne są przedmiotem obrad innych formalnych ciał biurokratycznych (np. innych grup roboczych)⁵³. Wpływ nieformalny obejmuje bardzo zróżnicowany repertuar, są to sieci osobiste, nieformalne kontakty między ministrami i wicepremierem. Podobnie jest w przypadku lokalnych urzędników, którzy polegają w tej sytuacji na osobistych kontaktach, powiązaniach z urzędnikami centralnymi. Można więc powiedzieć, iż mamy tutaj do czynienia z lobbieniem, z tą różnicą w stosunku do krajów Zachodu, iż

⁵¹ Na temat partycypacji w kształtowaniu polityk publicznych w Chinach zob. Yongshun Cai, *Managed participation in China*, „Political Science Quarterly” 2004, t. 119, nr 3, s. 428–432.

⁵² Bill Chou, *Government...*, op. cit., s. 66.

⁵³ Sebastian Heilmann, Lea Shih, Sandra Heep, *Socialist organizational and ideological features*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political System*, op. cit., s. 72–75.

w Chinach większość odmiennych interesów występuje nie w zewnętrznym sektorze gospodarczym, lecz wewnątrz rządu lub w *quasi*-państwowej strukturze⁵⁴.

Ponieważ Strategia Rozwoju Zachodu obejmuje bardzo wiele dziedzin, to wymaga podejmowania decyzji w wielu sektorach, obszarach tematycznych, które z kolei zarządzanie są na poziomie centralnym przez różne resorty⁵⁵, a te nadzorują podległe im struktury biurokratyczne. Dodatkowo Biuro Grupy Wiodącej musi być responsywne w stosunku do „zewnętrznych” krajowych interesów na tyle, na ile pozostałe jednostki administracyjne, branże są zainteresowane konkretnym aspektem WDS. Wówczas stają się bardzo aktywne w procesie konsultacji. Wypełnianie tej funkcji koordynacyjnej pochłania coraz więcej czasu. Jeśli dochodzi do sporów na poziomie różnych agencji, których nie sposób rozwiązać na poziomie Biura Grupy Wiodącej Rozwoju Zachodu, sprawy są kierowane stosownie do właściwości merytorycznej do zastępcy dyrektora KKRiR, a czasami do samego dyrektora KKRiR i dyrektora Biura Grupy Wiodącej, którzy przewodnicząc biurokratycznym negocjacjom, dążą do osiągnięcia porozumienia. Z uwagi na rangę przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego Grupy Wiodącej, tj. premiera i wicepremiera, ich ingerencja dotyczy tylko najważniejszych decyzji podejmowanych podczas najważniejszych spotkań Grupy Wiodącej, co oznacza, iż osoby te nie angażują się w codzienne negocjacje⁵⁶.

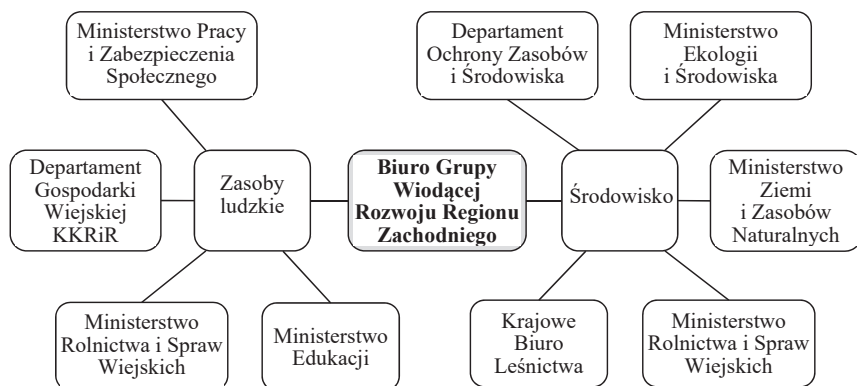
Biorąc pod uwagę formalne uprawnienia poszczególnych resortów na poziomie centralnym, faktyczna zdolność Biura Grupy Wiodącej do koordynacji, w tym do prowadzenia konsultacji politycznych, jest dość ograniczona. Stąd Biuro zdane jest na zabieganie o zainteresowanie jednostek peryferyjnych lub jednostek niższego szczebla ministerialnego wewnątrz władzy centralnej w celu wypełniania swoich obowiązków. Jak już zostało zasygnalizowane wyżej, Grupa Wiodąca, a w jej imieniu Biuro ma uprawnienia do omawiania, negocjowania, koordynowania większości spraw związanych z WDS, ale sam urząd nie ma faktycznych zdolności wdrożeniowych. Są one w odpowiednich ministerstwach, a ze względu na specyfikę WDS – także w przedsiębiorstwach państwowych działających w sektorach istotnych dla WDS, takich jak energetyka, transport, telekomunikacja, budownictwo czy górnictwo. Ponieważ WDS to przede wszystkim projekty infrastrukturalne, zasadne jest przywołanie przykładu z tego obszaru. Stosownie do właściwości merytorycznej ministerstwa odpowiedzialnego za budownictwo kontroluje ono wydatkowanie środków rządowych przydzielanych na wiodące projekty infrastrukturalne także w zachodnich regionach, które aprobowane są przez KKRiR. W tym procesie znaczenie mają też władze subnarodowe, chociażby w pozyskiwaniu funduszy i administrowaniu projektami infrastrukturalnymi na swoich obszarach. Są to działania,

⁵⁴ Gregory T. Chin, *The Politics...*, op. cit., s. 146.

⁵⁵ Na temat struktury organizacyjnej ministerstw zob.: Sebastian Heilmann, Lea Shih, Sandra Heep, *Socialist organizational...*, op. cit., s. 80–83.

⁵⁶ Gregory T. Chin, *The Politics...*, op. cit., s. 147.

w których Grupa Wiodąca Rozwoju Zachodu nie odgrywa roli w codziennym zarządzaniu. Wiele projektów infrastrukturalnych jest finansowych ze środków pochodzących z rynków kapitałowych (krajowych i międzynarodowych), a także przez odpowiednie departamenty Ministerstwa Finansów (np. w drodze emisji obligacji) oraz Departament Inwestycji Zagranicznych KKRiR, które mają uprawnienia do aprobowania projektów. Przy tym Biuro Grupy Wiodącej ma ograniczony wpływ na te departamenty. Podobnie kształtuje się sytuacja w innych dziedzinach, takich jak chociażby środowisko naturalne, energia czy kapitał ludzki (schemat 11). W każdej z tych dziedzin, Biuro musi negocjować kształt i zakres realizowanych projektów, których źródła finansowania pozostają w dyspozycji odpowiednich ministerstw, departamentów czy też innych jednostek organizacyjnych⁵⁷.



Schemat 11. Koordynacyjna rola Biura Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego w implementacji WDS na przykładzie środowiska naturalnego i zasobów ludzkich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Guowuyuan bangong...*, op. cit.; *Zhineng peizhi he nei she jigou*, (职能配置与内设机构), <https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/bnpz/> (dostęp: 9.11.2021).

Już pobieżny ogląd koordynacyjnej roli Biura Grupy Wiodącej wskazuje na dość szeroki zakres procesu decyzyjnego, który jest wyzwaniem, zwłaszcza jeśli istnieje potrzeba podjęcia szybkiej decyzji lub działania w określonej sprawie. Ten wysoce zbiurokratyzowany proces powoduje, iż bardzo trudno jest dostarczyć produkt końcowy, tj. decyzję będącą skutkiem konsensusu między potencjalnie antagonistycznie nastawionymi podmiotami. Fakt ten generuje niekończące się działania związane z koordynacją spotkań, które mogą w kluczowych momentach implementacji WDS doprowadzić do impasu. Niemniej jednak to, co wydaje się utrudnieniem, może stanowić atut, daje bowiem szansę na zwiększenie reprezentatywności podejmowanych końcowych decyzji, gdzie każdy podmiot musi częściowo ustąpić ze swoich postulatów. Poszukiwanie

⁵⁷ Ibidem, s. 148.

równowagi między różnymi interesami na poziomie centralnym może być istotne w procesie budowania legitymizacji decyzji w ramach WDS.

Wyzwania związane z implementacją to nie tylko fragmentaryczne podejmowanie decyzji na poziomie centralnym, ale także wysiłki koordynacyjne na poziomie regionalnym i centralnym⁵⁸. Tutaj spektrum postaw władz subnarodowych⁵⁹ jest bardzo szerokie: od pełnej akceptacji, przez klientelizm, po lokalny opór. Najczęściej jednak występuje wdrażanie centralnie formułowanych dyrektyw, nawet kosztem potrzeb własnych miejscowości. Ale w zasadzie WDS jawi się jako złota okazja na wdrożenie lokalnych inicjatyw w zakresie, w jakim wpisują się w ramy Strategii. Nade wszystko jest szansą na nadrobienie zaległości cywilizacyjnych, głównie w zakresie infrastrukturalnym⁶⁰. Tymczasem opór przejawia się brakiem zgody na centralne instrukcje. Trzeba podkreślić, iż urzędnicy szczebla subnarodowego odegrali ważną rolę w lobbowaniu na rzecz preferencyjnego traktowania Zachodu w kontekście narastających różnic między Wschodem a Zachodem, począwszy od wczesnych lat 90 XX wieku⁶¹. W 1995 roku podczas spotkań związanych z IX Planem Pięcioletnim liderzy z kilku prowincji wewnętrznych wezwali przywódców krajowych do ustalenia specjalnych środków pomocy i przyjęcia polityki mającej na celu zmniejszenie nierówności regionalnych. Regiony wielokrotnie występowały na forum krajowym (kongresy KPCh) o ustalenie pomocy regionom centralnym poprzez konkretne polityki, przepisy czy projekty inwestycyjne. Ustanowienie WDS było więc odpowiedzią nie tylko na frustracje urzędników regionalnych, ale także na rosnące niepokoje społeczne w głębi kraju. Główne kwestie związane z napięciem na linii centrum–władza lokalna dotyczyły tego, który poziom władzy czy aktor jest głównym motorem, a który jest ostatecznym arbitrem w ramach WDS. Jednak świadomość istnienia obiektywnych dysproporcji rozwojowych między zachodem a pozostałą częścią kraju powodowała zmniejszenie napięć między dyrektywami centralnymi a lokalną inicjatywą, zarówno w kontekście szczebla administracji, jak i konkretnych branż. Przykładem może być subtelny opór

⁵⁸ David Goodman, *The Campaign to "Open Up the West": National, Provincial-level and Local Perspectives*, „The China Quarterly” 2004, t. 178, s. 324–331.

⁵⁹ Na temat zakresu zadań Komisji Rozwoju i Reform w Prowincji Sichuan zob. *Sichuan sheng fazhan he gaige weiyuanhui zhuyao zhize, lingdao jianjie he jigou shezhi* (四川省发展和改革委员会主要职责、领导简介和机构设置), <http://www.sc.gov.cn/10462/10778/10876/2020/11/25/ef07e79fbc584644b34476fe6d4974a7.shtml> (dostęp: 20.03.2021).

⁶⁰ Zhiyue Bo, *Governing China in the Early 21st Century: Provincial Perspective*, „Journal of Chinese Political Science” 2002, t. 7, s. 159–160.

⁶¹ W odróżnieniu od krajów zachodnich lobbying sfery gospodarczej odegrał tutaj śladową rolę, co jest symptomatyczne także w odniesieniu do innych obszarów kształtowania polityk publicznych w Państwie Środka, por.: Scott Kennedy, *Comparing formal and informal lobbying practices in China: The capital's ambivalent embrace of capitalists*, „China Information” 2009, t. 23, nr 2, s. 195–222; Jianxing Yu, Kenichiro Yashima, Yongdong Shen, *Autonomy or Privilege? Lobbying Intensity of Local Business Associations in China*, „Journal of Chinese Political Science” 2014, t. 19, nr 3, s. 315–333.

władz Szanghaju przed promowaną z poziomu centralnego polityką zachęcania deweloperów z Szanghaju do inwestycji na obszarze zachodnich prowincji⁶².

Implementacja WDS została tak zaplanowana, aby przynajmniej w zamierzeniu centralnych planistów zmaksymalizować oddziaływanie Strategii przy występowaniu ograniczonych zasobów. Zaproponowano więc strategię ukierunkowania wsparcia na kluczowe obszary geograficzne, określane także jako strefy centralne (*focal belts*), które miały stać się miejscami skoncentrowanego rozwoju. Brano pod uwagę m.in. gęstość zaludnienia, dostęp do głównych linii komunikacyjnych. Na początku wyznaczono 3 takie obszary, tj. (1) wyznaczone przez linię Qinghai–Lanzhou–Xinjiang, (2) górny bieg rzeki Jangcy, (3) pas Nanning–Guiyang–Kunming. Strefy te podlegają stosunkowo kompleksowym inwestycjom, takim jak budownictwo infrastrukturalne, środowiskowe, komunikacyjne czy w zakresie technologii informacyjnych. Rozwiązanie to napotkało lokalny opór. Podawano w wątpliwość, czy wyznaczone obszary powinny być przedmiotem wsparcia w kontekście istnienia innych obszarów, na których koncentruje się ubóstwo. Rząd, polegając na doświadczeniach pochodzących ze wschodnich prowincji, w tym w szczególności specjalnych stref ekonomicznych, czy wynikającego ze strategii rozwoju wschodniego wybrzeża, dążył jednak do koncentracji przemysłu, kapitału w określonych lokalizacjach geograficznych, które w dalszej kolejności zapewniłyby korzyści dla obszarów sąsiadujących. Inny argument, który się tutaj pojawiał, dotyczył tego, iż wyznaczone strefy centralne nie pokrywały znaczącej części obszarów pozostających w jurysdykcji poszczególnych jednostek administracyjnych. Kolejną kwestią był fakt, iż decyzje o ostatecznym położeniu stref uzależnione były w dużej mierze od osobistych powiązań⁶³ między wyższymi urzędnikami Biura Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego, wysokimi rangą liderami KPCh i czołowymi urzędnikami innych jednostek biurokratycznych (np. ministerialnych)⁶⁴.

Biorąc pod uwagę zawartość merytoryczną WDS, mamy do czynienia z tradycyjną interwencją publiczną opierającą się głównie na inwestycjach infrastrukturalnych, które w zamierzeniu twórców mają stworzyć (względnie wesprzeć) podstawy konkurencyjności. Ogólnie rzecz ujmując, projekty inwestycyjne realizowane za pośrednictwem WDS można sprowadzić do 3 kategorii⁶⁵. Po pierwsze, są to projekty realizowane w zachodnich prowincjach, ale przynoszące korzyści właściwie całemu krajowi, związane z transportem gazu, budową sieci przesyłu energii z zachodu na wschód czy kolei Qinghai–Tybet. Po drugie,

⁶² Gregory T. Chin, *The Politics...*, op. cit., s. 151.

⁶³ Na temat znaczenia poszczególnych frakcji w ramach KPCh zob. Zhiyue Bo, *Balance of Factional Power in China: The Seventeenth Central Committee of the Chinese Communist Party*, „East Asia” 2008, t. 25, s. 334–363.

⁶⁴ Gregory T. Chin, *The Politics...*, op. cit., s. 157, 160.

⁶⁵ Lin Ling, Liu Shiqing, *Measuring the Impact of the “Five Mega-Projects”*, [w:] Ding Lu, William Neilson (red.), *China’s West...*, op. cit., s. 263.

są to projekty poprawiające warunki infrastrukturalne w regionie zachodnim, takie jak kolej, autostrada, lotnisko, elektrownia wodna, hydrotechnika, budowa infrastruktury miejskiej. Po trzecie, są to wreszcie projekty poprawiające standard życia mieszkańców prowincji zachodnich. Dotyczy to, przykładowo, sieci dróg utwardzonych na poziomie powiatu, dostawy energii elektrycznej do miast, sieci nadawczych i telewizyjnych na poziomie wsi.

Znaczenie infrastruktury w stymulowaniu rozwoju regionalnego jest przedmiotem dyskusji⁶⁶. Można ją podsumować następująco: infrastruktura jest w większości przypadków elementem niezbędnym do stymulowania rozwoju, ale jednocześnie niewystarczającym. Trudno bowiem korzystać nawet z najbardziej innowacyjnych laboratoriów badawczych, jeśli nie można do nich dojechać przez brak infrastruktury transportowej lub jej niedostateczną jakość. W istocie rzeczy nie chodzi o wytworzenie (zbudowanie) takiej czy innej infrastruktury, ale o sposób jej wykorzystania. Wracając do przykładu laboratoriów badawczych, kluczem jest nie tylko budowa obiektu, wyposażenie go w odpowiednie oprzyrządowanie badawcze. Największym wyzwaniem jest prowadzenie takich badań, prac badawczo-rozwojowych, które posłużą wytworzeniu innowacji stanowiących o konkurencyjności gospodarki tak na rynku krajowym, jak i międzynarodowym. To z kolei wymaga podejścia zintegrowanego, ponieważ potrzeba tutaj, poza zasobami ludzkimi, budową murów, zakupem wyposażenia, przede wszystkim pomysłów. Jedynie podejście kompleksowe może doprowadzić do racjonalności wydatków na budowanie infrastruktury i jej utrzymanie.

Analiza celów WDS w odniesieniu do budowy infrastruktury dotyczy więc nie tylko tego, co jest przedmiotem inwestycji, ale także tego, do budowy jakich mechanizmów konkurencyjności projekt ten się przyczynia. Same inwestycje publiczne zostały omówione w odrębnej części tej książki (pkt 5.1). W przypadku słabiej rozwiniętych chińskich regionów inwestycje infrastrukturalne są do pewnego stopnia uzasadnione, zwłaszcza jeśli mowa o poziomie ich rozwoju w początkowych latach XXI wieku⁶⁷. Jednak należy pamiętać, iż rozbudowa różnego rodzaju infrastruktury, w tym przykładowo transportowej, nie skutkuje automatycznie konwergencją. W ramach strategii postawiono przede wszystkim w początkowej fazie na infrastrukturę transportową. Wypada zaznaczyć, iż „gęstość” wyposażenia danej prowincji w infrastrukturę transportową oraz jej parametry powinny być dostosowane do potrzeb gospodarczych i społecznych. Wówczas możliwe jest uzyskanie racjonalności w nakładach ponoszonych na jej budowę i eksploatację. Główne elementy WDS odnoszą się do budowy infrastruktury w celu rozwoju sieci transportowych, systemów telekomunikacyjnych i elektrowni wodnych, polityki zapewniającej korzystne traktowanie przemysłu

⁶⁶ Grzegorz Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4(6), s. 78–85.

⁶⁷ Hongyi Harry Lai, *China's Western Development Program: Its Rationale, Implementation, and Prospects*, „Modern China” 2002, t. 28, nr 4, s. 445–453.

energetycznego, górnictwa, przetwórstwa rolnego i turystyki, ulepszania usług edukacyjnych i zdrowia publicznego oraz preferencyjnej polityki przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (np. niższe stawki podatkowe i większa elastyczność w użytkowaniu gruntów)⁶⁸.

Analizując implementację WDS od 2000 roku, należy wyraźnie zwrócić uwagę na pewną ewolucję priorytetów w ramach poszczególnych edycji. Otóż na początku realizacji WDS⁶⁹, która związana była z X Planem Pięcioletnim, postawiono przede wszystkim na budowę infrastruktury, realizację wielu dużych projektów związanych z transportem, ochroną wody, komunikacją, siecią energetyczną i infrastrukturą miejską, budownictwem ekologicznym. Podejmowano działania w sferze ochrony środowiska, takie jak przywracanie gruntów rolnych na potrzeby gospodarki leśnej. W przypadku przemysłu podejmowano inwestycje dotyczące dostosowania struktury produkcji przemysłowej, rozwijało niektóre gałęzie przemysłu, promowano racjonalny rozwój i przetwarzanie zasobów naturalnych. Wspierano zawansowane technologie. Planowano także rozwój turystyki, edukacji, szkoleń, wsparcie talentów. Przyjmowano, aby rozwój miał charakter długofalowy, że prowincje makroregionu zachodniego i północno-wschodniego powinny w większym stopniu otworzyć się na świat zewnętrzny⁷⁰.

W ramach edycji WDS towarzyszącej XI Planowi Pięcioletniemu (2001–2005) spośród 6 celów strategicznych jedynie 2 priorytety odnosiły się częściowo do wspierania sfery społecznej, w tym do rozwoju zasobów ludzkich⁷¹. Jest to istotne, ponieważ doświadczenia międzynarodowe podkreślają kwestię pozytywnej korelacji poziomu edukacji i produktywności pracy. Tymczasem poziom edukacji lokalnych robotników trudniących się np. rolnictwem w zachodnich prowincjach był bardzo niski. Jeśli wskaźnik analfabetyzmu w Chinach (1999 rok) wynosił 11%, to w przypadku prowincji zachodnich znacząco przekraczał średnią (np. Tybet – 67,5%, Quinghai – 29,6%, Gansu – 23,6%, Ningxia – 22%, Guizhou – 22,8%)⁷². Obok wspomnianej wyżej infrastruktury, budownictwa w zakresie ochrony środowiska, wzmocnienia rolnictwa, dostosowania struktury przemysłu zaproponowano wsparcie edukacji oraz rozwój przedsięwzięć społecznych. Priorytetom tym nie poświęcono zbyt dużo uwagi. Ogólnie rzecz ujmując, w ramach priorytetu związanego z edukacją postawiono na poprawę jakości procesu kształcenia, rozwój edukacji podstawowej,

⁶⁸ Crane Bret, Albrecht Chad, Kristopher McKay Duffin, Albrecht Conan, *China's special economic zones: an analysis of policy to reduce regional disparities*, „Regional Studies, Regional Science” 2018, t. 5, nr 1, s. 103.

⁶⁹ *Zhonggong zhongyang...*, op. cit.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ 国家计委、国务院西部开发办关于印发“十五”西部开发总体规划的通知, http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62545.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁷² National Bureau of Statistics of China, 2021, <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103> (dostęp: 9.11.2021).

likwidację analfabetyzmu, kształcenie zawodowe, poprawę szkolnictwa wyższego. Postępy w tej dziedzinie w założeniu miały odzwierciedlać się w rozwoju nauki na rzecz technologii i przemysłu zachodnich Chin. Integracja edukacji ze wzrostem ekonomicznym jest powszechnym priorytetem dla krajów i regionów rozwijających się. Ale tylko niektórym udało się faktycznie zrealizować postulat powiązania systemu edukacji z potrzebami rynku pracy i gospodarki. W tekście Planu (na lata 2001–2005) próżno szukać szczegółowych rozwiązań, w jaki sposób zamierzano osiągnąć ten cel⁷³.

W ramach edukacji założono także wspieranie talentów rozumiane jako budowa zasobów kadrowych złożonych z osób zajmujących kierownicze stanowiska w instytucjach i podmiotach gospodarczych zachodnich Chin. Realizacja priorytetu miała na celu zatrzymanie emigracji zarobkowej najlepiej wykształczonej części kadr do innych prowincji, zwłaszcza wschodnich. To jednak wymaga podejścia kompleksowego, gdyż powody emigracji zarobkowych miały charakter złożony. Głównie można je sprowadzić do niskiej jakości środowiska, zacofania gospodarczego i społecznego zachodnich prowincji⁷⁴. W przypadku przedsięwzięć społecznych zakładano taki rozwój gospodarczy, który przyczyniał się będzie do podnoszenia dochodów i konsumpcji mieszkańców miast i wsi. W tym priorytecie zakładano także wsparcie kultury, ochrony zdrowia i sportu. Wiele działań dotyczyło budowy infrastruktury: np. ochrony zdrowia, ale także kontroli przyrostu naturalnego (dbanie o niski przyrost naturalny).

Na uwagę zasługuje fakt, iż wdrażanie WDS do 2005 roku przypada na okres kontynuacji reform wprowadzających w większym zakresie do praktyki gospodarczej mechanizmy rynkowe. W praktyce było to wprowadzanie do polityk publicznych nurtów decentralizacyjnych. Następną cechą tego okresu była polityka otwarcia Chin na świat. W kontekście rozwoju prowincji zachodnich planowano przenieść wspomniane wyżej rozwiązania częściowo sprawdzone na obszarze wschodnich prowincji. Jeśli chodzi o pierwszy element, to wypada zaznaczyć, iż mowa tutaj o mechanizmach rynkowych, które miały zastępować w większym stopniu centralne planowanie. Udział finansowania centralnego zmniejszał się podczas realizacji inwestycji budowlanych. Przykładowo w 2000 roku spośród inwestycji materialnych w Chinach wynoszących 1,266 biliona juanów tylko 159 miliardów zostało sfinansowanych ze środków budżetu centralnego, podczas gdy 359 miliardów juanów pochodziło z kredytów banków krajowych; 523 miliardy juanów zostały wydane ze środków władz lokalnych i przedsiębiorstw na ten cel, a 85 miliardów pochodziło z inwestycji zagranicznych, natomiast 40 miliardów z innych źródeł. Spośród wszystkich inwestycji w prowincji Xinjiang w 2000 roku w łącznej wysokości 23 miliardów juanów jedynie 4 miliardy pochodziło z budżetu centralnego, a reszta ze środków władz lokalnych

⁷³ *Guojia ji wei...*, op. cit.

⁷⁴ Shi Peijun, Liu Xuemin, Yang Mingchuan, *Education...*, op. cit., s. 145.

i przedsiębiorstw. Władze lokalne otrzymały większe uprawnienia w zakresie elastyczności zarządzania gospodarczego, operacyjnego i konkurencji⁷⁵.

Drugi aspekt tej polityki to większe otwarcie gospodarcze, na którym w największym stopniu skorzystały wschodnie regiony, takie jak chociażby prowincja Guangdong. Tymczasem zachodnie regiony nie były na tyle atrakcyjne, aby zachęcić duży kapitał zagraniczny do inwestowania; ze względu na peryferyjne położenie, nierozwinięty system transportowy, słabe podstawy gospodarowania, niedorozwiniętą gospodarkę rynkową czy zbyt powolne reformy gospodarcze. Zasadne jest zatem stwierdzenie, iż nie sposób nie doceniać wpływu polityki otwarcia oraz inwestycji zagranicznych na sytuację nie zrównoważonego regionalnie rozwoju. Był to zresztą kluczowy powód decyzji rządu centralnego o wprowadzaniu środków specjalnych oraz wsparcia finansowego, aby stymulować rozwój gospodarczy i rozwijać konkurencyjność zachodnich prowincji.

Na początkowym etapie wdrażania WDS problemy można podsumować następująco⁷⁶: (1) brak ogólnego planu koordynującego różne działania, który utrudniał systemową implementację; (2) niektóre działania nie odzwierciedlały specyfiki zachodnich Chin (na początku wdrażania WDS oczekiwano redukcji podatków, w tym VAT, związanych z koniecznością otwarcia się na kapitał zagraniczny, tymczasem to źródło w znaczny sposób zapewniało funkcjonowanie lokalnych struktur administracyjnych); (3) nowa polityka wyznaczyła jedynie ogólne ramy wsparcia centralnego, które wymagały wypełnienia treścią na poziomie operacyjnym, tj. na poziomie prowincji, co obrazuje brak polityk szczegółowych preferencji dla prowincji zachodnich; (4) nie zawsze stosowane środki uwzględniały stadium rozwoju, na którym znajduje się dana prowincja, co uniemożliwiło efektywne sterowanie procesami rozwoju; (5) polityki oraz środki w ramach WDS nie odzwierciedlały restrukturyzacji gospodarczej w należyтым stopniu z punktu widzenia strategicznego.

Analiza priorytetów różnych edycji WDS wskazuje na pewną ewolucję niemal w każdej dziedzinie wsparcia. Jeśli chodzi o transport, to na początku celem była po prostu budowa infrastruktury transportowej jako takiej (drogi, linie kolejowe, lotniska) jako odpowiedź na zacofanie infrastrukturalne zachodnich prowincji. Z czasem priorytetowo zaczęto traktować główne ciągi komunikacyjne, tj. drogi międzynarodowe, krajowe, ponadregionalne. Obecnie transport również jest obecny jako jeden z głównych priorytetów, z tym że działania odnoszą się do podnoszenia jakości systemu transportu, magistrali komunikacyjnych, interoperacyjności systemów transportowych, a więc łączenia różnych środków transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy, wodny). Priorytety odnoszą się w większym stopniu do budowy takich elementów infrastruktury transportowej, które

⁷⁵ Gu Chaolin, Shen Jinfa, Yu Taofang, *Urban and Regional development*, [w:] Y.M. Yeun, Shen Jianfa (red.), *Developing China's...*, op. cit., s. 180.

⁷⁶ Fan Jie, *Western Development Policy: Changes, Effects and Evaluation*, [w:] Y.M. Yeun, Shen Jianfa (red.), *Developing China's...*, op. cit., s. 101.

mają znaczenie regionalne bądź lokalne (np. drogi wiejskie). Mimo iż nadal WDS skupia się na projektach infrastrukturalnych, to obecnie zdecydowanie większego znaczenia nabrały inne priorytety.

O ile edycje XI, XII WDS w pierwszej kolejności skupiały się na projektach infrastrukturalnych, głównie transportowych, o tyle już edycja XIII koncentruje się na takich kwestiach, jak realizacja projektów ekologicznych, zwiększenie podaży i jakości usług publicznych. Wiele zamierzeń w kontekście ochrony środowiska to projekty inwestycyjne, aczkolwiek zmiana akcentów wymaga odnotowania, gdyż może świadczyć o korekcie podejścia do rozwoju regionów (w tym lokalnych jednostek administracyjnych) słabiej rozwiniętych. Pewne jest, iż odpowiada etapowi rozwoju, na jakim znajdują się obszary zacofane, w których zazwyczaj po etapie wyposażania w „twardą” infrastrukturę podejmuje się inicjatywy na rzecz budowy przewag konkurencyjnych. Wyzwanie polega na tym, iż nie da sprowadzić zadania do realizacji pojedynczych projektów infrastrukturalnych, lecz potrzebny jest systemowy rozwój lokalnej działalności produkcyjno-usługowej, docelowo służący budowaniu trwałych, regionalnych zdolności konkurencyjnych.

W odniesieniu do przemysłu początkowo były to priorytety związane z budową kluczowych jego gałęzi, takich jak energetyka, przemysł chemiczny czy też wydobywczy. Obecnie jest to już wspieranie transformacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, takich jak węglowy i stalowy, w kierunku zmniejszenia zdolności produkcyjnych. W to miejsce proponuje się rozwijać przemysły oparte na nowych materiałach, nowych źródłach energii (tj. głównie odnawialnych) czy sektorze biomedycznym. Ewolucję można także odnotować w przypadku ekologii. W kolejnych edycjach EDS coraz więcej miejsca poświęca się nie tylko ogólnej ochronie środowiska, ale także wyznaczeniu specjalnych stref ochrony, oszczędnemu korzystaniu z zasobów czy też promowaniu efektywności energii i poprawy jakości wód. Pojawienie się priorytetów ekologicznych jest pokłosiem ewolucji polityki krajowej w tym zakresie i jednocześnie stanowi odpowiedź na duże zanieczyszczenie środowiska naturalnego na obszarze zachodnich Chin, m.in. z powodu stosowania przestarzałych metod produkcji.

Natomiast priorytety rozwoju rolnictwa zachodnich Chin sprowadzić można do transformacji struktury rolnej (w tym migracji ludności rolniczej do miejsc, w których występują lepsze warunki gospodarowania), zwiększenia produkcji rolnej, np. produkcji zbóż, trzody chlewnej, ale także herbaty, jedwabników, tytoniu i kwiatów. Ten priorytet jest ważny z co najmniej 3 powodów: po pierwsze, niskie dochody rolnicze są istotnym problemem społecznym i jednocześnie elementem sprzyjającym migracji do prowincji południowych, gdzie warunki zatrudnienia są znacznie lepsze. Po drugie, Chiny ze stale rosnącą populacją borykają się z niedoborem niektórych grup produktów rolnych. Po trzecie, drastyczne dysproporcje dochodów rolników zachodnich Chin mogą w pewnych warunkach skutkować niepokojami społecznymi. Niemniej istotne pozostaje

Tabela 21. Zestawienie priorytetów Western Development Strategy – edycji towarzyszących XI, XII, XIII Planowi Pięcioletniemu w okresie 2006–2020

	XI na lata 2006–2010	XII na lata 2011–2015	XIII na lata 2016–2020
Infrastruktura	- Budowa autostrad (m.in. na odcinkach: Pekin–Kunming, Baotou–Maoming, Qingdao–Yinchuan, Szanghaj–Xi'an, Szanghaj–Chongqing), dróg ekspresowych; - budowa głównych linii kolejowych o znaczeniu ponadregionalnym; - budowa małych lotnisk (np. Kangding, Aershan i Yushu) i modernizacja lotnisk (m.in. w Xi'an, Urumqi, Xining, Chongqing, Guiyang, Lanzhou); - śródlądowe drogi wodne (duże projekty infrastrukturalne); - rurociągi (naftowe, gazowe, obiekty pomocnicze); - wodociągi, systemy irygacyjne na dużą skalę, budowa zbiorników retencyjnych; - infrastruktura IT (w tym sieć szerokopasmowa); - budowa infrastruktury miast centralnych (m.in. transport publiczny, drogi miejskie, wodociągi, kanalizacja, infrastruktura oczyszczania ścieków, ogrzewanie, sieć gazowa, rurociągi, przebudowa obiektów użyteczności publicznej).	- Wzmocnienie sieci drogowej (drogi krajowe, autostrady łączące prowincje wschodnie i centralne, międzynarodowe korytarze transportowe); - lotnictwo cywilne, budowa lotnisk węzłowych i głównych grupowanych na obszarze północno-zachodnim, południowo-zachodnim, północnym, centralnym, w tym lotnisk regionalnych; - transport wodny; - dodatkowe linie kolejowe o znaczeniu ponadregionalnym i międzynarodowym, w tym transportu towarowego; - budowa zintegrowanego węzła komunikacyjnego w makroregionie zachodnim; - sieci przesyłowe; - infrastruktura IT (telekomunikacja, radio, telewizja, internet); - infrastruktura przeciwpowodziowa (zbiorniki retencyjne, regulacja rzek).	- Podnoszenie jakości magistrali komunikacyjnych (likwidacja tzw. wąskich gardeł); - modernizacja, przebudowa dróg regionalnych, lokalnych, (miejskich, wiejskich), tzw. specjalnych (portowych, brzegowych, turystycznych); - modernizacja istniejącej infrastruktury kolejowej (w tym związanej z inicjatywą „Pasa i Szlaku”); - interoperacyjność infrastruktury transportowej, lotnictwo cywilne (nowe lotniska, umiędzynarodowienie istniejących), żegluga rzeczna (poprawa magistrali, m.in. rzek Jangcy, Wujiang, Jialing), porty przybrzeżne; - rozwój infrastruktury kanalizacyjnej; - optymalizacja infrastruktury energetycznej; - modernizacja infrastruktury gospodarki wodnej (ochrona ujęć wody, system nawadniający i zaopatrzenie w wodę pitną, projekty przeciwpowodziowe w górnym biegu rzeki m.in. Jangcy i Rzeki Żółtej).
Przemysł	- Rozwój kluczowych przemysłów: energetyka, przemysł chemiczny, wydobywczy i przetwórstwa surowców mineralnych, metalurgiczny, branże zaawansowanych technologii; - rozwój przemysłu przetwórczego produktów rolnych, tekstylnego, drzewnego; - rozwój przemysłu turystycznego; - walka z ubóstwem (industrializacja).	- Modernizacja struktury przemysłowej – wyznaczenie kluczowych stref ekonomicznych; - modernizacja w kierunku nowoczesnego przemysłu energetycznego (węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny, energetyka wiatrowa, fotowoltaika, elektrownie jądrowe).	- Transformacja tradycyjnych gałęzi przemysłu (m.in. stalowego i węglowego); - wspieranie rozwoju nowoczesnego przemysłu usługowego – system obsługi logistycznej, usługi domowe (sprzątanie, opieka nad osobami starszymi, zdrowie); - usługi <i>high-tech</i>.
Ochrona środowiska	- Ochrona zasobów i jej wykorzystanie; - ochrona środowiska w budownictwie; - przywracanie trendów uprawnych lasów i łąk;	Wzmocnienie środowiska naturalnego (wyznaczenie kluczowych stref ekologicznych);	- Ochrona środowiska naturalnego (duże projekty ekologiczne); - udoskonalenie mechanizmu rekompensat w zakresie ochrony środowiska;

rozwiązania wspierające rozwój gospodarczy i ochronę środowiska.	- koordynacja i racjonalne wykorzystanie zasobów mineralnych (woda, ropa naftowa, węgiel, metale ziem rzadkich, metale nieżelazne); - infrastruktura ochrony jakości wód; - wzmocnienie kontroli zanieczyszczeń (w tym emisji).	- promocja oszczędnego wykorzystania zasobów); - przywrócenie użytków zielonych, zwiększanie lesistości, ustanawianie rezerwatów przyrody; - wzmocnienie ochrony środowiska wodnego w głównym nurcie rzek Jangcy, Wujiang, Jialing i jej dopływów; - promowanie recyklingu, oszczędności energii.
Rolnictwo		
- Dostosowanie struktury rolniej (wieś, przetwórstwo produktów rolnych); - zwiększenie zdolności do produkcji rolniej (uprzemysłowienie rolnictwa, wzrost produkcji zbóż, mechanizacja rolnictwa); - zwiększenie dochodów rolników (przekwalifikowanie, nowe kompetencje, migracja); - promowanie innowacji w sektorze rolnym; - rozwój doradztwa rolnego.	- Modernizacja rolnictwa (struktury); - zwiększenie dotacji rolnych; - zwiększenie produkcji rolniej w wybranych kategoriach produktów: herbata, je-dwabniki, tytoń i kwiaty, trzoda chlewna, promocja rolnictwa, leśnictwo; - zwiększenie dochodów rolników; - usługi wiejskie.	- Poprawa infrastruktury rolniej (w tym wiejskie drogi lokalne, drogi rolne); - wsparcie produkcji rolniej; gwarancje skupu produktów rolnych, dopłaty do przechowywania; - korekta struktury rolniej (dostosowanie rodzaju produkcji do warunków geograficznych); - wspieranie bezpieczeństwa żywnościowego; - system usług rolniczych; - innowacje w rolnictwie.
Usługi publiczne		
- Ulepszenie świadczenia usług publicznych (roz-wój nauki i edukacji w tym wiejskiej, zapewnienie 9-letniej edukacji obywatelskiej, podniesienie poziomu nauczania); - system ochrony zdrowia (w tym szpitale, ośrodki zdrowia, system ubezpieczeń zdrowotnych); - kultura i sport	- Rozwój nauki i edukacji, wspieranie ta-lentów; - usługi publiczne (system zabezpieczenia społecznego, usługi medyczne i zdro-wothane, kultura).	- Zwiększenie podaży usług publicznych (edukacja, zabezpieczenie społeczne, wspieranie talentów); - rewitalizacja szkolnictwa wyższego; - program wspierania nauczycieli wiejskich; - poprawa stanu zdrowia mieszkańców.
Wspieranie mechanizmów konkurencyjności		
- Otwarcie na świat zewnętrzny: inwestycje z in-nych prowincji, bezpośrednie inwestycje zagra-niczne, współpraca gospodarcza, handel zagra-niczny; - wprowadzanie specjalnych stref ekonomicznych; - korzystanie z pożyczek pochodzących od mię-dzynarodowych organizacji finansowych i rządów.	Zwiększenie interakcji międzyregional-nych.	- Innowacje: wspieranie rozwoju systemu innowa-cyjnego (inwestycje i finansowanie), budowanie platformy innowacji, wspieranie przedsiębiorczości innowacyjnej; - urbanizacja: rozwój kluczowych aglomeracji miej-skich, małych i średnich miast, modernizacja miej-skiej infrastruktury publicznej; - promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Guowuyuan guanyu..., op. cit; Xibu de kaifa..., op. cit.; Guojia fazhan..., op. cit.

wspieranie doradztwa rolnego, które warunkuje poprawę efektywności produkcji rolnej. Temu celowi ma służyć także promowanie innowacji w sektorze rolnym, co z pewnością stanowi element promocji popytu ewentualnych produktów przemysłowych z dziedziny *high-tech*.

Choć tabela 21 w pełni tego nie odzwierciedla, to wypada zauważyć, iż coraz większe znaczenie przypisuje się (np. w XIII WDS) dostępowi do usług publicznych, takich jak edukacja, szkolnictwo wyższe, zabezpieczenie społeczne, system ochrony zdrowia. Podobnie jak w przypadku priorytetu dotyczącego infrastruktury mamy do czynienia z realizacją projektów budowlanych, takich jak szkoły, szpitale, ośrodki zdrowia, infrastruktura rekreacyjna i kulturalna. Mimo to nie ulega wątpliwości, iż punkt ciężkości w przypadku poszczególnych WDS został położony po stronie inwestycji, w tym głównie infrastruktury transportowej. Niewiele jednak zapisów odnosi się do wymiaru społecznego, budowy kapitału społecznego czy kapitału ludzkiego. Jako przykład mogą posłużyć działania na rzecz wykluczenia społecznego w edycji WDS towarzyszącej XIII Planowi Pięcioletniemu. Otóż na 6 celów szczegółowych w tej materii jedynie 2 odnoszą się bezpośrednio do wsparcia rozwoju zasobów ludzkich (np. kwalifikacji, kompetencji). Mowa tutaj o transferze zatrudnienia (szkolenie mające na celu przekwalifikowanie zawodowe) oraz edukacji (publiczne finansowanie podstawowej edukacji, w tym zwolnienie z opłat uczniów szkół zawodowych i średnich). Pozostałe dotyczą, przykładowo, reformy gospodarki lokalnej (np. zasada „jedna wieś, jeden produkt”), realokacji ludności (np. z obszarów górskich) czy zabezpieczenia społecznego rozumianego jako modernizacja systemu emerytalnego.

4.4. Implementacja Western Development Strategy: między nakazem a inicjatywą

W ramach WDS rozwój postrzega się raczej w kategoriach budowy różnorodnej infrastruktury niż jako społecznie ukierunkowane, planowane działania. Pociągające jest jednak to, iż wśród wskaźników realizacji poszczególnych edycji coraz więcej odnosi się do wymiaru społecznego. I tak w przypadku edycji XI WDS wskaźniki społeczne stanowiły jedynie 21% wszystkich wskaźników, podczas gdy dla edycji XIII WDS wartość ta wyniosła już 30%. Zatem wymiar społeczny jest obecny, ale jest zdecydowanie niedowartościowany w stosunku do działań *stricte* inwestycyjnych. Konstrukcja WDS świadczy o dość tradycyjnym podejściu do rozwoju, głównie w perspektywie inwestycji publicznych, których zadaniem jest pobudzenie koniunktury gospodarczej od strony podaży. Jeśli za Manuelem Castellem⁷⁷ przyjąć, iż rozwój dokonuje się na obszarach, które mają

⁷⁷ Manuel Castells, *Spółczesność sieci*, Warszawa 2008.

największy potencjał (ekonomiczny, finansowy, innowacyjny), a decydujące są przepływy kluczowych czynników rozwoju, to można uznać, iż strategia WDS przyczynia się do owych przepływów w sposób ograniczony. Jest tak, ponieważ wbrew założeniom strategii trudno dostrzec kompleksowe oddziaływanie Planu na zespół wzajemnie powiązanych układów terytorialnych, a raczej widzimy skupienie się na poszczególnych czynnikach z osobna. Przykładowo odrębnie traktuje się inwestycje materialne w stosunku do inwestycji w zasoby ludzkie.

Podejście traktujące budowę infrastruktury jako kluczowy czynnik rozwoju potwierdzają efekty pierwszych lat wdrażania WDS. Rozpoczęto i przeprowadzono wiele inwestycji infrastrukturalnych na skalę historyczną, której zachodnie prowincje wcześniej nie doświadczyły. W latach 2000–2005 rozpoczęto 70 głównych projektów budowlanych o łącznej wartości 1 biliona juanów. W tym okresie ponad jedna trzecia funduszy pozyskanych z wyemitowanych długoterminowych obligacji skarbu państwa na budowę skierowano do regionów zachodnich. W latach 2002–2005 ok. 40% środków zostało skierowanych do makroregionu zachodniego. Środki przeznaczono w głównej mierze na budowę infrastruktury, przykładowo w latach 2000–2005 w prowincjach zachodnich zbudowano 220 tysięcy kilometrów dróg, w tym 6853 kilometry autostrad. Zbudowano 5 tysięcy kilometrów połączeń kolejowych oraz rozpoczęto budowę 10 lotnisk. Do 2005 roku rząd centralny zainwestował łącznie 460 miliardów juanów w projekty budowlane na obszarach zachodnich⁷⁸. W latach 2000–2010 sfinansowano 143 kluczowe projekty na kwotę ok. 2,874 biliona juanów⁷⁹. Podobnie jak w przypadku wyżej stosowanych instrumentów w ramach strategii skupiono się zasadniczo na inwestycjach infrastrukturalnych.

Analizując sposób finansowania różnego rodzaju projektów inwestycyjnych, nie sposób pominąć milczeniem zasadniczej kwestii, a mianowicie źródeł pochodzenia kapitału. Z tabeli 22 wynika, iż wdrażanie WDS przyczyniło się do ukierunkowania rządowych środków publicznych na finansowanie działań w prowincjach zachodnich, głównie w zakresie inwestycji w środki trwałe. W latach 2001–2010 średnie roczne tempo wzrostu budżetu państwa przeznaczonego na inwestycje w zakresie środków trwałych w zachodnich Chinach wyniosło 30,76% i było znacznie wyższe niż w regionach wschodnich, środkowych czy północno-wschodnich. Poza finansowaniem z budżetu centralnego wdrażanie WDS wspierane było środkami pochodzącymi z obligacji krajowych, jak również emitowanych przez władze lokalne za zgodą władz centralnych. Tylko w 2009 roku prowincje zachodnich Chin dokonały emisji obligacji na kwotę 75 miliardów juanów⁸⁰.

⁷⁸ Shenggen Fan, Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *China's regional disparities: Experience and policy*, „Review of Development Finance” 2011, nr 1, s. 52.

⁷⁹ Xu Tian, Xiaoheng Zhang, Yingheng Zhou, Xiaohua Yu, *Regional income inequality in China revisited: A perspective from club convergence*, „Economic Modelling” 2016, nr 56, s. 252–253.

⁸⁰ Ibidem.

Tabela 22. Podział budżetu państwa, funduszy przeznaczonych na inwestycje w środki trwałe w układzie regionalnym (w latach 2000–2010)

Rok	Suma krajowa (w mld juanów)	Kompozycja regionalna (w %)				
		Wschodnie Chiny	Centralne Chiny	Zachodnie Chiny	Północno-wschodnie Chiny	Niesklasyfikowane według regionu
2000	159,41	25,56	20,64	25,93	7,25	20,62
2001	205,23	24,46	18,39	25,61	8,82	22,71
2002	253,36	17,80	17,14	34,23	6,84	23,99
2003	210,32	24,40	19,41	38,68	7,92	9,58
2004	325,50	24,70	20,03	33,61	7,61	14,05
2005	415,50	24,01	19,86	32,84	9,01	14,28
2006	467,20	21,06	21,82	33,13	10,15	13,84
2007	585,71	22,17	24,39	32,12	11,16	10,16
2008	795,48	23,50	24,50	33,08	10,24	8,69
2009	1268,57	21,81	24,46	39,24	9,70	4,79
2010	1467,78	20,64	23,77	41,15	8,70	5,74

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lu Zheng, Deng Xiang, *Regional Policy and Regional Development: A Case Study of China's Western Development Strategy*, „Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica” 2013, t. 15, nr 1, s. 253.

Istotną rolę we wdrażaniu WDS odegrały transfery fiskalne na rzecz lokalnych jednostek administracyjnych prowincji zachodnich. Tylko w latach 2000–2005 nastąpił stopniowy wzrost ogólnych płatności transferowych na rzecz władz lokalnych w zachodnich Chinach, które w tym okresie osiągnęły 404,4 miliarda juanów, co stanowiło 52,6% wszystkich transferów⁸¹. Wzrost łącznych transferów (w tym transferów ogólnych i transferów specjalnych) odzwierciedlał również fakt, że transfery fiskalne rządu centralnego kierowane były w nieproporcjonalnie wyższym stopniu do regionów zachodnich. W 1999 roku 29,01% transferów fiskalnych rządu centralnego trafiło do zachodnich Chin, podczas gdy w 2010 roku wskaźnik ten osiągnął 39,42%, co wskazuje na znaczącą tendencję wzrostową, co było skutkiem wdrażania WDS⁸². Łącznie transfery fiskalne i subwencje w wysokości 500 miliardów juanów zostały również zainwestowane na obszarach zachodnich⁸³.

Użyciu transferów fiskalnych jako instrumentu mającego na celu wyrównywanie dochodów biedniejszych jednostek prowincji zachodnich towarzyszyły

⁸¹ Lu Zheng, Deng Xiang, *Regional Policy and Regional Development: A Case Study of China's Western Development Strategy*, „Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica” 2013, t. 15, nr 1, s. 251.

⁸² Ibidem.

⁸³ Shenggen Fan, Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *China's regional...*, op. cit., s. 52.

zmiany w strukturze płatności transferowych⁸⁴. Zmiana polityki wynikała z centralizacji systemu podatkowego, ale także z rosnącego znaczenia polityki wyrównywania dochodów słabiej rozwiniętych jednostek administracyjnych prowincji zachodnich. Jak zostało wspomniane wcześniej, system płatności transferowych, który składa się z ulg podatkowych, płatności specjalnych (tzw. kategorycznych) oraz płatności finansowych (tzw. warunkowych) ulegał zmianie⁸⁵ od połowy lat 90. XX wieku. W strukturze płatności transferowych zmalało znaczenie zwrotu podatku, a rosło płatności tzw. kategorycznych i warunkowych. Odsetek zwrotu podatku zmniejszył się z 73,7% w 1995 roku do 9,1% w 2015. Wzrósł natomiast odsetek płatności kategorycznych z 11,5% do 51,7% i warunkowych z 14,8% do 39,2% w tym samym okresie⁸⁶. Wysokości płatności warunkowych i kategorycznych są w większym stopniu uzależnione od decyzji politycznej centrum, co przy polityce promowania słabiej rozwiniętych jednostek skutkowało zwiększeniem dochodów właśnie tych podmiotów.

Redystrybucja środków publicznych pozwoliła na częściowe zniwelowanie lokalnych niedoborów fiskalnych i zwiększenie finansowania lokalnych usług publicznych w prowincjach objętych WDS. Jednak tak skonstruowany transfer fiskalny zachęca do wydatkowania środków na budownictwo gospodarcze. Duan Haiyan i Jing Vivian Zhan sugerują, że aby poprawić lokalne dostarczanie dóbr i usług publicznych, należy wzmocnić zarządzanie transferami fiskalnymi w celu zapobiegania wykorzystywaniu funduszy do niezaplanowanych celów. Poza tym należy usprawnić przekazywanie transferów fiskalnych i zagwarantować ich terminową płatność. Tak skonstruowany system transferów w Państwie Środka nie wpływa na motywację urzędników w kierunku większych inwestycji w usługi publiczne lepszej jakości⁸⁷.

Poza zasobami finansowymi i fizycznymi inwestycjami rząd centralny oferował prowincjom zachodnim wiele preferencji mających na celu przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz firm krajowych. Preferencje polegały przykładowo na czasowym obniżeniu stawki podatku dochodowego do 15% (podczas gdy standardowa wynosiła 30%) dla firm działających w preferencyjnych branżach lub w szczególnych warunkach na pełnym zwolnieniu z jego uiszczania (dla obszarów peryferyjnych). W ramach wsparcia produkcji

⁸⁴ Anwar Shah, Chunli Shen, *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, World Bank Policy Research Working Paper 4100, grudzień 2006, s. 24.

⁸⁵ State Council, *Opinions of the State Council on Reforming and Improving the System of Transfer Payment Made by the Central Government to Local Governments*, 27 grudnia 2014, <http://lawinfochina.com/display.aspx?id=26568&lib=law> (dostęp: 17.11.2021).

⁸⁶ Yongqiu Wu, Yi Huang, Jing Zhao, Yanping Pu, *Transfer payment structure and local government fiscal efficiency: evidence from China*, „China Finance and Economic Review” 2017, t. 12, nr 5, s. 2.

⁸⁷ Duan Haiyan, Jing Vivian Zhan, *Fiscal Transfer and Local Public Expenditure in China: A Case Study of Shanxi Province*, „China Review” 2011, t. 11, nr 1, s. 57–88.

rolniczej oferowano zwolnienie z podatku rolnego na okres do 10 lat czy też w przypadku firm prowadzących działalność w promowanych przez rząd branżach zwolnienia z ceł importowych oraz podatku od wartości dodanej⁸⁸. Preferencje podatkowe stosowane były także dla konkretnych inwestycji lokowanych na obszarze prowincji objętych WDS. I tak dla przykładu można wskazać na zwolnienia podatkowe dla pilotażowych spółdzielni pożyczek wiejskich (w latach 2003–2005) czy też preferencje podatkowe podczas budowy kolei Qinghai–Tybet. Niemal wszystkie rodzaje podatków generowanych przez projekt podlegały zwolnieniu z zapłaty. W przypadku sprzętu importowanego stosowanego przy projektach promowanych na obszarach zachodnich lub w lokalnych konkurencyjnych branżach cła i podatek od wartości dodanej z importu mogły zostać także zwolnione z opłaty⁸⁹.

Instrument związany z obniżeniem podatku dochodowego jest nadal używany. W związku z realizacją kolejnych edycji WDS przewiduje się utrzymanie obniżenia podatku dochodowego dla firm do 31 grudnia 2030 roku. Ustalono obniżenie podatku o 15% w stosunku do stawki podstawowej. Odnosi się to do przedsiębiorstw, których głównym przedmiotem działalności są projekty przemysłowe określone w „Katalogu promowanych gałęzi przemysłu w regionie zachodnim” i których dochody z tej działalności stanowią ponad 60% całkowitego dochodu przedsiębiorstwa. Wspomniany katalog jest ustalany przez KKRiR i podlega aktualizacji. Jeśli organy podatkowe mają wątpliwości co do spełnienia powyższego warunku, zobligowane są do wystąpienia o stosowną opinię od KKRiR⁹⁰.

Wsparcie finansowe wdrażania WDS miało miejsce także za pośrednictwem instytucji finansowych, mowa tutaj głównie o państwowych bankach komercyjnych. Owe instytucje na skutek polityki państwowej zwiększyły swoją akcję kredytową dla regionów zachodnich⁹¹. Do końca 2010 roku saldo pożyczek China Development Bank osiągnęło poziom 1,008 biliona juanów, co stanowiło 22,36% wszystkich kredytów, a jednocześnie wykazuje istotny wzrost w stosunku do 2001 roku (17,78%). Natomiast akcje kredytowe uruchomione przez Agriculture Development Bank of China, ukierunkowane na wsparcie finansowe dla rolnictwa i rozwoju przemysłu na obszarach wiejskich, osiągnęły w 2009 roku kwotę 336 miliardów juanów, co jest także istotnym wzrostem w stosunku do lat poprzednich. W międzyczasie inne duże banki, takie jak Agriculture Bank of China, China Construction Bank, Industrial & Commercial Bank of China, Bank

⁸⁸ Shenggen Fan, Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *China's regional...*, op. cit., s. 53.

⁸⁹ Lu Zheng, Deng Xiang, *China's Western Development Strategy: Policies, Effects and Prospects*, „MPRA Paper” 2011, nr 35201, s. 4.

⁹⁰ *Guanyu yanxu xibu da kaifa qiye suodeshui zhengce de gonggao* (o kontynuacji polityki podatkowej dla dużych przedsiębiorstw z zachodniej Chin), http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/28/content_5506990.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁹¹ Fan Jie, *Western Development...*, op. cit., s. 96–99.

of China, stanowiące własność skarbu państwa, w podobny sposób zwiększyły swoje linie kredytowe adresowane do regionów zachodnich⁹².

Wdrażanie WDS za pomocą różnego rodzaju instrumentów finansowych ma istotne ograniczenia. Otóż stosowanie zasilenia finansowego z budżetu centralnego, transfery fiskalne, obligacje czy też zwolnienia podatkowe mogą być wykorzystywane w określonym czasie. Głównie chodzi o wsparcie kluczowych czynników rozwoju, najczęściej utożsamianych z rozwojem infrastruktury. Tymczasem zacofane w rozwoju prowincje, a w ich ramach władze lokalne i przedsiębiorstwa, wymagają stworzenia długofalowych mechanizmów zapewniających realizację potrzeb finansowych społeczności lokalnych, np. małych miast, ale przede wszystkim budujących względnie trwałą konkurencyjność. Dodajmy, że zadanie to ma niebagatelne znaczenie, zwłaszcza z uwagi na niską atrakcyjność inwestycyjną prowincji zachodnich. Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów europejskich (np. Niemiec, Włoch), samo wyposażanie w różnego rodzaju infrastrukturę nie buduje jeszcze trwałej przewagi konkurencyjnej.

Nawiązując do teorii ograniczeń finansowych, której autorami są Joseph Stiglitz i Kevin Murdoch⁹³, wypada zwrócić uwagę na zgodne z nią 2 elementy mające wpływ na wzrost regionów rozwijających się w aspekcie finansowym. Po pierwsze, są to odpowiednie regulacje finansowe; po drugie, stosowne interwencje rządowe. Innymi słowy, konieczne jest ustanowienie skoordynowanego systemu wsparcia dla projektów z klarownymi celami i środkami wykonawczymi. Wykorzystując także inne wyniki badań⁹⁴ odnoszących się do regionalnych warunków gospodarczych i geograficznych, a także krajowych środków politycznych, które stanowią czynniki odpowiedzialne za dysproporcje rozwojowe w Chinach, warto zadać pytanie, czy ów system wsparcia finansowego jest optymalny.

Pobieżny ogląd wsparcia w ramach WDS wskazywałby na koncentrację działań także w obszarze polityki finansowej, o czym była już mowa przy analizie priorytetów poszczególnych edycji WDS. Jednak system wsparcia finansowego pozostaje mało efektywny, ponieważ nie jest w stanie skutecznie sprostać wielowymiarowym potrzebom finansowym na poziomie lokalnym ze względu na 3 okoliczności⁹⁵. Po pierwsze, mieszkańcy zachodnich Chin mają niższe dochody i oszczędności, co jest kluczowe dla potencjalnych inwestycji w przyszłości. Co prawda z czasem poprawiają się wskaźniki oszczędności, ale rosną one znacznie

⁹² Lu Zheng, Deng Xiang, *China's...*, op. cit., s. 6–7.

⁹³ Kevin Murdoch, Joseph Stiglitz, *Financial Restraint: Towards a New Paradigm*, „Work-in-progress Paper” 1995, nr 1355; Huang Yan-hui, *Financial Restraint Theory and its Practices in China*, „Journal of Beijing Technology and Business University” 2014, t. 29, nr 1, s. 96–101.

⁹⁴ Li Jan, Ran G.-H., Wan G.-H., *Interpretation on regional financial development differences in China*, „Economic Research Journal” 2007, nr 5, s. 42–54.

⁹⁵ Hongmei Zhang, Hai Zhu, *Study on the Financial Support System for Development of Small Towns in Western China*, [w:] Tai-Chee Wong, Sun Sheng Han, Hongmei Zhang (red.), *Population Mobility, Urban Planning and Management in China*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015, s. 320–321.

wolniej niż w pozostałych częściach kraju. Niskie dochody skutkują niską stopą oszczędności, a to automatycznie wywołuje zwiększone zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne (np. kredyty). Do tego baza gospodarcza, która opiera się w małych miastach na produkcji rolnej, generuje duże potrzeby kredytowe (prowadzenie działalności rolniczej czy też sytuacje nadzwyczajne, jak klęski żywiołowe). Po drugie, przedsiębiorstwa działające w zachodnich Chinach, zwłaszcza małe i średnie, mają problem z uzyskaniem finansowania z uwagi na duże ryzyko ich działalności, stąd otrzymują finalnie niewielkie (niezadowalające) kwoty pożyczek od lokalnych instytucji finansowych (np. banków rolnych, spółdzielni kredytowych). Po trzecie, instytucje i agencje rządowe posiadające swoje oddziały w zachodnich Chinach, odpowiedzialne za dostarczanie dóbr publicznych, nie przywiązują większej uwagi do efektywności ekonomicznej z przeprowadzanych inwestycji. W procesie wspierania np. infrastruktury, transportu, przedsiębiorstw pracochłonnych i kapitałochłonnych nastawione są na efekty w perspektywie długoterminowej. Dochody i wydatki władz lokalnych w latach 1993–2002 były względnie zrównoważone, natomiast w latach 2003–2011 wydatki rosły bardziej gwałtownie od dochodów. W tej sytuacji nie mogą dziwić postulaty optymalizacji systemu wsparcia finansowego. Hongmei Zhang i Hai Zhu⁹⁶ opowiadają się za zwiększeniem efektywności finansowej, a więc na skoncentrowaniu systemu wsparcia finansowego na przedsiębiorstwach prywatnych, optymalizacji i restrukturyzacji lokalnego przemysłu, wspieraniu innowacji produktowych, które zwiększają przewagę konkurencyjną. Innym postulatem jest upowszechnienie spółdzielczego finansowania, które oparte byłoby na współpracy, a przez to w większym stopniu uwzględniałoby oczekiwania społeczności lokalnych. Kolejna propozycja to poprawa jakości samych usług finansowych poprzez większe skorelowanie ich z potrzebami lokalnymi, które wpierają restrukturyzację przedsiębiorstw a także podniesienie umiejętności organizacyjnych i marketingowych.

Podsumowując część dotyczącą sposobu finansowania WDS, należy stwierdzić, iż wymagał on i nadal wymaga koncentracji zasobów pochodzących z różnych źródeł. Wśród nich decydujące znaczenie mają środki publiczne, w tym pozostające w dyspozycji władz centralnych. Fakt, iż udało się zaangażować środki pochodzące z tak wielu zróżnicowanych źródeł, potwierdza znaczenie polityczne WDS i centralnie wdrażanej polityki rozwoju skoordynowanego. Naturalnie realizacja tak znaczącej strategii dla 12 prowincji musiała się skupić na finansowaniu publicznym, jednak skala tych środków sprawia, iż finansowanie publiczne ma charakter zdecydowanie dominujący. Wśród środków publicznych decydujące znaczenie miały i nadal mają transfery fiskalne oraz środki ukierunkowane na inwestycje publiczne. Finansowanie publiczne stanowi klarowne źródło finansowania, ale jednocześnie obciąża centralne i lokalne finanse publiczne.

⁹⁶ Ibidem, s. 322–323, 325.

Tabela 23. Klasyfikacja źródeł finansowania implementacji WDS

Źródło finansowania	Charakter źródeł
Transfery fiskalne: • ulgi podatkowe • ogólne, finansowe, tzw. warunkowe • specjalne, tzw. kategoriyczne	Publiczne, centralne na rzecz władz subnarodowych
Inwestycje publiczne: • inwestycje w środki trwałe • inwestycje lokalne	Publiczne, centralne Publiczne, lokalne
Krajowe preferencje podatkowe dla: • inwestycji (zwolnienia z podatków generowanych przez inwestycje) • inwestorów (np. zwolnienia z podatku dla przedsiębiorstw inwestujących)	Publiczne, centralne
Obligacje: • rządowe • władz lokalnych	Publiczne: • centralne • lokalne
System wsparcia finansowego: • polityka kredytowa banków państwowych • banki zagraniczne • kapitał prywatny • lokalne instytucje finansowe (np. wiejskie banki, spółdzielnie)	Centralne, mieszane (publiczno-prywatne) Prywatne Lokalne Mieszane, publiczno-prywatne

Źródło: opracowanie własne.

Wspomniane obciążenie władz subnarodowych jest bardzo dotkliwe, ponieważ występuje znacząca asymetria między wydatkami władz lokalnych a dochodami. Dzieje się tak dlatego, że władze lokalne mają w stosunku do wydatków ograniczone dochody fiskalne, a jednocześnie pozostają zobligowane do utrzymania wysokiego poziomu wydatków także związanych z implementacją WDS. Jest to co prawda problem ogólnokrajowy, ale w sposób szczególny obecny w regionach zachodnich. O ile wydatki władz subnarodowych są 1,7 raza wyższe aniżeli dochody w całych Chinach, o tyle w przypadku zachodnich prowincji jest to już 2,44 raza (dane za 2014 rok). Region zachodnich Chin wnosi ok. 20% do całkowitego lokalnego dochodu fiskalnego w kraju, podczas gdy odpowiada za wydatki na poziomie 30% na poziomie krajowym. Tylko w 2011 roku wskaźnik samowystarczalności fiskalnej regionów zachodnich (z wyjątkiem Chongqing) wyniósł poniżej 50%, a na niektórych obszarach słabiej rozwiniętych wskaźnik ten był niższy aniżeli 30%. Mimo iż kwota lokalnych dochodów fiskalnych przekroczyła kwotę dochodów rządu centralnego po 2010 roku, to władze lokalne nadal w dużym stopniu zależą od płatności transferowych od rządu centralnego⁹⁷. Nie dziwi więc fakt, iż władze lokalne stają pod olbrzymią presją związaną z wdrażaniem WDS. Dowodzi

⁹⁷ Zhiyu Fu, Wenhong Yan, *Promoting the innovation of urbanization system in Western China from the perspective of public finance and taxation*, „China Finance and Economic Review” 2016, t. 4, nr 4, s. 3, 7.

to jednocześnie ograniczonego dostępu do kapitału. Należy też zauważyć, iż zachodnia część Chin ponosi większe obciążenia fiskalne w porównaniu ze średnią krajową.

Skąpe inwestycje w zasoby ludzkie w ramach poszczególnych edycji WDS wskazują, iż zwłaszcza na wstępnym etapie reform otwarcie Chin na świat nie stanowiło ważnego punktu w agendzie politycznej rządu centralnego. Najwyższy priorytet polityczny, jaki KPCh nadała wzrostowi gospodarczemu, sprowadził inwestycje społeczne na dalszy plan. Skutkowało to bardzo trudną sytuacją na rynku pracy z punktu widzenia pracownika. Kolejne fale liberalizacji gospodarczej pozbawiały pewności zatrudnienia liczne rzesze pracowników, zapewniając w ten sposób niskie koszty produkcji chińskiej gospodarki. Nie oznacza to, iż w sferze społecznej nie realizowano żadnego działania. Przykładowo WDS obejmował także środki na wsparcie rozwoju w wymiarze społecznym. Inwestycje w edukację w tym makroregionie wyniosły 15 miliardów juanów, a w publiczne usługi ochrony zdrowia osiągnęły 8 miliardów juanów w sześcioletnim okresie 2000–2005⁹⁸. Wprowadzenie kolektywnego systemu ochrony zdrowia na wsi, który ułatwił mieszkańcom obszarów najsłabiej rozwiniętych dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej, można uznać za uwzględnienie wymiaru społecznego. Co prawda jego oddziaływanie ze względu na niski zwrot kosztów (ok. 30%) może budzić wątpliwości, jednak 80-procentowy wkład finansowy instytucji publicznych (władz różnego szczebla) pozwolił już w 2008 roku objąć nim 851 milionów uczestników, co stanowi 91,5% mieszkańców wsi⁹⁹.

Mimo wyasygnowania znaczących środków na potrzeby wdrażania WDS niedobór kapitału jest ciągle istotnym czynnikiem ograniczającym rozwój prowincji zachodnich Chin. Ewentualne zniwelowanie luki finansowej jest trudne, ponieważ władze lokalne są w dużej mierze uzależnione od wspomnianych wyżej środków centralnych. Struktura inwestycji w środki trwale potwierdza duży stopień uzależnienia od krajowych czynników politycznych, a jednocześnie marginalny udział zagranicznych funduszy w zachodnich prowincjach w stosunku do pozostałych regionów. Ze względu na niższą stopę zwrotu z inwestycji i mniej atrakcyjne środowisko prowincje objęte WDS mają problem z przyciągnięciem nie tylko wystarczającej ilości kapitału zagranicznego, ale także kapitału krajowego pochodzącego z innych chińskich regionów (zarówno publicznego, jak i prywatnego). Mało tego, w zachodnich regionach można odnotować odpływ kapitału. Dane lokalnych roczników statystycznych wskazują, iż relacja kredytów do depozytów bankowych w zachodnich Chinach spada z roku na rok. I tak przykładowo w 1990 roku było to 125,3%, podczas gdy w 2010 roku 69,5%. W przypadku takich prowincji, jak Tybet (23,27%),

⁹⁸ Yao Yang, *The political economy of government policies toward regional inequality in China*, [w:] Yukon Huang, Alessandro Magnoli Bocchi (red.), *Reshaping Economic Geography in East Asia*, Washington 2009, s. 231.

⁹⁹ Shenggen Fan, Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *China's regional...*, op. cit., s. 52.

Xinjiang (56,06%) i Shanxi (60,85%), wskaźniki były znacznie niższe od średniej dla regionów zachodnich¹⁰⁰.

Generalnie projekty infrastrukturalne realizowane w ramach WDS przyczyniły się do poprawy warunków gospodarowania, podniesienia jakości życia, częściowo wzrostu konkurencyjności, dzięki czemu znaczenie regionu systematycznie się poprawia. Jednakże wiele projektów budowlanych, które zostały sfinansowane ze środków krajowych, było stosunkowo słabo osadzonych w realiach lokalnych gospodarek zachodnich prowincji. Jeśli wziąć pod uwagę przykłady projektów przesyłu energii elektrycznej czy gazu ziemnego z zachodu na wschód, były to projekty przynoszące duże korzyści wschodnim prowincjom. Większość wykonawców, dostawców sprzętu i wytwórców materiałów, a także myśl techniczna pochodziły spoza zachodnich prowincji. Rola miejscowej przedsiębiorczości sprowadzała się do zapewnienia materiałów pomocniczych, udostępnienia niewykwalifikowanej siły roboczej. Skutek jest taki, iż zachodnie prowincje stosunkowo mało skorzystały z tych inwestycji, a przeznaczyły na nie sporo swoich terenów¹⁰¹. Obecne zalecenia odnoszące się do wsparcia rozwoju zachodnich prowincji stawiają na wspieranie innowacji, w tym naukowych i technologicznych, oraz wsparcie nowoczesnego systemu przemysłowego rozumianego jako nasycenie technologią informatyczną gospodarek zachodnich Chin. Głównie chodzi tutaj o rozwój nowych branż, w których technologie informatyczne odgrywają kluczową rolę, tj. „Internet plus edukacja”, „Internet plus opieka medyczna”, „Internet i turystyka”¹⁰². Rozumiejąc, iż innowacja jest obecnie uznawana za główny paradygmat wzrostu, należy zauważyć, iż rozwój tych branż wymaga wykwalifikowanych pracowników, a jednocześnie dziedziny te wnoszą stosunkowo niewielki wkład w zatrudnienie na zachodzie. Biorąc pod uwagę jakość zasobów ludzkich i podaż kwalifikacji, należy zaznaczyć, iż nie do końca odpowiada to budowaniu zdolności do endogenicznego i niezależnego wzrostu. Realizacja powyższych, skądinąd słusznych postulatów, może przyczynić się do konieczności skorzystania z zewnętrznych zasobów, podobnie jak niemal 2 dekady temu do realizacji projektów budownictwa infrastrukturalnego.

Powyższe stwierdzenia potwierdzają także doświadczenia kilku zachodnich prowincji w rozwoju zaawansowanych technologii. Otóż stworzono w nich tzw. obszary zawansowanych i nowych technologii (np. *Xi'an High and New Technology Area*), w tym liczne parki naukowe, które miały przyspieszyć zdolności

¹⁰⁰ Lu Zheng, Deng Xiang, *Regional Policy...*, op. cit., s. 26.

¹⁰¹ Liancheng He, Huiqin Yao, Zhangyong Xu, Lixiong Cai, Shuwei An, *Economic Development in Western China: A Ten-Year Review*, [w:] Huiqin Yao, Zhangyong Xu (red.), *Redevelopment of Western China*, Singapore 2017, s. 49.

¹⁰² *Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu xin shidai tuijin xibu da kaifa xingcheng xin geju de zhidao yijian* (中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见), http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/17/content_5512456.htm (dostęp: 20.03.2021).

innowacyjne w kontekście ograniczonych zasobów, co miało przełożyć się na rozwój wysokiej jakości. Faktycznie ogólna zdolność innowacyjna znacznie się poprawiła, należy jednak wziąć pod uwagę, iż miało to miejsce przy niskich warunkach początkowych, przez co inwestycje tego typu w niewielkim stopniu przełożyły się na ogólną produkcję w skali krajowej. W porównaniu ze wschodnimi Chinami branża innowacyjna są nadal bardzo słabo rozwinięte i mają ograniczony wpływ na budowę regionalnego systemu innowacji. Jednym z problemów, na który należy zwrócić uwagę, jest niedostateczna współpraca między działalnością sfery badawczo-rozwojowej a przemysłem. W prowincjach zachodnich badania prowadzone są w kolegiach i krajowych instytutach, podczas gdy duże przedsiębiorstwa nie posiadają afiliowanych instytucji badawczo-rozwojowych. Badania i produkcja są zatem od siebie odseparowane, przez co nieliczne wyniki badań prowadzą ostatecznie do powstania produktu¹⁰³.

Niski poziom innowacyjności zachodnich prowincji można sprowadzić do 4 wymiarów. Po pierwsze, wpływ sektora naukowo-technicznego na ogólny rozwój jest ograniczony. Wskaźniki dotyczące potencjału naukowego plasują się na niskim poziomie, niewiele osób trudni się nauką, liczba osób zaangażowanych w B+R przypadająca na milion mieszkańców jest niska w porównaniu z innymi częściami kraju. Po drugie, ciągle utrzymują się tam niska jakość systemu edukacji, niewystarczające warunki do wspierania talentów, niedobór kompetencji, czyli ogólnie niski poziom wykształcenia ludności. Po trzecie, efekty działalności sfery badawczo-rozwojowej są niezadowalające, co przejawia się chociażby we wciąż niewielkiej liczbie patentów w zachodnich Chinach (252 na milion mieszkańców w 2019 roku, por. tabela 24). Po czwarte, przemysł zaawansowanych i nowych technologii jest słabo rozwinięty. Firmy technologiczne są słabo rozwinięte, o czym świadczą nie tylko niskie obroty tych podmiotów gospodarczych, ale także wydatki przedsiębiorstw na działalność B+R. W przypadku prowincji zachodnich jest to 407 juanów na mieszkańca, podczas gdy w prowincjach wschodnich jest to 1615 juanów. Powoduje to, iż ten istotny w innych częściach świata, a nawet w innych chińskich prowincjach sektor nie jest w stanie napędzać rozwoju społeczno-gospodarczego zachodnich Chin¹⁰⁴. Przykładem mogą być obecnie na świecie wiodące branże innowacyjne, takie jak sztuczna inteligencja, masowe przetwarzanie danych. Chiny są jednym z najbardziej aktywnych krajów w tym zakresie, w 2018 roku sektor ten wyceniono na 1,311 biliona juanów, co stanowiło ok. 60% inwestycji na świecie, jeśli chodzi

¹⁰³ Liancheng He, Huiqin Yao, Zhangyong Xu, Lixiong Cai, Shuwei An, *Economic Development...*, op. cit., s. 50.

¹⁰⁴ Huiqin Yao, Zhangyong Xu, Min Wang, Peng Geng, Kai Li, *Evaluation Report on the Competitiveness of Western Chinese Provinces*, [w:] Huiqin Yao, Zhangyong Xu (red.), *Redevelopment...*, op. cit., s. 148.

Tabela 24. Podstawowe wskaźniki innowacyjności zachodnich prowincji w kontekście pozostałych makroregionów (dane za 2019 rok)

Wskaźnik	Prowincje zachodnie	Prowincje centralne	Prowincje wschodnie
Liczba pracowników B+R (na mln mieszkańców)	779	1435	3807
Wydatki na B+R w przedsiębiorstwach przemysłowych (na mieszkańca w juanach)	407	678	1615
Projekty badawcze przedsiębiorstw (na mln mieszkańców)	154	265	724
Liczba zgłoszeń patentowych (na mln mieszkańców)	252	450	1311

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

o sztuczną inteligencję. Mimo to na ok. 4 tysiące przedsiębiorstw jedynie kilka firm ulokowanych jest na obszarze prowincji zachodnich¹⁰⁵.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż wdrażanie WDS przyczyniło się do zdynamizowania zjawisk mających na celu podniesienie poziomu konkurencyjności. Siła gospodarcza prowincji zachodnich systematycznie się poprawia, a tempo wzrostu głównych wskaźników jest wyższe niż dla całego kraju. Średni roczny dochód mieszkańców miast i wsi w Chinach i regionie wschodnim wzrósł o ponad 10% w 2015 roku, a regionalny PKB stanowił 20,1% całego kraju¹⁰⁶. Nie przedłożyło się to na wyrównanie dysproporcji między zachodnimi prowincjami a resztą kraju. Badania ogólnej konkurencyjności gospodarczej poszczególnych regionów nie pozostawiają wątpliwości, iż mamy tutaj do czynienia z dużym zróżnicowaniem wśród wszystkich 31 prowincji. Jeśli średni poziom konkurencyjności w kraju wyniósł 39,4 punktu, to w prowincjach objętych WDS było to jedynie 32,9 punktu w 2014 roku. Wypada dodać, iż w niektórych prowincjach zachodnich wyniki odbiegały znacząco od średniej (np. Tybet – 28,3%), tylko w jednym regionie ogólna konkurencyjność przekraczała średnią dla całego kraju (Sichuan – 40,1 punktu)¹⁰⁷.

Należy zwrócić uwagę, iż sytuacja stopniowo ulega zmianie, tzn. prowincje objęte WDS podnoszą w niektórych aspektach konkurencyjność szybciej aniżeli regiony nadbrzeżne. Podobnie jest także z niektórymi wskaźnikami makroekonomicznymi. Pomimo iż dynamika wzrostu jest wyższa aniżeli przykładowo w prowincjach wschodnich w trakcie trwania ostatnich 2 Planów Pięcioletnich,

¹⁰⁵ Deloitte, *Rising innovation in China, China Innovation ecosystem development Report 2019*, wrzesień 2019, s. 30–32, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/innovation/deloitte-cn-innovation-china-innovation-ecosystem-report-en-191101.pdf> (dostęp: 20.03.2021).

¹⁰⁶ Guojia fazhan..., op. cit.

¹⁰⁷ Jianping Li, Minrong Li, Yanjing Gao, Jianjian Li, Hongwen Su, Maoxing Huang, *China's Provincial Economic Competitiveness and Policy Outlook for the 13th Five-year Plan Period (2016–2020)*, Singapore 2018, s. 4, 9.

na południu prowincje zachodnie są dalekie od dogonienia średniej krajowej, nie mówiąc już o bogatych prowincjach wschodnich. Występujące dysproporcje zaobserwować można w wielu dziedzinach, takich jak środowisko naturalne, baza przemysłowa, etap rozwoju, jakość zasobów ludzkich, otwartość gospodarcza danego regionu czy nawet sposób zarządzania publicznego¹⁰⁸. Jako ilustracja mogą posłużyć dysproporcje między prowincjami zachodnimi a wschodnimi, które wciąż się pogłębiają, gdy weźmiemy pod uwagę średnie PKB *per capita* czy dochód na mieszkańca. Jest tak, ponieważ wspomniana różnica PKB *per capita* wzrosła z 31 394 juanów w 2013 roku do 43 476 juanów w 2018 roku. Analogiczne zjawisko odnośnie do prowincji objętych WDS ma miejsce także w stosunku do średniej krajowej, choć odnotować można mniejszą skalę zjawiska. I tak różnica PKB *per capita* wzrosła z 11 486 juanów w 2013 roku do 15 882 juanów w 2018 roku (tabela 25). Wszystko to przy wzmożonych wydatkach, także z budżetu centralnego, w celu poprawy sytuacji gospodarczej i szans rozwojowych biednych prowincji zachodnich w ramach WDS.

Tabela 25. Wymiary dysproporcji rozwojowych prowincji objętych WDS w układzie krajowym oraz wewnątrzregionalnym

Wyszczególnienie	PKB <i>per capita</i> w juanach		Dochód na mieszkańca w juanach (miasto)	
	2018	2013	2018	2013
Średnia dla prowincji WDS	49 371	35 909	33 098	21 878
Średnia dla prowincji wschodnich*	92 848	67 303	46 496	31 183
Średnia dla ChRL	65 253	47 396	37 750	25 279
Różnica: ChRL – prowincje WDS	15 882	11 486	4 653	3 401
Różnica: prowincje wschodnie – prowincje WDS	43 476	31 394	13 398	9 305
Różnica: średnia WDS – prowincja o najniższym wskazaniu	18 035	12 758	9 947	2 005
Wielokrotność (wartość max./min.) dla prowincji WDS	2,1	2,9	1,3	1,3
Odchylenie standardowe dla prowincji WDS	11 661	12 342	2 374	1 673
Liczba prowincji WDS poniżej średniej	7	8	5	6

* Do kategorii prowincji wschodnich stosownie do klasyfikacji chińskiej statystyki publicznej zaliczono następujące prowincje: Pekin, Tianjin, Hebei, Liaoning, Szanghaj, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong, Hainan.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

Rosnącym wskaźnikom PKB *per capita*, jak również dochodu rozporządzalnego na osobę w stosunku do innych prowincji – np. wschodnich – towarzyszy wzrost dysproporcji między poszczególnymi 12 prowincjami objętymi WDS.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 144.

Dane statystyczne (tabela 25) nie są jednoznaczne, ale między poszczególnymi prowincjami WDS postępuje częściowy wzrost dysproporcji, jeśli chodzi o dochody mieszkańców miast oraz PKB *per capita*, biorąc pod uwagę osiągnięte przez poszczególne prowincje skrajne wyniki dla całej grupy prowincji objętych WDS. Porównywanie wartości skrajnych nie jest wystarczająco precyzyjne, ale odpowiada na postulat rozwoju skoordynowanego, formułowanego nie tylko w ramach WDS, ale także w poszczególnych Planach Pięcioletnich. Głównymi motorami rozwoju prowincji WDS są miasta oraz okręgi przemysłowe, więc różnice można tłumaczyć rozwojem biegunów wzrostu zgodnie z podejściem proponowanym w kolejnych edycjach WDS. Czas pokaże, czy rozwój biegunów spowoduje rozprzestrzenienie się wzrostu także na inne, mniejsze ośrodki. Warto przy tym pamiętać, że miasta znajdują się na różnym etapie rozwoju, co potwierdza wzrost wskaźnika odchylenia standardowego dla dochodów rozporządzalnych mieszkańców miast między 2013 a 2018 rokiem, tj. z 1673 do 2374. Oznacza to, iż wzrasta liczba regionów, których dochody odbiegają od średniej dla wszystkich prowincji objętych WDS. Wypada także zaznaczyć, iż dysproporcje rozwojowe zarówno w ujęciu PKB *per capita*, jak i dochodów są dość istotne, jeśli porównać liczbę prowincji osiągających w obu przypadkach wartości poniżej średniej dla wszystkich prowincji objętych WDS.

W 12 prowincjach prawie połowa mieszkańców miast nie osiąga dochodów równych średniej wszystkich prowincji WDS. Nieco gorzej prezentuje się sytuacja w odniesieniu do PKB *per capita*, gdzie tylko w 2018 roku aż 7 na 12 prowincji nie osiągało wartości średniej dla wszystkich regionów WDS. Stanowi to kolejny przejaw braku zrównoważenia rozwoju poszczególnych prowincji w ramach badanej grupy. W konsekwencji należy stwierdzić, iż regiony objęte WDS doświadczają wysokiego poziomu dysproporcji rozwojowych, podobnie jak prowincje w innych częściach kraju¹⁰⁹. Podobne spostrzeżenia można odnotować na podstawie Indeksu Theila, który używany jest przede wszystkim do pomiaru nierówności ekonomicznych (ale także innych zjawisk ekonomicznych). Wskaźnik oparty na realnym PKB *per capita* prowincji zachodnich wzrósł z 0,031 w 2000 roku do 0,065 w 2010 roku¹¹⁰. Odnotować można fakt, iż przez ponad 2 dekady dość intensywnego wsparcia dysproporcje rozwojowe mają tendencję wzrostową. Wyzwaniem nadal więc pozostaje realizacja postulatu zrównoważonego rozwoju między regionami, w tym wzmocnienie koordynacji. Początkowe postępy w inwestycjach transportowych, następnie realizacja projektów środowiskowych i zintegrowane planowanie przemysłowe nie wykluczyły poważnych dysproporcji, o czym świadczy koncentracja rozwoju na głównych miastach, przy jednoczesnym osłabieniu mniejszych ośrodków. Problemem nadal pozostaje napływ ludności do miast na dużą skalę, brak przestrzegania

¹⁰⁹ Shenggen Fan, Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *China's regional...*, op. cit., s. 47–56.

¹¹⁰ Lu Zheng, Deng Xiang, *Regional Policy...*, op. cit., s. 258.

standardów ekologicznych, co powoduje degradację środowiska miejskiego (np. zanieczyszczenie powietrza czy niedobór wody). Przytłaczający wpływ głównych miast pogłębia nierównowagę w rozwoju. Stąd istnieje konieczność współpracy na różnych poziomach i w różnych obszarach, zwłaszcza między miastami a regionami¹¹¹.

Inną kwestią jest restrukturyzacja przemysłu. To prawda, iż w ostatnich latach zachodnie prowincje podążały ścieżką restrukturyzacji produkcji przemysłowej. Miało to miejsce m.in. za pomocą stref ekonomicznych czy parków przemysłowych. W tym celu w każdej niemal edycji WDS wskazywano na kluczowe dla rozwoju branże (także produkcyjne). Rozwinięto czołowe przedsiębiorstwa z branży lotniczej, atomowej, nowy przemysł materiałowy, IT, ciężki sprzęt, przemysł samochodowy i chemiczny w regionie Chengdu–Chongqing; przemysł cukrowniczy w Guangxi; przemysł tytoniowy, bioprodukty i hydroenergetykę w Yunnan i Guizhou; awiację i aeronautykę, integrację optyczną, mechaniczną i elektryczną, elektronikę i przemysł maszynowy w Xi'an; metale nieżelazne, metale rzadkie w Lanzhou; oraz energię, metale nieżelazne i metale ziem rzadkich w regionie Hohhot–Baotou–Yinchuan. Podział pracy został udoskonalony, przemysłowy łańcuch wartości poszerzony, a udział w rynku i konkurencyjna wydajność stale się poprawiała¹¹². Mimo to wkład sektora przemysłowego i usługowego w zatrudnienie jest niski, i to pomimo faktu, iż wnosi istotny udział w wartości dodanej PKB. Ponad połowa siły roboczej jest zatrudniona w przemyśle podstawowym. Do tego należy zwrócić uwagę, iż występuje dość nierównomierny rozkład gałęzi przemysłu w prowincjach zachodnich, gdzie większość gałęzi przemysłu znajduje się w prowincjach Sichuan, Shaanxi i Guangxi. Inne regiony nie znalazły jeszcze odpowiednich wiodących branż, które zapewniłyby im przewagę komparatywną. Ponadto występują słabo rozwinięte branże usługowe, takie jak logistyka i finanse, które nie mogą sprostać szybkiemu rozwojowi przemysłu wytwórczego. Nieefektywny rozwój zasobów spowodował częściową niegospodarność i degradację środowiska naturalnego¹¹³.

¹¹¹ Jianping Li, Minrong Li, Yanjing Gao, Jianjian Li, Hongwen Su, Maoxing Huang, *China's Provincial...*, op. cit., s. 144–146.

¹¹² Liancheng He, Huiqin Yao, Zhangyong Xu, Lixiong Cai, Shuwei An, *Economic Development...* op. cit., s. 43.

¹¹³ Lu Zheng, Deng Xiang, *China's...*, op. cit., s. 18–20.

Rozdział 5

Znaczenie wybranych instrumentów polityki regionalnej w działaniu

5.1. Inwestycje publiczne jako element podnoszenia konkurencyjności i wyrównywania dysproporcji

Praktyka wspierania konkurencyjności regionów poprzez odpowiednią postawę władz publicznych pozostaje niekwestionowana¹. Mowa tutaj o stosownej polityce, która bardzo często daje się sprowadzić do inwestycji pobudzających zdolności danego obszaru do rozwoju, tj. najczęściej wydatkowania kapitału w celu osiągnięcia korzyści materialnych i niematerialnych. Inwestycje publiczne umożliwiają budowanie podstaw konkurencyjności danej jednostki terytorialnej. Zadanie to najczęściej stawia się przed władzami zarówno centralnymi, jak i subnarodowymi (regionalnymi, lokalnymi). Oznacza to, iż inwestycje publiczne, chociaż różnią się od siebie zakresem oddziaływania, mają nadal wspólny mianownik, którym jest świadomy i celowy wybór realizowanych przedsięwzięć oraz źródeł finansowania. W tym znaczeniu poszczególne szczeble władzy występują w roli inwestora, dlatego można wnioskować o ich uprawnieniu do podejmowania decyzji w zakresie inwestycji. Hierarchiczny charakter chińskiego systemu politycznego mocno determinuje postawy władz lokalnych, aczkolwiek bez aktywności tych podmiotów nie udałooby się osiągnąć postępu także w rozwoju inwestycji publicznych. Biorąc pod uwagę olbrzymie dysproporcje rozwojowe między poszczególnymi regionami w Państwie Środka, inwestycje publiczne mogą stanowić istotny instrument niwelowania wspomnianych dysproporcji².

Podobnie jak w innych dziedzinach polityk publicznych, tak i w przypadku inwestycji infrastrukturalnych odnotować należy dominującą rolę władzy centralnej. Jednak centralna kontrola państwa uległa pewnej modyfikacji w kierunku wielopoziomowych partnerstw na rzecz realizacji inwestycji

¹ Fumitoshi Mizutani, Tomoyasu Tanaka, *Productivity effects and determinants of public infrastructure investment*, „The Annals of Regional Science” 2010, t. 44, s. 493–521.

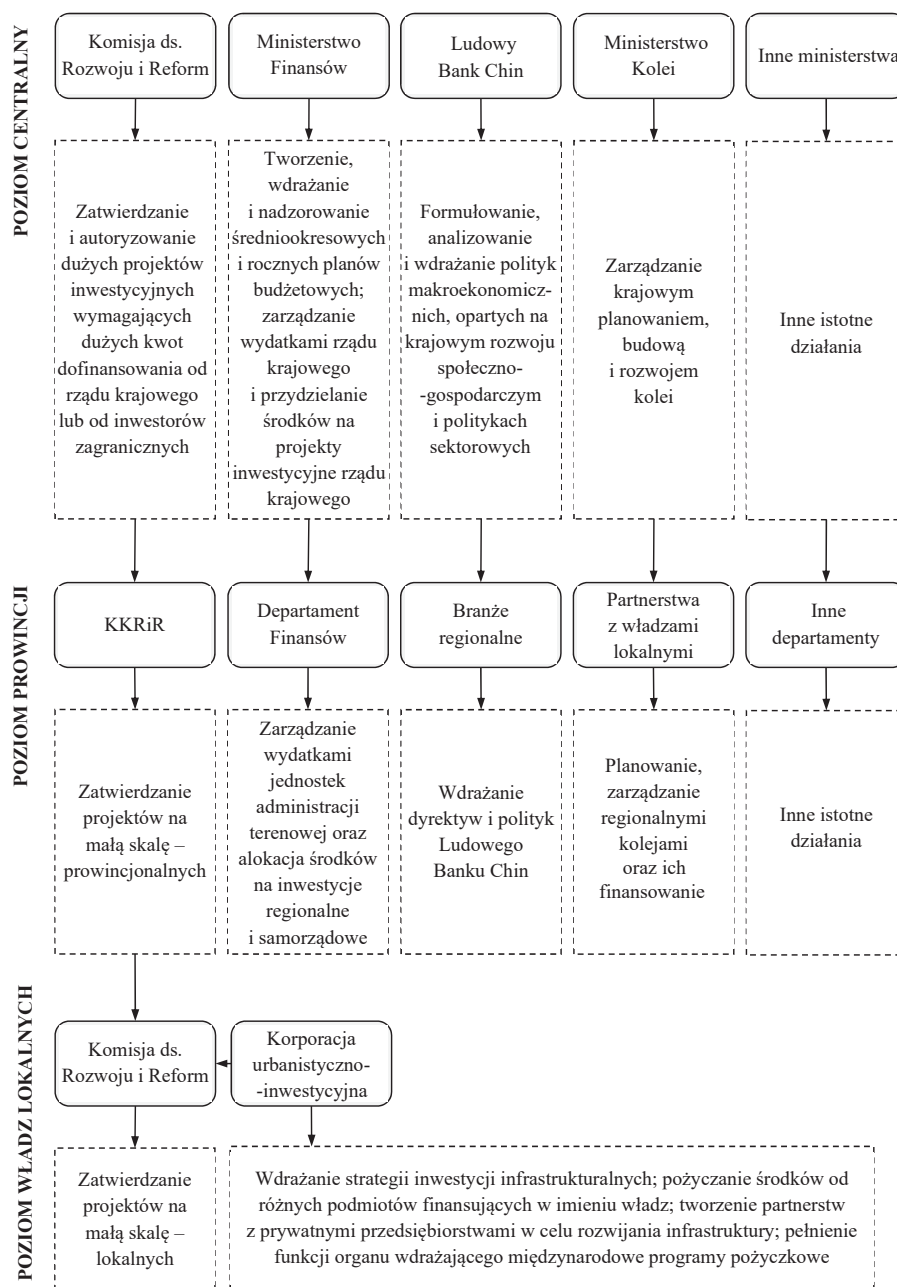
² Kim Andrews, James Swanson, *Does Public Infrastructure Affect Regional Performance?*, „Growth and Change” 1995, t. 26, nr 2, s. 204–216.

infrastrukturalnych. Odbyło się to za pośrednictwem wielu regulacji państwowych. I tak przyznano władzom terenowym prawo do rozpatrywania i zatwierdzania projektów inwestycyjnych oraz określono podział zadań między rządem centralnym a władzami terenowymi. Krajowe i regionalne inwestycje infrastrukturalne pozostają w gestii Pekinu, natomiast lokalne stanowią prerogatywę władz miejscowych. Przykładowo w 2004 roku decyzją Rady Państwowej określono zakres odpowiedzialności władz centralnych w ponadregionalnych projektach oraz projektach o znaczeniu krajowym. Na mocy tych postanowień uproszczono system zatwierdzania projektów krajowych, ograniczając w ten sposób odgórną interwencję administracyjną. Władze miejscowe otrzymały też szerszy zakres uprawnień do podejmowania decyzji inwestycyjnych, a podmioty niepaństwowe – zachętę do udziału w rozwoju infrastruktury. Co więcej, władze miejscowe różnych szczebli same zaczęły tworzyć wiele firm inwestycyjnych³.

Centralizacja systemu politycznego implikuje fakt, iż inwestycje infrastrukturalne były realizowane przez długi czas według centralnej strategii rozwoju. Polegała ona m.in. na rozbudowie ciężkiego przemysłu (zwłaszcza do początku lat dwutysięcznych) oraz dążeniu do samowystarczalności poszczególnych prowincji. Oba wskazane elementy wywarły znaczący wpływ na kształt i wyposażenie infrastrukturalne, zwłaszcza transportowe. Od początku otwarcia się Chin na świat źródła finansowania rozwoju infrastruktury były zdywersyfikowane i obejmowały wydatki władz lokalnych, pożyczki organizacji międzynarodowych oraz kapitał zagraniczny. Jednak proces decentralizacji, który towarzyszył przejściu Chin na gospodarkę rynkową, miał negatywny wpływ na rozwój infrastruktury na poziomie regionalnym. Z jednej strony władze lokalne, mając lepsze informacje o lokalnych uwarunkowaniach i preferencjach, generalnie dokonały reorientacji wysiłków w celu zaspokojenia popytu na dobra publiczne. W szczególności dotyczyło to sieci drogowej, która została rozbudowana zgodnie z lokalnymi potrzebami, np. we wschodnich prowincjach. Z drugiej strony większa autonomia przyznana władzom lokalnym na każdym szczeblu hierarchii administracyjnej przyniosła nieoczekiwane skutki dla poziomu zaopatrzenia w infrastrukturę, gdyż władze te zwracały mniejszą uwagę na inwestycje transportowe czy telekomunikacyjne. Stało się tak, ponieważ były za bardzo zaangażowane w podnoszenie zdolności przemysłowych. Doprowadziło to na początku lat 90. XX wieku do sytuacji, w której braki infrastruktury były tak poważne, iż wymagały znaczącego wysiłku inwestycyjnego⁴. Od tego czasu inwestycje w infrastrukturę są swego rodzaju znakiem rozpoznawczym chińskiej transformacji społeczno-gospodarczej.

³ Yanyan Chen Jiang Xu, *Infrastructure Investment in China: From Central Monopoly to Multi-Level Partnership*, „Asian Geographer” 2010, t. 27, nr 1–2, s. 114.

⁴ Sylvie Démurger, *Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China?*, „Journal of Comparative Economics” 2001, t. 29, nr 1, s. 98.



Schemat 12. Struktura instytucjonalna inwestycji infrastrukturalnych w Chinach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Yanyan Chen Jiang Xu, *Infrastructure Investment in China: From Central Monopoly to Multi-Level Partnership*, „Asian Geographer” 2010, t. 27, nr 1–2, s. 115.

Na szczeblu centralnym wiele podmiotów jest zaangażowanych w inwestycje infrastrukturalne. Należą do nich KKRiR, Ministerstwo Finansów, Ludowy Bank Chin oraz ministerstwa branżowe, w tym Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Kolei (MOR), Ministerstwo Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i Wsi, Ministerstwo Przemysłu Informacyjnego, Ministerstwo Ziemi i Zasobów, Ministerstwo ds. Ochrony Środowiska i Ministerstwo Zasobów Wodnych. Struktura instytucjonalna na szczeblu regionalnym jest pod wieloma względami podobna do struktury na szczeblu centralnym. Komitet partyjny i przedstawiciele władz prowincji podejmują kluczowe decyzje (np. komisja rozwoju i reform, komisja budowlana i inne wydziały związane z infrastrukturą na poziomie prowincji). Należy zaznaczyć, iż nie wszystkie instytucje funkcjonalne są konfigurowane na poziomie lokalnym. Na przykład krajowe oddziały kolejowe w ramach MOR nie są zorganizowane na podstawie jurysdykcji prowincjonalnej. MOR tworzy partnerstwa z władzami terytorialnymi w ramach schematów korporacyjnych. Na przykład Guangzhou Railway Group (*Guangtie*) była pierwszym przedsiębiorstwem kolejowym w Chinach. Podlega ona MOR, ale działa jako niezależny podmiot gospodarczy z własnym statusem prawnym i jest odpowiedzialna za własne zyski i straty. Władze prowincjonalne i duże gminy mogą posiadać własne korporacje projektowe występujące jako przedstawiciele inwestorów, a także głównego akcjonariusza zarządzającego infrastrukturą na poziomie prowincji, np. Guangdong Railway Construction Investment Corporation (*Shengtietou*)⁵.

Należy zaznaczyć, iż decyzje dotyczące inwestycji infrastrukturalnych są zazwyczaj częścią planowania społeczno-gospodarczego i sektorowego na różnych poziomach władzy. Na szczeblu centralnym KKRiR odgrywa istotną rolę ze względu na to, że jest odpowiedzialna za koordynację inwestycji infrastrukturalnych. Instytucja ta odpowiada za udzielenie zgody na duże projekty inwestycyjne, które wymagają wsparcia ze strony władz centralnych lub inwestorów zagranicznych, stosownie do upoważnienia Rady Państwowej, i ich zatwierdzanie. Zatwierdzenie projektu jest kluczową procedurą w procesie wdrażania planu. U podstaw tej procedury leży zapewnienie, że program inwestycyjny i wydatki publiczne są zgodne z krajową strategią inwestycyjną i ustawodawstwem, a projekt spełnia określone kryteria (np. gospodarcze, społeczne, środowiskowe i finansowe). Poziom uprawnień KKRiR do wydawania pozwoleń na projekty zależy od wielkości inwestycji. Ogólnie rzecz biorąc, projekty przekraczające 7,3 miliona dolarów muszą przejść proces przeglądu i zatwierdzenia przez KKRiR. Mniejsze projekty, np. o znaczeniu regionalnym, podlegają zatwierdzeniu przez komisje ds. rozwoju i reform ułożone w poszczególnych prowincjach⁶.

⁵ Yanyan Chen Jiang Xu, *Infrastructure...*, op. cit., s. 114.

⁶ Ibidem, s. 115.

Tabela 26. Inwestycje w środki trwałe (z wyłączeniem wiejskich gospodarstw domowych) w kontekście PKB (w mld juanów)

Rodzaj	2017		2012		2007		2001	
	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB
Inwestycje centralne	2 586	3	2 376	4	1 316	5	658	6
Inwestycje lokalne	60 579	73	34 109	63	10 429	39	2 341	21
PKB	83 203	100	53 858	100	27 009	100	11 086	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0103> (dostęp: 9.11.2021).

Władze publiczne centralne i lokalne pozostają bardzo aktywne, jeśli chodzi o inwestycje w środki trwałe⁷. Inwestycje centralne to projekty realizowane przez przedsiębiorstwa, instytucje, jednostki administracyjne, które znajdują się pod bezpośrednim kierownictwem i zarządzaniem Rady Państwowej oraz komisji krajowych, ministerstw, agencji i dużych państwowych korporacji. Różne ministerstwa i departamenty Rady Państwowej przygotowują i wdrażają plany za pośrednictwem ujednoliconej organizacji lub komisji niższego szczebla, które obejmują departamenty bezpośrednio podlegające rządowi centralnemu. Ze względu na rozległe terytorium Chin nie dziwi fakt, iż inwestycje publiczne na poziomie lokalnym wielokrotnie przekraczają wartość inwestycji centralnych, np. w 2017 roku stanowiły 95% ogólnej wartości. Inwestycje lokalne to m.in. projekty budowlane realizowane przez różne instytucje pod bezpośrednim kierownictwem i zarządem władz regionalnych (prowincja) lub lokalnych (powiat, gmina, miasto). Należy zwrócić uwagę na rosnące znaczenie inwestycji lokalnych oraz inwestycji centralnych w relacji do PKB. Tylko w 2001 roku inwestycje lokalne wyniosły 2,341 biliona juanów, co stanowiło 21% PKB, podczas gdy w 2017 roku wyniosły już 60,579 biliona juanów i stanowiły aż 73% PKB. Obrazuje to nie tylko w pewnym sensie decentralizację finansów publicznych, ale także olbrzymi nacisk na władze lokalne. Biorąc pod uwagę powyższe tendencje, zapowiadane przez KPCh równoważenie rozwoju w ramach kolejnych edycji Planów Pięcioletnich będzie się odbywać za pomocą działań właśnie władz regionalnych i lokalnych. To z kolei spowoduje jeszcze większy nacisk na lokalne finanse publiczne.

Nie ma wątpliwości, iż w ostatnich 2 dekadach występują 3 główne źródła finansowania środków trwałych w Państwie Środka (tabela 27). Najważniejszym źródłem są tzw. środki własne, które tylko w 2017 roku stanowiły aż 65% środków przeznaczonych na środki trwałe. Z danych oficjalnych statystyk wynika, iż są to: środki na inwestycje w środki trwałe, otrzymane w okresie referencyjnym

⁷ Yanqing Jiang, Yunliang Jiang, Jinghai Zheng, *Investment in Infrastructure and Regional Growth in China. Emerging „Markets Finance and Trade”* 2020, t. 56, nr 9, s. 1942–1956.

przez jednostki inwestujące, w tym środki własne różnych przedsiębiorstw i instytucji lub środki pozyskane z innych jednostek niż fundusze finansowe: środki pożyczone od instytucji finansowych (w tym zagranicznych funduszy). Skoro głównym realizatorem inwestycji są władze subnarodowe (regionalne, lokalne), to należy założyć, iż duża część w tej kategorii to będą środki pozostające w dyspozycji właśnie władz prowincjonalnych lub lokalnych, a zatem dużej mierze środki publiczne. To kolejne potwierdzenie wysokiej aktywności władz w inwestycjach publicznych.

Tabela 27. Źródła finansowania środków trwałych (w mld juanów)

Źródło finansowania	2017		2012		2007		2001	
	wartość	%*	wartość	%*	wartość	%*	wartość	%
Budżet państwa	3 847	6	1 895	5	587	4	254	7
Pożyczki krajowe	7 243	11	5 159	14	2 304	15	723	19
Inwestycje zagraniczne	214	1	446	2	513	3	173	5
Własne fundusze	41 770	65	22 779	63	9 137	61	1 891	50
Inne	10 894	17	5 682	16	2 539	17	755	20
Razem	63 968	100	35 961	100	15 080	100	3 796	100

* Dane podawane w zaokrągleniu do pełnego procenta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

Enigmatycznie brzmiąca pozycja „własne fundusze” wymaga pewnego komentarza w kontekście pozostałych źródeł. Otóż środki własne to zasoby pochodzące z dochodów fiskalnych w zależności od poziomu administracyjnego, tj. regionalnego (prowincjonalnego czy też lokalnego). Udział władz subnarodowych w podatku stanowił pochodną kolejnych fal decentralizacji i centralizacji zachodzących w Państwie Środka od „otwarcia się na świat”⁸. Zwiększenie partycypacji władz subnarodowych w podatkach lokalnych w ramach procesu decentralizacji fiskalnej stanowiło istotną zachętę dla władz miejscowych do generowania większych dochodów w celu promowania rozwoju terytorialnego (w tym inwestycji infrastrukturalnych)⁹. Przykładowo reforma fiskalna z 1994 roku umożliwiła gminom pobieranie podatku od przedsiębiorstw, dając im możliwość rozwoju i handlu, co doprowadziło do ożywienia w budowie infrastruktury i promowania konkurencyjności terytorialnej w celu przyciągnięcia potencjalnych inwestorów. Od czasu otwarcia się na świat inwestycje w infrastrukturę przekształciły się z wyłącznej domeny kontrolowanej przez władze centralne w system negocjacji między władzami centralnymi a lokalnymi. Funkcje, które

⁸ Lin Shuanglin, *How to reform China's fiscal system?*, „China Economic Journal” 2020, t. 13, nr 1, s. 62–81.

⁹ Jean Oi, *Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China*, „World Politics” 1992, t. 45, nr 1, s. 99–126.

przed podjęciem reform były wyłącznie zarezerwowane dla rządu centralnego, obecnie ograniczają się w większym stopniu do władz lokalnych, a także do podmiotów rynkowych. Przyczyniło się to do powstania nowych partnerstw w zakresie rozwoju infrastruktury. Powyższe działania nie doprowadziły jednak ani do całkowitego odwrótu władz centralnych, ani do złagodzenia funkcji kontrolnych egzekwowanych przez Pekin¹⁰.

Drugim co do wielkości źródłem finansowania środków trwałych jest pozycja: Inne, która stanowiła 17% środków w 2017 roku. Są to zasoby, które nie zostały wymienione w pozostałych pozycjach, w tym także środki pozyskane od osób fizycznych w formie darowizn, a także przekazane od innych jednostek. Trzecim co do wielkości źródłem finansowania środków trwałych są pożyczki krajowe (11% w 2017 roku). Są to środki pożyczane przez jednostki realizujące inwestycje z banków, ale także z pozabankowych instytucji finansowych. Do tej kategorii należą też takie środki, jak: kredyty krajowe pozyskiwane przez wyższe władze, krajowe pożyczki specjalne (w tym pożyczki na węgiel zamiast ropy, pożyczki specjalne kopalń pracowniczych itp.), lokalne pożyczki finansowe organizowane przez specjalne fundusze, krajowe pożyczki rezerwowe, pożyczki krótkoterminowe itd. Analiza źródeł finansowania inwestycji publicznych w dużej mierze wskazuje na wzrastające znaczenie sektora finansów publicznych w nowych inwestycjach. Przy założeniu, iż duża część sektora finansowego ma charakter państwowy, zaangażowanie finansów publicznych staje się jeszcze bardziej widoczne. Warto także zwrócić uwagę na gwałtowny wzrost wartości inwestycji, który co 5 lat niemal się podwaja. Władze, chcąc podtrzymać wysoki wzrost gospodarczy, podejmują działania mające na celu stymulację gospodarki. Dane z 2012 roku, w kontekście danych z 2007 roku, wskazują na wysoki wzrost, zwłaszcza jeśli chodzi o środki własne. W wyniku spowolnienia chińskiej koniunktury gospodarczej w 2008 roku na skutek światowego kryzysu gospodarczego władze w Pekinie podjęły się realizacji znaczącego pakietu stymulującego chińską gospodarkę poprzez dodatkowe inwestycje w obszarze infrastruktury. Nadal otwarte pozostaje pytanie, jak długo, w pięcioletnich okresach, Państwo Środka będzie w stanie niemal podwajać wydatki na inwestycje w środki trwałe.

Trzeba zauważyć, że procesie rozwoju regionalnego nie bez znaczenia pozostaje sektor prywatny, który prowadząc działalność gospodarczą, tworzy miejsca pracy i wzmacnia pozycję konkurencyjną danej jednostki terytorialnej. Stąd w procesie kształtowania inwestycji publicznych przez władze publiczne brane są pod uwagę nie tylko ogólne priorytety polityczne, ale także okoliczności związane z możliwością przyciągnięcia podmiotów gospodarczych. Jednak sposoby przyciągania podmiotów gospodarczych na obszary słabo rozwinięte gospodarczo nie zostały wystarczająco zbadane na gruncie chińskim. Biorąc

¹⁰ Yanyan Chen Jiang Xu, *Infrastructure...*, op. cit., s. 109–126.

pod uwagę objaśniany wyżej chiński centralizm, można wyobrazić sobie bardzo ograniczone pole manewru władz lokalnych w tym zakresie. Rzeczywistość jednak mocno odbiega od tych domniemań.

Władze lokalne w procesie otwierania się Chin na świat, który wiązał się z urynkowaniem chińskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego, zostały postawione wobec kluczowego wyzwania. Polega ono na przyciąganiu do regionu lub struktury lokalnej kapitału nie tylko krajowego, ale także zagranicznego¹¹. Tutaj postawa władz lokalnych w zupełności odbiega od socjalistycznego ingerowania w gospodarkę w sposób wyłącznie nakazowy. Mimo hierarchicznej struktury administracyjnej, charakteryzującej się ścisłym nadzorem władz zwierzchnich, w kwestiach wspierania przedsiębiorczości władze lokalne otrzymały dość dużą swobodę. W procesie przyciągania inwestycji na swoim terenie zachowują się w sposób czysto wolnorynkowy. Władze lokalne w obliczu zażartej konkurencji, krajowej, jak i międzynarodowej, podejmują różne działania.

Jeśli władze lokalne potraktować jako swego rodzaju platformę do nawiązywania kontaktów gospodarczych, to niewątpliwie terenowe struktury władzy radzą sobie całkiem sprawnie. Przez lata umiejętnie wykorzystywały swoją przewagę polegającą na posiadaniu niemal nieograniczonej siły roboczej i tanich kosztów pracy. Co więcej, po kilku dekadach urynkowania chińskiej gospodarki mają już także cenne doświadczenia. Ma to swoje pozytywne konsekwencje, chociażby w zwiększeniu wskaźników dotyczących wzrostu, ale są też i negatywne. Urzędnicy, walcząc o inwestycje na swoim terenie, zanieczyszczają środowisko naturalne, nie spełniają też oczekiwań obywateli co do jakości życia. Postawę władz lokalnych można określić jako „platformę dla przedsiębiorczości” albo w sposób bardziej teatralny: „władza przygotowuje scenę, a firmy resztę przedstawienia, cały swój *show*”¹². Wygląda na to, iż poprawnie odczytano zadania władz lokalnych w kierunku stwarzania odpowiednich warunków dla przedsiębiorstw, tak aby mogły rozwijać swoją działalność i podnosić wartość świadczonych usług lub oferowanych produktów. Jednak ogólny zamiar wspierania przedsiębiorczości, przykładowo na poziomie lokalnym, jest powszechną praktyką niemal wszystkich jednostek administracyjnych na świecie. Ogół chińskich doświadczeń pozwala zwrócić uwagę na 3 aspekty, które realizowane są z powodzeniem przez władze terenowe i przynoszą sukcesy. Zaliczyć można do nich infrastrukturę, koordynowanie łańcucha przemysłowego oraz ustanowienie platform wymiany informacji¹³.

¹¹ Sandra Poncet, *Inward and Outward FDI in China*, [w:] David Greenaway, Chris Milner, Shujie Yao (red.), *China and the World Economy*, London 2010, s. 112–134; Stéphane Dees, *Foreign Direct Investment in China: Determinants and Effects*, „Economics of Planning” 1998, t. 31, s. 175–194.

¹² Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga Chin. Komunistyczna Partia Chin i chiński socjalizm*, Toruń 2018, s. 164.

¹³ Ibidem, s. 165.

Budowa infrastruktury, choć bywa to także przedmiotem kontrowersji¹⁴, w większości teorii rozwoju stanowi jedną z głównych rekomendacji w postaci inwestycji publicznych. Lokalne władze realizują inwestycje, których celem jest zapewnienie odpowiedniego zaplecza do wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Mowa tu o wodociągach, kanalizacji, sieci energetycznej, sieci drogowej i komunikacyjnej. Im lepiej rozwinięta infrastruktura, tym niższe są koszty produkcji i działalności ponoszone przez firmy, przez co ich wartość wzrasta¹⁵. Innym aspektem jest koordynacja łańcucha przemysłowego i logistycznego. Władze starają się utrzymywać wysokość produkcji, a równocześnie zapewniać ciągłość łańcucha dostaw. Odbyna się to m.in. dzięki budowie parków przemysłowych, rozwijaniu firm wspomagających, tzw. instytucji otoczenia biznesu, organizacji targów, wystaw. Są to niezbędne działania wspierające stały dialog w celu lepszej współpracy i wzajemnego biznesowego dopasowania. Władze lokalne wreszcie pełnią funkcję swego rodzaju platform wymiany informacji, nie tylko między podmiotami gospodarczymi, ale także w stosunku do samych przedsiębiorstw. Służy temu do pewnego stopnia planowanie, ponieważ pozwala na zapoznanie się podmiotów gospodarczych z perspektywami przyszłych inwestycji i kierunkami rozwoju przyszłej produkcji. Informacje dostarczane przez władze lokalne ograniczają poczucie niepewności i dają firmom, które planują działać na danym obszarze, podstawy do przewidywania stabilnej przyszłości.

Jednak skala chińskich inwestycji w infrastrukturę wzbudziła wiele pytań i kontrowersji nie tylko wśród ekonomistów, ale także wśród decydentów politycznych. Ciągłe aktualne pozostaje pytanie o znaczenie infrastruktury w wydajności prywatnych czynników produkcji i łącznej produkcji, wobec bardzo dużej aktywności państwa (w tym władz subnarodowych) w zakresie budowy infrastruktury. Z jednej strony zwolennicy rozbudowy infrastruktury twierdzą, że jest ona słabo rozwinięta i że inwestycje w nią na dużą skalę mogą pomóc Chinom uniknąć efektów domina globalnego spowolnienia gospodarczego i jeszcze bardziej przyspieszyć wzrost gospodarczy Chin w przyszłości. Z drugiej strony przeciwnicy rozbudowy uważają, że obecne jej zasoby już wyprzedzają rzeczywiste potrzeby gospodarki. Istnieje obawa, że zakrojony na tak szeroką skalę plan inwestycji infrastrukturalnych nie tylko doprowadzi do znacznego niewykorzystania infrastruktury w gospodarce, ale także zwiększy zadłużenie rządu

¹⁴ Johaness Bröcker, Petit Rietveld, *Infrastructure and regional development*, [w:] Roberta Capello, Peter Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham–Northampton 2010, s. 152–181; Alfredo Minerva, Gianmarco Ottaviano, *Endogenous growth theories: agglomeration and transportation costs*, [w:] ibidem, s. 86–99; David Alan Aschauer, *Is public expenditure productive?*, „Journal of Monetary Economics” 1989, t. 23, nr 2, s. 177–200; Sylvie Démurger, *Infrastructure...*, op. cit., s. 95–117.

¹⁵ Catherine J. Morrison, Amy Ellen Schwartz, *State Infrastructure and Productive Performance*, „American Economic Review” 1996, t. 86, nr 5, s. 1095–1111.

i narazi władze na duże ryzyko fiskalne w przyszłości¹⁶. Dylemat ten nabiera dodatkowego wydźwięku w świetle faktu, iż kosztem jest nie tylko wytworzenie infrastruktury, ale także jej utrzymanie¹⁷. Innymi słowy, tak często podnoszony postulat publicznych inwestycji infrastrukturalnych zamiast podnieść popyt, może przyczynić się do załamania wzrostu gospodarczego. Bez jego spełnienia nie będzie możliwe realizowanie wizji jakościowego rozwoju.

Wkład infrastruktury w wydajność prywatnych czynników produkcji i łącznej produkcji jest przedmiotem dyskusji w Państwie Środka. W szczególności istotne, biorąc pod uwagę elastyczność produkcji infrastruktury i kapitału prywatnego, jest to, czy infrastruktura jako całość jest niedoinwestowana, czy też została przeinwestowana w stosunku do prywatnych zasobów kapitałowych. Badania przeprowadzone przez Hao Shii Shaoqing Huang¹⁸ wskazują, iż inwestycje infrastrukturalne na dużą skalę w Chinach po kryzysie finansowym w Azji Wschodniej w 1997 roku były skuteczne, ponieważ większość prowincji w Chinach wykazywała wówczas wyraźny niedobór infrastruktury. Tymczasem w 2008 roku większość zachodnich prowincji wykazywała już nadpodaż infrastruktury w stosunku do kapitału prywatnego ze względu na realizację WDS, podczas gdy niektóre prowincje wschodnie i centralne nadal wykazywały wyraźny jej niedobór. Prawdopodobnie również ze względu na duże inwestycje w kapitał prywatny ogólnokrajowy pakiet inwestycji infrastrukturalnych na dużą skalę po światowym kryzysie finansowym w 2008 roku nie zmniejszył skutecznie niewłaściwej alokacji między infrastrukturą a kapitałem prywatnym w Chinach. W tym świetle zasadne jest stwierdzenie, iż polityka regionalna Państwa Środka nie może polegać na nadmiernych inwestycjach infrastrukturalnych jako sposobie na ożywienie gospodarki lub zmniejszenie dysproporcji między bogatymi a słabiej rozwiniętymi regionami. Będzie to możliwe, gdy produkcja w Państwie Środka będzie ekonomicznie opłacalna. W momencie, w którym ze względu na inne czynniki gospodarcze, takie jak przykładowo wzrost kosztów produkcji, infrastruktura przestanie być elementem przyciągającym inwestycje, wówczas konieczna będzie zmiana modelu rozwoju.

Transport

Na uwagę zasługuje aktywność władz publicznych w kształtowaniu gospodarki Chin po 1978 roku. Inwestycje publiczne pozostają zasadniczym elementem, za pomocą którego stymuluje się kumulację zasobów, mimo iż ostatnie lata wskazują także na inne elementy, takie jak nowoczesne technologie. Biorąc pod uwagę

¹⁶ Hao Shi, Shaoqing Huang, *How Much Infrastructure Is Too Much? A New Approach and Evidence from China*, „World Development” 2014, t. 56, s. 272–286.

¹⁷ Pantelis Kalaitzidakis, Sarantis Kalyvitis, *On the macroeconomic implications of maintenance in public capital*, „Journal of Public Economics” 2004, t. 88, nr 3–4, s. 695–712.

¹⁸ Hao Shi, Shaoqing Huang, *How Much...*, op. cit., s. 284–286.

wielkość oraz rozległość kraju jest to zadanie bardzo wymagające. Stan i ewolucja wielu sektorów, nie tylko gospodarczych, nie pozostawiają złudzenia, iż rola inwestycji publicznych, nawet jeśli nie jest jedyna, ma charakter zasadniczy. Te najbardziej widoczne w chińskim krajobrazie to przede wszystkim inwestycje transportowe (drogowe, kolejowe, wodne, powietrzne). Od 1978 roku istotnym wyzwaniem w zakresie transportu był nie tylko brak odpowiedniej infrastruktury, ale także nieadekwatność struktury usług transportowych (planowanie, wdrażanie, zarządzanie). Zmiany demograficzne (zwłaszcza wzrost liczby ludności w miastach), rozwój gospodarczy, migracja ludności spowodowały, iż układ komunikacyjny stawał się niewydolny, niedostosowany do bieżących potrzeb. Jedynie dla przykładu można wskazać na wzrost liczby ludności w Pekinie w okresie 1990–2009 z 10,8 mln do 17,6 mln, co poza innymi zjawiskami wpłynęło na obciążenie komunikacji nie tylko w samej aglomeracji, ale także w jej otoczeniu funkcjonalnym¹⁹. Na początkowym etapie transformacji były to inwestycje w infrastrukturę podstawową, w którą Chiny były wyposażone dość skromnie. Cóż bowiem z budowy nawet najlepszych laboratoriów, jeśli nie można z nimi skomunikować centrów przemysłowych czy usługowych. Obecnie w Państwie Środka mówi się o budowie infrastruktury wysokiej jakości, która ma charakter zintegrowany. Jeśli stan infrastruktury jest zadowalający, głównym wyzwaniem jest optymalizacja²⁰ jej wykorzystania oraz jej zintegrowanie, także pod względem ekonomicznym.

Realizacja inwestycji transportowych to znaczący wysiłek finansowy, a także organizacyjny. Wraz z reformami gospodarczymi z 1978 roku i decentralizacją fiskalną w latach 90. zarówno władze centralne, jak i lokalne zwiększyły inwestycje w różnego rodzaju środki transportu. Nadrabianie zaległości, jeśli chodzi o wyposażenie w infrastrukturę, np. drogową, robi wrażenie. Na koniec 2019 roku łączna długość dróg w kraju osiągnęła 501,25 miliona kilometrów, czyli ok. 5,4 raza więcej aniżeli pod koniec 1984 roku. Łączna długość autostrad wyniosła w 2019 roku 1,496 miliona kilometrów, podczas gdy tylko w 2001 stanowiła jedynie 194 tysiące kilometrów²¹, czyli ok. 7,7 raza więcej w przeciągu 18 lat. Szybki rozwój infrastruktury drogowej znacznie poprawił przepustowość komunikacyjną i wydajność transportu, przyspieszył rozwój branży logistycznej i promował trwały rozwój gospodarki. W 2019 roku ruch pasażerów na drogach w kraju wyniósł 885,708 miliarda kilometrów, czyli 6,6 raza więcej niż w 1984

¹⁹ Zhong-Ren Peng, Daniel Jian Sun, Qing-Chang Lu, *China's Public Transportation: Problems, Policies and Future Prospective to Sustainability*, „Ite Journal” 2012, nr 12, s. 35–37.

²⁰ *Jiaotong yunshu bu bangong ting guanyu yinfa "jiaqiang he guifan jiaotong yunshu shi zhong shihou jianguan san nian xingdong fangann (2021–2023 nian)" de tongzhi* (交通运输部办公厅关于印发《加强和规范交通运输事中事后监管三年行动方案 [2021–2023年]》的通知), http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/fgs/202102/t20210225_3528126.html (dostęp: 18.11.2021).

²¹ National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

roku, a obroty ładunków drogowych wyniosły 596,364 miliarda kilometrów, czyli 113,1 raza więcej niż w 1984 roku²².

Łączne inwestycje w infrastrukturę transportową (zob. tabela 28) wyniosły 2,777 biliona juanów w 2015 roku, prawie czterokrotnie więcej niż w 2005 roku. Najwięcej pieniędzy przeznaczono na rozbudowę dróg. W 2015 roku to 1,651 biliona juanów, co oznacza ok. trzykrotny wzrost w stosunku do 2005 roku. Jeszcze większy wzrost wydatków można odnotować w przypadku kolei (dziewięciokrotny). Jedynie w 2020 roku wydatki na środki trwałe w transporcie wyniosły 3,475 biliona juanów, z czego 2,558 biliona zostało przeznaczonych na drogi i szlaki wodne. Oznacza to wzrost wydatków o 7,1% rok do roku²³. W 2014 roku inwestycje kolejowe w regionach centralnych i zachodnich stanowiły 78% wszystkich inwestycji kolejowych. W regionach centralnych i zachodnich oddano do użytku 6747 kilometrów linii kolejowych, co stanowi 80% oddanych w tym czasie linii. Dzięki eksploatacji 18 projektów kolejowych w regionach centralnych i zachodnich, takich jak Lanzhou–Xinjiang High-speed Railway i Lhasa–Shigatse Railway, długość kolei środkowo-zachodniej wynosi 70 tysięcy kilometrów, co pozwoliło objąć nią 62,3% obszaru Chin, znacznie zwiększając wskaźnik dostępności kolei dużych prędkości w środkowo-zachodnich Chinach²⁴.

Tabela 28. Inwestycje w środki trwałe w zakresie infrastruktury transportowej (w mld juanów)

Rodzaj infrastruktury	2015	2005
Autostrady	1651	548
Koleje	823	88
Drogi wodne	145	68
Lotnictwo cywilne	156	21
Razem	2777	726

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

Dla Chin transport jest podstawowym, strategicznym przemysłem i ważnym sektorem usług w gospodarce narodowej. Za jego pomocą promuje się, przynajmniej w założeniu, zrównoważony rozwój. Na 5 sesji plenarnej XIX KC KPCh zaproponowano przyspieszenie budowy sektora transportowego, jak to ujęto:

²² “2019 Nian quanguo shoufei gonglu tongji gongbao” jiedu (《2019年全国收费公路统计公报》解读), http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/glj/202009/t20200928_3471327.html (dostęp: 18.11.2021).

²³ 2020 Nian jiaotong yunshu jingji xian jiang hou sheng, chixu huihu (2020年交通运输经济先降后升、持续恢复), http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202101/t20210128_3520349.html (dostęp: 18.11.2021).

²⁴ Xiaowu Song, Shiguo Wu, Xin Xu, *The Great Change in the Regional Economy of China under the New Normal. The Great Transformation of China*, Singapore 2019, s. 193–222.

„w oparciu o nowy etap rozwoju, wdrożenie nowej koncepcji rozwoju i zbudowanie nowego wzorca rozwoju”²⁵. Według chińskich czynników politycznych infrastruktura transportowa powinna być ważnym nośnikiem skoordynowanego rozwoju nowoczesnego systemu przemysłowego, istotnym wsparciem dla strategii rozwoju koordynacji regionalnej, gwarancją dla ogólnej realizacji rewitalizacji obszarów wiejskich oraz niebagatelnym środkiem poprawy jakości życia ludności.

Zanim nastąpi uszczegółowienie wyłożonego wyżej podejścia ChRL do inwestycji publicznych, wypada zauważyć, iż przedstawiciele KPCh postrzegają infrastrukturę, a zwłaszcza infrastrukturę transportową, głównie przez pryzmat dużych projektów infrastrukturalnych. Takich, które jeśli zapoznać się z ich rozmiarem i zakresem, śmiało można określić jak widowiskowe, spektakularne czy nawet oszałamiające. Pozostawiając jednak emocje na boku, odnotować należy, iż owo myślenie jest wynikiem chińskiej mentalności oraz wizji politycznej. Nic bowiem lepiej nie porządkuje rzeczywistości, jak oddanie do użytku odpowiednio zaplanowanej i wybudowanej infrastruktury, bez względu na to, czy jest to droga krajowa, nowa linia kolejowa czy kolejne lotnisko. Ład, jak nie od dziś wiadomo, jest elementem konfucjańskiej myśli społeczno-politycznej. Jest jeszcze jedna okoliczność powodująca to, że infrastrukturę postrzega się za aż tak istotną we współczesnej chińskiej polityce regionalnej. O ile wzmacnianie konkurencyjności poszczególnych regionów może prowadzić do wzrostu znaczenia partykularyzmów (lokalnych, regionalnych), o tyle transport jest instrumentem, za pomocą którego możliwe jest połączenie głównych ośrodków władzy politycznej i gospodarczej ze sobą. Ten dylemat, który przecież – dodajmy – nie jest tylko doświadczeniem Chin, wydaje się rozstrzygany w kierunku połączenia kraju za pomocą wielu korytarzy, w tym także peryferiów. Włączenie mniejszych ośrodków w rozległą sieć najnowocześniejszej infrastruktury jest zadaniem realizowanym nie tylko ze względów ekonomicznych (przepływ kluczowych dóbr, w tym produktów i usług), ale także politycznych. Wzmacnianie władzy centralnej jest niewątpliwie ważnym elementem polityki KPCh.

Idea łączności, określana przez Alessandra Rippa mianem „handlowej”²⁶, bardzo dobrze wyjaśnia zamierzenia i współczesną politykę państwa w stosunku do inwestycji publicznych, w tym do infrastruktury. Przyjmując powyższą optykę, podejmowane są działania na rzecz lepszej dostępności transportowej i spójności systemu transportowego, opartego na sieci infrastruktury transportowej, charakteryzującej się wysoką jakością i dostępnością. Wśród działań w tym duchu

²⁵ Tang jin (唐瑾): *Tongchou jiaotong jichu sheshi jianshe zhicheng gao zhiliang fazhan* (统筹交通基础设施建设 支撑高质量发展), <http://www.ccud.org.cn/article/23416.html> (dostęp: 18.11.2021).

²⁶ Alessandro Rippa, *Borderland infrastructures: trade, development, and control in western China*, Amsterdam 2020, s. 65–66.

wymienić należy także zmniejszenie presji transportu na środowisko naturalne. Wyliczenie to może być zbiorem priorytetów niemal każdego państwa, które zainteresowane jest rozszerzeniem układu komunikacyjnego w ramach polityki regionalnej. Chiny wykazują tutaj pewną odmienność w stosunku do innych państw: po pierwsze, ze względu na rozległe terytorium; po drugie, z powodu geograficznych i demograficznych zróżnicowań, które wymuszają dostosowanie dostępnych środków. Dlatego gdy połączenia komunikacyjne między najważniejszymi ośrodkami zostały oddane do użytku, zaczęto realizować plany modernizacji względnie budowy nowych odcinków.

Wracając do głównych wniosków z 5 sesji plenarnej XIX KC KPCh ze stycznia 2021 roku, wypada zaznaczyć, iż obecnie inwestowanie w infrastrukturę transportową jest ważnym nośnikiem nowoczesnego systemu przemysłowego, gwarancją utrzymania, a nawet modernizacji łańcucha dostaw w produkcji przemysłowej. Rozwój nowoczesnych branż obecnie i w przyszłości zależeć będzie od infrastruktury transportowej. Doświadczenia rewolucji naukowej i technologicznej wskazują, iż dokonują się one obok systemu transportowego, jak również poprzez system transportowy. W wielu obszarach istotnych dla chińskiej gospodarki znaczenie transportu ma charakter dominujący. To nie wszystko, jeśli wziąć pod uwagę, iż według oficjalnych czynników rządowych budowa infrastruktury transportowej jest ważnym wsparciem dla podniesienia jakości życia ludności²⁷.

Nie ulega wątpliwości, iż rola infrastruktury, a w szczególności infrastruktury transportowej, ma istotne znaczenie w kontekście ekonomicznym. W świetle polityki regionalnej chociażby mowa o umożliwianiu dyfuzji rozwoju z dużych ośrodków do mniejszych miejscowości. Stąd polityka państwa ma na celu optymalizację układu gruntów i przestrzeni oraz promowanie skoordynowanego rozwoju regionalnego i nowej urbanizacji. Koordynacja będzie miała miejsce za pomocą wdrażania głównych strategii makroregionalnych, regionalnych strategii rozwoju i strategii głównych obszarów funkcjonalnych, poprawy mechanizmów kształtowania skoordynowanego rozwoju regionalnego, poprawy nowych strategii urbanizacji oraz systemu wsparcia dla rozwoju wysokiej jakości. W założeniu chińskich planistów skoordynowany rozwój to nie tylko sama koncepcja, ale strategia zmniejszania luki w rozwoju regionalnym, optymalizacji rozkładu przestrzennego i poprawy efektywności alokacji przestrzeni zasobów. Oznacza to, iż inwestycje publiczne w zamierzeniu dotyczyć mogą nie tylko samej infrastruktury, o której można powiedzieć, iż jest ogólnie dostępna, ale skala interwencji publicznej ma być kontynuowana w szerszym wymiarze i dotyczyć infrastruktury niezbędnej do rozwoju przedsiębiorczości. Przykładów działań nie sposób przeoczyć, ponieważ stanowią je klastry miejskie i obszary

²⁷ Tang jin (唐瑾), *Tongchou jiaotong...*, op. cit.

metropolitalne (np. Pekin–Tianjin–Jangcy, River Delta–Jangcy, River Mid-Range–Guangdong, Hongkong, Makau–Chengyu)²⁸.

Transport drogowy ma odgrywać wiodącą rolę wewnętrzną i zewnętrzną, zapewniając bezpieczeństwo łańcucha dostaw przemysłowych oraz wzajemnej komunikacji, zwłaszcza między uczestnikami klastrow. Dlatego plany obejmują dalszą budowę infrastruktury transportowej, ulepszenie zintegrowanego korytarza transportowego, poprawę infrastruktury transportowej centralnych miast i klastrow miejskich, wzmocnienie budowy zintegrowanej trójwymiarowej sieci transportowej, promocję integracji kolei różnego typu (międzynarodowych, międzymiastowych, komunalnych). Infrastruktura transportowa ma służyć nie tylko rozwojowi biznesu czy miast, ale także rewitalizacji obszarów wiejskich. Tutaj stawia się nie tylko na poprawę jakości połączeń transportowych, ale także jakości transportu pasażerskiego, budowę systemu logistyki obszarów wiejskich, promowanie integracji budowy transportu miejskiego i wiejskiego.

Wśród inwestycji transportowych Państwa Środka należy zwrócić uwagę na inwestycje kolejowe²⁹. Jest to o tyle istotne, iż w większości krajów ten środek transportu traktowany jest jako niskoemisyjny, a więc przyjazny środowisku naturalnemu. Wyniki badań wskazują, że inwestycje kolejowe w Chinach w ciągu ostatniej dekady były pozytywnym bodźcem dla gospodarki, a wpływ na zmniejszenie emisji CO₂ do atmosfery okazał się znaczący. Ogólnie rzecz biorąc, efekty gospodarcze inwestycji kolejowych w Chinach osiąga się przede wszystkim dzięki wywołanemu popytowi i wzrostowi produkcji, podczas gdy wkład w obniżenie kosztów transportu kolejowego i wzrost wydajności kolei był niewielki³⁰. Polityka Chin w zakresie kolei odnosi się do rozbudowy tablorii linii kolejowych, a przede wszystkim rozbudowy kolei szybkich prędkości. Szybka kolej ułatwia przemieszczanie się na terenach zurbanizowanych. Rozładowuje ruch samochodowy, stanowiąc racjonalną alternatywę dla samolotów, co czyni go znacznie bardziej przyjaznym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony środowiska. W planach założono połączenie ok. 80% większych chińskich miast koleją szybką prędkości. Stąd wiele inwestycji dotyczy transportu

²⁸ Ibidem.

²⁹ Shujie Yao, Fan Zhang, Feng Wang, Jinghua Ou, *Regional economic growth and the role of high-speed rail in China*, „Applied Economics” 2019, t. 51, nr 32, s. 3465–3479; Xuehui Yang, Huirong Zhang, Shanlang Lin, Jiaping Zhang, Jianlong Zeng, *Does high-speed railway promote regional innovation growth or innovation convergence?*, „Technology in Society” 2021, t. 64; Zhenhua Chen, Kingsley E. Haynes, Yulong Zhou, Zhaoxin Dai, *High Speed Rail and China's New Economic Geography: Impact Assessment from the Regional Science Perspective*, Cheltenham–Northampton 2019, s. 37–82; Marianna Marra, *High speed rail and China's new economic geography: Impact assessment from the regional science perspective*, „Regional Studies” 2020, t. 54, nr 4, s. 590.

³⁰ Zhenhua Chen, Junbo Xue, Adam Z. Rose, Kingsley E. Haynes, *The impact of high-speed rail investment on economic and environmental change in China: A dynamic CGE analysis*, „Transportation Research Part A: Policy and Practice” 2016, t. 92, s. 232–245.

miejskiego w największych chińskich miastach, jak np. Szanghaj³¹, Wuhan³², Chengdu³³, Nanchang³⁴. Realizowane są także projekty inwestycyjne o charakterze regionalnym³⁵.

Infrastruktura środowiskowa

Innym aspektem interwencji publicznych są inwestycje związane z ochroną środowiska naturalnego. Budowa cywilizacji ekologicznej i zrównoważonego rozwoju oraz integracja celów ekonomicznych, społecznych z ekologicznymi wymagają nie tylko działań perswazyjnych w społeczeństwie, ale przede wszystkim zapewnienia tych elementów infrastruktury³⁶, dzięki którym możliwe będzie podnoszenie jakości środowiska naturalnego. Stąd konieczność budowy lub rozbudowy infrastruktury na bazie niskoemisyjnych rozwiązań i zawan-sowanych innowacji technologicznych, także w przestrzeni produkcyjnej. To również egzekwowanie standardów w zakresie elektrowni węglowych, kotłownych spalających węgiel, emisji spalin pojazdów czy jakości powietrza³⁷. Redukcja zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby wymaga podjęcia konkretnych działań także w zakresie odpowiedniej infrastruktury. Podobnie jest ze zwiększeniem

³¹ *Guanyu shanghai shi chengshi guidao jiaotong di san qi jianshe guihua (2018~2023 nian) de pifu (fa gai jichu [2018] 1831 hao)* (关于上海市城市轨道交通第三期建设规划 [2018~2023 年] 的批复(发改基础 [2018] 1831 号), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=15942> (dostęp: 18.11.2021).

³² *Guanyu wuhan shi chengshi guidao jiaotong di si qi jianshe guihua (2019~2024 nian) de pifu (fa gai jichu [2018] 1915 hao) zhengfu xinxi gongkai_zhengwu gongkai-guojia fazhan gaige wei* (关于武汉市城市轨道交通第四期建设规划 [2019~2024 年] 的批复(发改基础 [2018] 1915 号) 政府信息公开 政务公开-国家发展改革委), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16071> (dostęp: 18.11.2021); *Shi fazhan gaige wei guanyu bianzhi 2021 nian shi ji zhengfu touzi jihua he 2021~2023 nian gundong touzi jihua de tongzhi* (市发展改革委关于编制 2021 年市级政府投资计划和 2021~2023 年滚动投资计划的通知), http://fgw.wuhan.gov.cn/zfxgk/zfxgk_4/czzj/czzxzj/202009/t20200914_1477160.html (dostęp: 18.11.2021).

³³ *Guanyu chengdu shi chengshi guidao jiaotong di si qi jianshe guihua (2019~2024 nian)* (关于成都市城市轨道交通第四期建设规划 [2019~2024 年]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16259> (dostęp: 20.03.2021).

³⁴ *Guanyu tiao zheng nanchang shi chengshi guidao jiaotong di er qi jianshe guihua fangan de pifu* (关于调整南昌市城市轨道交通第二期建设规划方案的批复(发改基础), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=17547> (dostęp: 18.11.2021).

³⁵ *Guanyu yue gangao da wan qu cheng ji tielu jianshe guihua de pifu* (关于粤港澳大湾区城际铁路建设规划的批复), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=17203> (dostęp: 18.11.2021).

³⁶ Qiong Yang, Xiurong Hu, Yuqing Wang, Ying Liu, Junfeng Liu, Jianmin Ma, Xuejun Wang, Yi Wan, Jianying Hu, Zhaobin Zhang, Xilong Wang, Shu Tao, *Comparison of the impact of China's railway investment and road investment on the economy and air pollution emissions*, „Journal of Cleaner Production” 2021, t. 293.

³⁷ Jan Wiktor Tkaczyński, Marek Świstak, *Ochrona środowiska naturalnego w Chinach jako nowy element modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Państwa Środka*, [w:] Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019, s. 232–233.

poziomu oczyszczania ścieków, podnoszeniem jakości wody, zapobieganiem zanieczyszczeniom. Chiny obecnie realizują wiele działań mających na celu podniesienie jakości środowiska naturalnego w wielu obszarach. Jednym z bardziej znaczących instrumentów systemowych są priorytety Planów Pięcioletnich poświęconych wsparciu środowiska naturalnego.

Tabela 29. Działania w ramach obszaru wsparcia: wspieranie ekosystemów i środowiska naturalnego w XIII Planie Pięcioletnim na lata 2016–2020

Oś	Działania/priorytety
Przyspieszenie rozwoju stref funkcjonalnych	• Utworzenie stref funkcjonalnych • Opracowanie zasad dotyczących stref funkcjonalnych • Opracowanie systemów zarządzania przestrzennego
Promowanie oszczędnego i efektywnego wykorzystania zasobów	• Oszczędzanie energii • Promocja oszczędzania wody w społeczeństwie • Efektywne środowiskowo użytkowanie gruntów • Ochrona i zarządzanie zasobami mineralnymi • Racjonalizacja obiegu zasobów w gospodarce
Zwiększenie kompleksowego zarządzania środowiskiem	• Plan działania na rzecz zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli • Zgodność ze standardami emisji i łączna redukcja emisji • Zapobieganie ryzyku środowiskowemu i jego kontrola • Rozwój infrastruktury środowiskowej • Reforma podstawowych systemów zarządzania środowiskiem
Wzmocnienie ochrony i odnowy ekologicznej	• Poprawa funkcji ekosystemu • Odnowa ekologiczna w kluczowych regionach • Dostarczanie towarów ekologicznych • Ochrona różnorodności biologicznej
Reagowanie na globalne zmiany klimatu	• Kontrola emisji gazów cieplarnianych • Dostosowanie do zmian klimatu • Współpraca międzynarodowa
Poprawa mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego	• Systemy ekologiczne i ochrony środowiska • Monitorowanie ryzyka ekologicznego i środowiskowego, wczesnego ostrzegania i reagowania kryzysowego
Rozwój przemysłu przyjaznego środowisku ekologicznemu	• Produkty i usługi przyjazne środowisku • Technologia i urządzenia służące ochronie środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020), ogłoszony 7 grudnia 2016 roku, s. 119–141, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf (dostęp: 18.11.2021).

Implementacja obszaru wsparcia dotyczącego środowiska naturalnego wymaga, poza zmianami organizacyjnymi i prawnymi, realizacji wielu inwestycji publicznych, czego przykładem są niektóre działania wymienione w tabeli 29. W ramach XIII Planu Pięcioletniego starano się podejść do zagadnienia w sposób kompleksowy, dlatego nie wszystkie priorytety odnoszące się do poprawy stanu środowiska znalazły się w tym obszarze, m.in. wspieranie ekosystemów i środowiska. Nawet władze przyznały, iż stan środowiska naturalnego nadal nie jest zadowalający, a presja wynikająca z oczekiwań co do wzrostu gospodarczego

jest ciągle bardzo duża. Niejednokrotnie miały one do czynienia z lokalnymi, a nawet regionalnymi naciskami na rozwój, przy zaniedbywaniu ochrony przyrody³⁸. Stąd wynika dalsza konieczność podejmowania działań systemowych. Nie wszystkie zadania udało się osiągnąć w takim stopniu, w jakim zostały zaplanowane. Dlatego władze centralne opracowały wiele planów i programów w perspektywie aż do 2035 roku. Analiza tych dokumentów wskazuje, iż dotychczas wąsko rozumiana konieczność interwencji publicznej rozszerzana jest na nowe obszary, w których ciągle pozostają zapóźnienia, jeśli chodzi o poziom ochrony środowiska.

W wielu miejscach w kraju występuje również zjawisko nacisku na rozwój gospodarczy i zaniedbywanie ochrony ekologicznej w celu kumulacji środków niezbędnych do życia. W opinii samych władz centralnych nierozsądne działania rozwojowe zmniejszają przestrzeń ekologicznej bioróżnorodności. W ustalaniu interwencji publicznej w zakresie ochrony środowiska naturalnego zdecydowano się podejmować nie tylko działania przekrojowe (np. ochrona powietrza), ale zregionalizować je poprzez opracowanie specjalnych planów budowy dla głównych krajowych projektów ochrony i odtwarzania ekosystemów. Jako przykład można wskazać główny plan ochrony i odbudowy dużych projektów krajowych ważnych ekosystemów (2021–2035), którego celem jest wyznaczenie szczególnie chronionych obszarów. Interwencja ta ma zostać wdrożona w sposób scentralizowany. Wdrażanie dużych projektów ochrony systemów ekologicznych i renowacji zostało wymienione jako ważny element reformy w celu wdrożenia raportu XIX Kongresu KPCh.

Systemowe braki, które identyfikowane są w ochronie środowiska, odnoszą się do kontroli władzy i odpowiedzialności. System zarządzania oraz mechanizm koordynacji i powiązań nie zostały jeszcze ustanowione, a ogólne planowanie ochrony i odbudowy ekologicznej stoi przed większymi wyzwaniami. Istotne są niektóre cele konstrukcyjne projektów ekologicznych, treść konstrukcji i środki zarządzania. Niektóre projekty budowlane nadal mają problemy, jeśli chodzi o integrację z wymogami ochrony środowiska (np. zużycie zasobów wody). Poza tym w procesie świadczenia usług nadal nie uwzględnia się poszanowania takich zasobów naturalnych, jak gleba, światło i ciepło, gatunki rodzime i ekosystemy regionalne. Ochrona zasobów wody także jest sporym wyzwaniem. Z jednej strony rośnie zapotrzebowanie na nią w bogacącym się społeczeństwie, z drugiej jej zasoby się kurczą. Nadmierna eksploatacja wód podziemnych na dużą skalę tworzy obszar lejów wód podziemnych, powoduje osiadanie gruntu i wnikanie wody morskiej, co wymaga podejmowania kolejnych inwestycji.

Dostosowywanie przez podmioty gospodarcze procesu inwestycyjnego do wymogów ochrony środowiska nadal stanowi poważne wyzwanie. Zarówno

³⁸ Zhenhua Chen, Junbo Xue, Adam Z. Rose, Kingsley E. Haynes, *The impact...*, op. cit., s. 232–245.

Tabela 30. Lista specjalnych planów budowy dla głównych krajowych projektów ochrony i odtwarzania ekosystemów

Lp.	Nazwa planu
1	Plan budowy głównych projektów ochrony środowiska i renowacji w obszarze barier ekologicznych Płaskowyżu Qinghai–Tybet (2021–2035)
2	Plan budowy głównych projektów ochrony i odnowy ekologicznej w kluczowych regionach ekologicznych Rzeki Żółtej (w tym bariera ekologiczna Wyżyny Lessowej) (2021–2035)
3	Plan budowy głównych projektów ochrony środowiska i odbudowy w kluczowych regionach ekologicznych rzeki Jangcy (w tym bariera ekologiczna Sichuan–Yunnan) (2021–2035)
4	Plan budowy dużych projektów ochrony i odtwarzania środowiska w północno-wschodnim pasie leśnym (2021–2035)
5	Plan budowy dużych projektów ochrony środowiska i odbudowy północnego pasa piaskowego (2021–2035)
6	Plan budowy głównych projektów ochrony środowiska i odbudowy na południowych obszarach pagórkowatych i górskich (2021–2035)
7	Plan budowy głównych projektów ochrony środowiska i odbudowy wybrzeża (2021–2035)
8	Plan budowy rezerwatów przyrody i duże projekty ochrony dzikich zwierząt i roślin (2021–2035)
9	Plan budowy dużych projektów systemu wspierania ochrony i odbudowy środowiska (2021–2035)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Quanguo zhongyao shengtai xitong baohu he xiufu zhongda gongcheng zongti guihua (2021–2035 nian), (全国重要生态系统保护和修复重大工程 总体规划 [2021–2035 年]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/file/read.jsp?id=3443> (dostęp: 20.12.2021), s. 42.

rynkowy mechanizm inwestycyjny, jak i mechanizm kompensacyjny na rzecz ochrony środowiska wciąż wymagają korekt, a brak odpowiednich zachęt obniża ich znaczenie. Dlatego współczesne budownictwo inżynieryjne, uwzględniające wymogi ekologiczne, opiera się na inwestycjach rządowych. Obecne na rynku Państwa Środka rozwiązania innowacyjnie w niedostatecznym stopniu uwzględniają wymogi cywilizacji ekologicznej³⁹. Biorąc to pod uwagę, decydenci w Pekinie postanowili postawić na duże projekty ochrony środowiska, które mają zapewnić lepsze środowisko społeczne dla działań proekologicznych⁴⁰. Projekty te (zob. tabela 30) zakładają ochronę całych lub części ekosystemów, jak również ich rewitalizację. Ich celem jest kompleksowe wzmacnianie nie tylko ochrony, ale także prac rekultywacyjnych m.in. lasów, łąk, pustyń, rzek, jezior, terenów podmokłych.

Dnia 11 grudnia 2021 roku opublikowano obwieszczenie Biura Generalnego KKRI w sprawie organizacji baz demonstracyjnych przemysłu ekologicznego. Lista stanowi wykaz baz, które mają mieć charakter demonstracyjny, a więc

³⁹ Jan Wiktor Tkaczyński, Łukasz Gacek, *China's environmental policy in terms of European Union standards*, Göttingen 2021, s. 83.

⁴⁰ Quanguo zhongyao..., op. cit., s. 9–12.

Tabela 31. Lista baz demonstracyjnych zielonego przemysłu

Lp.	Nazwa	Lokalizacja
1	Tianjin Strefa rozwoju gospodarczego i technologicznego	Tianjin
2	Wu'an Industrial Park	Hebei
3	Gaobeidian Economic Development Zone	Hebei
4	Strefa rozwoju gospodarczego i technologicznego Datong	Shanxi
5	Strefa rozwoju gospodarczego okręgu autonomicznego Yitong Manchu	Jilin
6	Fusong Industrial Park	Jilin
7	Caohejing Emerging Technology Development Zone Yancheng District	Szanghaj
8	Suzhou National High-tech Industrial Development Zone	Jiangsu
9	Yancheng Environmental High-tech Industrial Development Zone	Jiangsu
10	Strefa rozwoju gospodarczego Changzhou	Jiangsu
11	Strefa rozwoju gospodarczego Wuxing	Zhejiang
12	Park przemysłowy Suichang	Zhejiang
13	Strefa rozwoju gospodarczego Suixi	Anhui
14	Fuyang Jieshou Strefa rozwoju przemysłowego zaawansowanych technologii	Anhui
15	Wuhu Strefa rozwoju przemysłowego high-tech	Anhui
16	Fuzhou Strefa rozwoju przemysłowego high-tech	Fujian
17	Park przemysłowy gospodarki o obiegu zamkniętym Fengcheng	Jiangxi
18	Zaawansowana technologicznie strefa rozwoju przemysłowego Dezhou	Shandong
19	Sanmenxia High-tech Strefa rozwoju przemysłowego	Henan
20	Strefa rozwoju gospodarczego Gucheng	Hubei
21	Miluo Strefa rozwoju przemysłowego high-tech	Hunan
22	Strefa rozwoju gospodarczego i technologicznego w Kantonie	Guangdong
23	Dongguan Songshan Lake Zaawansowana technologicznie strefa rozwoju przemysłowego	Guangdong
24	Wuzhou Circular Economy Industrial Park	Guangxi
25	Chongqing Strefa rozwoju gospodarczego i technologicznego	Chongqing
26	Zigong High-tech Industrial Development Zone	Sichuan
27	Strefa rozwoju gospodarczego Qingzhen	Guizhou
28	Jinggu Forest Products Park przemysłowy	Yunnan
29	Strefa rozwoju gospodarczego i technologicznego Xi'an	Shaanxi
30	Golmud Kunlun Strefa rozwoju gospodarczego i technologicznego	Qinghai
31	Yinchuan Strefa rozwoju przemysłowego high-tech	Ningxia

Źródło: *Luse chanye shifan jidi mingdan* (绿色产业示范基地名单), <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202101/P020210108597098679981.pdf> (dostęp: 18.12.2021).

niejako wzorcowy dla innych jednostek. Oznacza to, iż władze zarządzające daną bazą w stosownym czasie zobligowane są do podsumowania postępu prac, tworzenia replikowanych modeli doświadczeń i praktyk o charakterze wzorcowym. KKRiR oraz Ministerstwo Nauki i Technologii zobligowane są do wymiany doświadczeń i działań promocyjnych w zakresie dyfuzji wypracowanych rozwiązań wzorcowych w skali kraju. Utworzenie baz demonstracyjnych naturalnie pozostaje zadaniem władz publicznych odpowiedniego szczebla, stosownie do specyfiki jednostki. Lokalizacja baz obejmuje głównie prowincje lepiej rozwiniętego wschodu kraju. Żadna ze stref nie została zlokalizowana na obszarze makroregionu zachodniego.

Infrastruktura społeczna

Infrastruktura społeczna w polityce regionalnej odgrywa także znaczącą rolę, ponieważ obejmuje usługi m.in. dla edukacji, zdrowia fizycznego i psychicznego, kultury, rekreacji i programów sportowych. Przyczynia się do zrównoważonego rozwoju miast, siły naukowej i technologicznej, redukcji ubóstwa. Główną funkcją infrastruktury społecznej jest dostarczanie dóbr publicznych w celu zaspokojenia potrzeb publicznych w zakresie działalności społecznej i wspierania rozwoju społecznego, szczególnie w gęsto zaludnionych miastach⁴¹. Wraz z rozwojem gospodarki społecznej i szybką urbanizacją wymagania obywateli Państwa Środka przesunęły się od dążenia do wzrostu gospodarczego do wysokiej jakości życia. Potrzeby w zakresie wyposażenia w infrastrukturę społeczną wynikają także z dynamicznych procesów związanych z urbanizacją, tu w większym stopniu występuje oczekiwanie uwzględnienia różnych oczekiwań średniozamożnego społeczeństwa, takich jak np. potrzeby jakości środowiska miejskiego⁴². Podobnie jak w przypadku innych dziedzin ostatnie lata przyniosły znaczące inwestycje także w infrastrukturę społeczną⁴³.

Polityka w zakresie infrastruktury społecznej począwszy od reform Denga ewoluowała wielokrotnie i odpowiada priorytetom politycznym centrum oraz możliwościom finansowym Państwa Środka. Przykładowo wiele szkół podstawowych i średnich zbudowano w celu promowania obowiązkowej edukacji, nowo wybudowane szpitale i infrastruktura medyczna przyczyniają się do opieki zdrowotnej, a inwestycje w infrastrukturę kulturalną i sportową promują

⁴¹ Philippa Williams, Barbara Pocock, *Building 'community' for different stages of life: physical and social infrastructure in master planned communities*, *Community*, „Work & Family” 2010, t. 13, nr 1, s. 71–87.

⁴² Zhanqiang Zhu, Jie Ren, Xuan Liu, *Green infrastructure provision for environmental justice: Application of the equity index in Guangzhou, China*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2019, t. 46, s. 1–11.

⁴³ Yuan Gao, Li Tian, Yandong Cao, Lin Zhou, Zhibin Li, Deyi Hou, *Supplying social infrastructure land for satisfying public needs or leasing residential land? A study of local government choices in China*, „Land Use Policy” 2019, t. 87, s. 1.

zdrowie fizyczne. Chociaż te plany i polityki przyczyniły się do poprawy usług socjalnych, niedoskonałości usług publicznych, takie jak trudności w dostępie do ochrony zdrowia, znalezienie odpowiedniej szkoły lub opieka nad osobami starszymi, nie należą do rzadkości. Wynikają one z niedoboru i regionalnych luk w infrastrukturze społecznej, systemie edukacji, ochronie zdrowia czy opiece społecznej⁴⁴. W procesie urbanizacji popyt na miejskie dobra publiczne stopniowo rośnie, co prowadzi do deficytu ilości i jakości oryginalnych dóbr publicznych, promując tym samym dalszą potrzebę dostarczania infrastruktury społecznej. Zwłaszcza w przypadkach poważnego niedoboru dóbr publicznych usunięcie braków jest obowiązkiem władz lokalnych⁴⁵. Innym sposobem, w jaki władze lokalne są zobligowane do promocji infrastruktury społecznej, jest odgórna presja ze względu na ocenę kadr urzędniczych. Mimo że przez całe lata mechanizm oceny kadr oparty był na wynikach gospodarczych, to równie ważny staje się spokój społeczny. Z punktu widzenia stosunków między państwem a społeczeństwem w chińskim systemie nomenklatury niestabilność społeczna spowodowana poważnymi problemami z utrzymaniem może zdeprecjonować wszystkie inne osiągnięcia w zakresie oceny wyników kadr urzędniczych⁴⁶.

Należy zauważyć, iż poziom podaży gruntów pod infrastrukturę społeczną determinuje rozwój obszarów miejskich w Państwie Środka. Niewystarczająca podaż gruntów na potrzeby infrastruktury społecznej powoduje problemy ze świadczeniem usług społecznych na odpowiednim poziomie. Na podstawie 10-letniego zestawu danych podaży gruntów pod infrastrukturę społeczną zbadano czasoprzestrzenne zaopatrzenie w grunty na potrzeby infrastruktury społecznej. Wyniki pokazują, że wśród 3 rodzajów infrastruktury społecznej największą część stanowiły placówki edukacyjne (73,2% całej infrastruktury społecznej), usługi zdrowotne zaś – 12,8%, a kulturalne oraz rekreacyjne 12,8%. W latach 2007–2016 podaż każdego rodzaju infrastruktury społecznej znacznie wzrosła, zwłaszcza w placówkach służby zdrowia. Biorąc pod uwagę różnice w etapach rozwoju, 4 regiony gospodarczo-geograficzne (tj. zachodni, centralny, wschodni, północno-wschodni) wykazują dość duże zróżnicowanie w zakresie podaży gruntów pod infrastrukturę społeczną. Podaż gruntów w tym obszarze jest ściśle związana z podażą gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Podaż gruntów dla opieki zdrowotnej, kultury i obiektów sportowych nie jest ściśle związana z popytem publicznym. To potwierdza, że zachęty władz do uchwycenia dochodów z gruntów poprzez dostarczanie gruntów pod infrastrukturę społeczną są silniejsze niż zaspokajanie potrzeb społeczeństwa⁴⁷.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Zan Yang, Rongrong Ren, Hongyu Liu, Huan Zhang, *Land leasing and local government behaviour in China: Evidence from Beijing*, „Urban Studies” 2015, t. 52, nr 5, s. 841–856.

⁴⁶ Yuan Gao, Li Tian, Yandong Cao, Lin Zhou, Zhibin Li, Deyi Hou, *Supplying social...*, op. cit., s. 3.

⁴⁷ Ibidem, s. 10–11.

Budowa nowej socjalistycznej wsi

W ramach priorytetowego programu: Budowa nowej socjalistycznej wsi, części XI Planu Pięcioletniego na lata 2006–2010, przewidziano realizację ważnej inicjatywy politycznej, wspierającej rozwój obszarów wiejskich, która zakładała dużo inwencji władz lokalnych. Miały one nie tylko wykonywać zadania postawione przez władze centralne, ale także organizować i koncentrować wysiłki na promowaniu wszechstronnego rozwoju podległych im obszarów. Założono wykorzystanie różnych środków politycznych, aby pobudzić inwestycje w: lokalną infrastrukturę (np. drogi i autostrady, dostawy energii elektrycznej na wsi, dostęp do internetu szerokopasmowego); modernizację i specjalizację rolnictwa; rozbudowę systemu opieki społecznej (z naciskiem na nowy wiejski spółdzielczy system opieki zdrowotnej⁴⁸ oraz program minimalnego zasiłku na życie); rewitalizację lub przenoszenie wsi; przyspieszenie urbanizacji. Podobnie jak w przypadku innych działań w zakresie polityki regionalnej na poziomie lokalnym ramy polityczne w zakresie priorytetu budowy nowej socjalistycznej wsi miały charakter ogólnikowy⁴⁹. Przy wdrażaniu zamierzania sformułowano 5 ogólnych zasad: zaawansowana produkcja, zamożne życie, cywilizacja wiejska, schludny wygląd wsi oraz zarządzanie demokratyczne⁵⁰.

Ogólne cele i zasady wymagały dookreślenia przez władze na szczeblu prowincjonalnym, które ustanawiały szeroki program rozwoju obszarów wiejskich. Zadaniem powiatów było zaś przełożenie wytycznych na konkretne projekty, wprowadzane w życie we współpracy z gminami i wioskami. Praktyka budowy nowej socjalistycznej wsi pokazała, iż odpowiednie struktury administracyjne, tj. powiaty i gminy, skupiły się na realizacji różnego rodzaju projektów, które w założeniu miały stanowić integralne komponenty. Zastosowanie konkretnego środka uzależnione zostało nie tylko od kształtu lokalnych planów rozwoju określanych przez poszczególne powiaty, ale także od zasobów finansowych powiatów, gmin i wsi, wcześniej zobligowanych do formułowania projektów. Stosowane środki to⁵¹:

- koncentracja na wspieraniu specjalizacji rolniczej i modernizacja technologiczna,

⁴⁸ Biuro Generalne Rady Państwa, *Suggestions Concerning the Introduction of the New Rural Cooperative Medical System*, 2003, http://www.gov.cn/zwggk/2005-08/12/content_21850.htm (dostęp: 18.11.2021).

⁴⁹ Guidelines of the Eleventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development, s. 10–17, <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf> (dostęp: 18.11.2021).

⁵⁰ Biuro Generalne Rady Państwa, 2006, http://www.gov.cn/node_11140/2006-03/15/content_227640.htm (dostęp: 18.11.2021).

⁵¹ Anna L. Ahlers, Gunter Schubert, „Building a New Socialist Countryside” – Only a Political Slogan?, „Journal of Current Chinese Affairs” 2009, t. 38, nr 4, s. 40.

- realokacja i konsolidacja gruntów rolnych,
- przesiedlanie chłopów do nowych osiedli mieszkalnych w pobliskich miastach,
- budowa zbiorników wodnych i infrastruktury nawadniającej, a także poprawiającej jakość wody pitnej,
- poprawa efektywności energetycznej, np. poprzez budowę małych biogazowni na wsi,
- budowa i utrzymanie dróg,
- polepszenie warunków sanitarnych,
- rozwijanie usług pomocy społecznej, np. poprzez kompleksowe ubezpieczenie medyczne i minimalne zasiłki dla bezrobotnych mieszkańców wsi,
- ustanawianie programów mikrokredytowych,
- szkolenia zawodowe dla rolników i robotników migrujących,
- „digitalizację” wsi i zapewnienie dostępu do telewizji i internetu na wszystkich obszarach wiejskich,
- budowa szkół z internatami,
- wzmocnienie przejrzystości finansów publicznych i demokratycznego podejścia do decyzji na wsi,
- ustanowienie programów wspierających wioski modelowe jako lokalnych liderów rozwoju.

Wymienione środki dały możliwość wykazania się lokalnym przywódcom. Byli oni zachęcani jako przedsiębiorcy polityczni⁵² do tworzenia innowacji politycznych, własnej strategii czy modelu rozwoju. Sytuacja, w której dochodzi do dostosowania wytycznych wyższego szczebla do lokalnej specyfiki oraz promowania lokalnych dobrych praktyk, daje dużą swobodę w identyfikowaniu nowych strategii wdrażania czy ustaleń dotyczących zarządzania na poziomie lokalnym⁵³. Odpowiadając na potrzebę realizacji wyżej wskazanych wytycznych, władze lokalne poszerzyły sposoby koordynacji organizacji polityki wewnętrznej o działania nieformalne, takie jak np. regularne, niesłużbowe spotkania najbardziej zainteresowanych kierowników działów lokalnych administracji. Jako przykład można wskazać na praktykę w powiecie Qingyuan w prowincji Zhejiang, gdzie regularne nieformalne spotkania poszczególnych urzędników poświęcone kwestiom obszarów wiejskich sprawiły, że podjęte decyzje ostatecznie okazały się właściwe, a jednocześnie utrzymywały tarcia między biurami rządowymi i agencjami (w kwestiach takich jak budżet i alokacja personelu). Generalnie dynamika procesu koordynacji polityki wewnętrznej była silnie uwarunkowana stylem przywództwa partyjnego w powiatach i ich

⁵² Na temat roli władz lokalnych jako politycznych przedsiębiorców zob. Wubiao Zhou, *Bank Financing in China's Private Sector: The Payoffs of Political Capital*, „World Development” 2009, t. 37, nr 4, 2009, s. 787–799.

⁵³ Gunter Schubert, Thomas Heberer, *Continuity and change in China's "local state developmentalism"*, „Issues & Studies” 2015, t. 51, nr 2, s. 1–38.

preferencjami politycznymi⁵⁴. We wszystkich okręgach nieformalna koordynacja realizacji priorytetu budowy nowej socjalistycznej wsi została w twórczy sposób wpleciona w formalny proces tworzenia polityki, aby uniknąć przy wdrażaniu jakiegokolwiek blokowania z powodu konkurencji między biurami⁵⁵.

Warto zauważyć, że działaniom związanym z budową nowej socjalistycznej wsi towarzyszyło podejście oparte na myśleniu projektowym. Środki częściowo były przekazywane z wyższych szczebli administracyjnych dopiero po zakończeniu procesu składania wniosków o dofinansowanie projektów. Reszta środków była wypłacana dopiero po realizacji projektu, najczęściej w formie wielu płatności pośrednich. Powiaty zostały zobligowane do monitorowania przebiegu poszczególnych projektów, a miało to miejsce poprzez ustalenie wskaźników ich realizacji. Praktyka wykazała, że pomimo tak skonstruowanego systemu dystrybucji środków nie udało się wyeliminować korupcji czy nepotyzmu. Jednak tego rodzaju praktyki stały się rzadsze aniżeli np. 2 dekady wcześniej. Powiaty w tym przypadku dysponują znacznymi środkami, które zwracane są beneficjentom w sytuacji poprawnego wdrażania danej inwestycji, stąd jednostki te mają motywację do zapewnienia skutecznego systemu wdrażania polityki. Dlatego władze powiatów przenoszą presję na gminy i wsie na swoim obszarze administracyjnym. Ponieważ dofinansowanie dotyczy konkretnych projektów, to gminy mają mniej możliwości do marnowania środków. Podsumowując, wszyscy aktorzy są zdeterminowani, aby projekty zakończyły się pomyślnie, o ile są zaangażowani finansowo w ich realizację.

5.2. Specjalne strefy ekonomiczne oknem na świat chińskich regionów

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE)⁵⁶ odgrywają ważną rolę w rozwoju chińskiej gospodarki. Zostały utworzone, aby rozwijać handel zagraniczny, przyciągnąć kapitał zagraniczny, służyć jako regionalne centra wzrostu i przyczyniać

⁵⁴ Anna L. Ahlers, Gunter Schubert, *Local cadre elites and policy implementation in contemporary China*, [w:] Yingjie Guo (red.), *Local elites in Post-Mao China*, London 2018, s. 17–38; Anna Ahlers, *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*, New York 2014, s. 34–52.

⁵⁵ Anna L. Ahlers, Thomas Heberer, Gunter Schubert, *The Critical Role of Local Governance China's Political System*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019, s. 79.

⁵⁶ Na potrzeby tej książki przyjęto, iż SSE charakteryzują się określonym obszarem geograficznym, lokalnym zarządzaniem, wyjątkowymi korzyściami oraz odrębnymi procedurami celnymi i administracyjnymi. Wyjątkowe korzyści obejmują działanie w ramach bardziej liberalnych przepisów i polityki gospodarczej w porównaniu z innymi częściami kraju. Pojęcie SSE obejmuje szeroki zakres stref, takich jak: strefy wolnego handlu, strefy eksportowe, parki przemysłowe,

się do unowocześnienia zacofanej gospodarki. W toku reform związanych z otwarciem Chin wypracowano stanowisko, iż SSE będą stanowiły swoiste okna na świat, ale jednocześnie będą odmienne od tego typu stref ustanawianych w krajach o gospodarce wolnorynkowej. Powodem takiego rozwiązania było to, że SSE stanowiły na początku reform jedynie uzupełnienie chińskiej gospodarki. Pierwsze doświadczenia Chin z SSE były później ostrożnie wykorzystywane. Zastosowane rozwiązania najpierw chciano przetestować, aby sprawdzić, czy mechanizm ten może przynieść pozytywne rezultaty w procesie transformacji z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki w większym stopniu opartej na mechanizmach rynkowych. Poza przyciągnięciem kapitału zagranicznego niezbędnego do rozwoju chodziło także o napływ nowych technologii i wiedzy z zakresu zarządzania. Kapitał, technologie i *know-how* w zakresie zarządzania to nie wszystko, powstające SEE w krótkim czasie przyczyniły się do zwiększenia zapotrzebowania na siłę roboczą, której w Chinach nie brakowało. Tak np. małe wioski rybackie przekształcały się w miasta, a później w metropolie.

SSE to dobrze znany instrument polityki gospodarczej i regionalnej stosowany w wielu krajach, także wysokorozwiniętych⁵⁷. Warto jednak zauważyć, że nie daje on gwarancji powodzenia⁵⁸. W Państwie Środka pojawił się dość późno, pierwszą strefę utworzono w 1978 roku, została ulokowana we wschodniej części prowincji Guangdong. Pierwsze 4 SSE (Shenzhen, Zhuhai, Shantou i Xiamen) powstały wzdłuż południowo-wschodniego wybrzeża Chin, w bezpośrednim sąsiedztwie Hongkongu i Tajwanu, częściowo w celu politycznego zacieśnienia ich więzi z Chinami kontynentalnymi. Wypie Hainan przyznano status

wolne porty, strefy przedsiębiorstw i inne. W Chinach termin SSE odnosi się raczej do kompleksu powiązanych ze sobą działalności i usług gospodarczych niż do jednorodnej działalności. Obecnie można zidentyfikować najmniej 10 typów stref. Zob. Douglas Zhuhua Zeng, *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, [w:] Douglas Zhuhua Zeng (red.), *Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters*, Washington 2010, s. 4; Xiao Wang, *The Role of Economic Development Zones in National Development Strategies The Case of China*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2013, s. iii.

⁵⁷ Adam A. Ambroziak, Christopher A. Hartwell, *The impact of investments in special economic zones on regional development: The case of Poland*, „Regional Studies” 2018, t. 52, nr 10, s. 1322–1331; Naresh Kumar Sharma, *Special economic zones: Socio-economic implications*, „Economic and Political Weekly” 2009, t. 44, nr 20, s. 18–21.

⁵⁸ Warto wspomnieć o programie specjalnych stref przemysłowych w Grecji. Mimo że ulokowano je w regionach słabiej rozwiniętych i zastosowano instrumenty zachęcające do inwestycji, zainteresowanie biznesu okazało się niewielkie, nie przyczyniło się do wzrostu gospodarczego. Wśród powodów takiej sytuacji należy wymienić silną kontrolę administracyjną sprawowaną nad tymi obszarami czy też większą opłacalność funkcjonowania firm greckich w „szarej” strefie aniżeli korzystanie z dopłat państwa greckiego (ale jednocześnie pozostawianie pod rygorem fiskalnym). W konsekwencji wysokie wydatki rządu nie przyniosły spodziewanego ożywienia gospodarczego. Por. Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004, s. 122–123.

SSE w 1988 roku. Nowy obszar Pudong w Szanghaju, który został utworzony w 1990 roku przy silnym wsparciu rządu centralnego, uzyskał szerokie uprawnienia specjalne i obecnie odgrywa kluczową rolę w chińskim sektorze bankowym, a także na giełdzie. SSE formalnie podlegają władzom prowincji, mają jednak dużą swobodę, jeśli chodzi o eksport, opodatkowanie i regulacje rynków lokalnych⁵⁹. Należy wspomnieć, iż tylko na obszarze SSE Shenzhen władze lokalne wydały ponad 400 rozporządzeń gospodarczych⁶⁰ w latach 1979–1990, co wywarło wpływ na krajowe ustawodawstwo gospodarcze w zakresie handlu zagranicznego i inwestycji.

Ulokowanie SSE na obszarach południowo-wschodnich Chin jest dowodem na intencjonalny wybór rozwoju regionalnego w prowincjach nadbrzeżnych Chin. Skutkiem takiego regionalnego podejścia był fakt, iż duża część inwestycji zagranicznych ulokowała się w SSE prowincji nadbrzeżnych. Tylko w latach 1979–1993 regiony nadbrzeżne jako całość przyjęły ok. 90% inwestycji zagranicznych, z tego 65% w prowincji Guangdong. Przełożyło się to na produkcję przemysłową, w prowincjach nadbrzeżnych wraz z SSE wykonano ponad 50% produkcji Państwa Środka⁶¹.

Dla firm lokujących swoją działalność na terenie SSE korzyści są bardzo wymierne. Przykładowo mogły one korzystać z 15% stawki podatku, czyli połowy stawki dla spółek typu *joint venture* na terenie kraju. Wiązało się to jednak z koniecznością inwestycji o odpowiedniej wysokości, np. na kwotę 5 milionów dolarów lub więcej, przy okresie reinwestycji zysków minimum przez 5 lat⁶². Dowodzi to zainteresowania Chin długoterminową współpracą z inwestorami zagranicznymi. Dodatkowo firmy korzystały z dostępu do bogatych zasobów ludzkich i tanich kosztów produkcji z uwagi na niskie standardy ochrony tak warunków pracy, jak i wymogów administracyjnych (np. w zakresie ochrony środowiska naturalnego). Te 2 ostatnie elementy dawały olbrzymią przewagę konkurencyjną dla producentów, którzy chcieli ulokować swoje zakłady na terenie chińskich SSE.

⁵⁹ Dirk Schmidt, Sebastian Heilmann, *Provincial- and municipal-level Governments*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political System*, Lanham–Boulder–New York–London 2017, s. 87.

⁶⁰ Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong 2018, s. 84.

⁶¹ Shahul Hameed, *China's Special Economic Zones*, [w:] Swaraj Prakash Gupta (red.), *China's Economic Reforms: The Role of Special Economic Zones and Economic and Technological Development Zones*, New Delhi 1996, s. 36.

⁶² Zhang Baijia, *Spojrzenie na chińską politykę reform i otwarcia na świat*, Toruń 2017, s. 66–67.

Specjalna strefa ekonomiczna Shenzhen⁶³

Specjalną Strefę Ekonomiczną Shenzhen utworzono w 1978 roku w niewielkim mieście Shenzhen (prowincja Guangdong) leżącym przy granicy z Hongkongiem. Samo miasto liczyło wówczas 69 645 mieszkańców, natomiast cały obszar strefy o powierzchni 327 km² – ok. 310 tysięcy. Głównymi czynnikami decydującymi o powołaniu strefy ekonomicznej były: (1) utworzenie na terenie nadmorskim Chin ściśle kontrolowanej przez państwo, eksperymentalnej enklawy rozwoju; (2) zachęcenie zagranicznych firm do inwestycji, co prowadzić musiało do modernizacji chińskiej gospodarki; (3) stworzenie gospodarcze chińskiej okna na świat zewnętrzny, aby w ten sposób sprowadzić nowe technologie, rozwijać wiedzę i wprowadzać nowe formy zarządzania. Już w pierwszym roku istnienia strefy Shenzhen zainteresowanie inwestowaniem na jej obszarze było duże, pojawiło się 112 zagranicznych inwestorów. W 1983 roku było ich już 783. Dzięki szybkiemu rozwojowi przemysłu w 1982 roku ludność miasta Shenzhen wzrosła do 128 616 mieszkańców. W tym czasie na terenie strefy działało już 12 nowoczesnych zakładów przemysłu elektronicznego, w których było zatrudnionych 4700 osób. Jednak dopiero w następnym roku doszło w Shenzhen do wyraźnego zwiększenia liczby zakładów przemysłu elektronicznego i zatrudnionych w nich pracowników (w 1983 roku w 60 firmach pracowało już 15 tysięcy osób). Gwałtowny napływ zagranicznych inwestycji do Shenzhen i związane z tym korzyści sprawiły, że na początku lat 90. powierzchnia specjalnej strefy ekonomicznej wynosiła już 1693 km² (w tym czasie również niedaleka strefa Zhuhai zwiększyła swoją powierzchnię z 6,8 km² do aż 1500 km²). Na obszarze Shenzhen mieszkało w 1990 roku 2 020 000 osób, a w 1995 już 3 450 000.

Omawiając różne aspekty polityki regionalnej, nie sposób pominąć milczeniem faktu, iż dla wielu miast, w których lokalizowano SSE, była to okazja do zwiększenia samodzielności w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Tylko w 1984 roku KC KPCh oraz Rada Państwowa zdecydowały o utworzeniu 14 miast portowych wzdłuż wschodniego wybrzeża. Dla władz lokalnych oznaczało to zezwolenie na bardziej elastyczną politykę wobec inwestorów zewnętrznych aniżeli w innych miejscach kraju. Większa elastyczność dotyczyła preferencji w traktowaniu zagranicznych przedsiębiorców, którzy chcieli inwestować w tych miejscach i gotowi dokonywać transferu technologii do Państwa Środka. Zwiększenie swobody odnosiło się także do podejmowania intensywnej wymiany handlowej z zagranicą⁶⁴.

Z czasem władze lokalne obszarów, na których zlokalizowano SSE, zaczęły korzystać z większej samodzielności w przyciąganiu zewnętrznych inwestorów i kapitału. Doszło nawet do między nimi do rywalizacji, przez niektórych określonej jako „mordercza walka”⁶⁵. Przykładem takich działań może być rezygnowanie przez pewne władze lokalne z opłat za grunty przekazywane spółkom *joint venture*, podejmujących się inwestycji, czy też obniżanie podatków⁶⁶. Generalnie przedstawiciele lokalnej władzy nauczyli się sposobów eliminowania różnych barier administracyjnych czy instytucjonalnych. Nie było to specjalnie trudne, gdyż zwłaszcza na początku wymogi prowadzenia działalności gospodarczej

⁶³ Andrzej Kowalczyk, *Azjach Wschodnia – polityka gospodarcza a wykorzystanie potencjału demograficznego i ekonomicznego*, [w:] Jerzy Makowski (red.), *Geografia regionalna świata. Wielkie regiony*, Warszawa 2006, s. 138–139; Liang Xiang, *Dramatic Changes*, „Beijing Review” 1986, nr 8.

⁶⁴ Zhang Baijia, *Spojrzenie...*, op. cit., s. 68.

⁶⁵ Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga...*, op. cit., s. 166.

⁶⁶ Maria Edin, *Why Do Chinese Local Cadres Promote Growth? Institutional Incentives and Constraints of Local Cadres*, „Forum for Development Studies” 1998, t. 25, nr 1, s. 104–105.

nie były zbyt wygórowane. Liczyły się przede wszystkim wyniki ekonomiczne, mniej istotna była zaś ochrona środowiska naturalnego, standardy zatrudnienia i inne wymogi, których nie sposób ominąć w krajach rozwiniętych.

Wraz z postępem reform w Chinach strategia ilościowa zaczęła ustępować myśleniu w kategoriach jakościowych, np. tworzeniu przekonujących modeli biznesowych. Jako przykład można wskazać miasto Chongqing położone w zachodnich Chinach, które obecnie z powodzeniem konkuruje z miastami nadbrzeżnymi. Swój sukces zawdzięcza wypracowanemu przez lata modelowi biznesowemu polegającemu na stworzeniu platformy zapewniania warunków działalności podmiotom gospodarczym. To rozwiązanie, najkrócej rzecz ujmując, umożliwia realizację 2 skrajnych faz każdej działalności produkcyjnej, tj. początkowej i finalnej (łańcuch logistyczny dostaw oraz marketing produktów).

Biorąc pod uwagę lokalne warunki konkurencyjności niewątpliwie SSE przyczyniły się do wykorzystywania przez władze lokalne endogenicznych czynników rozwoju. Wzrost kosztów pracy w prowincjach wschodniego wybrzeża obecnie powoduje przenoszenie działalności produkcyjnej w kierunku chińskiego interioru i prowincji zachodnich. Lokalne władze zachodnich i środkowych prowincji goszczące SSE mimo tego procesu wciąż znajdują się pod presją tworzenia warunków podnoszących ich atrakcyjność inwestycyjną. Wspomniane wyżej miasto Chongqing przykładowo wprowadziło model pod nazwą „do wnętrza i na zewnątrz”, dzięki któremu udało się w pełni wykorzystać zasoby siły roboczej, jak również zasoby naturalne. Wykorzystano tam miejscowe zasoby ludzkie, głównie chłopów, którzy znaleźli miejsca pracy w okolicznych zakładach pracy w miejscu zamieszkania. Dzięki temu mogli wciąż korzystać z usług publicznych. Ich kole-dzy emigranci zarobkowi, ze względu na system meldunkowy, w tym przypadku wiejskie *hukou*, nie mogli korzystać z tego przywileju. Pracownicy miejscowi nie musieli także ponosić dodatkowych kosztów związanych z podróżą. Tak by było, gdyby zdecydowali się na emigrację do regionów wschodniego wybrzeża. Istotne dla endogenicznego rozwoju miasta było otwarcie trasy kolejowej Chongqing–Xinjiang–Europa, dzięki której możliwy stał się eksport towarów za granicę, co niwelowało brak dostępu do bezpośredniego frachtu morskiego. Niebagatelne znaczenie dla tego przykładu ma też rozwój SSE Chongqing Liangjiang⁶⁷, który stał się największym w Państwie Środka ośrodkiem produkcji elektroniki, zdolnym do wyprodukowania np. 40 mln laptopów rocznie.

Należy zaznaczyć, iż powodzenie ekonomiczne SSE to wynik działań podejmowanych z jednej strony przez Pekin, a z drugiej przez władze lokalne. O władzach centralnych była już mowa, tu skupimy się na strukturach lokalnych. Niektóre władze lokalne wypracowały działania, które wykraczają poza zwykłe organizowanie odpowiednich warunków dla przedsiębiorczości. Stały się z czasem bezpośrednim graczem, biorącym udział w rywalizacji, dysponując

⁶⁷ Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga ...*, op. cit., s. 168.

zasobami publicznymi na zasadzie wolnorynkowej. Podejmują w takich okolicznościach grę konkurencyjną w celu przyciągnięcia zewnętrznego inwestora. Zdarza się też, że wchodzi w nielegalne interesy z nieuczciwymi przedsiębiorcami, dochodzi często do korupcji⁶⁸. Zjawisko to narasta wraz z rozprzestrzenianiem się SSE. Pisząc o korupcji w SSE w latach 80. XX wieku, Morton i Lewis⁶⁹ wskazują, iż dzieci i krewni dygnitarzy partyjnych wykorzystywali swoje kontakty i monopolizowali kontrolę nad firmami. To potęgowało frustrację wśród ludzi młodych i wykształconych, ale niemających odpowiednich kontaktów. Tylko w 1987 roku 150 tysięcy członków KPCh zostało ukaranych za nadużycia władzy, a ponad 25 tysięcy usuniętych z szeregów. Mimo negatywnych zjawisk władze Chin na różnych szczeblach dzięki SSE realizują politykę wspierania i rozwoju rodzimej przedsiębiorczości. Spośród różnych instrumentów, które są wykorzystywane w tej polityce, należy wymienić subsydia finansowe, pożyczki dla osób zakładających działalność gospodarczą, kampanie reklamowe dla rodzimych firm czy kreowanie standardów prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁰.

Na początku XXI wieku nastąpił wzrost intensywności wykorzystywania stref jako instrumentu także polityki regionalnej, tzn. wzrost liczby stref na obszarach już goszczących. Tendencja ta utrzymywała się do 2008 roku, później uległa stagnacji. Podobnie jak w krajach wysoko rozwiniętych, także i w Chinach powstawanie stref rozwoju gospodarczego miało pozytywne konsekwencje, czego przejawem był np. wzrost produkcji przemysłowej, a to z kolei przekładało się na rozwój całego regionu. Badania potwierdzają, iż na ogół powstanie specjalnych stref ekonomicznych pobudza proces rozwoju⁷¹.

Z perspektywy polityki regionalnej najistotniejsze pozytywne doświadczenia SSE polegają na eksperymentalnym podejściu i aktywnej polityce państwa wraz z ułatwieniami w zakresie prawodawstwa. W polityce wspierania SSE zauważyć można mocne polityczne zaangażowanie oraz pragmatyzm ze strony najwyższego kierownictwa KPCh. Do tego należy dodać preferencyjne polityki i dość szeroką autonomię władz lokalnych, jak na warunki chińskie. Na poziomie lokalnym jednym z ważniejszych elementów było zaangażowanie władz lokalnych w dostarczanie dóbr publicznych, poprawę zewnętrznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a także formułowanie partnerstw publiczno-prywatnych. W pewnym stopniu o powodzeniu SSE na początkowym ich etapie rozwoju decydowało zaangażowanie inwestycyjne chińskiej diaspory

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Scott Morton, Charlton Lewis, *Chiny. Historia i kultura*, przeł. Bogdan Zemanek, Kraków 2007, s. 273.

⁷⁰ Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga...*, op. cit., s. 170–171.

⁷¹ Elisa Barbieri, Chiara Pollio, Francesco Prota, *The impacts of spatially targeted programmes: evidence from Guangdong*, „Regional Studies” 2020, t. 54, nr 3, s. 415–428.

mieszkającej poza Chinami⁷². Wśród pozytywnych efektów SSE dla gospodarki należy także wymienić wkład w PKB, zwiększenie napływu inwestycji zagranicznych, stworzenie nowych miejsc pracy, przyciągnięcie do kraju zaawansowanych technologii.

Mimo powszechnej afirmacji pozytywnych efektów SSE wypadnie także pochylić się nad negatywnymi aspektami, które z punktu widzenia polityki regionalnej mają duże znaczenie. Należy przy tym pamiętać, iż SSE stanowiły eksperyment, którego celem było zwiększenie wydajności produkcji, a także test na wprowadzenie mechanizmów rynkowych. Efekty polityki związanej z SSE nie są jednoznacznie pozytywne. Wśród negatywnych wymienić można dysproporcje w rozwoju regionalnym. Decyzje o lokalizacji specjalnych stref ekonomicznych obejmowały bowiem początkowo głównie prowincje wschodnie. Dopiero w późniejszym okresie, na początku XXI wieku, lokowano je w prowincjach słabiej rozwiniętych, centralnych i zachodnich. Wprowadzenie SSE zwiększyło dysproporcje między regionami. Na przykład w latach 1978–1998 prowincja Fujian (wschodnie wybrzeże) odnotowała wzrost realnego PKB na poziomie 13,9%, podczas gdy prowincja Gansu (w głębi kraju) odnotowała wzrost tylko o 6,7%. W 2000 roku 10 prowincji o najwyższym PKB na mieszkańca pochodziło ze wschodniego wybrzeża Chin⁷³.

Rozczarowaniem był fakt, że nie doszło do efektu rozprzestrzeniania (*spillover effect*). Zakładano bowiem, że szybszy rozwój gospodarczy regionów przybrzeżnych przeniknie z czasem do regionów centralnych i zachodnich⁷⁴. Niekwestionowany jest natomiast pozytywny wpływ SSE na rozwój regionów, w których zostało ulokowane wiele stref. Dodatkowo regiony, w których wcześniej utworzono SSE, przyniosły większe pozytywne korzyści gospodarcze w porównaniu z regionami, w których SSE zostały utworzone później. Jednym z najbardziej znaczących wpływów ekonomicznych SSE na lokalną gospodarkę był wzrost poziomu dochodów i pojawiające się możliwości zarobkowe pracowników w regionie.

Można wskazać na kilka czynników, które przyczyniły się do braku efektów zewnętrznych i zwiększenia dysproporcji regionalnych między chińskimi prowincjami. Jeśli chodzi o samą politykę SSE, to na samym początku zagraniczne firmy w 4 pierwszych SSE otrzymały bardzo atrakcyjne ulgi podatkowe oraz możliwość elastycznego zatrudnienia. Strefy te odniosły sukces gospodarczy, co spotęgowało napływ inwestycji zagranicznych. Ów napływ przyczynił się do nieproporcjonalnego rozwoju infrastruktury, technologii i kapitału ludzkiego

⁷² Justin Yifu Lin, *Foreward*, [w:] Douglas Zhihua Zeng (red.), *Building engines...*, op. cit., s. XIV.

⁷³ Qinghua Zhang, Heng-fu Zou, *Regional inequality in contemporary China*, „Annals of Economics & Finance” 2012, t. 13, nr 1, s. 119–143.

⁷⁴ John M. Litwack, Yingyi Qian, *Balanced or unbalanced development: Special economic zones as catalysts for transition*, „Journal of Comparative Economics” 1998, t. 26, nr 1, s. 117–141.

w prowincjach przybrzeżnych. Wzrost umiejętności zarządzania i możliwości uzyskania korzyści skali stworzył bardziej atrakcyjne środowisko społeczne i gospodarcze dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych niż w prowincjach śródlądowych⁷⁵. Do tego należy zaliczyć wymiar ogólnej polityki gospodarczej Państwa Środka. Jednym z elementów była lokalizacja przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza dużych podmiotów gospodarczych z tej kategorii, które zazwyczaj lokowane były w regionach nadbrzeżnych. Również geograficzne rozprzestrzenienie sieci infrastrukturalnej wzmacniało wspomniany wyżej trend. W sytuacji częściowej decentralizacji finansów publicznych to władze lokalne, bardziej zasobne finansowo (na obszarze, na którym ulokowano SSE), mogły w większym stopniu pozwolić sobie na inwestycje infrastrukturalne⁷⁶.

Nierównomierny rozwój regionów w Chinach postępował także dzięki polityce decentralizacji, tak budżetowej, jak i fiskalnej, w latach 80. XX wieku⁷⁷. Decentralizacja często traktowana jest jako pozytywne zjawisko w rozwoju regionalnym, gdyż daje większe możliwości działania władzom miejscowym, umożliwia uwolnienie oddolnej aktywności. W tym jednak przypadku decentralizacja finansów publicznych spowodowała odseparowanie finansów władz lokalnych i centralnych. Biedniejsze jednostki terytorialne zostały zdane w większym stopniu na własne finansowanie, które w stosunku do bogatszych było bardzo ograniczone. Stąd przy braku wsparcia z poziomu centralnego zadziałał mechanizm błędnego koła Gunnara Myrdala⁷⁸, którego skutkiem było zwiększenie dysproporcji rozwojowych między wschodem a interiorami i zachodem Chin. Podobnie zadziałała, także ogólnie pozytywnie odbierana, polityka decentralizacji fiskalnej. Ten mechanizm skutkował co prawda pobudzeniem władz lokalnych, gdyż na poziomie lokalnym udało się zatrzymać większą część podatków pochodzących z przedsiębiorstw ulokowanych na obszarze administracyjnie im podległych. Zachęciło to jednak do powielania rozwiązań, które prowadziły do nieefektywnej struktury przemysłu. Władze lokalne kopiowały bowiem bezkrytycznie rozwiązania lepiej rozwiniętych obszarów nie tylko co do stosowanych mechanizmów, ale także branż. Obecnie nasycenie SSE na obszarze Chin centralnych i zachodnich jest duże (por. tabela 32). Dlatego stawianie na tę samą branżę przez kolejne obszary skutkowało małą efektywnością w przyciąganiu kapitału. Głównym problemem stał się niewystarczający poziom koordynacji z innymi jednostkami administracyjnymi i regionami. Sama decentralizacja fiskalna przy braku działań korygujących sprzyjała lepiej

⁷⁵ Belton Fleisher, Haizheng Li, Min Qiang Zhao, *Human capital, economic growth, and regional inequality in China*, „Journal of Development Economics” 2010, t. 92, nr 2, s. 215–231.

⁷⁶ Sylvie Démurger, *Infrastructure...*, op. cit., s. 95–117.

⁷⁷ Dennis Tao Yang, *What has caused regional inequality in China?*, „China Economic Review” 2002, t. 13, nr 4, s. 331–334.

⁷⁸ Określa się ją także jako zasadę okrężnej i kumulatywnej przyczynowości. Por. Lloyd G. Reynolds, *Gunnar Myrdal's Contribution to Economics, 1940–1970*, „The Swedish Journal of Economics” 1974, t. 76, nr 4, s. 479–497.

Tabela 32. Chińskie specjalne strefy rozwoju przemysłu zaawansowanych technologii (stan na 2010 rok)

Region Wschodni	Region Środkowy
Prowincja i strefa	Prowincja i strefa
Pekin • Zhongguancun Fujian • Fuzhou • Xiamen Torch Guangdong • Foshan • Guangzhou • Huizhou Zhongkai • Shenzhen • Zhongshan Torch • Zhuhai Hainan • Hainan International (w Haikou) Hebei • Baoding • Shijiazhuang Jiangsu • Changzhou • Nanning • Wuxi • Suzhou Shandong • Ji'nan • Qingdao • Weifang • Weihai • Zibo Szanghaj • Shanghai Zhangjiang Tianjin • Tianjin Zhejiang • Hangzhou • Ningbo	Anhui • Hefei Chongqing • Chongqing Gansu • Lanzhou Guangxi • Guilin • Nanning Guizhou • Guiyang Heilongjiang • Daqing • Harbin Henan • Luoyang • Zhengzhou Hubei • Wuhan East Lake • Xiangfan Hunan • Changsha • Zhuzhou Mongolia Wewnętrzna • Baotou Rare-earth Jiangxi • Nanchang Jilin • Changchun • Jilin Liaoning • Anshan • Dalian • Shenyang Ningxia • None Qinghai • None Shaanxi • Baoji • Xi'an • Yangling Agriculture (w Xi'an) Shanxi • Taiyuan Sichuan • Chengdu • Mianyang Tybet • None Xinjiang • Urumqi Yunnan • Kunming

Źródło: Douglas Zhihua Zeng, *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, [w:] Douglas Zhihua Zeng (red.), *Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters*, Washington 2010, s. 47–48.

rozwinętych regionom, które mogły liczyć na wyższy odsetek środków pochodzących z podatków przedsiębiorstw prowadzących działalność na ich terenie. To z kolei zwiększało ich potencjał inwestycyjny (np. w infrastrukturę).

Państwowa polityka specjalnych stref ekonomicznych przyczyniła się paradoksalnie do zwiększenia dysproporcji rozwojowych zachodnich i centralnych regionów w stosunku do prowincji przybrzeżnych⁷⁹. Wskazuje się, iż rozbieżności rozwojowe mogą zostać zmniejszone przez duże inwestycje w transport⁸⁰ i inną infrastrukturę, poprawę edukacji, zwiększanie możliwości rozwojowych na obszarach o niskich dochodach, usunięcie barier w migracji między różnymi obszarami oraz zniesienie korzyści podatkowych przysługujących specjalnym strefom ekonomicznym we wschodnich Chinach. Łagodzenie międzyregionalnych różnic w dochodach może jednak zabrać dużo czasu⁸¹.

5.3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w międzynarodowym przepływie kapitału: znaczenie dla chińskich regionów

We współczesnej gospodarce coraz większe znaczenie odgrywają międzynarodowe przepływy kapitału, co ma duże znaczenie dla handlu światowego⁸². Niemniej jednak bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) mogą być także rozpatrywane z perspektywy polityki regionalnej, tzn. jako instrument (nie) zwiększania konkurencyjności regionalnej, a nawet lokalnej. Inwestycje napływające do danego regionu mogą przyczyniać się do wzrostu produkcji i tworzenia nowych miejsc pracy, a przez to do podniesienia jego konkurencyjności. Są więc pożądanym elementem rozwoju lokalnego i regionalnego. W tej perspektywie znaczenie mają nie tylko skala, charakter, ale także lokalizacja BIZ w Państwie Środka. BIZ traktowane są jako inwestycje długoterminowe, o trwałym charakterze. Stosunki między podmiotami umożliwiają jednemu podmiotowi mającemu siedzibę w jednym kraju przejęcie kontroli nad innym podmiotem, którego siedziba znajduje się w drugim kraju⁸³. Inwestycje te mogą przybierać bardzo różne formy. Można tu wskazać na fuzje (połączenie podmiotów

⁷⁹ Crane Bret, Albrecht Chad, Kristopher McKay Duffin, Albrecht Conan, *China's special economic zones: An analysis of policy to reduce regional disparities*, „Regional Studies, Regional Science” 2018, t. 5, nr 1, s. 98–107.

⁸⁰ S. Yao, Zhaoyong Zhang, *Regional Growth in China Under Economic Reforms*, „The Journal of Development Studies” 2001, t. 38, nr 2, s. 167–186.

⁸¹ Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD, Paris 2007, s. 22.

⁸² Ewa Trojnar, *Integracja Azji Wschodniej na przykładzie przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionie*, [w:] Klemens Budzowski (red.), *Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integracji: materiały konferencyjne*, Kraków 2002, s. 292–306.

⁸³ United Nations, *World Investment Report 2006, FDI from Developing and Transition Economics: Implication for Development*, New York–Geneva 2006, s. 29.

z różnych krajów), przejęcia (uzyskanie kontroli nad przedsiębiorstwem) oraz inwestycje od podstaw.

Powszechna aprobata dla BIZ jako motoru rozwoju gospodarczego, którą obserwujemy w niektórych krajach przyjmujących kapitał, nie może przysłonić pewnych zagrożeń, które wiążą się z otwarciem danej gospodarki lokalnej na konkurencję w skali światowej. Wśród nich można wskazać na duże uzależnienie od kapitału zagranicznego i związane z nim uwrażliwienie na zewnętrzne zakłócenia cyklu koniunkturalnego, osłabienie krajowej przedsiębiorczości oraz zbyt duże skupienie się na przyciąganiu kapitału zagranicznego w określonych branżach w formie preferencyjnej polityki, np. fiskalnej, co może prowadzić do osłabienia i niedorozwoju rodzimych przedsiębiorstw⁸⁴. Badania wskazują także na przykłady ograniczonego wpływu BIZ na wyniki gospodarek regionalnych⁸⁵.

Mimo zarysowanych wyżej zagrożeń otwarcie się gospodarki chińskiej na BIZ stało się kluczowym elementem przemian ekonomicznych po 1978 roku, przez co w skali kraju ocenić można je pozytywnie. Przedsiębiorstwa zagraniczne, jak i podmioty z kapitałem mieszanym (tzn. chińskim i zagranicznym) odegrały istotną rolę w uzyskaniu dostępu do zaawansowanych technologii, przekształceniu struktury przemysłowej i rozwoju handlu zagranicznego. Co więcej, w latach 90. XX wieku firmy z kapitałem zagranicznym uzyskały dostęp do wielu nowych sektorów na chińskim rynku, tzn. poza wcześniej otwartymi specjalnymi strefami ekonomicznymi i wybranymi sektorami. Polityka władz chińskich polegała na promowaniu rozwoju określonych sektorów i technologii oraz inwestycji bezpośrednich w niektórych regionach za pomocą wiążących katalogów inwestycyjnych i dodatkowych instrumentów⁸⁶. Sektor BIZ ma istotne znaczenie dla chińskiej gospodarki, gdyż przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym odpowiadają za ponad 50% chińskiego eksportu oraz 60% importu. Szacuje się, iż udział tych podmiotów w chińskim PKB w 2004 roku wyniósł 22%. Co ciekawe, podmioty te nie mają podobnie wysokiego udziału w chińskim rynku pracy, ponieważ zatrudniają tylko 3% dostępnej w kraju siły roboczej, głównie dlatego, że ich efektywność przekracza wydajność rodzimych przedsiębiorstw w stosunku odpowiednio – 9 : 1⁸⁷. Oznacza to dużą podatność gospodarki Państwa Środka na wahania napływu inwestycji zagranicznych, z czego władze centralne zdają sobie sprawę. W ostatnich latach postulowały oparcie wzrostu gospodarczego w większym stopniu na konsumpcji wewnętrznej.

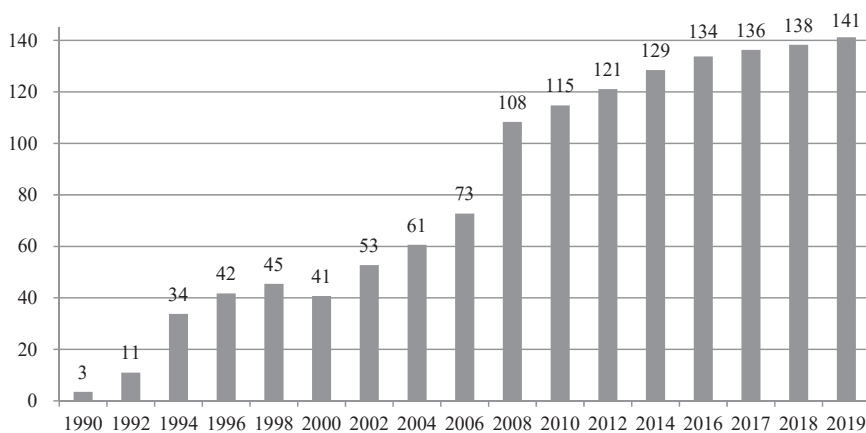
⁸⁴ Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 182–185.

⁸⁵ Michael Getzner, Serhiy Moroz, *Regional development and foreign direct investment in transition countries: a case-study for regions in Ukraine*, „Post-Communist Economies” 2020, t. 32, nr 6, s. 813–832.

⁸⁶ Mikko Huotari, Dirk H. Schmidt, Sebastian Heilmann, *Economic globalization and government policy*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political...*, op. cit., s. 222–223.

⁸⁷ John Whalley, Xian Xin, *China's FDI and non-FDI economies and the sustainability of future high Chinese growth*, „China Economic Review” 2010, t. 21, nr 1, s. 123–135.

Polityka otwarcia się na handel zagraniczny przyniosła także napływ znaczącego kapitału od wczesnych lat 90. XX wieku. Wzrost trwał do 2000 roku, po czym na skutek kryzysu azjatyckiego nieco spadł. Od wejścia Chin do Światowej Organizacji Handlu w 2001 roku ponownie znacząco wzrasta. Szczególnie wysoką wartość uzyskał w 2008 roku, kiedy wyniósł 108 miliardów dolarów. Warto zauważyć, że w tym czasie nastąpił kryzys gospodarek zachodnich i odpływ kapitału do Chin. Ten kraj nie został tak mocno dotknięty kryzysem finansowym. Od 2008 roku odnotowuje się stosunkowo stały wzrost, aż do ponad 141 miliardów dolarów w 2019 roku (wykres 9). Chiny stają się więc jednym z największych biorców BIZ na świecie.



Wykres 9. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do ChRL w latach 1990–2019 (w mld dolarów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> (dostęp: 20.03.2021).

Istotnym elementem w zakresie regionalnej konkurencyjności jest określenie koncentracji napływających inwestycji. Generalnie BIZ napływające do Chin rozkładają się w różnych sektorach. W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku najpopularniejsze były elektroniczny, stalowy i petrochemiczny, a więc głównie sektory produkcyjne. Jeśli chodzi o sektor usługowy, to inwestycje w tym zakresie rozwinęły się po wejściu Chin do Światowej Organizacji Handlu. Odtąd kapitał koncentruje się głównie na pracochłonnym przetwórstwie, a głównym powodem inwestycji są niskie koszty pracy i dostęp do niemal nieograniczonych zasobów siły roboczej. Jeśli chodzi o strukturę BIZ w Chinach, to w 2012 roku sektor usług (w tym nieruchomości) konsumował ok. 48%, a sektor produkcyjny – ok. 44% BIZ. Odnotować należy także wahania (zarówno wzrosty, jak i spadki) w zakresie napływu BIZ w ujęciu wskazanych wyżej sektorów, które

stanowią konsekwencję bieżącej sytuacji w poszczególnych sektorach chińskiej gospodarki⁸⁸.

Zagraniczni inwestorzy i przedsiębiorstwa są niezbędni dla gospodarki Chin, dostrzega to również chiński rząd. Obecnie w państwie tym prowadzi działalność ok. 500 tysięcy firm z udziałem zagranicznym. Według oficjalnych danych na te firmy przypadało ok. 45% chińskiego handlu zagranicznego w 2013 roku, stworzyły także 55 milionów miejsc pracy w gospodarce miejskiej (co stanowi ok. jednej szóstej wszystkich pracowników miejskich). Od 2000 roku 8–9% wszystkich globalnych inwestycji bezpośrednich trafiło do Chin⁸⁹. Chiny w ostatnich latach przestały być tylko biorcą BIZ, gdyż zarejestrowane w tym państwie podmioty gospodarcze inwestują za granicą⁹⁰. Obecnie można odnotować ich dużą aktywność na terenie Afryki.

Napływ BIZ przyczynił się do wzrostu gospodarczego Chin, a w wymiarze regionalnym do zwiększenia poziomu konkurencyjności niektórych prowincji. Warto więc zadać pytania, jakie cechy docelowego miejsca inwestycji decydują o konkretnej lokalizacji kapitału i jaka jest rola władz (w tym regionalnych i lokalnych) w przyciąganiu kapitału zagranicznego. Znaczący temat⁹¹ odnośnie do inwestycji zagranicznych w różnych krajach zwracają uwagę na aspekty makro, a więc: sposoby prowadzenia działalności gospodarczej, systemy prawne i polityczne, otoczenie biznesowe i infrastrukturę. Kraje wschodzące i rozwijające się są mniej atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych ze względu na słabe systemy prawne i polityczne oraz ubogą infrastrukturę. Tymczasem polityka Chin otwarcia się na świat w kontekście BIZ charakteryzowała się stworzeniem różnego rodzaju stref, których wspólnym mianownikiem było ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej dla podmiotów zagranicznych. Przykładem mogą być strefy promocji eksportowej, parki technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne, które oferowały różnego rodzaju zachęty inwestycyjne, jak się okazało – bardzo atrakcyjne. Pod względem specyfiki systemu politycznego większość z wymienionych elementów pozostaje w gestii władz centralnych, pomimo faktu, iż

⁸⁸ KPMG, *Investment in China: Numbers and Trends Fourth Quarter, 2012*, s. 13, https://imaa-institute.org/docs/statistics/kpmg_china-investments-2012-q4.pdf (dostęp: 18.11.2021).

⁸⁹ Mikko Huotari, Dirk H. Schmidt, Sebastian Heilmann, *Economic globalization...*, op. cit., s. 222–223.

⁹⁰ Changhong Pei, Wen Zheng, *China's Outbound Foreign Direct Investment Promotion System*, Berlin–Heidelberg 2015, s. 9–18.

⁹¹ Alexander Peter Groh, Matthias Wich, *Emerging economies' attraction of foreign direct investment*, „Emerging Markets Review” 2012, t. 13, nr 2, s. 229; K.C. Fung, Hitomi Iizaka, Stephen Parker, *Determinants of U.S. and Japanese Direct Investment in China*, „Journal of Comparative Economics” 2002, t. 30, nr 3, s. 567–578; Daniel Shapiro, Yao Tang, Cathy Xuejing Ma, *Mode of Entry and the Regional Distribution of Foreign Direct Investment in China*, „Journal of Chinese Economic and Business Studies” 2007, t. 5, nr 3, s. 261–277; Harry G. Broadman, Xiaolun Sun, *The Distribution of Foreign Direct Investment in China*, „World Economy” 1997, t. 20, s. 339–361; Bala Ramasamy, Matthew Yeung, *The Determinants of Foreign Direct Investment in Services*, „World Economy” 2010, t. 33, s. 573–596.

aby ostatecznie doszło do ustanowienia jednej ze wspomnianych stref, konieczne są zabiegi władz niższego szczebla (tj. regionalnych i lokalnych).

Odpowiedź na pytanie, dlaczego kapitał lokuje się w tej, a nie innej chińskiej prowincji, nie jest jednoznaczna⁹². Yingqi Wei, Xiaming Liu, David Parker, Kirit Vaidya⁹³ wskazują, iż istnieje długoterminowa zależność między rozkładem przestrzennym BIZ a zbiorem cech regionalnych. Prowincje o wyższym poziomie rozwoju handlu międzynarodowego, niższych stawkach płac, większej liczbie pracowników B+R, wyższym tempie wzrostu PKB, szybszej poprawie infrastruktury, szybszych postępach w rozwoju aglomeracji, bardziej preferencyjnych politykach i bliższych więziach etnicznych z Chińczykami mieszkającymi poza granicami kraju przyciągają stosunkowo więcej inwestycji. Canfei He⁹⁴ zwraca natomiast uwagę, iż decyzja o lokalizacji uzależniona jest bardziej od kosztów zdobywania informacji oraz gospodarki danej aglomeracji aniżeli od tradycyjnych aspektów związanych z kosztami, takimi jak np. poziom wynagrodzeń. Według tego autora BIZ lokowane są w miastach, które mają charakter wielonarodowy i są w stanie zminimalizować koszty pozyskania informacji biznesowych. Zagraniczni inwestorzy preferują więc następujące lokalizacje: (1) miasta na wybrzeżach; (2) regionalne klastry, w których działalność gospodarczą prowadzą już inne podmioty zagraniczne; (3) miasta, które preferują zagranicznych inwestorów; (4) miasta, które mogą legitymować się klastrami przemysłowymi; (5) miasta z lepszą infrastrukturą. Omar Belkhodja, Muhammad Mohiuddin oraz Egide Karuranga⁹⁵ zwracają uwagę, iż wybór konkretnej lokalizacji jest wrażliwy zarówno na warunki wyposażenia w różnych miastach, regionach i strefach ekonomicznych w Chinach, jak i na kraj pochodzenia BIZ. W ten sposób próbuje się tłumaczyć znaczący napływ BIZ z Tajwanu. Ochrona praw własności intelektualnej, poziom rozwoju ekonomicznego aglomeracji, inwestycje w edukację i poziom regionalnego PKB wpływają na wybór lokalizacji BIZ w Państwie Środka.

Podsumowując, należy zauważyć, iż czynniki, które zostały zidentyfikowane w poszczególnych badaniach, nie pokrywają się. Niektóre elementy powtarzają się, inne, takie jak koszty dostępu do informacji, występują w jednych badaniach. Wśród najczęściej wymienianych elementów można wyróżnić istnienie różnego rodzaju stref, w ramach których można prowadzić działalność na zasadach preferencyjnych (np. specjalne strefy ekonomiczne), infrastrukturę (np. warunki

⁹² Leonard Cheng, Yum Kwan, *What are the determinants of the location of foreign direct investment? The Chinese experience*, „Journal of International Economics” 2000, t. 51, nr 2, s. 379–400,

⁹³ Yingqi Wei, Xiaming Liu, David Parker, Kirit Vaidya, *The Regional Distribution of Foreign Direct Investment in China*, „Regional Studies” 1999, t. 33, nr 9, s. 857.

⁹⁴ Canfei He, *Information costs, agglomeration economies and the location of foreign direct investment in China*, „Regional Studies” 2002, t. 36, nr 9, s. 1034.

⁹⁵ Omar Belkhodja, Muhammad Mohiuddin, Egide Karuranga, *The determinants of FDI location choice in China: a discrete-choice analysis*, „Applied Economics” 2017, t. 49, nr 13, s. 1241.

wyposażenia), koszty pracy i poziom rozwoju regionalnego rynku. Powyższy zbiór nie jest oczywiście kompletny. Warto też zauważyć, że wśród wymienionych znajdują się te elementy, na które wpływ mają władze na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Władze centralne nie mają bezpośredniego wpływu na lokalizację BIZ, ale oddziałują w sposób pośredni, poprzez warunki techniczne (np. infrastrukturę) i organizacyjne (np. dostęp do informacji na temat działalności gospodarczej, SSE) funkcjonowania biznesu.

Rozkład BIZ wśród regionów Chin pozostaje asymetryczny, wykazuje wyraźne zainteresowanie inwestorów regionem wschodnim, zwłaszcza przemysłowymi 14 nadmorskimi miastami i SSE w Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen i na Hainanie. Polityka publiczna opracowana przez chiński rząd pod koniec lat 70. XX wieku stworzyła ogromne różnice w rozwoju regionalnym między miastami wybrzeża i śródlądowymi, mimo że statystyki pokazują, że liczba zagranicznych przedsiębiorstw w prowincjach śródlądowych wzrosła 10 razy, a wartość inwestycji ponad 20 razy w latach 90. Przykłady BIZ świadczą, że sama polityka może mieć bardzo różne, czasem niezamierzone wyniki na poszczególnych obszarach⁹⁶.

Nie ma wątpliwości, iż napływ BIZ do gospodarek regionalnych jest bardzo zróżnicowany. Od 1978 roku głównym kierunkiem lokowania jest wschodni region ekonomiczny⁹⁷, za nim centralny⁹⁸ i na końcu zachodni⁹⁹ (tabela 33). Dysproporcje w napływie BIZ są bardzo znaczące, tylko w 2019 roku we wschodnim regionie ekonomicznym wartość plasowała się na poziomie 7,032 biliona dolarów, czyli więcej aniżeli łącznie 2 pozostałe regiony, tj. centralny (933 miliardy dolarów) oraz wschodni (874 miliardy dolarów). Pierwszą piątka prowincji, która otrzymuje najwięcej inwestycji zagranicznych – Guangdong (1,953 biliona dolarów), Jiangsu (1,173 biliona dolarów), Szanghaj (955 miliardów dolarów), Pekin (599 miliardów dolarów) – to w większości regiony z dostępem do morza, a przez to atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów. We wschodnich Chinach BIZ są zazwyczaj związane z dwustronnym handlem, ukierunkowanym na branżę usługową, poziomem uprzemysłowienia i dostępnością aktywów strategicznych w regionie¹⁰⁰.

⁹⁶ John Foster, *Distribution of FDI across China – common policies but differing impacts by region*, „Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies” 2011, t. 4, nr 2, s. 125–138.

⁹⁷ W skład wschodniego regionu ekonomicznego wchodzi następujące prowincje: Pekin, Tianjin, Hebei, Liaoning, Szanghaj, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong, Hainan.

⁹⁸ Centralny region ekonomiczny składa się następujących prowincji: Mongolia Wewnętrzna, Guangxi, Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tybet, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang.

⁹⁹ Do zachodniego regionu ekonomicznego zaliczono prowincje: Shanxi, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei, Hunan.

¹⁰⁰ David W.H. Wong, Harry F. Lee Simon, X. Zhao, Qing Pei, *Region-specific determinants of the foreign direct investment in China*, „Geographical Research” 2020, t. 58, nr 2, s. 126–140.

Tabela 33. Wartość inwestycji firm kapitału zagranicznego ze względu na regiony ekonomiczne

Region ekonomiczny	2019	2018	2017	2012	2002
Wartość inwestycji firm kapitału zagranicznego (w mln dolarów)					
Wschodni	7 032 045	6 351 424	5 693 627	2 568 945	813 249
Centralny	933 978	786 341	672 737	314 914	86 991
Zachodni	874 003	636 033	532 879	256 736	56 947
Wartość inwestycji <i>per capita</i> (w dolarach)					
Wschodni	12 017	10 930	9 862	4 600	1 644
Centralny	2 138	1 804	1 550	741	2 067
Zachodni	2 289	1 676	1 414	705	159
Procentowy wzrost wartości inwestycji firm kapitału zagranicznego mierzony rok do roku					
Wschodni	10,7	11,6	35,0	8,5	11,2
Centralny	18,8	16,9	37,1	9,6	27,8
Zachodni	37,4	19,4	28,2	14,3	8,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Bureau of Statistics of China, 2021, op. cit.

W centralnym regionie ekonomicznym najwięcej BIZ przyciągają prowincje: Hubei (186 miliardów dolarów), Hunan (184 miliardy dolarów), Anhui (165 miliardów dolarów). Główne atuty tego regionu to dostępność rynku krajowego i aktywów strategicznych. Najmniejszą wartość BIZ konsumują natomiast prowincje zachodnie, tj. Tybet (2 miliardy dolarów), Qinghai (7 miliardów dolarów), Guangxi (9 miliardów dolarów). Jeśli mierzyć napływ BIZ za pomocą wartości inwestycji, to dysproporcja między regionem wschodnim a zachodnim wynosi 1 : 8, natomiast posługując się wartością inwestycji *per capita*, ta sama zależność plasuje się na poziomie 1 : 5. Z uwagi na zróżnicowanie w liczbie mieszkańców między poszczególnymi prowincjami pewnym dopełnieniem jest odniesienie się do wartości inwestycji przypadającej na jednego mieszkańca danego regionu ekonomicznego.

Przywołane wyżej czynniki częściowo wyjaśniają olbrzymie dysproporcje w lokalizacji BIZ, jednak należy zwrócić uwagę, iż są one także efektem polityki gospodarczej Państwa Środka. Na początku procesu transformacji, w latach 80. XX wieku, celowo realizowano politykę rozwoju wschodnich prowincji zgodnie z teorią rdzenia i peryferii oraz haseł programowych w stylu „wzbogacić się najpierw”, o czym była już mowa. Dyfuzja rozwoju w kierunku zachodnim obecnie następuje bardzo powoli, a podejmowane dotychczas działania, głównie inwestycje publiczne w infrastrukturę, których celem jest zwiększenia napływu BIZ do prowincji zachodnich, charakteryzują się ograniczoną efektywnością.

Nic nie wskazuje na to, aby w najbliższym czasie udało się przekierować kapitał zagraniczny do centralnego czy też wschodniego regionu ekonomicznego tak, aby znacząco zmniejszyć dysproporcje. Jednak warto odnotować fakt, iż

zachodni region ekonomiczny legitymuje się wyższym wzrostem w ujęciu rok do roku aniżeli wschodnie czy też centralne regiony ekonomiczne. Tylko w 2019 roku wzrost inwestycji w stosunku do 2018 roku wyniósł aż 37,4%, podczas gdy w centralnych Chinach 18,8%, a we wschodnich nieco ponad 10%. Ciągły rozwój infrastruktury zachodnich prowincji w ramach różnego rodzaju instrumentów wsparcia (np. omawiany wyżej WDS), zachęty do inwestycji na tym obszarze niewątpliwie stanowią elementy wpływające na przyciąganie kapitału zagranicznego. Ale jeszcze daleka droga do tego, aby prowincje zachodnie uzyskiwały BIZ na poziomie prowincji wschodnich, takich jak np. Guangdong czy Jiangsu.

Inwestorzy zagraniczni faworyzują prowincje chińskiego wybrzeża przede wszystkim ze względu na dogodne położenie i dostęp do rynków krajów lepiej rozwiniętych¹⁰¹. Dlatego duże regiony wschodnie na inwestycjach zagranicznych skorzystały dużo więcej niż te położone w głębi lądu¹⁰². Nie był to wyłącznie efekt takich, a nie innych decyzji inwestorów zagranicznych, ale także towarzyszących im inwestycji kapitałowych rządu. W latach 1999–2005 osiągnęły one tam wartość 4,697 biliona juanów (52,94%), natomiast w regionach centralnych – 2,255 biliona juanów (25,42%), a w zachodnich tylko 1,920 biliona juanów (21,65%)¹⁰³.

Proces transformacji strukturalnej gospodarki chińskiej wywołał zatem różne zjawiska, takie jak np. wspomniana wyżej migracja ludności ze wsi do miast. Władze różnych regionów są świadome tego problemu, rywalizują więc ze sobą, prowadząc politykę przyciągania inwestycji zagranicznych, co prowadzi często do zaciętego współzawodnictwa między nimi. Pozytywnym objawem tej rywalizacji jest finansowanie rozbudowy infrastruktury, a także wprowadzanie różnego rodzaju ulg w daninach publicznych; negatywnym zaś działania o charakterze korupcyjnym¹⁰⁴.

Warto podkreślić wpływ BIZ na rozwój regionalny Chin i jego zdolność do rozwoju 3 chińskich regionów ekonomicznych. Badania wskazują, iż wśród wielu elementów wpływających na przyciąganie BIZ wyróżniają się warunki lokalne. Chodzi nie tylko o działania mające stymulować ogólny rozwój gospodarczy (regionalnie lub lokalnie), ale przede wszystkim wykorzystanie lokalnych warunków w połączeniu z potencjałem BIZ, co wymaga aktywności ze strony polityków lokalnych¹⁰⁵. Z perspektywy budowania lokalnych podstaw konkurencyjnych niezwykle istotny jest też proces integracji BIZ z miejscowym biznesem. Kooperacja firm lokalnych oraz tych z kapitałem zagranicznym nie

¹⁰¹ K.C. Fung, Hitomi Iizaka, Sarah Tong, *Foreign direct investment in China: Policy, recent trend and impact*, „Global Economic Review” 2004, t. 33, nr 2, s. 99–130.

¹⁰² Canfei He, *Information costs...*, op. cit., s. 1029–1036.

¹⁰³ Yao Yang, *The political economy of government policies toward regional inequality in China*, [w:] Yukon Huang, Alessandro Magnoli Bocchi (red.), *Reshaping Economic Geography in East Asia*, World Bank, Washington 2009, s. 226–227.

¹⁰⁴ Daniel Cohen, *Prosperity słabości*, Katowice 2011, s. 181–182.

¹⁰⁵ David Wong, Harry Lee, Simon Zhao, Qing Pei, *Region-specific...*, op. cit., s. 126–140.

zawsze przynosi pozytywne efekty gospodarcze na poziomie lokalnym. Przykładem może być doświadczenie miasta Suzhou w prowincji Jiangsu¹⁰⁶ czy strefa rozwoju Qingdao w prowincji Shandong. Dobrze obrazują one czynniki harmonizacji, politykę wobec BIZ i funkcjonowania lokalnej przedsiębiorczości¹⁰⁷. Dzięki swojemu potencjałowi chińskie firmy są w stanie wdrożyć najbardziej zaawansowaną technologię na świecie, przy jednoczesnym utrzymaniu niskich kosztów wytwarzania. Kluczowe znaczenie ma tu dzielenie zasobów technologicznych i umiejętności menedżerskich między rodzinnymi i zagranicznymi przedsiębiorstwami. Umożliwia to prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej i transferu technologii odbywającej się poprzez powiązania między przedsiębiorstwami miejscowymi i zagranicznymi. Lokalne podmioty czerpią korzyści z dostępu do globalnego rynku za pośrednictwem kapitału zagranicznego. W procesie lokalnej adaptacji decydujące są 2 aspekty: znaczące lokalne zdolności przemysłowe i instytucjonalne oraz względna przewaga przedsiębiorstw krajowych w dostępie do dużego rynku krajowego. Te 2 elementy pozostają dostępne dla dużej części chińskich przedsiębiorstw.

Władze lokalne, zabiegając o kapitał zagraniczny, zainteresowane są nie tylko inwestycją określonych środków, ale także stworzeniem nowych miejsc pracy i pobudzeniem rodzimej przedsiębiorczości. Tymczasem dużym wyzwaniem dla miejscowych społeczności jest słabe zakorzenienie się BIZ w lokalnych gospodarkach, przez co odpływ kapitału i znikomy wpływ na wzmocnienie konkurencyjności lokalnej staje się prawdopodobne (podatność na wstrząsy gospodarcze). Zwrócić uwagę należy na 3 kwestie¹⁰⁸: technologiczne, strukturalne, instytucjonalne. Niedopasowanie technologiczne przejawia się lukami technologicznymi lokalnych przedsiębiorstw, brakiem uniwersytetów wysokiej klasy czy odpowiedniego poziomu instytucji badawczo-rozwojowych. Kwestie strukturalne dotyczą często sieciowego inwestowania kapitału zagranicznego, który nie tylko produkuje, ale posiada także własnych dostawców czy dystrybutorów, do tego należy także dodać ochronę własności intelektualnej. Nacisk lokalnych władz na promocję BIZ ogranicza jednocześnie zasoby i wsparcie dla lokalnych przedsiębiorstw, co należy zaliczyć do problemów instytucjonalnych. Przykładowo jeśli strefy rozwoju są ukierunkowane na przedsiębiorstwa zagraniczne, to rodzime przedsiębiorstwa mają ograniczony dostęp do gruntów pod inwestycje. Rola polityki władz lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalizacji BIZ, choć nadal ważna, maleje wraz ze wzrostem znaczenia

¹⁰⁶ Dennis Wei, *Network Linkages and Local Embeddedness of Foreign Ventures in China: The Case of Suzhou Municipality*, „Regional Studies” 2015, t. 49, nr 2, s. 287–299.

¹⁰⁷ Jun Yeup Kim, Le-Yin Zhang, *Formation of Foreign Direct Investment Clustering – A New Path to Local Economic Development? The Case of Qingdao*, „Regional Studies” 2008, t. 42, nr 2, s. 265–280.

¹⁰⁸ Dennis Wei, *Network Linkages...*, op. cit., s. 296–298.

aglomeracji, a paleta środków powodujących harmonizację i zakorzenienie się BIZ w lokalnej gospodarce jest dość ograniczona.

Jak już zostało zasygnalizowane wyżej, władze publiczne mogą oddziaływać przynajmniej na niektóre czynniki związane z lokalizacją BIZ¹⁰⁹. Odnośnie makroregionu zachodniego ich zadaniem jest zatrzymywanie odpływu kapitału ludzkiego oraz finansowego na wschód oraz wzmocnienie lokalnego rozwoju gospodarczego w taki sposób, aby wspomniane zasoby pozostawały na miejscu. Chińska władza centralna jest odpowiedzialna za integrowanie poszczególnych polityk w kontekście makroekonomicznym oraz w krajowym procesie transformacji. Pewnym wyzwaniem dla władz lokalnych jest tworzenie mikrośrodowiska przyjaznego inwestycjom zagranicznym. Chodzi o dostarczenie pakietu niemobilnych zasobów, takich jak infrastruktura, usługi czy zasoby sieciowe. Podejmowane przez władze działania ewaluowały wraz z rozwojem kraju jako całości. Od wsparcia rozwoju wybranych regionów, które miały największe szanse na wzrost gospodarczy (położonych na wybrzeżu), przez działania mające na celu dyfuzję rozwoju, po przedsięwzięcia preferencyjne na obszarze zachodniego regionu ekonomicznego. Wyraźnie należy zaznaczyć, iż polityka wspierania regionów wschodnich od 1978 roku przyczyniła się do ich gwałtownego rozwoju, towarzyszyły temu także preferencje w zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych. Na tym etapie liczył się przede wszystkim wzrost gospodarczy, który chciano podtrzymywać za wszelką cenę.

Centralna polityka lokalizacji SSE we wschodnich prowincjach przyczyniła się do gwałtownego przyływu kapitału. Pozbawiło to jednocześnie centralne i wschodnie prowincje istotnego instrumentu polityki regionalnej. W ostatnich 3 edycjach Planów Pięcioletnich (XII, XIII i XIV) odnotować można duży nacisk na rozwój zrównoważony. Aby wesprzeć lokalne inicjatywy, rząd centralny już na początku XXI wieku przekazał znaczące uprawnienia na rzecz władz lokalnych w zakresie wsparcia przedsiębiorczości (decentralizacja) i kreowania rozwoju gospodarczego. Zastosował także politykę lokowania SSE w prowincjach wschodnich i centralnych. Jako przykład można wskazać na SSE: Changsha w prowincji Hunan, Chengdu w prowincji Sichuan, Guiyang w prowincji Guizhou, Hefei w prowincji Anhui, Kunming w prowincji Yunnan, Xi'an w prowincji Shaanxi, Zhengzhou w prowincji Henan. Status tych stref podniesiono z prowincjonalnych do krajowych, co dało możliwość oferowania inwestorom bardziej preferencyjnych warunków inwestycyjnych¹¹⁰. Nadanie rangi krajowej wymienionym SSE nie przyczyniło się od razu do wzrostu potencjału porównywalnego z SSE prowincji wschodnich. Władze centralne poza tym zachęcały prowincje wschodnie do inwestycji na obszarach prowincji zachodnich. Zachęcano

¹⁰⁹ Stefan Kaiser, David A. Kirby, Ying Fan, *Foreign Direct Investment in China: An Examination of the Literature*, „Asia Pacific Business Review” 1996, t. 2, nr 3, s. 44–65.

¹¹⁰ OECD, *Foreign Direct Investment in China: Challenges and Prospects for Regional Development*, „China in the Global Economy” 2002, s. 36.

także do przeznaczania subsydiów na rzecz rozwoju gospodarczego, tworzenia spółek typu *joint ventures* w zachodnich regionach. Prowincje zostały wezwane do pomocy w rozwoju lokalnych rynków, przenoszenia produkcji i kreowania innowacji na rzecz słabiej rozwiniętych przedsiębiorstw zachodnich prowincji. Celem było zbudowanie pewnego potencjału gospodarczego, który mógłby być elementem przyciągającym BIZ. Działanie to nie wzbudziło entuzjazmu w lepiej rozwiniętych prowincjach wschodnich. Co prawda zrealizowano pewne przedsięwzięcia zgodnie z wytycznymi władz centralnych, ale nie miały one dużego znaczenia dla rozwoju zapóźnionych w rozwoju prowincji zachodnich.

Spośród różnych działań władz centralnych należy wspomnieć o przyjęciu katalogu zawierającego spis sektorów, w których dozwolone są inwestycje zagraniczne, a także opis procesu badania i zatwierdzania projektów. Po przystąpieniu Chin do Światowej Organizacji Hadlu przychylniej zaczęto traktować branżę wysokiej technologii, przemysł kapitałochłonny, a także inwestycje na obszarach centralnych i wschodnich prowincji¹¹¹. Rząd Chin, aby zwiększyć zakres ochrony interesów zagranicznych inwestorów, przystępuje do Dwustronnych Traktatów Inwestycyjnych. Istotną cechą tego modelu jest ochrona inwestora poprzez uznanie arbitrażu inwestor–państwo na mocy Konwencji ICSID i Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL) oraz zasad arbitrażu *ad hoc*¹¹². Doświadczenia BIZ wskazują, iż to, czy mają one pozytywny, czy też negatywny wpływ na lokalne wyniki gospodarcze i innowacyjne, zależy zarówno od czynników egzogennych, jak i endogennych, a nie tylko od samej liczby BIZ. Tylko w specyficznych warunkach dochodzi przykładowo do transferu technologii¹¹³, dużą rolę odgrywa regionalna specjalizacja oraz przemysłowa różnorodność¹¹⁴. Ciągłe wyzwaniem dla polityki krajowej i lokalnej jest fakt, iż BIZ w Chinach przyczyniają się do rozwoju miast głównie wschodnich regionów. Wskazuje się, że struktura gospodarcza, poziom rozwoju gospodarczego, poziom inwestycji w środki trwałe i wielkość populacji miasta są ważniejszymi czynnikami urbanizacji w Chinach aniżeli BIZ¹¹⁵.

¹¹¹ Ken Davies, *Inward Foreign Direct Investment in China and its Policy Context*, „Transnational Corporations Review” 2010, t. 2, nr 4, s. 91.

¹¹² Leon Trakman, *China's Regulation of Foreign Direct Investment*, [w:] Julien Chaisse, Tomoko Ishikawa, Sufian Jusoh (red.), *Asia's Changing International Investment Regime. International Law and the Global South*, Singapore 2017, s. 67–89.

¹¹³ Albert Hu, Gary Jefferson, Qian Jinchang, *R&D and Technology Transfer: Firm-Level Evidence from Chinese Industry*, „The Review of Economics and Statistics” 2005, t. 87, nr 4, s. 780–786; Kui-yin Cheung, Ping Lin, *Spillover effects of FDI on innovation in China: Evidence from the provincial data*, „China Economic Review” 2004, t. 15, nr 1, s. 25–44.

¹¹⁴ Yuandi Wang, Lutao Ning, Jian Li, Martha Prevezer, *Foreign Direct Investment Spillovers and the Geography of Innovation in Chinese Regions: The Role of Regional Industrial Specialization and Diversity*, „Regional Studies” 2016, t. 50, nr 5, s. 805–822.

¹¹⁵ Yan Wu, Chunlai Chen, *The impact of foreign direct investment on urbanization in China*, „Journal of the Asia Pacific Economy” 2016, t. 21, nr 3, s. 339–356.

Badania nad lokalizacją BIZ obejmują czynniki lokalizacji, o czym była już mowa, mniej z nich można zaś dowiedzieć się o działaniach władz lokalnych, które są podejmowane na poziomie mikro. Mamy tutaj do czynienia raczej z kompleksem czynników aniżeli pojedynczymi elementami, odizolowanymi od pozostałych aspektów polityki lokalnej. Działania władz lokalnych można sprowadzić do współzawodnictwa w przyciąganiu inwestycji zagranicznych na swój obszar administracyjny. Wiele struktur terytorialnych, zwłaszcza położonych w środkowych i zachodnich Chinach, w ostatnich latach podejmuje działania w kierunku ustanawiania różnego rodzaju stref rozwoju, tj. zaawansowanych technologii, stref wolnego handlu w wyznaczonych regionach. Utworzenie takiego obszaru wymaga akceptacji władz centralnych. Co ważne, inwestorzy zagraniczni mogą korzystać z produkcji niskokosztowej z korzyściami skali i zakresu. Główne cechy takich stref sprowadzić można do korzystnych cen gruntów, wysokich ulg podatkowych i, ogólnie rzecz biorąc, preferencyjnych polityk podatkowych, zwłaszcza w zakresie wydatków na B+R poniesionych w związku z rozwojem produktów wysokiej klasy¹¹⁶.

Sposób lokowania BIZ w Chinach od momentu otwarcia się na świat miał wpływ na wyniki ekonomiczne regionów w sposób zróżnicowany. Nacisk na rozwój prowincji wschodnich spowodował napływ inwestycji zagranicznych w sposób nieproporcjonalny do prowincji nadbrzeżnych w stosunku do interioru czy też zachodu kraju. O ile władze centralne mają ograniczony wpływ na lokalizację konkretnych inwestycji, o tyle już polityka preferencji jest wyrazem wspomnianego priorytetu rozwoju. Pozytywny wpływ BIZ na rozwój chińskich regionów i miast nie budzi większych wątpliwości. Chinom udało się częściowo uniknąć doświadczeń innych krajów przyjmujących kapitał zagraniczny, takich jak drenaż zasobów ludzkich i uzależnienie od kapitału. Sprawnie prowadzona polityka przyjmowania BIZ pozwoliła w większości przypadków na wykorzystanie inwestycji zagranicznych do rozwoju gospodarki na poziomie lokalnym i regionalnym. Odpowiednia adaptacja kapitału zagranicznego do specyfiki lokalnej jest tutaj kluczem do optymalizacji wykorzystania BIZ jako instrumentu polityki regionalnej.

Problemem pozostaje dysproporcja między poszczególnymi regionami ekonomicznymi i prowincjami w zakresie napływu BIZ. Mimo że od pewnego czasu polityka władz centralnych zmierza w kierunku zwiększenia alokacji BIZ w prowincjach zachodnich i centralnych, sytuacja nadal nie jest zadowalająca, co potwierdzają dysproporcje w wartości inwestycji *per capita*. Polityka centralna, która w tym przypadku ma decydujące znaczenie, przynosi skromne efekty, aczkolwiek tendencje wskazują na znacznie wyższy wzrost napływu BIZ do prowincji wschodniego i centralnego regionu ekonomicznego aniżeli do prowincji zachodnich. Ciągłe poziom rozwoju przedsiębiorczości zachodnich

¹¹⁶ David Wong, Harry Lee, Simon Zhao, Qing Pei, *Region-specific...*, op. cit., s. 131.

i centralnych prowincji, ze względu m.in. na położenie, wyzwania strukturalne, pozostaje na niskim poziomie w stosunku do firm ulokowanych na wschodzie kraju. W świetle powyższych rozważań ma to istotne znaczenie, ponieważ pełne wykorzystanie BIZ na potrzeby regionalnej i lokalnej konkurencyjności wymaga, poza adaptacją jednostki przyjmującej, także harmonizacji napływającego kapitału w procesie produkcji, świadczenia usług czy dystrybucji.

5.4. Rola klastrów w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw i otoczenia regionalnego

Klasyry uznawane są obecnie za jedno z priorytetowych zadań służących podnoszeniu konkurencyjności nie tylko przedsiębiorstw, ale też otoczenia regionalnego¹¹⁷. Zastanawiając się nad przyczynami szybkiej urbanizacji czy – szerzej – rozwoju gospodarczego małych chińskich miast i miejscowości od 1978 roku, nie sposób pominąć roli klastrów. Powstaje pytanie, jak to możliwe, iż obszary pozbawione zasobów naturalnych i znaczących inwestycji państwowych w kilka dekad zmieniły się w nowoczesne międzynarodowe ośrodki miejskie. Rozwój klastrów w Chinach obejmuje naturalnie nie tylko małe i średnie miasta, ale także duże aglomeracje, a nawet małe społeczności lokalne (np. wsie). Efekty funkcjonowania klastrów przez ostatnie kilka dekad nie pozostawiają wątpliwości, iż stanowią one instrument podnoszenia konkurencyjności regionów. Dzięki temu firmy lub region uzyskują przewagę konkurencyjną i przyspieszają swój rozwój. Taki model nie stanowił głównego nurtu w rozwoju regionalnym; mimo iż jest dość dobrze rozpoznany, to ciągle zaliczany do stosunkowo nowych paradygmatów rozwoju¹¹⁸.

Jednym z pierwszych autorów, który zwrócił uwagę na znaczenie klastrów, był Alfred Marshall¹¹⁹. Badał on procesy koncentracji gałęzi wytwórczości w przestrzeni, opisał jej główne przyczyny (sprzyjające warunki geograficzne i historyczne, np. decyzje i patronat władców, migracje rzemieślników). Szczególną uwagę poświęcił zaś strukturze i efektom tej koncentracji. Stwierdził, że skupiska firm z sektorów pokrewnych – szczególnie małych, wyspecjalizowanych warsztatów rzemieślniczych, oferujących zróżnicowane produkty – współtworzą wraz z instytucjami i lokalnym środowiskiem dynamiczny rozwój

¹¹⁷ Magdalena Kogut-Jaworska, *Instrumenty pobudzania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych*, [w:] Adam Szewczyk, Magdalena Kogut-Jaworska, Magdalena Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 215.

¹¹⁸ George Marian Isbasoiu, *Industrial Clusters and Regional Development. The Case of Timisoara and Montebelluna*, „MPRA Paper” 2006, nr 5037, s. 11–14.

¹¹⁹ Alfred Marshall, *Industry and Trade, A study of Industrial Technique and Business Organization; and of Their Influences on the Condition of Various Classes and Nations*, New Dheli 2015, s. 172–183.

gospodarczy. To zjawisko przestrzennej koncentracji produkcji (a także i usług) nazwał „okręgami przemysłowymi” (*industrial districts*). Jako przykłady z Wysp Brytyjskich podawał m.in.: garncarstwo w Staffordshire, produkcję mebli bukowych w Wycombe, włókiennictwo w Manchesterze i Leeds, produkcję noży w Sheffield czy przemysł metalowy w Birmingham. Opisuując korzyści płynące z okręgów przemysłowych, wprowadził pojęcie „ekonomii zewnętrznych” (*external economies*) – a więc pozytywnych dla firm efektów zależnych od rozwoju całej branży. Jako główne korzyści wymienił¹²⁰:

- 1) specyficzną atmosferę przemysłową promującą określone formalne i nieformalne zwyczaje, etos pracy, przedsiębiorczość;
- 2) efekty rozlewania się wiedzy i umiejętności pomiędzy lokalnymi firmami;
- 3) rozwój wspomagających i pokrewnych gałęzi przemysłu;
- 4) łatwiejszy dostęp i możliwości nabywania specjalistycznego sprzętu produkcyjnego;
- 5) lokalny rynek wyspecjalizowanej i wysoko wykszcolonej siły roboczej.

W swojej analizie Marshall podkreślał więc korzyści skali i aglomeracji. Zwrócił także uwagę na ewentualne niekorzystne zjawisko uzależnienia się danej lokalizacji od jednej branży. Remedium na to miałyby być funkcjonowanie w dystrykcie wielu firm z sektorów pokrewnych, oferujących zróżnicowane produkty. Ich zdolność do reorientacji i różnice w profilu produkcji łagodziłyby ewentualne załamania koniunktury jednej branży. Wśród klasyków nowego podejścia do rozwoju regionalnego należy wymienić Perroux i jego koncepcję biegunów wzrostu – jednostek motorycznych, w których koncentruje się wzrost gospodarczy. U podstaw tej koncepcji leżało stwierdzenie, że wzrost nie jest równomierny i przejawia się zmienną intensywnością – w postaci punktów i biegunów. Koncepcję tę rozwijał dalej Hirschman, odnosząc ją do przestrzeni i analizując nierównowagę regionalną. Analiza i wspieranie skoncentrowanych przestrzennie gałęzi przemysłu była osią wypracowanej w ZSRR koncepcji kompleksów terytorialno-produkcyjnych. Mimo istnienia powyżej przytoczonych teorii nowy nurt rozwoju regionalnego zaczął się rozwijać dopiero w latach 80. minionego stulecia¹²¹.

Michael Porter¹²², amerykański uczony z Harvard Business School, prowadząc badania nad rozwojem teorii lokalizacji działalności gospodarczej, sformułował i rozwinął teorię klastrów, stanowiącej twórczy wkład do tej pierwszej. Dziś uznawany jest za twórcę pojęcia klastra. Według tego autora klastry

¹²⁰ Karol Olejniczak, *Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 2, s. 57.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, London 1990; idem, *Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy*, „International Regional Science Review” 1996, t. 19, nr 2 s. 85–90; idem, *Clusters and the New Economics of Competition*, „Harvard Business Review” 1998, nr 11, s. 77–90.

są geograficzną koncentracją wzajemnie powiązanych specjalistycznych firm wytwórczych, dostawców usług, zaopatrzeniowców, kooperantów, instytucji otoczenia biznesu z określonych dziedzin działalności (uniwersytety, agencje), które ze sobą zarazem konkurują i kooperują. Klaster jest przykładem występowania biegunów wzrostu. Polityka oparta na ich występowaniu to zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli dla podnoszenia konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących klastrów bądź tworzenie nowych, przede wszystkim na poziomie regionalnym.

W Chinach dominują klastry przemysłowe, które mają pozytywny wpływ na lokalny wzrost gospodarczy¹²³. Stanowią one geograficzną koncentrację wzajemnie połączonych firm w określonej dziedzinie i powiązanych instytucji. W tej kategorii często znajdują się dostawcy usług finansowych, ośrodki edukacyjne i władze różnych szczebli. Podmioty te są połączone przez efekty zewnętrzne i komplementarność różnego typu. Zwykle znajdują się blisko siebie. Połączenia gospodarcze stanowią istotę klastrów przemysłowych. Występują one w formie połączeń funkcjonalnych oraz geograficznych. Pierwsze to produkty, usługi, stosowane technologie, ceny, drugie natomiast to głównie lokalizacja, procesy składające się na urbanizację czy też wzajemne uczenie się. W kontekście polityki regionalnej klastry przemysłowe są blisko połączone z regionalnym systemem gospodarczym, strukturą przemysłu. Te z kolei uzależnione są od wielu czynników, takich jak poziom rozwoju regionalnego, baza przemysłowa, otwartość na świat zewnętrzny, możliwości rozszerzenia rynku czy nawet tradycje historyczne¹²⁴. Duże znaczenie mają tzw. klastry przedsiębiorcze, czyli takie, które składają się głównie z niepaństwowych funduszy. Ich oddziaływanie skutkuje zmniejszeniem nierówności dochodowych między miastami a obszarami wiejskimi poprzez zwiększenie dochodów lokalnych mieszkańców wsi.

Jak już zostało wspomniane, najczęściej występujące klastry to klastry przemysłowe, które nie muszą legitymować się innowacyjnością, a ich powodzenie wynika ze specjalizacji oraz wykorzystywania efektu skali. Poszczególne regiony i miasta wyspecjalizowały się w produkcji określonych towarów, stały się centrum produkcji swetrów, skarpet, ubrań dziecięcych, zabawek, bielizny, odzieży codziennej itp. Chińskie klastry wywodzą się z wyspecjalizowanych miast, zrzeszają tysiące wyspecjalizowanych małych i średnich przedsiębiorstw¹²⁵, ale także i większych graczy, którzy współpracują ze sobą. Taka współpraca w naturalny sposób sprzyja tworzeniu się klastrów w Chinach. Rozwój obszarów wiejskich oparty na klastrach był bardzo ważny na wczesnych etapach

¹²³ Douglas Zhijua Zeng, *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, „Policy Research Working Paper” 2011, nr 5583, s. 13.

¹²⁴ Zhu Yingming, *Analysis of Industrial Clusters in China*, Boca Raton 2009, s. 3–4.

¹²⁵ Ruan Jianqing, Zhang Xiaobo, *Finance and cluster-based industrial development in China*, „Economic Development and Cultural Change” 2009, t. 58, nr 1, s. 143–164.

uprzemysłowienia¹²⁶, odegrał też znaczącą rolę w późniejszym rozwoju przemysłowym Chin. Większość klastrów przemysłowych powstawała spontanicznie, podobnie jak w wielu innych krajach, ale rząd (zwłaszcza władze lokalne) udzielał różnego rodzaju wsparcia na rzecz ich rozwoju. W ostatnich latach władze lokalne coraz bardziej świadomie stosują politykę klastrową¹²⁷.

Jak wynika z tabeli 34, chińskie klastry operują głównie w sektorach produkcyjnych intensywnie wykorzystujących zasoby ludzkie. W Chinach liczba klastrów wciąż rośnie, ma to związek z rozrastającymi się regionami uprzemysłowionymi i rozwojem miast. Większość klastrów przemysłowych jest skoncentrowana w prowincjach na wybrzeżu, takich jak Zhejiang, Jiangsu, Guangdong, Shandong i Fujian (tabela 34). Na początku XXI wieku jedna czwarta z 404 miast administracyjnych w delcie Rzeki Perłowej w Guangdong stanowiła ok. 100 skupisk wyspecjalizowanych działań (klastrów). Na przykład prowincja Zhejiang posiada ponad 300 klastrów, które pod względem zdolności produkcyjnej mogłyby znaleźć się w pierwszej dziesiątce na świecie w swoich sektorach, a ponad 100 innych w drugiej. Klastry te istnieją równolegle z setkami innych SSE (o czym była już mowa)¹²⁸. Niektóre miasta stały się znane ze względu na posiadanie klastra przemysłowego na swoim obszarze. Jako przykład można wskazać na produkty elektroniczne w Dongguan (prowincja Guangdong), staniki damskie i bielizna produkowana w Shantou (prowincja Guangdong), wyposażenie transportowe w Shandongu, zapalniczki w Wenzhou (prowincja Zhejiang)¹²⁹.

Na podstawie analizy rozwoju klastrów¹³⁰ w Chinach można wskazać następujące ich cechy:

- Nierównomierne rozmieszczenie geograficzne jest charakterystyczne w całym Chinach. Klastry przemysłowe są skoncentrowane w prowincjach nadbrzeżnych, zdecydowanie mniej jest ich w głębi lądu. Ok. 80% wszystkich klastrów jest zlokalizowanych w prowincjach nadmorskich.
- Nadbrzeżne klastry przemysłowe obejmują szeroką gamę produktów, podczas gdy obszary centralne i zachodnie specjalizują się w produktach przetwarzanych z zasobów dostępnych w regionach.

¹²⁶ Susan H. Whiting, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, New York 2006, s. 5–13.

¹²⁷ Douglas Zhihua Zeng, *How Do Special...*, op. cit., s. 24.

¹²⁸ Ibidem, s. 25.

¹²⁹ Anna Jankowiak, *Chinese industrial clusters*, [w:] Bogusława Skulska, Anna Jankowiak (red.), *Innovation Sources of Economies in Eastern Asia*, Wrocław 2012, s. 165; Zuhui Huang, Xiaobo Zhang, Yunwei Zhu, *The role of clustering in rural industrialization: A case study of the footwear industry in Wenzhou*, „China Economic Review” 2008, t. 19, nr 3, s. 409–420.

¹³⁰ Jinmin Wang, *Institutional Change and The Development of Industrial Clusters in China: Case Studies from The Textile and Clothing Industry*, Singapore 2014, s. 16–34; Belton Fleisher, Dinghuan Hu, William McGuire, Xiaobo Zhang, *The evolution of an industrial cluster in China*, „China Economic Review” 2010, t. 21, nr 3, s. 456–469; Marco Bellandi, Silvia Lombardi, *Specialized markets and Chinese industrial clusters: The experience of Zhejiang Province*, „China Economic Review” 2012, t. 23, nr 3, s. 626–638.

Tabela 34. Sto wybranych klastrów przemysłowych w Chinach

Prowincje/gminy/regiony (liczba klastrów)	Miasto/powiat	Klastry przemysłowe
Prowincja Zhejiang (25)	Xiaoshan, Hangzhou	Klaster przemysłowy konstrukcji stalowych
	Fuyang, Hangzhou	Klaster przemysłowy kartonów
	Lucheng, Wenzhou	Klaster przemysłowy zapalniczek
	Ouhai, Wenzhou	Klaster przemysłowy zamków
	Leqing, Wenzhou	Klaster przemysłowy urządzeń elektrycznych średniego i niskiego napięcia
	Longwan, Wenzhou	Klaster zaworów przemysłowych
	Pingyang, Wenzhou	Klaster przemysłowy opakowań z tworzyw sztucznych
	Chongfu, Tongxiang, Jiaxing	Klaster przemysłowy futrzany
	Haining, Jiaxing	Skórzany klaster przemysłowy
		Przemysłowy klaster dziewiarski ośnówowy
	Pinghu, Jiaxing	Klaster przemysłowy optomechatroniki
	Yuyao, Ningbo	Klaster przemysłowy form
	Cixi, Ningbo	Klaster przemysłowy AGD
	Ninghai, Ningbo	Klaster artykułów papierniczych
	Yiwu, Jinhua	Klaster małych towarów przemysłowych
	Yongkang, Jinhua	Klaster przemysłowy sprzętowy
		Klaster przemysłowy narzędzi elektrycznych
	Shaoxing	Klaster przemysłowy tekstylny
		Klaster przemysłowy barwiący
	Zhuji, Shaoxing	Klaster przemysłowy skarpetkowy
		Klaster przemysłowy pereł
	Shengzhou, Shaoxing	Klaster przemysłowy krawatów
	Wenling, Taizhou	Klaster przemysłowy obuwia plastikowego
	Luqiao, Taizhou	Klaster przemysłowy recyklingu odpadów stałych
	Anji, Huzhou	Klaster przemysłowy produktów bambusowych
Prowincja Jiangsu (16)	Yixing, Wuxi	Klaster przemysłowy przewodów i kabli elektrycznych
		Klaster przemysłowy sprzętu ochrony środowiska
		Klaster przemysłowy glinianych naczyń do herbaty
	Xishan, Wuxi	Klaster przemysłowy samochodów elektrycznych

Tabela 34. cd.

Prowincje/gminy/regiony (liczba klastrów)	Miasto/powiat	Klastry przemysłowe
Prowincja Jiangsu (16)	Nowa dzielnica Wuxi	Klaster przemysłowy elektroniki
		Klaster przemysłowy fotowoltaiki
	Kunshan, Suzhou	Klaster przemysłowy IT
		Klaster przemysłowy obwodów drukowanych
	Changshu, Suzhou	Klaster przemysłowy odzieżowy
	Shengze, Wujiang, Suzhou	Klaster przemysłowy tkanin jedwabnych
	Danyang, Zhenjiang	Klaster przemysłowy okularów
	Jingjiang, Taizhou	Klaster przemysłu stoczniowego
	Jiangyan, Taizhou	Klaster przemysłu urządzeń energetycznych
	Pizhou, Xuzhou	Klaster przemysłu przetwórstwa drewna
	Jiangdu, Yangzhou	Klaster przemysłowy butów skórzanych
Prowincja Guangdong (13)	Zhongshan	Klaster przemysłowy maszyn i elektroniki
		Klaster przemysłowy opakowań
	Guzhen, Zhongshan	Klaster przemysłowy oświetlenia
	Shaxi, Zhongshan	Klaster przemysłowy odzieży codziennej
	Dongguan	Klaster przemysłowy produktów elektronicznych
	Xintang, Zengcheng, Guangzhou	Klaster przemysłowy odzieży dżinsowej
	Huadu, Guangzhou	Klaster przemysłowy motoryzacyjny
	Shantou	Klaster przemysłowy bielizny
	Chenghai, Shantou	Klaster przemysłowy zabawek
	Shenzhen	Klaster przemysłowy produktów elektronicznych
	Yuncheng, Yunfu	Klaster przemysłowy kamienny
Prowincja Shandong (10)	Xinxing, Yunfu	Klaster przemysłowy sprzętu kuchennego
	Huidong, Huizhou	Klaster przemysłu obuwniczego
	Jiaonan, Qingdao	Klaster przemysłowy maszyn włókienniczych
	Haiyang, Yantai	Klaster przemysłowy świetlowy
	Penglai, Yantai	Klaster przemysłowy winiarski
	Wendeng, Weihai	Klaster przemysłowy włókienniczy
	Linqing Ki	Klaster przemysłowy łożysk
	Rizhao OM	Klaster przemysłowy rybactwa

Tabela 34. cd.

Prowincje/gminy/regiony (liczba klastrów)	Miasto/powiat	Klastry przemysłowe
Prowincja Shandong (10)	Zhangqiu, Jinan	Klaster przemysłowy urządzeń transportowych
	Dezhou fJJ	Klaster przemysłowy kolektorów słonecznych
	Liaocheng	Klaster przemysłowy rur stalowych
	Linyi	Klaster przemysłowy maszyn ochrony roślin
Prowincja Fujian (7)		Klaster przemysłowy butów sportowych
	Jinjiang, Quanzhou	Klaster przemysłowy zamków błyskawicznych
	Nan'an, Quanzhou	Klaster przemysłowy sprzętu hydraulicznego
	Hui'an, Quanzhou	Klaster przemysłowy przekąsek
	Putian	Klaster przemysłowy przetwarzania jadeitu
	Xianyou, Putian	Chiński klaster przemysłowy mebli klasycznych
	Fengli, Shishi	Klaster przemysłowy odzieży dziecięcej
Prowincja Hebei (6)	Hejian, Cangzhou	Klaster przemysłowy materiałów izolacyjnych
	Botou, Cangzhou	Klaster przemysłowy odlewnictwa metali
	Qinghe, Xingtai	Klaster przemysłowy kaszmiru
	Taocheng, Hengshui	Klaster przemysłowy kauczukowy (stosowany w inżynierii)
	Xianghe, Langfang	Klaster przemysłu meblarskiego
	Yongnian, Handan	Klaster przemysłowy zatrząsków
Prowincja Shanxi (4)	Taiyuan	Klaster przemysłowy stali nierdzewnej
	Qingxu, Taiyuan	Klaster przemysłowy chłodnic
	Dingxiang, Xinzhou	Klaster przemysłowy okuć
	Taigu, Jinzhong	Klaster przemysłowy koksowniczy
Prowincja Henan (3)	Gongyi, Zhengzhou	Klaster przemysłowy aluminium
		Klaster przemysłowy materiałów ogniotrwałych
Prowincja Liaoning (3)	Changyuan, Xinxiang	Klaster dźwigów przemysłowych
	Faku, Shenyang	Klaster przemysłowy ceramicznych materiałów budowlanych
Prowincja Hubei (2)	Dashiqiao, Yingkou	Klaster przemysłowy produktów z magnezu
	Yichang	Klaster przemysłowy chemii fosforowej
Prowincja Hunan (2)	Xiantao	Klaster przemysłowy włókninowy
	Liuyang, Changsha	Klaster przemysłowy fajerwerków i petard
Prowincja Jilin (2)	Liling, Zhuzhou	Klaster przemysłowy ceramiczny
		Klaster przemysłowy farmaceutyczny
	Tonghua	Klaster przemysłowy stalowy

Tabela 34. cd.

Prowincje/gminy/regiony (liczba klastrów)	Miasto/powiat	Klastry przemysłowe
Szanghaj (2)	Jinshan	Klastr przemysłowy chemiczny
	Pudong New Area	Chiński klastr przemysłu finansowego
Chongqing (1)	Bishan	Klastr przemysłowy motocyklowy
Prowincja Anhui (1)	Hefei	Klastr Przemysłowy AGD
Prowincja Heilongjiang (1)	Lanxi, Suihua	Klastr przemysłowy wyrobów lnianych
Prowincja Guizhou (1)	Renhuai, Zunyi	Chiński klastr monopolowy
Prowincja Shaanxi (1)	Baoji	Klastr przemysłowy produktów tytanowych
Xinjiang Uygur Region Autonomiczny (1)	Shihezi	Klastr przemysłowy włókien bawełnianych

Źródło: Li&Fung Research Centre, Industrial Clusters Series, czerwiec 2010, nr 6, s. 7–13, <https://www.scribd.com/document/52054678/LI-Fung-Update-on-Industrial-Clusters-in-China-2010> (dostęp: 30.03.2021); *Best 100 China Industrial Clusters Map+Complete Guide+Tips*, <https://www.bsasourcing.com/best-100-china-industrial-clusters-map-complete-guide-tips> (dostęp: 18.11.2021).

- Największe klastry przemysłowe w Chinach zajmują się głównie produkcją – niemal 100 największych, wyjątkiem jest klastr przemysłu finansowego (Pudong New Area, prowincja Szanghaj). Większość chińskich klastrów produkuje towary o niskiej wartości dodanej, takie jak ubrania, tekstylia, buty, meble, zabawki i stal nierdzewna, produkty rolne, przetwórstwo. Największym sektorem na liście jest odzież i tekstylia – na liście sklasyfikowano 20 grup klastrów odzieży i tekstyliów.
- Coraz więcej klastrów przemysłowych o wysokiej wartości dodanej zyskuje na znaczeniu. Wśród zaawansowanych technologicznie klastrów przemysłowych można wskazać na klastr samochodów elektrycznych i klastr fotowoltaiczny w Wuxi (prowincja Jiangsu), klastr elektroniczny w Shenzhen i klastr kolektorów słonecznych w Dezhou (prowincja Shandong). Obecnie pojawia się coraz więcej klastrów o wysokiej dodanej, np. klastr przemysłu finansowego w obrębie New Pudong Area¹³¹ czy też planowany w ramach XIV Planu Pięcioletniego (2021–2025) klastr samochodów elektrycznych w mieście Guangzhou (prowincja Guangdong)¹³². Wygląda na to, iż powyższy trend będzie kontynuowany stosownie do obecnej polityki promowania

¹³¹ W marcu 2020 roku Pudong ogłosił plan działania dotyczący budowy 10 dużych obiektów naukowych, 6 podstawowych klastrów przemysłowych na poziomie 100 miliardów oraz jednego laboratorium krajowego do 2025 roku. Por. Heather Hao, *Pudong 30 years on: Epitome of China's modernization and opening-up*, 11.11.2020, <https://news.cgtn.com/news/2020-11-10/Pudong-30-years-on-Epitome-of-China-s-modernization-and-opening-up-ViUjRCf8k/index.html> (dostęp: 18.11.2021).

¹³² Yuan Shenggao, *Advanced manufacturing a priority in development*, „China Daily”, 30.03.2021, <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202103/30/WS60625847a31099a234355045.html> (dostęp: 18.11.2021).

wzrostu mającego charakter jakościowy. Ciągłe pojawiają się nowe klastry przemysłowe, które konkurują ze starymi¹³³.

Klastry mają znaczenie nie tylko lokalne w pobudzaniu przedsiębiorczości. Oddziałują na funkcjonowanie regionów, a w całości także na całą chińską gospodarkę. Głównie dlatego, iż duża część produkcji klastrów kierowana jest na eksport. Natomiast ich wpływ na wzrost i zmniejszenie nierówności jest niewielki w regionach silnie zurbanizowanych, zwłaszcza w megamiastach. Pozytywne efekty ruchu klastrowego w Chinach konfrontowane są z problemami dotyczącymi swobody wyboru lokalizacji rozpoczęcia działalności gospodarczej, które związane są z ograniczeniami prawa nabywania tak działek, jak i gruntów rolnych. Poza tym klastry przedsiębiorcze skoncentrowane są tylko w niektórych regionach, a w innych nie występują. Należy też dodać, iż klastry przemysłowe odpowiadają obszarom administracyjnym władz lokalnych, co odróżnia je od klastrów w USA czy Europie¹³⁴. Zatem ich potencjał wyrównywania dysproporcji między regionami jest ograniczony.

W ostatnich latach z powodu rosnących kosztów (w tym kosztów pracy¹³⁵), ograniczonej powierzchni i wprowadzania surowych wymagań w zakresie ochrony środowiska wiele klastrów przybrzeżnych zaczęło przemieszczać w głąb lądu. W wyniku takiego transferu powstało kilka klastrów w prowincjach centralnych i zachodnich. W niektórych przypadkach zmiany wynikały z celowej polityki władz centralnych (np. WDS). Ale takie transfery w dużej mierze oparte są na wyborze rynkowym, a rząd odgrywa tylko rolę wspomagającą. Przykładem jest klaster produkujący obuwie w Chengdu (prowincja Sichuan), który jest efektem rozpowszechnienia się tego trendu. Do końca 2005 roku region ten skupiał ponad 1,2 tysiąca firm obuwniczych i ponad 3 tysiące firm powiązanych, które produkowały ponad 10 milionów par butów skórzanych rocznie, co stanowiło ponad 50% eksportu obuwia skózanego w zachodnich Chinach¹³⁶.

Kluczowa kwestia z punktu widzenia polityki regionalnej odnosi się do wyzwania, jakim jest utrzymanie poziomu konkurencyjności klastrów przy wzrastających kosztach czynników produkcji, o których wspomniano wyżej. Tutaj istotną rolę koordynacyjną odgrywają władze centralne w postaci działań m.in. KKRiR czy też innych ministerstw¹³⁷. Chińskie klastry utrzymują swoją

¹³³ Zhou Lanxu, Lu Haoting, *Pudong drives Shanghai toward financial glory*, 11.11.2020, http://english.www.gov.cn/news/topnews/202011/11/content_WS5fab407ac6d0f7257693f747.html (dostęp: 18.11.2021).

¹³⁴ Guo Di, Kun Jiang, Chenggang Xu, Xiyi Yang, *Growth, Inequality and Industrial Clusters in China*, „Journal of Economic Geography” 2020, t. 20, nr 5, s. 1–31.

¹³⁵ Należy zwrócić uwagę na różnice w wynagrodzeniach między poszczególnymi prowincjami, por. China Briefing, *Minimum Wage Levels Across China*, 22.02.2012, <https://www.china-briefing.com/news/minimum-wage-levels-across-china/> (dostęp: 18.11.2021).

¹³⁶ Douglas Zhijua Zeng, *How Do Special...*, op. cit., s. 27.

¹³⁷ Przykładem może być wydanie planu rozwoju klastrów miejskich w Zatoce Beibu dla prowincji Guangdong, Guangxi, Hainan w południowych Chinach czy też plan rozwoju klastrów

konkurencyjność głównie dzięki temu, że są w stanie zwiększyć różnorodność i złożoność swojej działalności biznesowej, aby osiągać większą produktywność i efektywność. W modelu wzrostu opartego na eksporcie ta umiejętność jest szczególnie ważna. Oprócz dobrze znanego niskiego kosztu siły roboczej, do sukcesu chińskich klastrów przemysłowych przyczyniło się jak dotąd wiele innych elementów. Należą do nich m.in.¹³⁸:

- wzrost wydajności i obniżone bariery wejścia poprzez biznesowe łańcuchy wartości, specjalizację produkcji i podział pracy;
- efektywne wsparcie władz lokalnych;
- przenoszenie wiedzy, technologii i umiejętności poprzez powiązania między firmami, w tym z przedsiębiorstwami państwowymi i firmami zagranicznymi;
- duch przedsiębiorczości i sieci społecznościowe;
- wsparcie innowacji i technologii ze strony wiedzy i instytucji publicznych oraz wsparcie ze strony stowarzyszeń branżowych.

Pojawianie się oddolnych inicjatyw klastrowych od 1978 roku było wspierane polityką państwa w ramach otwarcia się Chin na świat. Utrzymanie konkurencyjności klastrów przemysłowych jest także związane ze wsparciem ze strony władz lokalnych. Działania te można kojarzyć z próbą kształtowania rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym, zaliczyć je zatem należy do działań polityki regionalnej. Praktyka wspierania klastrów przez władze poniżej szczebla państwowego odnosi się do różnych etapów ich funkcjonowania. Badania wskazują bowiem, iż inicjatywy klastrowe w zależności od etapu rozwoju przejawiają inne problemy, a co za tym idzie – odmienne potrzeby. Najczęściej wsparcie pojawia się nie na pierwszych, ale na dalszych etapach funkcjonowania klastra. Wsparcie podobnie jak w innych obszarach związanych z rozwojem lokalnym ma charakter wielopłaszczyznowy, koncentruje się głównie na budowie otoczenia biznesowego z jednej strony, z drugiej zaś na przeciwdziałaniu zawodności rynku lub też tzw. efektom zewnętrznym.

Wsparcie władz lokalnych można sprowadzić do 4 głównych elementów¹³⁹: (1) infrastruktury; (2) regulacji i wspólnych standardów; (3) wsparcia technologii, umiejętności i innowacji; (4) preferencyjnej polityki i wsparcia finansowego. W przypadku budowy infrastruktury mamy na myśli nie tylko zaplecze fizyczne typu drogi, mosty, elektryczność, linie telekomunikacyjne, ale także specjalistyczny park przemysłowy, który ułatwia działalność gospodarczą

miejskich w delcie rzeki Jangcy, por. *Guojia fazhan gaige wei zhufang chengxiang jianshe bu guanyu yinfa beibu wan chengshi qun fazhan guihua de tongzhi* (国家发展改革委 住房城乡建设部关于 印发北部湾城市群发展规划的通知), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=414> (dostęp: 18.11.2021); *Guanyu yinfa changjiang sanjiaozhou chengshi qun fazhan guihua de tongzhi* (关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=358> (dostęp: 18.11.2021).

¹³⁸ Ibidem, s. 28.

¹³⁹ Douglas Zhijia Zeng, *How Do Special...*, op. cit., s. 30.

(np. magazyny, doki, centra logistyczne itp.). Tak rozumiane wyposażenie infrastrukturalne pomaga budować powiązania gospodarcze, zdobywać dostawców, sprzedających i kupujących, słowem stymuluje wystąpienie efektu skali¹⁴⁰. Są to konkretne inwestycje realizowane ze środków publicznych, np. władze miejskie w Wenzhou (prowincja Zhejiang) zainwestowały 557 milionów juanów w budowę strefy przemysłowej określanej mianem „chińskiej stolicy obuwia”¹⁴¹, czy w przypadku klastra swetrów produkowanych z kaszmiru w Puyuan (prowincja Zhejiang). Władze miasta zainwestowały w budowę klastra 580 tysięcy juanów (park obejmujący ponad 4,3 tysiąca metrów kwadratowych powierzchni i ponad 50 pokoi). Lokalnym wysiłkom w zakresie wsparcia infrastruktury służą także działania realizowane za pośrednictwem rządu centralnego, np. budowa kolei międzymiastowej na rzecz rozwoju klastrów miejskich w prowincji Jiangsu¹⁴². Przykłady towarzyszących inwestycji centralnych wskazują na dość dużą komplementarność wsparcia.

Działalność władz lokalnych dotycząca regulacji polega na poprawie usług i warunków formalnych, w których funkcjonują klastry. Władze ustanawiają określone regulacje, zwłaszcza związane z rodzajem inwestycji, jakością produktu i normami, aby zapewnić, że produkty wytwarzane w klastrach mają rynkową przyszłość. W prowincji Guangdong np. wprowadzono w niektórych miastach standardy jakości inwestycji w celu zapewnienia wydajności, w tym lepszego wykorzystania przestrzeni i generowania mniejszych zanieczyszczeń. Nie do przecenienia są także działania w zakresie wspierania technologii, umiejętności i innowacji. Władze lokalne coraz częściej kładą nacisk na innowacje technologiczne i modernizację produkcyjną klastrów przemysłowych. Biorąc pod uwagę fakt, iż firmy wahają się przed inwestowaniem w innowacje i modernizację technologii, interwencja władz wydaje się uzasadniona. Pozytywne działanie władz to także budowa odpowiednich instytucji, takich jak centra innowacji technologicznych, rozwój stowarzyszeń branżowych oraz instytutów badawczo-rozwojowych. Chodzi o budowanie środowiska innowacyjnego ułatwiającego przepływ wiedzy i informacji między poszczególnymi podmiotami, w tym także zdobywanie nowej wiedzy (szkolenia, testy, certyfikacja, zapraszanie do współpracy zagranicznych partnerów mających specjalistyczną wiedzę).

¹⁴⁰ Belton Fleisher, Dinghuan Hu, William McGuire, Xiaobo Zhang, *The evolution...*, op. cit, s. 467–469.

¹⁴¹ Zuhui Huang, Xiaobo Zhang, Yunwei Zhu, *The Formation of Wenzhou Footwear Clusters: How were the Entry Barriers Overcome?*, Invited paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, sierpień 2006, s. 1–13, <https://www.researchgate.net/publication/23511448> (dostęp: 18.11.2021).

¹⁴² *Guojia fazhan gaige wei guanyu jiangsu sheng yanjiang chengshi qun cheng ji tielu jianshe guihua (2019–2025 nian) de pi* (国家发展改革委关于江苏省沿江城市群城际铁路 建设规划 [2019–2025年] 的批), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16070> (dostęp: 18.11.2021).

Ostatnim elementem, na który należy zwrócić uwagę, są preferencyjne działania władz lokalnych, w tym wsparcie finansowe. Wachlarz możliwości jest bardzo szeroki; aby przyciągnąć odpowiednie przedsiębiorstwa do klastrów, władze oferują np. dostęp do terenu z przeznaczeniem na działalność produkcyjną, zwolnienia podatkowe, dostęp do kredytów i pożyczek, a nawet gwarancje finansowe. W klastrze produkcji swetrów w Puyuan władze lokalne utworzyły np. park przemysłowy ze środków publicznych. W zamian za inwestycję znanych marek w klastrze przyznano na preferencyjnych zasadach grunty, podatki i linie kredytowe.

Klastry jako instrument polityki regionalnej w Chinach miały bardzo duży potencjał w podnoszeniu konkurencyjności poszczególnych obszarów. Ich tworzenie było mocno wspierane przez władze tak centralne, jak i lokalne. Z punktu widzenia polityki regionalnej koncentracja na prowincjach wybrzeża przyczyniła się do gwałtownego ich rozwoju¹⁴³. Mimo że można zaobserwować tendencję do przenoszenia klastrów na obszar centralnych Chin, to jak na razie zjawisko to nie jest na tyle znaczące, aby wyrównać szanse rozwojowe mieszkańców centralnych i zachodnich prowincji. Należy też zwrócić uwagę na kilka wyzwań związanych z funkcjonowaniem klastrów. Wiele z nich powstało na zasadzie: jeden produkt na wioskę czy też: jeden sektor na miasto. Na początkowym etapie transformacji wspomniana strategia była adekwatna do sytuacji, pozwalała na mobilizację zasobów wsi lub miast na podstawie przewag komparatywnych (takich jak np. dostęp do niemal nieograniczonej siły roboczej, niskie koszty pracy). Prowadzi to do sytuacji, w której poszczególne miasta czy też wioski mocno ze sobą konkurują o lokalizację klastrów. Z uwagi na potencjalną możliwość schyłku branży dominującej pewnym rozwiązaniem byłaby dywersyfikacja lokalnych rynków. Zasadne jest więc nie tyle dalsze wspieranie powiązań pionowych w ramach klastrów, bo te są dobrze wykształcone, ile wspieranie powiązań poziomych. Władze centralne świadome tego zagrożenia podejmują pewne działania, aczkolwiek dotychczasowe efekty nie mogą zostać uznane za w pełni satysfakcjonujące.

Innym aspektem istotnym z punktu widzenia zarówno trwałego podnoszenia konkurencyjności, jak i niwelowania dysproporcji jest niedostatek wykwalifikowanej kadry technicznej i kierowniczej. W znaczącej części klastrów odsetek pracowników z wyższym wykształceniem jest niski, większość ma tylko wykształcenie średnie lub niższe¹⁴⁴. Programy krajowe, takie jak wspieranie talentów, powinny być wdrażane zdecydowanie na poziomie zdecentralizowanym. Brak dostępu do zasobów ludzkich wysokiej jakości w perspektywie długoterminowej

¹⁴³ Chi-Han Ai, Hung-Che Wu, Tian-Hang Huang, Rui Wang, *How does knowledge flow in industrial clusters? The comparison between both naturally and intentionally formed industrial clusters in China*, „Asian Journal of Technology Innovation” 2020, publikowany online 2 listopada 2020 roku, s. 2–24.

¹⁴⁴ Douglas Zhijua Zeng, *How Do Special...*, op. cit., s. 39.

może stanowić o przetrwaniu tego typu inicjatyw, przy założeniu ciągłej zmiany trendów rynkowych. Stąd obserwowane zabiegi w kierunku tworzenia bardzo wyspecjalizowanych klastrów przemysłowych należy ocenić pozytywnie.

5.5. Inicjatywa Pasa i Szlaku jako element polityki rozwoju regionalnego

Inicjatywa Pasa i Szlaku (Belt and Road Initiative – BRI), stanowi bez wątpienia przykład interwencji publicznej, w której ważną rolę odgrywa infrastruktura¹⁴⁵ jako czynnik rozwoju regionalnego. Koncepcja odwołuje się do historycznego szlaku handlowego, który łączył Państwo Środka z Bliskim Wschodem oraz Europą. Szlak wykorzystywany był przez kupców od III wieku p.n.e do XVII wieku n.e., prowadził przez stopy, pustynie i góry. Transportowano nim nie tylko jedwab, ale także różne przedmioty z żelaza, papieru, złota, wyroby jubilerskie. Licząca ponad 12 tysięcy kilometrów droga straciła swoje znaczenie w połowie XVII wieku, po odkryciu drogi morskiej do Chin¹⁴⁶. Stąd w zachodniej literaturze BRI określany jest jako Nowy Jedwabny Szlak; to także nawiązanie do czasów, w których Chiny znajdowały się w centrum wydarzeń ówczesnego świata i odgrywały główną rolę w gospodarce światowej. Nie sposób więc inaczej potraktować inicjatywy jako sposobu na pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego i zapewnienie Państwu Środka dominującej pozycji nie tylko w handlu międzynarodowym, ale także w gospodarce światowej, a tym samym jako wyzwanie dla dominującej pozycji USA.

Mglistość założeń inicjatywy, ale także zapowiadany niezwykle rozmach pomysłu alternatywnego połączenia Chin z Europą i Bliskim Wschodem poprzez sieć korytarzy transportowych (lądowych i morskich) nie umknęły uwadze przywódców różnych państw i analitykom polityki zagranicznej Chin. Wiele analiz poświęconych Nowemu Jedwabnemu Szlakowi dotyczy jego znaczenia geopolitycznego¹⁴⁷, wpływu na porządek regionalny¹⁴⁸, konsekwencji dla

¹⁴⁵ Kalim Siddiqui, *One Belt and One Road, China's Massive Infrastructure Project to Boost Trade and Economy: An Overview*, „International Critical Thought” 2019, t. 9, nr 2, s. 214–235.

¹⁴⁶ Xinru Liu, *The Silk Road in World History*, Oxford 2010, s. 5–41; Valerie Hansen, *The Silk Road: A New History*, Oxford 2015, s. 25–53.

¹⁴⁷ Lai-Ha Chan, *Can China's Belt and Road Initiative Build a Peaceful Regional Order? Acquiescence Resistance in South Asia*, [w:] Michael Clarke, Matthew Sussex, Nick Bisley (red.), *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*, Lanham–Boulder–New York–London 2020, s. 2–20; Zhiqin Shi, Vasilis Trigkas, *Reconstructing Geography, Power and Politics in the Belt and Road Initiative*, [w:] Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin, Jinghan Zeng (red.), *One Belt, One Road, One Story?*, Cham 2021, s. 67–92.

¹⁴⁸ Li Xing, *China's Pursuit of the „One Belt One Road” Initiative: A new World Order with Chinese Characteristics?*, [w:] Li Xing (red.), *Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative*, Cham 2018, s. 1–28; Ikboljon Qoraboyev, *One Belt, One Road: A Comparative Regionalism Approach*,

poszczególnych krajów¹⁴⁹ i organizacji międzynarodowych¹⁵⁰, a także geoekonomii¹⁵¹. Jednakże projekt ten ma także duże znaczenie w kontekście polityk wewnętrznych Państwa Środka. Nie inaczej jest z rozwojem poszczególnych chińskich prowincji, struktur lokalnych, które również upatrują w nim szansy na zdynamizowanie rozwoju swojego obszaru. Zasadne jest więc postrzeganie Inicjatywy Pasa i Szlaku także jako instrumentu polityki rozwoju regionalnego. Konkurencja w zakresie udziału w inicjatywie między poszczególnymi strukturami terytorialnymi wiele mówi o sposobie kształtowania polityki regionalnej, gdzie tradycyjna hierarchia i centralizacja ulegają pewnej transformacji. Lepsze zrozumienie sposobu implementacji projektu Nowego Jedwabnego Szlaku może spowodować trafniejsze określenie potencjalnych skutków planu dla otoczenia międzynarodowego, w tym państw Unii Europejskiej.

W założeniu Inicjatywa Pasa i Szlaku ma stanowić otwarty i inkluzyjny sposób na osiągnięcie zrównoważonego międzynarodowego rozwoju, polityczną i kulturową współpracę na bazie pokojowej koegzystencji niepodległych państw. Stanowi ważny komponent realizowanej już od ponad 2 dekad strategii „wyjścia na świat”. Według chińskich planistów jest to możliwe za pośrednictwem różnego rodzaju połączeń, pokrywanych przez wielostronne instrumenty finansowe¹⁵². Wśród celów inicjatywy można znaleźć rozwijanie chińskich globalnych sieci produkcyjnych i handlowych poprzez rozwój infrastruktury międzymiastowej i logistycznej. Inicjatywa została zainaugurowana przez Xi Jinpinga w 2013 roku, a jej początkowy zasięg geograficzny został oparty na morskim szlaku Oceanu Indyjskiego i później znacznie poszerzony¹⁵³. Nomenklatura BRI odnosi się do korytarzy lądowych, które połączą zachodnie Chiny z Europą przez Azję Środkową i Południową (Pas Gospodarczy Jedwabnego Szlaku)

London 2018; Yu Cheng, Lilei Song, Lihe Huang, *The Belt & Road Initiative in the Global Arena: Chinese and European Perspectives*, Singapore 2017, s. 103–116; Michał Lubina, *From Geopolitical Chance to Security Threat: Polish Public Political Discourse on the One Belt One Road Initiative*, „Polish Political Science Yearbook” 2017, t. 46, nr 1, s. 221–238.

¹⁴⁹ Ahmed Rashid Malik, *The China–Pakistan Economic Corridor (CPEC): A Game Changer for Pakistan’s Economy*, [w:] B.R. Deepak (red.), *China’s Global Rebalancing and the New Silk Road*, Singapore 2018, s. 69–83.

¹⁵⁰ Alister Miskimmon, Ben O’Loughlin, *The EU’s Struggle for Strategic Narrative on China*, [w:] Alister Miskimmon, Ben O’Loughlin, Jinghan Zeng (red.), *One Belt, One Road, One Story?: Towards an EU–China Strategic Narrative*, Cham 2020, s. 19–44; Zdzisław W. Puślecki, *Światowa Organizacja Handlu i Unia Europejska wobec wyzwań we współczesnym biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2021, s. 196–210.

¹⁵¹ Sijbren de Jong, Willem T. Oosterveld, Michel Roelen, Katharine Klacansky, Agne Silekaite, Rianne Siebenga, *A road to riches or a road to ruin?: The geo-economic implications of China’s new silk road*, Hague 2017, s. 21–24; Bogdan Góralczyk, *Wielki renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Warszawa 2018, s. 378–385.

¹⁵² Michael Dunford, Weidong Liu, *Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative*, „Cambridge Journal. Regions, Economy and Society” 2019, t. 12, nr 1, s. 145–167.

¹⁵³ Shashi Tharoor, *China’s Silk Road Revival – and the Fears It Stirs – Are Deeply Rooted in the Country’s History*, „New Perspectives Quarterly” 2015, t. 32, nr 1, s. 19.

oraz szlaki morskie, które mają połączyć południowe prowincje Chin z Azją Południowo-Wschodnią i dalej (Morski Jedwabny Szlak XXI wieku). Ważnym komponentem inicjatywy jest także Polarny Jedwabny Szlak¹⁵⁴. Celem inicjatywy jest połączenie Chin ze światem drogą morską i lądową poprzez rozwój infrastruktury oraz zwiększenie zdolności handlu międzynarodowego i współpracy gospodarczej między krajami wzdłuż Pasa i Szlaku¹⁵⁵. Aby zachęcić do udziału inne państwa, w inicjatywie zakłada się, iż współpraca będzie przebiegać harmonijnie. Obejmuje to ideę współpracy opartej na tzw. wzajemnych korzyściach oraz wizji działania polegającej na wspólnocie interesów i odpowiedzialności. Przywołana wizja zakłada realizację 5 priorytetów współpracy (tabela 35).

Z perspektywy inwestycji publicznych istotny jest priorytet dotyczący infrastruktury. Chiny proponują poprawę ekologiczną i niskoemisyjną infrastrukturę drogową, kolejową, powietrzną, rzeczną, morską, energetyczną, informacyjną i telekomunikacyjną. Rozwój infrastruktury obejmuje nie tylko sieci fizyczne, ale także dostosowanie standardów technicznych i instytucjonalnych oraz operacji zarządzania. W zakresie infrastruktury transportowej chodzi o kluczowe połączenia komunikacyjne, usuwanie tzw. wąskich gardeł transportowych, modernizację infrastruktury, zwiększenie jej bezpieczeństwa, modernizację zarządzania ruchem, koordynację zarządzania transportem, rozwój transportu multimodalnego. Inicjatywa odnosi się głównie do współpracy międzynarodowej, nie sposób jednak pominąć milczeniem spraw związanych z infrastrukturą lokowaną na terenie poszczególnych prowincji, co niewątpliwie wpłynie na ich konkurencyjność. Proaktywna postawa rządu ma zwiększyć przewagi komparatywne poprzez celowe inwestycje w twardą i w mniejszym stopniu miękką infrastrukturę. Realizacja tego zamierzenia zakłada aktywność władz różnego szczebla i wymaga zapewnienia finansowania z różnych źródeł. Liczne chińskie banki rozwojowe, a także inni kredytodawcy instytucjonalni zobowiązali się do wspierania inicjatywy poprzez podejmowanie lub finansowanie dużych projektów infrastrukturalnych¹⁵⁶. W wyniku zewnętrznego zwrotu Chin i ich wpływu na globalny kapitał doprowadzono do realizacji oszałamiającej liczby

¹⁵⁴ Chodzi o zainteresowanie Państwa Środka zarządzaniem obszarem Arktyki. Zwraca się tutaj uwagę m.in. na konieczność koordynacji poszczególnych strategii, polityk krajowych, stworzenie sieci połączeń infrastrukturalnych, rozwoju handlu. W kontekście wewnątrzregionalnej konkurencyjności władze Chin opowiadają się za potrzebą zaangażowania rodzimych przedsiębiorstw w rozwój infrastruktury pozwalającej na komercyjną realizację morskich przedsięwzięć. Por. Łukasz Gacek, *Współpraca czy rywalizacja: Rosja i Chiny w Arktyce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 1(XV), s. 151–152.

¹⁵⁵ Jihong Chen, Yijie Fei, Paul Tae-Woo Lee, Xuezhong Tao, *Overseas Port Investment Policy for China's Central and Local Governments in the Belt and Road Initiative*, „Journal of Contemporary China” 2019, t. 28, nr 116, s. 196–215.

¹⁵⁶ Henry Chan, Hing Lee, *The One Belt One Road Initiative – Who's Going to Pay For It?*, [w:] Tai Wei Lim, Wen Xin Lim, Henry Hing Lee Chan, Katherine Hui-yi Tseng (red.), *China's One Belt One Road Initiative*, London 2016, s. 169–192.

Tabela 35. Priorytety współpracy w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku

Koordynacja polityki:	
• Międzyrządowa koordynacja • Wielopoziomowe umowy o współpracy • Promowanie wzajemnego zaufania • Budowanie konsensusu • Strategie i polityki rozwoju gospodarczego • Wspólne plany i środki współpracy regionalnej	
Połączenie infrastrukturalne:	Niezakłócony handel:
• Budowa infrastruktury • Przepisy transportowe • Współpraca portowa • Logistyka morska • Lotnictwo cywilne • Bezpieczeństwo rurociągów	• Egzekwowanie prawa • Normy • Statystyka • Zarządzanie łańcuchem dostaw • Liberalizacja i ułatwienie handlu • Ułatwienia inwestycyjne • Podatek • Rolnictwo • Leśnictwo • Hodowla zwierząt • Rybołówstwo i akwakultura • Nauki o oceanach • Ochrona środowiska • Turystyka • Przemysły wydobywcze • Wytwarzanie energii • Branże wschodzące
Integracja finansowa:	Wymiana ludzi:
• Stabilizacja waluty, • SWAP i rozliczanie • Utworzenie instytucji finansującej Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), SRF, BRICS New Development Bank (NDB) i Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SCO) • Wzmocnienie Stowarzyszenia Międzybankowego Chiny–ASEAN oraz Stowarzyszenia Międzybankowego SCO • Pożyczki i kredyty bankowe • Umieждународowienie obligacji w juanach • Regulacja finansowa, zarządzanie ryzykiem i kryzysami • Państwowe fundusze majątkowe i komercyjne fundusze akcji	• Wymiana kulturalna • Wymiana akademicka • Wymiana i współpraca personelu • Media • Wymiana i wolontariat młodzieży i kobiet • Turystyka • Sport • Zapobieganie chorobom, ich leczenie i zarządzanie kryzysami epidemicznymi • Nauka i technologia • Zatrudnienie i umiejętności • Przedsiębiorczość • Zabezpieczenie społeczne • Administracja publiczna • Partie polityczne i parlamenty • Partnerstwo miast • Organizacje pozarządowe zajmujące się edukacją, opieką zdrowotną, walką z ubóstwem, ochroną środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 28 marca 2015, <http://cb.mof-com.gov.cn/article/ydyj/201504/20150400930895.shtml> (dostęp: 18.11.2021).

schematów planowania przestrzennego, zawierające korytarze gospodarcze, specjalne strefy ekonomiczne oraz rozległą sieć portów wschodniego wybrzeża¹⁵⁷.

Korytarze gospodarcze i węzły morskie w ramach BRI mają połączyć Chiny z rozwijającymi się i rozwiniętymi gospodarkami w sposób, który pozycjonuje Państwo Środka jako światowe centrum gospodarcze. Celem inicjatywy jest otwarcie nowych rynków i generowanie popytu na chińskie towary o wyższej wartości dodanej. Chiny budują gałęzie przemysłu konkurencyjne na całym świecie. W przeciwieństwie do gospodarki Japonii w latach 80. XX wieku siła gospodarcza Chin nie wynika z wiodącej pozycji technologicznej ani zregionalizowanych sieci produkcyjnych produktów konsumpcyjnych, ale z przewagi komparatywnej, która polega na rozwoju infrastruktury i budownictwa. Tamy, autostrady, wytwarzanie energii elektrycznej i szybka kolej są ważnymi atrybutami dzisiejszych Chin. Kładąc nacisk na komplementarność chińskiego *know-how* eksportowanego i potrzeb infrastrukturalnych krajów rozwijających się, BRI stanowi dla Chińczyków okazję do wykorzystania swoich ogromnych rezerw walutowych (Chiny posiadały 1,2 biliona dolarów w obligacjach w sierpniu 2017 roku)¹⁵⁸.

Wiele przedsięwzięć jest w trakcie realizacji, częściowo dzięki temu chińskie przedsiębiorstwa państwowe okazały się odporne na kryzys gospodarczy w niepewnych czasach. Należy zauważyć, iż na potrzeby polityki wewnętrznej powołanie inicjatywy wiąże się z koniecznością ożywienia chińskich regionów i zaspokojenia ich interesów gospodarczych. Wskazuje się, iż dążenie do rozszerzenia programów infrastrukturalnych za pomocą BRI wynika z doświadczeń długoterminowego kryzysu finansowego w latach 2007–2008. Chińskie prowincje wyszły ze spowolnienia gospodarczego obronną ręką dzięki pakietowi stymulującemu o wartości 586 miliardów dolarów, które pochodziły z pożyczek władz lokalnych, a zostały przeznaczone na projekty infrastrukturalne. Na początku 2010 roku środki zostały wydatkowane kosztem olbrzymiego zadłużenia władz lokalnych. W tym czasie nadwyżka mocy produkcyjnych przekroczyła 30% w przemyśle żelaza, stali, szkła, cementu, aluminium i energetyki. Wiele przedsiębiorstw ulokowanych na wschodzie kraju stanęło w obliczu poważnego kryzysu rentowności, a zwrot z krajowej infrastruktury był ujemny. Jednocześnie chińskie banki stanęły w obliczu kryzysu nadmiernej akumulacji, z 3 miliardami dolarów rezerw walutowych i malejącymi perspektywami kredytów krajowych. Biorąc to wszystko pod uwagę, inicjatywa stanowiła okazję do wykorzystania krajowych nadwyżek mocy produkcyjnych¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Seth Schindler, J. Miguel Kanai, *Getting the territory right: Infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies*, „Regional Studies” 2019, t. 55, nr 1, s. 47.

¹⁵⁸ Baogang He, *The Domestic Politics of the Belt and Road Initiative and its Implications*, „Journal of Contemporary China” 2019, t. 28, nr 116, s. 180.

¹⁵⁹ Lee Jones, Jinghan Zeng, *Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis*, „Third World Quarterly” 2019, t. 40, nr 8, s. 1422.

Jednym z argumentów przemawiających za Inicjatywą Pasa i Szlaku z perspektywy polityki regionalnej było przekonanie o potrzebie konsolidacji zachodnich i południowo-zachodnich prowincji. Prowincje te dzięki szerokim inwestycjom w tzw. twardą infrastrukturę miały stać się nowymi motorami wzrostu gospodarczego, stymulując tym samym kolejną fazę chińskiego rozwoju. Projekty wynikające z Inicjatywy Pasa i Szlaku miałyby stanowić uzupełnienie WDS, która przyniosła niewielkie rezultaty pomimo znacznych zastrzyków fiskalnych, inwestycji ukierunkowanych oraz preferencyjnej polityki władz centralnych. Konkurencja wśród prowincji do objęcia ich programem BRI była zaciekle, politycy regionalni lobbowali, aby wpłynąć na decyzję rządu centralnego, w tym KKRiR. I tak na jedno z pierwszych krajowych sympozjów na temat BRI, które odbyło się w grudniu 2013 roku, zaproszono tylko 14 prowincji¹⁶⁰. Regiony, które nie zostały zaproszone do inicjatywy, szybko rozpoczęły działania lobbujące za pomocą m.in. takich forów, jak Narodowy Kongres Ludowy, środowiska naukowe czy media. Te ostatnie wraz z naukowcami wykazywały historyczne związki danych prowincji z lokalizacją starożytnego Jedwabnego Szlaku. Prowincje Shandong i Henan wyrażały swoje stanowisko co do chęci aktywnego uczestnictwa w budowie pasa gospodarczego Jedwabnego Szlaku, jak również i Morskiego Jedwabnego Szlaku. Pierwsza ze wspomnianych prowincji wyraziła zainteresowanie przyspieszeniem budowy Strefy Demonstracyjnej Transferu Przemysłu Rzeki Żółtej Jinjiang i aktywnego połączenia z pasem gospodarczym Jedwabnego Szlaku. Z kolei władze prowincji Hubei opowiadały się za wykorzystaniem strategicznej szansy budowy pasa gospodarczego Jedwabnego Szlaku oraz Morskiego Jedwabnego Szlaku. Prowincje Shaanxi i Henan toczyły intensywną dyskusję publiczną, która z nich dała początek na swoim obszarze historycznemu Jedwabnemu Szlakowi. Konkurencja w przypadku Morskiego Jedwabnego Szlaku była jeszcze ostrzejsza. Roszczenia składały takie prowincje wschodnie, jak Fujian, Jiangsu, Guangdong i Guangxi. Prowincje, które nie miały mocnych argumentów, wskazywały na tradycyjną, pierwotną lokalizację geograficzną takich towarów, jak porcelana czy herbata. Przykładowo prowincje Shandong i Hebei wskazywały, iż miasta Qingdao i Huanghua były północnym punktem wyjścia Jedwabnego Szlaku¹⁶¹. Na skutek podjętych działań lista prowincji objętych Inicjatywą Pasa i Szlaku we wspólnym komunikacie KKRiR, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Handlu z 28 marca 2015 roku znacząco się rozszerzyła z 14 do aż 27. Stało się tak, mimo iż niektóre prowincje zostały wymienione pośrednio, tj. w odniesieniu do poszczególnych miast, na obszarze których planowano lokalizację działań.

¹⁶⁰ *Sheng zheng qiang sichou zhi lu he haishang sichou zhi lu jianshe jiyu* (省争抢丝绸之路和海上丝绸之路建设机遇), <https://business.sohu.com/20140214/n394972816.shtml> (dostęp: 18.11.2021).

¹⁶¹ *Haishang sichou zhi lu bei qidian zai qihang qingdao zheng qiangzhan xian ji* (海上丝绸之路北起点“再起航 青岛正抢占先机”), <http://m.dzwww.com/d/news/12081232.html> (dostęp: 18.11.2021).

Tabela 36. Prowincje włączone do Inicjatywy Pasa i Szlaku w latach 2013 i 2015

Makroregion	Prowincje	
	Symposium z 2013 roku	Komunikat z 2015 roku
Północno-wschodni	–	Heilongjiang, Jilin, Liaoning, Mongolia Wewnętrzna
Północno-zachodni	Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang	Shaanxi, Gansu, Qinghai, Xinjiang, Ningxia
Południowo-zachodni	Sichuan, Yunnan, Guangxi	Guangxi, Tybet, Yunnan, Sichuan (wymieniona na poziomie miast)
Wschodni	Jiangsu, Zhejiang, Guangdong, Fujian, Hainan	Pekin (Beijing), Fujian, Guangdong, Hainan, Szanghaj, Tianjin, Zhejiang, Shandong (wymieniona na poziomie miast)
Centralny	Chongqing	Chongqing, wymienione na poziomie miast następujące prowincje: Hunan, Hubei, Henan, Anhui, Jiangxi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions...*, op. cit.; *Sheng zheng...*, op. cit.

Jedną z bardziej charakterystycznych zmian między 2013 a 2015 rokiem było usunięcie z projektu inicjatywy prowincji Jiangsu. Stanowiło to spore zaskoczenie, cieszyła się ona poparciem Xi. Postrzegana była wcześniej jako miejsce łączące część lądową i morską inicjatywy. Urzędnicy prowincji Jiangsu skrytykowali usunięcie jej z programu, wspominali o poparciu Xi, wnioskowali o ponownego włączenie, a gdy to nie przyniosło oczekiwanych skutków, opublikowali w styczniu 2015 roku własny plan wdrożenia inicjatywy na swoim terenie. Zignorowali więc fakt pominięcia prowincji przez władze centralne. Praktyka wdrażania Nowego Jedwabnego Szlaku wskazuje, iż niemal każda prowincja ma własny plan wdrażania inicjatywy, także te, które zostały z niej wykluczone. Jednocześnie polityka władz centralnych nie ma charakteru wykluczającego. Otóż usunięcie z listy prowincji objętych inicjatywą nie oznacza zdaniem urzędników rządowych, iż prowincja nie może z niej korzystać. Urzędnicy podkreślali, iż mimo usunięcia prowincji Jiangsu z listy stanowi ona nadal Główny Obszar Pasa Gospodarczego Jedwabnego Szlaku. Przez to wszystkie prowincje są wzywane do przygotowania regionalnych planów Nowego Jedwabnego Szlaku¹⁶².

Wiele niejasności co do zakresu geograficznego Nowego Jedwabnego Szlaku, który został przedstawiony w komunikacie z 2015 roku, wskazuje na to, iż jest to projekt bardzo ogólny. Przykładem mogą być inwestycje, które albo już zostały rozpoczęte wiele lat temu, albo nowe zamierzenia dotąd klarownie

¹⁶² *Yidai yilu bu cunzai quexi shengfen: Jiangsu shi jiaohui dian, difang fangan 10 yue qian chu zi mao qu lian xian pengpai xin* (一帶一路不存在缺席省份: 江苏是交汇点, 地方方案10月前出自貿区连线 澎湃新), https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1319660 (dostęp: 18.11.2021).

niezdefiniowane. Lee Jones, Jinghan Zeng¹⁶³ są przekonani, iż inicjatywa jest listą życzeń czołowych przywódców prowincji, którzy mając konkretny plan inwestycyjny dla swojej jednostki, mogą starać się o umieszczenie go w pakiecie Nowego Jedwabnego Szlaku. Analogicznie prezentuje się sytuacja z zewnętrznym oddziaływaniem inicjatywy, która była początkowo skierowana do 65 państw azjatyckich, następnie została rozszerzona o Afrykę Wschodnią i Europę, a w 2015 roku otwarta właściwie na każdy kraj na świecie. Nie ulega wątpliwości, iż z tego punktu widzenia Inicjatywa Pasa i Szlaku nie została gruntownie przemyślana, jest raczej zaproszeniem do realizacji różnego rodzaju projektów, które są przedmiotem szczególnego zainteresowania poszczególnych prowincji z powodu możliwości pozyskania dodatkowych zasobów państwowych.

Po początkowym przeoczeniu bogatsze wschodnie prowincje lobbowały za udziałem w inicjatywie, co ostatecznie przyniosło powodzenie¹⁶⁴. Prowincje wschodnie skorzystały głównie na morskiej części inicjatywy, gdy ich porty uzyskały status biorących udział w projekcie. Na poziomie prowincjonalnym trwa swego rodzaju gra o objęcie działaniami w ramach inicjatywy. Podobnie jak w przypadku priorytetów ministerialnych każda prowincja ma różne potrzeby i cele, a długotrwałe lub niedofinansowane projekty lokalne z wątpliwymi powiązaniem z poprawą łączności handlowej są często dołączane do inicjatywy. Nie ma wątpliwości, iż wykorzystanie lokalnych ram i praktyk politycznych może przyczynić się do pomyślnego jej wdrożenia, mimo że znacząco odbiega od pierwotnie planowanego kształtu¹⁶⁵.

Duże środki finansowe przewidziane na wdrażanie Inicjatywy Pasa i Szlaku wzbudzają rywalizację między władzami prowincji, które chciałyby otrzymać jak największą ich część. Poszczególne jednostki administracyjne starają się uzasadniać realizację projektów Jedwabnego Szlaku lub przyciągnięcie większych inwestycji na swoje tereny. Powoduje to, iż inicjatywa terytorialnie ulega ciągłemu poszerzaniu. Szczególnie widoczna jest konkurencja prowincji Yunnan i Guangxi, które chcą pełnić rolę bramy Chin dla Azji Południowo-Wschodniej. Świadomość, iż dzięki udziałowi w inicjatywie możliwe będzie pozyskanie znaczącej puli środków, tak jak w przypadku WDS, działa aktywizująco na władze prowincji. Przypomnijmy, iż prowincja Yunnan w ramach WDS tylko do 2015 roku pozyskała inwestycje i działania pomocowe na kwotę 79,4 miliarda dolarów od rządu centralnego¹⁶⁶. To skłania władze prowincji Yunnan i Guangxi do starania się o to, aby stać się ową bramą do krajów Azji Południowo-Wschodniej. Przywołani wyżej Lee Jones i Jinghan Zeng stoją na stanowisku, iż dla ostatecznego kształtu BRI, w kontekście polityki wewnętrznej, decydująca będzie wielopoziomowa

¹⁶³ Lee Jones, Jinghan Zeng, *Understanding...*, op. cit., s. 1423.

¹⁶⁴ National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions...*, op. cit.

¹⁶⁵ Baogang He, *The Domestic...*, op. cit., s. 186.

¹⁶⁶ Lee Jones, Jinghan Zeng, *Understanding...*, op. cit., s. 1421.

walka o władzę i zasoby między kluczowymi podmiotami. Wśród nich naturalnie są władze centralne, regionalne i lokalne, a także przedsiębiorstwa państwowe i banki zainteresowane dalszą internalizacją działań państwa chińskiego¹⁶⁷.

Inną kwestią związaną z wdrażaniem BRI na potrzeby wewnętrznych polityk, np. polityki regionalnej, jest ogólnikowy charakter koncepcji, który podlega interpretacji. Swego rodzaju dookreślenia dokonują najczęściej władze szczebla prowincjonalnego. Z jednej strony mamy do czynienia z działaniami rządu centralnego, który stara się przyspieszyć inwestycje, z drugiej strony to ogólnikowość wytycznych sprawia, iż różnego rodzaju projekty inwestycyjne mogą zostać uznane za wynikające z inicjatywy. Przykładowo w 2014 roku, a więc jeszcze przed wydaniem wytycznych z 2015 roku, Rada Państwowa wypłaciła na potrzeby inicjatywy 94 miliardy dolarów. Zdarzają się więc sytuacje, iż prowincje w umiejętny sposób starają się wykorzystać BRI do własnych celów. Prowincje Guangxi i Yunnan postępowały w ten sposób, starając się wykorzystać przychyłność Xi. Innym przykładem może być prowincja Xinjiang¹⁶⁸, której władze zaproponowały, aby miasto Khorgos¹⁶⁹ położone na granicy z Kazachstanem, zostało wpisane na listę BRI w celu realizacji projektu budowy węzła komunikacyjnego (określanego obecnie jako największy suchy port w Azji Środkowej) w ramach euroazjatyckiego mostu lądowego. Nie była to nowa propozycja, gdyż wysunięto ją już w 2005 roku. Podobnie stało się z transkontynentalną koleją łączącą Xinjiang z Europą, która została wpisana na listę projektów inicjatywy pomimo faktu, iż została uruchomiana w 2012 roku. Wskazuje się także, iż niektóre projekty infrastrukturalne kojarzone z BRI są nieuzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia, ale ze względu na działania lobbujące – głównie władz regionalnych i lokalnych – są realizowane (jak np. modernizacja drugiego portu na Półwyspie Malajskim)¹⁷⁰.

Na tym etapie trudno jest wyrokować o sukcesie bądź porażce inicjatywy, niemniej jednak dostrzec można, iż polityka poszczególnych prowincji może wpłynąć na centralnie planowane programy rządowe. Umożliwia to także sposób zarządzania inicjatywą, podzielony między różne instytucje partyjne i państwowe. Dla przykładu można tutaj wymienić: Ministerstwo Finansów, KKRiR, Ministerstwo Handlu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Każda jednostka odpowiedzialna jest za odrębny aspekt inicjatywy, chociaż wszystkie są nadzorowane przez Małą Grupę Wiodącą, na której czele stoi przewodniczący w randze wicepremiera. Jest to jednak instytucja stosunkowo słaba i nie jest w stanie

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Inną kwestią jest fakt, iż przedsięwzięcia realizowane w tym regionie mają strategiczny wydźwięk z punktu widzenia władz w Pekinie, także pod kątem wyzwań dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju.

¹⁶⁹ Henry Ruehl, *The Khorgos Hype on the Belt and Road*, „The Diplomat”, wrzesień 2019, <https://thediplomat.com/2019/09/the-khorgos-hype-on-the-belt-and-road/> (dostęp: 18.11.2021).

¹⁷⁰ Lee Jones, Jinghan Zeng, *Understanding...*, op. cit., s. 1426.

sprawnie koordynować różnych instytucji rządowych, które konkurują o wpływ nad kształtem inicjatywy¹⁷¹.

Zarządzenie Inicjatywą Pasa i Szlaku jest też zdeterminowane napięciami, które występują w systemie kształtowania polityk publicznych w Chinach¹⁷². Jednym z dylematów jest to, że między wielkością BRI a ograniczoną zdolnością sprawowania władzy poprzez kontrolę i mobilizację – ta ostatnia nieuchronnie stanowi ogromne obciążenie dla chińskiej biurokracji. Dylemat ten wskazuje na dwoistość w operacjonalizacji Nowego Jedwabnego Szlaku, która jest jednocześnie hierarchiczna i pluralistyczna wraz z lokalną elastycznością. Takie podejście jest uważane za konieczne dla funkcjonalnej chińskiej biurokracji, ale to nie czyni go mniej paradoksalnym. Projekty BRI okazały się podatne na zmiany we wdrażaniu na poziomie władz szczebla prowincjonalnego. Różne napięcia wskazują na podstawowe wyzwanie, które wynika z zarządzania tak rozległym przedsięwzięciem, a właściwie luźno powiązanymi koncepcjami. Co więcej, w chińskich instytucjach politycznych trudno zidentyfikować konkretne mechanizmy korygowania potencjalnych błędów popełnianych przez czołowych przywódców¹⁷³. Przy pojawiających się inwestycjach, które nie mają uzasadnienia ekonomicznego, może to stanowić duże wyzwanie dla Państwa Środka.

Ocena Inicjatywy Pasa i Szlaku z perspektywy budowania konkurencyjności czy równoważenia rozwoju poszczególnych regionów na wstępnym etapie wdrażania ma charakter bardzo ograniczony. Naturalnie głównie cele nie dotyczą polityk wewnętrznych, lecz ekspansji zewnętrznej Chin, stąd nie można oczekiwać pełnego dostosowania do wyzwań rozwojowych poszczególnych regionów. Mimo to realizując tak szeroko zakrojony plan inwestycyjny, zasadne wydaje się ustanowienie także priorytetów krajowych. Zamiast tego mamy do czynienia z selektywnym wpisywaniem regionów czy też poszczególnych miast na listę obszarów objętych inicjatywą. Pozostaje to odległe od profesjonalnego, intencjonalnego kształtowania polityki regionalnej. Szczątkowe dane na temat dotychczas realizowanych inwestycji wskazują, iż w niektórych przypadkach, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych – np. zachodnich prowincji – inwestycje z pewnością przyczynią się do podniesienia konkurencyjności. Kluczowe jednak będą decyzje o wykorzystaniu tak powstałej infrastruktury, która sama w sobie nie tworzy jeszcze impulsu rozwojowego. Pojawiające się dyskusje dotyczące zasadności ekonomicznej poszczególnych inwestycji wskazują, iż pytanie o skuteczność w budowaniu wewnętrznej przewagi konkurencyjnej nadal pozostaje otwarte.

¹⁷¹ Ibidem, s. 1427.

¹⁷² Elizabeth Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, New York 2018, s. 20–54.

¹⁷³ Baogang He, *The Domestic...*, op. cit., s. 194.

Rozdział 6

Refleksyjność i adaptacja polityki rozwoju regionalnego w Chinach

Traktuje się tutaj refleksyjność jako stosowanie osądu w kreowaniu omawianego działania publicznego, a uczenie się jako zdolność do wyciągania wniosków, dla którego niezbędne jest zarządzanie wiedzą. Towarzyszy temu założenie, iż umiejętność i ciągłość uczenia się jest podstawą rozwoju, w tym rozwoju w rozumieniu polityki regionalnej¹. Uczenie się stanowi także sposób na oswojenie rosnącej złożoności otoczenia polityki regionalnej. Przez to zarówno uczenie się, jak i refleksyjność na poziomie subnarodowym mogą stanowić mechanizm umożliwiający podnoszenie atrakcyjności regionu. Tymczasem w warunkach omawianego tutaj rozwoju regionalnego, którego proces polityczny jest wieloetapowy i uczestniczą w nim różni interesariusze, stanowi to wyzwanie dla akumulacji informacji i stosowania osądu. Ograniczona percepcja w kształtowaniu polityk publicznych i wzajemne ich oddziaływanie na siebie nie sprzyjają identyfikacji dobrych rozwiązań, czyli takich praktyk, które mogą poprawić efektywność omawianego tutaj działania publicznego.

6.1. Eksperymentowanie w procesie optymalizacji wdrażania polityki regionalnej

Zwiększaniu optymalizacji wdrażania polityk publicznych w Państwie Środka towarzyszy wiele działań związanych nie tylko ze specyfiką funkcjonowania systemu politycznego tego kraju, ale także charakterystyką kulturową. Począwszy od centralnych mechanizmów komunikacji politycznej (głównie komunikaty o ściśle doktrynalnym wydźwięku, tradycje kolektywnego zarządzania) przez

¹ Karol Olejniczak, Jakub Rok, Adam Płoszaj, *Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą – przegląd koncepcji*, [w:] Karol Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 61–107; Karol Olejniczak, Jakub Rok, *Feedback in Public Agencies: A Missing Engine of Organizational Learning?*, [w:] Burt Perrin, Tony Tyrrell (red.), *Changing Bureaucracies: Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help*, London–New York 2020, s. 17–39.

ustalanie i dostosowywanie priorytetów politycznych (planowanie wieloletnie, wyznaczanie celów przez odpowiednio zarządzany system kadrowy) po wprowadzanie nowych działań i polityk (najczęściej na podstawie eksperymentów podejmowanych na poziomie lokalnym). Wszystkie z wymienionych elementów opierają się na doświadczeniach organizacyjnych KPCh od 1920 roku. Odnoszą się do egzekwowania implementacji polityk publicznych, a pozostają zakorzenione w braku zasady *checks and balances*² oraz przekonaniu, iż władza powinna być skoncentrowana w rękach jednego podmiotu, który dysponuje skonceptualizowaną legitymacją. Przywołana jednolitość władzy państwowej³ znajduje odzwierciedlenie w 2 wymiarach, tj. władzy konstytucyjnej (kierownicza rola KPCh zapisana w ustawie zasadniczej) i władzy faktycznej (polityczna dominacja KPCh, także w implementacji polityk publicznych).

Objaśnienie implementacji polityki regionalnej przez pryzmat centralizacji systemu politycznego ChRL jest zdecydowanie niewystarczające. Jest tak, ponieważ w międzynarodowej perspektywie porównawczej za nietypowe można uznać to, w jaki sposób autorytarne instytucje⁴ i instrumenty kształtowania polityk publicznych zostały dostosowane po otwarciu się Chin na świat pod koniec lat 70. XX wieku. Nie od dziś wiadomo, że wysoki poziom centralizacji kształtowania polityk publicznych obarczony jest nieoczekiwanymi skutkami gospodarczymi i społecznymi. Z jednej strony zwiększa to ewentualne koszty niepowodzeń politycznych i gospodarczych w sytuacji niskiej skuteczności stosowanych rozwiązań, z drugiej nieskuteczna polityka może wywołać niepokoje społeczne wobec władzy centralnej. Ma to istotne znaczenie, ponieważ rządy Xi Jinpinga wpływają na wzrost tendencji centralizacyjnych w kształtowaniu polityk publicznych ChRL⁵. Koncentracja władzy w ostatnich latach jest wyraźnie dostrzegalna tak w politykach gospodarczych, jak i w działaniach związanych z rozwojem regionalnym, zwłaszcza obecnego kierownictwa KPCh.

Ocena takiego podejścia będzie wynikała z osiągniętych rezultatów w istotnych obszarach dla obecnego rozwoju gospodarki i społeczeństwa chińskiego, takich chociażby, jak restrukturyzacja gospodarcza i poprawa systemu zabezpieczenia społecznego, gwałtowna urbanizacja czy starzenie się społeczeństwa.

² W literaturze przedmiotu określana jako zasada wzajemnego hamowania i oddziaływania na siebie lub hamulców i równowagi, a czasem jako zasada kontroli i równowagi. Zasada ta odnosi się do świadomego rozdzielania (dekoncentracji) władzy pomiędzy wzajemnie kontrolujące się organy. Por. Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003, s. 321; Andrew Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s. 203; Rafał Lis, *Zasada hamulców i równowagi a ideały rządów bezpośrednich. Wokół wartości amerykańskiego konstytucjonalizmu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5(142), s. 59–72.

³ Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.), *Leksykon politologii*, op. cit., s. 150.

⁴ Xu Chenggang, *The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development*, „Journal of Economic Literature” 2011, t. 49, nr 4, s. 1076–1151.

⁵ China File, *What does Xi Jinping's top-down leadership mean for innovation in China?*, 26 września 2016, <http://www.chinafile.com/conversation/what-does-xi-jinpings-top-down-leadership-mean-innovation-china> (dostęp: 20.03.2021).

W przeciwnym razie obecne tendencje centralizacyjne i hierarchiczne kształtowanie polityk publicznych mogą być krótkotrwałe. Historia gospodarcza Chin ostatnich kilku dekad wskazuje na raczej pragmatyczne podejście do kwestii centralizacji i decentralizacji. Mimo to jak dotychczas nie ziściły się ponure wizje centralizacji w postaci niewydolności i chaosu biurokratycznego, braku responsywności czy legitymizacji do rządu. Każdy z tych aspektów zasługuje właściwie na odrębne opracowanie, aczkolwiek wypadnie zaznaczyć, iż praktyka implementacji polityk publicznych w ChRL nie jest w zupełności wolna do powyżej wskazanych okoliczności. Przewrotnie można zaryzykować stwierdzenie, że dowodem na skuteczność chińskiego zarządzania publicznego są nieoczekiwane wyniki ekonomiczne, ale także polityczne, różne od doświadczeń innych państw, w których dominowały systemy jednopartyjne. Chiny nie uległy bowiem destabilizacji politycznej ani chaosowi gospodarczemu, który można by kojarzyć z przesadnie odwzorowywaną hierarchizacją systemu politycznego czy modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. Co więcej, nie sposób pominąć także tych argumentów⁶, które przemawiają za tym, że centralizacja ma pozytywny wpływ przyczynowy na produktywność przemysłową w niektórych chińskich miastach oraz że centralizacja może się przyczyniać do zmniejszenia niewłaściwej alokacji zasobów i poprawy ogólnej wydajności w regionie.

Kluczowe jest zatem pytanie o sposób adaptacji polityki regionalnej w szerszym ujęciu polityk publicznych Państwa Środka, a przez to zhierarchizowanego, autorytarne systemu politycznego do zmieniających się okoliczności – głównie gospodarczych, aczkolwiek nie tylko. Jest to istotne, biorąc pod uwagę częściową hermetyczność chińskiego systemu politycznego – w świetle daleko idących reform gospodarczych przeprowadzanych od końca lat 70. XX wieku – i właściwie niewystępującą liberalizację polityczną. Transformację systemu politycznego jedynie częściowo można wyjaśnić za pomocą koncepcji Andrew Merthy⁷ dotyczącej fragmentarycznego autorytaryzmu, czyli podatności systemu politycznego na uwzględnianie także pobocznych celów organizacyjnych różnych agencji wertykalnych oraz regionów w procesie implementacji polityk publicznych. Otóż ostateczny kształt także polityki regionalnej jest wynikiem stopniowych biurokratycznych negocjacji. Również w kontekście innych polityk publicznych można odnotować, iż fragmentacja procesu kształtowania polityki w większym stopniu sprzyja większej pluralizacji. Można zauważyć obniżenie barier wejścia przynajmniej niektórych aktorów, takich jak peryferyjni urzędnicy lokalni, organizacje pozarządowe czy media. Zwiększanie możliwości wypróbowywania pewnych rozwiązań także w kontekście polityki regionalnej jest szansą na większe zaangażowanie władz lokalnych, a przez to

⁶ Shiyu Bo, *Centralization and regional development: Evidence from a political hierarchy reform to create cities in China*, „Journal of Urban Economics” 2020, t. 115.

⁷ Andrew Mertha, „Fragmented Authoritarianism 2.0”: *Political Pluralization in the Chinese Policy Process*, „The China Quarterly” 2009, t. 200, s. 996, 1012.

na politykę bardziej dostosowaną do potrzeb terytorialnych. Zwiększa się zatem refleksyjność systemu kształtowania polityki, której nie należy traktować jako oznaki daleko idącej liberalizacji ustroju Państwa Środka. Stąd za pilne należy uznać określenie, w jaki sposób wdrażanie polityki regionalnej wpływa na jej późniejszą modyfikację, w jaki sposób zapewnia się refleksyjność systemu, także w wymiarze wielopoziomowego kształtowania polityki. Istotne jest też wyjaśnienie, czy i w jaki sposób reformy kształtowania polityki regionalnej wpływają na poziom kontroli hierarchicznej, który jest jednym z elementów stabilizujących chiński system polityczny.

Jednym z instrumentów, za pomocą którego zapewnia się niezbędną elastyczność, responsywność, zmniejszenie niepewności w kształtowaniu polityk publicznych w Chinach, jest eksperymentowanie. Polega to na wypróbowywaniu nowych sposobów rozwiązywania problemów publicznych na poziomie lokalnym, a następnie przenoszenie tych, które okazują się skuteczne, na poziom krajowy w procesie formułowania danej polityki. Proces ten Sebastian Heilmann określa jako „eksperymentowanie w hierarchii”, tj. adaptacji chińskiej polityki publicznej poprzez eksperymentowanie rozumiane jako niestabilne, ale produktywnie połączenie zdecentralizowanego testowania instrumentów polityki z centralną ingerencją *ad hoc*, która skutkuje selektywną integracją lokalnych doświadczeń w kształtowaniu polityki krajowej⁸. Obecnie eksperymentowanie można postrzegać w 2 wymiarach: węższym oraz szerszym. W pierwszym przypadku jest to testowanie polityki, czyli określonych instrumentów i rozwiązań w celu weryfikacji wykonalności oraz identyfikacji szczegółowych zasad realizacji. W drugim mowa zarówno o testowaniu, jak i generowaniu polityki w celu identyfikacji nowych wariantów strategicznych, a także ewentualnych nowych rozwiązań instytucjonalnych. Bez względu na charakter eksperymentowania bardzo często działania w tym zakresie przyjmują formę projektów pilotażowych (koncentracja na określonym zagadnieniu) czy też obszarów pilotażowych (koncentracja na konkretnej przestrzeni, np. gminie, mieście, strefie ekonomicznej lub przemysłowej).

Eksperymentowanie⁹ stanowi współcześnie jedną z powszechnie uznawanych na świecie strategii kształtowania polityk publicznych – obok transferu czy dyfuzji doświadczeń¹⁰ – w układzie międzynarodowym¹¹. Jedynie dla przykładu można wskazać na eksperyment z ujemnym podatkiem dochodowym czy

⁸ Sebastian Heilmann, *From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process*, „The China Journal” 2008, nr 59, s. 29–30.

⁹ Sreeja Nair, Michael Howlett, *Meaning and power in the design and development of policy experiments*, „Futures” 2016, t. 76, s. 67–74.

¹⁰ Maciej Dąbrowski, Ida Musiałkowska, Laura Polverari, *EU-China and EU-Brazil policy transfer in regional policy*, „Regional Studies” 2018, t. 52, nr 9, s. 1171; Marc Evans, *Policy transfer in critical perspective*, „Policy Studies” 2009, t. 30, nr 3, s. 243–268.

¹¹ Craig Volden, *States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program*, „American Journal of Political Science” 2006, t. 50, nr 2, s. 294–312.

ubezpieczeniem zdrowotnym w USA, eksperymenty w polityce rolnej, zdrowotnej czy gospodarczej na Tajwanie albo też w zakresie polityki publicznej, w transporcie czy opiece zdrowotnej w Singapurze¹². W krajach demokratycznych uznaje się je za swego rodzaju laboratorium demokracji, gdzie samorządy uczą się z powodzeniem implementowanej polityki na obszarze stanu lub regionu. Podejście eksperymentalne wykazuje podobieństwo z promocją dobrych praktyk, uczeniem się¹³ oraz polityką opartą na dowodach, obecnymi w zachodnich modelach polityki regionalnej (np. w europejskiej polityce regionalnej). Z uwagi na cechy autorytarne systemu politycznego Państwa Środka przywołana analogia wykazuje pewne ograniczenia. Bez względu na to wszystkie podejścia mają w założeniu na celu zwiększenie efektywności implementacji także polityki regionalnej.

Jeśli potraktować eksperymentowanie jako sposób na zwiększenie adaptacyjności¹⁴ za pomocą przeprowadzanych działań pilotażowych (kontrolowanych eksperymentów) przez władze lokalne pod nadzorem centrum, to wypada zwrócić uwagę na poziom autonomii poszczególnych struktur terytorialnych. Jednostki administracyjne oraz organizacyjne cieszą się zróżnicowanym poziomem autonomii w kształtowaniu polityk publicznych w zależności od dziedziny polityki, znaczenia ekonomicznego czy siły przetargowej. Jest to także uzależnione od kontaktów między liderami regionalnymi a decydentami w Pekinie¹⁵. Na podstawie tabeli 37 należy stwierdzić, iż w zestawieniu z poszczególnymi jednostkami administracyjnymi obok specjalnych stref ekonomicznych strefy eksperymentalne cieszą się stosunkowo dużym poziomem autonomii, zwłaszcza w dziedzinach związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym. Otrzymanie przez daną jednostkę terytorialną statusu strefy eksperymentalnej jest nie tylko szansą na awans lokalnych kadr zarządzających lub dodatkowe zachęty ekonomiczne, ale przede wszystkim okazją na zwiększenie autonomii w zakresie przeprowadzanego pilotażu. Dotyczy ona możliwości eksperymentowania, które często poprzedza ustanowienie szczegółowych rozwiązań następnie stosowanych w polityce ogólnokrajowej. Eksperymenty pozwalają na zweryfikowanie, co działa w terenie, co powoduje zmiany, stanowią poza tym sposób na wypróbowanie różnorodności metod i procesów, aby odkryć nowe rozwiązania. Eksperymenty mają odmienną funkcję aniżeli np. prowadzenie badań obserwacyjnych czy analiz teoretycznych, ponieważ stanowią bezpośrednią interwencję w bieg rzeczy i weryfikację (nie)osiąganych rezultatów.

¹² Donald Low, *Cognition, choice, and policy design*, [w:] idem (red.), *Behavioural economics and policy design: Examples from Singapore*, Singapore 2012, s. 1–17.

¹³ Kevin Morgan, *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal*, „Regional Studies” 1997, t. 31, nr 5, s. 491–503; David Dolowitz, David Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, „Governance” 2000, t. 13, nr 1, s. 5.

¹⁴ Shaoguang Wang, *Adapting by Learning The Evolution of China's Rural Health Care Financing*, „Modern China” 2009, t. 35, nr 4, s. 370–404.

¹⁵ Dirk Schmidt, Sebastian Heilmann, *Provincial- and municipal-level Governments*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political System*, Lanham–Boulder–New York–London 2017 s. 87.

Tabela 37. Wymiary autonomii w kształtowaniu polityk publicznych w zależności od jednostki administracyjnej/organizacyjnej

Jednostka administracyjna	Liczba	Zakres władzy politycznej		
		reforma administracyjna	rozwój gospodarczy	kultura i edukacja
Specjalne regiony administracyjne	2	autonomiczny	autonomiczny	autonomiczny
Miasta zarządu bezpośredniego	4	średni	średni do wysokiego*	średni
Prowincje	22	średni	niski do wysokiego*	średni
Regiony autonomiczne	5	niski	niski do średniego*	średni do wysokiego
Specjalne strefy ekonomiczne	5	wysoki	wysoki	średni
Narodowe strefy eksperymentalne	4	wysoki	wysoki	średni

* W zależności od zasobów fiskalnych i gospodarczych dostępnych dla poszczególnych jednostek.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dirk Schmidt, Sebastian Heilmann, *Provincial- and municipal-level Governments*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political System*, Lanham–Boulder–New York–London 2017, s. 87.

Stosowanie eksperymentalnego podejścia do wypracowywania dobrych praktyk potwierdza doświadczenie administracji Państwa Środka, które praktykowane było jeszcze przed otwarciem się Chin na świat. Stąd stosowane terminy, takie jak „eksperyment modelowy”, „punkt eksperymentalny”, „demonstracja modelu”, „przejście od punktu do powierzchni”, stanowią część repertuaru politycznego eksperymentowania chińskich komunistów. Przykładowo pojęcia punktu eksperymentalnego lub eksperymentu modelowego stosowane są na określenie zdobywania doświadczenia przez wykonanie konkretnej pracy w jednym miejscu, aby następnie przenieść je na poziom centralny kształtowania polityki. Mocne strony metody odzwierciedlającej podejście oparte ma punkcie eksperymentalnym polega na zapobieganiu ślepemu wdrażaniu nieznanych rozwiązań, daje okazję kadrom do nauczenia się czegoś i przewyższania starych nawyków dzięki wypróbowywaniu nowych rozwiązań, sprawdzonych wcześniej na małą skalę¹⁶. Zbliżone znaczenie przypisuje się także pojęciu przejścia od punktu do powierzchni, które opisuje stopniowe poszukiwanie udoskonaleń w kształtowaniu polityk, a więc identyfikację rozwiązań możliwych do ogólnego wykorzystania¹⁷.

Historyczne doświadczenia ukierunkowały chińskich przywódców u progu reform gospodarczych końca lat 70. XX wieku na zastosowanie podejścia

¹⁶ Sebastian Heilmann, *From Local...*, op. cit., s. 10, 12.

¹⁷ Ibidem, s. 2.

eksperymentalnego. Sam Deng Xiaoping podkreślał, że reformy gospodarcze (głównie urynkowienie) i otwarcie się Chin stanowią „eksperyment na dużą skalę”, którego nie można przeprowadzić na podstawie wiedzy podręcznikowej, wymagano więc energicznego eksperymentowania w praktyce. W tym duchu jako swego rodzaju eksperyment potraktowano ustanowienie specjalnych stref ekonomicznych, zanim zaczęto wykorzystywać ten instrument wspierania rozwoju gospodarczego. Od momentu otwarcia się Chin na świat eksperymenty dotyczyły sfery ekonomicznej, próbowano rozpoznać, na ile skuteczne jest wprowadzenie mechanizmów podaży i popytu tak na wybranych obszarach geograficznych, jak i w poszczególnych branżach. Z czasem eksperymentowanie związane ze wzrostem gospodarczym poszerzono o inne dziedziny. W 1987 roku XIII Kongres KPCh rozszerzył odgórne eksperymentowanie na zagadnienia pozagospodarcze: „Realizując reformy, należy podkreślać eksperymentowanie, zachęcać do eksploracji, poszukiwać praktycznych środków tymczasowych, metod i środków oraz postępować krok po kroku”¹⁸. Powyższe słowa interpretowano jako zachętę do rozszerzenia eksperymentów na sferę zarządzania społecznego, usług publicznych¹⁹, a także inne niż *stricte* gospodarcze obszary. W 1992 roku podejście eksperymentalne zostało włączone do zapisów konstytucji KPCh – z zastrzeżeniem, że cała partia musi odważnie eksperymentować z nowymi metodami, przeglądając nowe doświadczenia w rozwiązywaniu nowych problemów, aby wzbogacać i rozwijać marksizm w praktyce²⁰.

Przegląd typowych kroków w podejściu eksperymentalnym, tj. „eksperymentu modelowego” i modelu „przejście od punktu do powierzchni”, wskazuje na pewną kontynuację stanowiska w erach Mao oraz Denga. Mimo to podejścia do eksperymentowania politycznego różnią się ważnymi cechami indywidualnymi (rola zewnętrznych zespołów roboczych, lokalne kadry oraz legislacja), ogólną ciągłość można zaobserwować w 9 z 12 typowych kroków tworzenia polityki opartej na eksperymentach. Biorąc pod uwagę wnioski z tego, co poszło nie tak we wcześniejszych dziesięcioleciach, przywództwo w okresie postmaoistowskim dokonało radykalnego odwrócenia od ideologicznej gorączki oraz pojedynczych modeli naśladowczych. W to miejsce przyjęto zróżnicowane modele

¹⁸ Jianxing Yu, Biao Huang, *Mapping the Progress of Local Government Innovation in Contemporary China*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019, s. 120.

¹⁹ Jako przykład można wskazać eksperymentalny program nauczania kształcenia obywatelskiego w prowincji Jiangsu z 2018 roku, zob. *Guanyu shishi jiangsu sheng yiwu jiaoyu kecheng shezhi shiyan fangan luoshi zhong xiaoxue zonghe shijian huodong kecheng keshi de zhidao yijian* (关于实施江苏省义务教育课程设置实验方案落实中小学综合实践活动课程课时的指导意见), 31.08.2018, <http://www.yangzhou.gov.cn/yangzhou/bmwj/201808/b4b2e9ec3b34436a87fa-a6038a879698.shtml> (dostęp: 20.03.2021).

²⁰ Constitution of The Communist Party of China. Revised and adopted at the 19th National Congress of the Communist Party of China on October 24, 2017, s. 8, http://www.xinhuanet.com/english/download/Constitution_of_the_Communist_Party_of_China.pdf (dostęp: 20.03.2021).

Tabela 38. Typowe kroki implementacji polityki opartej na eksperymentach w erze Mao oraz Denga

Modele	Lp.	Masowa mobilizacja w erze Mao (1943–1976)	Podejście administracyjne w erze Denga (1979–)
Kroki w ustanawianiu „eksperymentu modelowego”	1	postępowanie poprzez badanie wielu lokalizacji	
	2	wybór lokalizacji sprzyjającej sukcesywnemu eksperymentowaniu	
	3	przypisanie kadr do pracy zespołowej	poleganie na lokalnych kadrach
	4	przeszkolenie nowych aktywistów i lokalnych kadr	
	5	regularne raportowanie władzom zwierzchnim KPCh	
Kroki w modelu „przejście od punktu do powierzchni”	6	wysyłanie zespołów kontrolnych władz wyższego szczebla	
	7	potwierdzenie/poprawa/zakończenie eksperymentu modelowego	
	8	ponowne przypisanie oryginalnej pracy zespołowej oraz lokalnych aktywistów do otoczenia lokalizacyjnego	brak praktyki stosowania pracy zespołowej
	9	promocja liderów lokalnych modeli na wiodące stanowiska prowincjonalne, krajowe	
	10	przeprowadzenie kampanii na rzecz naśladownictwa oraz ustanowienie programu wymiany doświadczeń	
	11	wyglaszanie przemówień, wydawanie dokumentów upowszechniających model	
	12	prawodawstwo formalne rzadko stosowane w latach 1958–1978	przyjęcie krajowych regulacji

Źródło: Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong 2018, s. 67.

regionalne oraz zaczęto promować równoległe eksperymenty i zróżnicowane modele. Podejmowane przez miejscowych decydentów lokalnie produkowane innowacje instytucjonalne i polityczne powodują wzmocnienie ich pozycji politycznej i powstrzymanie rywali politycznych. Jeśli natomiast eksperymenty okazują się zmierzać w oczach ich zwolenników do niepowodzenia, są po cichu wygaszane. Ich zamknięcie nie następuje na skutek formalnych decyzji administracyjnych czy też postanowień równoważnych. Zamiast tego lokalne kadry odczytują subtelne sygnały wysyłane z poziomu władz zwierzchnich sugerujące zaniechanie dalszych działań eksperymentalnych. Niezwykle rzadko dochodzi do publicznej kontroli czy czegoś w rodzaju rozliczenia wadliwych eksperymentów. Jeśli ma to miejsce, jest częścią ewentualnych dochodzeń śledczych w kontekście działań zapobiegających przestępczości czy antykorupcyjnych, które rzadko dotyczą wysokich rangą decydentów, lecz skupiają się na niewłaściwym postępowaniu na poziomie lokalnym lub korporacyjnym w poszukiwaniu przyczyny niepowodzenia²¹.

Wypadnie zaznaczyć, iż obecnie eksperymentowanie, mimo że stanowi sposób na adaptację polityki do stojących przed nią problemów, jest reglamentowane

²¹ Sebastian Heilmann, *From Local...*, op. cit., s. 27–28.

w drodze nadzoru władz wyższego szczebla nad wdrażającymi je władzami lokalnymi²². Rola władz lokalnych jest określona i sprowadza się do samodzielnego opracowania rozwiązania modelowego, aczkolwiek decyzja co do uznania danego rozwiązania za modelowe i nadające się do naśladownictwa w innych miejscach Państwa Środka należy już do władz centralnych. W tym sensie eksperymentowanie w praktyce kształtowania polityk publicznych ChRL to sposób na realizację ogólnych celów centralnie ustanawianej polityki. Stąd zasadne jest posługiwanie się także pojęciem odgórnego eksperymentowania, gdzie rząd centralny, działając według swoich uprawnień hierarchicznych, selekcjonuje władze lokalne jako punkty eksperymentalne, aby przetestować różne instrumenty polityki. Jest zatem odgórne eksperymentowanie procesem poszukiwania skutecznych polityk zdominowanych przez centralne rządy i wyznaczania niektórych władz lokalnych jako punktów doświadczalnych²³.

Z perspektywy centrum władze lokalne powinny wykazywać się innowacyjnością, przejrzystością²⁴ i prowadzić skuteczne eksperymenty polityczne, które można powielić w innym miejscu²⁵. Eksperymenty polityczne mają doprowadzić do tworzenia „modeli” (*shifan*) i „eksperymentów” (*shidian*), czyli formalnego dążenia do innowacji politycznych. W procesie oceny kadr administracyjnych wzmacnia się presję, aby podejmować wyzwania związane z eksperymentowaniem na szczeblu lokalnym czy też kopiować rozwiązania od tych jednostek terytorialnych, które odnoszą sukcesy lub względnie uznane zostały za modelowe. Modele podlegają corocznej ocenie przez władze zwierzchnie i mogą wpłynąć na pozycję polityczną przywództwa władz danego szczebla. Dodatkowo władze niższego rzędu muszą przestrzegać odpowiednich zasad i przepisów wydawanych przez zwierzchników, np. prowincję lub miasto prefekturalne, przy czym podlegają one regularnej weryfikacji, czy można go traktować jako modelowy i dalej go rozwijać. Modele i przeprowadzane eksperymenty dostarczają informacji władzom zwierzchnim o kierunku działania jednostek im podległych. Stąd kluczowe są: zdobywanie zasobów, uznanie polityczne i optymalna ocena przez władze zwierzchnie²⁶.

²² Xufeng Zhu, *Mandate Versus Championship: Vertical government intervention and diffusion of innovation in public services in authoritarian China*, „Public Management Review” 2014, t. 16, nr 1, s. 117–136.

²³ Jianxing Yu, Biao Huang, *Mapping...*, op. cit., s. 123.

²⁴ Guowuyuan bangong ting guanyu quanmian tuijin jiceng zhengwu gongkai biao zhunhua guifanhua gongzuo de zhidao yijian guo ban fa (国务院办公厅关于全面推进 基层政务公开标准化规范化工作的指导意见 国办发), http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/08/content_5467526.htm (dostęp: 20.03.2021).

²⁵ Xufeng Zhu, Guihua Bai, *Policy Synthesis through Regional Experimentations: Comparative Study of the New Cooperative Medical Scheme in Three Chinese Provinces*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2020, t. 22, nr 4, s. 320–340.

²⁶ Thomas Heberer, *Local cadres*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019, s. 173–174.

W zależności od formy przeprowadzania eksperymentu rola władz regionalnych czy lokalnych w procesie dyfuzji danego rozwiązania jest nieco inna, podobnie jak proces kształtowania danej polityki. W zależności od formy przeprowadzania eksperymentu i dziedziny zastosowanie ma mieszanka składająca się z mechanizmów wertykalnych lub horyzontalnych²⁷. Nabiera to znaczenia, jeśli wziąć pod uwagę, że bardzo często wybór pilotażu uzależniony jest od politycznej i praktycznej, rzadziej metodologicznej, kalkulacji rządu centralnego²⁸. Mowa tutaj o: (1) regulacjach eksperymentalnych (czyli zasadach określonych dla próbnej implementacji); (2) punktach eksperymentalnych (czyli modelach demonstracyjnych i projektach punktowych w ramach określonej polityki); (3) strefach eksperymentalnych (tj. obszarach lokalnych z szerokimi uprawnieniami dyskrecyjnymi)²⁹.

Jeśli chodzi o tymczasowe regulacje, to ich zastosowanie w Chinach od reform z 1978 roku wyraźnie się rozszerzyło. Tylko w 1985 roku ustawodawca krajowy zaaprobował sytuację, w której rząd centralny może wydawać przepisy przejściowe dotyczące spraw gospodarczych. Dało to władzy centralnej swobodę do wydawania środków tymczasowych, których liczebność można określać w tysiącach, mimo że formalnie można takie środki zakwalifikować do quasi-prawa. W latach 2001–2006 udział eksperymentalnych regulacji wahał się między 13% a 28%. Od 2004 do 2014 roku udział eksperymentalnych regulacji gospodarczych wahał się natomiast między 17% a 21%. Od 2015 roku odnotować można spadek wydawania regulacji eksperymentalnych w sprawach gospodarczych, co wiąże się z odwróceniem tendencji w kierunku projektowania polityki na najwyższym poziomie. Modele demonstracyjne i projekty punktowe ograniczają się do określonego obszaru polityki bądź sektora gospodarczego. Realizowane są w ograniczonych terytorialnie jednostkach doświadczalnych³⁰.

Natomiast strefy eksperymentalne zazwyczaj stanowią jednostki geograficzne niekoniecznie odpowiadające formalnemu podziałowi administracyjnemu, które w związku z przeprowadzanymi eksperymentami wyposażone są w szerokie uprawnienia decyzyjne. Działania mogą dotyczyć usprawnienia administracji działalności gospodarczej lub promocji inwestycji zagranicznych w ramach testowania nowej polityki, nowych podejść. Rozwiązanie stosowane jest w odniesieniu do tzw. specjalnych stref, najczęściej są to strefy gospodarcze, aczkolwiek zdarzają się także przykłady wykraczające poza tematykę *stricto* ekonomiczną. Powołanie stref eksperymentalnych nie jest zadaniem

²⁷ Youlang Zhang, Xufeng Zhu, *Multiple mechanisms of policy diffusion in China*, „Public Management Review” 2019, t. 21, nr 4, s. 495–514.

²⁸ Kilkon Ko, Kayoung Shin, *How Asian countries understand policy experiment as policy pilots?*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3, s. 253–254.

²⁹ Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong 2018, s. 80.

³⁰ Ibidem, s. 83–84.

łatwym, ponieważ wymaga kooperacji władz lokalnych, regionalnych, a przede wszystkim woli politycznej rządu (o czym mowa poniżej w przypadku strefy Tianjin Binhai New Area). Głównym wyzwaniem jest takie ustanowienie uprawnień władczych, które jest optymalne dla rozwoju danej strefy, a jednocześnie spełniającego oczekiwania wszystkich ośrodków władzy (lokalnej, regionalnej, centralnej).

KKRiR pod nadzorem Rady Państwowej we współpracy z władzami prowincji systematycznie łączy rozwój regionów ze zdecentralizowanym eksperymentowaniem przez ustanowienie wielopoziomowego systemu punktów eksperymentalnych. W kontekście polityki regionalnej mowa tutaj m.in. o miejscach, w których podejmowane są eksperymenty związane głównie z rozwojem gospodarczym, np. specjalne strefy ekonomiczne, aczkolwiek nie tylko. Takie działania mają na celu dyfuzję rozwoju przez np. zwiększenie integracji gospodarczej w układzie wschód–zachód kraju. Punkty eksperymentalne stanowią w tym podejściu strefy pilotażowe, dla przykładu można wskazać na: Shanghai Pudong New Area, Tianjin Binhai New Area, Chengdu, Chongqing City, Wuhan City Circle, Changzhutan City Group, Shenzhen Special Economic Zone, Shenyang Economic Zone. Strefy pilotażowe lokowane są właściwie na obszarze wszystkich makroregionów, czyli we wschodnich, środkowych, zachodnich i północno-wschodnich prowincjach (tabela 39).

W założeniu polityka lokowania stref pilotażowych powinna uwzględniać etap i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danej prowincji i przyczyniać się do wzrostu wydajności gospodarczej. Strefy pilotażowe tematycznie odnoszą się do wielu zagadnień, dziedzin czy branż. Wśród nich można wymienić turystykę w prowincji Yunnan, pilotaż kompleksowej reformy transformacji gospodarczej, w tym budżet obywatelski prowincji Zhejiang, system zabezpieczenia społecznego w prowincjach zachodnich, pilotaż reformy licencji administracyjnych w prowincji Tianjin, pilotażowy program emerytalny dla obszarów miejskich w prowincji Liaoning czy też zmniejszenie emisji dwutlenku węgla w mieście Baoding (tzw. miasta niskoemisyjne)³¹. Pilotaże odnoszą się także do takich spraw, jak koordynacja rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, w tym reformy systemu praw własności na obszarach wiejskich i dochody majątkowe rolników³², wiejski system ubezpieczenia zdrowotnego³³, budowa społeczeństwa socjalistycznego czy nowa industrializacja, obejmując w ten sposób główne strategie związane z rozwojem i reformami gospodarczymi Państwa Środka formułowanymi na szczeblu centralnym.

³¹ Xufeng Zhu, *Inter-regional diffusion of policy innovation in China: A comparative case study*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3, s. 274–279.

³² Hongyi Harry Lai, *China's Western Development Program: Its Rationale, Implementation, and Prospects*, „Modern China” 2002, t. 28, nr 4, s. 454.

³³ Shaoguang Wang, *Adapting...*, op. cit., s. 385–396.

Tabela 39. Zdecentralizowane schematy eksperymentalne jako instrument polityki regionalnej

Wybrane zdecentralizowane schematy specjalne	Obszar
- Gospodarka obiegu zamkniętego (oparta na recyklingu) - Upowszechnianie technologii rolniczej - Zintegrowana administracja gospodarcza miejsko-wiejska - Zasoby ludzkie	provincje objęte WDS
Schematy eksperymentalne, np.: - zarządzanie użytkowaniem gruntów - fundusze wsparcia środowiskowego dla rzek - szpitale publiczne i ubezpieczenia emerytalne - zrównoważony rozwój regionów przemysłu węglowego - projekty współpracy między prowincjami	provincje centralne
- transformacja organizacyjna i technologiczna lokalna struktura przemysłowa - restrukturyzacja gospodarcza oparta na zasobach naturalnych miasta - firmy zajmujące się obiegiem (zorientowane na recykling) i dzielnice - emisja kredytów dla MŚP	provincje północno-wschodnie
24 schematy eksperymentalne nakreślone i zatwierdzone, np.: - administracyjna reorganizacja i reforma inwestycji rządowych - reformy rynku finansowego - innowacje technologiczne poprzez zintegrowane badania i rozwój - bazy produkcyjne - zintegrowana administracja miejsko-wiejska i użytkowanie gruntów - reforma szpitali publicznych	provincje programu delty Rzeki Perłowej
25 zatwierdzonych schematów eksperymentalnych, np.: - przemysł informacyjny - zintegrowana administracja miejsko-wiejska i użytkowanie gruntów - podatki od nieruchomości i podatki ekologiczne - finansowanie infrastruktury międzyprovincialnej i projekty środowiskowe - kompleksowe zarządzanie jeziorami i rzekami - lokalne gospodarki niskoemisyjne - promocja sektora prywatnego	provincje delty rzeki Jangcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zhengfu xinxi gongkai zhinan* (政府信息公开指南), <https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/default.jsp> (dostęp: 20.03.2021).

Pilotażowe strefy demonstracyjne mają w założeniu koncentrować się na przełamywaniu kluczowych problemów reform gospodarczych i mieć charakter uniwersalny, o znaczeniu demonstracyjnym. Rola KKRiR polega na koordynacji procesu w skali całego kraju. I tak do 2010 roku, stosownie do oczekiwań rządu centralnego oraz KKRiR w ramach reformy regionalnej, przeprowadzono pilotaże łącznie w 21 prowincjach i gminach. Utworzono ponad 70 prowincjonalnych kompleksowych obszarów pilotażowych, których zadaniem było wspierać reformy gospodarcze, głównie w kontekście ograniczania przeszkód instytucjonalnych dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego³⁴. Nadzór

³⁴ Su Min, *Zhongguo duo cengci gaige shidian geju jiben xingcheng* (中国多层次改革试点格局基本形成), 8.06.2010, <https://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2010/06-08/2329128.shtml> (dostęp: 17.11.2021).

Tabela 40. Lokalizacja projektów pilotażowych w głównych dziedzinach ze względu na poszczególne makroregiony w latach 2006–2015

Obszar polityki	Makroregion Północno- Wschodni	Makroregion Wschodni	Makroregion Centralny	Makroregion Zachodni
Finanse i gospodarka	10	16	10	10
Środowisko i ochrona zasobów	6	9	9	9
Ochrona zdrowia i zabezpieczenie społeczne	12	13	13	13
Nauka, technologia, edukacja i kultura	4	7	5	5
Roľnictwo, obszary wiejskie	14	15	15	15
Administracja	6	8	7	7
Łącznie	36	50	40	39

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kilkon Ko, Kayoung Shin, *How Asian countries understand policy experiment as policy pilots?*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3, s. 257.

KKRiR powoduje, że planowane krajowe i regionalne strefy pilotażowe są ze sobą ściśle koordynowane. Analizując zakres merytoryczny stref pilotażowych, nie sposób pominąć milczeniem faktu, że władze centralne przypisują podejściu eksperymentalnemu duże znaczenie, a różnorodność dziedzin, w których schematy eksperymentalne są stosowane, począwszy od spraw ekonomicznych po społeczne czy agrarne, może skutkować znacznym rozproszeniem. Podobnie wypowiadają się Chung, Lai i Joo, zwracając uwagę na to, iż jednoczesne dążenie do realizacji wielu schematów rozwoju regionalnego w wielu makroregionach może osłabić większość skoncentrowanych wysiłków i uwagi politycznej, ponieważ władze centralne mają ograniczone zasoby³⁵.

Programy eksperymentowania można postrzegać jako mechanizm zarządzania przez ukryte umowy między władzami centralnymi a regionalnymi. Jest to swego rodzaju nadawanie uprawnień do kształtowania polityki regionalnej na poziomie regionalnym czy lokalnym. Co prawda każdorazowo eksperymentowanie musi wykazywać zgodność z krajowymi priorytetami rozwojowymi oraz przestrzegać wytycznych dotyczących strategicznej koordynacji. Podczas gdy schematy eksperymentalne są traktowane przez planistów w Pekinie jako instrument korekty i optymalizacji procesu planowania, decydenci regionalni postrzegają je jako sposób na zwiększenie swobody w dostosowywaniu polityki i jednocześnie zwiększenie ich widoczności dla władz zwierzchnich³⁶. Zatem ustanawianie stref eksperymentalnych stanowi mechanizm kontraktowy w ramach wdrażania planowania krajowego, który służy nieco odmiennym celom

³⁵ Jae Ho Chung, Hongyi Lai, Jang-Hwan Joo, „Revive the Northeast” (*zhenxing dongbei*) *Programme: Origins, Policies and Implementation*, „The China Quarterly” 2009, nr 197, s. 125.

³⁶ Xufeng Zhu, *Mandate...*, op. cit., s. 266–282.

dla krajowych decydentów reprezentowanych przykładowo przez urzędników KKRiR i przedstawicieli władz regionalnych czy lokalnych. Władze w Pekinie przyznają pewną swobodę działania, zachęcając do eksperymentowania i konkurowania między poszczególnymi jednostkami w celu rozwiązywania istotnych problemów implementacji także polityki regionalnej³⁷. Eksperymentowanie spełnia oczekiwania wobec kształtowania polityki regionalnej z poziomu centralnego i pozwala na centralną selektywną kontrolę, tymczasem władzom lokalnym umożliwia aktywny lokalny wybór. Pozwala także na częściowe odseparowanie dyskusji ideologicznej od podejmowanych reform przy założeniu, że to, co jest przedmiotem pilotażu, daje się przedstawić na podstawie faktów (doświadczeń) jako mające charakter demonstracyjny.

Tianjin Binhai New Area jako strefa eksperymentalna

Istotne doświadczenia z tworzeniem i funkcjonowaniem stref eksperymentalnych przynosi obszar Tianjin Binhai, położony zaledwie 120 kilometrów od Pekinu. Strefa ekonomiczna obszaru Tianjin Binhai (Tianjin Binhai New Area)³⁸ od 2006 roku została podniesiona do rangi krajowej strefy eksperymentalnej dla kompleksowych ram tego obszaru³⁹. Tym samym strefa ta zyskała analogiczny status jak Specjalna Strefa Ekonomiczna Shenzhen (z 1980 roku) czy Shanghai Pudong New Area (z 1990 roku) jako obszar, który w założeniu miał się stać nowym biegunem wzrostu północnych Chin. Tak późne ustanowienie strefy Tianjin Binhai dowodzi braku preferencyjnego traktowania tego obszaru, mimo że posiada w niektórych aspektach porównywalne atuty (np. położenie, dostęp do portu itp.). Obszar strefy składa się z kilku jednostek funkcjonalnych (Tianjin Economic Development Area, Port Tianjin i Tianjin Port Free Trade Zone), 3 jednostek administracyjnych (Tanggu District, Hangu District, Dagang District), oraz części 2 dystryktów (Dongli District, Jinnan District). Wszystkie jednostki znajdują się na tym samym poziomie chińskiej rangi administracyjnej, podobnie jak powołany na potrzeby koordynacji strefy Komitet Administracyjny Tianjin Binhai New Area. Obecnie strefa eksperymentalna obejmuje swoim obszarem powierzchnię 2270 kilometrów kwadratowych, z linią brzegową o długości 153 kilometrów i populacją 3 milionów mieszkańców⁴⁰.

³⁷ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012*, „Modern China” 2013, t. 39, s. 593.

³⁸ Położony jest na obszarze administracyjnym Tianjinu – miasta mającego status odpowiadający prowincji (miasto na prawach prowincji), tj. pozostającego pod bezpośrednim zarządem Rady Państwowej, podobnie jak Pekin, Szanghaj i Chongqing.

³⁹ *Zhengfu gongzuo baogao* (政府工作报告), http://www.gov.cn/ztl/2006-03/15/content_227782.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁴⁰ Binhai New Area, <http://subsites.chinadaily.com.cn/tianjin/binhai/binhainewarea.html> (dostęp: 20.03.2021).

Głównym wyzwaniem dla tego zamierzenia było przełamanie barier administracyjnych rozwoju gospodarczego. Stąd istotnym zadaniem związanym ze stworzeniem strefy było wykreowanie innowacji instytucjonalnych, tak aby powstał jednolity, zrównoważony i bardzo sprawny system administracyjny, który wzmacniałby rozwiązania charakterystyczne dla specjalnych stref ekonomicznych czy stref wolnego handlu. Paradoksalnie położenie między Pekinem a południem Chin nie sprzyjało rozwojowi tego obszaru, mimo że był i nadal jest to kluczowy węzeł, przez który przepływają krajowe i zagraniczne zasoby na linii północ-południe, wschód-zachód⁴¹. Przed otwarciem się Chin w 1978 roku obszar ten był pomijany w planowaniu centralnym rządu i chociaż w 1984 roku Tianjin został zaklasyfikowany jako jeden z 14 otwartych obszarów przybrzeżnych, nie doczekał się wystarczającego wsparcia. Duża część zasobów została skierowana do Pekinu, a nie do Tianjinu, co nie sprzyjało rozwojowi niektórych gałęzi przemysłu i niektórych branż (np. sektora finansowego). Skutkowało to pogłębianiem się przepaści rozwojowej między Tianjinem a innymi rozwiniętymi obszarami Chin.

Władze Tianjinu w latach 90. XX wieku podejmowały działania w kierunku ustanowienia obszaru strefą wolnego handlu, co wymagało aprobaty rządu. Wniosek został jednak odrzucony, mimo że w tym czasie ustanowiono wspomniane wyżej Shanghai Pudong New Area. W tej sytuacji władze Tianjinu w 1994 roku podjęły decyzję o budowie Tianjin Binhai New Area samodzielnie, czyli bez znaczących preferencji rządowych. Wsparcie, jakie uzyskano z centrali w postaci pożyczek rozwojowych (2,2 miliarda juanów), było zdecydowanie niewystarczające. W pierwszych 5 latach funkcjonowania Shanghai Pudong New Area otrzymał dwudziestoośmiokrotnie większe wsparcie aniżeli Tianjin Binhai New Area, co wprost ukazuje preferencje polityki regionalnej Państwa Środka w tym czasie⁴².

Wypada zaznaczyć, że od końca lat 90. XX wieku, kiedy Chiny uruchomiły programy wsparcia makroregionalnego, takie jak WDS, Revitalize Northeast China („odrodzenie północno-wschodnich Chin”), Rise of Central China („powstanie Chin Środkowych”), miasto Tianjin nie zostało nimi objęte – stało się to dopiero w 2005 roku. Władze lokalne Tianjinu podejmowały działania mające na celu uzyskanie preferencyjnej polityki wobec miasta Tianjin oraz Tianjin Binhai New Area, nie były natomiast skłonne do tego, aby podległy im obszar był częścią szerszej koncepcji rozwoju tej części Chin, którą preferował rząd centralny. Innymi słowy, władze lokalne opowiadały się za funkcjonowaniem strefy pod auspicjami rządu lokalnego Tianjinu, tak aby skupić się na rozwoju jako takim samego obszaru. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja ogólnokrajowa, preferowana przez rząd centralny, w której rozwój Tianjin Binhai New Area stał

⁴¹ Xufeng Zhu, Bing Sun, *Tianjin Binhai New Area: A Case Study of Multi-Level Streams Model of Chinese Decision-Making*, „Journal of Chinese Political Science” 2009, t. 14, s. 199–200.

⁴² Ibidem, s. 198.

się częścią szerszego obszaru funkcjonalnego obejmującego aż 3 jednostki, czyli Pekin, Tianjin oraz Hebei. Obszar funkcjonalny ma się zatem skupiać na usługach świadczonych wokół zatoki Pohaj (*Bohai Sea*). Na tej podstawie w 2006 roku obszar uzyskał status krajowej strefy eksperymentalnej, która ma być swego rodzaju bramą sprzyjającą otwarciu się na świat północnych prowincji⁴³.

Ta opcja bierze więc pod uwagę rozwój Tianjin Binhai New Area w kontekście rozwoju także jednostek znajdujących się w głębi lądu. Nie mając bezpośredniego dostępu do zatoki Pohaj, mogłyby one skorzystać na budowie międzynarodowego centrum handlu i żeglugi morskiej i towarzyszącej jej infrastruktury. Stąd w ramach tego podejścia wyzwaniem Tianjin Binhai New Area była optymalizacja obsługi portowej, w tym odprawy celnej oraz innych usług towarzyszących. Dane za 2008 rok potwierdzają koncepcję promowaną przez rząd centralny. Otóż 55% wartości importu i eksportu portu Tianjin i ponad 66% przepustowości ładunków portowych pochodziło z prowincji i miast w głębi lądu. Według statystyk centrum serwisowe zintegrowanej odprawy celnej skróciło czas przetwarzania operacji z wcześniejszych 60 godzin do ok. 2 godzin⁴⁴. Oznacza to, iż zasadniczo ukształtował się model rozwoju dużych portów, dużego handlu zagranicznego i dużej logistyki, co było celem centralnej polityki regionalnej dla tego obszaru.

Rola Tianjin Binhai New Area nie sprowadza się wyłącznie do obsługi portowej, co jest także zasługą władz lokalnych. Strefa charakteryzuje się dużym potencjałem rozwoju nie tylko ze względu na lokalizację portu, ale również zaawansowanych technologicznie parków przemysłowych, stref przetwórstwa przemysłowego i strefy wolnego handlu. Pod koniec 2009 roku, za zgodą Rady Państwowej, powołano subprowincjonalny okręg Binhai New Area, organ wiodący na szczeblu powiatowym, podległy jurysdykcji Tianjinu. We wrześniu 2013 roku rozpoczęto nową rundę reformy systemu zarządzania, zgodnie z podejściem tzw. systemu wielkoskalowego, spłaszczającego i wzmacniającego poziom oddolny. Powołano także strukturę zarządzania kontrolą administracyjną, wsparciem obszarów funkcjonalnych, wprowadzono ogólną modernizację miast i ulic⁴⁵. Od 2016 roku w ramach XIII Planu Pięcioletniego Tianjin Binhai New Area traktowany jest jako element krajowej strategii skoordynowanego rozwoju Pekin–Tianjin–Hebei. Celem takiego podejścia jest pogłębianie i poszerzanie zakresu reform i otwarcia gospodarczego, wzmacnianie tempa rozwoju, koncentracja

⁴³ *Qu qing jieshao* (区情介绍), <http://www.tjbh.gov.cn/channels/6254.html> (dostęp: 20.03.2021); *Guanyu yinfa tianjin binhai xinqu zonghe peitao gaige shiyan zongti fangan de tongzhi* (关于印发天津滨海新区综合配套改革试验总体方案的通知), <https://www.dongjiang.gov.cn/contents/26/4367.html> (dostęp: 20.03.2021).

⁴⁴ *Tianjin tuijin binhai xinqu zonghe peitao gaige shiyan zongti fangan shishi* (天津推进滨海新区综合配套改革试验总体方案实施), http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/01/content_1164813.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁴⁵ *Qu qing jieshao*, op. cit.

na funkcjonalności obszaru⁴⁶. Przeprowadzone reformy koordynacji rozwoju na poziomie Tianjin Binhai New Area miały pozytywny efekt, mimo że stanowiły przykład istotnych różnic postrzegania rozwoju tego obszaru przez władze lokalne i centralne. Nowe ramy administracyjne przy wsparciu z poziomu krajowego przyczyniły się do postępu reform gospodarczych⁴⁷, wśród których można wspomnieć o e-administracji, wykorzystaniu technologii ICT dla biznesu czy ulepszeniu logistyki portów⁴⁸.

Omówione studium przypadku można uogólnić na podstawie teorii 4 strumieni Kingdona, identyfikując kluczowe elementy procesu kształtowania polityki regionalnej za pomocą eksperymentowania. Mianowicie ażeby doszło do rozwiązania problemu publicznego, muszą wystąpić 3 strumienie: problemy, rozwiązania oraz polityka⁴⁹. W omawianym przypadku występowanie problemu nie było przesądzone: podczas gdy rozwijały się inne regiony, Tianjin, mimo swojego sprzyjającego położenia, nie wykazywał tak znaczącego wzrostu gospodarczego. Niemniej problemy rozwojowe w innych regionach, np. zachodnich Chin, powodowały, iż uwaga została zwrócona na obszary jeszcze bardziej opóźnione w rozwoju. Strumień rozwiązań oscylował w zależności od polityki preferencji władz centralnych dla stref ekonomicznych czy stref eksperymentalnych, które oceniano w Państwie Środka pozytywnie. Szczegółowe rozwiązania, w tym organizacyjne, były już przedmiotem napięcia na linii centrum–władze lokalne. Strumień polityki, a więc wola decydentów, kształtował się w sposób ewolucyjny. Stopniowo udało się przekonać kluczowych aktorów politycznych do koncepcji wsparcia preferencyjnego dla obszaru Tianjin Binhai New Area. Poza względami formalnymi dużą rolę odegrały relacje personalne poszczególnych liderów. Strumień woli politycznej pojawił się, gdy władze lokalne uznały za bardziej perspektywiczną wizję rządu, zgodnie z którą obszar Tianjin Binhai New Area powinien stanowić element szerszej krajowej polityki regionalnej. Oznaczało to nieco inną rolę dla całego obszaru administracyjnego Tianjinu. Podobnie jak w przypadku gospodarki Chin dowodem na powodzenie podejmowanych działań jest nie tylko skala oddziaływania Tianjin Binhai New Area na inne prowincje, ale także skala napływu inwestycji (krajowych i zagranicznych)⁵⁰ czy też wolumen towarów przepływających przez port. Symptomatyczne

⁴⁶ Tong Li, *Report on the Development of the Tianjin Binhai New Area*, [w:] Yitao Tao, Yiming Yuan (red.), *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (2018)*, *Blue Book of China's Special Economic Zones*, Singapore 2019, s. 195–196.

⁴⁷ Xufeng Zhu, Bing Sun, *Tianjin...*, op. cit., s. 208–209.

⁴⁸ *Binhai seeks new growth momentum*, http://subsites.chinadaily.com.cn/tianjin/binhai/2020-06/23/c_502167.htm (dostęp: 20.03.2021); *Free trade zones buoy work restarts of firms*, http://www.exploringtianjin.com/binhain/2020-04/29/c_489076.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁴⁹ Więcej na ten temat por. John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, New York 1995.

⁵⁰ Do końca 2016 roku obszar rozwoju Tianjin przyjął prawie 430 przedsiębiorstw, które zainwestowały ok. 60 miliardów juanów. Powyższe dane osłabia nieco fakt, iż w ostatnich latach

jest także dalsze poszukiwanie optymalnych rozwiązań (także związanych z zarządzaniem publicznym) w drodze kolejnych eksperymentów, każdorazowo na podstawie wcześniejszych doświadczeń.

Strefa Pilotażowa Wolnego Handlu Chin (Hubei)

Wśród wielu przykładów działań związanych z eksperymentowaniem, które przyczynią się do budowania pozycji konkurencyjnej w układzie regionalnym, należy zwrócić uwagę na Strefę Pilotażową Wolnego Handlu Chin (Hubei). Strefa powstała na mocy decyzji Rady Państwowej z sierpnia 2016 roku ze względu na dążenie do zdynamizowania rozwoju w prowincji Hubei, w szczególności na obszarach Wuhan, Fuyang i Yichang⁵¹. Decyzję o uruchomieniu działania pilotażowego podjęto oficjalnie na poziomie centralnym w marcu 2017 roku. Rada Państwowa powołała w tym okresie także inne pilotażowe strefy ekonomiczne, zlokalizowane w prowincjach Liaoning, Zhejiang, Henan, Hubei, Chongqing, Sichuan i Shaanxi⁵². Powołując pilotaż, założono, że strefa będzie nie tylko przyczyniać się do rozwoju gospodarczego jako takiego, ale także wspierać rozwiązania innowacyjne. Poza typowymi dla stref ekonomicznych działaniami postawiono na innowacje w zakresie mechanizmów instytucjonalnych⁵³ w stosunku do praktyk stosowanych na obszarach poza strefą (podatki, cła, inspekcje, przemysł i handel). Istotną rolę w ramach strefy pełni aglomeracja Wuhan. Okręg Wuhan koncentruje się na rozwoju nowej generacji strategicznych branż wschodzących, takich jak technologia informacyjna i usługi informacyjne, życie i zdrowie, inteligentna produkcja i handel międzynarodowy, usługi finansowe, nowoczesna logistyka, inspekcja i testowanie, projektowanie badań i rozwoju, handel elektroniczny i inne nowoczesne usługi.

Już w listopadzie 2018 roku odnotowano realizację 170 projektów pilotażowych, z czego 136 uzyskało sprawdzalne wyniki, co stanowi 82% ogółu podjętych inicjatyw. Coraz bardziej zoptymalizowane otoczenie rynkowe stopniowo zyskuje uznanie uczestników rynku, dane pokazują, że Wuhan, Fuyang,

odnotowuje się systematyczny spadek wskaźnika wzrostu PKB obszaru. Aczkolwiek jeśli w 2011 roku oscylował w okolicy 20%, a w 2016 spadł do ok. 10%, to wzrost jest nadal znaczący. Przez co nie wszystkie wskaźniki gospodarcze zostały osiągnięte. Sytuacja odzwierciedla ogólne trendy całej chińskiej gospodarki, tj. wygaszania gwałtownego wzrostu gospodarczego i stabilizacji na poziomie nieco poniżej 10%. Por. *Zhuoli tuidong chanye youhua shengji, shiti jingji jiju xiaoying chixu zengqiang* (着力推动产业优化升级, 实体经济集聚效应持续增强), <http://www.tjhbh.gov.cn/channels/6256.html> (dostęp: 20.03.2021); Tong Li, *Report...*, op. cit., s. 202.

⁵¹ *Hubei yi huo pi quanguo di san pi zi mao qu yongbao zi mao qu gaige gaodi zai chufa* (湖北已获批全国第三批自贸区 拥抱自贸区改革高地再出发), http://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/201609/t20160926_900568.shtml (dostęp: 20.03.2021).

⁵² *China (Hubei) pilot free trade zone*, <https://www.china-hbftz.gov.cn/optList.html?ctype=X14> (dostęp: 20.03.2021).

⁵³ Por. Jiannan Wu, Liang Ma, Yuqian Yang, *Innovation in the Chinese public sector: typology and distribution*, „Public Administration” 2013, t. 91, nr 2, s. 347–365.

Yichang – 3 duże dystrykty strefy pilotażowej – odnotowały powstanie łącznie 19 657 nowych przedmiotów gospodarczych, co jest dowodem zainteresowania prowadzeniem działalności gospodarczej w obrębie strefy. Zachęty polegają głównie na daleko idących ułatwieniach administracyjnych w prowadzeniu biznesu, wdrożono m.in. projektu „pierwszej ręki”, ułatwienia podatkowe (automatyczny mechanizm ulg podatkowych), uproszczenia w procedurach celnych, e-usługi publiczne dla biznesu. W okresie do końca 2018 roku strefa wolnego handlu stała się lokalizacją wielu przedsiębiorstw z kluczowych branż, w tym w branży informatycznej, takich jak Lenovo Motorola, Xiaomi, Haikang Weiwei. Science and Technology News Fei jako przedstawiciel ponad 60 znanych przedsiębiorstw o wysokiej wartości dodanej utworzył w Wuhan swoją drugą siedzibę. Tylko East Lake High-Tech Zone zrealizował inwestycje w wysokości ponad 200 miliardów juanów. Sektor IT to nie wszystko, postawiono również na rozwój pojazdów elektrycznych, a także na branżę biofarmaceutyczną (inwestycja o wartości ok. 100 milionów juanów)⁵⁴.

Co ciekawe, dla procesu kształtowania polityki regionalnej na podstawie eksperymentów w przypadku Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu Chin (Hubei) inicjatywa jej powołania wyszła ze strony władz prowincji Hubei. Departament Handlu Prowincji Hubei wystąpił do krajowego Ministerstwa Handlu 31 października 2016 roku z wnioskiem o ustanowienie strefy wolnego handlu jako strefy pilotażowej. Założono realizację łącznie ponad 200 zadań pilotażowych, obejmujących ok. 50 jednostek szczebla prowincjonalnego, ale także miast Wuhan, Yichang, Fuyang⁵⁵. Przy opracowywaniu inicjatywy czerpano z doświadczeń innych dotychczas ustanowionych stref ekonomicznych, w tym zwłaszcza zlokalizowanej w Szanghaju. Powołanie strefy pilotażowej związane było z dość szczegółowym określeniem zadań, które mogą być realizowane przez władze lokalne.

Tak szczegółowy katalog zadań ma na celu ściśle ukierunkowanie działań eksperymentalnych. Należy zaznaczyć, że władze prowincji Hubei, które lobbowały za uznaniem strefy ekonomicznej za obszar pilotażowy, powołując się na doświadczenia innych stref ekonomicznych, a także pilotażowych, były świadome wyzwań stojących przed nowo powołaną strefą. Jednocześnie mimo dość sztywnych ram formalnych, strefa pilotażowa stała się niepowtarzalną okazją do podejmowania działań na próbę, które jednocześnie zachęcały do inwestycji podmiotów tak krajowych, jak i zagranicznych. Można więc powiedzieć o wystąpieniu z perspektywy regionalnej dwojakich korzyści. Pierwsze są związane

⁵⁴ *Hubei zi mao shiyan qu: Gaoduan chanya gouzhu fazhan xin shineng* (湖北自贸试验区：高端产业构筑发展新势能), http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/22/content_5342600.htm?_zbs_baidu_bk (dostęp: 20.03.2021).

⁵⁵ *Hubei yi shangbao zi mao qu zongti fangan, sheji wuhan, yichang, xiangyang 3 shi* (湖北已上报自贸区总体方案，涉及武汉、宜昌、襄阳3市), https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1552821 (dostęp: 20.03.2021).

z istniejącą już przed nadaniem charakteru pilotażowej strefą ekonomiczną. Drugie łączyć można z samym statusem pilotażu, co niewątpliwie udowadnia fakt, iż to same władze prowincji wystąpiły do władz centralnych o ustanowienie strefy pilotażowej jako obszaru eksperymentalnego.

Oddolna inicjatywa powołania Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu Chin (Hubei) nie zmienia faktu, iż koordynacja krajowa nie ma znaczenia. Dowodzi tego rola Rady Państwowej, a zwłaszcza Biura Międzyministerialnego Wspólnego Posiedzenia w sprawie Stref Pilotażowych Wolnego Handlu w procesie weryfikacji doświadczeń w nadaniu poszczególnym środkom statusu modelowego (tabela 41). Uregulowania formalne nie pozostawiają wątpliwości, że o przyjęciu wypracowanych rozwiązań decyduje rząd centralny. Wyzwanie niewątpliwie stanowi zarządzanie projektem pilotażowym, dlatego władze prowincji na wzór Rady Państwowej formułują wobec odpowiednich jednostek administracyjnych (władz miejskich, powiatowych oraz departamentów organizacyjnych władz prowincji) wytyczne dotyczące wielu środków mających na celu pogłębienie reform i innowacji (instytucjonalnych, naukowych, technologicznych, przemysłowych)⁵⁶.

Wytyczne stanowią szczegółowy katalog działań, które należy „gorliwie wdrażać” na poziomie lokalnym, a wśród nich można odnotować aktywności tradycyjnie występujące w strefach ekonomicznych oraz takie, które są właściwie bardziej dla eksperymentowania. Uważny ogląd wytycznych wskazuje, że w ostatnim przypadku chodzi bardziej o rozwiązania innowacyjne, a nie samo eksperymentowanie, choć niewątpliwie to pierwsze jest efektem drugiego. Dużą uwagę przypisuje się w tym kontekście walorom demonstracyjnym wypracowywanych rozwiązań (możliwości aplikacyjne i replikacyjne). Przypomina to raczej podejście typowo biurokratyczne, zgodnie z którym to, co zapisane, musi zostać wykonane, tymczasem przełomowe innowacje nie do końca powstają w takich okolicznościach. Zasadniczość tego stwierdzenia łagodzą ogólne wyniki gospodarcze jednostek wchodzących w skład strefy.

Władze poniżej szczebla prowincji są zachęcane do aktywności, które uzyskają aprobatę odpowiednich ministerstw, w celu wdrożenia w ramach strefy preferencyjnej polityki podatku dochodowego od przedsiębiorstw zajmujących się produkcją, badaniami i rozwojem w kluczowych obszarach, takich jak informacje fotoelektroniczne, sztuczna inteligencja, biomedycyna, nowe pojazdy elektryczne i inteligentne samochody sieciowe. Zachęty dotyczą także stosowania pozostałych instrumentów, takich jak obniżenie podatku dochodowego od osób prawnych o 15% w ciągu 5 lat. Władze lokalne motywuje się do wypróbowywania nowych rozwiązań w zakresie nie tylko prowadzenia biznesu, takich jak tzw. piaskownica regulacyjna, jedno okienko w handlu międzynarodowym,

⁵⁶ Zhichi zhongguo (Hubei) ziyou maoyi shiyan qu shenhua gaige chuangxin ruogan cuoshi de tongzhi (支持中国（湖北）自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知), http://www.wehdz.gov.cn/zmq/zcfg_22854/pqzcfg/202102/t20210209_1633195.shtml (dostęp: 20.03.2021).

Tabela 41. Projekt pilotażowy na przykładzie Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu Chin (Hubei)

Podstawa formalna	Obwieszczenie Rady Państwowej w sprawie ogólnego planu Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu Chin (Hubei) z 15 marca 2007 roku
Zakres	Strefa Pilotażowa Wolnego Handlu w Chinach (Hubei)
Obszar	119,96 km ² , obejmuje 3 strefy: 70 km ² w Wuhan (w tym 5,41 km ² w Wuhan East Lake Integrated Bonded Zone); 21,99 km ² w Fuyang District (w tym 0,281 km ² Puyang Bonded Logistics Center); 27,97 km ² w dzielnicy Yichang
Cel	ustanowienie strefy pilotażowej, replikacja, innowacja instytucjonalna
Zadania	• pogłębienie reform systemu administracyjnego (optymalizacja usług, decentralizacja) • ustanowienie i ulepszenie systemu kredytu społecznego • pogłębienie reform w zakresie procesu inwestycyjnego • zwiększenie wykorzystania kapitału zagranicznego • rozwój zaawansowanych technologicznie platform handlu zagranicznego • otwarcie sektora finansowego na zewnątrz • poprawa jakości usług finansowych • promowanie innowacji w nauce i technologii oraz finansach • system wspierania talentów • budowa międzynarodowych centrów logistycznych (w tym w zakresie działań związanych z Inicjatywą Pasa i Szlaku) • budowa platformy usług dla rozwoju regionalnego
Założone formy działania	• otwarcie instytucjonalne, generowanie innowacyjnych rozwiązań, koordynacja (np. w zakresie rozwoju przemysłu), podejście kompleksowe
Sposób zarządzania	• Grupa Wiodąca ds. Promocji Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu w Chinach (Hubei) – bieżące zarządzanie, agencja prowincjonalna strefy pilotażowej • miasta, w których zlokalizowana jest strefa, tworzą Grupę Wiodącą ds. Promocji Strefy Pilotażowej Wolnego Handlu w Chinach (Hubei) – bieżące zarządzanie, wspólna agencja powołana przez miasta wchodzące w skład strefy pilotażowej
Instytucje wspierające	• Rząd Ludowy Prowincji Hubei • wybrane miasta (wspieranie) oraz ich jednostki administracyjne
Weryfikacja doświadczeń	• Biuro Międzyministerialnego Wspólnego Posiedzenia ws. Stref Pilotażowych Wolnego Handlu Rady Państwowej • Rząd Ludowy Prowincji Hubei • Prowincjonalny Sekretarz KPCh

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Guowuyuan guanyu yinfa zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi* (Goswątyn ołnawo ynfat Chyn [Hubei] zyzoy maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi (Goswątyn ołnawo ynfat Chyn [Hubei] zyzoy maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi), http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content_5182299.htm (dostęp: 20.03.2021); *Guowuyuan guanyu yinfa zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi* (Goswątyn ołnawo ynfat Chyn [Hubei] zyzoy maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi), http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=075ecd80219ce5a0bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0 (dostęp: 20.03.2021); *Shangwu bu guanyu zhichi zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu jiakuai fazhan ruogan cuoshi de tongzhi* (Shangwu bu guanyu zhichi zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu jiakuai fazhan ruogan cuoshi de tongzhi), http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=40fadadb43e5f6d4bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0 (dostęp: 20.03.2021).

tworzenie funduszy podwyższonego ryzyka wraz z odpowiednimi instytucjami finansowymi, ale także współpracy jednostek naukowo-badawczych z przedsiębiorstwami, wspierania talentów, podnoszenia kwalifikacji zasobów ludzkich, rozwoju klastrów miejskich.

Szczegółowość wytycznych prowincjonalnych stanowi z jednej strony stosunkowo proste uszczegółowienie zadań i form działania ustanowionych na poziomie centralnym, z drugiej zaś swego rodzaju kompendium dla władz szczebla lokalnego. Chodzi o to, kiedy i w jakiej sytuacji stosować dany środek. Ograniczenie możliwości wyboru stosowanych środków może służyć większej pewności co do prawidłowości stosowanych instrumentów, ale może także hamować opracowywanie nowych rozwiązań w dziedzinach, które są przedmiotem zainteresowania strefy⁵⁷. Oceniając działania władz prowincji, nie ma wątpliwości, że z regionalnego punktu widzenia korzyści znacząco przekraczają koszty. Innymi słowy, projekty pilotażowe stanowią jeden z instrumentów wspierania konkurencyjności na poziomie regionalnym i lokalnym.

Podsumowując to studium przypadku konkretnej strefy pilotażowej, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na wyjątkową cechę chińskiego systemu politycznego, która, co zrozumiałe, ewoluje w czasie. Władztwo w zakresie spraw gospodarczych i częściowo społecznych jest znacznie bardziej zdecentralizowane⁵⁸ aniżeli w sprawach administracyjnych i kadrowych. Do tego należy wziąć pod uwagę, że rząd centralny ma pełne uprawnienia do ingerowania w działalność władz szczebla prowincjonalnego, wykorzystuje swoją pozycję zwłaszcza na okoliczność oceny kadrowej. Co więcej, sygnały polityczne wysyłane przez władze centralne są istotną okolicznością podejmowania eksperymentów, presja administracyjna z centrum okazuje się koniecznym warunkiem podejmowanych działań na poziomie regionalnym czy lokalnym⁵⁹. Władza centralna, obserwując, że postępująca liberalizacja gospodarcza nie powoduje wzrastających tendencji liberalizacji politycznej, jest skłonna podjąć ryzyko. Tymczasem eksperymentowanie przyczynia się do refleksyjności systemu, a przynajmniej daje taką formalną możliwość i stanowi okazję do podejmowania różnego rodzaju gier⁶⁰, rozumianych jako rodzaj instytucjonalnych działań zbiorowych, gdzie aktywność obu stron (rządu, władz prowincji) zależy od działań pozostałych uczestników.

Opracowywane rozwiązania stanowią nie tyle przełomowe innowacje organizacyjne, ile konkretne uproszczenia, ułatwienia. Są one do pewnego stopnia

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Hon Chan, King Chow, *Public Management Policy and Practice in Western China: Metapolicy, Tacit Knowledge, and Implications for Management Innovation Transfer*, „The American Review of Public Administration” 2007, t. 37, nr 4, s. 479–498.

⁵⁹ Jing Chen, Cui Huang, *Policy Reinvention and Diffusion: Evidence from Chinese Provincial Governments*, „Journal of Chinese Political Science” 2021, 4 marca.

⁶⁰ Yu Chen, Anthony Yeh, Yingxuan Zhang, *Political tournament and regional cooperation in China: a game theory approach*, „Annals Regional Science” 2017, t. 58, s. 597–622.

nową jakością na tle dotychczas realizowanych praktyk. Kontrola hierarchiczna wydaje się niezagrażona, ponieważ w dalszym ciągu jest dość wydajna, a jednym z jej instrumentów jest system oceny kadrowej. Eksperymentowanie w sposób ograniczony wpływa na zwiększenie swobody działania na poziomie lokalnym w rozumieniu trwałej decentralizacji, czyli przekazania konkretnych uprawnień na poziom lokalny. Omawiany przykład potwierdza te spostrzeżenia. Jednak eksperymentowanie nie mogłoby się udać, gdyby nie zaangażowanie władz regionalnych, w tym lokalnych, a na to pozwalają właśnie okoliczności związane z eksperymentowaniem. Zagrożeniem natomiast jest sytuacja, w której eksperymentowanie stanie się zwykłą praktyką zarządzania publicznego, przecież – jak to znamy z historii – najtrwalsze są rozwiązania o charakterze tymczasowym. W dłuższej perspektywie traktowana jako standardowa, praktyka administracyjna może stracić na znaczeniu w formułowaniu rozwiązań modelowych, a tym samym na adaptacyjności. Będzie tak, jeśli stanie się sposobem wyłącznie na czasowe zwiększanie finansowania centralnego lokalnych wydatków, co może spowodować zaniechanie dalszego uczenia się, a więc brak wypracowywania nowych mechanizmów (inaczej zarządzania publicznego). Efekty podejścia opartego na eksperymentowaniu w zakresie zarządzania publicznego polityki regionalnej to głównie uproszczenia, ułatwienia organizacyjne. Wątpliwości budzi proces uznawania danych rozwiązań za modelowe ze względu na fakt, że nie w każdym projekcie realizowanym w ramach strefy pilotażowej można się dopatrzyć nowego rozwiązania o charakterze przełomowym.

6.2. Zarządzanie kadrami jako próba eliminowania luki implementacyjnej

Podobnie jak inne państwa Chiny wdrażają swoje polityki publiczne za pomocą aparatu administracyjnego. W kraju liczącym 1,4 miliarda mieszkańców⁶¹ wymaga to bardzo rozbudowanych struktur biurokratycznych. Stąd jednym z instrumentów skutecznej polityki regionalnej jest odpowiednie zarządzanie kadrami administracyjnymi⁶². Pojęcie kadr w ChRL jest bardzo szerokie, ponieważ odnosi się do wszystkich urzędników partyjnych i urzędników służących w instytucjach administracyjnych, organizacjach publicznych i siłach zbrojnych, a w szczególności osób zajmujących kierownicze stanowiska. Zatem termin ten

⁶¹ Dane na koniec 2019 roku, por. *Zhongguo guojia tongji ju, Zhonghua renmin gongheguo 2019 nian guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao* (中国国家统计局, 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报), http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html (dostęp: 20.03.2020).

⁶² Jiaqi Liang, Laura Langbein, *Performance Management, High-Powered Incentives, and Environmental Policies in China*, „International Public Management Journal” 2015, t. 18, nr 3, s. 346–385.

obejmuje przywódców partii i jej jednostek szczebla prowincjonalnego, a także urzędników wiejskich i zwykłych funkcjonariuszy policji, a więc z pewnością można stwierdzić, że nie odnosi się do jednorodnej grupy. Od 1949 roku termin kadr dotyczy urzędników partyjnych i państwowych wynagradzanych ze środków budżetu państwa⁶³. Należy zaznaczyć, że ze względu na odmienny model administracji aniżeli na Zachodzie kadry cieszą się autorytetem, ponieważ różnią się od szerokich mas społecznych statusem. Co więcej, z socjologicznego punktu widzenia stanowią grupę, która ze względu na swoją pozycję ma określone przywileje⁶⁴.

System kadrowy, który istniał od lat 50. XX wieku, został przemodelowany w 1993 roku przez Tymczasowy Regulamin Służby Publicznej. Wprowadzono system 15 stopni, zaczynając od premiera w stopniu 1, a kończąc na zwykłych urzędnikach w klasach 10–15. Klasyfikacja ta jest taka sama na każdym szczeblu Partii, kongresów ludowych (parlamentów) i politycznych konferencji konsultacyjnych (organów konsultacyjnych). Stopień określa również wynagrodzenie i przywileje. Kadry państwowe, czyli urzędnicy opłacani przez państwo, są umieszczane w oficjalnym wykazie przez właściwe biura personalne. Za kadry partyjne odpowiedzialne są wydziały organizacyjne KPCh. Kadry państwowe są opłacane z oficjalnych budżetów, podczas gdy inne kadry wiejskie muszą być opłacane ze środków pozabudżetowych. Każdy stopień kadry jest traktowany inaczej, a przywileje rosną wraz ze wzrostem poziomu. Tak zwane wysokie kadry (od klasy 5 wzwyż) korzystają z największych przywilejów w zakresie wynagrodzeń, warunków pracy, wielkości i standardu zakwaterowania, leczenia i emerytur. Przysługuje im m.in. samochód służbowy z kierowcą, prawo do podróży pierwszej klasą pociągami i samolotami na oficjalne wyjazdy, a także dostęp do szczegółowych informacji o Chinach i innych krajach⁶⁵.

Współczesny system administracji jest podobny do tradycyjnej hierarchii służby cywilnej w Chinach, która również została podzielona na stopnie w tzw. hierarchii *ji*. Funkcjonowały w niej 2 główne kategorie: służba cywilna i wojskowa. Począwszy od dynastii Tang (lata 618–907) każda kategoria została podzielona na 9 stopni, z których każda została podzielona na 2 klasy, wyższą (*szang*) i niższą (*xia*), co daje łącznie 18 stopni. Każdy stopień odznaczał się specjalnymi atrybutami i wynagrodzeniami. Im wyższa ranga, tym większe przywileje i korzyści niematerialne osób ją posiadających. Współcześnie kadry administracyjne są powszechnie określane jako urzędnicy lub urzędnicy państwowi. Stosownie do art. 2 ustawy o służbie cywilnej ChRL z 2005 roku jako „urzędników służby cywilnej” określa się pracowników, którzy wykonują obowiązki publiczne

⁶³ Thomas Heberer, *Local cadres*, op. cit. s. 157.

⁶⁴ Wolfgang Drechsler, *Beyond the Western Paradigm: Confucian Public Administration*, [w:] Sara Bice, Avery Poole, Helen Sullivan (red.), *Public Policy in the "Asian Century" Concepts, Cases and Futures*, London 2018, s. 25–29.

⁶⁵ Thomas Heberer, *Local cadres*, op. cit., s. 158.

zgodnie z prawem i zostali włączeni do personelu administracyjnego, a płace i świadczenia socjalne pokrywają im państwowe finanse publiczne. Oficjalnie administracji publicznej wyznaczono restrykcyjne standardy działania, które odnaleźć można także w nowoczesnych administracjach krajów wysokorozwiniętych. Chodzi tutaj o przestrzeganie zasad: jawności, równości, konkurencji w wyłanianiu przełożonych, opierania swojego działania na przepisach prawa, kwalifikacjach merytorycznych, postępowania zgodnie z ustalonymi standardami i procedurami⁶⁶. Jeśli dodać do tego promowane w ostatnich latach hasło rządów prawa o chińskiej specyfice⁶⁷, to nie ma wątpliwości, że formalnoprawne standardy działania administracji odzwierciedlają dobre praktyki nowoczesnej administracji.

Według ustaleń prof. Wu Jianga w Chinach obecnie działa 1,3 miliona instytucji publicznych, które podejmują działalność w różnych obszarach, od oświaty, nauki, ochrony zdrowia, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki wodnej po nadawców radiowych i telewizyjnych, prasę, wydawnictwa i inne. Instytucje te zatrudniają ok. 30,35 miliona pracowników. Trzy czwarte zatrudnionych to pracownicy oświaty, ochrony zdrowia i technicznej obsługi rolnictwa, w tym ok. połowa z nich zatrudniona jest w systemie oświaty⁶⁸. Jednak ustalenia różnych autorów przynoszą odmienne dane w zakresie zatrudnienia w sektorze publicznym. Sprawę komplikuje fakt, iż chińskie władze nie publikują aktualnych danych co do zatrudnienia w sektorze publicznym ze względu na poziom administracyjny (zob. schemat 13). Szacunki⁶⁹ wskazują, że zatrudnienie w sektorze publicznym znajduje 65,5 miliona osób, w tym w jednostkach świadczących usługi publiczne 27,4 miliona osób (w 2008 roku). Według oficjalnych

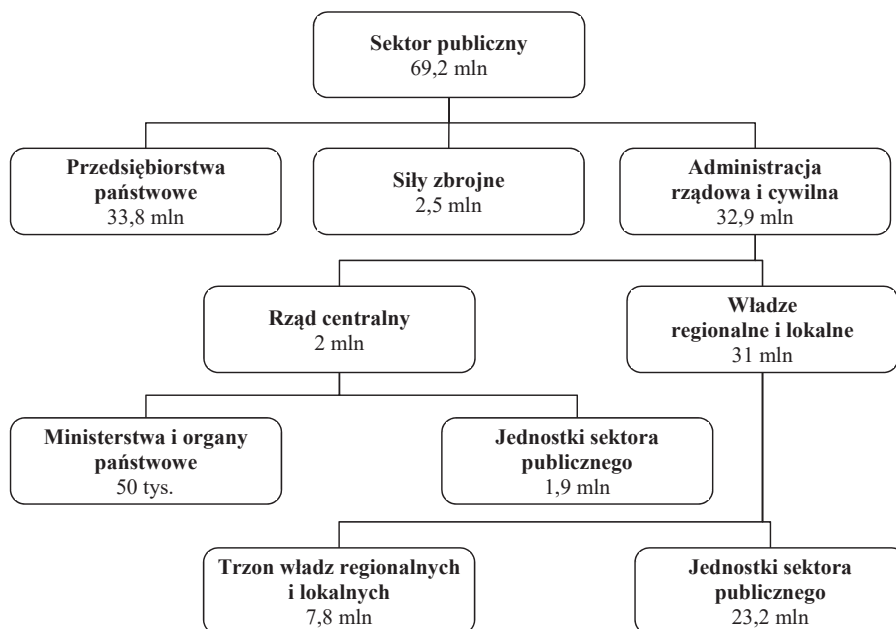
⁶⁶ *The Civil Servant Law of the People's Republic of China*, 2005, <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (dostęp: 19.11.2021).

⁶⁷ Chodzi o stosowanie idei praworządności rozumianej jako przestrzeganie prawa, które wzmacnia jednolite przywództwo KPCh w Chinach. Według Planu Budowy Praworządności (2020–2025) praworządność ma służyć rozwojowi gospodarczemu, wzrostowi bezpieczeństwa, poprawie zdolności KPCh do rządzenia krajem. To przywództwo KPCh „jest najbardziej podstawową gwarancją socjalistycznej praworządności”. W wymiarze operacyjnym zakłada się reformę procedur legislacyjnych, wzmocnienie kontroli nad administracją (w tym nowelizacji prawa administracyjnego), modernizacji m.in. prawa własności intelektualnej, prawa gospodarczego, prawodawstwa w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe, prawodawstwa lokalnego, a także sądownictwa. Cele te mają zostać osiągnięte najpóźniej do 2035 roku. Zob. *Zhonggong zhongyang yinfa “fazhi zhongguo jianshe guihua (2020–2025 nian)”* (中共中央印发《法治中国建设规划[2020–2025年]》) z 10 stycznia 2021 roku, http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁶⁸ *Ryzykowanie i ingerowanie wymagają dogłębnego rozpoznania*, Liaowang, 17 marca 2009, przeł. Agnieszka Łobacz, [w:] Krzysztof Gawlikowski, Marta Ławacz, Agnieszka Łobacz, Marta Tomczak, Joanna Afek (red.), *Prasa chińska o przemianach społecznych i kulturowych w początkach XXI wieku*, Warszawa 2020, s. 299–300.

⁶⁹ Kjeld Erik Brødsgaard, Chen Gang, *Public sector reform in China: who is losing out?*, [w:] Kjeld Erik Brødsgaard (red.), *Globalization and Public Sector Reform in China*, Oxon, New York 2014, s. 80.

statystyk państwowych zatrudnienie w kategorii „zarządzanie publiczne oraz organizacje społeczne” wynosiło w 2007 roku 12,6 miliona osób⁷⁰. Już sama liczba zatrudnionych w instytucjach publicznych robi wrażenie, także dlatego, że administracja posiada zdolność do oddziaływania na społeczeństwo, a jego interesy nie mają charakteru jednolitego. Wszystko to przy dość dużych oczekiwaniach coraz to sprawniejszych usług publicznych.



Schemat 13. Rozkład zatrudnienia w sektorze publicznym ze względu na funkcję oraz poziom administracyjny (2002)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: John P. Burns, *Civil Service Reform in China*, „OECD Journal on Budgeting” 2007, t. 7, nr 1, s. 60.

W systemie politycznym ChRL rola administracji w implementacji polityk publicznych jest zasadnicza, ponieważ stanowi kluczowy element kontroli KPCh wdrażania wyznaczonych przez nią działań. W implementacji polityki regionalnej, której specyfika polega na realizacji rozlicznych zadań w konkretnym miejscu i czasie, taką rolę bez wątpienia pełni także administracja lokalna. Trafność powyższego udowadniają dane wskazujące, iż ok. 80% prawa stanowionego centralnie i 90% prawa lokalnego wdrażane jest przez różnego rodzaju krajowe struktury administracyjne. Problem w tym, że nadal w Państwie Środka występują odstępstwa od stosowania prawa, które nierzadko ma wtórny charakter w stosunku do rozwiązań praktykowanych w mikroskali, stąd działania

⁷⁰ *China Statistical Yearbook 2008*, National Bureau of Statistics of China, s. 114, 127.

władz centralnych w ostatnich latach⁷¹ skupiają się na zapewnieniu skuteczności wdrażania prawa m.in. za pośrednictwem systemu odpowiedzialności za administracyjne jego egzekwowanie⁷².

Mimo to Chiny są nadal rządzone za pomocą wielu przepisów administracyjnych, których statusy prawne są niejasne i/lub arbitralne⁷³. Podobnie jest z przestrzeganiem prawa, transparentnością działania administracji, korupcją tejże i brakiem pełnej niezawisłości sądów. Przez te problemy zamiast pełnego urzeczywistnienia „władzy prawa” mamy raczej do czynienia z „władzą partii za pomocą prawa”⁷⁴. Z uwagi na fakt, że praworządność stanowi raczej sposób na utrzymanie porządku politycznego socjalizmu o chińskiej specyfice, który stabilizuje wiodącą rolę KPCh, a nie ogranicza nadużycia władzy publicznej i nie chroni podstawowych praw jednostek, prawo nie jest jedynym instrumentem wdrażania polityk publicznych, w tym polityki regionalnej. Przemawiają za tym utrwalone w historii i kulturze doświadczenia w podejściu do prawa, których tutaj nie sposób pominąć milczeniem.

Doświadczenia historyczne wskazują, iż prawo było słabo rozwinięte w Chinach i przybierało raczej specyficzne formy. Jego normy były dowolnie zmieniane przez władcę, odnosiły się przede wszystkim do jego dworu i bezpieczeństwa oraz funkcjonariuszy państwowych i prowadzonych przez nich działań, były więc niedostępne dla ludu. Wiele osobliwości dotyczących prawa przetrwało do czasów współczesnych. Wprowadzanie prawa typu zachodniego w Chinach, podejmowane w różnych okresach XIX i XX wieku, okazało się dużym wyzwaniem, ponieważ wymagało ogromnych zmian kulturowych i mentalnych. Jeśli uznać, że w Państwie Środka powszechnie akceptowane są wytyczne wynikające z konfucjanizmu, to miejsce prawa w kulturze zachodniej zajmują w Chinach powinności przypisane do danej pozycji społecznej. Stąd mniejsze przywiązanie do instytucji prawnych, a większe do lokalnych organizacji społecznych, takich jak rody, duże rodziny, wspólnoty wiejskie i gminne⁷⁵. Tym bardziej zasadne

⁷¹ Wypada dodać, iż pojęcie rządów prawa zostało wprowadzone do chińskiej konstytucji dopiero w 1999 roku, co łączono z członkostwem Chin w WTO w 2001 roku. Według programów politycznych z tego okresu zasadę rządów prawa miano wprowadzić do 2015 roku. Por. Zou Keyuan, *Administrative Reform and Rule of Law in China*, „Copenhagen Journal of Asian Studies” 2007, nr 24, s. 5–32.

⁷² *Dazao fa zhongguo liangli mingpian fazhi guojia, fazhi zhengfu, fazhi shehui yiti jianshe* (打造法治中国亮丽名片 法治国家、法治政府、法治社会一体建设) z 5 listopada 2020 roku, http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/15/content_5561619.htm (dostęp: 20.03.2021).

⁷³ Stéphanie Balme, *The rule of law in China: On the margins of a bureaucratic and absolutist empire* (1978–2014), „Revue Française d'Administration Publique” 2014, t. 150, nr 2, s. 393–413.

⁷⁴ Zou Keyuan, *Administrative Reform...*, op. cit., s. 23–26; Wang Liming, *The Basic Issues concerning the Construction of the Rule of Law in China in the New Era*, „Social Sciences in China” 2020, t. 41, nr 1, s. 21–37; Lin Laifan, *The Chinese model of the rule of law*, „Frontiers of Law in China” 2015, t. 10, nr 40, s. 657–668.

⁷⁵ Krzysztof Gawlikowski, *Konfucjański model państwa w Chinach*, Warszawa 2009, s. 88–89.

jest skupienie się na funkcjonowaniu administracji i jej ewolucji w implementacji polityki regionalnej.

Ewentualne zmiany w funkcjonowaniu administracji ujawniają korekty i napięcia w chińskim zarządzaniu publicznym, także w wymiarze personalnym. W procesie nadrabiania zaległości cywilizacyjnych postawa administracji była i jest kluczowa. Jakkolwiek oceniać stan chińskiej administracji, należy jej oddać, iż miała i ma swój udział w kreowaniu wzrostu gospodarczego. Była w stanie skoncentrować niezbędne zasoby, aby z jednej strony tworzyć warunki do konkurencji gospodarczej, a z drugiej utrzymywać spokój społeczny. Z punktu widzenia rozwoju dylematy funkcjonowania administracji oscylowały między utrzymaniem kontroli politycznej nad administracją a oczekiwaną elastycznością w sprawach gospodarczych. W tym kontekście odnotować można sprzeczne oczekiwania KPCh i wymogów rynkowych. Przykładem może być stale zmniejszający się zakres kontroli administracyjnej nad małymi przedsiębiorstwami przy tym samym poziomie nadzoru nad strategicznymi, dużymi firmami, nie- rzadko działającymi na arenie międzynarodowej⁷⁶.

Podobnie jak inne dziedziny życia, tak i kadry, a szerzej rzecz ujmując: administracja, podlega reformom⁷⁷, które wiążą się z wypracowaniem równowagi między władzą polityczną a w miarę niezależną służbą cywilną. Prowadzone działania reformatorskie w ostatnich latach oscylowały wokół tego, jak daleko można się posunąć, aby ewentualnie zmniejszyć wpływ i autorytet KPCh, tak aby państwowa służba cywilna mogła funkcjonować bardziej niezależnie. Trudno mówić o przyjęciu zachodnich standardów w funkcjonowaniu chińskiej administracji, mimo to podejmowano również i takie próby, czasem prawidłowo odczytując zasady funkcjonowania nowoczesnej administracji nastawionej proefektywnościowo, a czasem wręcz przeciwnie. Reformatorzy w przeważającej części skupiali się na weryfikacji, na ile krajowy system polityczny jest zdolny do definiowania problemów wymagających reform i formułowania odpowiednich rozwiązań. Reformatorzy postanowili sformalizować status administracji, wprowadzając literę prawa, i musieli jednocześnie znaleźć sposoby na formalne uwzględnienie wiodącej roli KPCh, aby dopasować reformę do chińskiej specyfiki. Chodzi także o ujednolicenie ustawowej władzy zarządzania służbą cywilną z faktycznym systemem zarządzania personelem⁷⁸.

Zrozumienie roli zarządzania kadrami administracyjnymi dla efektów polityki regionalnej ma kluczowe znaczenie, ponieważ uprawnienia, preferencje

⁷⁶ Hon S. Chan, *Cadre Personnel Management in China: The Nomenclature System, 1990–1998*, „The China Quarterly” 2004, nr 179, s. 703–734.

⁷⁷ John Burns, *Chinese Civil Service Reform: The 13th Party Congress Proposals*, „The China Quarterly” 1989, nr 120, s. 739–770; idem, *Civil service reform in contemporary China*, „The Australian Journal of Chinese Affairs” 1987, nr 18, s. 47–83.

⁷⁸ Hon S. Chan, *The Making of Chinese Civil Service Law: Ideals, Technicalities, and Realities*, „American Review of Public Administration” 2016, t. 46, nr 4, s. 379–398.

polityczne i wiele indywidualnych interesów w Chinach podlega kontroli rozbudowanej administracji partyjnej. Tradycyjnie jednym z instrumentów, za pomocą którego motywowano wdrażanie planów rozwojowych, są spersonalizowane mechanizmy kontroli kadr. Funkcjonowanie administracji jest podtrzymywane przez hierarchiczny system kadrowy KPCh, któremu jako narzędziu kontroli nie brakuje wad, ale który jednocześnie w oczach większości centralnych liderów jest satysfakcjonujący. System ten, dodajmy, nie jest optymalny, ale wystarcza, aby utrzymać panowanie nad formalną hierarchią i nieformalnymi sieciami. Służy temu zarządzanie wydajnością administracji oparte na ocenach kadrowych, uwzględniające osiągnięcia przez urzędników cele.

System ocen urzędniczych polega na weryfikacji osiągnięć urzędników w stosunku do ustalonych wcześniej celów. W zachodnich demokracjach zarządzanie wydajnością stanowi techniczne narzędzie służące poprawie świadczenia usług publicznych. Pozwala ono generować informacje o postępach wdrażania programów publicznych w stosunku do założonych celów. Dzięki temu zewnętrzne instytucje nadzorujące, a także obywatele mają możliwość monitorowania osiąganych efektów poszczególnych polityk publicznych. W tym sensie pomiar wyników może być również postrzegany jako kluczowy instrument promowania odpowiedzialności władz publicznych. Tymczasem w Chinach system zarządzania oparty na wydajności ma nieco inne znaczenie. Na początku lat 90. XX wieku był przede wszystkim instrumentem mającym wzmocnić zdolności rządzenia chińskich władz. Obecnie jest to raczej sposób na znalezienie równowagi między dynamicznym rozwojem a stabilnością społeczną. Wynika także ze świadomości elit politycznych, iż konflikt między rozwojem a stabilnością społeczną może uniemożliwić dalszy wzrost i podważyć przewodnią rolę KPCh. Jie Gao⁷⁹ zwraca uwagę, że sposób, w jaki pomiar wydajności jest wykonywany – z perspektywy celów nierzadko ujętych w liczbach – nie rozwiązuje odpowiednio istotnych problemów związanych z zarządzaniem oraz fundamentalnych napięć społecznych i politycznych w chińskim społeczeństwie. System oceny kadrowej ustanowiony na początku lat 90. XX wieku stanowi więc *de facto* odejście od tradycji powinności, a skupia się na restrykcjach i/lub nagrodach.

W konsekwencji tylko te części planów rozwojowych, które są potwierdzone w dokumentach KPCh i mają charakter wiążący, mogą definiować priorytety i interesy podległych szczebli administracji. Do początku lat 90. XX wieku relacje między osiąganiem celów przyjętych w planach rozwojowych a oceną kadr administracyjnych były stosunkowo luźne i nie miały charakteru systemowego⁸⁰. W rezultacie wielu reform systemu oceny kadr ewaluacja stała się bardziej systematyczna i zaczęła obejmować aspekty ekonomiczne, a także wskaźniki

⁷⁹ Jie Gao, *Governing by goals and numbers: A case study in the use of performance measurement to build state capacity in China*, „Public Administration and Development” 2009, t. 29, nr 1, s. 21.

⁸⁰ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 608.

społeczne, w tym nie tylko wzrost PKB czy stopę bezrobocia w danej jednostce administracyjnej.

Od 2006 roku nastąpił przełom w systematycznym łączeniu bardziej zintegrowanego zestawu celów zawartych w planach rozwojowych (w zakresie ekonomicznym i pozaekonomicznym) z ocenami kadr administracyjnych. Wynikało to z tzw. wiążących celów, ustanowionych na poziomie centralnym, krajowym, regionalnym czy lokalnym. Planiści KKRiR w ramach XI Planu Pięcioletniego zadbali o jasne ustalenie wskaźników ułatwiających kontrolę jego realizacji zarówno dla organów planujących, jak i departamentów KPCh. Na skutek tego zabiegu określone w XI Planie Pięcioletnim wiążące priorytety o najwyższym znaczeniu zostały uwzględnione w ocenach kadr na terenie całych Chin. Sami urzędnicy KKRiR podkreślali⁸¹, iż zastosowany zabieg dał duży impuls dla realizacji kluczowych celów planu na lata 2006–2010. Pomimo że wiążące cele są przekazywane przez krajowych planistów w celu zapewnienia realizacji centralnie zaplanowanych zamierzeń, kluczowym ogniwem nadal pozostają administracje regionalne i lokalne (w tym miejskie). Przykładowo gmina Chongqing⁸² od 2006 roku realizowała cele, które były częściowo identyczne z krajowym XI Planem Pięcioletnim, ale także specyficzne dla danego regionu, jak również cele istotne dla samej gminy. Mowa o celach środowiskowych, dotyczących użytkowania gruntu, kontroli urodzeń i opieki zdrowotnej. Oceny kadrowe⁸³ były zaprojektowane tak, aby urzeczywistnić realizację nie tylko wiążących celów Planów Pięcioletnich (punkty odniesienia dla wyników kadr), ale także do oceny podejmowanych działań dla celów statystycznych.

XI Plan Pięcioletni ostatecznie zawierał 22 cele, z których 8 było wiążących. XIII Plan Pięcioletni zawiera 27 celów, z których 16 ma charakter wiążący⁸⁴. Owe 8 celów wiążących w przypadku XI Planu Pięcioletniego zostało wykorzystanych w ocenie wyników lokalnych kadr administracyjnych, 3 cele: ochrona gruntów ornych, wzrost efektywności energetycznej i redukcja zanieczyszczeń,

⁸¹ Sebastian Heilmann, *Red Swan...*, op. cit., s. 183.

⁸² Ibidem.

⁸³ Zbliżony system oceny kadr funkcjonuje w systemie edukacji wyższej, gdzie głównym elementem jest wykazanie się odpowiednią wydajnością naukową przez poszczególnych pracowników naukowych. Por. Ya-Ting Huang, Jian Xu, *Surviving the performance management of academic work: evidence from young Chinese academics*, „Higher Education Research & Development” 2020, t. 39, nr 4, s. 704–718. Należy także wspomnieć o systemie oceny kadr sędziowskich wprowadzonym w 2011 roku. W tym systemie pomiarowi podlega ponad 30 wskaźników, które ilościowo mierzą uczciwość, efektywność, oddziaływanie. System zachęca do nacisku na szybkie rozstrzyganie sporów bez nadmiernej złości, zakłada się także system pochwał, jak i nagan, co prowadzi do różnych nieformalnych reakcji pracowników wymiaru sprawiedliwości. Por. Jonathan J. Kinkel, William J. Hurst, *The Judicial Cadre Evaluation System in China: From Quantification to Intra-State Legibility*, „The China Quarterly” 2015, nr 224, s. 933–942.

⁸⁴ *The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020)*, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf (dostęp: 19.11.2021), s. 8–10.

były przedmiotem monitorowania na wysokim szczeblu w Pekinie przez cały okres objęty planem. Kontrakty wykonania stanowiły instrument, za pomocą którego wskazywano cele mające charakter wiążący dla urzędników, a niekiedy nawet dla przedsiębiorstw. Zapisy kontraktów przewidywały, które z celów mają charakter weta, tzn. ich nieosiągnięcie wiąże się automatycznie z brakiem awansu zawodowego lub innych korzyści dla kadry kierowniczej. W ten sposób władze w Pekinie zdecydowały, które cele mają charakter zasadniczy. Zabieg ten powielano na niższych szczeblach zintegrowanego systemu oceny planu. Dzięki temu systemowi Pekin jest w stanie określić niewielką liczbę wysoce priorytetowych celów politycznych, które znacznie wykraczają poza formalne struktury władzy administracyjnej⁸⁵.

Wśród skutków połączenia oceny kadrowej z osiąganiem celów Planów Pięcioletnich należy wskazać wzrost politycznego statusu KKRiR, tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Ma to miejsce poprzez odgrywanie kluczowej roli urzędników KKRiR w procesie przenoszenia wiążących celów Planów Pięcioletnich na formułowanie kryterium oceny kadr urzędniczych opartego na celach. Potwierdzają to ostatnie edycje planów, w których dokumenty sporządzane przez KKRiR wskazywały na tendencje centralizacyjne w zakresie m.in. realizacji i kontroli stanu wdrażania planów. Przykładem może być także stosowana terminologia, która została odrzucona pod koniec lat 90. XX wieku, taka jak „podział celów planu na poszczególne poziomy”, która na nowo pojawia się w dokumentach KKRiR. Co ciekawe, sytuacja ta jest powielana na poziomie władz lokalnych, w których urzędnicy KKRiR odgrywają podobną rolę w koordynacji, zatwierdzaniu planów i ocenach w imieniu regionu, miasta czy władz powiatowych. Wiażące cele planu i ocena kadr urzędniczych stały się zatem komplementarnymi narzędziami polityki regionalnej. To powiązanie wskazuje na utrzymujące się charakterystyczne cechy chińskiej ekonomii politycznej, radykalnie różnej od innych kierowanych przez państwo gospodarek. Powiązanie oceny kadr i planowania jest mechanizmem wynikającym zarówno z gospodarki nakazowej, jak i leninowskiej organizacji partyjnej. Mechanizm wiążący planowanie i ocenę kadr ustanawia odpowiedzialność polityczną opartą na osobach – zamiast odpowiedzialności wobec prawa czy wdrażania opartego na biurokracji⁸⁶.

Pobieżne spojrzenie na system oceny kadr oparty na szczególnych celach Planów Pięcioletnich wydaje się krokiem w dobrą stronę. Pozwala ustalać priorytetowość zadań administracji publicznej. Problem jednak w tym, że z czasem celów zaczęło przybywać, stąd niektórzy urzędnicy podejmują się manipulowania danymi w celu uzyskania przewagi strategicznej w systemie oceny opartej na celach. Są to niezamierzone konsekwencje stosowania wskaźników dotyczących

⁸⁵ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 610.

⁸⁶ Sebastian Heilmann, *Red Swan...*, op. cit., s. 185.

wydajności funkcjonowania urzędników, co określa się także jako podejmowanie przez nich gry⁸⁷. Jednym z najczęściej przywoływanych przykładów takiej sytuacji jest fabrykowanie kluczowych danych statystycznych dotyczących gospodarki, ale nie tylko⁸⁸. Od późnych lat 90. jakość chińskich statystyk była wielokrotnie kwestionowana. Celowe fałszowanie wartości produkcji przez władze niższego szczebla, których wyniki ocenia się częściowo na podstawie lokalnych wskaźników wzrostu produkcji, jest oficjalnie uznanym faktem⁸⁹. Wielu chińskich, a także zachodnich autorów zakwestionowało wiarygodność oficjalnych stóp wzrostu realnego PKB w niektórych latach⁹⁰. Alternatywne szacunki stóp wzrostu realnego PKB Chin sugerują wzrost bliski zeru w 1998 i 1999 roku (w porównaniu z oficjalnie podawanymi odpowiednio 7,8% i 7,2%) oraz ok. połowę pierwotnych, oficjalnych, niezrewidowanych realnych stóp wzrostu, wynoszących 7,1% i 7,3% odpowiednio w latach 2000 i 2001. Oficjalną rzeczywistość stóp wzrostu z 2002 roku uznaje się za niepoprawną, jeśli nie niedoszacowaną. Suma PKB poszczególnych prowincji często przekracza wartości PKB odnotowywane przez chiński urząd statystyczny⁹¹.

Z punktu widzenia tej książki istotne są niezgodności tak systemowe, jak i wynikające z oddolnego podejścia poszczególnych członków kadr urzędniczych. Znaczenie powyższej kwestii podnosi fakt, że to na podstawie danych generowanych przez administrację dowiadujemy się o stanie polityk publicznych w Państwie Środka, nie inaczej jest także z polityką regionalną. Same chińskie oficjalne media wskazują na zjawisko fałszowania danych statystycznych. Przykładowo 23 sierpnia 1995 roku ówczesny komisarz Krajowego Biura Statystyki (KBS), wskazując na zasadność nowelizacji ustawy dotyczącej statystyki publicznej z 1996 roku⁹², stwierdził, iż „ostatnio zjawisko fałszywych i wprowadzających

⁸⁷ Peter Smith, *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, „International Journal of Public Administration” 1995, t. 18, nr 2–3, s. 277–310.

⁸⁸ Albert Park, Sangui Wang, *China's poverty statistics*, „China Economic Review” 2001, t. 12, nr 4, s. 384–398.

⁸⁹ Carsten A. Holz, *China governance project: the institutional arrangements for the production of statistics*, „OECD Statistics Working Paper” 2005, 19 stycznia, s. 4–6.

⁹⁰ Thomas G. Rawski, Xiao Wei, *Roundtable on Chinese Economic Statistics: Introduction*, „China Economic Review” 2011, t. 12, nr 4, s. 298–302; Gerard F. Adams, Chen Yimin, *Skepticism about Chinese GDP Growth – the Chinese GDP Elasticity of Energy Consumption*, „Journal of Economic and Social Measurement” 1996, t. 22, nr 4, s. 231–240; Karen Richardson, *China's Admission of Economic Data Flaws Isn't Likely to Make Fund-Picking Easier*, „Asian Wall Street Journal” 2001, 22 listopada, <https://www.wsj.com/articles/SB1006367201710056960> (dostęp: 10.03.2021).

⁹¹ Carsten A. Holz, *China governance...*, op. cit., s. 4–6, 9.

⁹² Obecnie obowiązuje ustawa dot. statystyki w wersji zmodyfikowanej z 27 czerwca 2009 roku, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku. W art. 6 ustawy wyraźnie zakazuje się praktyk modyfikacji, manipulowania lub fałszowania danych statystycznych. Zakazuje się jakichkolwiek działań odwetowych na urzędnikach statystycznych, którzy wykonują swoje obowiązki zgodnie z prawem lub odmawiają naruszenia zasad statystycznych. Z kolei z art. 7 wynika, iż wszelkie podmioty takie jak przedsiębiorstwa, instytucje i inne organizacje, a także gospodarstwa domowe i osoby fizyczne zgodnie z odrębnymi przepisami dostarczają informacji niezbędnych do

w błąd raportów rozprzestrzeniło się w niektórych miejscowościach i niektórych jednostkach. Niebezpieczeństwo jest duże, a wpływ bardzo negatywny”⁹³. Raporty o fałszowaniu danych stały się wówczas standardową częścią miesięcznika KBS dotyczącego statystyki. Publikowane tam raporty dotyczące manipulacji danymi były dwojakiego rodzaju. Jeden przedstawiał konkretne dowody fałszowania danych, zwykle dotyczące jednego lokalnego przedsiębiorstwa lub władz lokalnych. Takie twarde dowody są stosunkowo nieliczne, a stopień fałszowania w konkretnym przypadku to zwykle jednocyfrowy lub dwucyfrowy zakres procentowy; dane porównawcze, takie jak dane wyjściowe z całej jednostki geograficznej, nie są prezentowane. Drugi rodzaj raportów pozostawał bardzo ogólny, stwierdzając, że ma miejsce fałszowanie danych, ale podając tylko standardowe powody jego wystąpienia (osiągnięcie wzrostu lub innych celów oraz osiągnięcie wyższej oceny wyników pracy, ale także niedbałe metody badań i słaba jakość personelu statystycznego).

Wracając do systemu oceny kadr opartego na celach w kontekście niwelowania luki implementacyjnej, należy zaznaczyć, że z perspektywy urzędniczej wywiera ona znaczący wpływ na zachowanie lokalnych kadr administracyjnych. Urzędnicy, chcąc osiągnąć zadowalające wyniki za wszelką cenę, skłaniają się do podejmowania gry, będąc ciągle zarówno pod presją kar, jak i ulegając pokusom nagród – w sytuacji niepowodzeń bądź sukcesów. Uczestniczą więc w swego rodzaju turnieju danych, co motywuje ich do nie dość dokładnego ich raportowania, o czego skutkach mowa była wyżej. System zarządzania kadrami komplikuje także hierarchiczność formułowanych planów, gdzie władza zwierzchnia rzadko uwzględnia specyfikę miejscową, wymagając osiągnięcia z góry ustalonych celów. Wdrażanie na poziomie lokalnym jest zatem wypadkową tego, czego oczekuje władza zwierzchnia, oraz tego, co faktycznie władza lokalna jest w stanie dostarczyć (zrealizować)⁹⁴.

Jeśli uznać, że system oceny kadr oparty na celach prowadzi do podejmowania przez urzędników gry, to kluczowym zagadnieniem są przyczyny takich zachowań. Nie budzi wątpliwości fakt, iż podejmowane gry mają różny charakter, ale wspólny mianownik: utrudniają faktyczne osiągnięcie założonych efektów działań. W odniesieniu do polityki regionalnej wpływają na zniekształcenie

badania statystycznego zgodnie ze stanem rzeczywistym, dokładnych, kompletnych. Co więcej, przepis wyraźnie wskazuje na zakaz podawania nieprawdziwych lub niekompletnych informacji w odpowiednim terminie. Wypada dodać, iż statystyka zorganizowana obejmuje różne poziomy administracyjne, począwszy od poziomu powiatu (art. 2). Niemniej jednak za przygotowanie danych, które następnie są przetwarzane jako dane statystyczne, odpowiadają także jednostki administracyjne niższego rzędu, np. wioski. Por. *Zhonghua renmin gongheguo tongji fa*, National Bureau of Statistics (中华人民共和国统计法), http://www.stats.gov.cn/zjtj/tjfg/tjfl/200906/t20090629_8791.html (dostęp: 20.03.2021).

⁹³ Carsten A. Holz, *China governance...*, op. cit., s. 7.

⁹⁴ Jie Gao, *Pernicious Manipulation of Performance Measures in China's Cadre Evaluation System*, „The China Quarterly” 2015, t. 223, s. 619.

założonych celów. Istotne ustalenia przynoszą badania terenowe przeprowadzone przez Jie Gao w prowincji Shaanxi z lokalnymi urzędnikami, tj. miejscowymi sekretarzami KPCh, czołowymi kadrami, w tym członkami personelu urzędów statystycznych zajmujących się zbieraniem danych, urzędnikami odpowiedzialnymi za monitoring w jednym z powiatów. Ustalenia autora wskazują na kilka powodów, przez które lokalne kadry podejmują różnego rodzaju gry, aby wykazać postęp w dziedzinach powierzonych ich administracji⁹⁵.

Po pierwsze, bardzo często dochodzi do sytuacji, w której przydzielone na poziomie lokalnym cele są sprzeczne z sytuacją w terenie. Otóż władze zwierzchnie, otrzymując zestaw obowiązkowych celów, rozdysponowują je, nie zawsze uwzględniając specyfikę jednostek im podległych. Władze lokalne z kolei zobligowane są do osiągnięcia celów, które nie są adekwatne do występującej sytuacji na poziomie lokalnym. Przykładem mogą być cele dotyczące efektywności energetycznej w miejscowości, w której występuje przemysł energochłonny. Ustanowione wyśrubowane cele dotyczące efektywności energetycznej do osiągnięcia w krótkim czasie sprzyjają podejmowaniu gry. W tym przypadku działaniem zaradczym władz lokalnych jest po prostu czasowe pozbawianie odbiorców energii elektrycznej, co zakłóca funkcjonowanie nie tylko gospodarstw domowych, ale także przedsiębiorstw.

W 2009 roku, kiedy gospodarka światowa znajdowała się w recesji, duża liczba robotników chłopskich straciła pracę w miastach, co spowodowało, iż wrócili do swoich rodzinnych wiosek. Rząd centralny uważał, że te bezrobotne osoby stanowią potencjalne zagrożenie dla stabilności społecznej, a zatem wymagano od władz lokalnych na wszystkich szczeblach zastosowania środków zaradczych. Prowincja Shaanxi zażądała więc od podległych im władz lokalnych przeniesienia miejsc pracy dla pracowników wiejskich w taki sposób, aby część ich wiejskiej siły roboczej została wykorzystana gdzie indziej. Wypada dodać, iż stanowiło to ważny wskaźnik wydajności w systemie ocen kadrowych opartym na celach. W jednym powiecie w każdej gminie wyznaczono więc cele związane z przeniesieniem określonej liczby robotników wiejskich do zatrudnienia w innym miejscu. I tak w pewnym miasteczku X ustalono, iż ma to być 7,3 tysiąca osób. Jednak w porównaniu z innymi miasteczkami występował tam rozwinięty lokalny przemysł rolny, tj. uprawa sosny koronkowej, która wymagała zatrudnienia dużej siły roboczej, stąd zapotrzebowanie na pracowników. Większość chłopów mogła z łatwością osiągnąć z tej pracy dochód roczny ok. 300 tysięcy–400 tysięcy juanów. Biorąc pod uwagę ów niezwykle lukratywny przemysł, niewielu chłopów w tym miasteczku chciało zmieniać miejsce zatrudnienia. W rzeczywistości władze lokalne zaczęły importować siłę roboczą z innego miejsca w celu wsparcia produkcji sosny. W ten sposób przywódcy

⁹⁵ Ibidem, s. 631–633.

miasteczka fałszowali liczbę pracowników wyeksportowanych, twierdząc, że było to 7,8 tysiąca, podczas gdy rzeczywista liczba wynosiła tylko 2 tysiące⁹⁶.

Po drugie, system oceny kadr ustanawia zbiorową konkurencję i sprzyja zмовie przy braku skutecznych środków wykrywania i karania autorów nieuczciwych raportów. Władze poszczególnych powiatów oceniają wyniki swoich jednostek niższego szczebla, porównując, jak dobrze każda administracja osiągnęła te same cele. Taka rywalizacja skłania niektórych liderów gmin do zawyżania statystyk. Pojawiają się takie praktyki, jak nieuczciwe raportowanie w obszarach, w których jest to trudne do wykrycia. Do tego należy dodać, iż władze wyższego szczebla nie upubliczniają konkretnych wartości osiągniętych wyników, lecz tylko kolejność w rankingu, przez co transparentność systemu jest bardzo ograniczona. Poszczególne władze lokalne nie mają wiedzy, jakie dane raportują inne jednostki tego samego poziomu administracyjnego, co powoduje, iż publicznie trudno zweryfikować przedstawiane informacje. Panuje milcząca zgoda przywódców powiatów, która zachęca podległych im urzędników niższego szczebla do podejmowania różnego rodzaju gier. W rzeczywistości urzędnicy powiatu są w analogicznej pozycji względem swoich władz zwierzchnich i również są zobligowani do wykazania postępu w osiągnięciu celów.

Po trzecie, lokalni urzędnicy muszą często wdrażać sprzeczne cele. Jest tak w sytuacji, gdy realizacja jednych celów często wpływa negatywnie na osiągnięcie innych. Tutaj na badanym obszarze wystąpił konflikt między rozwojem gospodarczym a zagospodarowaniem terenu. Aby promować wzrost gospodarczy, lokalni urzędnicy wykorzystują grunty rolne do tworzenia parków przemysłowych, nowych autostrad i innej infrastruktury potrzebnej do wspierania rozwoju gospodarczego. W konsekwencji obszar gruntów przeznaczonych do użytku rolniczego stale się zmniejsza. Tymczasem lokalnych urzędników ocenia się według mierników produkcji rolnej, a także ze względu na docelowe zwiększanie obszaru gruntów przeznaczonych do produkcji rolnej. Ponieważ cele stają się bardziej wymagające, z każdym rokiem jest to coraz większe wyzwanie, aby z jednej strony zwiększać obszar gruntów uprawnych, a z drugiej utrzymać bądź zwiększać skalę produkcji przemysłowej.

Mimo że władze lokalne pozostają pod nadzorem jednostek wyższego rzędu, kreatywna statystyka w systemie oceny kadrowej opartej na celach powoduje występowanie nieoczekiwanych praktyk we wdrażaniu poszczególnych elementów polityki regionalnej. Do manipulacji dochodzi najczęściej na najniższym poziomie, tj. władz lokalnych (np. wiosek), natomiast kolejne poziomy to już agregacja zebranych danych i przekazywanie kolejnym szczeblom administracji w górę systemu hierarchicznego – na tym etapie trudniej o proste manipulacje danymi. Mechanizm kreatywnej księgowości można odnotować przykładowo w odniesieniu do poziomu dochodów mieszkańców wsi. Jeśli manipulacja

⁹⁶ Ibidem, s. 631.

występuje, to jej okoliczności są analogiczne w różnych jednostkach władz lokalnych. Władze miejscowe otrzymują wiele bodźców do zawyżania dochodów, ponieważ władze zwierzchnie ustanawiają ambitne cele, od których uzależniony jest awans zawodowy, premie finansowe lub po prostu utrzymanie miejsca pracy. W tych okolicznościach niedozwolona korekta danych wydaje się najlepszym rozwiązaniem⁹⁷.

Badania przeprowadzone przez Lily Tsai⁹⁸ wśród 319 wiosek z 4 prowincji wskazują, iż władze wioski są mniej skłonne do zawyżania dochodów na mieszkańca, gdy władze wsi angażują się w działalność gospodarczą⁹⁹. Innym aspektem są okoliczności, gdy wioski wybierały swoje władze w drodze wolnych wyborów lub w miejscowościach występowały grupy solidarnościowe obejmujące całą wieś (np. rody). Krótko mówiąc, skłonność do manipulacji jest tym mniejsza, im w mniejszym stopniu władze lokalne doświadczają bezpośredniego nadzoru ze strony administracji wyższego szczebla. Jest to ciekawa ilustracja przypadku, gdy władze lokalne negocjują w sytuacji konfliktowej między interesami lokalnymi a oczekiwaniami płynącymi z wyższego poziomu administracyjnego.

Podsumowując, system oceny kadrowej stworzony po to, aby niwelować lukę implementacyjną polityk publicznych, w tym także polityki regionalnej, przynosi nieoczekiwane efekty. Ogólnie pozytywny zabieg powiązania niektórych celów Planów Pięcioletnich z oceną kadr urzędniczych nie w pełni wywołuje pożądane rezultaty. Jest tak, ponieważ centralnemu nadzorowi nakładanemu na jednostki niższego rzędu towarzyszą lokalne działania adaptacyjne w postaci różnego rodzaju gier, których celem jest wykazanie realizacji odgórnie ustalonych celów. Wachlarz zachowań jest tutaj bardzo szeroki i można wśród nich wskazać różne strategie¹⁰⁰. Jedną z nich jest tzw. efekt zapadki, czyli realizacja wskaźników na minimalnym akceptowalnym poziomie, tak by zapobiec wyznaczeniu tych samych wskaźników na wygórowanym poziomie w kolejnym roku sprawozdawczym. Z kolei „szum” to strategia polegająca na pokazowym zaprezentowaniu dużej aktywności w celu realizacji założonych celów. Bardziej szkodliwe z punktu widzenia celu polityki regionalnej jest „chodzenie na skróty”, czyli niechlujne wykonywanie pracy tylko po to, aby uniknąć negatywnej oceny. Przykładem może być program budowy tanich lokali komunalnych na wynajem, które często nie zostały ukończone w zakładanym czasie i liczbie, a mimo to udało się przeprowadzić działania kontrolne pozytywnie. Kolejną strategią

⁹⁷ Maria Edin, *State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective*, „The China Quarterly” 2003, t. 173, s. 35–52.

⁹⁸ Lily L. Tsai, *Understanding the Falsification of Village Income Statistics*, „The China Quarterly” 2008, nr 196, s. 805–823.

⁹⁹ Na temat przedsiębiorczej roli władz lokalnych por. Maria Edin, *Why Do Chinese Local Cadres Promote Growth? Institutional Incentives and Constraints of Local Cadres*, „Forum for Development Studies” 1998, t. 25, nr 1, s. 97–127.

¹⁰⁰ Jie Gao, *Governing...*, op. cit., s. 624–626.

są tzw. magiczne sztuczki, które polegają na pozornej realizacji zadań bez faktycznego osiągnięcia wskaźników. Najistotniejszym odchyleniem od osiągania celów polityki jest tzw. złośliwa dewiacja – tutaj interes publiczny jest poświęcany dla osiągnięcia osobistych korzyści. W ramach tej strategii urzędnicy są świadomi negatywnych skutków ich działania, ale prą naprzód, aby przetrwać lub wyróżniać się w ocenie wyników.

6.3. Chińska polityka regionalna a potrzeby rozwojowe Państwa Środka: w stronę mechanizmów oceny wartości interwencji publicznej

Kształtowanie polityk publicznych, jaką niewątpliwie jest polityka regionalna, opartych na dowodach jest pożądane, ponieważ oczekuje się, iż publiczne działania przyniosą pozytywne efekty grupom docelowym, do których zostały skierowane. Uchwycenie związku przyczynowo-skutkowego między podejmowaną interwencją polityki regionalnej a otrzymanymi efektami nie jest proste ze względu na współzależność czynników wpływających na rozwój regionalny, tak pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Kluczowym aspektem jest dostępność danych statystycznych dotyczących różnych aspektów rozwoju lokalnego i regionalnego. Jednym z instrumentów, za pomocą którego próbuje się ocenić wpływ danej polityki na realizację jej celów, jest ewaluacja. W Chinach obejmuje ona jedynie ułamek wszystkich badań w dziedzinie funkcjonowania administracji publicznej czy – szerzej – polityki publicznej¹⁰¹.

Ewaluacja rozumiana na sposób zachodni, czyli jako ocena zasadności prowadzenia danej polityki, wykonywana po to, aby ewentualnie skorygować działania publiczne, nie jest zbyt częstym instrumentem poprawy polityki Państwa Środka. Nie oznacza to, że w przypadku polityki nie stosuje się mechanizmów, których celem jest zwiększenie refleksyjności i adekwatności polityki. Ewaluację w chińskim zarządzaniu publicznym praktykuje się w sposób specyficzny, główne jej przejawy można odnaleźć w kontekście systemu oceny kadr urzędniczych. W tym kontekście ewaluację można traktować jako ocenę wyników organizacji lub osoby przez ekspertów zewnętrznych. Ewaluacje polityki w Chinach wydają się inspirowane przez mieszankę neoliberalnych podejść do sprawowania rządów, takich jak nowe zarządzanie publiczne (*new public management*, NPM), i krajowych tradycji politycznego kierowania, np. dziedzictwa czasów imperialnych i socjalistycznej tradycji nadzoru kadrowego.

W zachodnich systemach politycznych przeprowadza się oceny w celu udzielenia odpowiedzi na pytania, które pojawiają się podczas formułowania

¹⁰¹ Haeil Jung, Ruodan Zhang, *Impact evaluations in South Korea and China*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3, s. 328.

polityki, projektowania programów publicznych, ich doskonalenia, testowania efektywności oraz skuteczności. W związku z tym ocena kadr stanowi swego rodzaju technikę polityczną. Oceny są częścią systemu strukturalnego, za pomocą którego podmioty władz najwyższych przenoszą odpowiedzialność za wdrażanie polityki na swoich podwładnych (najczęściej administrację). Zwłaszcza w kontekście NPM centrum i wyższe poziomy administracji wykorzystują oceny, aby wycofać się z codziennej gry wdrożeniowej i ograniczyć do monitorowania wyników oceny. Andrew Kipnis¹⁰² nazwał to „rządzeniem z daleka” – narzucając pośrednie środki kontroli i dominacji na tych, którym powierzono wdrażanie. Kluczem do tego przedsięwzięcia jest tworzenie rządzących, pracowitych i odpowiedzialnych osób poprzez socjalizację czy promowanie samodyscypliny tych, którzy nie są postrzegani jako rządzeni, pracownicy i odpowiedzialni¹⁰³.

Główna różnica między wyżej wymienionym podejściem do NPM a ocenami w chińskiej kulturze politycznej polega na zakresie tej „inżynierii dusz” i jej kierunku. W przeciwieństwie do NPM moralne obrazy dobrej kadry dominują w porównaniu z tymi, które promują racjonalne i skuteczne zachowanie. Z punktu widzenia chińskiego rządu oceny są celowo ukierunkowane na dostosowanie zachowania i zwiększenie wydajności ewaluowanych, są więc bliższe tradycyjnym normom państwa. Przejawia się to np. w ocenie wiodących lokalnych kadr za pomocą (tradycyjnych) cech zachowań biurokratycznych: *de* (jakość moralna), *neng* (zdolność/umiejętności), *qin* (postawa/pracowitość pracy), *ji* (osiągnięcia) i *lian* (uczciwość). Dlatego kluczowego znaczenia nie mają kara i nadzór nad wynikami, ale zmiana postawy i zachowania. Niezbędna jest internalizacja władzy i polityki¹⁰⁴. Różnice między nowym zarządzaniem publicznym a chińskim systemem oceny widać w sposobie, w jaki otrzymuje się negatywne wyniki oceny w administracji: niekoniecznie prowadzą one do sankcji. Tylko w skrajnych przypadkach niewłaściwego zachowania (zwykle tych, które zyskały uwagę mediów regionalnych lub krajowych) działa on np. jako mechanizm sankcji. W związku z tym należy wskazać na różne dziedziny polityki, które mają zostać ocenione, oraz powagę ocen w określonym kontekście lokalnym.

Po pierwsze, oceny różnią się pod względem danej polityki. Jak wskazano wyżej, cele wyznaczone przez centrum można podzielić na tzw. twarde, które muszą być spełnione, i tzw. miękkie, które powinny być spełnione, a ponadto okresowe cele priorytetowe. Zgodność z twardymi celami jest raczej ściśle

¹⁰² Andrew B. Kipnis, *Audit cultures: neoliberal governmentality, socialist legacy, or technologies of governing?*, „American Ethnologist” 2008, t. 35, nr 2, s. 275–289.

¹⁰³ Bruno Latour, *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge 1987, s. 219–232.

¹⁰⁴ Thomas Heberer, René Trappel, *Evaluation Processes, Local Cadres' Behaviour and Local Development Processes*, „Journal of Contemporary China” 2013, t. 22, nr 4, s. 1049.

sprawdzana. W odniesieniu do miękkich celów podejmuje się mniej wysiłków w celu kontrolowania wdrażania przepisów centralnych, a negatywne wyniki oceny w niektórych dziedzinach polityki nie muszą być barierą dla rozwoju kariery czołowych kadr. Po drugie, znaczenie ocen zależy również od powagi przypisanego im przez bezpośrednie kierownictwo przełożonego *guanxi* do wyższych władz i przepływu funduszy z miasta prefektury do powiatu. Po trzecie, centralne przywództwo polityczne i prowincje mają na celu udoskonalenie i poprawę procesów ewaluacji poprzez bardziej bezpośrednie oceny. Wyniki badań wskazują, że faktyczny proces oceny miał charakter częściowo pozorny, np. odpowiedzialne za to służby nie dysponowały odpowiednimi zasobami ludzkimi. Ocena w wielu miejscach opierała się przede wszystkim na własnych oświadczeniach dotyczących urzędów lub poszczególnych urzędników¹⁰⁵.

System planowania centralnego odnotowuje bardzo ograniczone efekty tam, gdzie wytyczne i ograniczenia kierowane do niższych struktur administracyjnych są sprzeczne z lokalnymi interesami ekonomicznymi tak lokalnych kadr urzędniczych, jak i przedsiębiorstw. Jeśli określone priorytety Planów Pięcioletnich wykazują synergię z priorytetami gospodarczymi, względnie ze wzrostem dochodów (przykładowo tzw. zielone technologie i ich pozytywny wpływ na gospodarkę), a jednocześnie poziom ich wdrożenia ma przełożenie na ocenę kadr urzędniczych, to ich stopień realizacji jest zazwyczaj zadowalający. Sprzyja temu integracja zarządzania kadrami z planowaniem, czyli systemu ocen urzędniczych powiązanych z priorytetami Planów Pięcioletnich, co nadal stanowi duże wyzwanie dla implementacji. Dotyczy to zwłaszcza pozaekonomicznych celów Planów Pięcioletnich w sytuacji, gdy urzędnicy przez lata przyzwyczajani byli do osiągania celów ekonomicznych warunkujących ich możliwości awansowe. Ciągłe aktualna pozostaje kwestia oceny urzędniczej, w której istotny jest sam sposób implementacji planów. Jeśli osiągnięcia we wdrażaniu planu w danej dziedzinie są trudne do zmierzenia, tym łatwiej dochodzi do ukrywania niepowodzeń, co powoduje, że podstawy oceny urzędniczej stają się niejasne (tabela 42).

Przykładowo tylko w odniesieniu do XI Planu Pięcioletniego sami urzędnicy Krajowej Komisji Rozwoju i Reform¹⁰⁶ przyznali, iż nie mają dostatecznych zasobów ludzkich i środków do weryfikacji stopnia implementacji działań na poziomie prowincji. Nacisk władz centralnych na konieczne wdrażanie priorytetów Planów Pięcioletnich powoduje dodatkowo tendencje do raportowania głównie pozytywnych danych, a unikania sprawozdawczości w tych dziedzinach, w których postępy nie są zadowalające, co powoduje, że do oficjalnych statystyk należy podchodzić z pewną dozą ostrożności¹⁰⁷. Niska wiarygodność zbieranych danych powoduje zniekształcenia w samym procesie oceny urzędniczej.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 1055.

¹⁰⁶ Sebastian Heilmann, Oliver Melton, *The Reinvention...*, op. cit., s. 614.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 615.

Tabela 42. Główne elementy oceny kadr według regulaminu oceny kadry kierowniczej KPCh i administracji (2019)

Lp.	Wymiar	Charakterystyka
1	Cel	wzmocnienie przywództwa KPCh, kontrola, promocja wdrażania polityk, zwiększenie mobilizacji do działania
	Kryteria oceny	
	Wkład w podtrzymywanie socjalistycznej myśli politycznej	podtrzymywanie nadrzędnej roli KPCh, wspieranie ideologii państwowych; wspieranie autorytetu KPCh, przestrzeganie dyscypliny politycznej i zasad KPCh, utrzymywanie centralizmu demokratycznego
2	Przywództwo	umiejętność egzekwowania uprawnień przywódczych, wprowadzania reform, innowacji, umiejętność pracy zespołowej, zarządzania ryzykiem
	Ocena efektów pracy	weryfikacja efektów prowadzonych działań w wymiarach: gospodarczym, politycznym, kulturowym, społecznym, ekologicznym; walka z dysproporcjami w rozwoju, efektywność, jakość usług publicznych
	Powstrzymywanie się od korupcji	uczciwość, dyscyplina i walka z korupcją i jej przejawami
3	Podmioty oceniające	komitety partyjne, ze szczególną rolą sekretarzy komitetów partyjnych, a w razie konieczności wyznaczone przez nie zespoły oceniające, działające w imieniu komitetów partyjnych. Administracyjnie proces obsługuje personel komórek organizacyjnych KPCh
4	Zakres oceny	kadry Komitetu Centralnego KPCh, Komitet Stały Narodowego Kongresu Ludowego, Rada Państwowa wraz z odpowiednimi ministerstwami, członkowie biur komitetów partyjnych, wydziałów roboczych, władz różnego szczebla (w tym lokalnych), urzędnicy, inne agencje państwowe
5	Konsekwencje	awans zawodowy, wyższe zaszeregowanie w hierarchii urzędniczej, nagrody finansowe i rzeczowe, kary, upomnienia, degradacje
6	Sposób przeprowadzenia oceny	spotkania z kadrą kierowniczą danego szczebla, rozmowy z kadrami, wizyty badawcze, badania tematyczne, obserwacje na miejscu, inspekcje
7	Rodzaje ocen	zwykła (zarządcza), roczna, specjalna (ocena wykonania ważnych zadań specjalnych, w tym pilnych i kryzysowych), terminowa (ocena kadr w ramach danej kadencji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: art. 1, 16, 20–26, 40–55 *Zhonggong zhongyang bangong ting yinfa "dang zheng lingdao ganbu kaohe gongzuo tiaoli"* (中共中央办公厅印发《党政领导干部考核工作条例》), kwiecień 2019, <http://www.12371.cn/2019/04/21/ART11555845144645728.shtml> (dostęp: 19.11.2021); *Chen xi zai dianshi dianhua huiyi shang qiangdiao yi gao zhiliang ganbu kaohe jili dan dang zuowei cujin shiye fazhan* (陈希在电视电话会议上强调 以高质量干部考核激励担当作为促进事业发展), Xinhua, 23 października 2020, http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/23/c_1126650190.htm (dostęp: 22.12.2020).

Tymczasem system oceny kadrowej to zasadniczy element, za pomocą którego promuje się osiągnięcie celów planów rozwojowych. Ich skuteczne powiązanie z priorytetami wpływa na zwiększenie skuteczności wdrażania danego priorytetu. Problem w tym, iż w ocenie kadrowej przybiera kryteriów ewaluacji, które często pozostają ze sobą w konflikcie (np. cele gospodarcze są sprzeczne z celami

ochrony środowiska). Szczegółowe kryteria oceny kadr¹⁰⁸ ewoluują więc od czynników typowo gospodarczych (dochody, wzrost gospodarczy) w kierunku zwiększenia znaczenia kryteriów środowiskowych związanych z zabezpieczeniem społecznym czy świadczonych usług publicznych.

Należy zaznaczyć, iż mobilizacja odgórna jest nieodłączną cechą wdrażania chińskiej polityki regionalnej, w tym także Planów Pięcioletnich. Za pomocą instrumentu oceny kadrowej centrum stara się wywierać wpływ na kształt oraz zakres polityk wdrażanych na poziomie przykładowo regionalnym czy lokalnym. Zatem ocena ma na celu dostosowanie preferencji i interesów lokalnych kadr do agendy rządu centralnego. Jak zostało już wyżej zasygnalizowane, KPCh polega na ścisłej kontroli stanowisk, a także na ocenie kadr, jednak te zinstytucjonalizowane efekty nie zawsze działają zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami. W przeszłości zachęty i kary nie stanowiły istotnego wyznacznika dla ścieżki kariery np. lokalnych burmistrzów, a badania dotyczące uwarunkowań członkostwa w KPCh zwracają uwagę, iż więzi frakcyjne z różnymi czołowymi przywódcami mają większe znaczenie dla przywódców prowincji aniżeli ich wyniki w zakresie rozwoju¹⁰⁹. Dowodem na skuteczność oceny kadr jest fakt, że wpływa ona na maksymalizację dochodów przez przywódców prowincji na rzecz rządu centralnego.

Jeśli potraktować wdrażanie Planów Pięcioletnich, w tym działań z zakresu wspierania konkurencyjności lokalnej, jako determinowane głównie przez działanie urzędników, to trzeba zwrócić uwagę na ich zachowanie w kontekście oceny kadrowej. Zachowania te można zdefiniować jako prowadzenie różnego rodzaju gier na linii władze centralne–władze zwierzchnie przez przedstawicieli władz lokalnych. W ten sposób można wskazać na różne skutki, także niezamierzone efekty, w tym selektywne wdrażanie polityki, fałszowanie danych czy też ukrywanie problemów z implementacją centralnie wyznaczonych celów. Biorąc pod uwagę problem asymetrii informacji w hierarchii partyjno-rządowej, lokalni urzędnicy wykazują różnorodne zachowania, które można określić mianem gier. Zachowania te przyjmują różną formę, od łagodnych po zgubne, ale przede wszystkim stanowią formę adaptacji lokalnej do wymogów stawianych na poziomie władz zwierzchnich. W przeciwieństwie do łagodnych zachowań związanych z grami lokalni urzędnicy również angażują się w różne zgubne zachowania, w tym organizowanie programów i/lub ukrywanie wad niedbałej pracy czy fałszowanie danych. Rozpowszechnienie różnych zachowań związanych z grami wśród lokalnych urzędników sugeruje, że system oceny kadr ma swoje ograniczenia w egzekwowaniu przestrzegania przepisów, a co za tym

¹⁰⁸ Zhonggong zhongyang bangong ting yinfa "dang zheng lingdao ganbu kaohe gongzuo tiaoli" (中共中央办公厅印发《党政领导干部考核工作条例》), Chinese Medical Association Publishing House, <http://www.cmaph.org/zyhsjygs/889667.jhtml> (dostęp: 22.12.2020).

¹⁰⁹ Litao Zhao, *Mobilization and Irregularity: Volatile Growth of Educational Expenditure in China*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave...*, op. cit., s. 549.

idzie – także celów polityki. Kiedy najwyższe kierownictwo zdaje sobie sprawę z dużej rozbieżności między celem polityki a faktyczną realizacją w terenie, często konieczne staje się silniejsze działanie obejmujące odgórną mobilizację, a nawet bardziej drastyczne środki administracyjne¹¹⁰.

Jeśli sytuacja gospodarcza świata w perspektywie XIV Planu Pięcioletniego będzie obfitować w wiele zjawisk, których nie sposób przewidzieć, a które przełożą się na osiągnięte wyniki, decydująca będzie zdolność do dostosowania analizowanej tutaj strategii politycznej do warunków, w jakich przyjdzie działać rządzącym. Nie chodzi tutaj tylko o bierne reagowanie na zaistniałą sytuację, ale o kształtowanie polityk publicznych tak, aby działanie miało charakter proaktywny. W kraju autorytarnym, takim jak Chiny, może się to okazać dużym wyzwaniem. Chin nie może bowiem zadowolić kilkuprocentowy wzrost gospodarczy, lecz osiągnięcie jego wartości dwucyfrowej przy wdrażanych reformach projakościowych.

W jakim stopniu zamierzenia zawarte w projekcie XIV Planu Pięcioletniego będą skutecznie realizowane, czas pokaże. W polityce zewnętrznej będzie to z pewnością zależeć od złożonej sytuacji międzynarodowej, w tym od reakcji gospodarek amerykańskiej i europejskiej na skutki ekonomiczne spowodowane pandemią COVID-19, których na ten moment nie możemy uwzględnić w pełnym zakresie.

¹¹⁰ Jie Gao, *Pernicious Manipulation...* op. cit., s. 618–637.

Zakończenie

Podejmując się oceny wyzwań oraz efektów polityki regionalnej Chin, autor przyjął szeroką perspektywę badań polityk publicznych. W tym zakresie szczególnie zasadne okazało się podejście systemowe, zwłaszcza w kontekście procesu kształtowania polityki regionalnej. Pytanie, na ile wydolny jest system planowania centralnego w Chinach, szczególnie w ramach budowania konkurencyjności regionalnej, pozostaje wciąż aktualne. W kraju o hierarchicznej strukturze organizacyjnej system planowania rozwoju regionalnego jest jednym z ważniejszych instrumentów implementacji polityki regionalnej. Pomimo że w ostatnim czasie odnotować można znaczący postęp w osiąganiu celów Planów Pięcioletnich, nie można pominąć milczeniem także porażek. Skuteczność wdrażania wcześniejszych planów jest nie mniej złożona. Nie ulega wątpliwości, że cele czysto ekonomiczne, ogólnie rzecz ujmując, są wdrażane w najwyższym możliwym stopniu – gorzej jest z implementacją pozostałych celów, np. ekologicznych, czy działań wyrównawczych związanych z eliminowaniem ograniczonego dostępu do zasobów czy podnoszeniem jakości kapitału ludzkiego. Chodzi tu o działania redystrybucyjne skierowane do dewaloryzowanych jednostek i grup społecznych, takich jak opieka zdrowotna na wsi, reformy systemu zabezpieczenia społecznego czy niektóre instrumenty polityki rynku pracy.

Jedno z pytań badawczych sformułowanych we wstępie dotyczyło wpływu ewolucji modelu rozwoju społeczno-gospodarczego na kształtowanie polityki regionalnej ChRL. Należy zaznaczyć, iż w różnych okresach funkcjonowania ChRL władze podejmowały działania mające na celu przełamanie trychotomii rozwojowej w kraju (makroregiony centralny, środkowy, wschodni). W tym celu wdrażano wiele strategii oraz planów inwestycyjnych, aby stymulować wzrost i poziom życia obywateli, np. na zachodzie kraju, w części północno-wschodniej i centralnej, jak również na obszarach wiejskich. Z perspektywy doświadczeń polityki regionalnej realizowanej na innych szerokościach geograficznych działania chińskich władz można uznać za standardowe i w pewnej mierze wynikające z ustaleń teorii polityki regionalnej, aczkolwiek w wielu przypadkach nie udało się także uniknąć błędów. Wspólnym mianownikiem tych działań miało być pobudzenie wzrostu i rozwoju regionalnego zapóźnionych jednostek szczebla

provincialnego, a także poprawa jakości życia na tych obszarach. Doświadczenia krajów rozwiniętych potwierdzają, iż poza wsparciem inwestycyjnym, które choć istotne, nie przesądza o podniesieniu konkurencyjności, kluczowe są inwestycje społeczne – głównie w zasoby ludzkie, aktywną politykę rynku pracy czy integrację społeczną. Jak dotąd w przeważającym zakresie Chiny podążają drogą różnego rodzaju inwestycji (głównie infrastrukturalnych), które w założeniu mają budować konkurencyjność słabiej rozwiniętych regionów. Powyższa strategia przyczyniła się do niebywałego rozwoju infrastrukturalnego, wciąż jednak bez sukcesów w zakresie spójności gospodarczej, społecznej czy przestrzennej.

Nie ma wątpliwości, iż efekty polityki rozwoju regionalnego Chin można wyjaśnić za pomocą interwencji państwa, która stanowi ważny element ich modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. Choć analogiczne twierdzenie można wysunąć odnośnie do polityk regionalnych w państwach o wolnorynkowym modelu gospodarczym, to Chiny są przypadkiem szczególnym. Nie chodzi tutaj o wielkość kraju, liczącego ok. 1,4 miliarda mieszkańców, choć i ten fakt nie pozostaje obojętny. Ogląd chińskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego wskazuje na szczególną rolę państwa nie tylko w sferze gospodarczej, ale także społecznej i kulturowej. Tak zwany kapitalizm państwowy w sposób szczególny zwraca uwagę na politykę państwa, jego instytucje, podejmowane decyzje, stosowane instrumenty. Jeśli uznać ten pogląd za słuszny, nie można przeoczyć roli instytucji determinujących ścieżkę rozwoju kraju. Chodzi o ich wpływ na procesy gospodarowania w konkretnej przestrzeni.

Wzrastające oczekiwania odnośnie do instytucji państwa, a szerzej – sektora publicznego, skutkują zwróceniem większej uwagi na ocenę działań podejmowanych w ramach zarządzania publicznego wobec odnotowywanych zjawisk, które świadczą o konwergencji albo dywergencji. Stąd autor stoi na stanowisku, iż nie da się wyjaśnić efektów polityki regionalnej jedynie za pomocą zmiennej, jaką jest interwencja państwa. Konieczne zatem okazuje się odwołanie także do efektów gospodarowania, które stanowią pochodną mechanizmów rynkowych. W odniesieniu do Państwa Środka są one mocno reglamentowane w zależności od tego, jakie zakresy czasowe poddamy analizie. Wątpliwości nie budzą poczynione ustalenia, iż ewolucja modelu rozwoju społeczno-gospodarczego Chin, a zwłaszcza nasycenie gospodarki elementami mechanizmów wolnorynkowych skutkujące wzrostem gospodarczym, wpływa na efekty polityki regionalnej (hipoteza 1).

Przy tym należy wyraźnie zaznaczyć, że nie zawsze ten wpływ jest pozytywny, gdyż prowadzi do zwiększenia dysproporcji rozwojowych bądź nasilenia negatywnych skutków procesów koncentracji. Kładzenie od 1978 roku silnego nacisku na ilość, pozostawiając aspekty jakościowe wzrostu gospodarczego na boku, jest tego najlepszym przykładem. Pojawienie się drastycznych dysproporcji rozwojowych to dla chińskich elit politycznych wyzwanie natury nie tylko społeczno-gospodarczej, ale przede wszystkim politycznej, mogące podważyć

spokój społeczny, a przez to przewodnią rolę KPCh. O ile na początkowym etapie reform stały wzrost gospodarczy zapewniał legitymizację systemu, o tyle obecnie dochodzi do tego oczekiwanie w zakresie niwelowania znaczących dysproporcji rozwojowych. Wpływ modelu rozwoju społeczno-gospodarczego na politykę regionalną potwierdza sposób zaangażowania państwa w gospodarkę. Otóż państwo chińskie zachowuje się jak woluntarystyczny aktor ekonomiczny (decydując o alokacji zasobów), decydent (podejmując kierunkowe decyzje rozwojowe) oraz regulator (przyjmując przepisy dotyczące np. procesu inwestycyjnego czy ochrony środowiska naturalnego). W każdym właściwie z obszarów, a zwłaszcza w pierwszym, jest to oddziaływanie znacznie wykraczające poza modele gospodarek wolnorynkowych.

Identyfikowane dysproporcje w Chinach są bardzo duże i odbiegają od poziomu rozbieżności krajów wysokorozwiniętych. Przykładowo region o najwyższym poziomie rozwoju (wydzielone miasto Pekin) osiąga 215% średniej PKB *per capita* dla Chin, tymczasem najsłabiej rozwinięty obszar (prowincja Gansu) jedynie 48%. Przeprowadzona analiza wykazała także szybsze tempo nadrobiania zaległości cywilizacyjnych przez regiony zapóźnione w rozwoju (prowincje centralne) w stosunku do średniej krajowej. Jednocześnie ciągle trwająca dynamika rozwoju prowincji wschodnich, zakładając utrzymanie zidentyfikowanych tendencji, wskazuje na zwiększanie dystansu rozwojowego w stosunku do średniej dla całego kraju. Ustalenia te pozwalają stwierdzić z pewną ostrożnością, iż pomimo sporej dysproporcji rozwojowej między trzema regionami gospodarczymi tendencje z ostatnich lat ujawniają możliwość wystąpienia procesu konwergencji. Jest tak ze względu na fakt, że dynamika wzrostu PKB wskazuje na szybszy wzrost prowincji w regionie zachodnim oraz centralnym w stosunku do wschodniego regionu gospodarczego w perspektywie 18 lat, dla których przeprowadzono analizę (lata 2000–2018).

Po wielu latach wdrażania polityki regionalnej dysproporcje w wymiarze geograficznym nadal pozostają znaczne. Co za tym idzie, szanse na rozwój poszczególnych grup obywateli, a nawet jednostek są diametralnie różne ze względu na miejsce zamieszkania. Stąd oczekiwanie, by wyrównywać dysproporcje między bogatymi a biednymi prowincjami i budować podstawy konkurencyjności. Responsywność władzy na wynikające z tego faktu problemy jest jednym z wielu elementów jej legitymizacji. Problem nie ma charakteru jedynie akademickiego, jeśli zwrócić uwagę na odpływ ludności z regionów słabiej rozwiniętych do miejsc dających większą szansę na poprawę jakości życia. Migracje powodują nadmierny nacisk na rozwój chińskich miast, przez co wewnątrzni migranci nie są w stanie zrealizować w pełni swoich potrzeb. Te, a także inne problemy społeczno-gospodarcze Państwa Środka są w małym stopniu wyzwaniem dla KPCh i nie podważają jej przewodniej roli, ale są w znaczącym stopniu przeszkodą do realizacji celów strategicznych kraju w zakresie dominującej roli na świecie. Wśród wielu aspektów tego zagadnienia jeden nie budzi wątpliwości: osiągnięcie wysokiego

poziomu innowacyjności nie będzie możliwe bez uporania się przykładowo z problemem ubóstwa czy drastycznych dysproporcji rozwojowych. Mimo że chińskie władze prowadzą politykę regionalną od wielu lat, dysproporcje nadal stanowią wyzwanie nie tyle dla autorytarnego systemu sprawowania rządów, ile dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jako całości, a w tym kontekście osiągnięcia jego długofalowych celów rozwojowych (hipoteza 2).

Ustalenia dotyczące miejsca regionu oraz innych władz lokalnych w systemie politycznym Państwa Środka nie pozostawiają wątpliwości, iż mamy do czynienia z wysokim poziomem centralizmu, jeśli chodzi o kształtowanie polityk publicznych. Nie inaczej jest w przypadku polityki regionalnej. Zasady konstytucyjne oraz polityczna rola KPCh, polegająca na głębokiej penetracji wszystkich instytucji publicznych, w tym także poszczególnych szczebli rządzenia, powoduje, iż pozycja centrum jest bardzo mocna. Do tego należy dodać brak samorządności w sensie formalnym, administracja danego szczebla podlega bowiem nie tylko organom nadzorującym na ich poziomie administracyjnym, ale także jednostkom wyższego szczebla. Rząd Ludowy wyższego szczebla może anulować postanowienia administracji niższego szczebla. Szczególnie znamieny jest fakt, iż dany szczebel władzy zwierzchniej może wpływać na kształtowanie finansów na niższym poziomie władzy. Oznacza to, że w relacjach finansowych dominującą rolę odgrywa polityka Rady Państwowej i jej agencji (np. KKRiR). Niechęć do politycznej decentralizacji wynika z doświadczeń historycznych Państwa Środka, prowadzących do wewnętrznych partykularyzmów i rozwoju sił odśrodkowych, które uznawane są za jedno z największych zagrożeń przez chińskich decydentów politycznych.

Otóż zgodnie z zasadą centralizmu polityka regionalna kształtowana jest przez działania planowane odgórnie. Głównym instrumentem tak zdefiniowanej polityki regionalnej jest planowanie wieloletnie. Plany Pięcioletnie są emanacją myślenia o rozwoju z perspektywy centrum, które w ramach ujednolicania różnych wymiarów rozwoju w niewielkim stopniu uwzględnia lokalną specyfikę związaną z etapem rozwoju cywilizacyjnego, na jakim znajduje się dany region bądź subregion. Jest tak nie tylko ze względu na zasady wynikające z konstytucji, ale także na rolę KPCh w państwie. Dyscyplinująca rola KPCh sprzyja podejściu odgórnemu. Poza tym partia dba o centralną koordynację działań. Zatem władze lokalne mają za zadanie wdrażać działania lub instrumenty, które planowane są na poziomie centralnym. Prowadzi to często do luki implementacyjnej, czyli braku pełnej implementacji, ze względu na fakt, że stosowane środki nie przystają w pełni do lokalnej specyfiki. Stąd potwierdza się hipoteza, iż chiński centralizm jest główną cechą implementacji działań dotyczących rozwoju regionalnego (hipoteza 3).

Poczynione ustalenia nie pozostawiają wątpliwości, iż wielkość i rozbudowana struktura administracji rządowej decydują o efektywności kształtowania polityki, która determinuje stabilność społeczną, postęp i rozwój w sensie

gospodarczym. Mimo że w ChRL mamy do czynienia (*de facto*) z jednopartyjnym systemem autorytarnym, a wraz z nim z dużym stopniem odgórnej, centralnej kontroli i inicjatywy, władze lokalne, w tym partyjne, mają wiele okazji do kształtowania, sterowania lub utrudniania implementacji polityk, w tym polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę rozległość kraju i jego potencjał ludnościowy, lokalne struktury administracyjne mogą przez to wpływać na zdolność całego systemu politycznego do osiągania pożądanych rezultatów. Decentralizacja w chińskim systemie politycznym obecna jest o tyle, o ile nie zaczynają dominować partykularyzmy i siły odśrodkowe burzące pożądany spójność społeczny. Podobnie występujące przejawy centralizacji, które władzom kojarzą się z oczekiwanym spokojem społecznym. Są one obecne w takim stopniu, w jakim nie dominują problemy związane ze sterownością państwa, w tym także na poziomie władz lokalnych, a zapewniają minimalny poziom adaptacyjności.

Należy przypomnieć, iż odnośnie do podziału władzy na centralną i subnarodową (tj. regionalną, pośrednią, lokalną) konstytucja odwołuje się do zasady przywództwa rządu centralnego (art. 3 konstytucji ChRL) i pełnego zaangażowania struktur terytorialnych w politykę władz centralnych. Świadczy to, iż chiński system polityczny w świetle formalnoprawnym ma charakter bardzo scentralizowany. W praktyce jednak władze subnarodowe mogą kształtować polityki publiczne na podstawie własnych uwarunkowań i preferencji, o ile wspiera to oczekiwany przez centrum spójność społeczny i wzrost gospodarczy. Stąd niesymetryczność różnych typów rozwiązań: w wielu obszarach ciągle dominuje centralizacja polityczna, ale jednocześnie daje się zaobserwować jak na Chiny daleko idącą decentralizację gospodarczą. Doświadczenia ustrojowe Państwa Środka w zakresie roli jednostek terytorialnych to kolejne fale centralizacji i decentralizacji władztwa na poziomie lokalnym. Po okresie zwiększenia samodzielności władz lokalnych (np. uprawnienia w zakresie realizowania inwestycji, przyciąganie kapitału zagranicznego) następują działania centralizacyjne. W ostatnich latach samorządność na poziomie lokalnych komitetów jest stopniowo ograniczana; jedynie dla przykładu można wskazać na opinię KC KPCh oraz Rady Państwowej z 25 maja 2019 roku w sprawie ustanowienia i doskonalenia systemu na rzecz integracji miast i wsi, w której przewidziano wzmocnienie pozycji lokalnych struktur partyjnych kosztem lokalnych komitetów.

Współczesny kształt ustroju terytorialnego Chin odzwierciedla w ograniczonym stopniu wielowiekową tradycję, ale praktyczny charakter zadań poszczególnych struktur administracyjnych w ostatnich 4 dekadach jest ewidentnie pokłosiem reform gospodarczych. Praktyczne funkcjonowanie struktur terytorialnych opiera się na kalkulacji w zakresie wzrostu gospodarczego i rozwiązywaniu także doraźnych problemów. Regiony i miasta autonomiczne są tego przykładem. W praktyce jednak autonomia poszczególnych jednostek nie ma większego znaczenia w codziennym administrowaniu tak dużym krajem. Władze na każdym poziomie struktury terytorialnej mają charakter uniwersalny i odpowiadają za

świadczenie usług publicznych i sprawy lokalne, a przede wszystkim za wzrost gospodarczy. Do tego należy dodać administrację sądowniczą oraz urbanizację. Tak czy inaczej władze subnarodowe pełnią funkcje wykonawcze rządu centralnego. Zadaniem poszczególnych szczebli administracyjnych jest wdrażanie polityk na obszarze ich jurysdykcji. Potwierdza to fakt, iż największą pozycją budżetową wszystkich władz subnarodowych (regionalnych i lokalnych) są działania związane z kreowaniem wzrostu gospodarczego.

Nie ma zatem wątpliwości, iż hierarchiczny sposób kształtowania działań na rzecz rozwoju regionalnego jest dominującym rysem organizacji chińskiej polityki. Pozycja ustrojowa jednostek szczebla prowincjonalnego nie daje uprawnień liderom prowincji (np. gubernatorom) do stania się pełnoprawnym partnerem władz centralnych, tzn. odgrywania roli podmiotowej i kształtowania w miarę autorskiej polityki regionalnej na swym terenie. Prowincje nie mają własnych konstytucji ani uprawnień do powoływania swoich przywódców. Analizując tylko pozycję jednostek szczebla prowincjonalnego w systemie politycznym państwa, wypada zauważyć, iż znaczenie mają nie tylko formalne uprawnienia, ale też pozycja lidera prowincji (np. gubernatora) oraz samej prowincji w rozwoju gospodarczym kraju. Jeśli chodzi o pozycję gubernatora, to jego znaczenie zależy częściowo od tego, czy pełni funkcję w Biurze Politycznym KPCh (BP KPCh), czy też nie. Pełnienie funkcji w BP KPCh czyni z gubernatorów szczególnie istotnych graczy politycznych, przy formalnej randze wszystkich liderów prowincji porównywalnej z pozycją ministrów rządowych. Innym aspektem faktycznej pozycji politycznej prowincji jest nie tyle wielkość, ile pozycja gospodarcza, np. Szanghaj zwyczajowo traktowany jest jako koło zamachowe chińskiej gospodarki ze względu na poziom i dynamikę rozwoju. Stąd potęgą takich prowincji jak Szanghaj czy Guangdong czyni je ważnymi ośrodkami dla władzy centralnej. Władze regionalne poza relacjami ich liderów z przedstawicielami władz centralnych, państwowych i partyjnych oddziałują na centralnie formułowaną politykę w sposób zróżnicowany.

Działania liderów szczebla prowincjonalnego zmierzające do znacznej modyfikacji centralnej polityki nie są pozbawione szans na powodzenie. Okazją do tego są chociażby doroczne kongresy KPCh, podczas których liderzy prowincji starają się o uwzględnienie w centralnych politykach postulatów zgodnych z indywidualnymi potrzebami prowincji (np. podział dochodów fiskalnych). Prowincje odgrywają także istotną rolę dla władz centralnych w procesie inkubacji nowych rozwiązań, wprowadzanych np. w formie eksperymentowania. Niejednokrotnie reformy wypróbowywane na poziomie lokalnym lub regionalnym stawały się podstawą do formułowania implementacji na poziomie całego kraju. Prowincjonalne eksperymenty poprzedzają finalne rozstrzygnięcia w procesie podejmowania decyzji na poziomie centralnym. Działa to także w drugą stronę – postawa władz prowincji wpływa na tempo wdrażania nowej centralnie planowanej polityki czy też określonych środków politycznych.

Agendę polityki regionalnej ustala się za pośrednictwem niezliczonej liczby instytucji, takich jak ministerstwa, biura rządowe, KKRiR czy przedstawiciele władz subnarodowych, które wydają wiele dokumentów, decyzji, opinii, programów, wyjaśnień, opisów metod, słowem – środków mających służyć wykonaniu polityki i koordynacji różnych działań na różnych poziomach wdrażania. Formułowanie polityki regionalnej to przede wszystkim proces ściśle zbiurokratyzowany, polegający m.in. na odbywaniu wielu spotkań, na których zapadają ustalenia w szczegółowych kwestiach. Jako typową należy traktować sytuację, w której poszczególni urzędnicy do spraw planowania znają się osobiście, wykonując swoje zadania na odpowiednim poziomie administracyjnym, i starają się kultywować dobre relacje. Stąd wpływ osobistych relacji przedstawicieli poszczególnych administracji Państwa Środka znajduje odzwierciedlenie w ostatecznych postanowieniach. Co ważne, dostęp opinii publicznej do wyników takich spotkań jest bardzo ograniczony, oficjalne media rzadko podejmują się ich szczegółowego referowania. W sytuacji konfliktu różnych jednostek decydująca jest rola władz zwierzchnich.

Jednostki szczebla prowincjonalnego mogą zyskać o wiele więcej, pozostając w dobrych relacjach z władzami centralnymi. W okresie otwarcia na świat stosunki te stały się bardziej złożone, ponieważ rozwój gospodarczy notowany w poszczególnych prowincjach daje większe możliwości kreatywnego przywództwa aniżeli w przeszłości. Jednostki szczebla prowincjonalnego w sytuacji rozwoju gospodarczego kontrolują ogromne zasoby, co pomniejsza, choćby tylko trochę, autorytet władz centralnych. Relacje władz centralnych i prowincji niekonieczne stanowią układ o charakterze zero-jedynkowym. Regiony mogą odnieść zdecydowanie większe korzyści, utrzymując relacje współpracy z władzą centralną, niż gdyby podejmowały wysiłki w kierunku niezależności. Zasadniczo prowincje zaakceptowały koncepcję, iż każda z nich powinna rozwijać własne przewagi komparatywne, ale jako element scentralizowanego programu reform gospodarczych.

Relacje władz centralnych i subnarodowych w procesie kształtowania polityki regionalnej odzwierciedlają odniesienie pryncypała do agenta. W tym ujęciu władza centralna deleguje pewne zadania, a władze niższego szczebla zobligowane są do ich wykonywania. Jednocześnie władze subnarodowe, a w szczególności prowincje, ze względu na swe uprawnienia pełnią rolę zwierzchnika nad obszarem pozostającym pod ich jurysdykcją. Pełnienie roli mocodawcy przez władze subnarodowe jest pokłosiem przejścia kraju do modelu gospodarki opartej w większym stopniu na mechanizmach rynkowych. Nie ma bowiem możliwości rozwijania czynników gospodarki wolnorynkowej jedynie z poziomu centralnego, kluczowym interesariuszem są tutaj władze subnarodowe (regionalne i lokalne).

Znaczenie jednostek szczebla prowincjonalnego, obok udziału w hierarchicznym sposobie kształtowania polityki regionalnej, objawia się także w alokacji zasobów pozostających w dyspozycji regionów. Stąd przy tworzeniu polityki

regionalnej na poziomie prowincji pod uwagę brane są występujące w regionie czynniki produkcji, ekonomia skali czy dostępność środków finansowych. Uzależnienie od centrum nie stoi na przeszkodzie do egzekwowania swoich prerogatyw wobec jednostek niższego szczebla czy podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie prowincji. Alokacja zasobów, takich jak kredyty, grunty, czy ogólne stanowienie prawa lokalnego (pod warunkiem zgodności z centralnymi regulacjami) czyni z prowincji podmiot kreowania polityki lokalnej. Stąd zainteresowane przedsiębiorstwa dbają o dobre stosunki z władzami prowincji. Dowodem na to jest wrażliwość przedsiębiorstw na zmiany na stanowiskach gubernatorów czy przewodniczących komitetu prowincjonalnego KPCh, które chcąc optymalizować relacje z władzą, dostosowują proces inwestycyjny do cyklu zmian na kluczowych stanowiskach w prowincji. Przedsiębiorstwa (w tym państwowe) do pewnego stopnia również są partnerami poszczególnych władz, nie tylko regionalnych, ale i lokalnych (np. gmin), ze względu na to, że przez całe dekady jednym z kluczowych elementów oceny kadr urzędniczych były kryteria związane z kreowaniem wzrostu gospodarczego. Przez takie zachowanie władze określa się często jako „publicznych przedsiębiorców”, podejmujących aktywne działania w zakresie pobudzania wzrostu gospodarczego na swoim obszarze. Ustalenia poczynione w tej książce potwierdzają, iż hierarchiczny sposób kształtowania działań na rzecz rozwoju regionalnego dominuje w sposobie organizacji polityki, aczkolwiek można też zidentyfikować działania uzupełniające, oparte na podejściu oddolnym, które wnoszą pewien wkład w efekty omawianej polityki (hipoteza 4).

Charakterystyczna dla Chin jest także asymetryczna decentralizacja, którą można zaobserwować w 2 wymiarach. Po pierwsze, można wskazać na pewne obszary, w których dają się zidentyfikować rozwiązania przesądzające o przekazywaniu kompetencji na niższy poziom. Występują również takie dziedziny, w których ten proces nie ma miejsca. Mamy więc do czynienia z występowaniem elementów decentralizacyjnych w wymiarze ekonomicznym, takich jak decentralizacja fiskalna czy częściowo administracyjna, ale jednocześnie z utrzymaniem mechanizmów kontroli w wymiarze politycznym, głównie za pośrednictwem KPCh. Po drugie, wymiar asymetrycznej decentralizacji wiąże się ze zróżnicowaniem kompetencji np. prowincji w zakresie politycznym, administracyjnym czy fiskalnym. Innymi słowy, jednostki reprezentujące ten sam poziom administracyjny (np. prowincje) mają odmienny status prawny, organizacyjny i faktyczny. Należy zaznaczyć, że w Chinach decentralizacja nie ma charakteru liniowego, zdarzają się bowiem i takie reformy, które zmierzają w kierunku (re)centralizacji, głównie z powodu nieoczekiwanych skutków decentralizacji. W praktyce nigdy nie mamy do czynienia z całkowitą centralizacją ani też decentralizacją w czystej postaci, raczej z mieszanką jednego i drugiego elementu.

Kształtowanie polityki regionalnej wiąże się w głównej mierze z działaniami władz centralnych, które dość skutecznie realizują kontrolę procesów

społecznych poprzez odgórne podejście. Znajduje to odzwierciedlenie w wyznaczaniu celów, formułowaniu planów rozwoju, definiowaniu instrumentów i sposobów realizacji polityki regionalnej. Służą temu ustanawiane przez KPCh priorytety ideowe, mające skupiać uwagę na kluczowych dla Państwa Środka zagadnieniach. Za pomocą planowania centralnego państwo nie tylko ingeruje w mechanizmy rynkowe, ale jest woluntarystycznym organizatorem przestrzeni gospodarczej wobec sił podaży i popytu.

Istotnym punktem rozważań na temat polityki regionalnej Chin jest jej adaptacyjność wobec wyzwań stojących przed całym krajem, jak i poszczególnymi regionami. Analizując ewolucję polityki regionalnej, a w szczególności centralne planowanie regionalne, należy zaznaczyć, że przed otwarciem się Chin na świat pod koniec lat 70. XX wieku omawiana tutaj polityka miała przede wszystkim wspierać budownictwo gospodarcze (uprzemysłowienie kraju). ChRL od lat 90. XX wieku wpłynęła na transformację zarządzania przestrzennego. Można wskazać na 3 wymiary owej transformacji. Po pierwsze, w większym stopniu zaczęto uwzględniać mechanizmy rynkowe jako element transformacji planowania terytorialnego. Wraz z ewolucją systemu gospodarki rynkowej wpływ rynku na alokację zasobów stał się bardziej znaczący, a tym samym wzrósł w odniesieniu do planowania regionalnego. Po drugie, przedmiotem zainteresowania nadal była fizyczna przestrzeń, regionalna lub miejska. Tymczasem w planowaniu dużego znaczenia nabierały zadania związane z tworzeniem środowiska na rzecz rozwoju, np. specjalne strefy ekonomiczne, systemy urbanizacyjne, aglomeracje, integracja obszarów wiejskich. Nie ulega wątpliwości, iż strategia równoważenia rozwoju obszarów miejskich i wiejskich nadała nowe znaczenie planowaniu regionalnemu. Integracja miasta i wsi stała się nie tylko podstawowym celem badań nad planowaniem regionalnym, ale także kluczowym celem rządu w regulowaniu i kontrolowaniu rozwoju regionalnego. Po trzecie, zmiany uległy także cele planowania regionalnego z prostego wspierania rozwoju w kierunku rozwoju skoordynowanego społecznie, gospodarczo i środowiskowo. Realizacja powyższego, w świetle podnoszonej w Chinach koncepcji naukowego rozwoju, niewątpliwie wymaga zaangażowania większego wysiłku w procesy koordynacji rozwoju regionalnego. Na podstawie analizy planowania centralnego można stwierdzić, iż oczekiwana adaptacyjność ma miejsce w większości postanowień Planów Pięcioletnich: trafnie definiowano wyzwania oraz ogólne cele rozwojowe Państwa Środka.

Sytuacja przedstawia się nieco odmiennie, jeśli analizować wdrażanie konkretnych strategii makroregionalnych, przypomnijmy: formułowanych na poziomie centralnym. Przykładem może być strategia WDS, której pojawianie się było odpowiedzią na drastyczne zapóźnienie cywilizacyjne 12 zachodnich prowincji. Tutaj proces formułowania strategii, a następnie jej wdrażania odzwierciedla partyjne i biurokratyczne procedury podejmowania decyzji, poczynawszy od ustalenia głównych priorytetów przez członków Biura Politycznego

KPCh przez wdrażanie na poziomie centralnym przez Radę Państwową aż po konsultacje międzyresortowe. Faktyczna implementacja spoczywa na barkach właściwych ministerstw czy Grupy Wiodącej Rozwoju Regionu Zachodniego, czyli ciała konsultacyjnego złożonego z przedstawicieli instytucji centralnych. Podejmowanie takich działań stanowi wyzwanie ze względu na fakt, że konieczna jest w tej sytuacji współpraca o charakterze sieciowym, aby zapewnić odpowiedni poziom koordynacji. Odgórne podejście właściwie we wszystkich analizowanych strategiach stanowi wyzwanie dla wdrażania rozwiązań na poziomie lokalnym. Dowodem jest całe spektrum postaw władz subnarodowych: od akceptacji przez klientelizm po lokalny opór. Ten ostatni wiąże się ze zjawiskiem konieczności wdrażania centralnych planów kosztem potrzeb lokalnych społeczności. Należy więc potwierdzić, iż w stosunku do wdrażania centralnie planowanych programów rozwoju, które odnoszą się do planów makroregionalnych, adaptacyjność podejmowanych działań występuje jedynie częściowo w wymiarze strategicznym, a w najmniejszym stopniu w konkretnych podejmowanych działaniach (*de facto* inwestycjach). O ile generalna polityka regionalna na poziomie centralnym odpowiada na wyzwania gospodarcze Państwa Środka, o tyle na poziomie lokalnym jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia, głównie w kontekście zwiększenia uprawnień władz lokalnych do kierunków wydatkowania środków w ramach programów makroregionalnych. Do tego należy dodać, iż bagatelizuje się problemy społeczne kosztem traktowanych jak święty Graal inwestycji infrastrukturalnych, które w założeniu mają stanowić remedium na każdy rodzaj zapóźnienia cywilizacyjnego i wynikających zeń konsekwencji. W konfrontacji interesów centralnych i lokalnych te pierwsze, mimo wielu gier podejmowanych przez władze lokalne, wygrywają (hipoteza 5).

W kontekście adaptacyjności wypada także ocenić najczęściej stosowane instrumenty polityki regionalnej. Otóż inwestycje publiczne, specjalne strefy ekonomiczne, bezpośrednie inwestycje zagraniczne czy klastry stanowią repertuar zarówno ogólnej polityki gospodarczej, jak i w węższym ujęciu polityki regionalnej. W tym kontekście ich stosowanie niewątpliwie przyczyniło się do stale wysokiego wzrostu gospodarczego kraju jako całości. Jednak ich ocena z perspektywy regionalnej nie może już być tak jednoznacznie pozytywna. Jest tak, ponieważ zastosowanie danego instrumentu w jednym regionie nie oznacza, iż pojawiają się analogiczne pozytywne skutki w innym, w którym będzie on wykorzystywany. Spoglądając z perspektywy ostatnich 4 dekad, użycie tych narzędzi w taki sposób, aby w pierwszej kolejności pobudzić rozwój wschodnich regionów przybrzeżnych, doprowadziło do analizowanych w tej książce dysproporcji rozwojowych, a co za tym idzie – do pewnych problemów. O ile dysproporcje te były zrozumiałe na początkowym etapie transformacji gospodarczej Państwa Środka, o tyle nie powinny stanowić krajobrazu gospodarczego chińskich regionów, wystawionych na spotęgowanie efektów koncentracji i dekoncentracji – koncentracji wytwórczości i usług głównie na obszarze

provincji wschodnich, a dekoncentracji w prowincjach centralnych i zachodnich Chin. Jedynie dla przykładu można wskazać na lokalizację BIZ do końca lat 90. XX wieku w regionach wschodnich, przy jednocześnie bardzo niskim ich napływie do regionów centralnych i zachodnich. Niemal we wszystkich przypadkach wymienianych wyżej instrumentów to preferencyjna polityka państwa była powodem wzrostu dysproporcji. Ostatnie lata to deklaratywna próba wyrównywania dysproporcji rozwojowych, jednak skuteczność tych rozwiązań nie jest przesądzona.

Ostatnie pytanie badawcze odnosi się do tego, na ile implementacja polityki regionalnej stanowi proces, w którym jest miejsce na refleksyjność i uczenie się w zakresie jej przedmiotu, tj. rozwoju regionalnego. Jaka wreszcie jest rola tych elementów w świetle osiągniętych rezultatów polityki regionalnej. Zwiększaniu efektywności wdrażania polityk publicznych w Chinach towarzyszą różnorodne działania, które stanowią pochodną specyfiki funkcjonowania systemu politycznego tego kraju – począwszy od centralnych mechanizmów komunikacji politycznej przez ustalanie i dostosowywanie priorytetów politycznych po wprowadzanie nowych działań i polityk. Tutaj istotną rolę pełnią eksperymenty podejmowane na poziomie lokalnym. Eksperymentowanie w procesie kształtowania polityki regionalnej może zaskakiwać w kontekście głównych cech autorytarnego systemu politycznego, w którym na czoło wysuwają się hierarchia i centralizacja. Okazuje się, iż system ten ma skłonność do uwzględniania także pobocznych celów organizacyjnych, artykułowanych przez różne podmioty, np. krajowe agencje, regiony (tzw. autorytaryzm fragmentaryczny). Jak zostało wyżej wspomniane, ostateczne rozstrzygnięcia w zakresie polityki regionalnej stanowią wynik stopniowych biurokratycznych negocjacji. Owa fragmentacja procesu kształtowania polityki regionalnej pozwala w pewnych okolicznościach na większy pluralizm rozwiązań. W ten sposób dochodzi do zwiększenia różnorodności interesariuszy, którzy chcą wpływać na proces ustalania agendy, formułowania czy podejmowania decyzji w zakresie rozwoju. Daje tym samym szansę na zaangażowanie się większej liczbie podmiotów, a przez to zwiększa się refleksyjność systemu.

Jednym ze sposobów zwiększania refleksyjności w procesie kształtowania polityki regionalnej jest eksperymentowanie, którego rola sprowadza się do wypróbowywania nowych rozwiązań problemów publicznych na poziomie lokalnym, a następnie przenoszenia tych, które okażą się skuteczne, na poziom krajowy. Ustalono, iż szczególnie istotne dla polityki regionalnej jest eksperymentowanie w 2 wymiarach, tj. testowania poszczególnych rozwiązań oraz wypracowywania nowych wariantów strategicznych. Uczestnictwo w projektach pilotażowych daje władzom lokalnym większą swobodę decyzyjną, przez co często są one zainteresowane uczestnictwem w omawianym procesie. Niejednokrotnie eksperymenty prowadzą do wygenerowania rozwiązań o charakterze innowacyjnym, także w sferze zarządzania publicznego. Zidentyfikowane studia przypadków wskazują, iż opracowywane rozwiązania stanowią nie tyle

przełomowe innowacje organizacyjne, ile konkretne uproszczenia i ułatwienia. Stanowią one do pewnego stopnia nową jakość na tle dotychczas stosowanych praktyk. Jednocześnie eksperymentowanie w sposób ograniczony skutkuje zwiększeniem swobody działania na poziomie lokalnym (w rozumieniu trwałej decentralizacji). W dłuższej perspektywie traktowane jako standardowa praktyka administracyjna, może ono stracić na znaczeniu w formułowaniu rozwiązań modelowych, a tym samym na adaptacyjności.

Innym aspektem refleksyjności i uczenia się w procesie implementacji polityki regionalnej jest system oceny kadrowej, którego główną cechą stanowi niwelowanie luki implementacyjnej. Przegląd zasad i kryteriów wskazał, iż zasady oceny nie uwzględniają celów i determinantów rozwoju regionalnego w sposób optymalny. Z tej perspektywy system ten przynosi nieoczekiwane efekty. Centralnemu nadzorowi nakładanemu na jednostki niższego rzędu towarzyszą lokalne działania adaptacyjne w postaci podejmowania różnego rodzaju gier, których celem jest wykazanie realizacji ogólnie ustalonych celów. Zidentyfikowane działania mają wspólny mianownik: otóż lokalne kadry tam, gdzie nie są zainteresowane wdrażaniem z perspektywy lokalnej nieracjonalnych celów, działają tak, aby przetrwać lub wyróżnić się w ocenie wyników administracji. Do tego brak powszechnie stosowanych w procesie osądu interwencji publicznych ewaluacji czyni z polityki regionalnej Chin działanie publiczne jedynie częściowo refleksyjne (hipoteza 6).

Na podstawie badania działań chińskich władz w celu pobudzenia konkurencyjności regionów słabiej rozwiniętych można stwierdzić, że ich efekty wyrównywania dysproporcji rozwojowych są umiarkowane, podobnie jak budowanie trwałych mechanizmów konkurencyjności w regionach słabiej rozwiniętych. W gruncie rzeczy nie przyczyniły się one jednoznacznie do zmniejszenia przepaści między zachodem a wschodem, a raczej do przywrócenia równowagi rozwojowej słabiej rozwiniętych makroregionów. Towarzyszące im hasła programowe, takie jak „wielki rozwój” zachodniego makroregionu, zapewne nie ziszczą się w krótkim czasie, ale odzwierciedlają nośność polityczną tematu walki z nierównościami rozwojowymi. Mimo ograniczonej skuteczności takie zapowiedzi należy ocenić pozytywnie, gdyż dają szansę (ale nie gwarancje) na dalsze ulepszanie polityki rozwoju regionalnego. Jeśli uznać, że podstawowy dylemat omawianej tutaj polityki brzmi: równość czy wydajność, to żaden z tych elementów nie zyskuje jednoznacznej przewagi w odniesieniu do praktycznej polityki regionalnej Państwa Środka. Spoglądając w przyszłość, jedno jest pewne: niwelowanie dysproporcji rozwoju regionalnego w Chinach będzie stanowić połączenie działań polityki prorynkowej oraz polityki prointerwencyjnej. Utrzymywane zatem będą pozostałości modelu gospodarki centralnie planowanej, po to by zapewnić dobra publiczne, wsparcie przemysłu i rozwijanie infrastruktury na odpowiednim poziomie.

Bibliografia

Materiały źródłowe

- Ankang shi renmin zhengfu bangongshi guanyu yinfa 2019 nian baozhuang yinyong shui chanye fazhan gongzuo shishi fāngan de tong* (安康市人民政府办公室关于印发2019年包装饮用水产业发展工作实施方案的通), <http://www.ankang.gov.cn/Content-175443.html>.
- Ankang shi renmin zhengfu bangongshi guanyu yinfa ankang shi shenru shishi guoqi guozi gaige gongjian jiakuai tujdong gao zhiliang fazhan san nian xingdong fāngan (2018–2020 nian) de tong* (安康市人民政府办公室关于印发安康市深入实施国企改革攻坚加快推动高质量发展三年行动方案[2018–2020年]的通), <http://www.ankang.gov.cn/Content-164371.html>.
- Annual Report 2012, Ping An Insurance. 2012, <https://www1.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2013/0327/lt201303271176.pdf>.
- Annual Report 2019. Ping An Insurance. 2020, http://www.pingan.cn/app_upload/images/info/upload/a74ffb10-16be-4415-b9b3-a365225049fe.pdf.
- Beijing Municipal Commission of Planning and Natural Resources, http://english.beijing.gov.cn/government/departments/202006/t20200627_1932942.html.
- Chengdu shi huanjing baohu “shisanwu” guihua* (成都市环境保护“十三五”规划), <http://gk.chengdu.gov.cn/govInfo/detail.action?id=1637357&tn=2>.
- Chengdu shi renmin zhengfu guanyu yinfa chengdu shi rongru “yidai yilu” jianshe san nian xingdong jihua (2019–2021 nian) de tongzhi* (成都市人民政府关于印发成都市融入“一带一路”建设三年行动计划 [2019–2021年] 的通知), <http://gk.chengdu.gov.cn/uploadfiles/070354020302/2019110615402415.docx>.
- China Overtakes the US as the World's Largest Economy, <https://www.iimk.ac.in/libportal/reports/China-Overtakes-US-Worlds-Largest-Economy-White-Paper-Euromonitor-Report.pdf>.
- China Statistics Press, China Statistical Yearbook 2019.
- Constitution of The Communist Party of China Revised and adopted at the 19th National Congress of the Communist Party of China on October 24, 2017, http://www.xinhuanet.com/english/download/Constitution_of_the_Communist_Party_of_China.pdf.

- Constitution of the People's Republic of China (full text after amendment on March 14, 2004), http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm.
- Dazao fa zhongguo liangli mingpian fazhi guojia, fazhi zhengfu, fazhi shehui yiti jianshe (打造法中国亮丽名片 法治国家、法治政府、法治社会一体建设) z 5 listopada 2020 roku, http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/15/content_5561619.htm.
- Dongbei diqu zhenxing guihua (东北地区振兴规划), http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/20/content_721632.htm.
- Guanyu chengdu shi chengshi guidao jiaotong di si qi jianshe guihua (2019–2024 nian) (关于成都市城市轨道交通第四期建设规划 [2019–2024年], <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16259>.
- Guanyu shanghai shi chengshi guidao jiaotong di san qi jianshe guihua (2018~2023 nian) de pifu (fa gai jichu [2018] 1831 hao) (关于上海市城市轨道交通第三期建设规划 [2018~2023年] 的批复(发改基础 [2018] 1831号), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=15942>.
- Guanyu shishi jiangsu sheng yiwu jiaoyu kecheng shezhi shiyan fangan luoshi zhong xiaoxue zonghe shijian huodong kecheng keshi de zhidao yijian (关于实施江苏省义务教育课程设置实验方案落实中小学综合实践活动课程课时的指导意见), 31 sierpnia 2018 roku, <http://www.yangzhou.gov.cn/yangzhou/bmwj/201808/b4b2e9ec3b34436a87faa6038a879698.shtml>.
- Guanyu tiao zheng nanchang shi chengshi guidao jiaotong di er qi jianshe guihua fangan de pifu (关于调整南昌市城市轨道交通第二期建设规划方案的批复(发改基础), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=17547>.
- Guanyu wuhan shi chengshi guidao jiaotong di si qi jianshe guihua (2019–2024 nian) de pifu (fa gai jichu [2018] 1915 hao) zhengfu xinxi gongkai zhengwu gongkai-guojia fazhan gaige wei (关于武汉市城市轨道交通第四期建设规划[2019–2024年]的批复[发改基础 {2018} 1915号] 政府信息公开 政务公开-国家发展改革委), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16071>.
- Guanyu yanxu xibu da kaifa qiye suodeshui zhengce de gonggao (关于延续西部大开发企业所得税政策的公告), http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/28/content_5506990.htm.
- Guanyu yinfa “di reneng kaifa liyong “shisanwu” guihua” de tongzhi (关于印发《地热能开发利用“十三五”规划》的通知), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201702/t20170204_962227.html?code=&state=123 (dostę: 20.02.2021).
- Guanyu yinfa “jie shui xing shehui jianshe “shisanwu” guihua” de tongzhi (fa gai huan zi [2017] 128 hao) (关于印发《节水型社会建设“十三五”规划》的通知[发改环资 {2017} 128号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=407>.
- Guanyu yinfa “liangshi wuliu ye “shisanwu” fazhan guihua” de tongzhi (fa gai jin gmao [2017] 432 hao) (关于印发《粮食物流业“十三五”发展规划》的通知[发改经贸 {2017} 432号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=415>.

- Guanyu yinfa “quanguo haishui liyong “shisanwu” guihua” de tongzhi (fa gai huan zi [2016] 2764 hao) (关于印发《全国海水利用“十三五”规划》的通知[发改环资{2016} 2764号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=401>.
- Guanyu yinfa “quanguo nongcun jingji fazhan “shisanwu” guihua” de tongzhi (关于印发《全国农村经济发展“十三五”规划》的通知[发改农经]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=389>.
- Guanyu yinfa “quanguo nongcun zhaoqi fazhan “shisanwu” guihua” de tongzhi (fa gai nong jing [2017] 178 hao) (关于印发《全国农村沼气发展“十三五”规划》的通知[发改农经 {2017} 178号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=413>.
- Guanyu yinfa “shisanwu” quanguo chengzhen shenghuo lese wu hai hua chuli sheshi jianshe guihua” de tongzhi (fa gai huan zi [2016] 2851 hao) (关于印发《“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》的通知[发改环资 {2016} 2851号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=409>.
- Guanyu yinfa “shisanwu” quanguo chengzhen wushui chuli ji zaisheng liyong sheshi jianshe guihua de tongzhi (fa gai huan zi [2016] 2849 hao) (关于印发《“全国城镇污水处理及再生利用设施建设规划》的通知(发改环资》的通知[发改环资 {2016} 2849号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=408>.
- Guanyu yinfa “shisanwu” shengwu chanye fazhan guihua de tongzhi (fa gai gao ji [2016] 2665 hao) (关于印发《“十三五”生物产业发展规划》的通知[发改高技 {2016} 2665号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=404>.
- Guanyu yinfa “tielu “shisanwu” fazhan guihua” de tongzhi (fa gai jichu [2017] 1996 hao) (关于印发《铁路“十三五”发展规划》的通知[发改基础 {2017} 1996号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=430>.
- Guanyu yinfa changjiang sanjiaozhau chengshi qun fazhan guihua de tongzhi (关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=358>.
- Guanyu yinfa cujin zhongbu diqu jueqi “shisanwu” guihua de tongzhi (fa gai diqu (2016) 2664 hao) (关于印发促进中部地区崛起“十三五”规划的通知[发改地区 {2016} 2664号]), [w:] <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=399>.
- Guanyu yinfa danjiangkou ku qu ji shangyou shui wuran fangzhi hi shuitu baochi “shisanwu” guihua de tongzhi (fa gai diqu [2017] 1002 hao) (关于印发丹江口库区及上游水污染防治和水土保持“十三五”规划的通知[发改地区{2017} 1002号]), [w] <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=14169>.
- Guanyu yinfa guojia zhongda keji jichu sheshi jianshe “shisanwu” guihua de tongzhi (fa gai gao ji [2016] 2736 hao) (关于印发国家重大科技基础设施建设“十三五”规划的通知[发改高技 {2016} 2736号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=403>.
- Guanyu yinfa nengyuan fazhan “shisanwu” guihua de tongzhi (fa gai nengyuan (2016) 2744 hao) (关于印发能源发展“十三五”规划的通知[发改能源{2016} 2744号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=405>.

- Guanyu yinfa quanguo "shisanwu" yi di fupin banqian guihua de tongzhi (fa gai diqu (2016) 2022 hao)* (关于印发全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的通知[发改地区{2016}2022号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=387>.
- Guanyu yinfa quanguo qixiang fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi qi fa (2016) 62 hao)* (关于印发全国气象发展“十三五”规划的通知[气发{2016}62号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=373>.
- Guanyu yinfa shiyou tianranqi fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai nengyuan [2016] 2743 hao)* (关于印发石油天然气发展“十三五”规划的通知[发改能源{2016} 2743号]) <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=406>.
- Guanyu yinfa tianjin binhai xinqu zonghe peitao gaige shiyan zongti fangan de tongzhi* (关于印发天津滨海新区综合配套改革试验总体方案的通知), <https://www.dongjiang.gov.cn/contents/26/4367.html>.
- Guanyu yinfa xibu da kaifa "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai xibu (2017)89 hao)* (关于印发西部大开发“十三五”规划的通知[发改西部{2017}89号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=410>.
- Guanyu yinfameitan gongye fazhan "shisanwu" guihua de tongzhi (fa gai nengyuan [2016] 2714 hao)* (关于印发煤炭工业发展“十三五”规划的通知[发改能源{2016} 2714号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=400>.
- Guanyu yue gangao da wan qu cheng ji tielu jianshe guihua de pifu* (关于粤港澳大湾区城际铁路建设规划的批复), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=17203>.
- Guo wei (郭巍): Guanche xin fazhan linian, tuidong gao zhiliang fazhan* (贯彻新发展理念, 推动高质量发展,) https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwh-fz/202101/t20210121_1265442.html.
- Guojia fazhan gaige wei bumen jueguan (2019 niandu)* (国家发展改革委部门决算[2019年度]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=17169>.
- Guojia fazhan gaige wei guanyu jiangsu sheng yanjiang chengshi qun cheng ji tielu jianshe guihua (2019–2025 nian) de pi* (国家发展改革委关于江苏省沿江城市群城际铁路 建设规划 [2019–2025年] 的批), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16070>.
- Guojia fazhan gaige wei guanyu yinfa changjiang sanjiaozhou diqu quyu guihua de tongzhi* (国家发展改革委关于印发 长江三角洲地区区域规划的通知), http://www.gov.cn/zwgk/2010-06/22/content_1633868.htm.
- Guojia fazhan gaige wei guanyu yinfa xibu da kaifa "shisanwu" guihua de tongzhi fa gai xibu [2017] 89 hao* (国家发展改革委关于印发 西部大开发“十三五”规划的通知 发改西部[2017] 89号), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=410>.
- Guojia fazhan gaige wei zhufang chengxiang jianshe bu guanyu yinfa beibu wan chengshi qun fazhan guihua de tongzhi* (国家发展改革委 住房城乡建设部 关于 印发北部湾城市群发展规划的通知), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=414>.

- Guojia ji wei, guowuyuan xibu kaifa ban guanyu yinfa "shiwu" xibu kaifa zongti guihua de tongzhi* (国家计委、国务院西部开发办关于印发“十五”西部开发总体规划的通知), http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62545.htm.
- Guowuyuan bangong ting guanyu quanmian tuijin jiceng zhengwu gongkai biao zhunhua guifanhua gongzuo de zhidao yijian guo ban fa* (国务院办公厅关于全面推进基层政务公开标准化规范化工作的指导意见 国办发), http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/08/content_5467526.htm.
- Guowuyuan bangong ting guanyu tiaozheng guowuyuan xibu diqu kaifa lingdao xiaozu zucheng ren yuan de tongzhi* (国务院办公厅关于调整国务院西部地区开发领导小组组成人员的通知), 21 lipca 2018, http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/01/content_5310975.htm.
- Guowuyuan guanyu chengli guowuyuan xibu diqu kaifa lingdao xiaozu de jue ding* (国务院关于成立国务院西部地区开发领导小组的决定), http://www.law-lib.com/law/law_view1.asp?id=15782.
- Guowuyuan guānyu cujin zhongbu diqu jueqi "shisanwu" guihua de pifu* (国务院关于促进中部地区崛起“十三五”规划的批复), http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/23/content_5151840.htm.
- Guowuyuan guanyu jiaqiang guomin jingji he shehui fazhan guihua bianzhi gongzuo de ruogan yijian* (国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见), http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/26/content_84417.htm.
- Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shierwu" guihua de pfui guo han [2012] 8 hao* (国务院关于西部大开发“十二五”规划的批复 国函 [2012] 8号), http://www.gov.cn/zwgk/2012-02/21/content_2072227.htm.
- Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shierwu" guihua de pi* (国务院关于西部大开发“十二五”规划的批), http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2076107.htm.
- Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shisanwu" guihua de pifu* (国务院关于西部大开发“十三五”规划的批复), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/fileread.jsp?id=254>.
- Guowuyuan guanyu xibu da kaifa "shiyiwu" guihua de pifu* (国务院关于西部大开发“十一五”规划的批复), http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_549035.htm.
- Guowuyuan guanyu yinfa zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi* (国务院关于印发中国[湖北]自由贸易试验区总体方案的通知), http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content_5182299.htm,
- Guowuyuan guanyu yinfa zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi* (国务院关于印发中国[湖北]自由贸易试验区总体方案的通知), http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=075ecd80219ce5a0bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0.
- Haishang sichou zhi lu bei qidian zai qihang qingdao zheng qiangzhan xian ji* (海上丝绸之路北起点“再起航 青岛正抢占先机”), <http://m.dzwww.com/d/news/12081232.html>.

- Hu yue shisiwu guihua* “zouxiang quanqiu”, *zhongguo chengshi li “shijie ji” you duo yuan* (沪粤十四五规划“走向全球”, 中国城市离“世界级”有多远), https://m.thepaper.cn/baijiahao_10856159.
- Hubei yi huo pi quanguo di san pi zi mao qu yongbao zi mao qu gaige gaodi zai chufa* (湖北已获批全国第三批自贸区 拥抱自贸区改革高地再出发), http://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/201609/t20160926_900568.shtml.
- Hubei zi mao shiyan qu: Gaoduan chanya gouzhu fazhan xin shineng* (湖北自贸试验区: 高端产业构筑发展新势能), http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/22/content_5342600.htm?_zbs_baidu_bk.
- Jiaotong yunshu bu bangong ting guanyu yinfa “jiaqiang he guifan jiaotong yunshu shi zhong shihou jianguan san nian xingdong fangann (2021–2023 nian)” de tongzhi* (交通运输部办公厅关于印发《加强和规范交通运输事中事后监管三年行动方案 [2021–2023年]》的通知), http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/fgs/202102/t20210225_3528126.html.
- Luse chanye shifan jidi mingdan* (绿色产业示范基地名单), <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202101/P020210108597098679981.pdf>.
- National Bureau of Statistics of China, 2021, <https://data.stats.gov.cn/english/easy-query.htm?cn=E0103>.
- National Bureau of Statistics of China, *China Statistical Yearbook 2018*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2018/indexeh.htm>.
- National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 28 marca 2015 roku, <http://cb.mofcom.gov.cn/article/ydyl/201504/20150400930895.shtml>.
- OECD, *OECD Economic Surveys: China 2019*, OECD Publishing, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en.
- OECD/UCLG, *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings*, 2019.
- Qu qing jieshao* (区情介绍), <http://www.tjbh.gov.cn/channels/6254.html>.
- Quanguo haiyang jingji fazhan “shisanwu” guihua* (全国海洋经济发展 “十三五” 规划), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=419>.
- Quanguo zhongyao shengtai xitong baohu he xiufu zhongda gongcheng zongti guihua (2021–2035 nian)* (全国重要生态系统保护和修复重大工程 总体规划 [2021–2035 年]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/fileread.jsp?id=3443>.
- Shangwu bu guanyu zhichi zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu jiakuai fazhan ruogan cuoshi de tongzhi* (商务部关于支持中国[湖北]自由贸易试验区加快发展若干措施的通知), http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=40fadadb43e5f6d4bdfb&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0.
- Shanxi sheng “shisanwu” huanjing baohu guihua* (陕西省“十三五”环境保护规划), http://www.shaanxi.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/ghxx/sswgh/gmjsh-fzgh_2438/201703/t20170320_1662133.html.

- Shanxi sheng "shisanwu" tiyu shiye fazhan guihua* (陕西省“十三五”体育事业发展规划), http://www.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/ghxx/sswgh/gmjhhsh-fzgh_2438/201703/t20170321_1662249.html.
- Sheng fazhan gaige wei guanyu yinfa hubei sheng 2018 nian sheng ji zhongdian jianshe jihua de tongzhi* (省(发展改革委关于印发湖北省2018年省级重点建设计划的通知), http://fgw.hubei.gov.cn/fbjd/xxgkml/zdjsxm/zdjsxm/qd/201802/t20180209_1012460.shtml.
- Sheng zheng qiang sichou zhi lu he haishang sichou zhi lu jianshe jiyu* (省争抢丝绸之路之路和海上丝绸之路建设机遇), <https://business.sohu.com/20140214/n394972816.shtml>.
- Shi fazhan gaige wei guanyu bianzhi 2021 nian shi ji zhengfu touzi jihua he 2021–2023 nian gundong touzi jihua de tongzhi* (市发展改革委关于编制2021年市级政府投资计划和2021–2023年滚动投资计划的通知), http://fgw.wuhan.gov.cn/zfxxgk/zfxxgk_4/czzj/czzxzj/202009/t20200914_1477160.html.
- Shi renmin zhengfu guanyu yinfa wuhan shi tuijin zhizao ye yu hulianwang ronghe fazhan xingdong jihua (2016–2020 nian) de tongzhi* (市人民政府关于印发武汉市推进制造业与互联网融合发展行动计划[2016–2020年]的通知), http://www.wuhan.gov.cn/zwgk/xxgk/zfwj/gfxwj/202003/t20200316_973261.shtml.
- State Council, *Opinions of the State Council on Reforming and Improving the System of Transfer Payment Made by the Central Government to Local Governments*, 27 grudnia 2014, <http://lawinfochina.com/display.aspx?id=26568&lib=law>.
- The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China (2016–2020), ogłoszony 7 grudnia 2016 roku, https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf.
- The Civil Servant Law of the People's Republic of China, 2005, <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462>.
- The Practice of the “One Country, Two Systems” Policy in the Hong Kong Special Administrative Region, <http://ls.chineseembassy.org/eng/ci/t1164027.htm>.
- The State Council The People's Republic of China, The National Medium- and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006–2020), Beijing 2006, https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/China_2006.pdf.
- The World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, *2019 Edition of the World Observatory of Subnational Finance and Investment, Country Profiles*, http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf.
- Three-year Action Plan for Protecting Beijing's Blue Skies, http://english.beijing.gov.cn/government/lawsandpolicies/202007/t20200723_1957181.html.
- Tianjin tuijin binhai xinqu zonghe peitao gaige shiyan zongti fangan shishi* (天津推进滨海新区综合配套改革试验总体方案实施), http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/01/content_1164813.htm.

- World Bank, Development Research Center of China's State Council, *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington 2012.
- World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, SNG *expenditure by type, % of GDP*, <https://www1.compareyourcountry.org/subnational-government-finance-and-investment/en/1/all/default>.
- Xiangxi zhou zhengfu jiu "shisiwu" guihua xiang shehui gejie zhengji jianyi (湘西州政府就“十四五”规划向社会各界征集建议), <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683606824586557998&wfr=spider&for=pc>.
- Xibu da kaifa "shierwu" guihua guojia fazhan he gaige weiyuanhui er ling yier nian er yue (西部大开发“十二五”规划 国家发展和改革委员会二〇一二年二月), http://guoqing.china.com.cn/zwxx/2012-02/21/content_24691623.htm.
- Yu yinfa "yanrong diqu shi mo hua zonghe zhili gongcheng "shisanwu" jianshe guihua" de tongzhi (fa gai nong jing [2016] 624 hao) (于印发《岩溶地区石漠化综合治理工程“十三五”建设规划》的通知[发改农经{2016}624号]), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=353>.
- Zhengfu gongzuo baogao (政府工作报告) 政府工作报告), http://www.gov.cn/ztl/2006-03/15/content_227782.htm.
- Zhengfu xinxi gongkai zhinan (政府信息公开指南), <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/default.jsp>.
- Zhichi zhongguo (hubei) ziyou maoyi shiyan qu shenhua gaige chuangxin ruogan cuoshi de tongzhi (支持中国[湖北]自由贸易试验区 深化改革创新若干措施的通知), http://www.wehdz.gov.cn/zmq/zcfg_22854/pqzcfg/202102/t20210209_1633195.shtml.
- Zhineng peizhi he nei she jigou (职能配置与内设机构), <https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/bnpz/>.
- Zhonggong zhongyang bangong ting yinfa "dang zheng lingdao ganbu kaohe gongzuo tiaoli" (中共中央办公厅印发《党政领导干部考核工作条例》), kwiecień 2019, <http://www.12371.cn/2019/04/21/ARTI1555845144645728.shtml>.
- Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wu nian jihua de jianyi (中共中央关于制定国民经济和社会发展规划第十个五年计划的建议), http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60538.htm.
- Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu jianli jianquan chengxiang ronghe fazhan tizhi jizhi he zhengce tixi de yijian (中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见), http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.
- Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu xin shidai tuijin xibu da kaifa xingcheng xin geju de zhidao yijian (中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见), http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/17/content_5512456.htm.
- Zhonggong zhongyang yinfa "fazhi zhongguo jianshe guihua (2020–2025 nian) (中共中央印发《法治中国建设规划[2020–2025年]》 z 10 stycznia 2021 roku, http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm.

- Zhongguo gongchandang di shijiu jie zhongyang weiyuanhui di wu ci quanti huiyi gongbao* (中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报), http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm.
- Zhongguo guojia tongji ju, Zhonghua renmin gongheguo 2019 nian guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao* (中国国家统计局, 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报), http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.
- Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wu nian jihua gangyao* (中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要), http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-03/19/content_5134505.htm.
- Zhonghua renmin gongheguo tongji fa* (中华人民共和国统计法), http://www.stats.gov.cn/zjtj/tjfg/tjfl/200906/t20090629_8791.html.
- Zhujiang sanjiaozhou diqu gaige fazhan guihua gangyao (2008–2020)* (珠江三角洲地区改革发展规划纲要[2008–2020]), <http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/52/9/Document/1057059/1057059.htm>.
- Zhuoli tuidong chanye youhua shengji, shiti jingji jiju xiaoying chixu zengqiang* (着力推动产业优化升级, 实体经济集聚效应持续增强), <http://www.tjbh.gov.cn/channels/6256.html>.

Monografie i prace zbiorowe

- Acemoglu Daron, Robinson A. James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London 2012.
- Ahlers L. Anna, *Rural policy implementation in contemporary China: New socialist countryside*, New York 2014.
- Ahlers L. Anna, Heberer Thomas, Schubert Gunter, *The critical role of local governance China's political system*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019.
- Ahlers L. Anna, Schubert Gunter, *Local cadre elites and policy implementation in contemporary China*, [w:] Yingjie Guo (red.), *Local Elites in Post-Mao China*, London 2018.
- Ahmad Ehtisham, *Governance models and policy framework: Some Chinese perspectives*, [w:] Yu Jianxing, Guo Sujian (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019.
- Altshuler Alan, *Bureaucratic innovation, democratic accountability, and political incentives*, [w:] Alan Altshuler, Robert Behn (red.), *Innovation in American Government*, Washington 1997.
- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003.
- Bankowicz Marek, *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki, t. 2: Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020.
- Bodde Derk, Morris Clarence, *Law in Imperial China: Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases*, Cambridge 1973.

- Bogusz Michał, Jakubowski Jakub, *Komunistyczna Partia Chin i jej państwo. Konserwatywny zwrot Xi Jinpinga*, Warszawa 2019.
- Braudel Fernand, *Historia i trwanie*, Warszawa 1999.
- Bremmer Ian, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, London 2010.
- Bröcker Johan, Rietveld Petit, *Infrastructure and regional development*, [w:] Roberta Capello, Peter Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham–Northampton 2010.
- Brødsgaard Erik Kjeld, Gang Chen, *Public sector reform in China: who is losing out?*, [w:] Kjeld Erik Brødsgaard (red.), *Globalization and Public Sector Reform in China*, Oxon–New York 2014.
- Bruno Latour, *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge 1987.
- Cai Fang, *The formation and evolution of China's migrant labor policy*, [w:] Xibao Zhang, Shenggen Fan, Arjan de Haan (red.), *Narratives of Chinese Reforms: How Does China Cross the River?*, Singapore 2010.
- Capano Gillberto, Howlett Michael, Ramesh M., *Varieties of Governance. Dynamics, Strategies, Capacities*, London 2015.
- Castells Manuel, *Spółczesność sieci*, przeł. Janusz Stawiński, Sebastian Szymański, Kamila Pawluś, Mirosława Marody, Warszawa 2008.
- Chan Henry, Lee Hing, *The One Belt One Road Initiative – who's going to pay for it?*, [w:] Tai Wei Lim, Wen Xin Lim, Henry Hing, Lee Chan, Katherine Hui-yi Tseng (red.), *China's One Belt One Road Initiative*, London 2016.
- Chan Lai-Ha, *Can China's Belt and Road Initiative build a peaceful regional order? Acquiescence resistance in South Asia*, [w:] Michael Clarke, Matthew Sussex, Nick Bisley (red.), *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*, Lanham–Boulder–New York–London 2020.
- Chandler A. John, *Public Policy and Private Interest: Ideas, Self-Interest and Ethics in Public Policy*, Oxon–New York 2017.
- Changhong Pei, Wen Zheng, *China's Outbound Foreign Direct Investment Promotion System*, Berlin–Heidelberg 2015.
- Chin T. Gregory, *The politics of China's Western Development Initiative*, [w:] Ding Lu, William Neilson (red.), *China's West Region Development: Domestic Strategies And Global Implications*, London 2004.
- Chołaj Henryk, *Chiny a świat. Współczesny chiński model ekonomiczny*, Warszawa 2014.
- Chou Bill, *Government and Policy-Making Reform in China: The Implications of Governing Capacity*, London–New York 2009.
- Cohen Daniel, *Prosperity słabości*, Katowice 2011.
- Dargas Marta, *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego*, Warszawa 2017.
- Dikun Xie, Ye Chen (red.), *Chinese Dream and Practice in Zhejiang – Culture*, Singapore 2019.

- Dorożyński Tomasz, *Rola polityki Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Łódź 2012.
- Douglas Zhihua Zeng, *How Do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development?*, [w:] Douglas Zhihua Zeng (red.), *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*, Washington 2010.
- Dunn William N., *Public Policy Analysis*, New York 2015.
- Drechsler Wolfgang, *Beyond the Western paradigm: Confucian public administration*, [w:] Sara Bice, Avery Poole, Helen Sullivan (red.), *Public Policy in the „Asian Century” Concepts, Cases and Futures*, London 2018.
- Economy Elizabeth, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, New York 2018.
- Feizhou Zhou, Mingzhi Tan, *Relationship between the Central Government and Local Governments of Contemporary China*, Singapore 2017.
- Gacek Łukasz, *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, gospodarka niskoemisyjna*, Kraków 2015.
- Garnaut Ross, Song Ligang, Fang Cai, *Reform and China's long-term growth and development*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang (red.), *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*, Canberra 2014.
- Gawlikowski Krzysztof, *Konfucjański model państwa w Chinach*, Warszawa 2009.
- Góralczyk Bogdan, *Wielki renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Warszawa 2018.
- Granaut Ross, *Mostly slow progress on the new model of growth*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang, Lauren Johnston (red.), *China's New Sources of Economic Growth*, t. 1: *Reform, Resources and Climate Change*, Acton 2016.
- Groenewold Nicolaas, Chen Anping, Lee Guoping, *Linkages Between China's Regions: Measurement and Policy*, Cheltenham–Northampton 2008.
- Grosse Tomasz Grzegorz, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004.
- Guo Qingwang, Jia Junxue, *Structural Reform in China's Regional Governments*, t. 1, Hong Kong 2013.
- Hagemann Christian, *EU Funds in the New Member States Party Politicization, Administrative Capacities, and Absorption Problems after Accession*, Cham 2019.
- Halpe Stefan, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York 2010.
- Hameed Shahul, *China's special economic zones*, [w:] Swaraj Prakash Gupta (red.), *China's Economic Reforms: The Role of Special Economic Zones and Economic and Technological Development Zones*, New Delhi 1996.
- Hansen Valerie, *The Silk Road: A New History*, Oxford 2015.
- Heberer Thomas, *Local cadres*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019.

- Heberer Thomas, *Pomiędzy kryzysem a szansą: nowe społeczne wyzwania ze szczególnym uwzględnieniem wiejskich Chin*, [w:] Karin Tomala (red.), *Chiny. Przemiany państwa i społeczeństwa w okresie reform 1978–2000*, Warszawa 2003.
- Heilmann Sebastian, *Economic governance: Authoritarian upgrading and innovative potential*, [w:] Joseph Fewsmith (red.), *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, Plymouth 2010.
- Heilmann Sebastian, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong 2018.
- Heilmann Sebastian, Perry J. Elizabeth, *Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China*, Cambridge 2011.
- Heywood Andrew, *Politologia*, przeł. Natalia Orłowska, Barbara Maliszewska, Marta Masojć, Warszawa 2009.
- Hongmei Zhang, Hai Zhu, *Study on the financial support system for development of small towns in western China*, [w:] Tai-Chee Wong, Sun Sheng Han, Hongmei Zhang (red.), *Population Mobility, Urban Planning and Management in China*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015.
- Howlet Michael, *Designing Public Policies: Principles and instruments*, London–New York 2011.
- Huang Yasheng, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, New York 2008.
- Jae Ho Chung, *Centrifugal Empire: Central–Local Relations in China*, New York 2016.
- Jankowiak Anna, *Chinese industrial clusters*, [w:] Bogusława Skulska, Anna Jankowiak (red.), *Innovation Sources of Economies in Eastern Asia*, Wrocław 2012.
- Jessop Bob, *The State Past, Present, Future*, Cambridge–Malden 2016.
- Jianping Li, Minrong Li, Yanjing Gao, Jianjian Li, Hongwen Su, Maoxing Huang, *China's Provincial Economic Competitiveness and Policy Outlook for the 13th Five-year Plan Period (2016–2020)*, Singapore 2018.
- Jianxing Yu, *Introduction: Local governance in China – past, present, and future*, [w:] Yu Jianxing, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019.
- Jones Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, California 1984.
- Jong de Sijbren, Oosterveld T. Willem, Roelen Michel, Klacansky Katharine, Silekaite Agne, Siebenga Rianne, *A Road to Riches or a Road to Ruin?: The Geo-economic Implications of China's New Silk Road*, Hague 2017.
- Ju Jiayan, *Regional Economic Policy and Regional Income Inequality in the People's Republic of China*, „Graduate Student Theses, Dissertations, & Professional Papers” 1998, nr 5148, https://scholarworks.umt.edu/etd/5148/?utm_source=scholarworks.umt.edu%2Fetd%2F5148&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.
- Kamiński Tomasz, *Sypiając ze smokiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Łódź 2015.
- Kennedy James John, *Rural China: Reform and resistance*, [w:] William A. Joseph (red.), *Politics in China: An Introduction*, Oxford 2019.

- Kingdon John, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York 1995.
- Kissinger Henry, *O Chinach*, przeł. Magdalena Komorowska, Wołowiec 2014.
- Klasik Andrzej, *Strategia konkurencyjna regionu*, [w:] Andrzej Klasik, Florian Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Katowice 2001.
- Kogut-Jaworska Magdalena, *Instrumenty pobudzania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych*, [w:] Adam Szewczyk, Magdalena Kogut-Jaworska, Magdalena Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Kołodko Grzegorz, *Czy Chiny zbawią świat?*, Warszawa 2018.
- Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric, Michael Hill, *Public Policy Analysis*, Bristol 2007.
- Kowalczyk Andrzej, Azja Wschodnia – polityka gospodarcza a wykorzystanie potencjału demograficznego i ekonomicznego, [w:] Jerzy Makowski (red.), *Geografia regionalna świata. Wielkie regiony*, Warszawa 2006.
- Kraft Michale E., Furlong Scott R., *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Los Angeles–London–New Dehli–Singapore 2015.
- Kurlantzick Joshua, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, New York 2016.
- Kwieciński Rafał, *Od „soft power” do „smart power” Chin*, [w:] Edward Haliżak, Rafał Ożarowski, Anna Wróbel (red.), *Liberalizm & neoliberalizm w badaniu polityki zagranicznej państwa i gospodarki światowej*, Warszawa 2016.
- Lardy R. Nicholas, *Economic Growth and Distribution in China*, Cambridge 1978.
- Lawrence V. Susan, Martin Michael F., *Understanding China's political system*, [w:] Camelia L. Jacoby (red.), *China's Political System Features, Institutions, and Leaders*, New York 2014.
- Liancheng He, Huiqin Yao, Zhangyong Xu, Lixiong Cai, Shuwei An, *Economic development in western China: A ten-year review*, [w:] Huiqin Yao, Zhangyong Xu (red.), *Redevelopment of Western China*, Singapore 2017.
- Liberska Barbara, *Działania Grupy G-20 na rzecz nowej globalnej architektury finansowej*, [w:] Barbara Liberska (red.), *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpiecznego sektora finansowego*, Kraków 2015.
- Liberska Barbara, *Wprowadzenie*, [w:] Barbara Liberska (red.), *Nowa globalna architektura finansowa. W stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, Kraków 2016.
- Litao Zhao, *Mobilization and irregularity: Volatile growth of educational expenditure in China*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019.
- Liu Xinru, *The Silk Road in World History*, Oxford 2010.
- Low Donald, *Cognition, choice, and policy design*, [w:] Donald Low (red.), *Behavioural Economics and Policy Design: Examples from Singapore*, Singapore 2012.
- Maddison Angus, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Paris 2007.
- Malik Rashid Ahmed, *The China–Pakistan Economic Corridor (CPEC): A game changer for Pakistan's economy*, [w:] B.R. Deepak (red.), *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, Singapore 2018.

- Marshall Alfred, *Industry and Trade, A study of Industrial Technique and Business Organization; and of Their Influences on the Condition of Various Classes and Nations*, New Dheli 2015.
- Miskimmon Alister, O'Loughlin Ben, *The EU's struggle for strategic narrative on China*, [w:] Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin, Jinghan Zeng (red.), *One Belt, One Road, One Story?: Towards an EU-China Strategic Narrative*, Cham 2020.
- Morton Scott, Lewis Charlton, *Chiny. Historia i kultura*, przeł. Bogdan Zemanek, Kraków 2007.
- Naoyuki Yoshino, Morgan J. Peter, *Central and Local Government Relations in Asia, Achieving Fiscal Sustainability*, Cheltenham–Northampton 2017.
- Naughton Barry, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993*, Cambridge 1995.
- Naughton Barry, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, London 2007.
- Naughton Barry, *The Western Development Program*, [w:] Barry Naughton, Daly Yang (red.), *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, Cambridge 2004.
- North Douglas, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton 2005.
- North Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990.
- OECD, *Foreign direct investment in China: Challenges and prospects for regional development*, [w:] *China in the Global Economy*, Paris 2002.
- Olejniczak Karol, Rok Jakub, *Feedback in public agencies: A missing engine of organizational learning?*, [w:] Burt Perrin, Tony Tyrrell (red.), *Changing Bureaucracies: Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help*, London–New York 2020.
- Olejniczak Karol, Rok Jakub, Płoszaj Adam, *Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą – przegląd koncepcji*, [w:] Karol Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Peijun Shi, Xuemin Liu, Mingchuan Yang, *Education and skill training*, [w:] Y.M. Yeun, Shen Jianfa (red.), *Developing China's West: A Critical Path to Balanced National Development*, Hong Kong 2004.
- Piontek Franciszek, Piontek Barbara, *Teoria rozwoju*, Warszawa 2016.
- Poncet Sandra, *Inward and outward FDI in China*, [w:] David Greenaway, Chris Milner, Shujie Yao (red.), *China and the World Economy*, London 2010.
- Porter Michael, *The Competitive Advantage of Nations*, London 1990.
- Puślecki Zdzisław W., *Światowa Organizacja Handlu i Unia Europejska wobec wyzwań we współczesnym biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2021.
- Putnam Robert, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2001.
- Qoraboyev Ikboljon, *One Belt, One Road: A comparative regionalism approach*, [w:] Yu Cheng, Lilei Song, Lihe Huang, *The Belt & Road Initiative in the Global Arena: Chinese and European Perspectives*, Singapore 2017.
- Raczkowski Konrad, *Zarządzania publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015.

- Ren Xin, *Tradition of the Law and Law of the Tradition: Law, State, and Social Control in China*, Westport 1997.
- Rippa Alessandro, *Borderland Infrastructures: Trade, Development, and Control in Western China*, Amsterdam 2020.
- Ronghua Shen, Sheng Cao, *Modernization of Government Governance in China: The Great Transformation of China (China's Economic Transformation, Innovation and Development)*, Singapore 2020.
- Rowiński Jan, Jakóbiec Wojciech, *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006.
- Rzykowanie i ingerowanie wymagają dogłębnego rozpoznania, Liaowang, 17 marca 2009 roku, przeł. Agnieszka Łobacz, [w:] Krzysztof Gawlikowski, Marta Ławacz, Agnieszka Łobacz, Marta Tomczak, Joanna Afek (red.), *Prasa chińska o przemianach społecznych i kulturowych w początkach XXI wieku*, Warszawa 2020.
- Saich Tony, *Governance and Politics of China*, London–New York 2015.
- Schmidt Dirk, Heilmann Sebastian, *Provincial- and municipal-level governments*, [w:] Sebastian Heilmann (red.), *China's Political System*, Lanham–Boulder–New York–London 2017.
- Shaoguang Wang, Angang Hu, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China*, London–New York 2000.
- Shaoguang Wang, Peng Fan, *The Chinese Model of Consensus Decision-Making: A Case Study of Healthcare Reform*, Beijing 2013.
- Shi Zhiqin, Trigkas Vasilis, *Reconstructing geography, power and politics in the Belt and Road Initiative*, [w:] Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin, Jinghan Zeng (red.), *One Belt, One Road, One Story?*, Cham 2021.
- Shin Chull Doh, *How East Asians view meritocracy: A confucian perspective*, [w:] Daniel A. Bell, Chenyang Li (red.), *The East Asian Challenge for Democracy: Political Meritocracy in Comparative Perspective*, Cambridge–New York 2013.
- Shuzhong Gu, Meie Xie, Xinhua Zhang, *Green Transformation and Development*, Singapore 2019.
- Son Ngoc Chu, Ligang Song, *State control, entrepreneurship and resource allocation*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang (red.), *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*, Canberra 2014.
- Storper Michael, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York 1997.
- Świstak Marek, *Ewolucja chińskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego w supranarodowej perspektywie Unii Europejskiej*, [w:] Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019.
- Świstak Marek, *O wyższości polityki nad gospodarką i pierwszeństwie mechanizmów rynkowych przed politycznymi. Rola państwa w chińskiej polityce rozwoju regionalnego*, [w:] Hanna Kupś, Maciej Szatkowski, Michał Dahl (red.), *70 lat Chińskiej Republiki Ludowej w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2021.

- Świstak Marek, *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna. Wobec potrzeby optymalizacji publicznego działania*, Kraków 2018.
- Świstak Marek, *Polityka rozwoju społeczno-gospodarczego a wyzwania rozwojowe Chin*, [w:] Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019.
- Szklarska Anna, *Sprawiedliwość w czasach kryzysu*, Kraków 2015.
- Szlachta Jacek, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] Ryszard Bartoszkiewicz (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa 1996.
- Tao-Chiu Lam, *The county system and county governance*, [w:] Jae Ho Chung, Tao-Chiu Lam (red.), *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, Oxon–New York 2010.
- Teets Jessica, Hurst William, *Introduction and patterns of policy diffusion in China*, [w:] Jessica Teets, William Hurst (red.), *Local Governance Innovation in China: Experimentation, Diffusion, and Defiance*, Oxon–New York 2014.
- Tkaczyński Wiktor Jan, *Ustrojowy fenomen Chin w świetle ideowego sporu o wyższości merytokracji nad demokracją i przewadze demokracji nad merytokracją*, [w:] Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019.
- Tkaczyński Wiktor Jan, Gacek Łukasz, *China's Environmental Policy in Terms of European Union Standards*, Göttingen 2021.
- Tkaczyński Wiktor Jan, Świstak Marek, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013.
- Tkaczyński Wiktor Jan, Świstak Marek, *Ochrona środowiska naturalnego w Chinach jako nowy element modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Państwa Środka*, [w:] Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński (red.), *Azjatycki model polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybrane aspekty w świetle standardów i doświadczeń Unii Europejskiej*, Kraków 2019.
- Tkaczyński Wiktor Jan, Willa Rafał, Świstak Marek, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008.
- Trakman Leon, *China's regulation of foreign direct investment*, [w:] Julien Chaisse, Tomoko Ishikawa, Sufian Jusoh (red.), *Asia's Changing International Investment Regime. International Law and the Global South*, Singapore 2017.
- Trojnar Ewa, *Integracja Azji Wschodniej na przykładzie przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionie*, [w:] Klemens Budzowski (red.), *Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integracji: materiały konferencyjne*, Kraków 2002.
- United Nations, *World Investment Report 2006, FDI from Developing and Transition Economics: Implication for Development*, New York–Geneva 2006.
- Walkowski Maciej, *Chińska strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego. Implikacje dla Unii Europejskiej*, Poznań 2018.

- Wang Jinmin, *Institutional Change and The Development of Industrial Clusters in China: Case Studies from The Textile And Clothing Industry*, Singapore 2014.
- Wei Dennis Yehua, *Regional Development in China: States, Globalization and Inequality*, London–New York 2000.
- Whiting H. Susan, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, New York 2006.
- Williamson John, *Beijing Consensus versus Washington Consensus*, [w:] Robert E. Looney (red.), *Handbook of Emerging Economies*, Yorkshire 2014.
- Williamson John, *What Washington means by policy reform*, [w:] John Williamson (red.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington 1990.
- Winiarski Bolesław (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.
- Wong Christine, *Overview of issues in local public finance in the PRC*, [w:] Christine Wong (red.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford 1997.
- Woś Bolesław, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005.
- Xiao Wang, *The Role of Economic Development Zones in National Development Strategies The Case of China*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2013.
- Xiaowu Song, Shiguo Wu, Xin Xu, *The Great Change in the Regional Economy of China under the New Normal: The Great Transformation of China*, Singapore 2019.
- Xing Li, *China's pursuit of the „One Belt One Road” Initiative: A new world order with Chinese characteristics?*, [w:] Li Xing (red.), *Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative*, Cham 2018.
- Yan Yilong, Bai Gang, Zhang Leyong, Ou Shujun, He Jianyu, *Wielka droga Chin. Komunistyczna Partia Chin i chiński socjalizm*, Toruń 2018.
- Yang Yao, *Political economy causes of China's economic success*, [w:] Ross Garnaut, Ligang Song, Cai Fang (red.), *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*, Acton 2018.
- Yang Yao, *The political economy of government policies toward regional inequality in China*, [w:] Yukon Huang, Alessandro Magnoli Bocchi (red.), *Reshaping Economic Geography in East Asia*, Washington 2009.
- Yang Zhong, *Chinese township government: Between a rock and a hard place*, [w:] Jae Ho Chung, Tao-Chiu Lam (red.), *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, Oxon–New York 2010.
- Yang Zhong, *Local Government and Politics in China: Challenges From Below*, London–New York 2003.
- Yanrui Wu, Ning Ma, Xiumei Guo, *Growth, Structural change and productivity gaps in China's industrial sector*, [w:] Ligang Song, Ross Garnaut, Cai Fang (red.), *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*, Canberra 2014.
- Yu Jianxing, Huang Biao, *Mapping the progress of local government innovation in contemporary China*, [w:] Jianxing Yu, Sujian Guo (red.), *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*, Singapore 2019.

- Zabielskis Peter, *Environmental problems in China: Issues and prospects*, [w:] Zhi-dong Hao, Sheying Chen (red.), *Social Issues in China. International Perspectives on Social Policy, Administration, and Practice*, t. 1, New York 2014.
- Zhang Baijia, *Spojrzenie na chińską politykę reform i otwarcia na świat*, Toruń 2017.
- Zhenhua Chen, Kingsley Haynes E., Yulong Zhou, Zhaoxin Dai, *High Speed Rail and China's New Economic Geography: Impact Assessment from the Regional Science Perspective*, Cheltenham–Northampton 2019.
- Zhu Yingming, *Analysis of Industrial Clusters in China*, Boca Raton 2009.
- Zybała Andrzej, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013.

Artykuły

- Acemoglu Daron, Johnson Simon, *Understanding institutions*, „Journal of Political Economy” 2005, t. 113, nr 5.
- Acemoglu Daron, Johnson Simon, Robinson James, *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*, „NBER Working Papers” 2004, nr 10481.
- Adams F. Gerard, Chen Yimin, *Skepticism about Chinese GDP growth—the Chinese GDP elasticity of energy consumption*, „Journal of Economic and Social Measurement” 1996, t. 22, nr 4.
- Ahlers L. Anna, Schubert Gunter, *“Building a new socialist countryside” – Only a political slogan?*, „Journal of Current Chinese Affairs” 2009, t. 38, nr 4.
- Ahlers L. Anna, Schubert Gunter, *Effective policy implementation in China's local state*, „Modern China” 2015, t. 41, nr 4.
- Ai Chi-Han, Wu Hung-Che, Huang Tian-Hang, Wang Rui, *How does knowledge flow in industrial clusters? The comparison between both naturally and intentionally formed industrial clusters in China*, „Asian Journal of Technology Innovation” 2020, opublikowany online: 2 listopada 2020 roku.
- Ambroziak A. Adam, Hartwell A. Christopher, *The impact of investments in special economic zones on regional development: The case of Poland*, „Regional Studies” 2018, t. 52, nr 10.
- Andrews Kim, Swanson James, *Does public infrastructure affect regional performance?*, „Growth and Change” 1995, t. 26, nr 2.
- Aschauer David Alan, *Is public expenditure productive?*, „Journal of Monetary Economics” 1989, t. 23, nr 2.
- Balme Stéphanie, *The rule of law in China: On the margins of a bureaucratic and absolutist empire (1978–2014)*, „Revue Française d'Administration Publique” 2014, t. 150, nr 2.
- Bao Shuming, Chang Gene Hsin, Sachs Jeffrey D., Woo Wing Thy, *Geographic Factors and China's Regional Development under Market Reforms, 1978–1998*, „China Economic Review” 2002, t. 13, nr 1.

- Barbieri Elisa, Pollio Chiara, Prota Francesco, *The impacts of spatially targeted programmes: evidence from Guangdong*, „Regional Studies” 2020, t. 54, nr 3.
- Barkley L. David, *Evaluations of regional competitiveness: Making a case for case studies*, „The Review of Regional Studies” 2008, t. 38.
- Baumol William, *Innovations and growth: Two common misapprehensions*, „Journal of Policy Modeling” 2003, t. 25, nr 5.
- Belkhodja Omar, Mohiuddin Muhammad, Karuranga Egide, *The determinants of FDI location choice in China: a discrete-choice analysis*, „Applied Economics” 2017, t. 49, nr 13.
- Bellandi Marco, Lombardi Silvia, *Specialized markets and Chinese industrial clusters: The experience of Zhejiang Province*, „China Economic Review” 2012, t. 23, nr 3.
- Bo Shiyu, *Centralization and regional development: Evidence from a political hierarchy reform to create cities in China*, „Journal of Urban Economics” 2020, t. 115.
- Bottazzini Laura, Peri Giovanni, *Innovation and spillovers in regions: Evidence from European patent data*, „European Economic Review” 2003, t. 47.
- Bradsher Keith, *China asks other nations not to release its air data*, „New York Times”, 5 czerwca 2012, https://www.nytimes.com/2012/06/06/world/asia/china-asks-embassies-to-stop-measuring-air-pollution.html?_r=0.
- Bret Crane, Chad Albrecht, Duffin McKay Kristopher, Conan Albrecht, *China's special economic zones: an analysis of policy to reduce regional disparities*, „Regional Studies, Regional Science” 2018, t. 5, nr 1.
- Broadman Harry G., Sun Xiaolun, *The distribution of foreign direct investment in China*, „World Economy” 1997, t. 20.
- Brohman John, *Postwar development in the Asian NICs: Does the neoliberal model fit reality*, „Economic Geography” 1996, t. 72, nr 2.
- Brombal Daniele, *Accuracy of environmental monitoring in China: Exploring the influence of institutional, political and ideological factors*, „Sustainability” 2017, nr 9.
- Bu Danlu, Zhang Chenyu, Lin Philip T., Hu Fang, *Political uncertainty, institutions and accounting conservatism: Evidence from the provincial leader turnover in China*, „Spanish Journal of Finance and Accounting” 2020, t. 49, nr 4.
- Burns John, *Chinese civil service reform: The 13th Party Congress Proposals*, „The China Quarterly” 1989, nr 120.
- Burns John, *Civil service reform in contemporary China*, „The Australian Journal of Chinese Affairs” 1987, nr 18.
- Burns John P., *Civil service reform in China*, „OECD Journal on Budgeting” 2007, t. 7, nr 1.
- Cai Yongshun, *Managed participation in China*, „Political Science Quarterly” 2004, t. 119, nr 3.
- Chan Hon, Chow King, *Public management policy and practice in Western China: Metapolicy, tacit knowledge, and implications for management innovation transfer*, „The American Review of Public Administration” 2007, t. 37, nr 4.
- Chan Hon S., *Cadre personnel management in China: The nomenklatura system, 1990–1998*, „The China Quarterly” 2004, nr 179.

- Chan S. Hon, *The making of Chinese civil service law: Ideals, Technicalities, and Realities*, „American Review of Public Administration” 2016, t. 46, nr 4.
- Chen Charles J.P., Zengquan Li, Xijia Su, Zheng Sun, *Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence*, „Journal of Corporate Finance” 2001, t. 17, nr 2.
- Chen Jihong, Fei Yijie, Lee Tae-Woo Paul, Tao Xuezhong, *Overseas port investment policy for China's central and local governments in the Belt and Road Initiative*, „Journal of Contemporary China” 2019, t. 28, nr 116.
- Chen Jing, Huang Cui, *Policy reinvention and diffusion: Evidence from Chinese provincial governments*, „Journal of Chinese Political Science” 2021, t. 26.
- Chen Ling, Naughton Barry, *An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy*, „Research Policy” 2016, t. 45, nr 10.
- Chen Yu, Yeh Anthony, Zhang Yingxuan, *Political tournament and regional cooperation in China: A game theory approach*, „Annals Regional Science” 2017, t. 58.
- Cheng Leonard, Kwan Yum, *What are the determinants of the location of foreign direct investment? The Chinese experience*, „Journal of International Economics” 2000, t. 51, nr 2.
- Chenggang Xu, *The fundamental institutions of China's reforms and development*, „Journal of Economic Literature” 2011, t. 49, nr 4.
- Chenggang Xu, *The pitfalls of a centralized bureaucracy*, „Acta Oeconomica” 2019, t. 69, nr 1.
- Chung Him, *Unequal regionalism: Regional planning in China and England*, „Planning Practice & Research” 2015, t. 30, nr 5.
- Chung Ho Jae, Lai Hongyi, Joo Jang-Hwan, „Revive the Northeast” (*zhenxing dong-bei*) *Programme: Origins, policies and implementation*, „The China Quarterly” 2009, nr 197.
- Coulson Andrew, *Transaction cost economics and its implications for local governance*, „Local Government Studies” 1997, t. 23, nr 1.
- David W.H. Wong Harry F., Lee Simon X., Zhao Qing Pei, *Region-specific determinants of the foreign direct investment in China*, „Geographical Research” 2020, t. 58, nr 2.
- Davies Ken, *Inward foreign direct investment in China and its policy context*, „Transnational Corporations Review” 2010, t. 2, nr 4.
- Dąbrowski Maciej, Musiałkowska Ida, Polverari Laura, *EU-China and EU-Brazil policy transfer in regional Policy*, „Regional Studies” 2018, t. 52, nr 9.
- Dees Stéphane, *Foreign Direct Investment in China: Determinants and Effects*, „Economics of Planning” 1998, t. 31.
- Démurger Sylvie, *Infrastructure development and economic growth: An explanation for regional disparities in China?*, „Journal of Comparative Economics” 2001, t. 29, nr 1.
- Dennis Tao Yang, *What has caused regional inequality in China?*, „China Economic Review” 2002, t. 13, nr 4.

- Di Guo, Jiang Kun, Xu Chenggang, Yang Xiyi, *Growth, inequality and industrial clusters in China*, „Journal of Economic Geography” 2020, t. 20, nr 5.
- Dolowitz David, Marsh David, *Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making*, „Governance” 2000, t. 13, nr 1.
- Dong Lisheng, *China's Drive to Revitalise the Northeast*, „China Perspectives” 2005, nr 58.
- Dreher Axel, Fuchs Andreas, *Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation*, „The Canadian Journal of Economics” 2015, t. 48, nr 3.
- Duan Haiyan, Jing Vivian Zhan, *Fiscal transfer and local public expenditure in China: A case study of Shanxi Province*, „China Review” 2011, t. 11, nr 1.
- Dunford Michael, Liu Weidong, *Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2019, t. 12, nr 1.
- Dutt Ashok, Costa Frank, *An evaluation of national economic planning in the People's Republic of China*, „Geoforum” 1980, t. 1.
- Edin Maria, *State capacity and local agent control in China: CCP cadre management from a township perspective*, „China Quarterly” 2003, t. 173.
- Edin Maria, *Why do Chinese local cadres promote growth? Institutional incentives and constraints of local cadres*, „Forum for Development Studies” 1998, t. 25, nr 1.
- Evans Marc, *Policy transfer in critical perspective*, „Policy Studies” 2009, t. 30, nr 3.
- Fan Cindy, *China's Eleventh Five-Year Plan (2006–2010): From „Getting Rich First” to „Common Prosperity”*, „Eurasian Geography and Economics” 2006, t. 47, nr 6.
- Fan Cindy, Sun Mingjie, *Regional inequality in China, 1978–2006*, „Eurasian Geography and Economics” 2008, t. 49.
- Ferdinand Peter, *China's 12th Five-Year Plan and global economic rebalancing*, „Journal of Asian Public Policy” 2012, t. 5, nr 2.
- Fleisher Belton, Haizheng Li, Min Qiang Zhao, *Human capital, economic growth, and regional inequality in China*, „Journal of Development Economics” 2010, t. 92, nr 2.
- Fleisher Belton, Hu Dinghuan, McGuire William, Zhang Xiaobo, *The evolution of an industrial cluster in China*, „China Economic Review” 2010, t. 21, nr 3.
- Foster John, *Distribution of FDI across China – common policies but differing impacts by region*, „Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies” 2011, t. 4, nr 2.
- Fukuyama Francis, *What is governance?*, „Governance” 2013, t. 26, nr 3.
- Fulong Wu, *The global and local dimensions of place-making: remaking Shanghai as a world city*, „Urban Studies” 2000, t. 37, nr 8.
- Fung K.C., Iizaka Hitomi, Parker Stephen, *Determinants of U.S. and Japanese direct investment in China*, „Journal of Comparative Economics” 2002, t. 30, nr 3.
- Fung K.C., Iizaka Hitomi, Tong Sarah, *Foreign direct investment in China: Policy, recent trend and impact*, „Global Economic Review” 2004, t. 33, nr 2.
- Gacek Łukasz, *Nowe źródła wzrostu gospodarczego Chin: wiedza i innowacje*, „Roczniki Humanistyczne” 2018, nr 9.

- Gacek Łukasz, *Współpraca czy rywalizacja: Rosja i Chiny w Arktyce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr XV/1.
- Gao Jie, *Governing by goals and numbers: A case study in the use of performance measurement to build state capacity in China*, „Public Administration and Development” 2009, t. 29, nr 1.
- Gao Jie, *Pernicious manipulation of performance measures in China's cadre evaluation system*, „The China Quarterly” 2015, t. 223.
- Geping Rao, Wang Zhenmin, Hong Kong's „One Country, Two Systems” experience under the basic law: Two perspectives from Chinese legal scholars, „Journal of Contemporary China” 2007, t. 16, nr 52.
- Getzner Michael, Moroz Serhiy, *Regional development and foreign direct investment in transition countries: A case-study for regions in Ukraine*, „Post-Communist Economies” 2020, t. 32, nr 6.
- Goodman David, *The campaign to „Open Up the West”: National, provincial-level and local perspectives*, „The China Quarterly” 2004, t. 178.
- Gordon Roger, Li Wei, *Chinese enterprise behavior under the reform*, „American Economic Review” 1991, t. 81, nr 2.
- Gorzela Grzegorz, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4(6).
- Gössling Tobias, Rutten Roel, *Innovation in regions*, „European Planning Studies” 2007, t. 15, nr 2.
- Groh Peter Alexander, Wich Matthias, *Emerging economies' attraction of foreign direct investment*, „Emerging Markets Review” 2012, t. 13, nr 2.
- Guthrie D., *Between markets and politics: Organizational responses to reform in China*, „American Journal of Sociology” 1997, t. 102.
- Ha-Joon Chang, Grabel Ilene, *Reclaiming development from the Washington consensus*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2004, t. 27.
- Hao Shi, Shaoqing Huang, *How much infrastructure is too much? A new approach and evidence from China*, „World Development” 2014, t. 56.
- He Baogang, *The domestic politics of the Belt and Road Initiative and its implications*, „Journal of Contemporary China” 2019, t. 28, nr 116.
- He Canfei, *Information costs, agglomeration economies and the location of foreign direct investment in China*, „Regional Studies” 2002, t. 36, nr 9.
- Heberer Thomas, Trappel René, *Evaluation processes, local cadres' behaviour and local development processes*, „Journal of Contemporary China” 2013, t. 22, nr 4.
- Heilmann Sebastian, *From local experiments to national policy: The origins of China's distinctive policy process*, „The China Journal” 2008, nr 59.
- Heilmann Sebastian, Melton Oliver, *The reinvention of development planning in China, 1993–2012*, „Modern China” 2013, t. 39.
- Hellmann Thomas Frederik, Murdock Kevin, Stiglitz Joseph, *Financial restraint: Towards a new paradigm*, „Stanford Graduate School of Business Research Paper” 1995, nr 1355.

- Herr Hansjoerg, *Underdevelopment and unregulated markets: Why free markets do not lead to catching-up*, „European Journal of Economics and Economic Policies-Intervention” 2018, t. 15.
- Hervás-Oliver Luis José, Albors-Garrigos José, Estelles-Miguel Sofia, Boronat-Moll Carles, *Radical innovation in Marshallian industrial districts*, „Regional Studies” 2018, t. 52, nr 10.
- Him Chung, *Unequal regionalism: Regional planning in China and England*, „Planning Practice & Research” 2015, t. 30, nr 5.
- Holz A. Carsten, *China governance project: The institutional arrangements for the production of statistics*, „OECD Statistics Working Paper”, 19 stycznia 2005.
- Hongbin Li, Li-An Zhou, *Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China*, „Journal of Public Economics” 2005, t. 89, nr 6–7.
- Hongbin Li, Li-An Zhou, *Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China*, „Journal of Public Economics” 2005, t. 89, nr 9–10.
- Hongyi Harry Lai, *China's Western Development Program: Its rationale, implementation, and prospects*, „Modern China” 2002, t. 28, nr 4.
- Hu Aidi, Schmitt Valérie, *China*, International Labour Organization 2017, https://www.usp2030.org/gimi/ShowCountryProfile.action;jsessionid=D41r8zQbPIpXhYXtNn2R2rJBr72l_7jtDhXGRY0HxoPmNs2gUsSI!164034959?id=45.
- Hu Albert, Jefferson Gary, Jinchang Qian, *R&D and technology transfer: Firm-level evidence from Chinese industry*, „The Review of Economics and Statistics” 2005, t. 87, nr 4.
- Huang Yan-hui, *Financial restraint theory and its practices in China*, „Journal of Beijing Technology and Business University (Social Sciences)” 2014, t. 29, nr 1.
- Hudson Bob, Hunter David, Peckham Stephen, *Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?*, „Policy Design and Practice” 2019, t. 2, nr 1.
- Huovari Janne, Aki Kangasharju, Aku Alane, *Constructing an Index for Regional Competitiveness*, „Pellervo Economic Research Institute Working Paper” 2001, t. 44.
- Isbasoiu Marian George, *Industrial clusters and regional development. The case of Timisoara and Montebelluna*, „MPRA Paper” 2006, nr 5037.
- Jelonek Adam W., *Wartości azjatyckie – jako platforma polityczna i przedmiot badań socjologicznych*, „Azja i Pacyfik” 2004, t. 7.
- Jiangang Peng, Jing He, Zhangfei Li, Yu Yi, Groenewold Nicolaas, *Regional finance and regional disparities in China*, „Australian Economic Papers” 2010, t. 49, nr 4.
- Jiannan Wu, Liang Ma, Yuqian Yang, *Innovation in the Chinese public sector: typology and distribution*, „Public Administration” 2013, t. 91, nr 2.
- Jianxing Yu, Kenichiro Yashima, Yongdong Shen, *Autonomy or privilege? Lobbying intensity of local business associations in China*, „Journal of Chinese Political Science” 2014, t. 19, nr 3.

- Jianxing Yu, Lin Li, Yongdong Shen, *Rediscovering intergovernmental relations at the local level: The devolution to township governments in Zhejiang Province*, „China Review” 2016, t. 16, nr 2.
- Jianxing Yu, Xiang Gao, *Redefining decentralization: Devolution of administrative authority to county governments in Zhejiang province*, „Australian Journal of Public Administration” 2013, t. 72, nr 3.
- Jingrong Lin Karen, Lu Xiaoyan, Zhand Junsheng, Zheng Ying, *State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice*, „China Journal of Accounting Research” 2020, t. 13, nr 1.
- Jinping Xi, *Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a New Era*, przemowa wygłoszona na 19th National Congress of the Communist Party of China, 18 października 2017, http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf.
- Jones Lee, Zeng Jinghan, *Understanding China's „Belt and Road Initiative”: Beyond „grand strategy” to a state transformation analysis*, „Third World Quarterly” 2019, t. 40, nr 8.
- Jun Yeup Kim, Le-Yin Zhang, *Formation of foreign direct investment clustering – a new path to local economic development? The case of Qingdao*, „Regional Studies” 2008, t. 42, nr 2.
- Jung Haeil, Zhang Ruodan, *Impact evaluations in South Korea and China*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3.
- Kaiser Stefan, Kirby David A., Fan Ying, *Foreign direct investment in China: An examination of the literature*, „Asia Pacific Business Review” 1996, t. 2, nr 3.
- Kalaitzidakis Pantelis, Sarantis Kalyvitis, *On the macroeconomic implications of maintenance in public capital*, „Journal of Public Economics” 2004, t. 88, nr 3–4.
- Kam Wing Chan, Li Zhang, *The Hukou system and rural urban migration in China: Processes and changes*, „The China Quarterly” 1999, t. 160.
- Kanbur Ravi, Zhang Xiaobo, *Fifty years of regional inequality in China: A journey through central planning, reform, and openness*, „Review of Development Economics” 2005, t. 9, nr 4.
- Kennedy Scott, *Comparing formal and informal lobbying practices in China: The capital's ambivalent embrace of capitalists*, „China Information” 2009, t. 23, nr 2.
- Keyuan Zou, *Administrative reform and rule of law in China*, „Copenhagen Journal of Asian Studies” 2007, nr 24.
- Kinkel J. Jonathan, Hurst J. William, *The judicial cadre evaluation system in China: From quantification to intra-state legibility*, „The China Quarterly” 2015, nr 224.
- Kipnis Andrew B., *Audit cultures: neoliberal governmentality, socialist legacy, or technologies of governing?*, „American Ethnologist” 2008, t. 35, nr 2.
- Klein Lieselotte, *The European community's regional policy*, „Built Environment” 1981, t. 7.
- Klomp Luuk, Roelandt Theo, *Innovation performance and innovation policy: The case of the Netherlands*, „The Economist” 2004, t. 152, nr 2.

- Knight John, Shi Li, *Unemployment duration and earnings of re-employed workers in urban China*, „China Economic Review” 2006 t. 17, nr 2.
- Ko Kilkon, Shin Kayoung, *How Asian countries understand policy experiment as policy pilots?*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3.
- Kui-yin Cheung, Ping Lin, *Spillover effects of FDI on innovation in China: Evidence from the provincial data*, „China Economic Review” 2004, t. 15, nr 1.
- Laifan Lin, *The Chinese model of the rule of law*, „Frontiers of Law in China” 2015, t. 10, nr 40.
- Lei Wang, *Spatial planning and governance: Literature review*, [w:] *Changing Spatial Elements in Chinese Socio-economic Five-year Plan: from Project Layout to Spatial Planning*, Singapore 2019.
- Liang Jiaqi, Langbein Laura, *Linking anticorruption threats, performance pay, administrative outputs, and policy outcomes in China*, „Public Administration” 2018, t. 97, nr 1.
- Li Jan, Ran G.-H., Wan G-H, *Interpretation on regional financial development differences in China*, „Economic Research Journal” 2007, nr 5.
- Li Ling, *China's manufacturing locus in 2025: With a comparison of „Made-in-China 2025” and „Industry 4.0”*, „Technological Forecasting and Social Change” 2018, t. 135.
- Li Tong, *Report on the development of the Tianjin Binhai New Area*, [w:] Yitao Tao, Yiming Yuan (red.), *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (2018)*, *Blue Book of China's Special Economic Zones*, Singapore 2019.
- Liang Jiaqi, Langbein Laura, *Performance management, high-powered incentives, and environmental policies in China*, „International Public Management Journal” 2015, t. 18, nr 3.
- Liengpunsakul Subin, *Artificial Intelligence and sustainable development in China*, „The Chinese Economy” 2021, t. 54, nr 4.
- Lis Rafał, *Zasada hamulców i równowagi a ideały rządów bezpośrednich. Wokół wartości amerykańskiego konstytucjonalizmu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5(142).
- Litwack M. John, Qian Yingyi, *Balanced or unbalanced development: Special economic zones as catalysts for transition*, „Journal of Comparative Economics” 1998, t. 26, nr 1.
- Liu Mingxing, Song Binwen, Tao Ran, *Perspective on local governance reform in China*, „China & World Economy” 2006, t. 14.
- Lo Shiu Hing, *Comparative political systems: The cases of Hong Kong and Macau*, „Journal of Contemporary Asia” 1995, t. 25, nr 2.
- Lu Zheng, Deng Xiang, *China's Western Development Strategy: Policies, effects and prospects*, „MPRA Paper” 2011, nr 35201.
- Lu Zheng, Deng Xiang, *Regional policy and regional development: A case study of China's Western Development Strategy*, „Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica” 2013, t. 15, nr 1.

- Lubina Michał, *From geopolitical chance to security threat: Polish public political discourse on the One Belt One Road Initiative*, „Polish Political Science Yearbook” 2017, t. 46, nr 1.
- Majid Nomaan, *The great employment transformation in China*, International Labour Organization 2015, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_423613.pdf.
- Mamatzakis Emmanuel, *Public infrastructure and productivity growth in Greek agriculture*, „Agricultural Economics” 2003, t. 29, nr 2.
- Marra Marianna, *High speed rail and China's new economic geography: Impact assessment from the regional science perspective*, „Regional Studies” 2020, t. 54, nr 4.
- Matt Helmut, *China's 13th Five-Year Plan: Sustainability that brings opportunities for China and the World*, „China Today” 2016, t. 65, nr 4.
- Mee Kam Ng, Wing-Shing Tang, *The role of planning in the development of Shenzhen, China: Rhetoric and realities*, „Eurasian Geography and Economics” 2004, t. 45, nr 3.
- Mertha Andrew, *„Fragmented Authoritarianism 2.0”: Political pluralization in the Chinese policy process*, „The China Quarterly” 2009, t. 200.
- Mertha Andrew, *China's „Soft” centralization: Shifting Tiao/Kuai authority relations*, „The China Quarterly” 2005, t. 184.
- Minarcíková Eva, *EU-China cooperation on regional policy*, „Perspectives in Science” 2016, t. 7.
- Minerva Alfredo, Ottaviano Gianmarco, *Endogenous growth theories: agglomeration and transportation costs*, [w:] Roberta Capello, Peter Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham–Northampton 2009.
- Ming Zeng, Chunquan Lü, Mingjuan Ma, Lilin Peng Lilin, Binjie Yan, Na Li, Song Xue, *Renewable energy development thrives during China's 12th Five-Year Plan*, „Power” 2012, t. 156, nr 12.
- Minjia Chen, Yongnian Zheng, *China's regional disparity and its policy responses*, „China & World Economy” 2008, t. 16, nr 4.
- Mizutani Fumitoshi, Tanaka Tomoyasu, *Productivity effects and determinants of public infrastructure investment*, „The Annals of Regional Science” 2010, t. 44.
- Morgan Kevin, *The learning region: Institutions, innovation and regional renewal*, „Regional Studies” 1997, t. 31, nr 5.
- Morrison J. Catherine, Schwartz Ellen Amy, *State infrastructure and productive performance*, „American Economic Review” 1996, t. 86, nr 5.
- Nair Sreeja Howlett Michael, *Meaning and power in the design and development of policy experiments*, „Futures” 2016, t. 76.
- Naughton Barry, *Is China Socialist?*, „Journal of Economic Perspectives” 2017, t. 31, nr 1.
- Naughton Barry, *The third front: Defence industrialization in the Chinese interior*, „The China Quarterly” 1988, nr 115.
- Oi Jean, *Fiscal Reform and the economic foundations of local state corporatism in China*, „World Politics” 1992, t. 45, nr 1.

- Olejniczak Karol, *Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 2.
- Paine Suzanne, *Spatial aspects of Chinese development: issues, outcomes and policies 1949–79*, „The Journal of Development Studies” 1981, t. 17, nr 2.
- Park Albert, Wang Sangui, *China's poverty statistics*, „China Economic Review” 2001, t. 12, nr 4.
- Pauly Mark, *Income redistribution as a local public good*, „Journal of Public Economics” 1973, t. 2.
- Pei Li, Yi Lu, Jin Wang, *Does flattening government improve economic performance? Evidence from China*, „Journal of Development Economics” 2016, t. 123.
- Pei-Chien Lin, Chun-Hung Lin, Ling Ho, *Regional convergence or divergence in China? Evidence from unit root tests with breaks*, „The Annals of Regional Science” 2013, t. 50.
- Pletnia Maciej, *Asian identity: regional integration and collective memory of the Pacific War in contemporary Japanese society*, „IAFOR Journal of Asian Studies” 2014, t. 1, nr 1.
- Porter Michael, *Clusters and the new economics of competition*, „Harvard Business Review” 1998, listopad.
- Porter Michael, *Competitive Advantage, agglomeration economies, and regional policy*, „International Regional Science Review” 1996, t. 19, nr 2.
- Qiaobin Feng, *Re-recognizing the huge debts of local government-run investment & financing enterprises in China*, „West Forum” 2010, nr 3.
- Qinghua Zhang, Heng-fu Zou, *Regional inequality in contemporary China*, „Annals of Economics & Finance” 2012, t. 13, nr 1.
- Qingyun Wang, Bing Shen, Xuegong Sun, Hui Ouyang, Ding Ding, Xiaoli Yu, Shiji Gao, Feng Liu, Weidong Liu, Kun Huang, *EU–China Cooperative Research Program on Regional Policy*, 2010, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/china_study_report_en.pdf.
- Qingzhi Huan, *Regional supervision centres for environmental protection in China: Functions and limitations*, „Journal of Current Chinese Affairs” 2011, t. 40, nr 3.
- Qiong Yang, Xiurong Hu, Yuqing Wang, Ying Liu, Junfeng Liu, Jianmin Ma, Xuejun Wang, Yi Wan, Jianying Hu, Zhaobin Zhang, Xilong Wang, Shu Tao, *Comparison of the impact of China's railway investment and road investment on the economy and air pollution emissions*, „Journal of Cleaner Production” 2021, t. 293.
- Quade Elizabeth, *The logic of anticorruption enforcement campaigns in contemporary China*, „Journal of Contemporary China” 2007, t. 16, nr 50.
- Ramasamy Bala, Yeung Matthew, *The determinants of foreign direct investment in services*, „World Economy” 2010, t. 33.
- Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *Fifty years of regional inequality in China: A journey through central planning, reform, and openness*, „Review of Development Economics” 2005, t. 9, nr 1.
- Rawski G. Thomas, Wei Xiao, *Roundtable on Chinese economic statistics: Introduction*, „China Economic Review” 2011, t. 12, nr 4.

- Reyes Aroche Fidel, *The death of development theory: From Friedrich von Hayek to the Washington consensus*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2018, t. 41.
- Reynolds G. Lloyd, *Gunnar Myrdal's contribution to economics, 1940–1970*, „The Swedish Journal of Economics” 1974, t. 76, nr 4.
- Rong Sheng, Shi Lin Liu, *Evolution on regional disparities in China from 2000 to 2012: Evidence from 74 cities within three mega-urban regions along Yangtze River*, „Qual Quant” 2018, nr 52.
- Ruan Jianqing, Zhang Xiaobo, *Finance and cluster-based industrial development in China*, „Economic Development and Cultural Change” 2009, t. 58, nr 1.
- Schindler Seth, Kanai Miguel J., *Getting the territory right: infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies*, „Regional Studies” 2019, t. 55, nr 1.
- Schubert Gunter, Heberer Thomas, *Continuity and change in China's „local state developmentalism”*, „Issues & Studies” 2015, t. 51, nr 2.
- Shah Anwar, Shen Chunli, *The reform of the intergovernmental transfer system to achieve a harmonious society and a level playing field for regional development in China*, „World Bank Policy Research Working Paper” 2006, nr 4100.
- Shapiro Daniel, Yao Tang, Xuejing Cathy Ma, *Mode of entry and the regional distribution of foreign direct investment in China*, „Journal of Chinese Economic and Business Studies” 2007, t. 5, nr 3.
- Sharma Kumar Naresh, *Special economic zones: Socio-economic implications*, „Economic and Political Weekly” 2009, t. 44, nr 20.
- Shenggen Fan, Ravi Kanbur, Xiaobo Zhang, *China's regional disparities: Experience and policy*, „Review of Development Finance” 2011, nr 1.
- Shiuh-Shen Chien, *Economic freedom and political control in post-Mao China: A perspective of upward accountability and asymmetric decentralization*, „Asian Journal of Political Science” 2010, t. 18, nr 1.
- Shiuh-Shen Chien, *Local responses to globalization in China – a territorial restructuring process perspective*, „Pacific Economic Review” 2008, t. 13, nr 4.
- Shuanglin Lin, *How to reform China's fiscal system?*, „China Economic Journal” 2020, t. 13, nr 1.
- Shujie Yao, Fan Zhang, Feng Wang, Jinghua Ou, *Regional economic growth and the role of high-speed rail in China*, „Applied Economics” 2019, t. 51, nr 32.
- Siddiqui Kalim, *One Belt and One Road, China's massive infrastructure project to boost trade and economy: An overview*, „International Critical Thought” 2019, t. 9, nr 2.
- Siqin Kang, Jiangnan Zhu, *Do people trust the government more? Unpacking the distinct impacts of anticorruption policies on political trust*, „Political Research Quarterly” 2021, t. 74, nr 2.
- Smith Graeme, *Measurement, promotions and patterns of behavior in Chinese local government*, „The Journal of Peasant Studies” 2013, t. 40, nr 6.
- Smith Peter, *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, „International Journal of Public Administration” 1995, t. 18, nr 2–3.

- Soo Francis, *China and modernization: Past and present a discussion*, „Studies in Soviet Thought” 1989, t. 38, nr 1.
- TF An, *China's transfer payment: Status, problems and reform suggestions*, „Financial Research” 2007, nr 1.
- Tharoor Shashi, *China's Silk Road revival and the fears it stirs are deeply rooted in the country's history*, „New Perspectives Quarterly” 2015, t. 32, nr 1.
- Trzciński Krzysztof, *Czym jest stabilność polityczna państwa?*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 2.
- Tsai L. Lily, *Understanding the falsification of village income statistics*, „The China Quarterly” 2008, nr 196.
- Update on industrial clusters in China (2010)*, „Li&Fung Research Centre – Industrial Clusters Series” 2010, nr 6.
- Vigar Geoff, Cowie Paul, Healey Patsy, *Innovation in planning: Creating and securing public value*, „European Planning Studies” 2020, t. 28, nr 3.
- Volden Craig, *States as policy laboratories: Emulating success in the children's health insurance program*, „American Journal of Political Science” 2006, t. 50, nr 2.
- Wai-chung Yeung Henry, *Local politics and foreign ventures in China's transitional economy: The political economy of Singaporean investments in China*, „Political Geography” 2000, t. 19, nr 7.
- Wang Liming, *The basic issues concerning the construction of the rule of law in China in the new era*, „Social Sciences in China” 2020, t. 41, nr 1.
- Wang Shaoguang, *Adapting by learning the evolution of China's rural health care financing*, „Modern China” 2009, t. 35, nr 4.
- Wang Yaei, *Institutional reasons of conflicts between master plan and land use plan: causes of land expropriation of local government*, „City Planning Review” 2009, t. 33, nr 10.
- Wang Yuandi, Ning Lutao, Li Jian, Prevezer Martha, *Foreign direct investment spillovers and the geography of innovation in Chinese regions: The role of regional industrial specialization and diversity*, „Regional Studies” 2016, t. 50, nr 5.
- Wanxia Ren, Bing Xue, Jun Yang, Chengpeng Lu, *Effects of the Northeast China Revitalization Strategy on regional economic growth and social development*, „Chinese Geographical Science” 2020, t. 30, nr 5.
- Wardega Joanna, *Nierównomierna modernizacja a przeobrażenia struktury społecznej w Chińskiej Republice Ludowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, r. 12, nr 3.
- Wei Dennis, *Network linkages and local embeddedness of foreign ventures in China: The case of Suzhou Municipality*, „Regional Studies” 2015, t. 49, nr 2.
- Wei Dennis Yeshua, *Regional development in China: Transitional institutions, embedded globalization, and hybrid economies*, „Eurasian Geography and Economics” 2007, t. 48, nr 1.
- Whalley John, Xian Xin, *China's FDI and non-FDI economies and the sustainability of future high Chinese growth*, „China Economic Review” 2010, t. 21, nr 1.

- Williams Philippa, Pocock Barbara, *Building „community„ for different stages of life: physical and social infrastructure in master planned communities*, „Community, Work & Family” 2010, t. 13, nr 1.
- Williamson John, *Beijing Consensus versus Washington Consensus*, <https://relooney.com/NS3040/Washington-Consensus-Chapter.pdf>.
- Wong Christine, Karplus Valerie J., *China's war on air pollution: Can existing governance structures support new ambitions?*, „The China Quarterly” 2017, t. 231.
- Wong David, Lee Harry, Zhao Simon, Pei Qing, *Region-specific determinants of the foreign direct investment in China*, „Geographical Research” 2020, t. 58, nr 2.
- Wong John, *China's 12th Five-Year Plan: a potential game changer for economic restructuring and socio-economic development*, „Journal of Asian Public Policy” 2012, t. 5, nr 2.
- World Foresight Forum, *The Beijing Consensus: An alternative approach to development*, kwiecień 2011, Brief nr 02, https://hcass.nl/sites/default/files/files/reports/WFF02_nr_Brief_The_Beijing_Consensus02.pdf.
- Wubiao Zhou, *Bank financing in China's private sector: The payoffs of political capital*, „World Development” 2009, t. 37, nr 4.
- Xu Tian, Xiaoheng Zhang, Yingheng Zhou, Xiaohua Yu, *Regional income inequality in China revisited: A perspective from club convergence*, „Economic Modelling” 2016, nr 56.
- Xuehui Yang, Huirong Zhang, Shanlang Lin, Jiaping Zhang, Jianlong Zeng, *Does high-speed railway promote regional innovation growth or innovation convergence?*, „Technology in Society” 2021, t. 64.
- Xufeng Zhu, *Inter-regional diffusion of policy innovation in China: A comparative case study*, „Asian Journal of Political Science” 2017, t. 25, nr 3.
- Xufeng Zhu, *Mandate Versus Championship: Vertical government intervention and diffusion of innovation in public services in authoritarian China*, „Public Management Review” 2014, t. 16, nr 1.
- Xufeng Zhu, Bing Sun, *Tianjin Binhai New Area: A case study of multi-level streams model of Chinese decision-making*, „Journal of Chinese Political Science” 2009, t. 14.
- Yan Wu, Chunlai Chen, *The impact of foreign direct investment on urbanization in China*, „Journal of the Asia, Pacific Economy” 2016, t. 21, nr 3.
- Yang Lijing, *Worlds apart? Worlds aligned? The perception and prioritization of civil servant values for civil servants from China and the Netherlands*, „International Journal of Public Administration” 2016, t. 39, nr 1.
- Yang Xiao, Li Yangfan, Yin Rongyao, Sun Xiang, Zhu Xiaodong, *Integrating climate change factors into environmental planning innovation of the National 12th Five Year Development Plan towards Climate Change in China*, „Chinese Journal of Population Resources and Environment” 2011, t. 9, nr 4.
- Yanqing Jiang, Yunliang Jiang, Jinghai Zheng, *Investment in infrastructure and regional growth in China*, „Emerging Markets Finance and Trade” 2020, t. 56, nr 9.

- Yanyan Chen Jiang Xu, *Infrastructure investment in China: From central monopoly to multi-level partnership*, „Asian Geographer” 2010, t. 27, nr 1–2.
- Yao S., Zhang Zhaoyong, *Regional growth in China under economic reforms*, „The Journal of Development Studies” 2001, t. 38, nr 2.
- Ya-Ting Huang, Jian Xu, *Surviving the performance management of academic work: Evidence from young Chinese academics*, „Higher Education Research & Development” 2020, t. 39, nr 4.
- Ying Zhang, *Analysis of the history and current status of country-to-district-transformation*, „Legal System and Society” 2016, t. 24.
- Yongheng Deng, Morck Randall, Wu Jing, Yeung Bernard, *China's pseudo-monetary policy*, „Review of Finance” 2015, t. 19, nr 1.
- Yingqi Wei, Xiaming Liu, Parker David, Vaidya Kirit, *The regional distribution of foreign direct investment in China*, „Regional Studies” 1999, t. 33, nr 9.
- Yinqiu Lu, *Local government financing platforms in China: A fortune or misfortune?*, „IMF Working Papers” 2013, t. 13, nr 243.
- Yongqiu Wu, Yi Huang, Jing Zhao, Yanping Pu, *Transfer payment structure and local government fiscal efficiency: Evidence from China*, „China Finance and Economic Review” 2017, t. 12, nr 5.
- Youlang Zhang, Xufeng Zhu, *Multiple mechanisms of policy diffusion in China*, „Public Management Review” 2019, t. 21, nr 4.
- Yu Jianxing, Lin Li, Yongdong Shen, *Rediscovering intergovernmental relations at the local level: The devolution to township governments in Zhejiang Province*, „China Review” 2016, t. 16, nr 2.
- Yuan Gao, Li Tian, Yandong Cao, Lin Zhou, Zhibin Li, Deyi Hou, *Supplying social infrastructure land for satisfying public needs or leasing residential land? A study of local government choices in China*, „Land Use Policy” 2019, t. 87.
- Zan Yang, Rongrong Ren, Hongyu Liu, Huan Zhang, *Land leasing and local government behaviour in China: Evidence from Beijing*, „Urban Studies” 2015, t. 52, nr 5.
- Zeng Zhihua Douglas, *How do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development?*, „Policy Research Working Paper” 2011, nr 5583.
- Zha Yanyu, *Change of regional economic development policy in China*, „Chinese Geographical Science” 1992, t. 2, nr 1.
- Zhang Guang, *The revolutions in China's inter-governmental fiscal system*, „Public Money & Management” 2018, t. 38, nr 6.
- Zhanqiang Zhu, Jie Ren, Xuan Liu, *Green infrastructure provision for environmental justice: Application of the equity index in Guangzhou, China*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2019, t. 46.
- Zhao Xu, Yusheng Xue, Kit Po Wong, *Recent advancements on smart grids in China*, „Electric Power Components and Systems” 2014, t. 42, nr 3–4.
- Zhenhua Chen, Junbo Xue, Adam Rose, Kingsley Haynes, *The impact of high-speed rail investment on economic and environmental change in China: A dynamic CGE analysis*, „Transportation Research Part A: Policy and Practice” 2016, t. 92.

- Zhiyu Fu, Wenhong Yan, *Promoting the innovation of urbanization system in Western China from the perspective of public finance and taxation*, „China Finance and Economic Review” 2016, t. 4, nr 4.
- Zhiyue Bo, *Balance of factional power in China: The Seventeenth Central Committee of the Chinese Communist Party*, „East Asia” 2008, t. 25.
- Zhiyue Bo, *Economic performance and political mobility: Chinese provincial leaders*, „Journal of Contemporary China” 1996, t. 5.
- Zhiyue Bo, *Governing China in the early 21st century: Provincial perspective*, „Journal of Chinese Political Science” 2002, t. 7.
- Zhong-Ren Peng, Jian Sun Daniel, Qing-Chang Lu, *China's Public Transportation: Problems, Policies and Future Prospective to Sustainability*, „ITE Journal” 2012, maj.
- Zhu Xufeng, Bai Guihua, *Policy synthesis through regional experimentations: Comparative study of the new cooperative medical scheme in three Chinese provinces*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2020, t. 22, nr 4.
- Zhuo Chen, Zhiguo He, Chun Liu, *The financing of local government in China: Stimulus loan wanes and shadow banking waxes*, „ADB Working Paper Series” 2018, nr 800.
- Ziyin Zhuang, Wei Zou, *Gonggong zhichu neng fou cujin jingji zengzhang* (公共支出能否促進經濟增長), „Guanli Shijie” (管理世界) 2003, Tiji (体积) 7.
- Zuhui Huang, Xiaobo Zhang, Yunwei Zhu, *The role of clustering in rural industrialization: A case study of the footwear industry in Wenzhou*, „China Economic Review” 2008, t. 19, nr 3.
- Zuhui Huang, Xiaobo Zhang, Yunwei Zhu, *The formation of Wenzhou Footwear clusters: How were the entry barriers overcome?*, referat przygotowany na International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, sierpień 2006.

Strony internetowe

- „2019 Nian quanguo shoufei gonglu tongji gongbao” jiedu (2019年全国收费公路统计公报》解读), http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/glj/202009/t20200928_3471327.html.
- „Cujin zhongbu diqu jueqi guihua (2016 zhii 2025 nian)” zhengce jiedu (促进中部地区崛起规划[2016至2025年]》政策解读), <http://www.scio.gov.cn/34473/34515/Document/1535229/1535229.htm>
- 2020 Nian jiaotong yunshu jingji xian jiang hou sheng, chixu huifu (2020年交通运输经济先降后升、持续恢复), http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202101/t20210128_3520349.html.
- Alvaredo Facundo, Chancel Lucas, Piketty Thomas, Saez Emmanuel, Zucman Gabriel, *World inequality report 2018*, <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

- An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries*, http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/index_e.html.
- Best 100 China Industrial Clusters Map + Complete Guide + Tips*, <https://www.bsa-sourcing.com/best-100-china-industrial-clusters-map-complete-guide-tips>.
- Binhai New Area, <http://subsites.chinadaily.com.cn/tianjin/binhai/binhainewarea.html>.
- Binhai seeks new growth momentum*, Binhai New Area, http://subsites.chinadaily.com.cn/tianjin/binhai/2020-06/23/c_502167.htm.
- Capital Trade Incorporated, *An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries*, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/An AssessmentofChina'sSubsidiestoStrategicandHeavyweightIndustries.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/An%20AssessmentofChina'sSubsidiestoStrategicandHeavyweightIndustries.pdf).
- Chi Hung Kwan, *The 11th Five-Year Plan as a Steppingstone to Realizing an „All-Round Well-Off Society”*, 2005, <http://www.rieti.go.jp/en/china/05102401.html>.
- China 2005*, „OECD Economic Surveys” 2005, t. 13, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-china-2005_eco_surveys-chn-2005-en#page82.
- China (Hubei) pilot free trade zone, <https://www.china-hbftz.gov.cn/optList.html?ctype=X14>.
- China Briefing, *Minimum Wage Levels Across China*, 22 lutego 2012, <https://www.china-briefing.com/news/minimum-wage-levels-across-china/>.
- China File, *What does Xi Jinping's top-down leadership mean for innovation in China?*, 26 września 2016, <http://www.chinafile.com/conversation/what-does-xi-jinpings-top-down-leadership-mean-innovation-china>.
- China's 12th Five-Year Plan, 2010, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=700&menu=1515>.
- China's western development strategy to gain new momentum*, The State Council The People's Republic of China, 28 maja 2020, http://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202005/28/content_WS5ecf2018c6d0b3f0e9498d45.html.
- Chinese Medical Association Publishing House, *Zhonggong zhongyang bangong ting yinfa „dang zheng lingdao ganbu kaohe gongzuo tiaoli”* (中共中央办公厅印发《党政领导干部考核工作条例》), <http://www.cmaph.org/zyhsjygs/889667.jhtml>.
- Consulate-General of The People's Republic of China in Auckland, *CPC unveils proposals for formulating 14th five-year plan, long-range goals*, <http://www.chinaconsulate.org.nz/eng/zlgxw/t1829233.htm>.
- Deloitte, *Rising innovation in China, China Innovation ecosystem development Report 2019*, September 2019, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/innovation/deloitte-cn-innovation-china-innovation-ecosystem-report-en-191101.pdf>.
- Di shisan jie quanguo renmin daibiao dahui di si ci huiyi guanyu guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he 2035 nian yuanjing mubiao gangyao de jueyi* (第十三届全国人民代表大会第四次会议关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的决议), Xinhua, http://www.xinhuanet.com/politics/2021-03/11/c_1127200766.htm

- Free trade zones buoy work restarts of firms*, Binhai New Area, Tianjin, http://www.exploringtianjin.com/binhain/2020-04/29/c_489076.htm.
- Guidelines of the Eleventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development, <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.
- Heather Hao, *Pudong 30 years on: Epitome of China's modernization and opening-up*, 11 listopada 2020, <https://news.cgtn.com/news/2020-11-10/Pudong-30-years-on-Epitome-of-China-s-modernization-and-opening-up-ViUjRCf8k/index.html>.
- http://www.gov.cn/node_11140/2006-03/15/content_227640.htm.
- <https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/200709/P020191104623124380472.pdf>.
- Hubei yi shangbao zi mao qu zongti fangan, sheji wuhan, yichang, xiangyang 3 shi* (湖北已上报自贸区总体方案, 涉及武汉、宜昌、襄阳3市), https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1552821.
- Interview: China's 14th Five-Year Plan deserves world's attention, says scholar*, Xinhua, 2 listopada 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/02/c_139484868.htm.
- Jilinkuai pao beihou de "wangmin sudu"* (吉林快跑背后的“王岷速度”), <http://news.sina.com.cn/c/2007-03-01/095412400380.shtml>.
- KPMG, *Investment in China: Numbers and Trends Fourth Quarter, 2012*, https://imaa-institute.org/docs/statistics/kpmg_china-investments-2012-q4.pdf.
- Kunming's economic aggregate achieved leapfrog growth*, <https://www.drawfleurdelis.com/2020/kunmings-economic-aggregate-achieved-leapfrog-growth/>.
- Leading Group for Western Region Development revamped*, The State Council The People's Republic of China, http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2018/08/01/content_281476244584930.htm.
- Liang Xiang, *Dramatic Changes*, „Beijing Review” 1986, nr 8, 24 lutego, http://www.bjreview.com/Special_Reports/2018/40th_Anniversary_of_Reform_and_Opening_up/Now_and_Then/Shenzhen/201806/t20180622_800133456.html.
- Liu Qin, *Clear as mud: how poor data is thwarting China's water clean-up*, „China Dialogue” 2016, 18 maja, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8922-Clear-as-mud-how-poor-data-is-thwarting-China-s-water-clean-up>.
- National Bureau of Statistics of China, 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.
- Ping An Insurance Group, <https://www.forbes.com/companies/ping-an-insurance/#8856a605c7b0>.
- Richardson Karen, *China's Admission of Economic Data Flaws Isn't Likely to Make Fund-Picking Easier*, „Asian Wall Street Journal” 2001, 22 listopada, <https://www.wsj.com/articles/SB1006367201710056960>.

- Ruehl Henry, *The Khorgos Hype on the Belt and Road*, „The Diplomat” 2019, wrzesień, <https://thediplomat.com/2019/09/the-khorgos-hype-on-the-belt-and-road/>.
- Serwis Internetowy Komunistycznej Partii Chin, *Zhonggong zhongyang guanyu zhid-ing guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he er ling sanwu nian yuanjing mubiao di jianyi* (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议), <http://www.12371.cn/2020/11/04/VIDE1604469480803236.shtml>.
- Shenzhen Basics, http://www.sz.gov.cn/en_szgov/aboutsz/profile/content/post_1357629.html.
- Sichuan sheng fazhan he gaige weiyuanhui zhuyao zhize, lingdao jianjie he jigou shezhi (四川省发展和改革委员会主要职责、领导简介和机构设置), 四川省发展和改革委员会主要职责、领导简介和机构设置), <http://www.sc.gov.cn/10462/10778/10876/2020/11/25/ef07e79fbc584644b34476fe6d4974a7.shtml>.
- Su Min, *Zhongguo duo cengci gaige shidian geju jiben xingcheng* (中国多层次改革试点格局基本形成), 8 czerwca 2010, <https://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2010/06-08/2329128.shtml>.
- Suggestions Concerning the Introduction of the New Rural Cooperative Medical System*, 2003, http://www.gov.cn/zwgk/2005-08/12/content_21850.htm.
- Sun Qingyang, „Wu nian jihua” yu zhongguo jingji fazhan licheng (“五年计划”与中国经济发展历程), http://news.hexun.com/2011-04-20/128901983_3.html.
- Tang jin: Tongchou jiaotong jichu sheshi jianshe zhicheng gao zhiliang fazhan (唐瑾: 统筹交通基础设施建设 支撑高质量发展), The China Center for Urban Development, <http://www.ccud.org.cn/article/23416.html>.
- Ten features in China's 11th Five-Year Plan*, „People's Daily”, 2006, <http://www.news-gd.com/specials/npc&cppcc%202006/npcppccsessionsnews/200603090039.htm>.
- The „Rise of Central China” Plan: Objectives and impacts with special focus on Anhui Province*, „Shanghai Flash” 2012, nr 4, https://www.sinoptic.ch/shanghaiflash/texts/pdf/2012/201204_Shanghai.Flash.pdf.
- The People's Government of Beijing Municipality, http://english.beijing.gov.cn/BeijingInfo/facts/202006/t20200601_1912277.html.
- The World Bank, <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD,NV.AGR.TOTL.ZS,NV.IND.TOTL.ZS,NV.IND.MANF.ZS,NV.SRV.TETC.ZS,NV.SRV.TOTL.ZS#>.
- The World Bank, *GINI index – China*, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.
- Understanding China's 13th Five-Year Plan, <http://www.chinabusinessreview.com/understanding-chinas-13th-five-year-plan/>.
- Urban Institute, *State and Local Expenditures*, <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders>.

- What does the Yangtze River Delta Integration Mean for Businesses in China?*, „China Briefing” 2019, 17 września, <https://www.china-briefing.com/news/yangtze-river-delta-integration-opportunities-incentives-for-businesses-in-china-dual-circulation-strategy/>.
- Wstępne szacunki produktu krajowego brutto w przekroju regionów w 2018 roku*, Główny Urząd Statystyczny, 31 grudnia 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/rachunki-regionalne/wstepne-szacunki-produktu-krajowego-brutto-w-przekroju-regionow-w-2018-roku,8,2.html>.
- Wu nian guihua de lishi jingyan yu zhanwang* (五年规划的历史经验与展望), <http://www.china-cer.com.cn/shisiwu/2020050810.html>.
- Wuhan Investment Promotion Complaint Center, http://english.wuhan.gov.cn/Investment_1/WIE_12751/202003/t20200316_950597.shtml.
- Xij Jinping: Guanyu „zhonggong zhongyong guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shisige wu nian guihua he er ling sanwu nian yuanjing mubiao di jianyi” de shuoming* (授权发布) 习近平：关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明), Xinhua, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/03/c_1126693341.htm.
- Xinhua Chen xi zai dianshi dianhua huiyi shang qiangdiao yi gao zhiliang ganbu kaohe jili dan dang zuowei cujin shiye fazhan* (陈希在电视电话会议上强调 以高质量干部考核激励担当作为促进事业发展), Xinhua, 23 października 2020, http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/23/c_1126650190.htm
- 混合所有制经济已占40% 5-10年后将达到80%, Xinhua, 25 listopada 2003, <http://news.southcn.com/china/zgkx/200311250786.htm>.
- Yidai yilu bu cunzai quexi shengfen: Jiangsu shi jiaohui dian, difang fangan 10 yue qian chu zi mao qu lian xian pengpai xin* (一带一路不存在缺席省份：江苏是交汇点，地方方案10月前出 自贸区连线 澎湃新), https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1319660.
- Yuan Shenggao, *Advanced manufacturing a priority in development*, „China Daily” 2021, 30 marca, <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202103/30/WS60625847a31099a234355045.html>.
- Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wu nian jihua de jianyi* (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议) 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议), <http://www.cctv.com/news/special/zt1/five/1364.html>.
- Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he er ling sanwu nian yuanjing mubiao di jianyi* (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议), Xinhua, http://www.xinhuanet.com/politics/zywj/2020-11/03/c_1126693293.htm.
- Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he 2035 nian yuanjing mubiao gangyao* (中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要), http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.html.

Zhou Lanxu, Lu Haoting, *Pudong drives Shanghai toward financial glory*, The State Council The People's Republic of China, 11 listopada 2020, http://english.www.gov.cn/news/topnews/202011/11/content_WS5fab407ac6d0f7257693f747.html.

