

Kazimierz Starzyk

ROZWAŻANIA TEORETYCZNE DOTYCZĄCE EWOLUCJI ZAGRANICZNEJ POLITYKI EKONOMICZNEJ CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ

1. Wstęp

Źródłem teoretycznych założeń zagranicznej polityki ekonomicznej (ZPE) jest nauka o międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Polityka ta jest równocześnie jej zagadnieniem składowym. Z tego względu w rozważaniach wokół teoretycznej istoty zagranicznej polityki ekonomicznej dominuje metoda pozytywna, a więc takie podejście, w ramach którego następuje identyfikacja realnych zjawisk w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym, a następnie ich wyjaśnienie na gruncie praw ekonomicznych, co z kolei umożliwi obiektywne i logiczne wyjaśnienia ich genezy, przebiegu oraz skutków społeczno-ekonomicznych i politycznych.

W literaturze ekonomicznej i politycznej spotykamy różne metodologiczne podejścia do definicji zagranicznej polityki ekonomicznej. Najogólniej można wyróżnić dwa ich bieguny: podejście ekonomiczne, ciężące w stronę teorii międzynarodowych stosunków gospodarczych (ekonomii międzynarodowej) oraz podejście politologiczne, ciężące w stronę stosunków międzynarodowych, i wówczas jako pierwszoplanowe stają się cele polityczne. W tym dualnym nurcie metodologicznym interesująco usytuowany jest przypadek zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL. W oparciu o jego analizę możemy dojść bowiem do oryginalnych wniosków naukowych o treści ekonomicznej, zwłaszcza na osi gospodarka – polityka. W konsekwencji staje się to także przydatne do oceny rynkowej transformacji gospodarki oraz tego, w jaki sposób można wykorzystać doświadczenia Azji Wschodniej, zwłaszcza w odniesieniu do strategii rozwoju otwartego, w kształtowaniu zagranicznej polityki ekonomicznej gospodarek w procesie transformacji. Na tym tle pojawia się potrzeba zdefiniowania samego pojęcia zagranicznej polityki ekonomicznej w kontekście teorii międzynarodowych stosunków gospodarczych.

2. Wokół pojęcia zagranicznej polityki ekonomicznej

W nawiązaniu do T. Łychowskiego¹ oraz J. Sołdaczuka możemy przyjąć, że tradycyjna definicja zagranicznej polityki ekonomicznej określa ją jako działalność państwa w zakresie całego zagranicznego obrotu², co oznacza, że państwo w ramach zagranicznej polityki ekonomicznej poza sferą handlu zagranicznego oddziałuje także na pozostałe formy obrotu gospodarczego z zagranicą, tj. obroty kapitałowe, transfer siły roboczej oraz transfer technologii. Tym samym J. Sołdaczuk wskazuje pośrednio na różnicę między pojęciem polityki handlowej, tradycyjnie odnoszonej do transferu towarów i usług w skali międzynarodowej, a zagranicznej polityki ekonomicznej jako pojęciem szerszym, uwzględniającym obok towarów i usług także transfer czynników produkcji³.

Specyfika przedmiotowa międzynarodowych powiązań rzeczowych uzasadnia wydzielenie w ramach zagranicznej polityki ekonomicznej polityk cząstkowych, odnoszących się do poszczególnych obszarów zagranicznej polityki ekonomicznej, np. polityki handlowej, polityki w dziedzinie kapitału zagranicznego, polityki w dziedzinie migracji siły roboczej czy polityki w dziedzinie transferu technologii. Można więc przyjąć, że polityka handlowa odnosi się do transferu towarów i usług, pozostałe zaś – do transferu czynników produkcji.

Podzielając powyższe podejście do zagranicznej polityki ekonomicznej, Z. Kamecki określa szerzej jej cele i eksponuje wśród nich m.in. zwiększenie udziału w międzynarodowym podziale pracy, zmianę sposobu włączenia się gospodarki danego kraju do międzynarodowego podziału pracy, zmiany wielkości i struktury handlu zagranicznego, poprawę *terms of trade*, zapewnienie zaopatrzenia gospodarki w surowce i energię, zwiększenie dochodów netto z tytułu obrotów usługami, wzmocnienie lub osłabienie ruchów kapitałów obcych lub rodzimych oraz poprawę sytuacji w bilansie płatniczym⁴. Jak później się okaże, takiego właśnie podejścia można się doszukać w założeniach zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL.

Kolejnym, drugim elementem zagranicznej polityki ekonomicznej są jej środki, rozumiane jako zasoby ludzkie, finansowe i materialne. Zauważmy, że w przypadku gospodarki w procesie transformacji w miarę urynkowienia gospodarki rola tego elementu traci jednak na znaczeniu, gdyż zmniejsza się – w porównaniu z gospodarką planową – rola państwa w zagranicznych stosunkach gospodarczych. W przypad-

¹ Zob. T. Łychowski, *Międzynarodowe umowy gospodarcze*, Warszawa 1959, s. 5 i nast.

² Zob. J. Sołdaczuk, *Przemiany w podstawach zagranicznej polityki ekonomicznej krajów kapitalistycznych w rozwoju historycznym*, [w:] Z. Kamecki, J. Sołdaczuk, W. Sierpiński, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1964.

³ Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu pojęcie polityki handlowej oznacza często działalność państwa w dziedzinie całego obrotu gospodarczego z zagranicą, a więc nie tylko obrotu towarowego i usługowego. Dotyczy to zwłaszcza literatury anglosaskiej.

⁴ Z. Kamecki, *Pojęcie zagranicznej i międzynarodowej polityki ekonomicznej krajów kapitalistycznych*, [w:] J. Sołdaczuk, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1983, s. 177.

ku ChRL takie zjawisko obserwujemy od lat dziewięćdziesiątych, z tą jednak uwagą, że w dziedzinie kształcenia kadr dla handlu zagranicznego sytuacja jest odwrotna, tj. środki w ramach zagranicznej polityki ekonomicznej stale są zwiększane. Koresponduje to z wcześniejszą ogólną tezą o spadku znaczenia środków zagranicznej polityki ekonomicznej w miarę urynkwienia gospodarki, z jednym jednak odstępstwem w dziedzinie przygotowania kadr dla służby zagranicznej.

W świetle teorii⁵ rozróżniamy dwie formy wykorzystania środków zagranicznej polityki ekonomicznej: bezpośrednią i pośrednią. Ogólnie można stwierdzić, że w gospodarce rynkowej obowiązują formy pośrednie, a w gospodarce planowej – bezpośrednie. Im większy stopień urynkwienia gospodarki, tym większą rolę pełnią pośrednie formy wykorzystania środków zagranicznej polityki ekonomicznej (przykładem formy pośredniej jest wspieranie chińskich przedsiębiorstw, m.in. poprzez ulgi kredytowe polegające na zwrocie oprocentowania, ubezpieczenie kredytów eksportowych, subwencjonowanie produkcji eksportowej, współfinansowanie importu licencji itp. Przypomnijmy, formą bezpośrednią, powszechnie stosowaną w gospodarce planowej, jest budżetowe zasilanie środkami finansowymi przedsiębiorstw sektora państwowego, co warunkuje ich funkcjonowanie oraz rozwój. Druga sytuacja nadal występuje w przypadku gospodarki ChRL, choć skala jest zdecydowanie niższa aniżeli jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych. Towarzyszy temu zmiana politycznego podejścia do finansowania przedsiębiorstw państwowych, które to podejście najogólniej można określić jako odejście przez państwo od obowiązku angażowania się w takie finansowanie na rzecz traktowania takiej praktyki jako zło konieczne o charakterze przejściowym.

Z wykorzystaniem środków zagranicznej polityki ekonomicznej wiążą się jej narzędzia, służące państwu do bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na krajowe i zagraniczne podmioty gospodarcze, aby osiągnąć cele zagranicznej polityki ekonomicznej. Ogólnie można stwierdzić, że w miarę urynkwienia gospodarki rośnie także rola instrumentów ekonomicznych kosztem instrumentów administracyjnych. Taką właśnie tendencję obserwujemy w gospodarce ChRL od połowy lat osiemdziesiątych, z tym jednak że przekształcenia w tym zakresie mają charakter gradualny.

Możliwy jest podział narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej na *sensu stricte* i makroekonomiczne⁶. Pierwsze, nawiązujące do narzędzi mikroekonomicz-

⁵ Zob. P. Bożyk, *Środki zagranicznej polityki ekonomicznej krajów socjalistycznych*, [w:] J. Soldać, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1983, s. 346 i nast., a także P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004, s. 38 i nast.

⁶ Taki podział nawiązuje do teorii polityki gospodarczej, gdzie niektórzy autorzy, mówiąc o celach polityki gospodarczej, dokonują jej podziału na makroekonomiczną (monetarną, budżetową, dochodową, zagraniczną) i mikroekonomiczną (np. przemysłową, inwestycyjną, rolną, transportową, edukacyjną, zdrowotną, mieszkaniową, ekologiczną), zob. J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 1999, s. 75 i nast. Do takiego podziału nawiązuje P. Bożyk, kiedy omawia narzędzia zagranicznej polityki ekonomicznej, dzieląc je na makroekonomiczne (wyróżniając w tym kontekście poli-

nych, służą bezpośredniemu oddziaływaniu państwa na podmioty krajowe funkcjonujące w sferze stosunków gospodarczych z zagranicą oraz podmioty zagraniczne zaangażowane we współpracę gospodarczą z danym krajem. Można je określać jako narzędzia polityki handlowej, polityki współpracy produkcyjnej oraz polityki współpracy naukowo-technicznej. Druga grupa to narzędzia ogólnej polityki gospodarczej o charakterze makroekonomicznym, pośrednio oddziałujące na zagraniczne obroty towarowe, usługowe oraz czynników produkcji. Do nich zaliczamy: pieniądź, ceny, kurs walutowy, stopy procentowe, podatki i budżet. W przypadku ChRL obserwujemy następującą sekwencję budowy systemu narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej: w pierwszej fazie transformacji, tj. do połowy lat dziewięćdziesiątych dominują narzędzia mikroekonomiczne, natomiast od przełomu wieków rośnie rola narzędzi makroekonomicznych, zwłaszcza cen – budowanych głównie w oparciu o mechanizmy rynkowe, oraz podatków i budżetu. Problemem nadal jest kurs walutowy (dylemat, czy utrzymać kurs stały, czy dopuścić do upłynnienia juana i tą drogą do jego aprecjacji, by w rezultacie zmniejszyć konkurencyjność chińskiego eksportu, co jak wiadomo, jest źródłem deficytu w bilansie obrotów wielu gospodarek, w tym zwłaszcza USA i Europy Zachodniej). Kolejny problem to stopy procentowe, ponieważ w dniu dzisiejszym brak jest jasności, jaka ma być polityka monetarna ChRL, aby sprzyjała ona procesom rozwojowym tej gospodarki w długim okresie. Najogólniej możemy stwierdzić, że w miarę rynkowej transformacji gospodarki, zapoczątkowanej w 1978 r., następuje w ChRL zmiana opcji zagranicznej polityki ekonomicznej z polityki korespondującej z autarkicznym okresem rozwoju gospodarki chińskiej (1949-1978).

3. Próba rozwinięcia pojęcia zagraniczna polityka ekonomiczna

Opierając się na dotychczasowych rozważaniach, podejmiemy obecnie próbę rozwinięcia samego pojęcia zagranicznej polityki ekonomicznej. Jako punkt wyjścia przyjmujemy tezę o kluczowej roli czynników zewnętrznych w procesie transformacji gospodarki. Nawiążemy tym samym do takiego modelu otwierania gospodarki, który jest rozumiany jako proces wiązania kierunków rozwoju danej gospodarki z kierunkami rozwoju gospodarki światowej w celu podwyższenia efektywności gospodarowania, co jest determinowane przez odpowiednio do tego celu kształtowaną zagraniczną polityką ekonomiczną⁷.

Mając na uwadze dotychczas omawiane tradycyjne definicje zagranicznej polityki ekonomicznej, można na ich podstawie dokonać rozwinięcia tego pojęcia: z

tykę kursu walutowego, stopy procentowej, pieniądza) oraz narzędzia mikroekonomiczne (gdzie m.in. wyróżnia narzędzia polityki handlowej), P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna...*, s. 43 i nast.

⁷ Zob. K. Starzyk, *Modele otwierania gospodarki w procesie transformacji*, [w:] K. Budzowski, S. Wydimus (red.), *Handel międzynarodowy 2000*, Katedra Handlu Zagranicznego AE w Krakowie, Kraków 2000.

jednej strony w aspekcie ogólnym – głównie w odniesieniu do nadrzędnego celu zagranicznej polityki ekonomicznej, jakim jest jej wpływ na efektywność gospodarowania, z drugiej – do obszarów tej polityki, tj. jej specyfiki w dziedzinie wymiany handlowej, współpracy produkcyjnej i współpracy naukowo-technicznej.

Opierając się na powyższym założeniu, przez zagraniczną politykę ekonomiczną będziemy rozumieć świadome oddziaływanie państwa na stosunki gospodarcze z zagranicą. Przyjmijemy też za jej nadrzędny cel tworzenie trwałych warunków do podwyższenia efektywności gospodarowania, co znajdowało wyraz we wzroście produktu krajowego brutto, postępie technicznym, równowadze zewnętrznej, równowadze wewnętrznej, konkurencyjności gospodarki, a w rezultacie we wzroście dobrobytu⁸. Innymi słowy, nadrzędnym celem zagranicznej polityki ekonomicznej jest takie bezpośrednie i pośrednie wpływanie przez państwo na rzeczowe i funkcjonalne powiązania w dziedzinie międzynarodowych stosunków gospodarczych, aby gospodarka odnosiła z tego tytułu jak największe korzyści ekonomiczne, które – w myśl przyjętej definicji – zostają sprowadzone do podwyższania efektywności gospodarowania. Wychodzimy w tym przypadku od prakseologicznego postrzegania efektywności gospodarowania jako optymalizacji nakładów i wyników⁹, czy też od specyfiki ekonomii jako obszaru nauki, której jednym z celów jest nauczanie racjonalnego gospodarowania zasobami w warunkach ich rzadkości.

Istnieje przekonanie, że zagraniczna polityka ekonomiczna stanowi część polityki zagranicznej państwa. Tak potocznie można sądzić, zwłaszcza jeżeli tę zależność rozpatrujemy w aspekcie współczesnej praktyki stosunków międzynarodowych i kiedy rozważamy sytuację, że zagraniczna polityka ekonomiczna stanowi instrument realizacji celów politycznych. Wówczas taka zależność między zagraniczną polityką ekonomiczną a polityką zagraniczną jest ważną przesłanką dla uzyskiwania pozaekonomicznych korzyści wynikających z rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych. Takie podejście staje się oczywiście np. przy opracowywaniu koncepcji rozwoju stosunków z wybraną grupą krajów, założmy rozwijających się, gdzie mając na myśli strategię rozwijania stosunków obliczoną na przyszłe lata, równolegle kierujemy się wówczas celami ekonomicznymi i politycznymi. Wówczas łączne wykorzystanie teorii zagranicznej polityki ekonomicznej i teorii polityki zagranicznej ma swoje uzasadnienie¹⁰. Trzeba podkreślić, że w przypadku ChRL dostrzegamy wręcz nierozłączność zagranicznej polityki ekonomicznej i polityki zagranicznej w prezentacji wizji stosunków gospodarczych z zagranicą, co w praktyce

⁸ Szerzej takie podejście do zagranicznej polityki ekonomicznej zostało przedstawione w kontekście wpływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich na rozwój gospodarki ChRL w: K. Starzyk, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w rozwoju gospodarki Chin*, [w:] K. Starzyk (red.), *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce Azji Pacyfiku*, Semper, Warszawa 2001.

⁹ Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa, PWN 1955.

¹⁰ Udaną próbą takiego podejścia jest opracowanie poświęcone polskiej strategii rozwoju stosunków z krajami rozwijającymi się, dokonane przez instytucje centralne zajmujące się stosunkami międzynarodowymi i środowiska naukowe, zob. T. Jaskułowski, *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006.

przejawia się w dużym upolitycznieniu tekstów ekonomicznych. Ale i to ulega stopniowej zmianie, polegającej na odideologizowaniu tekstów ekonomicznych poświęconych problemom międzynarodowych stosunków gospodarczych ChRL.

Występujące w praktyce stosunków międzynarodowych łączenie ekonomicznych i politycznych funkcji zagranicznej polityki ekonomicznej rodzi w aspekcie naukowym potrzebę jasnego określenia, z jednej strony, ekonomicznej istoty zagranicznej polityki ekonomicznej, opierając się na teorii międzynarodowych stosunków gospodarczych, a z drugiej – jej aspektów politycznych, co wymaga wyraźnego odwołania do politologii i nauki o międzynarodowych stosunkach politycznych. Z naukowego więc punktu widzenia nie znajdujemy uzasadnienia dla metodologicznie mieszanego podejścia do zagranicznej polityki ekonomicznej. Poszukiwanie wspólnej płaszczyzny metodologicznej dla zagranicznej polityki ekonomicznej i polityki zagranicznej jawi się w konsekwencji zajęciem jałowym. Dlatego np. „wspólny” podręcznik zatytułowany: „Stosunki międzynarodowe”, a obejmujący przemiennie teorie międzynarodowych stosunków gospodarczych obok teorii międzynarodowych stosunków politycznych, nie ma uzasadnienia w świetle metodologicznych odrębności nauki o międzynarodowych stosunkach gospodarczych oraz nauki o międzynarodowych stosunkach politycznych. Stąd jednym z wyzwań stojących przed ekonomistą zajmującym się problematyką stosunków gospodarczych ChRL z zagranicą jest uporanie się w naukowych tekstach ekonomicznych z problemami politycznymi warsztatowo ciężącymi w stronę politologii. Jak wcześniej zaznaczyliśmy, pod tym względem odnotowujemy stopniowe odstępowanie od takiej praktyki również w odniesieniu do tekstów dotyczących międzynarodowych powiązań chińskiej gospodarki.

4. Elementy zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL

W świetle dotychczasowych rozważań teoretycznych przyjmujemy taką strukturę dalszej prezentacji elementów zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL, która umożliwi rozwinięcie pojęcia zagranicznej polityki ekonomicznej, a więc jej celów oraz uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, a także środków i narzędzi, mając na uwadze zarówno jej kontekst ekonomiczny jak i polityczny, jaki towarzyszy procesom rynkowej transformacji gospodarki.

4.1. Cele

Na wstępie uwaga natury metodologicznej: cele ekonomiczne i społeczne, zwłaszcza w początkowej fazie transformacji, były w ChRL formułowane w języku politycznym i stawiane na forum KPCh do akceptacji wraz ze wskazaniem metod ich realizacji. Dlatego jednym z zadań stojącym przed badaczem chińskiej gospodarki jest przełożenie ich na język ekonomiczny. Próbą takiej konwersji są prace

autora z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych¹¹, usiłujące wydobyć z tych dokumentów politycznych kontekst teoretyczny.

Z teoretycznego punktu widzenia cele stawiane przed zagraniczną polityką ekonomiczną każdego kraju można wiązać z trzema jej funkcjami: proefektywnościową, interwencyjną i polityczną. Dla gospodarki w procesie transformacji w długim okresie nadrzędną rolę odgrywa funkcja proefektywnościowa. Potwierdzają to doświadczenia ChRL, które pozwalają, lapidarnie je uogólniając, na sprowadzenie tej funkcji do sprzyjania trwałemu wzrostowi PKB oraz wzrostowi międzynarodowej konkurencyjności gospodarki.

To właśnie do nadrzędnych długofalowych celów zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL, czyli wybranych przez państwo priorytetowych zadań ilościowych i jakościowych w dziedzinie stosunków gospodarczych z zagranicą, należy zaliczyć przede wszystkim aktywne włączenie się gospodarki w międzynarodowy podział pracy, umożliwiające trwałe tempo wzrostu PKB oraz dojście do struktury gospodarczej zbliżającej Chiny do krajów wysoko rozwiniętych. W rezultacie takiej polityki stworzono także trwałą podstawę wzrostu poziomu życia ludności w warunkach równowagi zewnętrznej i wewnętrznej.

Powyższe cele, aczkolwiek sformułowane w języku politycznym, zostały postawione na III Plenum KPCh w grudniu 1978 roku. Na tym plenum ogłoszono równocześnie tzw. trzyletni plan regulacji gospodarki, mający stworzyć trwałe podstawy jej modernizacji¹². Przed gospodarką postawiono wówczas szereg innych istotnych celów ilościowych, jak i jakościowych. Były to cele o charakterze zarówno długofalowym, jak też średniookresowym i bieżącym. Na pierwszym miejscu postawiono cele jakościowe, wiążąc ich realizację z otwarciem gospodarki na wszystkie kraje świata, niezależnie od ich systemu społeczno-ekonomicznego. W praktyce, jak później się okazało, oznaczało to ekonomiczne otwarcie na rozwinięte kraje kapitalistyczne, by tą drogą stymulować napływ kapitału do gospodarki, głównie w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz transferu technologii; z importem kapitału i technologii wiązano już wówczas wzrost społecznej wydajności pracy w drodze lepszego wykorzystania wewnętrznych czynników produkcji, tj. bogactw naturalnych, siły roboczej oraz istniejących mocy aparatu produkcyjnego. Wyraźnie postulowano wówczas przyspieszenie postępu technicznego w powiązaniu z transferem do gospodarki zagranicznej wiedzy i umiejętności¹³.

Do stawianych na początku lat osiemdziesiątych celów średniookresowych należy w pierwszym rzędzie zaliczyć rozwój powiązań z zagranicą sprzyjających

¹¹ Zob. K. Starzyk, *Zagraniczna polityka ekonomiczna ChRL w latach osiemdziesiątych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 9; K. Starzyk, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce chińskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, nr 5 oraz K. Starzyk, *Elementy zagranicznej polityki ekonomicznej Chińskiej Republiki Ludowej – implikacje dla Polski*, [w:] *Azja-Pacyfik*, Instytut Stosunków Politycznych PAN, wyd. Adam Marszałek, Toruń 1998.

¹² Zob. K. Starzyk, *Zagraniczna polityka...*, s. 9.

¹³ Tamże.

zwiększeniu rozmiarów importu, przede wszystkim dóbr inwestycyjnych przeznaczonych na modernizację gospodarki, by tą drogą zwiększać innowacyjność, a w przyszłości jej międzynarodową konkurencyjność. Równocześnie do tych celów zaliczano także zwiększenie podaży eksportowej z myślą o równoważeniu tego importu¹⁴. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych został także postawiony cel zmiany struktury towarowej eksportu, z założeniem o jej dostosowaniu do zmniejszających się potrzeb zagranicy oraz nowych możliwości wzbogacenia oferty eksportowej w rezultacie inwestycji zagranicznych, dodajmy – uzyskania tą drogą m.in. poprawy *terms of trade*.

Przedstawione cele, na ogół formułowane na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w języku politycznym¹⁵, tworzyły w konsekwencji zręby proimportowej fazy otwierania gospodarki¹⁶, wskazując równocześnie na kolejny strategiczny cel, jakim stało się wygospodarowanie nadwyżki eksportowej, znamionującej przejście od rozwoju w ramach modelu proimportowego (lata osiemdziesiąte) do rozwoju w ramach modelu proeksportowego, co nastąpiło na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych i uległo pogłębieniu w latach dziewięćdziesiątych i w obecnej dekadzie. W konsekwencji szybszego wzrostu eksportu na tle wzrostu PKB powstała trwała podstawa do internacjonalizacji gospodarki i jej globalizacji.

Ważną rolę w tym procesie odgrywa polityka handlowa, która przechodzi istotne przeobrażenia w latach 1978-2007. Najogólniej jej przemiany można określić następująco. Do połowy lat dziewięćdziesiątych ma ona charakter protekcyjnistyczny, a jej celem jest ochrona chińskiego rynku oraz jego rozwój, kiedy wprowadza się np. preferencje dla inwestorów zagranicznych, a więc wyznaje się zasadę nierównego traktowania podmiotów gospodarczych. Poczynając od połowy lat dziewięćdziesiątych, ChRL prowadzi politykę handlową ukierunkowaną na usuwanie barier w handlu zagranicznym, tak aby spełnić jeden z kluczowych warunków członkostwa ChRL w WTO¹⁷. W wyniku polityki prowadzonej w ramach członkostwa w WTO, Chiny stały się jedną z bardziej liberalnych gospodarek, jeżeli chodzi o dostęp do rynku, zarówno w dziedzinie towarów i usług jak i czynników produkcji.

Podkreślmy, że istotnym założeniem zagranicznej polityki ekonomicznej jest traktowanie kapitału zagranicznego jako kluczowego czynnika kreującego strumień handlu zagranicznego oraz odgrywającego zasadniczą rolę w pokonywaniu bariery inwestycyjnej dzięki związanemu z nim transferem środków rzeczowych i finansowych, technologii, a także wiedzy o zarządzaniu i organizacji pracy. Celowi takiemu towarzyszy, z jednej strony, zróżnicowane podejście do form napływu kapi-

¹⁴ Zob. K. Starzyk, *Elementy zagranicznej...*

¹⁵ Zob. *Open policy at work*, „Beijing Review” 1985, nr 10, s. 8; K. Starzyk, *Zagraniczna polityka...*

¹⁶ Zob. K. Starzyk, *Modele otwierania...*; Pelji Zang, *China's Trade Development Strategies*, „Intertrade” 1985, nr 1.

¹⁷ K. Starzyk, *Zagraniczna polityka...*

tału, polegające w pierwszej fazie transformacji na preferowaniu kredytów, a dopiero w dojrzałszej fazie – inwestycji bezpośrednich; z drugiej zaś – specyficzna dla ChRL regionalna polityka alokacji kapitału zagranicznego, preferująca od samego początku bardziej rozwinięte regiony wschodnie. Polega to m.in. na tworzeniu uprzywilejowanych stref ekonomicznych we wschodniej nadbrzeżnej części ChRL, z myślą o powstaniu tam ośrodków rozwoju przemysłowego, promieniujących następnie także na słabiej rozwinięte regiony zachodnie i centralne¹⁸.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych ważnym celem zagranicznej polityki ekonomicznej staje się eksport kapitału, który następuje zarówno w formie BIZ, jak i inwestycji portfelowych, a także kredytów. Stało się to możliwe dzięki konsekwentnej realizacji strategii rozwoju otwartego, zakładającej w pierwszej fazie tej strategii otwieranie typu proimportowego z ukierunkowaniem jednak na budowę potencjału eksportowego od samego początku tego procesu¹⁹.

Stawianie i dążenie do osiągnięcia celów zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL następuje przy wykorzystaniu określonych środków oraz instrumentów, z pełną świadomością uwarunkowań zewnętrznych oraz zdolnością kształtowania uwarunkowań wewnętrznych.

4.2. Uwarunkowania wewnętrzne

W aspekcie długofalowym, zwłaszcza w latach osiemdziesiątych i częściowo dziewięćdziesiątych, polityczne uwarunkowania wewnętrzne zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL określa, z jednej strony, społeczna (państwowa) własność środków produkcji, z drugiej zaś – planowy charakter działalności gospodarczej, jako pochodna uwarunkowań politycznych. Te uwarunkowania kształtują planowy mechanizm chińskiej gospodarki, w tym także dziedzinę międzynarodowych stosunków gospodarczych. Powoduje to podporządkowanie zagranicznej polityki ekonomicznej planowemu rozwojowi gospodarki, mimo wprowadzonych od samego początku reform mechanizmów rynkowych w sferze zagranicznego obrotu gospodarczego. Podkreślimy, że reformy te, wyprzedzając reformy odnoszące się do gospodarki wewnętrznej, stanowiły równocześnie siłę napędową transformacji chińskiej gospodarki. Były to wówczas jednak jedynie reformy odcinkowe, choć podkreślimy – ważne dla przemian zachodzących w gospodarce ChRL. Pełne więc wprowadzenie mechanizmów rynkowych do handlu zagranicznego nie nastąpiło automatycznie wraz z podjęciem w 1978 r. politycznych decyzji o otwarciu gospodarki, tak jak miało to miejsce w Polsce i innych krajach Europy Środkowej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych zjawisko liberalizacji gospodarki zarysowało się również w przemyśle, czego przejawem było odejście na III Plenum KC KPCh w październiku 1984 r. od scentralizowanej, dyrektywnej formy zarządza-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Zob. K. Starzyk, *Modele otwierania ...*

nia przemysłem²⁰. Zniesiono wówczas dogmat o monopolu własności państwowej w przemyśle, rozpoczęto proces zwiększania zakresu autonomii przedsiębiorstw państwowych, wprowadzono możliwość zawierania kontraktów menedżerskich, formalnie otwarto drogę dla przedsiębiorstw spółdzielczych, a w pewnym stopniu także prywatnych, do prowadzenia handlu zagranicznego. Zaczęto przywracać własność prywatną w przemyśle, ustanawiając w 1988 r. odpowiednie regulacje prawne w tym zakresie. Trzeba jednak pamiętać, że do dnia dzisiejszego państwo rezerwuje dla siebie decydujący głos w kwestii rozwoju zagranicznych stosunków gospodarczych. Nie zmienia to faktu, że coraz ważniejszą przesłanką określającą decyzje chińskich przedsiębiorstw staje się rachunek ekonomiczny, a celem – zysk oraz sprostanie rosnącej konkurencji krajowej i międzynarodowej.

Stawia to w centrum uwagi problem środków i narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej, tak aby jak najefektywniej, tzn. jak najtaniej i jak najszybciej, osiągnąć cele transformacji gospodarki, w tym przypadku ChRL. W gospodarce znajdującej się w procesie transformacji środki zagranicznej polityki ekonomicznej stanowią materialny wyraz skali interwencji państwa w sferę międzynarodowych stosunków gospodarczych. Można sformułować zależność, że im większy stopień urynkwienia gospodarki, tym mniejsze jest zainteresowanie państwa budową i wykorzystaniem środków w dziedzinie zagranicznej polityki ekonomicznej. W gospodarce planowej, zwłaszcza w warunkach monopolu handlu zagranicznego, rozdział środków następuje bezpośrednio; taka sytuacja w ChRL występowała praktycznie do początku lat dziewięćdziesiątych, mimo wcześniejszego już odejścia od monopolu handlu zagranicznego. Ogólne zasoby państwa były źródłem interwencyjnych dotacji dla państwowych przedsiębiorstw zaangażowanych w dziedzinie handlu zagranicznego. W praktyce oznaczało to dokonanie przesunięć w wydatkach budżetowych i uszczuplenie środków na inne cele, np. szkolnictwo. Celem takich dotacji było umożliwienie przetrwania nierentownych przedsiębiorstw działających w sferze handlu zagranicznego. Poczynając od połowy lat osiemdziesiątych wzrasta rola form pośrednich, ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności na rynku międzynarodowym (np. ulgi kredytowe – zwrot oprocentowania, ubezpieczenie kredytów, subwencjonowanie produkcji eksportowej, wzrost finansowania importu licencji itp.).

5. Wnioski

1. Dla gospodarki w procesie transformacji szczególnie duże znaczenie ma wielkość środków zagranicznej polityki ekonomicznej i odpowiednie nimi zarządzanie w pierwszej fazie transformacji – w przypadku ChRL do połowy lat dziewięćdziesiątych – ponieważ w tej fazie do tej polityki należy szczególne zadanie powiększa-

²⁰ Zob. A. Kikolski, *Niektóre założenia planów gospodarczych Chin*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1997, s. 19-20.

nia zdolności produkcyjnych w drodze transferu do gospodarki oszczędności zagranicznych o odpowiedniej skali i strukturze w ramach importu kapitału.

2. W miarę liberalizacji i urynkowienia gospodarki następuje osłabienie interwencyjnej funkcji państwa w gospodarce, co w praktyce oznacza również spadek znaczenia interwencyjnych funkcji zagranicznej polityki ekonomicznej, a uzasadnia to zmniejszenie środków na cele zagranicznej polityki ekonomicznej. W konsekwencji prowadzi to do zmiany funkcji narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej.

3. W kreowaniu obrotów towarowych i usługowych chińskiego handlu zagranicznego, a także w dziedzinie transferu kapitału i technologii w pierwszej fazie transformacji dominują narzędzia mikroekonomiczne, będące przejawem interwencyjnej funkcji zagranicznej polityki ekonomicznej. W miarę urynkowienia gospodarki coraz większą rolę odgrywają narzędzia makroekonomiczne związane zarówno z polityką fiskalną, budżetową, monetarną, kredytową, cenową. Stanowi to logiczną konsekwencję wprowadzania mechanizmów rynkowych do gospodarki w procesie transformacji w miejsce poprzednich mechanizmów gospodarki planowej. Potwierdzają to doświadczenia ChRL.

4. Ustosunkowanie się do tych nowych zjawisk, znamionujących ewolucję zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL w kierunku rynku, wymaga wcześniejszego spojrzenia na problem narzędzi tej polityki w poszczególnych fazach transformacji gospodarki. Dlatego analizą narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej ChRL warto objąć, oprócz klasycznych instrumentów gospodarki rynkowej, zwłaszcza instrumentów polityki handlowej, także instrumenty specyficzne dla gospodarki planowej, tj. planowanie, zarządzanie oraz organizację stosunków gospodarczych z zagranicą²¹. Takie podejście umożliwia pełne pokazanie ewolucji zagranicznej polityki ekonomicznej gospodarki w procesie transformacji.

Literatura

- Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna krajów socjalistycznych*, [w:] J. Sołdaczuk, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1983.
- Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004.
- Bożyk P., *Globalization and Transformation of Foreign Economic Policy*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England, 2006.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006.
- Gilpin L., *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987.
- Guzek M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2004.
- Jaskułowski T., *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006.

²¹ Zob. K. Starzyk, *Zagraniczna polityka ...*

- Kaja J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 1999.
- Kamecki Z., *Pojęcie zagranicznej i międzynarodowej polityki ekonomicznej krajów kapitalistycznych*, [w:] J. Słodaczuk, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1983.
- Kikolski A., *Niektóre założenia planów gospodarczych Chin*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1997.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa, PWN 1955.
- Łychowski T., *Międzynarodowe umowy gospodarcze*, PWE, Warszawa 1959.
- Makać A., *Podstawy i środki zagranicznej polityki ekonomicznej krajów socjalistycznych*, [w:] A.A. Klawe, A. Makać, *Zarys międzynarodowych stosunków ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1977.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, SGH 2, 2001.
- Open policy at work*, „Beijing Review” 1985, nr 10.
- Pelji Zang, *China's trade development strategies*, „Intertrade” 1985, nr 1.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWE, Warszawa 1957.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. II, PWN, Warszawa 1954.
- Słodaczuk J., *Przemiany w podstawach zagranicznej polityki ekonomicznej krajów kapitalistycznych w rozwoju historycznym*, [w:] Z. Kamecki, J. Słodaczuk, W. Sierpiński, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1964.
- Starzyk K., *Elementy zagranicznej polityki ekonomicznej Chińskiej Republiki Ludowej – implikacje dla Polski*, [w:] *Azja–Pacyfik*, Instytut Stosunków Politycznych PAN, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998.
- Starzyk K., *Modele otwierania gospodarki w procesie transformacji*, [w:] K. Budzowski, S. Wydymus (red.), *Handel Międzynarodowy 2000*, Katedra Handlu Zagranicznego AE w Krakowie, Kraków 2000.
- Starzyk K., *Zagraniczna polityka ekonomiczna ChRL w latach osiemdziesiątych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 9.
- Starzyk K., *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce chińskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, nr 5.
- Starzyk K., *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w rozwoju gospodarki Chin*, [w:] K. Starzyk (red.), *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce Azji Pacyfiku*, Semper, Warszawa 2001.

THE EVOLUTION OF FOREIGN POLICY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA – THEORETICAL CONSIDERATIONS

Summary

For the last three decades, the Chinese economy has experienced accelerated development, which led to its emergence as one of the top global players in the contemporary world economy. A crucial role in the development of the Chinese economy has been played along with internal factors by exogenous ones, including foreign trade, direct investment and the related technology transfer. This is reflected by an open development strategy implemented in this country, which is based on discounting benefits from international production specialization and export-oriented expansion. The foreign economic policy plays a fundamental role in the process.

In general terms, the philosophy of the Chinese economic development was (and still is) oriented on continuous efficiency improvements reflected by a sharp increase in GDP, technical progress, inter-

nal and external equilibrium, improved competitiveness and increased welfare; ultimately the country is playing more and more important role in international industrial division of labour thanks to its foreign economic policy.

The Chinese have gradually done so under the banner of “socialism with Chinese characteristics.” In China, the emphasis has been upon the market transition over the political transition. Since the Chinese transition varies in objectives, means and factors, the measures as to success also differ. The experience of China can provide a valuable lesson for other transition economies in the field of foreign economic policy which is based upon sound theoretical economic assumptions.

Kazimierz Starzyk, dr hab., profesor w Instytucie Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Szkoły Głównej Handlowej.