

Yvonne Schnitzer*)

Transformationsprozeß in China

Seit 1978 unternimmt China Reformen zur Liberalisierung der Wirtschaft. Mit einem Wirtschaftswachstum von durchschnittlich fast 10% pro Jahr und außerordentlichen Exporterfolgen schließt China an das Beispiel der erfolgreichen südostasiatischen Länder an. Der Transformationsprozeß selbst scheint damit reibungsloser zu verlaufen als in den meisten Ländern Osteuropas und den Nachfolgestaaten der UdSSR. Besonders günstige Ausgangsbedingungen am Beginn des Reformweges, aber auch die spezifische Reformstrategie selbst können den bisherigen Erfolg der Volksrepublik China erklären.

Der Entwicklung der Volksrepublik China wird seit einigen Jahren weltweit viel Beachtung geschenkt. Das ist angesichts der Größe des Marktes und des gewaltigen Entwicklungssprungs, den das Land schon bisher vollbracht hat, nicht verwunderlich. China ist nicht nur an Fläche und Bevölkerung der größte Markt des fernöstlichen Wirtschaftsraumes; sein Brutto-Nationalprodukt ist auch seit der Liberalisierung des Wirtschaftskurses im Jahr 1978 durchschnittlich um fast 10% pro Jahr gewachsen und wies damit die zweithöchste Rate unter den Ländern dieser expansiven Region auf. Unter optimistischen Annahmen könnte China bis zum Jahr 2015 zur weltgrößten Volkswirtschaft werden. Parallel zum Wirtschaftswachstum vollzog sich in der Industrie ein erheblicher Strukturwandel. Trotz anhaltender Produktionsausweitung in den hauptsächlich der Schwerindustrie angehörenden Staatsbetrieben fiel deren Anteil am Produktionswert von 81% 1978 auf weniger als 50% in den neunziger Jahren. Der Anteil der genossenschaftlichen Betriebe stieg im gleichen Zeitraum auf 38%, jener der privaten auf 13%.

Wie in anderen südostasiatischen Ländern ist auch in China die Expansion seit 1978 von hohen Investitionsquoten begleitet (zum Teil über 30%). Eine ebenfalls hohe Sparquote macht es möglich, den Kapitalstocks aus eigener Kraft zu modernisieren. Der Zufluß ausländischen Kapitals war zwischen 1985 und 1990 gemessen am Volumen eher gering. Die Auslandsinvestitionen konzentrierten sich auf die südöstlichen Küstenprovinzen Guangdong und Fujian und setzten dort insbesondere aufgrund des Technologie- und Know-how-Transfers aus Hongkong und Taiwan entscheidende Wachstumsimpulse. Seit Anfang der neunziger Jahre läßt sich ein deutlicher Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen ablesen: Das Volumen der realisierten Direktinvestitionen stieg von 4,4 Mrd. \$ pro Jahr 1991 auf rund 33 Mrd. \$ 1994. Die Industrieproduktion

wuchs insgesamt mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 14,9%. Der Großteil dieser Zunahme ist auf den vermehrten Faktoreinsatz zurückzuführen und daher extensives Wachstum, doch liefern verschiedene Analysen Hinweise, daß die Reformen in den achtziger Jahren auch die Staatsbetriebe immer mehr in Richtung eines intensiven Wachstums führten, das sich auf eine effizientere Nutzung der Faktoren stützt. *Jefferson — Rawski* (1994) nennen 13 Studien zum Produktivitätswachstum in chinesischen Staatsbetrieben; die meisten von ihnen

berichten über ein Produktivitätswachstum von 2% bis 4%. Im nichtstaatlichen Industriesektor steigt die Produktivität rascher (nach Schätzungen +4% bis +6%; *Gelb — Jefferson — Singh*, 1993). Regressionsanalysen mit Weltbankdaten über 900 Staatsbetriebe in China zeigen die in den achtziger Jahren zunehmende Korrelation zwischen der Entwicklung von Gewinnen, Produktivität, Löhnen und Investitionen (*World Bank Survey*)¹⁾.

Daran schließen erhebliche Exporterfolge: Die Industriewarenexporte wurden von 9 Mrd. \$ 1980 auf 75,1 Mrd. \$ 1993 ausgeweitet. China ist inzwischen zur sechstgrößten Welt handelsnation geworden. Darüber hinaus kann der Block der von Chinesen dominierten Staaten (Hongkong, Taiwan, Macao und Singapur) zunehmend als Handels- und Wirtschaftsmacht angesehen werden. Auf politischer Ebene freilich ist ein so definierter „chinesischer Wirtschaftsblock“ gar nicht oder erst ansatzweise vorhanden, die wirtschaftliche Kooperation ist aber schon weit fortgeschritten. Das hier entstehende Potential macht sich immer mehr als zwar nicht fest umrissene, aber einflußreiche Größe in der Weltwirtschaft bemerkbar. Im Jahr 1993 erreichte der Handel dieser „chinesischen“ Länder ein Volumen von über 1.000 Mrd. \$ — ein Wert, der jenen Japans übersteigt und einem Welthandelsanteil von 13,2% entspricht.

Die Entwicklung Chinas ist aber auch deshalb von besonderem theoretischem und wirtschaftspolitischem Interes-

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Irene Fröhlich

¹⁾ Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in *Jefferson — Rawski* (1994) S. 53

Wirtschaftskennzahlen für China

Übersicht 1

	BNP	Industrie-	Brutto-Anlage-	Einzelhandels-	Export	Import	Handelsbilanz	Leistungs-	Budgetdefizit
		produktion	Investitionen	preise				bilanz	
		Real	Veränderung gegen das Vorjahr in %					Mrd \$	
1980	+ 7,9	+ 9,3	+ 2,9	+ 6,0	+ 33,7	+ 24,8	1,9	0,3	-3,3
1985	+ 12,8	+ 21,4	+ 27,3	+ 8,8	+ 5,0	+ 60,0	-14,8	-4,0	-0,5
1986	+ 8,1	+ 11,7	+ 13,3	+ 6,0	+ 2,6	- 8,7	-12,0	-2,6	-2,0
1987	+ 10,9	+ 17,7	+ 14,7	+ 7,3	+ 34,9	+ 4,3	- 3,8	0,1	-2,2
1988	+ 11,3	+ 20,8	+ 10,4	+ 18,6	+ 18,2	+ 27,4	- 7,7	-1,0	-2,4
1989	+ 4,4	+ 8,5	-15,5	+ 17,8	+ 5,3	+ 5,3	- 6,6	-1,7	-2,3
1990	+ 4,1	+ 7,8	+ 1,2	+ 2,1	+ 19,2	-13,3	8,7	3,9	-2,1
1991	+ 7,7	+ 14,5	+ 18,8	+ 2,9	+ 17,8	+ 22,3	8,1	3,8	-2,5
1992	+ 13,0	+ 22,0	+ 28,2	+ 5,3	+ 18,6	+ 26,2	4,4	1,8	-2,5
1993	+ 13,4	+ 21,1	+ 22,0	+ 13,0	+ 8,0	+ 29,0	-12,2	-2,5	-2,1

Q: China Statistical Yearbook 1992

se, da der Entwicklungs- und Transformationsprozeß in auffallendem Gegensatz zu dem in den meisten Ländern Osteuropas und den Nachfolgestaaten der UdSSR steht Chinas Reformweg war ein Weg der kleinen Schritte. Die Reformen wurden schrittweise und auf experimenteller Basis in ausgewählten Regionen und Sektoren der Wirtschaft eingeführt, bevor sie im ganzen Land übernommen wurden. Kann man daraus schließen, daß die graduelle Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen zielführender und erfolgversprechender ist und damit die Schock-Therapie-These widerlegt? Diese Frage steht im Mittelpunkt der theoretischen Diskussion rund um das Transformationsproblem planwirtschaftlicher Staaten. Überlegungen zur Geschwindigkeit und Abfolge von Reformschritten spielen auch in bezug auf die Privatisierung von Staatsbetrieben und deren Reorganisation eine wichtige Rolle. China hielt von einer raschen Privatisierung ab. Weitere Unterschiede gegenüber dem Prozeß in den Oststaaten sind die Landwirtschaftsreform als Ausgangspunkt der Entwicklungsstrategie, die große Bedeutung genossenschaftlicher Betriebe auf dem Land sowie die Einführung von Sonderwirtschaftszonen. Besonders hervorgehoben werden muß aber das Fehlen einer politischen Liberalisierung. Das autoritäre Regime blieb bestehen und die Macht und Verantwortung in den Händen der existierenden Bürokratie. In den Oststaaten verursachten die Reformen eine Anpassungsrezession, die in einigen Ländern noch nicht überwunden ist; in China scheint die Systemtransformation reibungsloser zu verlaufen. Welche Faktoren haben dazu beigetragen, und sind die Erfahrungen Chinas zumindest teilweise auf die Problematik anderer Länder — ob Entwicklungs- oder Transformationsländer — übertragbar?

Zum Teil ist der bisherige Erfolg Chinas auf besonders günstige Ausgangsbedingungen zurückzuführen. Ein großer Teil erklärt sich aber durch die besondere Reformstrategie selbst, die spezifische Abfolge von Reformschritten sowie die Rolle des Außenhandels und der Auslandsinvestitionen im Transfer von Technologie und Managementfähigkeiten.

Die Systemtransformation wurde in China durch die Sektorstruktur der Wirtschaft am Beginn der Reformen er-

leichtert. Trotz einer relativ starken Industriebasis dominierte die Landwirtschaft mit einem Arbeitskräfteanteil von fast 60%. Das Vorhaben Chinas glied daher eher dem eines traditionellen Entwicklungslandes: Transfer unterbeschäftigter Arbeitskräfte des Agrarsektors auf Arbeitsplätze mit höherer Produktivität in der neu heranwachsenden

Günstige Ausgangsbedingungen erleichtern Transformationsprozeß

Industrie²⁾. Trotz Kollektivierung blieb der Agrarsektor in China in der Planwirtschaft kleinbetriebllich organisiert, der einzelne Haushalt war stets die Basis der Organisationsstruktur. Durch die Aufhebung des Systems der Kommunen konnten damit relativ leicht Produktivitätsreserven mobilisiert werden. Dagegen waren die Planwirtschaften Ost-Mitteleuropas „überindustrialisiert“, der Agrarsektor wurde systematisch vernachlässigt und der überwiegende Teil der Ressourcen und Beschäftigten der Schwerindustrie zugeführt. Daraus ergibt sich ein bedeutend höherer Abschreibungsbedarf auf das im geschützten Sektor gebundene, mit den Reformen jedoch entwertete Kapital als im arbeitsintensiven Agrarsektor. Die Reformen bedeuteten dort einen Transfer von Arbeitskräften ineffizienter, subventionierter Staatsbetriebe in effizientere, neue Betriebe. *Sachs — Woo* (1994) betonen, dies sei die viel schwierigere Aufgabe, da die Mobilität der Arbeitskräfte durch umfangreiche soziale Besitzstände behindert werde und wegen des hohen Beschäftigungsanteils im subventionierten Industriesektor auch der Widerstand gegen einen Strukturwandel größer sei. Erhaltungssubventionen werden gefordert und gewährt. Leichter sei der Aufbau neuer Industriesektoren mit überschüssigen Arbeitskräften aus der Landwirtschaft. *Naughton* (1994C) argumentiert jedoch, daß das Transformationsproblem der Oststaaten lediglich eine Variante des Entwicklungsproblems Chinas sei. Im neu heranwachsenden Sektor müßten nur genügend Arbeitsplätze für aus dem Staatssektor ausscheidende Beschäftigte geschaffen werden. Durch die Vernachlässigung des Konsum- und Dienstleistungssektors im planwirtschaftlichen System bieten sich in den Oststaaten die

²⁾ In der entwicklungstheoretischen Literatur wird der Wachstums- und Industrialisierungsprozeß häufig mit dem Konzept des Dualismus und dem Modell der Arbeitsangebotsüberschuß-Wirtschaft (labor surplus economy) beschrieben (*Ranis* 1987/1988).

gleichen Marktnischen für neue Unternehmen wie in China. Es sei zudem einfacher, Industriearbeitskräfte in neue Tätigkeiten zu transferieren als unausgebildete landwirtschaftliche Arbeitskräfte in die Industrie

Die Zentralplanung war in China nie von gleicher Bedeutung und Reichweite wie in den europäischen Planwirtschaften und der früheren UdSSR. Darüber hinaus zeigte das Verwaltungssystem in China schon vor Beginn der Reformen föderalistische Züge, die den einzelnen Provinz- und Lokalbehörden mehr Entscheidungsfreiheiten bis zur Bildung eigener Betriebe und Kooperativen ließen. Weil private Eigentumsrechte im planwirtschaftlichen System fehlten, bildeten sich so durch die Dezentralisierung „Pseudo“-Eigentumsrechte der lokalen Behörden. Schon zu Beginn der Reformen entwickelte sich dadurch eine relativ heterogene Produktionsstruktur: Neben überdimensionalen Staatsbetrieben der Schwerindustrie im Sowjet-Stil bestand eine Vielzahl von kleinen Unternehmen unter der Kontrolle lokaler Behörden. Sie formten die Basis für die spätere dynamische Entwicklung der ländlichen Leichtindustrie.

Die vorteilhafte Außenhandelsorientierung ist eine weitere günstige Ausgangsbedingung Chinas. Schon vor der Liberalisierung des Wirtschaftskurses wurden 86% des (noch geringen) Außenhandelsvolumens mit Marktwirtschaften abgewickelt, nur 14% des Handels entfielen hingegen auf andere Planwirtschaften³⁾. Das verschonte China vor dem Nachfrageausfall durch den Zusammenbruch des RGW, von dem die Oststaaten besonders betroffen waren.

Zu den günstigen Ausgangsbedingungen zählten weiters der große Bevölkerungsanteil junger, lern- und anpassungsfähiger Arbeitskräfte (das Median-Alter liegt derzeit bei 25 Jahren; die meisten jungen Arbeitskräfte sind im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 29 Jahren), eine relativ ausgeglichene makroökonomische Situation mit geringer Auslandsverschuldung und insbesondere die Kontinuität des politischen Systems.

Die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Transformationsprozeß waren demnach sehr günstig, doch darf die Rolle der Wirtschaftspolitik nicht übersehen werden. Erst eine an diese Ausgangssituation angepaßte Reformstrategie ermöglichte die Realisierung des Entwicklungspotentials.

Rolle der Reformpolitik

Die Wirtschaftsreformen seit 1978 werden üblicherweise in vier Phasen eingeteilt: In der ersten Phase von 1978 bis 1984 konzentrierten sich die Maßnahmen auf den ländlichen Bereich, insbesondere die Landwirtschaft. Die zwei entscheidenden Schritte in der Reform des Agrarsektors waren die Einführung von Marktpreisen über den staatlich geregelten Pflichtabgaben und die Auflösung des Systems der Kommunen durch das System der „Verträge der indivi-

duellen Verantwortung“. Ackerland wurde dem Bauernhaushalt für längere Zeit (15 bis 50 Jahre) vertraglich überlassen. Die Reformen hatten große Produktivitätssteigerungen zur Folge; nahezu die Hälfte des Wirtschaftswachstums dieser Periode kann dem Agrarsektor zugerechnet werden⁴⁾. Zugleich wurden Ressourcen für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten frei. Damit konnten auf dem Land das Nebengewerbe und die ländliche Kleinindustrie stark expandieren. Rund 60 Mill. Erwerbsfähige wanderten in nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten ab. Einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung leisteten die genossenschaftlichen Unternehmen im Eigentum der Dorf- und Stadtverwaltung (township and village enterprises — TVE).

In der zweiten Phase (von 1984 bis 1988) konzentrierten sich die Reformbestrebungen auf die Staatsbetriebe und die Industrie in den Städten im allgemeinen. Zusätzlich wurde die wirtschaftliche Öffnung Chinas gegenüber dem Ausland mit der Bildung neuer Sonderwirtschaftszonen forciert. In den Staatsbetrieben wurde der Rahmen für Privatinitiativen schrittweise ausgeweitet, Preise wurden teilweise freigegeben und Markttransaktionen teilweise erlaubt. Die Reformen in der Landwirtschaft hatten großen Einfluß auf die Veränderungen in der Güterproduktion. So wurde das System der individuellen Verantwortung in den staatlichen Industriesektor übernommen. Mit dem jeweiligen Management wurden Verträge über drei bis fünf Jahre abgeschlossen und markierten so die Grenzen für die Einflußnahme der Zentralregierung.

In der dritten Phase von 1988 bis 1991 erzwangen die Überhitzung der Wirtschaft und zunehmende soziale wie politische Unruhen eine Stabilisierung, die nur durch drastische Maßnahmen und die Wiedereinführung direkter staatlicher Kontrollen erreicht werden konnte. Dennoch wuchs die Wirtschaft mit einer Rate von 4% pro Jahr relativ kräftig.

Das Jahr 1992 schließlich markiert den Beginn einer neuen Phase der Reformen. Eine neue Aufbruchstimmung, die Beschleunigung der Reformen und die Ausweitung der Liberalisierungsschritte auf neue, schwierigere Bereiche (Finanzsektor, Dienstleistungssektor, Steuer- und Fiskalpolitik) kennzeichnen die Entwicklung seither.

Aus dem nunmehr 15jährigen Reformprozeß lassen sich sechs besonders wichtige Merkmale herausfiltern, die für den bisherigen Erfolg der Wirtschaftsreformen in China entscheidend waren:

Dynamik genossenschaftlicher Betriebe, schrittweise Privatisierung

Die Wirtschaftsentwicklung und der Strukturwandel in der Industrie stützten sich nicht auf eine umfassende Privatisierung von Staatsbetrieben, sondern auf die dynamische Entwicklung genossenschaftlicher und privater Betriebe sowie von Joint Ventures. Die Reformphilosophie war die

³⁾ Schon damals war Hongkong mit 27% der Exporte Chinas ein bedeutender Umschlagplatz für chinesische Waren.

⁴⁾ Rund die Hälfte des Wachstums des landwirtschaftlichen Outputs ist der effizienteren Nutzung von Ressourcen zuzuschreiben (Verringerung der „Leibenstein-X-Effizienz“).

„Nichtbehinderung“ privater Unternehmen und schrittweise Restrukturierung der Staatsbetriebe, bevor eine umfassende Privatisierung stattfinden sollte. Doch nicht private, sondern hauptsächlich genossenschaftliche Betriebe, insbesondere TVE, spielten die entscheidende Rolle in diesem Prozeß. Folgende Faktoren waren für den Erfolg der TVE ausschlaggebend:

- Die Reformen im Landwirtschaftssektor waren vor allem zu Beginn über die Ersparnisbildung der Haushalte und freiwerdende Arbeitskräfte eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung von TVE
- Die Bearbeitung von Marktsegmenten, die im planwirtschaftlichen System vernachlässigt worden waren, also vor allem Konsumgüter und Dienstleistungen kam der großen Nachfrage gerade nach diesen Produkten entgegen
- TVE im Eigentum der lokalen Behörden sehen sich im Gegensatz zu Staatsbetrieben harten Budgetrestriktionen gegenüber, da der Ausgabenspielraum für lokale Behörden bedeutend geringer ist. Sie verfügen zur starken Subventionierung von unrentablen Betrieben nicht über genügend Reserven
- Die Gewinne der TVE verschaffen den Lokalbehörden eine zusätzliche Einnahmequelle. Durch die im Transformationsprozeß forcierte Dezentralisierung der Verwaltung und Übertragung der Entwicklungsverantwortung der Region auf die einzelnen Lokalbehörden bestand daher ein großer Anreiz, eine Gewinnorientierung und den Erfolg der TVE sicherzustellen

Roland (1994) spricht das Problem unterentwickelter Finanzmärkte für die Privatisierung an und kritisiert die Privatisierungsprogramme mancher Oststaaten als übereilt. Die Schlüsselfrage sei die nach den Aussichten für eine erfolgreiche Restrukturierung von Staatsbetrieben nach der Privatisierung. Angesichts unterentwickelter Finanzmärkte ist die Kapitalaufbringung ein generelles Problem in den Transformationsökonomien. Viele privatisierte Unternehmen sind nicht in der Lage, genügend Kapital für ihr Überleben aufzubringen. Dadurch werden mehr Konkurse erzwungen als notwendig. Der Finanzierungsengpaß verzögert die Restrukturierung überlebensfähiger, gesunder Unternehmen, die unrentablen Betriebe verhindern zudem grundlegende marktwirtschaftliche Reformen im Finanzsektor. Auch politische Restriktionen stehen einer raschen Umstrukturierung von Betrieben entgegen, sind doch mit ihr die größten Einkommensunsicherheiten verbunden. Tatsächlich folgte den Massenprivatisierungsprogrammen in der ehemaligen ČSFR, in Polen und Ungarn keine umfassende Restrukturierung. Politische Restriktionen waren es auch, die in Polen die Massenprivatisierung selbst um einige Jahre verzögerten. Eine graduelle Restrukturierung und differenzierte Privatisierung kann nicht nur Unsicherheiten verringern, sondern ermöglicht auch eine bessere Evaluierung und Bewertung von Staatsbetrieben und hilft damit, rentable von unrentablen Unternehmen zu trennen.

Ein weiteres wichtiges Merkmal der gradualistischen Reformstrategie Chinas ist die Koexistenz zweier Allokationsmechanismen — Markt und Plan — in der Übergangsperiode. Die „Dual-track-Strategie“ umfaßt:

- Duales Preissystem mit staatlich kontrollierten Planpreisen und (höheren) Marktpreisen für ein Produkt. Die Preisfreigabe erfolgte vorsichtig und langsam. Hervorzuheben ist die Abfolge der Preisliberalisierungsschritte.

Koexistenz zweier Allokationsmechanismen

Zunächst wurden nur die Preise „unwichtiger“ Güter freigegeben, während wichtige Vorleistungen und Investitionsgüter weiterhin der staatlichen Kontrolle unterlagen. Zudem erfolgte die Preisfreigabe dort, wo der Marktzutritt am leichtesten möglich schien: in Branchen, in denen aufwendige Technologien und Skaleneffekte keine Rolle spielen. Der rasche Marktzutritt förderte den Wettbewerb, sodaß die Inflationsgefahr durch die Kombination von Markteintritt und Preisfreigabe gebremst wurde.

- Duales Wechselkurssystem: Neben dem offiziellen, stark überbewerteten Wechselkurs (billigere Importe) hatten die Exportunternehmen Zugang zu einem realistischen Marktkurs. Seit dem 1. Jänner 1994 gibt es einen einheitlichen Marktkurs.

Mikroökonomische vor makroökonomischen Reformen

Auf ein weiteres wichtiges Charakteristikum der Strategie Chinas weisen *Rana — Paz* (1994) hin: die Einführung von mikroökonomischen Reformkomponenten (Preisliberalisierung, Unternehmensreform) vor makroökonomischen Komponenten (Fiskal-, Geldpolitik). In den Oststaaten, die wie China eher einen graduellen Reformansatz wählten, war die Reihenfolge gerade umgekehrt. In China bewirkten die frühzeitigen Reformen auf Unternehmensebene eine funktionsfähige Anreizstruktur und eine große Angebotsreaktion. Der angebotsorientierte Ansatz Chinas verhinderte dagegen eine Anpassungsrezession. Durch das Hinauszögern der Reformen auf Makroebene stellte sich China eher das Problem eines bisweilen zu hohen Wirtschaftswachstums: Planwirtschaftliche, direkte Eingriffe des Staates mußten die zu schwachen marktwirtschaftlichen Instrumente ersetzen, um eine Überhitzung der Entwicklung zu verhindern. Sobald Überhitzungserscheinungen auftraten, wurden weitere Reformschritte zurückgehalten oder schon eingeleitete teilweise wieder rückgängig gemacht. Die Makrozyklen spiegeln diese Stop-and-go-Politik deutlich wider. Die Abschwünge waren im Konjunkturzyklus bisher eher kurz und mild — in keiner der „Stop-Phasen“ wurde das Wirtschaftswachstum unter 4% gedrückt. Dies deutet auf die große Kraft wachstumsstimulierender Faktoren und die hohe Elastizität des Angebotes hin.

Die Kontinuität der institutionellen und sozialen Infrastruktur bietet einen „Anker“ in der Transformationsperiode, bis allmählich neue, besser funktionierende Institutionen aufgebaut werden können. Eines der zentralen Probleme der Nachfolgestaaten der UdSSR ist gerade, daß nach

dem Zerfall der Planwirtschaft geeignete institutionelle Rahmenbedingungen völlig fehlen. Eine direkte Folge der wirtschaftlichen Liberalisierung — das ist in allen Transformationsländern zu beobachten — sind deutliche Einbußen an

Kontinuität der institutionellen Infrastruktur

Staatseinnahmen und damit an Manövrierfähigkeit in Krisenzeiten. Der Aufbau neuer Institutionen hängt aber stark von der finanziellen Lage des Staates ab. Besonders eine Schocktherapie setzt daher eine frühzeitige Reform der Fiskalpolitik voraus (Naughton, 1994C). Für den langsameren Reformweg Chinas ist eine Fiskalreform am Beginn des Transformationsprozesses weniger wichtig.

Sonderwirtschaftszonen und Dezentralisierung

Eine Besonderheit der chinesischen Reformen war die Gründung von Sonderwirtschaftszonen. Die ersten vier Sonderwirtschaftszonen wurden bereits am Beginn der Reformen 1979/80 in den südlichen Küstenprovinzen Guangdong und Fujian eingerichtet. 1984 hatte deren außerordentlicher Erfolg die Öffnung von 14 Küstenstädten zur Folge, darunter Shanghai, Tianjin und Dalian. Seither wurde immer mehr Regionen Chinas der Status einer Sonderwirtschaftszone zugesprochen.

Diese Zonen dienen der Wirtschaftspolitik als Basis in der Öffnung nach außen und der Zusammenarbeit mit dem Ausland, erfüllen aber darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Funktionen:

- Sie sind Experimentierstätten marktwirtschaftlich orientierter Reformen, die erst dann, wenn sich der Erfolg bestätigt, auf andere Landesteile ausgeweitet werden.
- Sie sind ein Instrument, um die Akzeptanz von Liberalisierungsschritten zu erhöhen und landesintern wie international den Willen und die Fähigkeit zur Reform zu demonstrieren. Strategisch war es daher außerordentlich klug, die Sonderwirtschaftszonen anfangs gerade in jenen Küstenregionen in unmittelbarer Nähe zu Hongkong, Taiwan und Macao anzusiedeln, wo man mit relativ großer Sicherheit vom Erfolg und daher von positiven Demonstrationseffekten ausgehen konnte.
- Die Sonderwirtschaftszonen dienen als Fenster und Brücken zum Ausland. Dem ausländischen Lieferanten und Investor werden durch eine differenzierte Politik bessere Rahmenbedingungen geboten, die sich insbesondere in einem großen Land wie China nicht in einem Schritt hätten verwirklichen lassen. Für den heimischen Unternehmer bedeutet die Investition in den Sonderzonen ebenfalls bessere ökonomische Rahmenbedingungen sowie mehr Entscheidungsfreiheit und den besseren Zugang zu den Weltmärkten. Formeller und informeller Kontakt zu ausländischen Unternehmen eröffnet ihm auch die Möglichkeit des Erlernens und der Anpassung

an marktwirtschaftliche Produktions- und Managementstrukturen.

Gleichzeitig sind die Sonderzonen ein wichtiges Instrument der Außenhandelspolitik Chinas. Durch die lokal begrenzte Öffnung des Landes wird die übrige Wirtschaft zunächst vom ausländischen Wettbewerb abgeschirmt. In ihrer Funktion als Brücken sind sie allerdings nicht völlig abgekoppelt vom Rest des Landes. Als Wachstumspole und Experimentierstätten eines graduellen Reformansatzes sollten sie den Weg vorzeichnen und die anderen Landesteile durch vorwärts- und rückwärtsgerichtete Beziehungen langsam an ein marktwirtschaftliches Umfeld heranzuführen.

Sonderwirtschaftszonen sind auch ein weiterer Ausdruck der mehrfach angesprochenen Dezentralisierungspolitik Chinas. Diese bedeutete in China nicht nur die Dezentralisierung allgemeiner Verwaltungsaufgaben, sondern auch die Dezentralisierung der Industriepolitik und die weitgehende Übertragung der Fiskalpolitik an Regional- und Lokalbehörden. Die Vorteile der Dezentralisierungspolitik lassen sich in vier Punkten zusammenfassen: Sie erhöhte die Eigenverantwortlichkeit der lokalen Behörde und war damit ein wichtiger Anreiz für eine entwicklungs- und wachstumsfördernde Politik (Quian — Roland, 1994); sie ermöglichte eine flexiblere, selektivere, den Gegebenheiten der einzelnen Regionen angepaßte Politik; sie förderte den Wettbewerb zwischen den Regionen und löste vor allem im Wettbewerb um ausländisches Kapital Disziplinierungseffekte aus.

Nachteile der Dezentralisierungspolitik sind regionale Ungleichgewichte. Darüber hinaus erschwert die Autonomie der Provinzen zum Teil den Aufbau marktwirtschaftlicher Instrumente für eine besser kontrollierte, stabilitätsorientierte Wirtschaftsexpansion.

Öffnungspolitik, exportorientierte Entwicklungsstrategie

Das gemeinsame und wohl markanteste Merkmal der wachstumsstarken asiatischen Länder ist die sehr exportorientierte Entwicklungsstrategie. Auch der bisherige Wachstumsprozeß Chinas kann als Erfolg der auf einer Export-push-Strategie und frühzeitigen Öffnung gegenüber ausländischen Investoren aufbauenden Reformpolitik gelten. Der extensiven Exportförderung steht ein selektiv protektionistisches Importregime gegenüber. Grundsätzlich werden nur Waren eingeführt, die von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Effizienz der inländischen Industrie sind: Maschinen und Anlagen zur Produktionssteigerung und Qualitätsverbesserung, hochwertige Produktionsmittel, Chemikalien und moderne Technologie. Vor allem im Konsumgüterbereich bestehen hohe Importschranken, die die Importsubstitution begünstigen sollen.

Auf dem Weltmarkt präsentiert sich China heute vorwiegend als Anbieter arbeitsintensiver Güter. Billige Arbeitskräfte und das niedrige inländische Preisniveau unterstützen die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte Chinas, doch

baut der Erfolg auch auf der qualitativen Verbesserung des Angebotes, der Förderung ausländischer Direktinvestitionen und dem Technologietransfer auf

In der Region selbst trug die speziell auf südliche Küstenprovinzen ausgerichtete exportorientierte Entwicklungsstrategie zur Entstehung einer „chinesischen“ Wirtschaftszone oder Wachstumszone bei, die neben der Volksrepublik China die von Chinesen dominierten Staaten Hongkong, Taiwan, Macao und Singapur umfaßt. Dabei ist Hongkong als Finanz- und Dienstleistungszentrum sowie Umschlagplatz chinesischer Waren spezialisiert, Taiwan ist das Zentrum für Technologieentwicklung, während China selbst zur bedeutenden Basis für arbeitsintensive Produktionszweige geworden ist. Trotz politischer Differenzen erleichtern und fördern Familienbande sowie gemeinsame Sprache und Kultur die Kooperation. Die wachsende Verflechtung dieser Staaten mit den benachbarten südchinesischen Provinzen Guangdong und Fujian kann als Prototyp und Beispiel eines allgemeinen Trends verstärkter wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der asiatisch-pazifischen Region gesehen werden. Ihren Ausgang nehmen die grenzüberschreitenden Aktivitäten in den höherentwickelten Ländern — Japan, den „Newly Industrialized Economies“ (NIE: Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur), Malaysia und Thailand —, ihr Ziel sind die Entwicklungsländer Vietnam, Volksrepublik China, die frühere UdSSR und Indonesien. Das Muster verstärkter wirtschaftlicher Kooperation in Ostasien wird vielfach mit dem „Modell der Fluggänse“ (flying wild geese model) beschrieben. Es versinnbildlicht den Aufholprozeß der asiatischen Länder mit Japan als „Zugvogel“. Japan gelang in den sechziger Jahren als erstem Land der Region der wirtschaftliche „Take-off“ und in der Folge der Aufstieg unter die größten Industrienationen. Es ist daher richtungweisend für die nachfolgenden NIE, denen als dritte Generation die ASEAN-Staaten⁵⁾ folgen wie China den ASEAN-Staaten. Die weiterentwickelten Länder räumen unter Konkurrenzdruck bisherige Marktpositionen in technologisch ausgereizten, standardisierten Produktionsbereichen und stoßen selbst in skill- und technologieintensive Bereiche vor. Gewährleistet wird dieser Ablauf durch die geographische Nähe von Ländern aller Entwicklungs- und Industrialisierungsstufen und verschiedener komparativer Vorteile, die einander komplementär ergänzen.

Schlußfolgerungen

Sind die Erfahrungen Chinas nützliche Lehren für die Entwicklungspolitik anderer unterentwickelter Länder? Lassen sich angesichts der spezifischen Ausgangsposition überhaupt allgemeine Schlußfolgerungen ableiten? Die Ausgangsbedingungen waren in China günstiger als in den Oststaaten. Das bezieht sich sowohl auf die Wirtschaftsstruktur, die geringe Reichweite der früheren Zentralplanung, die unmittelbare Nähe zu wachstumsstarken ostasiatischen Ländern als auch darauf, daß China vom Zusammenbruch des RGW wenig betroffen war und die

Institutionen weiterbestanden. Die Kontinuität der institutionellen und sozialen Infrastruktur konnte Unsicherheiten über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verringern und zumindest kurz- und mittelfristig auch ausländischen Investoren und Lieferanten stabilere Rahmenbedingungen bieten.

Unterschiedliche Ausgangsbedingungen bedeuten unterschiedliche Herausforderungen für die Reform- und Entwicklungspolitik. Aus dem Fallbeispiel China lassen sich aber einige — wenn auch nur sehr allgemeine — Schlußfolgerungen zu entwicklungspolitisch wichtigen Fragen wie der Rolle des Außenhandels und der ausländischen Direktinvestitionen, zu Fragen bezüglich der Privatisierung von Staatsbetrieben sowie der Geschwindigkeit und Sequenz einzelner Reformschritte ableiten.

Die Erfahrungen nach einem 15jährigen Transformationsprozeß zeigen einmal, daß eine gradualistische Reformpolitik erfolgreich sein kann. Das heißt nicht, sie sei immer die beste Option. Die Wahl zwischen einer gradualistischen Strategie oder einer Schocktherapie ist letztlich auch eine Frage der Ausgangsbedingungen, insbesondere aber der politischen Ökonomie. Die ökonomische Revolution wird in China von keiner politischen Revolution begleitet. Das schafft völlig andere Rahmenbedingungen für eine Reformpolitik als in Osteuropa und der früheren UdSSR, wo „glasnost“ vor „perestroika“ gestellt wurde. Während die Wende in den Oststaaten einen deutlichen Bruch mit der Vergangenheit bedeutete, hielt man in China offiziell am Ziel des Sozialismus fest — eine Schocktherapie wäre allein aus politischen Gründen nicht durchführbar gewesen. Zuweilen scheint die Unterscheidung der Strategien künstlich, denn jede gradualistische Reformpolitik enthält auch Schockelemente. Entscheidender als die Geschwindigkeit, mit der Reformen eingeführt werden, ist die Abfolge der einzelnen Reformschritte. Bezüglich der Privatisierung von Staatsbetrieben zeigt das Fallbeispiel China, daß ein rasches, umfassendes Vorgehen am Beginn des Transformationsprozesses nicht unbedingt notwendig ist. Die Wirtschaftspolitik forcierte in China vielmehr den Marktzutritt neuer Unternehmen und damit den Wettbewerb. Nicht die Privatisierung, sondern die dynamische Entwicklung neuer Unternehmen bewirkte einen Strukturwandel. Die Erfahrungen Chinas beleuchten auch die Schwierigkeit, auf Basis alter Staatsbetriebe neue Märkte aufzubauen; viel erfolgreicher sind hier neue Betriebe. Weiters erscheinen die Koexistenz alter und neuer Allokationsmechanismen (duales Preis- und Wechselkursystem) sowie eine gewisse Kontinuität der Geld- und Fiskalpolitik zumindest solange als wichtige Voraussetzung für die Stabilität, als das Problem der „weichen Budgetbeschränkungen“ für Staatsbetriebe nicht gelöst ist und der Wettbewerbsdruck im nichtstaatlichen Unternehmenssektor — insbesondere bei Preisfreigabe wichtiger Rohstoffe und Investitionsgüter — nicht hoch genug ist.

China ist ein eindrucksvolles Beispiel eines Erfolges der exportorientierten Entwicklungspolitik. Die Außenhandelspolitik gleicht weitgehend der anderer asiatischer Länder und umfaßt die frühzeitige Öffnung des Landes für Aus-

⁵⁾ Singapur (das auch zu den NIE gezählt wird) Malaysia Thailand Indonesien die Philippinen und Brunei

landsinvestitionen, die Liberalisierung des Außenhandels bei selektiver Importprotektion, den Übergang zu flexiblen Wechselkursen, einen massiven Technologietransfer bei gleichzeitig geringer Auslandsverschuldung sowie Sonderwirtschaftszonen als Zentren der Öffnungspolitik

In der entwicklungspolitischen Diskussion ist die Frage, ob die Strategie der Importsubstitution — d. h. der gezielte Aufbau und Ausbau jener Sektoren, die Importe durch heimische Erzeugnisse ersetzen können — der Strategie der Exportförderung vorzuziehen ist, nicht ganz geklärt. Im allgemeinen muß jedoch davon ausgegangen werden, daß die Strategien nicht als Alternativen zu sehen sind. In vielen Fällen ist eine sinnvolle Exportförderungs politik vielmehr erst möglich, wenn zuvor eine Phase der Importsubstitution durchlaufen wurde. Auch in China war dies der Fall. Bereits in den dreißiger und vierziger Jahren begann China mit dem Ziel der Importsubstitution den Aufbau einer Leichtindustrie (vorwiegend Textilindustrie) vor allem in Tianjin und Shanghai. Nach 1949 setzte unter dem kommunistischen Regime die zweite Importsubstitutionswelle mit dem Hauptaugenmerk auf der Entwicklung einer Schwerindustrie ein. Bereits vor Beginn der Reformen war daher eine Industriebasis für den Export vorhanden, die durch den Technologietransfer und ausländisches Kapital aufgewertet werden mußte (Wu, 1994).

Die Dezentralisierungspolitik Chinas, die den Regionen mehr Entscheidungsbefugnisse einräumt, macht den Vorteil regionaler Eigenverantwortung deutlich. Dezentralisierung und die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen können insbesondere für große, heterogene Länder von Relevanz sein. Gerade das Beispiel Chinas zeigt, daß Sonderzonen den Transformationsprozeß nicht nur in der Provinz, in der sie eingerichtet wurden, sondern — über Demonstrationseffekte und Spill-overs — im ganzen Land beeinflussen und unterstützen. Das Beispiel Chinas belegt aber auch die Notwendigkeit aufeinander abgestimmter mikro- und makroökonomischer Reformen

Transformationsprozeß noch nicht abgeschlossen

Der Transformationsprozeß ist in China noch keineswegs abgeschlossen. Einige der in Zukunft zu bewältigenden Problembereiche wurden schon angesprochen, so etwa der zu geringe Ausbau der budget- und geldpolitischen Institutionen, um sie dem neuen marktwirtschaftlichen Umfeld besser anzupassen. Im monetären Bereich bezieht sich das vor allem auf die Wirksamkeit kreditpolitischer Bremsen durch die Zentralbank in China. Einerseits ist deren Kontrollmacht über die Kreditexpansion der lokalen Zweigstellen zu schwach, andererseits fehlt es an umfassenden Reformen im Bankensystem. Im Bereich der Fiskalpolitik liegen die Schwierigkeiten im ungenügenden Aufkommen des Steuersystems im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Staatsunternehmen, die zuvor die wichtigste Finanzquelle des Staatsbudgets waren. Darüber hinaus macht besonders die Autonomie der Provin-

zen die Kontrolle der Ausgaben durch die Zentralregierung ineffektiv.

Ein Aufschub makroökonomischer Reformen ist angesichts neuer Überhitzungserscheinungen in der Wirtschaft nicht länger möglich. 1994 wurde eine Reihe von Reformschritten initiiert, die sowohl eine umfassende Steuerreform als auch entscheidende Veränderungen im Bankensystem enthalten.

Ein weiterer Problembereich sind die Staatsbetriebe und deren Umstrukturierung und Privatisierung. Die Reformstrategie Chinas beruhte bisher auf der dynamischen Entwicklung des nichtstaatlichen Unternehmenssektors. Die Reformen im Staatssektor haben zwar Veränderungen im Management bewirkt, gleichzeitig ist der Wettbewerbsdruck durch den Markteintritt neuer Unternehmen auch für die Staatsbetriebe gestiegen; die Probleme „weicher Budgetrestriktionen“ sind jedoch geblieben. Auch in diesem Bereich wurden bereits entscheidende Weichen für Reformen gestellt⁶⁾

Besonders wichtig ist aber auch die Frage, wie lange ein autoritäres Regime und ein liberalisiertes Wirtschaftssystem koexistieren können. Das Beispiel anderer ostasiatischer Länder zeigt, daß die Liberalisierung der Wirtschaft eine graduelle politische Transformation auslösen kann. Dennoch besteht in China die Gefahr, daß durch eine chaotische Transformation des politischen Systems wirtschaftliche Stabilität und Erfolge bisheriger Reformen zunichte gemacht werden (Gelb — Jefferson — Singh, 1993)

Literaturliste

- Ahrens, J. Meyer-Baudeck, A. „Special Economic Zones: Shortcut Way Towards Capitalism?“ *HWWA Intereconomics* 1995 30(2) S 87-95
- Bell, C. „Development Economics“ *The New Palgrave* 1987 S 818-824
- Bell, M., Khor, H. E., Kochhar, K., „China at the Threshold of a Market Economy“ *IMF Occasional Paper* 1993 (107)
- Chung, H. L., Reisen, H. (Hrsg.) *From Reform to Growth: China and Other Countries in Transition in Asia and Central and Eastern Europe* OECD Development Centre Paris 1994
- Fukasaku, K., Wall, D., Wu, M., *China's Long March to an Open Economy* OECD Development Centre Paris 1994
- Gelb, A., Jefferson, G., Singh, I., *Can Communist Economies Transform Incrementally? The Experience of China*, NBER Macroeconomics Annual 1993 MIT Press Cambridge Mass 1993 S 87-147
- Jefferson, G. H., Rawski, Th. G. „Enterprise Reform in Chinese Industry“ *Journal of Economic Perspectives* 1994 8(2) S 47-70
- Knight, J. „Price Scissors and Intersectoral Resource Transfers: Who Paid For Industrialization in China?“ *Oxford Economic Papers* 1995 47 S 117-135
- Krueger, A. O. „Trade Policies in Developing Countries“ in Jones, R. W., Kenen, P. B. (Hrsg.) *Handbook of International Economics* Amsterdam—New York—Oxford 1984 Vol 1 Chapter 11 S 520-569
- Naughton, B. (1994A) *Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below“ American Economic Review* 1994 84(2) S 266-270
- Naughton, B. (1994B) *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993* Cambridge University Press New York 1994

⁶⁾ Einen Überblick über die jüngsten Reformen in China geben Tseng et al. (1994)

- Naughton B (1994C) 'Reforming a Planned Economy: Is China Unique?' in Lee Ch H, Reisen H (Hrsg.) *From Reform to Growth: China and Other Countries in Transition in Asia and Central and Eastern Europe*. OECD Development Centre, Paris, 1994, S. 49-73
- Qian Y, Roland G. 'Regional Decentralization and the Soft Budget Constraint: The Case of China'. CEPR Discussion Paper, 1994 (1013)
- Rana P B, Paz W. 'Economies in Transition: The Asian Experience' in Lee Ch H, Reisen H (Hrsg.), *From Reform to Growth: China and Other Countries in Transition in Asia and Central and Eastern Europe*. OECD Development Centre, Paris, 1994, S. 119-140
- Ranis G. 'Labour Surplus Economies'. *The New Palgrave*, 1987, S. 104-107
- Ranis G. 'Analytics of Development: Dualism' in Chenery, H, Srinivasan T. N (Hrsg.) *Handbook of Development Economics*. Amsterdam—New York, 1988, S. 74-92
- Rawski Th G. 'Chinese Industrial Reform: Accomplishments, Prospects and Implications'. *American Economic Review*, 1994, 84(2), S. 271-275
- Roland G. 'On the Speed and Sequencing of Privatisation and Restructuring'. *The Economic Journal*, 1994, 104(4), S. 1158-1168
- Sachs J, Woo W T. 'Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union'. *Economic Policy*, 1994, (18), S. 101-145
- Schnitzer Y. 'Fernöstlicher Wirtschaftsraum — ASEAN, APEC' in *Volkswirtschaftliche Gesellschaft Österreich* (Hrsg.), *Die Neue Ordnung der Weltwirtschaft*. Schriftenreihe, 1994, 29(104)
- Schnitzer, Y. Missinne S. *Austria's Economic Relations with the People's Republic of China: Perspectives for Bilateral Trade and Foreign Direct Investment*. WIFO, Wien, 1994
- Stern N. 'The Economics of Development: A Survey'. *The Economic Journal*, 1989, 99, S. 597-685
- Tseng W, Khor H E, Kochhar, K, Mihajek D, Burton D. 'Economic Reform in China: A New Phase'. IMF Occasional Paper, 1994 (114)
- World Bank Survey: *Industrial Reform and Productivity in Chinese Enterprises: A Research Project Administered by the Transition and Macro-Adjustment Division*. World Bank, Washington D C, 1994
- Wu Y. *Comparative Economic Transformations: Mainland China, Hungary, the Soviet Union and Taiwan*. Stanford University Press, Stanford, Ca, 1994
- Yusuf, S. 'China's Macroeconomic Performance and Management During Transition'. *Journal of Economic Perspectives*, 1994, 8(2), S. 71-92

The Transformation Process in China

Since 1978 China has been implementing reforms designed to liberalize the economy. So far the transformation process has been accompanied by high economic growth and an above-average export performance, and seems to have produced less friction than in most countries of East-Central Europe and the successor states of the Soviet Union. In these countries, the reforms have brought about an adjustment recession from which some economies have not yet recovered. More favorable initial conditions as well as the specific reform strategy chosen account for China's success.

In the People's Republic of China the initial economic situation was more favorable to a successful restructuring of the economy than in the former Socialist economies. The main factors were the sectoral economic structure with 60 percent of labor employed in agriculture, the fact that in China central planning was of less importance, and the proximity to the high-growth countries of South-East Asia; furthermore, China barely suffered from the disintegration of the CMEA and China's political system endured.

China's path to reform was a gradual one. The reforms were introduced into selected regions and sectors of the economy in a step-wise fashion on an experimental basis.

Agricultural reform provided the basis for the development strategy. Restructuring of manufacturing has not relied on mass privatization as in most Eastern European countries, but instead on the dynamic development of collective and private enterprises, as well as joint ventures. Other factors which distinguish China's reform process from that in the former Socialist countries are the great importance of township and village enterprises, the introduction of microeconomic reform components (liberalization of prices, reform of enterprises) ahead of macroeconomic components (fiscal and monetary policy), the introduction of special economic zones, as well as a policy of decentralization which gave the local authorities a substantial autonomy in administrative matters, and in fiscal and industrial policies. At the enterprise level, the high degree of autonomy accorded to the provinces amounted to a de facto privatization: the local authorities as owners of collective enterprises faced an incentive structure similar to that in a system of private ownership. Another crucial factor, typical of China's gradualism, was that the institutional system remained intact. The continuity of the institutional and social infrastructure has helped to reduce uncertainties regarding the economic system in the short and medium term, and to attract foreign investors and suppliers to China.