

Talouspolitiikka aluepolitiikkana: Kiinan talousuudistus ja alueelliset kokeilut

PÄIVI OINAS

Department of Geography, University of California-Berkeley, U.S.A.



Päivi Oinas (1994) Talouspolitiikka aluepolitiikkana: Kiinan talousuudistus ja alueelliset kokeilut (Economic Policy as regional policy: China's economic reform and regional experiments). Terra 106: 2, pp. 135–143.

China's economic development and development policies are discussed from the reign of Mao Zedong to the present. The present day »open door» policies have a clear spatial dimension to them. Open door policies are carried out in distinct areas designed to enhance China's adoption of modern production technologies and management practices. The policies are implemented in order to both raise the overall level of economic growth and to facilitate the spread of economic prosperity from the economic cores to more peripheral regions of the country. The role of local governments is being strengthened along with the adoption of the new economic reform policies. It appears evident, however, that spatial disparities will not be diminished with the adopted reform policies. Along with problems related to the heated growth economy China still faces the problem of persisting regional economic imbalance.

Päivi Oinas, Department of Geography, McCone Hall, University of California-Berkeley, Berkeley CA 94720 U.S.A.

Kiinan kiihkeä talouskasvu on olennaisesti maantieteellinen ilmiö. Sekä monet sen syistä että vaikutuksista ovat luonteeltaan alueellisia. Kasvan kehityksen vetureiksi on asetettu joukko suhteellisen autonomisia ja ulkomaisille investoinneille avoimia alueita. Tämä on johtanut nopeaan keskimääräiseen kasvuun samalla kun erot alueiden taloudellisessa kehityksessä ovat voimistuneet. Taloudellisen kehityksen kulkua säästävät myös eri aluetasojen ja kansallisen tason politiikkojen koordinaatio-ongelmat. Tarkastelen erityisesti Kiinan alueellisia kokeiluja: erityistalousalueita ja avoimia rannikkokaupunkeja. Taus-taksi esittelen Kiinan talous- ja aluepolitiikan keskeisiä piirteitä. Artikkelini perustuu osittain viranomaisten ja tutkijoiden haastatteluihin Pekingissä, Shanghaissa, Guangzhoussa ja Shenzhenissä vuonna 1992.

Kiinan alueelliset kehittämistoimet Mao Zedongin kaudella (1949–76)

Kiinan itärannikolle oli 1800-luvun jälkipuoliskolla perustettu 100 erityissatamaa, joiden ympärille (noin 11 % maapinta-alasta) oli 1950-luvulle tultaessa vähitellen keskittynyt huomattava osa väestöstä (39 %) ja taloudellisesta

toimeliaisuudesta (68 % teollisuustuotannosta) (Roll & Yeh 1975, ref. Linge & Forbes 1990b, 12). Epätasapainoisen tilanteen korjaamiseksi päätettiin vallankumouksen jälkeen ensimmäisessä viisivuotissuunnitelmassa (1953–7) keskittää valtaosa maan pääomainvestoinneista teollistuttomien sisämaamaakuntien teollistamiseen. Vuodesta 1965 lähtien oli alueelliseen kehittämispolitiikkaan vaikuttanut myös ajattelu, jonka mukaan oli tärkeä luoda »puolustava ydinalue» sisämaahan. Näin ajateltiin saatavan teollisuutta syntymään kauemmas rannikon talouskeskuksista, jotka olisivat haavoittuvaisia mahdollisen sotilaallisen hyökkäyksen tapahtuessa – pelko joka kylmän sodan maailmassa ja huonojen ulkomaansuhteiden vallitessa ei ollut täysin aiheeton. Näin Kiinan keskeisille vuoristoalueille rakennettiin kymmenen vuoden aikana lähes 2000 suurta ja keskiuurta tehdaslaitosta valmistamaan mm. sotatarvikkeita, raskaita koneita ja laitteita sekä elektroniikkateollisuuden komponentteja. Näiden alueiden taloudet olivat heikosti kehittyneitä. Tehtaat olivat suoraan keskushallinnon kontrollissa. Tuotanto niissä ei kehittynyt rannikon teollisuusalueiden tasolle. (Linge & Forbes 1990b, 13–14; Yeung & Hu 1992b, 4–5)

Massiivisia sisämaan investointeja on jälkepäin kritisoitu voimakkaasti. Uusien raskaan teol-

lisuuden kompleksien synnyttäminen »tyhjästä» ei onnistunut suunnitelmien mukaisesti; monet epäonnistuiivat ja eräiden toteuttaminen jäi jopa keskeneräiseksi. Niiden myötä rakennettiin kuitenkin sisämaahan rautateitä ja synnytettiin uusia alueellisen kehityksen keskuksia (Linge & Forbes 1990b, 11–13).

1970-luvulle tultaessa huomattiin, että voimakkaat investoinnit maan sisäosiin olivat johtaneet siihen, että itärannikon teollisuuskeskusten kehitys uhkasi tyrehtyä. Neljäs viisivuotissuunnitelma (1971–5) reagoi tähän ongelmaan ja suuntausi 43 % kaikista pääomainvestoinneista jälleen itärannikolle sekä sen raaka-aineita tuottavalle takamaalle. (Linge & Forbes 1990b, 13)

Huolimatta talous- ja aluepolitiikan ponnisteiluista suljettu ja omavaraisuuteen tähtäävä Kiina pysyi 1970-luvulle saakka varsin alhaisella sosioekonomisen kehityksen tasolla jopa vertailtaessa muihin Kaakkois-Aasian maihin. Sen sijaan 1980-luvulla taloudellinen kehitys lähti voimakkaaseen nousuun.

Talou uudistus ja 1980-luvun taloudellinen kasvu

Viimeisen runsaan kymmenen vuoden taloudellisesta kasvusta ja kehityksestä Kiinassa kertovat seuraavat indikaattorit.

1. Kiinan bruttokansantuote kasvoi vuosina 1980–88 keskimäärin 10.4 % vuodessa (verrattuna 6.4 % vuosivauhtiin 1965–1980); vuonna 1992 runsaan 12 % tasolla jatkunut talouskasvu oli voimakkainta maailmassa.
2. Reaalitulot maaseudulla kasvoivat vuodesta 1978 vuoteen 1991 seitsemänkertaisiksi ja kaupungeissa yli viisinkertaisiksi.
3. Vienti kasvoi 1978–1990 yli 10 % vuosittain. Sen BKT-osuus nousi 4.8%:sta 17 %:iin.
4. Työllisyys kasvoi voimakkaasti sekä valtion- että yksityisellä sektorilla.
5. Valtionsektorin BKT-osuus on pudonnut alle puoleen.
6. Tuotantorakenne on muuttunut suotuisammaksi: raskaan teollisuuden suhteellinen osuus on pienentynyt, sotatarviketeollisuuden osuus on vähentynyt kulutustavaratuotannon hyväksi.
7. Tuotteiden laatu ja valikoima on parantunut kilpailun lisääntyttyä väli- ja lopputuotemarkkinoilla. (Elegant 1993; Fan 19.6.1992; Sender 1993; Wong 1993)

Selityksiä edellä kuvatulle kehitykselle voidaan etsiä 1970-luvun lopulla valitusta uudesta talouspolitiikasta, jota on Kiinassa viimeisten 15 vuoden ajan toteutettu suhteellisen linjakaasti.

Vuoden 1978 lopussa päätettiin aloittaa talouden voimakas uudistus, joka tähtäsi sekä maatalous- että teollisuustuotannon tehostamiseen. (Fan 19.6.1992)

Kiinan kommunistinen puolue ryhtyi ajamaan taloudellista uudistusta erityisen voimakkaasti vuodesta 1984 lähtien; talou uudistusten merkittävin vaihe käytiin läpi vuosina 1984–88. Tällöin uudistukset tulivat koskemaan talouden kaikkia sektoreita, rahoitusjärjestelmiä, valtion varainkäyttöä, yrityksiä, työmarkkinoita, jne. Järjestelmää alettiin kutsua nimikkeellä »planned commodity economy with socialist characteristics». Viisi keskeistä uudistusta koskivat yrityksiä, markkinoita, makropolitiikan välineitä, ulkomaan kauppaa ja ulkomaisia investointeja sekä maaseutupolitiikkaa.

- a. Suurin osa valtionyrityksistä sai oikeuden toimia itsenäisinä talousyksiköinä; ne joutuivat toiminnastaan tulosvastuuseen.
- b. Markkinoita ryhdyttiin käyttämään resurssien allokointiin. Aiemmin esimerkiksi maataloustuotteiden hintoja oli pidetty alhaisina teollisiin tuotteisiin verrattuna. Hintauudistuksessa suhteellisten hintojen annettiin muuttua vapauttamalla ne kokonaan tai sopeuttamalla niitä vähin erin. Keskushallinto säätelee kuitenkin energian, polttoaineiden, eräiden viljalajikkeiden, matkalippujen yms. hintoja. Kaksi kolmasosaa tuotteista on nykyisin »vapaita» tuotteita: niiden hinnat eivät enää määräydy Pekingin hallintokeskuksissa. Markkinauudistus ei koskenut vain tavaramarkkinoita vaan työvoima-, palvelu-, raaka-aine- ja rahoitusmarkkinoita.
- c. Finanssi- ja rahapolitiikan välineitä makrotalouden talouspolitiikan toteuttamiseen omaksumaan lännestä.
- d. Ulkomaankaupassa ja suhtautumisessa ulkomaisiin investointeihin ryhdyttiin toteuttamaan ns. avointen ovien politiikkaa. Sen taustalla oli pääoman puute ja teollisuuden alhainen teknologinen taso. Kiinan poliittinen johto päätti luopua aiemmasta omavaraisuuden tavoitteesta (ja samalla sulkeutuneisuudesta suhteessa ulkovaltoihin) ja hankkia maahan pääomaa sekä liikkeenjohdollista ja tuotantoteknologista tietoa ulkomailta. Avautuminen on ollut nopeaa. Vuoden 1991 lopussa Kiina oli myöntänyt luvat 40 000 suoralle ulkomaiselle investoinnille ja kehitys on kiihtynyt sen jälkeen. (Chen Hang 12.6.1992; Fan 19.6.1992).
- e. Perinteisen maataloustuotannon tehostamispyrkimysten ohella keskeisen roolin maaseutupolitiikassa sai maaseutukeskuksiin synny-

tetty pienimuotoinen yritystoiminta, »township enterprises» (Chen Xiurong 12.6.1992). Kiinan omintakeisessa tilastointijärjestelmässä maaseudun yritystoiminta luokitellaan maataloudeksi (Walker 1991, 9). Maaseutupolitiikka on ollut monilta osin menestyksestä ja se toimii tavallaan vastapainona kehittämistoimille rannikon kaupunkikeskuksissa. Keskityn tässä artikkelissa kuitenkin jälkimmäisiin eli avointen ovien politiikan huomattaviin alueellisiin ilmenemismuotoihin.

Kiinan »avoimet ovet»

Avointen ovien politiikka ei tullut merkitemään sitä, että koko maa olisi »avattu» kerralla. Poliittikkaa haluttiin toteuttaa lähinnä valituissa kohdeissa, joilla oli edullinen maantieteellinen sijainti, riittävä infrastruktuuri ja taloudellinen perusta, historialliset suhteet ulkomaan kiinalaisiin sekä suhteellisen korkea kulttuurinen taso (Chen Hang 12.6.1992). Avointen ovien politiikkaa lähettiin toteuttamaan asteittain.

– Ensimmäisessä vaiheessa (1979–80) talouspolitiikan toimenpiteet keskitettiin Guangdongin ja Fujianin maakuntiin etelässä. Niihin sovellettiin erityispolitiikkoja ja ne saivat ulkomaisissa yhteyksissään olla joustavia. Kahden ensimmäisen vuoden aikana näihin maakuntiin avattiin myös neljä erityistalosaluetta (Special Economic Zones, SEZ): pohjoisesta etelään Xiamen, Shantou, Shenzhen ja Zuhai.

– Toisessa vaiheessa (1984–85) avattiin 14 avointa rannikkokaupunkia (Coastal Open Cities, COC): pohjoisesta etelään Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang ja Beihai. Näistä 13:ssa on erityiset talouden ja teknologian kehittämisen alueet (Economic and Technological Development Zones, ETDZ). Jangtse-, Fujian- ja Helminjokien suistoalueista tehtiin vientiorientoituneita avoimia talusalueita.

– Kolmannessa vaiheessa (1987–88) eteläisen Hainanin saari sai erityistalosalueen aseman ja siitä tehtiin itsenäinen maakunta. Avoimia alueita laajennettiin Bohain lahden ympärillä maan koillisosassa. Guangdongin, Fujianin ja Hainanin maakunnat nimettiin kokeilumaakunniksi.

– Neljännessä vaiheessa (1989–) laajennettiin myös Fujianin avoimia alueita ja perustettiin pieniä avoimia alueita sisämaan raja-alueille. Näitä uusia avoimia kaupunkeja sijaitsee ainakin Venäjän, Burman ja Vietnamin rajojen tuntumassa (Fan 19.6.1992). Teknologisen tason kohottamiseksi on sekä rannikkoalueille että sisämaahan

(esimerkiksi Pekingiin) 1990-luvun alkuun mennessä perustettu tai päätetty perustaa 26 korkean teknologian kehittämisen aluetta. (Chen Hang 12.6.1992) Avoimet alueet ovat laajentuneet avointen rannikkokaupunkien ympärillä ja välillä. Viime vuosien suurin yksittäinen alueellinen kehittämisprojekti on Pudongin alue Shanghaiissa.

Avointen ovien politiikka on ollut keskeisesti alueellista politiikkaa. Se on ilmennyt uudenlaisen aluetyyppien syntymisenä Kiinaan: erityistalosalueet; avoimet rannikkokaupungit; talouden ja teknologian kehittämisen alueet rannikkokaupunkien läheisyydessä; laajentuneet avoimet alueet jokisuistoissa ja rannikkokaupunkien välillä; eteläinen Kiina, erityisesti Guangdongin (ja lisääntyvästi Fujianin) maakunta, jossa taloudellinen kasvu ja tuotantorakenteen muutokset ovat olleet erityisen voimakkaita. Näiden ulkopuolelle jäivät Kiinan laajat sisäosat, eri vahvuisia suhteita ydinalueisiin omaavat takamaat, joiden on tarkoitus vähitellen myös hyötyä kehityksen keulaan päässeiden alueiden menestyksestä. (mukaan: Fan 19.6.1992; Yeung ja Hu 1992b, 8)

Kehityksen seurauksena talouden painopiste on entistä selkeämmin Kiinan rannikkoalueilla. Ne kattavat 14 % maapinta-alasta ja niillä asuu 40 % maan väestöstä, mutta BKT:n kasvusta 61 % on peräisin rannikkoalueilta, sinne sijoittuu 90 % suorista ulkomaisista investoinneista ja yli 90 % ulkomaankaupasta käydään rannikolta käsin. (Lu 12.6.1992)

Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota Guangdongin maakunnan kehitykseen, jonka talouskasvu on pidetty jopa mallina Kiinan muille alueille. Vuosien 1979–1990 välisen ajan kasvu on ollut keskimäärin 12.3 % vuositasona ja se jatkuu edelleen runsaan kymmenen prosentin vuositasona. Taloudellisen kasvun myötä on maakuntaan tullut myös tyypillisiä oheisilmiöitä: saastuminen, rikollisuus, asutuspula, maakunnan sisäiset huomattavat elintasoerot (Xu 25.6.1992).

Kiinan avautumisessa ja sen eteläisten osien kehityksessä Hong Kongin rooli on ollut keskeinen. Hong Kong on toiminut kauppakumppanina ja rahoittajana sekä välittäjänä ja edesauttajana suhteessa kolmansiin maihin (Sung 1991). Vuonna 1992 ulkomaisten investointien osuus kaikista investoinneista oli 10.6 % (Sender 1993). Hong Kong on koko Kiinan avautumisen ajan ollut tärkein ulkomaisten investointien lähde. Guangdongin maakunnassa hongkongilaisyritysten omistamat tehtaot työllistivät vuonna 1993 jo yli kolme miljoonaa kiinalaista (Helsingin Sanomat 6.5.1993). Hong Kongin lisäksi Guangdongiin ovat investoineet (merkittävyysjärjestyksessä) taiwanilaiset, ranskalaiset, singaporelaiset,

japanilaiset ja eteläkorealaiset yritykset (Xu 25.6.1992).

Erityisalueet ja avoimet rannikkokaupungit

Erityistalousalueiden ja avointen rannikkokaupunkien roolina talousuudistuksessa on toimia »portteina», joiden kautta maahan saadaan tuontitavaroita, ulkomaista pääomaa, kehittyntä teknologiaa, uusia tuotantotapoja sekä modernia liikkeenjohtotaitoa. Samalla niissä laajennetaan maan vientisektoria. Siitä, missä määrin tavoitteet ovat toteutuneet, on esitetty epäilyksiä (ks. esim. Forbes & Linge 1990b, 19–21), mutta Kiinan poliittinen johto epäilemättä korostaa alueiden myönteisiä puolia ja uskoo edelleen niiden edistävän taloudellista kehitystä koko maassa.

Erityistalousalueiden ja avointen rannikkokaupunkien houkuttelevuus sijoittajien näkökulmasta perustuu niiden halpaan mutta suhteellisen ammattitaitoiseen työvoimaan, suhteellisen hyviin liikenneolosuhteisiin, infrastruktuuriin ja hallinnolliseen erikoisasemaan eli suhteellisen suureen itsenäiseen päätösvaltaan taloudellisissa kysymyksissä. Ne voivat harjoittaa verraten joustavaa talouspolitiikkaa ulkomaankauppaan liittyvissä järjestelyissä ja suhteessaan ulkomaisiin investointeihin. Ne voivat myöntää erityiskohtelua (vero- ja tullihelpotuksia yms.) ulkomaisille sijoittajille. Ne ovat saaneet oikeuden päättää ilman keskushallinnon hyväksyntää alle 50 miljoonan juanin investoinneista (Chen Xiurong 12.6.1992). Niillä on myös oikeus perustaa talouden ja teknologian kehittämisen alueita ja tiedepuistoja vastaavine ulkomaankauppaa ja ulkomaisia sijoituksia koskevine erioikeuksineen (Yeung ja Hu 1992b, 4).

Kuten edellä mainittiin, ensimmäiset neljä erityistalousaluetta perustettiin vuonna 1979. Niiden menestystä kuvaa teollisuustuotannon voimakas kasvu vuodesta 1980 vuoteen 1988, joka on ollut vuosisatolla keskimäärin 34.5 %. Tuotannosta puolet on kertynyt ulkomaisten omistamista tuotantolaitoksista. (Yeung & Hu 1992c, 307–8)

Hong Kongin tuntumassa sijaitseva Shenzhen on nopeimmin kasvanut erityistalousalue. Se on kehittynyt nopeasti vilkkaaksi suurkaupungiksi, joka vastaanottaa nykyään Shanghaiin jälkeen toiseksi eniten ulkomaisia investointeja (Yeung ja Hu 1992c, 314). Teollisuustuotanto on tavoitteiden mukaisesti muuttunut työvoimaintensiivisestä pääomaintensiiviseksi. Korkean teknologian yrityksillä on merkittävä osuus yritysraenteessa. (Chen HanXin 26.6.1992) Vuosien 1988 ja 1992 välillä Shenzhen oli muuttunut kuin toiseksi kau-

punkiksi. Joitakin maamerkkejä oli tunnistettavissa, mutta siinä missä kaupunki keskustoineen oli vielä paljolti rakenteilla vuonna 1988 oli sen liikekeskus vuonna 1992 kuin missä tahansa vireässä suurkaupungissa. Etäämpänä keskustasta oli edelleen runsaasti rakennustyömaita: kaupungin kasvu ei näyttänyt olevan pysähtymässä. Myös teollisuustuotannon kasvu on ollut voimakasta, useita kymmeniä prosentteja vuosittain. Vuosien 1985 ja 1988 välillä tuotanto kasvoi peräti 71.8 % vuodessa (Yeung & Hu 1992c, 307–8).

Shenzhenin voimakasta kasvukehitystä selittää erityisesti Hong Kongin läheisyys. Jopa ensikerätäinen kaupunkiin saapuva huomaa tämän esimerkiksi siitä, että Hong Kongin dollarista on tullut yleisesti käytössä oleva epävirallinen valuutta. Paikallinen taksinkuljettaja huolehtii etukäteen siitä, että matkustaja pystyy maksamaan matkansa naapurimaan valuutalla – ja sulkee armotta ovensa sisämaasta saapualta, jonka tasukuista löytyy vain maan virallista valuuttaa!

Zuhain erityistalousalue puolestaan sijaitsee Macaon lähellä, mikä on osaltaan vahvistanut sen kehitystä. Xiamenin ja Shantoun kehitys ei ole ollut aivan yhtä voimakasta. Kiinan ja Taiwanin taloussuhteiden kohentuessa ovat taiwanilaisijoitukset lisääntyneet. Kuudessa vuodessa yli kahdeksan tuhatta taiwanilaisyritystä on tehnyt sijoituksia Kiinaan (Helsingin Sanomat 6.5.1993). Tämä on haastanut erityisesti lähimpänä Taiwania sijaitsevan Xiamenin huolehtimaan entistä paremmin perusinfrastruktuurinsa kehittämistä. Erityistalousalueiden kehittymisen myötä niiden pinta-alaa on laajennettu (muualla paitsi Shenzhenissä, joka oli jo alunperin varsin laaja: 327.5 km²; Linge & Forbes 1990b, 16).

Vuonna 1988 Hainanin saari irrotettiin Guangdongin maakunnasta ja siitä muodostettiin itsenäinen maakunta. Se oli aiemmin saanut taloudellisen autonomian, mutta tällöin sille myönnettiin virallisesti erityistalousalueen asema. Se on pinta-alaltaan suurin erityistalousalue. Sen kehitys on vielä alkuvaiheessaan, mutta pää(satama)-kaupunki Haikou on jo lähtenyt kehittymään voimakkaasti. Hainanin kehittämiseen on panostettu voimakkaasti; se on saanut kokeilumielessä muita erityistalousalueita suosiollisemman kohtelun: Hainanilla toimiville yksilöille ja yrityksille on taattu taloudellinen vapaus, oikeus harjoittaa markkinatalouskäytäntöjä, sekä vapaus liikkua pääomaa, yksilöitä ja tavaroita saarelle ja saarelta pois rajoituksetta. Saari on haluttu näin tehdä mahdollisimman houkuttelevaksi ulkomaisille investoijille. (Yeung & Hu 1992c, 309)

Erityisaseman myöntäminen rannikkokaupungeille neljän ensimmäisen erityistalousalueen perustamisen jälkeen oli osoitus Kiinan johdon

voimakkaasta pyrkimyksestä voimistaa edelleen talouden kasvua valituissa keskuksissa. Tavoitteena oli myös, että lukumäärältään suurempi avointen rannikkokaupunkien määrä levittäisi talouden kehitysimpulsseja muualle maahan tehokkaammin kuin olisi mahdollista muutamilta erityistalousalueilta käsin. (Yeung & Hu 1992b, 2, 9)

Erytistalousalueiden ja avointen rannikkokaupunkien välillä on tietysti eroja. Keskeinen ero on niiden historiassa, jolla on merkitystä niiden myöhemmän kehityksen kannalta. Erytistalousalueita lähdettiin kehittämään lähes tyhjästä; ne perustettiin taloudellisesti vähäpätöisille, syrjäisille paikkakunnille. Alkuvaiheessa haluttiin poliittisista syistä pitää erioikeuksia saavat, ulkoisia suhteita luovat alueet suhteellisen eristyksissä muusta maasta. Avoimet rannikkokaupungit ja niiden ympäristöalueet puolestaan olivat jo suhteellisen kehittyneitä aluetalouksia vuonna 1984, jolloin ne »avattiin». Niillä oli Kiinan olosuhteisiin nähden vankka teollinen, tieteellinen ja teknologinen pohja sekä suhteellisen korkealle kehittynyt kaupunkikulttuuri.

On ilmeistä, että erityistalousalueiden ohella haluttiin myös kokeilla toisenlaisen historiallisen taustan omaavien paikkakuntien menestystä ulkomaan investointien sijaintialueena. Molemmilla on etunsa. Olemassa oleva tuotannollinen ja palvelutoiminnan pohja helpottaa uusia yrityksiä monin tavoin: infrastruktuuri, työvoiman ammatitaito, teollinen kulttuuri jne. ovat jo kehittyneet yritystoiminnalle suotuisiksi eikä niiden kehittämisessä tarvitse lähteä alusta. Toisaalta vanhat rannikkokaupungit kärsivät infrastruktuurin rappeutumisesta: heikoista liikenneolosuhteista, kommunikaatioteknologioiden vanhanaikaisuudesta, satamien tehottomuudesta sekä riittämättömästä veden, polttoaineiden ja sähkön jakelusta (Yeung & Hu 1992b, 13). Toisaalta teollisen toiminnan käynnistäminen »riisipellolla» antaa mahdollisuuden ryhtyä luomaan paikkakunnalle uutta teollista infrastruktuuria ja kulttuuria vaila aikaisempien teknologisten ratkaisujen, tuotanto- ja työskentelytapojen, organisaatiokulttuurien, julkisen vallan toimintatapojen yms. painolas-teja.

Siinä missä eteläiset maakunnat erityistalousalueineen (erityisesti Shenzhen) ja rannikkokaupunkeineen (erityisesti Guangzhou) nauttivat edullisesta sijainnistaan Hong Kongin läheisyydessä, ollaan itärannikon vanhaa talous- ja kulttuurikeskusta, Shanghaita, kehittämässä entistäkin tärkeämmäksi portiksi ulkomaanyhteyksille itään ja pohjoiseen.

Shanghaiilla on hyvä sijainti ja monia kilpailuetuja Kiinan muihin alueisiin verrattuna.

- a) Se sijaitsee rannikolla.
- b) Se sijaitsee lähempänä Aasian keskeisiä talousmahteja, Japania, Etelä-Koreaa ja Taiwania kuin eteläisen Guangdongin maakunnan nopeasti kehittyvät alueet. Esimerkiksi Taiwan on suuntautunut enemmän Shanghaihin kuin Guangdongin talouskeskuksiin.
- c) Sen takamaalle, Jangtse-joen varrelle keskittyy huomattava osa Kiinan asukkaista (40 %), kansantulosta (40 %) ja luonnonvaroista (60 %).
- d) Shanghaiin työvoimaa pidetään poikkeuksellisenä: sen koulutustaso on korkea ja kaupungin monien yliopistojen (59 kpl) ja tutkimuslaitosten (112 kpl) tutkijat osallistuvat teollisiin ja kaupunkisuunnittelun projekteihin yliopistotyönsä ohella.
- e) Keskushallinto on päättänyt panostaa Shanghaihin finanssikeskuksena. (Wu 22.6.1992; Gu & Zhang 23.6.1992; Chen Zhi Gao & Tu 23.6.1992)

Vuoden 1989 lopussa päätettiin Shanghaiin kaupungin kupeeseen Pudongin alueelle perustaa uusi 350 km²:n laajuinen kansainvälinen kauppa- ja rahoituskeskus, jonka on tarkoitus palvella laajasti Jangtse-jokeen kytkeytyvää laajaa talousaluetta. Aloite Pudongin rakentamisesta oli tullut mm. Kiinan Tiedeakatemian tutkijoiden piiristä. Keskushallinnossa asiaa harkittiin monia vuosia ennen kuin esitys hyväksyttiin 1989. Pudongilla on erityistalousalueiden ja talouden ja teknologian kehittämisen alueiden piirteitä, mutta siitä on lisäksi suunniteltu Kiinan ensimmäistä (HongKongin kaltaista) vapaakauppa-alueita. Pudongin on tarkoitus merkitä Jiangsun ja sitä ympäröiville maakunnille samaa kuin Hong Kong on merkinnyt Guangdongille. Ei ole epäilystäkään, etteikö Shanghaihin ja Pudongiin kohdistuvien kehittämistoimien myötä avointen ovien politiikan painopiste 1990-luvulla siirtyisi Jangtse-joen suistoalueelle. (Yeung & Hu 1992c, 317–9; Xu 25.6.1992)

Vaikka Shanghai on jo voimakas talouskeskus – se vastaanottaa mm. eniten suoria ulkomaisia investointeja Kiinassa (Yeung & Hu 1992c, 314) – sen kehitystä hidastavat vielä monet tekijät. Sen hallintorakenne on monista kehittämispyrkimyksistä huolimatta monimutkainen ja infrastruktuuri kaipaa kohentamista. Esimerkiksi kaupungin liikennejärjestelyt ovat takkuiset. Pudongin alueella on vielä mittavat rakennustyöt edessään. Suurelta osalta aluetta puuttuu perusinfrastruktuuri ja rakennuskanta. Sinne tullaan rakentamaan lentokenttä sekä satama. (Gu & Zhang 23.6.1992; Chen Zhi Gaoja Tu 23.6.1992) Lupaukset ovat kuitenkin suuret ja mittava kehittämisprojekti on

alkanut kiinnostaa ulkomaisia sijoittajia. Vuonna 1991 sijoittajat olivat (merkittävyysjärjestyksessä) Hong Kongista, Macaosta, Yhdysvalloista, Saksasta, Englannista ja Japanista. Vuonna 1992 japanilaiset sijoitukset olivat jo merkittävimmät (Chen Zhi Gao 23.6.1992). Ei liene satunnaista, että keskushallinnon »taloustaariksi» kutsuttu varapääministeri Zhu Rongji on Shanghain entinen pormestari.

Kaiken kaikkiaan alueellisten kokeilujen tuloksista ja taloudellisesta merkityksestä on vaikea saada selkeää kokonaiskäsitystä. Eri tietolähteistä saatavat luvut poikkeavat toisistaan. On kuitenkin selvää, että »avoimet» alueet ovat maan tärkeimpiä teollisuusalueita ja niiden kautta hoidetaan suuri osa maan taloudellisista yhteyksistä ulkomaille. Niillä on myös palvelusektori kehittynein. Niiden taloudellinen kasvu on 1980-luvulla ollut selvästi voimakkaampaa kuin muualla maassa. Työttömyys on alhaisempi ja taloudelliset yhteydet ulkomaille tiiviimpiä. (Chen Hang 12.6.1992) Erityistalousalueiden ja avointen rannikkokaupunkien kautta tapahtuu lähes kaksi kolmasosaa koko maan viennistä ja tuonnista (Chen Hang 12.6.1992); niiden alueilla sijaitsee 20–30 % suorista ulkomaisista investoinneista (Walker 1991, 17; Yeung & Hu 1992c, 314). Ulkomaisten investointien (kokonaan tai osittain ulkomaalaisten omistuksessa olevat yritykset) osuus teollisesta pääomasta koko maassa on alle 3 %. Avoimilla alueilla vastaava osuus on 8.3 % ja erityistalousalueilla 44 %. Näistä esimerkkinä Fuzhoun avoimessa kaupungissa osuus on 27 %, Xiamenin ja Zuhain erityistalousalueilla 45 % ja Shenzhenissä peräti 75 %. Teollinen rakenne on kehittyneempää: elektroniikka ja tietoliikenne kattaa suhteellisesti suuremman osuuden teollisesta tuotannosta avoimilla alueilla. Esimerkiksi Shenzhenissä elektroniikkatuotannon osuus on 37 % teollisuustuotannosta. Teollista rakennetta on tarkoitus edelleen monipuolistaa kehittämällä mm. matkailu-, rahoitus- ja kiinteistösektoria yhä laajemmilla alueilla. (Chen Hang 12.6.1992)

Paikallishallintojen rooli talouspolitiikan toteuttamisessa

Taloudellista valtaa on hajautettu lisääntyvästi paitsi yrityksille myös maakunta- ja paikallishallinnoille. Maakuntahallinnoille talousuudistuksiin liittyvä vuonna 1980 toteutettu hallinnoindistius oli huomattava. Koko maan fyysisestä suunnittelusta vastannut keskussuunnitteluelin hajautettiin 30 pienempään yksikköön. Maakunnat saivat tässä yhteydessä myös lisääntyvästi oikeuksia ja velvollisuuksia yhtäältä alueiltaan kertyvien ve-

rovarojen ja toisaalta maakuntien taloudellisen kehittämisen suhteen. (Fan 19.6.1992)

Paikallishallinnoille talousuudistus ei merkinnyt niin dramaattista muutosta. Kiinassa oli nimittäin jo kulttuurivallankumouksen kaudella (1966–1977) myönnetty paikallishallinnoille merkittävästi valtaa paikallisiin resursseihin nähden. Talousuudistusten aikaessa paikallishallinnoilla oli jo kokemusta teollistamisen hallinnoimisesta: esimerkiksi vuosina 1977–78 noin 40 % kiinteisiin varantoihin tapahtuneista investoinneista rahoitettiin paikallisilla varoilla. (Wong 1993)

Talousuudistus lisäsi paikallishallintojen vastuuta paikkakuntien talouskehityksestä. Kiinan verotusjärjestelmässä verotulot ovat pitkälle riippuvaisia teollisuudesta. Talousuudistuksen myötä paikallishallinnot alkoivat saada paikallisilta yrityksiltä kertyvät verotulot lähes kokonaan sen sijaan, että ne menisivät keskushallinnolle. Keskushallinnon kokonaistulot ovat pienentyneet lisäksi myös valtionyrityksiltä tulevien monopolivoittojen supistuttua. Keskushallinnon oma budjetti ja sen suorittamat tulonsiirrot alemmille hallintoportaille ovat siis supistuneet huomattavasti. Paikallishallintojen budjettitulot ovat näin ollen tulleet suoraan riippuvaisiksi paikallisten yritysten menestyksestä. Sen seurauksena paikallishallinnot ovat ryhtyneet kiihkeästi edistämään paikallistalouksien kehittämistä. (Wong 1992, 197–8)

Erityisen suuret oikeudet paikallishallinnoilla on erityistalousalueilla ja avoimissa rannikkokaupungeissa. Kaikki erityistalousalueet eivät ole käyttäneet hyväkseen erityisasemansa tarjoamia mahdollisuuksia yhtä intensiivisesti. Esimerkiksi Xiamenin erityistalousalueen konservatiivinen kaupunginhallinto on saanut kritiikkiä osakseen alueen infrastruktuurin jälkeenyäisyydestä ja Xiamenin heikosta kilpailuasemasta suhteessa muihin erityistalousalueisiin. Toimettomuudellaan Xiamenin erityistalousalueen kehitystä jarruttanut pormestari joutui nopeasti keskusjohdon epäsuosioon (Goldstein 1992, 25).

Paikkakunnat joutuvat väistämättä kilpailuasetelmaan keskenään. Esimerkiksi erityistalousalueilla on periaatteessa lähes samat keskushallinnon myöntämät perusetuoukudet, mutta ne soveltavat niitä käytännössä eri tavoin (Chen Han Xin 26.6.1992) ja ne houkuttelevat lisäksi investoijia tekijöillä, joihin ne voivat vaikuttaa itse, kuten infrastruktuurilla, maanhinnalla ja halvalla työvoimalla (Chen Xiarong 12.6.1992) – eli tekijöillä, joita olemme tottuneet näkemään käytettävien paikkakuntien kilpailuvaltteina muuallakin. Tilanne muuttui, kun Shanghain Pudongia lähdettiin kehittämään uudenslaisista lähtökohdista.

Pudongin kehittämistoimet ovat nostattaneet muut rannikkokaupungit liikekannalle: ne kokevat Shanghain vahvana kilpailijana ja ovat ryhtyneet kehittämään erilaisia »vastaajakuja». Esimerkiksi Pekingin kaakkoispuolella sijaitseva Tianjinin kaupunki haluaisi rakentaa Pudongia vastaavan vapaasataman alueelleen: Zhuhain erityistalousalue on perustanut erityisvyöhykkeen, jossa yritykset saavat ilmaisen maankäyttöoikeuden 70 vuodeksi ja Guangdongin maakunnan virkamiehet ovat suunnitelleet yhdistää Shenzhenin, Huizhoun ja Guangzhoun mega-alueeksi, joka vastaisi Pudongia teollisena ja kaupallisena keskuksena. On mahdollista, että useampia »Hong Kongin malliin» perustuvia vapaasatamia syntyy eräiden avointen rannikkokaupunkien ympärille tulevina vuosina (Yeung & Hu 1992c, 318–9).

Pienempien rannikkokaupunkien on tietysti vaikea kilpailla resursseista suurten kaupunkien – kuten Shanghai tai Tianjin – kanssa. Vaikka kasvu pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa on nopeampaa kuin suurissa (ChenHang 12.6.1992), pystyvät vahvemman taloudellisen ja teknologisen perustan sekä laajemmat takamaat omaavat suurkaupungit paremmin kilpailemaan havitelluista teknologia- ja pääomaintensiivisistä sekä vientiorientoituneista projekteista. Suurkaupunkien »talouden ja teknologian kehittämisen alueet» ovat myös osoittautuneet vetovoimaisemmiksi kuin pienempien kaupunkien vastaavat. (Yeung & Hu 1992c, 310) Tällöin yhteisten kilpailustrategioiden kehittäminen useampien pienempien kaupunkien yhteistyönä voi osoittautua parhaaksi ratkaisuksi kaupunkien välisessä kilpailussa, kuten länsimaissakin on havaittu.

Kilpailuasetelmia on luonnollisesti myös erityisalueiden ja muiden alueiden välillä. Paikallishallinnon rooli voi osoittautua keskeiseksi luottaessa strategiaa asemia suhteessa ylemmän tasoisiin hallintoelimiin. Edellämainitun Xiamenin ongelmana on ollut se, että pääkaupungissa Fuzhousa ei koskaan oikein hyväksytty juuri Xiamenin valitsemista kansainvälisen kaupan ja investointien keskuksiksi Fujianissa. Fuzhoun johtajat ovat pyrkineet voimakkaasti kontrolloimaan Xiamenin kehitystä (Goldstein 1992, 25).

Alueellisten erojen tasaamiseksi keskushallinto pyrkii jossakin määrin mm. edistämään kehittyneemmällä alueilla toimivien yritysten investointeja ja yhteistyösuhteita hitaammin kehittyville alueille. Ei ole kuitenkaan kovin todennäköistä, että tällaisilla pyrkimyksillä olisi kovin suurta vaikutusta. Kehittyneempien alueiden päätöksentekijöiden pääasiallinen huomio kohdistuu joka tapauksessa keskeisesti niiden omien alueiden kehittämiseen sekä kilpailuun resursseista muiden vastaavien alueiden kanssa.

Paikallishallintojen varsin itsenäisestä otteesta nykyään kertoo Nanpu-sillan rakentamisprojekti Shanghain keskustan ja Pudongin kaupunginosan välille (Wong 1993). Säännösten mukaan yli 50 miljoonan juanin rakennusprojekteille tulee hakea lupa valtion suunnittelukomissiosta Pekingistä. Hyväksymisprosessi kestää tutkimukseen ja hallintokäsittelyineen tyypillisesti 1–2 vuotta. Nanpu-sillan rakennusbudjetti ylitti huomattavasti 50 miljoonan juanin rajan. Pudongin rakentamisprojektin keskeisyyden ja Shanghain liikenneongelmien laajuuden vuoksi Shanghain kaupunki ryhtyi kuitenkin rakentamaan siltaa anomatta sille minkäänlaista lupaa ja ottamatta huomioon suunnittelukomitean esittämiä vastalauseita. Silta oli valmistuessaan vuonna 1992 maailman suurin silta (Chen Zhi Gao 23.6.1992). Deng Xiaoping ja muita johtohenkilöitä saapuivat paikalle ylistämään projektia. Minkäänlaisia sanktioita ei langetettu Shanghain kaupungille.

Nanpu-sillan rakentamista pidetään Kiinassa ennakkotapauksena: se ja tulevaisuudessa todennäköisesti lisääntyvät vastaavanlaiset tapaukset ovat omiaan heikentämään edelleen keskushallinnon valtaa. Pekingin määräyksillä on yhä vähemmän painoa (vrt. Elegant 1993). Paikallishallinnon autonomia sen sijaan on voimistumassa lainsäädännöllisesti ja – kuten edellä kerrottu tapaus osoittaa – vain käytäntöjä muuttamalla. Kiihkeä talouskasvu ja kiire talousuudistusten toteuttamisessa edellyttää julkiselta vallalta sellaista toimintakykyä ja joustavuutta, johon paikallishallinnot pystyvät huomattavasti paremmin kuin vanhat keskitetyt rakenteet. Tämä johtaa siihen, että paikallishallinnot tulevat lisääntyvästi ja huomattavan kokonaisvaltaisesti kantamaan vastuuta paikkakuntien kehityksen linjasta. Esimerkiksi Shanghain kaupunki ei hyväksynyt läheisyyteensä järven rannalle japanilaista raskaan teollisuuden tehdaslaitosta; jonkin ajan päästä kävi ilmi, että Jiangsun maakuntahallinto antoi samaiselle yritykselle luvan rakentaa tuotantolaitos Jangtse-joen yläjuoksulle (Gu & Zhang 23.6.1992).

Kiinalaisia kehitysnäkymiä

Huolimatta talouden voimakkaasta kasvusta Kiina ei ole luonnollisestikaan noussut vielä kehitysmaan kategoriasta. Elintasoerot ovat suuret. Yhtäältä maasta löytyy yksityishenkilöitä, joilla on varaa sijoittaa säästöjään osakkeisiin maan pörssiissä tai vastikään osittain yksityistetyissä listaamattomissa valtionyhtiöissä. Toisaalta esimerkiksi sadalla kiinalaisella on käytössään keskimäärin vain alle kaksi puhelinta (Clifford

1994). Taloudellinen kasvu keskittyy rannikon kehittyneille alueille ja siten alueellinen eriarvoisuus vahvistuu (Lu 12.6.1992; Yeung & Hu 1992b, 5–7), vaikka talouspolitiikka periaatteessa pyrkiikin siihen, että kehitysimpulssit itärannikon kasvukeskuksista säteilisivät paitsi suoraan lähi-alueille myös epäsuorasti koko maahan (Lu 1991; Yeung & Hu 1992b, 3).

Kiihkeä talouskasvu 1990-luvulla on jälleen johtanut lähes 20 %:n inflaatioon vuonna 1993. Tässä tilanteessa keskushallinto sosiaalisten ja poliittisten riskien pelossa on kiinnostuneempi makrotaloudellisesta vakaudesta kuin kasvusta. Se on viime aikoina ryhtynyt voimakkaisiin toimenpiteisiin kasvun taltuttamiseksi hillitsemällä lainanantoa ja nostamalla korkotasoa. Vain tietyt korkean prioriteettiaseman investointiprojektit ovat sallittuja. Keskushallinto on asettanut talouden kasvutavoitteeksi vuodelle 1994 9 %, mikä on alhaisempi kuin aikaisempina vuosina. Keskushallinnon talouspoliittista linjanvetoa ei kuitenkaan välttämättä tueta maakunnissa: Guangdong ja Hainan ovat ilmoittaneet omiksi kasvutavoitteikseen 18 % ja 16 %. Itsevarmuutta voimakkaan kasvun alueille antaa lisääntyvä taloudellinen riippumattomuus keskushallinnosta. Esimerkiksi Guangdong sai vuonna 1979 yli 80 % investointivaroistaan Pekingistä mutta vuonna 1992 enää 2 %. Lisäksi virkamiesten kontrollimahdollisuudet ja -halut ovat pienentyneet. Valtiosektori kattaa esimerkiksi Guangdongissa enää 32 % teollisuustuotannosta. Viranomaisten henkilökohtainen menestys riippuu paikallistalouden menestyksestä ja se taas edellyttää jatkuvaa investointitoimintaa pullonkaulojen poistamiseksi. Esimerkiksi Guangdongissa sähkövoiman kysyntä ylittää tarjonnan 30 %:lla. (Goldstein 1993, 1994)

Kun otetaan huomioon paikallishallintojen voimistunut merkitys paikkakuntien taloudellisten kehitysohjelmien hallinnoijina, voimme tulevaisuudessa havaita yhä selkeämmin, että paikkakuntien välinen avoin kilpailu resursseista ja ulkomaisista investoinneista (Harvey 1989) ei ole vain länsimainen ilmiö. Paikallishallinnot satsaavat taloudellisia resurssejaan paikkakuntien väliseen kilpailuun ja markkinointityöhön – kehitys, joka on voimistunut ja jota on pyritty voimistamaan länsimaissa viime vuosina (Philo & Kearns 1993).

KIRJALLISUUS

Clifford, Mark (1994). »A question of money.» *Far Eastern Economic Review* 7.4.1994, 47–48.

Elegant, Robert (1993). »Kiinan johto hukkaamassa

- »taivaan valtuutensa», yliöartikkeli, *Helsingin Sanomat*, 10.5.1993.
- Goldstein, Carl (1992). »No venture, no gain.» *Far Eastern Economic Review* 27.8.1992, 25.
- Goldstein, Carl (1993). »Resisting the centre.» *Far Eastern Economic Review* 2.9.1993, 42–43.
- Goldstein, Carl (1994). »Doctor's orders.» *Far Eastern Economic Review* 17.2.1994.
- Harvey, David (1989). »From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism.» *Geografiska Annaler*, 71B (1): 3–17.
- Linge, G.J.R. ja D.K. Forbes (1990a). *China's spatial economy. Recent developments and reforms*. Hong Kong, Oxford University Press.
- Linge, G.J.R. ja D.K. Forbes (1990b). »The space-economy of China.» Teoksessa Linge ja Forbes 1990a: 10–34.
- Lu, Dadao (1991). »The macro-strategy in the regional development in China.» *The Journal of Chinese Geography*, 2 (1): 1–15.
- Philo, Chris ja Jerry Kearns (1993). *Selling places*. London, Pergamon Press.
- Sender, Henny (1993). »Cooling down growth.» *Far Eastern Economic Review* 2.9.1993, 36–40.
- Sung, Yun-Wing (1991). *The China-Hong Kong connection. The key to open-door policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Walker, Anthony (1991). *Land, Property and Construction in the People's Republic of China*. Hong Kong, Hong Kong University Press.
- Wong, Christine (1992). »Fiscal reform and local industrialization. The problematic sequencing of reform in Post-Mao China.» *Modern China*, 18 (2): 197–227.
- Wong, Christine (1993). »The role of local governments in China's economic reform.» Esitelmä American Economic Associationin kokouksessa Anaheimissa, Kaliforniassa 3.–5.1.1993.
- Yeung, Yue-man ja Xu-wei Hu, toim. (1992a). *China's coastal cities. Catalysts for modernization*. Honolulu, University of Hawaii Press.
- Yeung, Yue-man ja Xu-wei Hu (1992b). »China's coastal cities as development and modernization agents: An overview.» Teoksessa Yeung ja Hu 1992a: 1–24.
- Yeung, Yue-man ja Xu-wei Hu (1992c). »Conclusion and synthesis.» Teoksessa Yeung ja Hu 1992a: 307–322.

HAASTATTELUT

Chen Hang, apulaisprofessori, Department of Geography, The Chinese Academy of Sciences, 12.6.1992

Chen Han Xin, tiedotusjohtaja, tohtori, Science and Industry Park, Shenzhen Special Economic Zone, 26.6.1992

Chen Xiurong, tohtori, Department of Geography, The Chinese Academy of Sciences, 12.6.1992

Chen Zhi Gao, varajohtaja, Waigaoqiao Free Trade

- Zone Development Corporation, Shanghai, 23.6.1992
- Fan Hengshan, vanhempi ekonomisti, State Commission for Restructuring the Economic Systems, Peking 19.6.1992
- Gu Yimin, projektijohtaja, Foreign Investment Service Center at Shanghai Foreign Investment Commission, Shanghai, 23.6.1992
- Lu Dadao, professori, Department of Geography, The Chinese Academy of Sciences, 12.6.1992
- Tu, Li Qun, sopimusneuvottelija, Waigaoqiao Free Trade Zone Development Corporation, Shanghai, 23.6.1992
- Wu, professori, Tongji Yliopisto, yhteiskuntatieteiden laitos, Shanghai, 22.6.1992
- Xu Zice, johtaja, professori Kiinan Tiedeakatemian Guangdongin osaston maantieteen laitos, Guangzhou, 25.6.1992 (keskustelussa avustivat myös kahdeksan laitoksen professoria ja tutkijaa)
- Zhang Tian Ping, projektijohtaja, Foreign Investment Service Center at Shanghai Foreign Investment Commission, Shanghai, 23.6.1992