

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ПРИГРАНИЧНЫХ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СОВРЕМЕННОМ КИТАЕ: КЕЙС СТРАТЕГИИ «ОЖИВЛЕНИЯ» СЕВЕРО-ВОСТОКА

Песцов С.К., доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник, Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока Дальневосточного отделения Российской академии наук

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №18-014-00012

Аннотация: содействие развитию Северо-Востока - старой промышленной базы Китая, которая за годы открытости и реформы превратилась в отсталую периферию, остается одной из важных и, одновременно, сложных задач в рамках государственной политики управления региональным развитием. Отдельные усилия в этом направлении начали предприниматься еще в 1990-е годы, а с начала 2000-х годов руководство страны пытается выработать целостный, системный подход к решению этой задачи. Нельзя утверждать, что за прошедшие годы инициативы, по «оживлению» Северо-Востока, оказались безрезультатными. В то же время говорить о радикальном переломе негативных тенденций в развитии этого региона довольно затруднительно. Анализ политики «оживления» периферийного Северо-Востока в качестве кейса, иллюстрирующего процесс поиска эффективных инструментов и подходов к управлению региональным развитием в современном Китае, позволяет прийти к некоторым общим и более частным выводам. Один из них касается в целом политики государственного вмешательства в процессы регионального развития, ее возможностей, ограничений и наиболее значимых эффектов. Рассматриваемый кейс также позволяет оценить перспективы преодоления периферийности регионов, используя возможности их пограничного месторасположения и трансграничных взаимодействий. В этом случае Северо-Восток Китая, непосредственно граничащий с российским Дальним Востоком, является весьма показательной иллюстрацией, поскольку, отличие от многих других приграничных регионов, граница в этом случае соединяет КНР с соседом вполне устойчивым, экономически развитым и расположенным, как минимум формально, к сотрудничеству.

Ключевые слова: Китай, Россия, Северо-Восток КНР, Дальний Восток РФ, приграничный регион, периферия, государственное управление, региональная политика, экономическое развитие, трансграничное сотрудничество

Задача «оживления» Северо-Востока Китая – старой индустриальной базы страны, ныне превратившейся в отсталую и деградирующую периферию, остается одной из наиболее важных и сложных проблем, стоящих перед руководством КНР. Усилия по ее решению, начало которым было положено более десяти лет назад, включают множество самых разных политик, включая попытки использования преимуществ приграничного положения региона и возможностей, открывающихся благодаря расширению и активизации трансграничной кооперации с сопредельными территориями соседних государств. Результаты всех этих политик пока что остаются амбивалентными. С одной стороны, нельзя не признать позитивных эффектов, связанных с предпринятыми в этом направлении шагами. С другой, говорить о радикальном переломе негативных тенденций в экономическом и социальном развитии Северо-Востока также довольно трудно. Все это делает рассматриваемый кейс управления региональным развитием в Китае довольно интересным, способствующим пониманию достоинств и недостатков не только

конкретных подходов к преодолению периферийности территорий в специфическом китайском контексте, но некоторых общих закономерностей, связанных с поиском эффективных подходов к обеспечению развития периферийных приграничных территорий.

Аналитическим инструментом исследования трансграничного сотрудничества как одного из возможных подходов к стимулированию развития периферийного приграничья Китая выступает метод case-study. Его достоинство связано с предоставляемой возможностью выявления типичных свойств целого класса явлений или закономерностей того или иного процесса посредством детального изучения одного конкретного примера. В данной статье таковым выступает политика «оживления» Северо-Востока КНР как составной элемент общего подхода управления региональным развитием в современном Китае, реализуемого совместными усилиями центрального правительства и местных властей с конца 1990-х годов до настоящего времени. Данный случай, как в силу протяженности российско-китайской границы, так

и возможностей, открывающихся здесь благодаря стратегическому партнерству двух стран, может рассматриваться в качестве «значимого примера» (influential), представляющего интерес не только сам по себе, но и в контексте исследования более широкого «класса событий».

Региональное неравенство в целом, как и проблема отсталости Северо-Востока (Дунбэя), не воспринимались в Китае в качестве отдельной и самостоятельной проблемы вплоть до середины 1990-х годов, пока бурные темпы экономического роста восточных районов страны в условиях политики открытости и реформы не превратили ее в один из наиболее острых вызовов дальнейшему развитию страны. Свидетельством этого стали растущие опасения и активизация дискуссий, связанных с влиянием реформ и переходного периода на неравенство [17, 18]. Точно также и на практическом плане политика в отношении Северо-Востока не имела сколько-нибудь существенных отличий от доминирующего национального подхода к развитию. Первоначально взгляд на перспективы Северо-Востока опирался на два общих предположения. Первое из них исходило из предполагаемой аналогии с опытом развития прибрежных провинций, открытость и предоставление которым большей свободы и самостоятельности во взаимодействиях с внешним миром являлось достаточным условием для обеспечения их стремительного роста. Вторым выступала гипотетическая «стратегия подъема по лестнице» («step ladder strategy»), поддерживаемая авторитетом Дэн Сяопина, в соответствии с которой побочные эффекты, создаваемые в процессе ускоренного развития богатых регионов, будут помогать бедным наверстывать возникшее отставание [16].

Соответственно, одновременно с нормализацией отношений между Китаем и Россией в 1980-е годы китайским правительством стали предприниматься решения, способствующие и облегчающие расширение экономических взаимодействий провинций Северо-Востока с сопредельными российскими территориями. Первые шаги в этом направлении были предприняты руководством КНР были сделаны еще в 1984 году с принятием Госсоветом «Временных мер для регулирования малой приграничной торговли» (известные также под названием «12 временных статей»). Этот документ формально разрешал торговлю в трех формах: между локальными правительствами (*difang maoyi*), малой приграничной торговли (*xiaoe maoyi*), торговли на трансграничных рынках (*bianmin hushi*) [10]. В 1988-1989 годы несколькими

приграничным городам и уездам Дунбэя было предоставлено право осуществления транзит грузов через свои пропускные пункты одновременно с централизованным вложением средств в развитие инфраструктуры трансграничной торговли.

В качестве самостоятельного направления общей политики регионального развития задача возрождения Северо-Востока Китая, была сформулирована центральным правительством в начале 2000-х годов [14]. Разработка специальной программы была инициирована Третьим пленумом Центрального комитета Коммунистической партии Китая (КПК) 16-го созыва (октябрь 2003 года), принявшим решение по осуществлению согласованных усилий по остановке ускоряющегося экономического упадка северо-восточного региона. В течение 2003 года регион трижды посетил премьер-министр Вэнь Цзябао, определив стратегию «омоложения» Северо-Востока, наряду с программой развития Запада, в качестве двух основных стратегических планов правительства, «двух колес», которые будут стимулировать экономический рост Китая в новом столетии [4, 2]. Официально политика реформирования Северо-Востока впервые была представлена в документе «О реализации стратегии возрождения северо-восточной старой промышленной базы и других старых промышленных баз», обнародованным ЦК КПК и Государственным советом Китая в начале октября 2003 года. Им впервые было подтверждено, что подход к оживлению Северо-Востока должен существенно отличаться от программы развития Запада, несмотря на то, что оба плана предусматривают ряд общих мер, включая проекты по расширению занятости и совершенствованию систем социальной защиты. Однако если в западной программе развития основное значение придается развитию инфраструктуры, включая строительство железных дорог, автомагистралей, электрических сетей и газопроводов, то программа северо-восточного «омоложения» основной акцент переносит на структурную перестройку, предполагающую реформу собственности, реконструкцию государственных предприятий и отраслевую реорганизацию промышленного производства. Очевидное различие подходов к развитию двух регионов обуславливается принципиальным их различием, проистекающим из уже присутствующих на Северо-Востоке крупной промышленной инфраструктуры и хорошо развитой транспортной сети [4].

Приоритетом северо-восточного «омоложения», таким образом, становилось

реформирование рынка капитала, рабочей силы, технологий, производства и собственности, поскольку основной проблемой этого региона, по словам премьер-министра Вэнь Цзябао, являлась его чрезмерная зависимость от одного – государственного – сектора. Ее решением является передача крупных госпредприятий в собственность биржевым компаниям и приватизация большинства малых и средних фирм. Вместе с тем, «опорными» отраслями региона должны оставаться производство оборудования и металлургическая промышленность. Как заявлял тогдашний руководитель провинции Ляонин Бо Силай, экономическое развитие в регионе должно использовать преимущества тех отраслей, которые там уже существуют. По его словам, «сила северо-восточного Китая в производстве – это актив, а не помеха», особенно если регион сможет превратить госпредприятия, «этих бегемотов в субъекты, ориентированные на рынок» [4, 5].

Несмотря на некоторые позитивные перемены в общей траектории развития Северо-Востока Китая как результата более пристального внимания к проблемам этого региона со стороны центрального правительства и использования для ее решения особых подходов, радиального перелома негативных тенденций в этом случае, как и в целом с задачей уменьшения региональных дисбалансов, добиться Китаю пока не удается. В одобренном в 2016 году ЦК КПК и Государственным советом политическом документе «Некоторые мнения относительно всестороннего возрождения старых промышленных баз, включая северо-восток», была предложена обновленная стратегия «оживления» региона в качестве «основной политики нового века», подчеркивая, что этот период будет иметь решающее значение для возрождения региона. Согласно документу, регион по-прежнему сталкивается с серьезными ограничениями экономического роста и слабой жизнеспособностью государственных предприятий, продолжающих доминировать в структуре региональной экономики [5].

Анализ политики «оживления» периферийного Северо-Востока в качестве кейса, иллюстрирующего процесс поиска эффективных инструментов и подходов к управлению региональным развитием в современном Китае, позволяет сделать, как минимум, несколько общих и более частных выводов. Один из них касается в целом политики государственного вмешательства в процессы регионального развития. Как и во многих других странах, опыт Китая подтверждает важность и необходимость согласованной

государственной политики как инструмента корректировки и нейтрализации негативных явлений, связанных с неравномерностью регионального развития. В случае Китая это подтверждают не оправдавшие себя популярные в начале реформы и открытости надежды на стратегию «подъема по лестнице», опиравшиеся на предположение о возможности избежать диспаритетов в региональном развитии исключительно благодаря рыночным силам. В то же время кейс, связанный с попытками «оживления» Северо-Востока, говорит о том, что само по себе государственное вмешательство может выступать как инструментом решения проблем, связанных с неравномерным развитием регионов, так и источником появления такого рода проблем. Как показывает этот кейс, многие из трудностей, сдерживающих сегодня развитие этого региона, являются прямым результатом сознательных государственных усилий по локализации и концентрации производств, исходя их политических и геостратегических соображений производств в эпоху Мао Цзэдуна. Более того, даже в рамках стратегий корректировки региональных диспаритетов, государственное вмешательство не всегда оказывается эффективным. «За прошедшие годы, – как отмечают некоторые наблюдатели в самом Китае, – государственная поддержка оказалась более вредной, чем помощь, порождая неэффективность и плохое управление активами». Опыт реформирования Северо-Востока свидетельствует, что она способна создавать порочный круг, поскольку чем больше чиновники защищают государственные предприятия, тем меньше у них мотивация для улучшения своей работы [6].

Рассматриваемый кейс позволяет также оценить перспективы преодоления периферийности регионов, используя возможности их пограничного месторасположения и трансграничных взаимодействий. В этом случае Северо-Восток Китая, непосредственно граничащий с российским Дальним Востоком, является весьма показательной иллюстрацией, поскольку, отличие от многих других приграничных регионов, граница в этом случае соединяет КНР с соседом вполне устойчивым, экономически развитым и расположенным, как минимум формально, к сотрудничеству. Тем не менее, несмотря на все это китайско-российская трансграничная кооперация остается весьма ограниченной, оказывая крайне незначительное влияние на развитие смежных территорий по обе стороны границы. Одной из причин этого является несовпадение и даже противоречие между стратегиями развития своих

приграничных территорий, которые разрабатывают и пытаются реализовать национальные правительства КНР и РФ. Две страны пока что не удается выработать согласованной стратегии взаимовыгодного сотрудничества и единую дорожную карту совместного развития приграничных территорий [18]. Их взаимодействия основываются на разных, отчасти даже конкурирующих подходах – российском, в соответствии с которым Россия хотела бы экспортировать промышленные товары в Китай и другие азиатские страны, и китайском, где России преимущественно отводится роль экспортера сырья для поддержки производственного развития Китая, что угрожает деиндустриализацией России [7]. Еще одним важным в этом случае фактором выступает различие в полномочиях и компетенциях, предоставляемых центральными правительствами двух стран местным властям своих приграничных территорий. Если Россия в последние годы идет по пути усиления централизованного контроля и ограничения компетенций руководства дальневосточных приграничных регионов, то в Китае правительства приграничных провинций, напротив, наделяются более широким полномочиями по управлению развитием своих территорий, в том числе

используя внешние связи. Руководители провинций, «чей показатель успеха как лидеров в значительной степени зависит от темпов роста, которого они добиваются в пределах своей административной юрисдикции, стремятся развивать экономические обмены своих провинций со странами, расположенными за границей» [3, 12]. Их активность и настойчивость в продвижении разного рода трансграничных проектов, способных содействовать экономическому росту подведомственных территорий, часто не только сталкиваются с отсутствием заинтересованности на российской стороне, но и порождают подозрения в неравнозначности выгод от реализации всех этих предложений. Подобного рода опасения находят благодатную почву в сохраняющихся как в России, так и в Китае настороженности и опасениях в отношении друг друга, являющие наследием прошлого, далеко не всегда позитивного опыта взаимоотношений двух стран. В этом отношении китайско-российская граница все еще может быть охарактеризована как «граница упущенных возможностей», где приоритет отдается не столько экономическим возможностям, сколько политике и вопросам безопасности [2].

Литература

1. Александрова М.В. *Экономическое взаимодействие регионов России и Китая в период реформ*. М.: Издательство «ОГНИ», 2005. 262 с.
2. Bliakher L.E. & Vasil'eva L.A. *The Russian Far East in a State of Suspension. Between the «Global Economy» and «State Tutelage»*. URL: *Russian Politics & Law*. 2010. Vol. 48. Issue 1. P. 80 – 95.
3. Carla Freeman and Drew Thompson. *China on the Edge. China's Border Provinces and Chinese Security Policy*. The Center for the National Interest and Johns Hopkins SAIS. April 2011. - 107 p.
4. Cheng Li. *China's Northeast: From Largest Rust Belt to Fourth Economic Engine?* URL: *China Leadership Monitor*. 2004, January 30. № 9. P. 1 – 14
5. China to Revitalize the Northeast. URL: http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2016/04/27/content_281475336315607.htm
6. Elaine Chan. *China's Northeastern Rust Belt Was Once «Eldest Son», Now Struggling as Runt of the Litter*. URL: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3008778/chinas-northeastern-rust-belt-was-once-eldest-son-now>
7. Gaye Christoffersen. *Chinese Northeast-Russian Far East Regional Cooperation: Old and New Programmes*. URL: <https://theasiadialogue.com/2019/06/19/chinese-northeast-russian-far-east-regional-cooperation-old-and-new-programmes/>
8. Gaye Christoffersen. *Sino-Russian Local Relations: Heihe and Blagoveshchensk // The ASAN Forum*. March-April 2020. Vol. 8. № 2. URL: <http://www.theasanforum.org/sino-russian-local-relations-heihe-and-blagoveshchensk/>
9. Готванский В.И. *Тихая экспансия Кумая*. 23.09.2010. URL: https://www.ng.ru/regions/2010-09-23/5_china.html
10. Guangzhi Zhao. *The Changing Peripheries in China: a Case Study of the Political and Economic Impacts of the Development of Border Trade in Yunnan Province*. Dissertation. Northern Illinois University, 1996. P. 60 – 75.
11. Hongyi Harry Lai. *Western Development Program: Its Rationale, Implementation, and Prospects // Modern China*. 2002. Vol. 28. Issue 4. P. 432 – 466.
12. Иванов С.А. *Формирование приграничного с Россией пояса открытости КНР // Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2009. № 3. С. 52 – 59.

13. Ларин В.Л. Межрегиональные отношения России и Китая в начале XXI в. // Таможенная политика России на дальнем Востоке. 2008. № 3(44). С. 22 – 39.
14. Li Fangchao. Plan to Revitalize Northeast Region URL: https://www.chinadaily.com.cn/china/2007-08/09/content_6018172.htm Qinghua Zhang and Heng-fu Zou. Regional Inequality in Contemporary China // *Annals of Economics and Finance*. 2012. Vol. 13. № 1. P. 113 – 137.
15. Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009-2018 гг.) от 23.09.2009 г. URL: http://www.russchinatrade.ru/assets/files/ru-ru-cn-coop/programm_coop.pdf (дата обращения: 09.09.2020)
16. Qinghua Zhang and Heng-fu Zou. Regional Inequality in Contemporary China // *Annals of Economics and Finance*. 2012. Vol. 13. № 1. P. 113 – 137.
17. Dennis Y.H. Wei. Regional Development in China: Transitional Institutions, Embedded Globalization, and Hybrid Economies // *Eurasian Geography and Economics*. 2007. Vol. 48. № 1. P. 16 – 36.
18. Zhao Huasheng. Sino-Russian Economic Cooperation in the Far East and Central Asia Since 2012 // *Eurasia Border Review*. Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers. Slavic-Eurasian Research Center. 2015. Vol. 6. № 1. URL: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/eurasia_border_review/ebr_v6n1/V6_N1_06Huasheng.pdf

References

1. Aleksandrova M.V. *Jekonomicheskoe vzaimodejstvie regionov Rossii i Kitaja v period reform*. M.: Izdatel'stvo «OGNI», 2005. 262 s.
2. Vliakher L.E. & Vasil'eva L.A. *The Russian Far East in a State of Suspension. Between the «Global Economy» and «State Tutelage»*. URL: *Russian Politics & Law*. 2010. Vol. 48. Issue 1. R. 80 – 95.
3. Carla Freeman and Drew Thompson. *China on the Edge. China's Border Provinces and Chinese Security Policy*. The Center for the National Interest and Johns Hopkins SAIS. April 2011. - 107 r.
4. Cheng Li. *China's Northeast: From Largest Rust Belt to Fourth Economic Engine?* URL: *China Leadership Monitor*. 2004, January 30. № 9. R. 1 – 14
5. China to Revitalize the Northeast. URL: http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2016/04/27/content_281475336315607.htm
6. Elaine Chan. *China's Northeastern Rust Belt Was Once «Eldest Son», Now Struggling as Runt of the Litter*. URL: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3008778/chinas-northeastern-rust-belt-was-once-eldest-son-now>
7. Gaye Christoffersen. *Chinese Northeast-Russian Far East Regional Cooperation: Old and New Programmes*. URL: <https://theasiadialogue.com/2019/06/19/chinese-northeast-russian-far-east-regional-cooperation-old-and-new-programmes/>
8. Gaye Christoffersen. *Sino-Russian Local Relations: Heihe and Blagoveshchensk*. The ASAN Forum. March-April 2020. Vol. 8. № 2. URL: <http://www.theasanforum.org/sino-russian-local-relations-heihe-and-blagoveshchensk/>
9. Gotvanskij V.I. *Tihaja jekspansija Kitaja*. 23.09.2010. URL: https://www.ng.ru/regions/2010-09-23/5_china.html
10. Guangzhi Zhao. *The Changing Peripheries in China: a Case Study of the Political and Economic Impacts of the Development of Border Trade in Yunnan Province*. Dissertation. Northern Illinois University, 1996. P. 60 – 75.
11. Hongyi Harry Lai. *Western Development Program: Its Rationale, Implementation, and Prospects*. *Modern China*. 2002. Vol. 28. Issue 4. P. 432 – 466.
12. Ivanov S.A. *Formirovanie prigranichnogo s Rossiej pojasa otkrytosti KNR. Ojkumena. Regionovedcheskie issledovanija*. 2009. № 3. S. 52 – 59.
13. Larin V.L. *Mezhregional'nye otnoshenija Rossii i Kitaja v nachale XXI v. Tamozhennaja politika Rossii na dal'nem Vostoke*. 2008. № 3(44). S. 22 – 39.
14. Li Fangchao. Plan to Revitalize Northeast Region URL: https://www.chinadaily.com.cn/china/2007-08/09/content_6018172.htm Qinghua Zhang and Heng-fu Zou. Regional Inequality in Contemporary China. *Annals of Economics and Finance*. 2012. Vol. 13. № 1. P. 113 – 137.
15. *Programma sotrudnichestva mezhdu regionami Dal'nego Vostoka i Vostochnoj Sibiri Rossijskoj Federacii i Severo-Vostoka Kitajskoj Narodnoj Respubliki (2009-2018 gg.) ot 23.09.2009 g.* URL: http://www.russchinatrade.ru/assets/files/ru-ru-cn-coop/programm_coop.pdf (data obrashhenija: 09.09.2020)
16. Qinghua Zhang and Heng-fu Zou. *Regional Inequality in Contemporary China*. *Annals of Economics and Finance*. 2012. Vol. 13. № 1. P. 113 – 137.

17. Dennis Y.H. Wei. *Regional Development in China: Transitional Institutions, Embedded Globalization, and Hybrid Economies*. *Eurasian Geography and Economics*. 2007. Vol. 48. № 1. P. 16 – 36.

18. Zhao Huasheng. *Sino-Russian Economic Cooperation in the Far East and Central Asia Since 2012*. *Eurasia Border Review*. Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers. Slavic-Eurasian Research Center. 2015. Vol. 6. № 1. URL: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicatn/eurasia_border_review/ebr_v6n1/V6_N1_06Huasheng.pdf

MANAGING THE DEVELOPMENT OF BORDER PERIPHERAL TERRITORIES IN MODERN CHINA: CASE OF THE “REVIVAL” STRATEGY OF THE NORTH-EAST

Pestov S.K., Doctor of Political Sciences (Advanced Doctor), Associate Professor, Chief Research Officer, Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East of FEB RAS

Abstract: promoting the development of the North-East, China's old industrial base, which has become a backward periphery over the years of openness and reform, remains one of the important and, at the same time, difficult tasks in the framework of the state policy of managing regional development. Separate efforts in this direction began to be made back in the 1990s, and since the early 2000s the country's leadership has been trying to develop a holistic, systematic approach to solving this problem. It cannot be argued that over the past years, initiatives to «revitalize» the North-East have been unsuccessful. At the same time, it is rather difficult to talk about a radical turn in negative trends in the development of this region. An analysis of the policy of «revitalizing» the peripheral Northeast as a case illustrating the process of searching for effective tools and approaches to managing regional development in modern China allows us to come to some general and more specific conclusions. One of them concerns in general the policy of state intervention in the processes of regional development, its possibilities, limitations and the most significant effects. The case under consideration also makes it possible to assess the prospects for overcoming the peripherality of the regions, using the possibilities of their border location and transboundary interactions. In this case, the Northeast of China, directly bordering the Russian Far East, is a very indicative illustration, as, unlike many other border regions, the border in this case connects the PRC with a neighbour that is quite stable, economically developed and located, at least formally, to cooperation.

Keywords: China, Russia, North-East of China, Far East of the Russian Federation, border region, periphery, public administration, regional policy, economic development, cross-border cooperation