

НОВИ ТЕНДЕНЦИИ НА РЕГИОНАЛНАТА
ПОЛИТИКА В ЯПОНИЯ

Петър Стоянов

Настоящото изследване е продължение на поместената от нас в т. XXV статия, обобщаваща основните черти и проблеми на регионалната политика в развитите индустриални страни. Динамичното икономическо развитие на Япония след Втората световна война изправи плановете органи и на тази страна пред редица регионални проблеми. Адаптирайки световния опит, Япония търси и свой подход в провеждането на регионалната политика. Нейният анализ ни дава, от една страна, по-ясна представа за спецификата на регионалните проблеми тук, а от друга – възможност за някои изводи за практиката на регионалното развитие у нас.

Развитието на икономиката на Япония през последните четири десетилетия се отличава с редица своеобразни черти. Интензивното развитие на производителните сили се извършваше в крайно ограничени териториални рамки, тъй като при сравнително неголеми размери на националната територия близо 70 % се падат на практически незаселени планински райони. С други думи, населената и годна за интензивно стопанско усвояване територия е близо 90 хил. km², при което се получава средна гъстота на населението над 1300 д/km². В нито една развита индустриална страна (даже такива, като Белгия и Нидерландия) не съществуват толкова тесни териториални рамки на икономическо развитие и демографски растеж. В тази връзка необходимостта от намеса на държавата в регулирането на териториалната организация на обществото се оказва изключително голяма.

Действително още от края на 40-те години се взимат мерки за регионално развитие, но съставянето на концепции в общодържавен мащаб, както и отделни регионални програми, започва през втората половина на 50-те години. До 1962 г. обаче

регионалната политика в Япония носи фрагментарен характер. През 50-те години последователно са приети три законодателни акта, регулиращи мерките по отношение на Хоккайдо (1950), Тохоку (1957) и Кюшу (1959). През 1960 г. към тях се прибавят и програмите за районите Хокурику, Чугоку и Шикоку. Наред с това са предприети мерки за стимулиране развитието на някои изоставящи ареали, отдалечените острови и територии, най-силно подложени на стихийни бедствия.

За периода 1962–1987 година в Япония са одобрени четири плана за регионално развитие, без да се счита „плана Танака“ (План за реконструкция на Японските острови, 1972), който не бе утвърден от правителството, но голяма част от неговите идеи залягат във „Втория план за комплексно развитие на територията на страната“.

Без да се спираме подробно на първите два плана, ще отбележим, че теоретично те се базират на постиженията на регионална теория в този период. Като основно средство за решаване на регионалните диспропорции заляга концепцията за „поляризираното развитие“, съобразно която в слабо развитите райони, на определени участъци с държавен или смесен капитал се изграждат големи инфраструктурни обекти, на базата на които впоследствие се формират „полюси на нарастването“. Тази концепция е в унисон с процеса на индустриализация, поради което съвпада с икономическата политика на правителството. Паралелно върви изпълнението на програмата за строителство на промишлени паркове, включително и в усвоените райони на Тихоокеанския промишлен пояс, но главно върху отвоювани от морето територии или заравнени неплодородни площи.

В началото на 60-те години в Япония започна да се наблюдава изостряне на проблемите, свързани със съкращаване на заетостта. Въпреки че Япония тръгва по-късно по пътя на капитализма и няма наличие в чист вид на „старопрмишлени райони“, то в онези райони на Хоккайдо и Кюшу, където се концентрира въгледобивът, възникна допълнителен фактор за застой на местната икономика. В тази връзка през 1961 г. бе приет закон за извънредни мерки по развитието на въгледобивните райони. От останалите основни типове проблемни райони най-голямо внимание започва да се отделя през 70-те години на свръхголемите агломерации. Това най-добре се вижда от целите на „Третия план за комплексно развитие на територията на страната“ за периода 1976–1990 година.

Преди да се спрем на някои моменти в неговото актуализиране през 80-те години, искаме да подчертаем, че за японската регионална политика е характерен стремеж за умело съчетаване на общоикономическото с регионалното развитие. Усилията на държавата се концентрират към бързо структурно преустройство на японската икономика, особено на промишлеността, на основата на развитие на наукоемките отрасли и производства, използването на технологии с ниска консумация на енергия и суровини. Това по замислите на японските планиращи органи трябва да осигури техническо превъзходство на Япония над САЩ и Западна Европа (а и в света!) през ХХI в.

За постигането на поставените цели японското правителство използва всички познати методи в областта на регионалната политика: предоставяне на субсидии на местните власти за изграждане на обекти на базовата инфраструктура (преди всичко пътища и пристанищни съоръжения); заеми с изгоден лихвен процент с цел финансиране изграждането на обекти на промишлената инфраструктура; непосредствени стимули за фирми, установяващи нови филиали в определените райони (най-вече данъчни облекчения). Въобще за японската регионална политика е характерно първостепенното отношение към въпросите на развитие на инфраструктурата, за което се изразходват големи средства от държавния бюджет. В Япония почти липсва системата на субсидиране на частните инвестиции, която широко е разпространена в Западна Европа. Това направление на регионалната политика получава известен импулс с приемането през 1972 г. на закона за стимулиране преместването на промишлеността. В съответствие с него са установени две нови категории зони на японските острови: „зони за стимулиране на изнасянето“ и „зони за приемане на преместването“. Първата категория включва районите на агломерациите на Токио (Канто), Нагоя (Чубу) и Осака–Кобе–Киото (Кинки), докато втората изцяло се простира върху районите Хоккайдо, Тохоку, Хокурику, Санин, Шикоку, Кюшу и Окинава. Ще припомним, че в „плана Танака“, предхождащ гореспоменатия закон, се предлагат строги мерки с оглед изнасянето на част от предприятията на промишлените зони на Тихоокеанския промишлен пояс. За тази цел се предвижда въвеждането на допълнителни данъци за компаниите с предприятия в „пояса“ и предоставяне на различни финансови изгоди в новите промишлени райони с цел стимулиране на тяхното развитие. В плана се изказва в частност надежда, че

по този начин към 1985 г. относителният дял на Тихоокеанския промишлен пояс в общото промишлено производство на страната ще се снижи от 75 на 50 %. Подходът за постигането на този резултат обаче не допадна на големите компании и авторът на плана – тогавашният министър-председател Какуей Танака, става „неудобен“.

В резултат на посочения преди това закон главни инструменти за преместване или деконцентрация стават: облекчения при закупуване на участъци за промишлено строителство извън територията на мегалополиса; заеми по покриване на разходите за преместване на предприятията; данъчни облекчения за фирмите, извършващи преместване; изгодни кредитиране от страна на местните власти в Японската корпорация за регионално развитие (главен държавен орган, отговарящ за преместването) при изграждане на промишлени сгради и зони.

Приетият през ноември 1977 г. „Трети план за комплексно развитие на територията“ за периода 1977–1990 година отчита неизпълнените задачи от първите два плана и новите условия на социално-икономическо развитие в Япония, като предлага някои нови подходи за решаване на проблемите. В общодържавен план намират отражение предложенията на К. Танака за интеграция на японските острови чрез изграждане на уникална транспортна инфраструктура. Така през 1985 г. бе завършен грандиозният и скъпоструващ тунел Сейкан с дължина 54 km, от които 23 km минават под протока Цугару. По този начин заедно с тунела Каммон се постига непрекъсната жп връзка от север на юг между трите най-големи острова Хоншу, Хокайдо и Кюшу. С не по-малко значение е планът за пускане в експлоатация до 2000 г. на мрежа от мостове между островите Хоншу и Шикоку през Вътрешнояпонско море (Сето найкай): Коджима-Сакайде, Кобе-Наруто, Ономичи-Имабари и др. Първият от тях, под името „Сето-Охаши“, с обща дължина 32,4 km (вкл. жп връзка) бе пуснат през март 1988 г. Подобрявайки транспортните връзки с отдалечените райони, правителството се надява, че частните компании ще предпочетат да разположат новите си филиали в по-слаборазвитите райони (а може би за Япония е по-правилно да се каже „недостатъчно развитите“), където има по-евтина работна ръка.

Предвижда се и многостранно усвояване на 200-милната шелфова зона, чиято площ превишава 10 пъти територията на страната. Тази зона е богата на минерално-суровинни и морски

биологични ресурси, от които Япония изключително много се нуждае. За ефективното им използване все още има какво да се желае в областта на предотвратяване на kōgai, т.е. неблагоприятното екологично въздействие върху околната среда.

В рамките на плана се предвижда и преодоляване на проблемите, свързани със свръхконцентрацията на население и производителни сили в метрополитенските ареали. В частност, разглежда се въпросът за трансформация на функциите на последните. По отношение например на Токийската агломерация е решено да се изнесат извън пределите ѝ значителна част от държавните учреждения, т.е. да се децентрализират административните функции на столицата и особено нейната претоварена система за информация и комуникации, да се предадат тези функции на градовете от районен мащаб¹. Разглежда се и въпросът за „пренасянето“ на столицата в друг район на страната, като засега все още не е уточнена локализацията. Приемайки под внимание добре развитата система за информация на Япония (най-добрата в света), децентрализацията на функциите на управление е задача технически напълно осъществима. Но авторите на плана считат, че нито предаването на административните функции на други райони, нито миграцията на промишлени предприятия извън пределите на Токийския район решават проблемите на свръхконцентрацията и към 2000 г. населението на столичната агломерация ще се увеличи от сегашните 27 на 35 млн. жители.

Наред с посочените мерки, в плана се издига и концепцията за „интегрирано заселване“. Според авторите тя е насочена към „подобряване и по-нататъшно развитие на условията за живот на хората чрез контрол на свръхконцентрацията на населението и промишлеността в големите градове и в същото време стимулиране на промишленото развитие в периферията, а също така приемане на контрамерки за решаване на проблемите по обезлюдяването на едни и пренаселеността на други райони чрез рационалното използване на земята“. При съставянето на концепцията е взето предвид, че непрекъснато се забавя естественят прираст, извършва се процес на застаряване на населението, вследствие на което се съкращава работната сила.

¹ Показателно в това отношение е, че през последните години в периферните на столицата префектури започна съставянето на „особени комитети по изучаване на въпросите за предаване функциите на столицата“.

В тези условия, за да се постигнат целите на регионалната политика, в Япония се предвижда именно превръщане на цялата ѝ територия в своеобразна система от взаимосвързани „зони на интегрирано заселване“ (teijūken).

Накратко какво представлява teijūken? Според „третия план“ основна единица на заселване в Япония е „общината“, която се състои от 50–100 живеещи в съседство семейства. В действителност „общината“ може да се представя от село или квартал на град. Две или повече общини образуват „зона на заселване“, а група от тях – „зона на интегрирано заселване“. Това е, от една страна, своеобразен конгломерат, в който се съчетават градове и селски местности, включително ландшафти на планини и равнини, морско крайбрежие и т.н., а от друга – „базова единица за регионално развитие“, обхващаща територията на басейна на някаква река, ареали на активни ежедневни трудови миграции или обширни жилищни райони. По мнението на авторите на третия план, в Япония се наброяват около 200-300 teijūken. Всяка от тях се характеризира с неповторими особености и в същото време в процеса на развитие те са взаимосвързани.

Създаването на „зоните“ на територията на цялата страна по понятни причини няма да върви с еднакъв подход. Те ще се създават както вътре в големите градски агломерации (Кейхин, Ханшин, Чукьо, Китакушу), така и извън от тях. Предвижда се например в създаваните извън индустриалните зони teijūken частично да се преместят функциите на най-големите градове: банкови и застрахователни операции, развитието на образованието (особено висшето) и т.н.

В индустриалните зони се предвиждат мерки по стимулирането на субурбанизацията. Затова се планира да се регулира заселването на предградията чрез създаване на градове спътници – процес, започнат в началото на 70-те години (Порт-таун, Тойонака, Сенри – около Осака, Тама южно от Токио). Сега тяхното изграждане ще продължи да се концентрира около трите най-големи агломерации на мегалополиса Токайдо, като най-много градове спътници ще се появят за разтоварване на столичната агломерация Кейхин–Кейьо (наред с Тама, още Кохоку, Чиба, Кейхин, Рюгасаки, Нарита), следвани от три в зоната Кейханшин, два в зоната Чукьо и само един извън индустриалните зони – в префектура Ниигата.

Преместването на население във вече построените градове спътници не среща трудности, тъй като през последните години

цената на земята, жилищата и наемите в централните части на големите градове непрекъснато расте, поради което има естествен процес на отток на население към периферията. Дори действителността надминава очакванията на проектантите. Така например построеният още през 1970 г. град Тойонака в северозападните покрайнини на Осака е планиран за 150–200 хил. жители, но днес населението му отдавна надхвърля жилищните възможности. В същото време трябва да се отбележи едно друго противоречие: субурбанизацията решава проблема със свръхконцентрацията частично, тъй като броят на населението фактически не намалява, агломерацията се разширява териториално, расте средният изохрон на пътуване до работното място (за Токио в някои случаи достига 1 ч. и 40 мин.). По този начин се увеличават ежедневните трудови миграции (в Токио ежедневно идват на работа около 2 млн. души) и независимо от добре изградената транспортна система, в час-пик използването на лични превозни средства е изключително затруднено, общественият транспорт е свръхнатоварен. За намаляване на ежедневните пътувания отново се разчита много на teijūken.

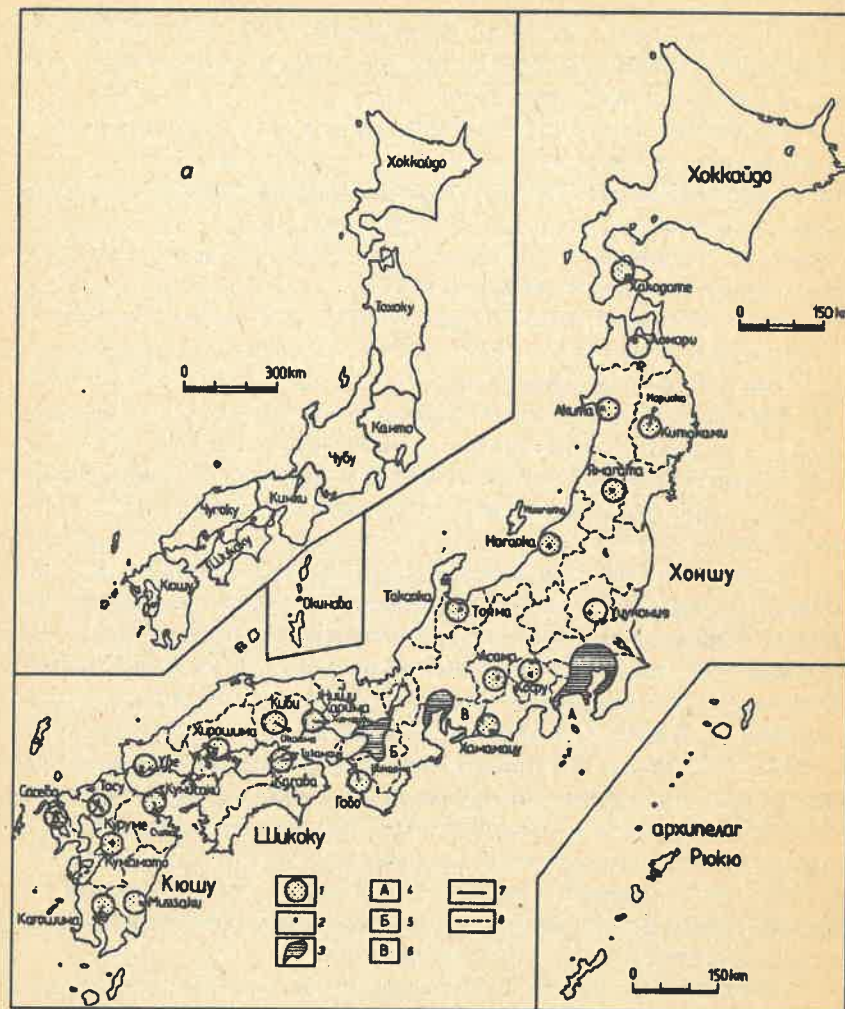
Макар в текста на плана да се подчертава, че адекватен превод на термина teijūken от японски на европейските езици да не съществува, в действителност тази идея далеч не е нова и не може да се претендира за отразяване на някакви особени условия, свойствени само за Япония. Тя намира израз в градоустройствените програми на редица западноевропейски страни (в частност на Великобритания, Франция, Италия) още през първото десетилетие след края на Втората световна война. Реализацията на плановете на Голям Лондон и Париж потвърждава това. Teijūken обаче е очевиден отказ от перспективата за движение към развитие на грандиозен мегаполис и опит на базата на средния и малък град да се запази традиционният град. Очевидно е, че големият град, формирал се в течение на продължително време като център на културен и активен социален живот, няма да загуби нито своята социална привлекателност (най-малкото в близко бъдеще), нито политическата и икономическата значимост в национален мащаб. Районът Нара-Нагоя например, формирал се в древността като съкровищница на културно-исторически ценности на японската нация, през последните десетилетия се превърна в промишлена агломерация с население 8 млн. души, но не загуби привлекателност.

Високата степен на индустриализация, съпроводена със съкращаване на селскостопанските площи, промени социално-икономическия живот на малките селища. Така например към 1975 г. в префектура Осака са останали само две селища със статут на тига (село). Но практически Хигашиносе-мура с население над 7000 ж. и Чихаяакасака-мура, с население 5000 ж., днес не представляват села в класическия си вид (не по-малко от 60 % са заети в селското стопанство). Тяхната съдба е аналогична на другите тига и machi¹, развиващи се в зоната на притегляне на агломерациите. Еволюцията на подобни населени пунктове е свързана с ориентацията в развитието на аграрно-промишлената интеграция, вследствие на което селището постепенно се превръща в градско образувание, чийто профил и функции се определят от центъра на агломерацията. Затова съдейства и законът за формиране на градове (1980), позволяващ да се обединят няколко населени пункта, т.е. той узаконява естествения процес.

Ако перспективите на големия град и селото вече се очертават с достатъчна яснота, то не по-малко очевидно е, че в развитието на територията важна роля започват да играят средните (около 150 хил ж.) и малки градове (machi). В програмата Teijiken фактически най-значително място заема създаването на технополиси – сравнително неголеми промишлено градски групировки, концентриращи (сега и в бъдеще) най-модерните отрасли на промишлеността (high-tech). Програмата „Технополис“, приета през 1983 г., преследва две взаимосвързани цели: стимулиране развитието на новите технологии, което има стратегическо значение и трябва да осигури конкурентоспособност на японската продукция на световния пазар в бъдеще; изглаждане на териториалните диспропорции на страната чрез изпреварващо развитие на периферните райони.

Между технополисите и „полюсите на нарастване“ има редица общи черти. И едните, и другите се планират предимно в сравнително неразвитите райони на страната, на периферията на Тихоокеанския промишлен пояс. Това означава, че концепцията за създаване на технополиси е своеобразен опит да се възроди на по-високо равнище концепцията за „поляризирано развитие“ в регионалната политика на Япония в съответствие с научно-

¹ В Япония има два вида градове в зависимост от размера на населението: machi (10-30 хил. ж.) и shi (над 30 хил. ж.). Първият обаче често административно включва и някои села.



Фиг. 1. Зони на технополиси в Япония (1989); а – административни райони в Япония;

- 1 – зони на технополиси; 2 – град-донор; 3 – агломерации; 4 – Кейхинйо;
5 – Чукьо; 6 – Ханшинкей; 7 – граница на административен район;
8 – граница на префектура

Fig. 1 Technopolis Zones in Japan (1989); а – administrative Regions of Japan;
1 – technopolis Zones; 2 – donor town; 3 – agglomerations; 4 – Keihinyo; 5 – Chukyo;
6 – Hanshinkei; 7 – boundary of administrative region; 8 – boundary of prefecture

техническият прогрес. Именно тази своеобразна „преоценка на ценностите“ доведе сега до значително повишаване ролята на науката в икономиката на Япония.

Помнение на редица специалисти идеята за технополисите е възникнала у японците под влияние на практиката във функциониращите аналогични научно-производствени градове в т.нар. Силициева долина (Калифорния), както и на други академични градчета – на Лувенския университет в Белгия, София Антиполис в Южна Франция, Силикон глен в Шотландия, технологичните паркове в Западен Берлин, Щутгарт, Мюнхен и т.н. Японците също имат свой опит в създаването на такива. През 70-те години се изгражда научният град Цукуба, разположен на 60 km североизточно от Токио в префектура Ибараки. Постепенно там са преведени от столицата редица НИИ и лаборатории, строят се и нови. Сега там живеят 150 хил. души, в т.ч. 11,5 хил. изследователи, работещи в над 50 НИИ и два университета.

Опитът от изграждането на Цукуба послужи като основа за строеж през 1987 г. на още два научни града – в района на Осака и Хирошима. Първият (Kansai science city) се счита за национален проект на XXI в. и в известна степен цели да балансира ролята на двата съперничаещи си един на друг района в областта на науката – Канто и Кансай (Кинки). И трите научни града обаче се различават от проектираните технополиси по това, че тяхната специализация е във фундаменталните науки. Самите те не влизат в мрежата от технополиси, макар че именно Цукуба послужи за техен прототип. За разлика от Цукуба, която бе създадена без участието на частния бизнес, технополисите са замислени като промишлени центрове и тяхната основна роля е комерсализацията на висшите технологии.

През 1980 г. бе обявено създаването на 2–3 образеца на технополиси. За учудване на MITI (Министерство на външната търговия и промишлеността, главен координатор на проекта), 40 от всичките 47 префектури на Япония са предложили своите кандидатури. През март MITI определи критериите, на които трябва да отговаря един технополис: близост до град донор, гарантирана осигуреност с градски услуги, близост до жп гара и летище, наличие на интегриран комплекс от промишлени предприятия и академични институти, развита информационна система за планиране и вземане на решения. В началото на 1983 г. префектурите завършиха формирането на регионални

концепции, а MITI и Японският център за териториалното разположение на промишлеността им направи оценка. През 1984–1985 година са утвърдени програмите за строителство на 19, а към 1988 г. – на общо 24 технополиса. Анализът на териториалното разположение на технополисите показва, че правителството се опитва да изнесе повечето научно-промишлени комплекси извън пределите на Тихоокеанския промишлен пояс (фиг. 1). Именно те трябва, според проекта, да получат изпреварващо развитие, като привличайки научен и технически персонал от индустриалните зони те ще спомагат за тяхното разтоварване.

Почти едновременно с приемането на програмата „Технополис“ японският парламент прие през април 1983 г. и „Закон за ускорено развитие на базата на високотехнологични промишлени комплекси“, който отразява именно тенденцията към създаване на технополиси. Независимо обаче, че държавата е инициатор на програмата, общо през последните години се забелязва тенденция към децентрализация на планирането, финансирането и управлението на териториалното развитие, към повишаване на ролята на местните органи на властта. Редица японски специалисти считат, че в перспектива ще има все по-малко територии, нуждаещи се от централизирано планиране на тяхното развитие. Тази тенденция намира отражение в разработваните концепции за „регионализма“ и провъзгласяване на 80-те и 90-те години за „ера на технополисите“. В тази връзка е характерен фактът, че централните органи още сега отделят на себе си твърде скромна роля във финансирането на програмата „Технополис“. Например през 1984 г. от бюджета на MITI за реализация на тази програма са отделени 1,5 млрд. йени, което представлява само 3 % от средната проектна стойност на един технополис. Даже се счита за напълно реално привличането на чужд капитал, което е рядкост за Япония.

В заключение искаме отново да припомним за стремежа на плановите органи за Япония да съчетават икономическите с регионалните аспекти на развитие. Осъществяването на концепцията за регионално развитие се извършва сега успоредно с реструктурирането на японската икономика, дори чрез изнасяне или ликвидиране на някои „стари“ промишлени отрасли, зависещи в голяма степен от вноса на суровини. Това трябва да позволи полесното „отдръпване“ от крайбрежието и пренос в дълбочина.

В резултат на актуализирането на подхода за решаване на регионалните проблеми в началото на 80-те години, „третият план“ бе преждевременно заменен (подобно на предишните два) от новия „четвърти план“ през юни 1987 г. Доколкото той ще се окаже ефективен, ще покаже бъдещето. Най-ранните резултати в това отношение според нас могат да се очакват в средата на 90-те години, когато трябва да се оформи поясът от технополиси.

ЛИТЕРАТУРА

1. Д а н и е л я н, К.Э., Г.В. М е л ь н и к о в. Японские технополисы: научно-технический прогресс и размещение производительных сил. – В-к МГУ, сер. 5, География, 1987, №6.
2. Д а н и е л я н, К.Э. Влияние НТП на размещение промышленности Японии. – В: Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран, 1988, вып. 9.
3. Н а в л и ц к а я, Г.Б. Проблемы развития послевоенного японского города. – В: Япония: культура и общество в эпоху НТР. М., Наука, 1985.
4. С т о я н о в, П. Регионалната политика – синтез на проблемите в регионалното развитие на капиталистическите страни. – Изв. на БГД, XXV (XXXV), 1988 (под печат).
5. Т е с л я, П.Н. Технополисы в Японии. ЭКО, 1989, № 6.
6. Япония. Региональная структура экономики. М., Наука, 1987.
7. Kiiiki keizai yoran 1988. (Справочник за районната икономика 1988) Keizai kikaku choshusa-kyoku. Tokyo.
8. Kansai science city. Housing and urban development corp. Kansai science city development bureau. Kyoto, 1989.
9. M i y a m o t o, K. Urban policies in the metropolitan areas of Japan Post: World War II to the present. Business Review. Vol. XXXVI, 1985, № 1, Osaka City University.
10. S c h ö l l e r, P. Technopolis. Ein Zukunfts-konzept japanischer Stadt- und Wirtschaftsplanung. – Geographische Rundschau, 26, 1984.

New tendencies of the regional policy in Japan

P. Stoyanov

Summary

This paper makes a short overview of the regional policy in Japan since postwar period to present days. The largest attention is payed to the Third and Fifth regional development plan, where new ideas are implemented developing the classical theory of „growth poles“, and also the problems of improving the „standard of living“ in regional aspect. But the main subject of the regional policy in Japan is still the deconcentration of the Pacific industrial belt. In this respect the government mostly counts on the programmes of „Teijuken“ and „Technopolis“. These programmes are particularly discussed in this paper.