



### Riforme, sviluppo industriale e crescita in Cina

di Federico Frattini\* e Giorgio Prodi\*

*È alla sostenuta espansione delle esportazioni che di frequente si attribuisce il ruolo di motore dell'impressionante crescita economica in Cina. Ciò è vero, ma tale affermazione rischia di semplificare eccessivamente quanto accaduto nel Paese. È stato dimostrato, ad esempio, come il contributo delle esportazioni possa essere quantificato in circa un terzo delle spinte propulsive della crescita economica cinese (He e Zhang, 2010) e come, allo stesso tempo, un ruolo di primo piano sia stato indubbiamente svolto dai miglioramenti nell'impiego dei fattori produttivi (Chen et al., 2011).*

*In realtà, alla base di tali fenomeni vi è un percorso di sviluppo industriale supportato da un profondo processo di riforma che dalla fine degli settanta ha scandito la transizione della Cina da un'economia pianificata a un'economia socialista di mercato (Frattini e Prodi, 2013).*

*Quando nel 1978 il Paese decide di virare verso un nuovo modello aperto al mercato e agli scambi internazionali, infatti, si avvia anche una profonda trasformazione del settore industriale, un cambiamento che si traduce non solo nell'aumento delle capacità di esportare, ma anche di diversificare la produzione manifatturiera (Brandt et al., 2007). Se prima del 1978 l'industria cinese operava in ambiti circoscritti principalmente all'industria pesante e alle materie prime, già negli anni successivi la produzione si è estesa a beni di consumo low-tech e a beni strumentali impiegati nei comparti a valle, per poi arrivare a includere in seguito anche attività a più elevato contenuto tecnologico (Naughton, 2007). Tuttavia, come si accennava in precedenza, il protagonista di tale processo non è stato il mercato in sé, quanto piuttosto il governo cinese, che ha avviato un radicale percorso di riforma delle regole e delle istituzioni con il chiaro obiettivo di sostenere lo sviluppo industriale.*

*La prima fase di questa trasformazione parte contestualmente al dibattito politico in merito alle strategie di sviluppo del Paese e si caratterizza principalmente per la preparazione al mercato, nella quale cominciano a prendere forma alcuni attori indispensabili a tale progetto, in primo luogo le imprese. Tra le politiche più rilevanti si annoverano il dual track regime che permette alle imprese statali di produrre anche al di fuori dei piani quinquennali, la liberalizzazione della produzione delle imprese controllate dalle municipalità, il ritorno alla produzione delle piccole imprese private e alcune iniziali concessioni all'ingresso delle imprese straniere (Prodi, 2011). Infatti, già a partire dal 1979 nell'area costiera vengono istituite le prime Special Economic Zones (Sez), che rappresentano luoghi privilegiati e controllati per gli scambi con l'estero e, allo stesso tempo, spazi per la sperimentazione di politiche economiche da applicare in un contesto maggiormente aperto al mercato, da un lato, e per la promozione di un necessario apprendimento istituzionale, dall'altro (Heilmann, 2008). In*

\* Università degli Studi di Ferrara

*questa fase, dunque, l'economia cinese, o quantomeno alcuni dei suoi elementi, non sono più ermeticamente chiusi e ciò rende indispensabile una progressiva normalizzazione dei rapporti con l'esterno che passa dalla svalutazione monetaria, dall'istituzione di un doppio sistema dei prezzi, di barriere non tariffarie e, non da ultimo, dalla realizzazione di interventi a sostegno delle infant industries (Naughton, 2007). In questa fase, però, la transizione non può che restare ancora incompleta, soprattutto perché le dinamiche di mercato sono distorte dal controllo del governo sullo sviluppo delle industrie e delle imprese in base all'idea di non lasciare indietro nessuno (Lau et al., 2000).*

*A partire dalla metà degli anni novanta, invece, l'efficacia dei meccanismi di mercato aumenta e, di conseguenza, si alimenta un processo di selezione tra le imprese e tra i settori che genera i primi perdenti e caratterizza la fase di vera e propria apertura al mercato.*

*La programmazione quinquennale smette a tutti gli effetti di essere uno strumento di controllo della produzione e l'attenzione del policy maker si concentra principalmente sul sistema delle grandi imprese statali che si riducono di numero (Li e Putternam, 2008), ma diventano più grandi, più efficienti, maggiormente capaci di generare profitto e, soprattutto, capital e knowledge-intensive (Gabriele, 2010).*

*Tuttavia, non vanno trascurati nemmeno l'aumento delle attività delle grandi imprese multinazionali all'interno dell'economia cinese e la creazione di reti a livello internazionale che contribuiscono all'ulteriore sviluppo del mix tecnologico delle attività industriali nel Paese. Infatti, è proprio in questi anni che crescono in modo rilevante gli investimenti diretti dall'estero grazie ai quali è stato possibile strutturare un sistema sempre più fitto di connessioni produttive a monte e a valle (Sun, 2012), di importare nuove tecnologie, di stimolare le attività innovative (Girma et al., 2008) e di spronare ulteriormente la competitività delle imprese domestiche (Brandt e Thun, 2010).*

*Con l'ingresso nella World Trade Organization nel 2001, infine, si apre una nuova fase in cui si consolidano molte delle trasformazioni avviate negli anni precedenti e cresce il mercato interno. Sebbene non manchino nuove spinte alle riforme istituzionali, l'attività del governo si concentra in primo luogo sull'individuazione di alcuni settori strategici per lo sviluppo industriale del Paese, all'interno dei quali viene promossa la crescita di campioni nazionali (Hemphill e White, 2013) e l'acquisizione di asset strategici all'estero (Deng, 2009).*

*Per alcuni queste potrebbero rappresentare le tappe di una fuga verso il mercato, ma a chi scrive sembra più opportuno parlare piuttosto della consacrazione dell'economia socialista di mercato, ovvero di un'economia in cui il mercato è solamente uno dei mezzi utili nel perseguire lo sviluppo del Paese (Prodi, 2011). Ciononostante, le sfide dell'economia cinese sono almeno in parte cambiate. Una delle priorità più evidenti in questa nuova fase diventa quella di superare la marcata polarizzazione dei processi di crescita economica, rappresentata dalle differenze tra le zone costiere e quelle interne, tra le zone rurali e quelle urbane e, soprattutto, tra la parte più ricca e quella più povera della popolazione. Tali disuguaglianze sono un fenomeno che è stato indotto proprio da alcuni degli*



Tavola 1 - Fasi di riforma in Cina dopo il 1978

Periodo	Fase	Riforme	Politiche a sostegno dello sviluppo industriale
1978-1992	preparazione al mercato	doppio sistema di prezzi; liberalizzazione dei settori; autorizzazione dell'impresa privata; ingresso imprese straniere; abolizione del monopolio statale nel commercio con l'estero; adesione al Gatt nel 1986; riduzione delle barriere tariffarie nel 1994	istituzione delle Sez; attrazione degli Ide; svalutazione monetaria; creazione di un sistema di barriere non tariffarie; <i>import substitution</i> ; sostegno alle esportazioni
1993-2001	apertura al mercato	ristrutturazione e orientamento al business delle imprese statali; fine del valore sostanziale dei piani quinquennali; ingresso nella Wto nel 2001	riduzione dei sussidi alle imprese; sostegno delle <i>infant industries</i> ; grandi opere infrastrutturali
2002-2012	economia socialista di mercato	liberalizzazione dei prezzi; riforma del sistema del commercio con l'estero nel 2004; istituzione della State-owned Assets Supervision and Administration Commission nel 2003	<i>go west strategy</i> ; <i>go global strategy</i> ; riduzione degli incentivi per l'attrazione degli Ide; incentivi per l'attrazione di nuove tecnologie; presidio dei mercati internazionali per la fornitura di materie prime

Fonte: Frattini e Prodi, 2013

*strumenti impiegati con successo durante le precedenti fasi di sviluppo economico, come l'attrazione di capitali esteri nelle Sez (Ran et al., 2007), la forte clusterizzazione della produzione (Long e Zhang, 2012) e la rigida regolamentazione degli scambi tra le diverse aree del Paese (Poncet, 2005). Per questo motivo, tra le principali azioni del governo cinese rientra il supporto allo sviluppo delle province dell'interno, la cosiddetta go west strategy, a cui si affianca pure una go global strategy indispensabile per dare risposta alla necessità urgente di individuare nuovi sfoghi per le capacità industriali raggiunte dal Paese e, allo stesso tempo, nuove fonti di approvvigionamento di materie prime per alimentarle. È in questa logica, in particolare, che la Cina ha iniziato a intrattenere relazioni commerciali e industriali con alcuni Paesi economicamente meno sviluppati, soprattutto africani, diventati destinazione di investimenti finalizzati al trasferimento tecnologico, allo sviluppo della dotazione infrastrutturale e, più in generale, al sostegno di quella che inevitabilmente si traduce in nuova domanda per i prodotti manifatturieri cinesi (Montinari e Prodi, 2011).*

*Tuttavia, la nuova leadership cinese si trova oggi ad affrontare altre sfide non meno importanti di quelle appena descritte. Il modello di crescita basato sugli investimenti che ha guidato il processo di crescita negli ultimi tre decenni, infatti, potrà ancora continuare a essere un riferimento per alcuni anni, almeno fintantoché in Cina ci sarà ancora spazio per il processo di urbanizzazione in*

corso, ma è difficile immaginare che possa esserlo anche nel lungo periodo. Le riforme indispensabili per rinnovare questo modello sono profonde e difficili da concretizzare, soprattutto se si tiene conto della loro sostenibilità in un assetto economico del tutto particolare. Si tratta innanzitutto della liberalizzazione dei tassi di interesse e dei mercati finanziari necessaria per raggiungere una più efficiente allocazione delle risorse, ma tra le grandi questioni rimaste insolte vi è pure il tema della protezione dei diritti di proprietà intellettuale che crea scontento sia nella comunità internazionale che nelle componenti più dinamiche dell'industria cinese. Inoltre, già la leadership politica precedente aveva inserito tra i suoi obiettivi la crescita dei consumi interni, sebbene tale processo non si sia ancora concretizzato anche a causa degli effetti della crisi economica internazionale. Nonostante questo, però, la Cina sta investendo ingenti risorse nelle attività di ricerca e sviluppo permettendo a molti settori di riguadagnare in produttività quanto perso a causa della rivalutazione della moneta e dell'aumento del costo del lavoro. Nei settori maturi dove gli aumenti di produttività sono assai limitati, invece, le attività industriali sono state delocalizzate in paesi a più basso costo del lavoro. Tuttavia, proprio nei giorni in cui viene redatto questo contributo, in Vietnam, ad esempio, è in corso una forte protesta nata da una disputa sui confini delle acque marittime e giunta a interessare alcuni siti produttivi che fanno riferimento a imprenditori cinesi.

Non si può negare, quindi, che oggi la Cina stia incontrando difficoltà di diversa natura nel riproporre quello slancio che l'ha portata alla ribalta del sistema economico internazionale. In primo luogo, nella particolare accezione che ha assunto nel Paese, il mercato è sempre più protagonista e indebolisce le leve che il governo ha tradizionalmente avuto a propria disposizione. Secondo, le riforme economiche e istituzionali che si sono susseguite hanno avuto l'effetto di creare centri di potere inespugnabili, primi fra tutti le grandi imprese statali che potrebbero ostacolare un nuovo modello di crescita visto come un'aggressione alle posizioni acquisite. Terzo, anche le province più ricche a loro volta sono diventate centri di potere che ambiscono a emanciparsi e implementare politiche autonome rispetto a quelle del governo centrale. La sensazione è quella di un governo, o meglio di una leadership, che ha ben chiaro quale sia il percorso da intraprendere, come descritto nel dodicesimo piano quinquennale, ma che probabilmente non dispone più delle leve necessarie per intraprenderlo e che nel contempo incontra formidabili resistenze alla propria proposta. Forse è proprio questo il prezzo da pagare per oltre trent'anni di crescita tumultuosa.

### Riferimenti bibliografici

- Brandt L., Rawski T.G., Sutton J. (2007), *China's industrial development*, in , *China's great economic transformation*, New York, Cambridge University Press, a cura di Brandt L., Rawski T.G..
- Brandt L., Thun E. (2010), The fight for the middle: upgrading, competition and industrial development in China, *World Development*, 38, 1, pp. 1555-1574.
- Chen S., Jefferson G.H., Zhang J. (2011), *Structural change, productivity growth*





- and industrial transformation in China*, *China Economic Review*, 22, 1, pp. 133-150.
- Deng P. (2009), Why do Chinese firms tend to acquire strategic assets in international expansion?, *Journal of World Business*, 44, 1, pp. 74-84.
- Frattini F., Prodi G. (2013), Industria e crescita in Cina: quali evidenze, quale modello e quali criticità?, *L'industria*, 2013, 3, pp. 491-510.
- Gabriele A. (2010), The role of the State in China's industrial development: a reassessment, *Comparative Economic Studies*, 52, 3, pp. 325-350.
- Girma S., Gong Y., Gbrg H. (2008), Foreign Direct Investment, access to finance and innovation activity in Chinese enterprises, *The World Bank Economic Review*, 22, 2, pp. 367-382.
- He D., Zhang W. (2010), How dependent is the Chinese economy on exports and in what sense has its growth been export-led?, *Journal of Asian Economics*, 21, 1, pp. 87-104.
- Heilmann S. (2008), Policy experimentation in China's economic rise, *Studies in Comparative International Development*, 43, 1, pp. 1-26.
- Hemphill T.A., White G.O. (2013), China's national champions: the evolution of a national industrial policy – or a new era of economic protectionism?, *Thunderbird International Business Review*, 55, 2, pp. 193-212.
- Lau L.J., Qian Y., Roland G. (2000), Reform without losers: an Interpretation of China's dual track approach to transition, *Journal of Political Economy*, 108, 1, pp. 120-143.
- Li W., Putternam L. (2008), Reforming China's Soe: an overview, *Comparative Economic Studies*, 50, pp. 353-380.
- Long C., Zhang X. (2012), Patterns of China's industrialization: concentration, specialization and clustering, *China Economic Review*, 23, 3, pp. 593-612.
- Montinari L., Prodi G. (2011), China's impact on intra-African trade, *The Chinese Economy*, 44, 4, pp. 75-91.
- Naughton B.J. (2007), The Chinese economy: transition and growth, *Cambridge (MA)*, MIT Press.
- Poncet S. (2005), A fragmented China: measure and determinants of Chinese domestic disintegration, *Journal of International Economics*, 13, 3, pp. 409-430.
- Prodi G. (2011), *Le politiche industriali cinesi tra Stato e mercato*, in , Il modello Cina. Quadro politico e sviluppo economico, Roma, L'asino d'oro, a cura di Miranda M., Spalletta A..
- Ran J., Voon J.P., Guangzhong L. (2007), How does Fdi affect China? Evidence from industries and provinces, *Journal of Comparative Economics*, 35, 4, pp. 774-799.
- Sun S. (2012), The role of Fdi in domestic exporting: evidence from China, *Journal of Asian Economics*, 23, 4, pp. 434-441.