



CHINA'S NIEUWE URBANISATIE PLAN

De huidige leiders van China maken werk van een nieuw urbanisatie plan. Oogmerken zijn grotere plattelandsontwikkeling, voedselzekerheid en welvaartsvergroting van de migranten in de steden. Maar het is twijfelachtig of door verdere urbanisatie een beter bestaan voor boeren en migranten in het verschiet ligt.

Al enkele decennia verruilt de Chinese plattelandsbevolking dorp voor stad. Momenteel zijn er zo'n 250 miljoen nongmingong, zoals deze migrantenarbeiders in de Chinese volksmond worden genoemd (floating population is een andere veel gebezigde term). In 2012 overschreed de verstedelijkingsgraad van China 50%. Deze mijlpaal werd in de media breed uitgemeten. Veel plattelanders zagen zich genoodzaakt te vertrekken door aanzienlijk betere economische vooruitzichten in de stad. Sinds kort geeft de overheid een behoorlijke zwengel aan de toch al omvangrijke uitmigratie met een koers van versnelde urbanisatie. De leiders van de Chinese Communistische Partij (CCP) zien dit niet alleen als motor voor welvaartsverbetering. Ze hoopt daarmee ook de verslechterende situatie van het platteland en van de voedselvoorziening het hoofd te bieden. Urbanisatie in China heeft unieke 'Chinese kenmerken'. En dat roept vragen op. Pakt versnelde urbanisatie eigenlijk wel goed uit voor de burger? Zijn migranten van het platteland beter af in de stad? Helpt het nieuwe urbanisatie denken de modernisering van het platteland? Wordt de situatie voor de resterende plattelandsbevolking er beter door? Dit artikel probeert deze vragen te beantwoorden.

Marginaal bestaan

Het is in China al lange tijd zo dat migratie lang niet altijd voordelig uitpakt voor degenen die dorp verruilen voor de stad. Een belangrijke belemmering is het ontberen van lokale hukou (registratie van plaats van geboorte aangevuld met de aanduiding stedelijk dan wel ruraal/agrarisch). Sinds de invoering van deze registratie in 1958 (in de vorm van een document) onder Mao drukt het een belangrijk stempel op het leven van vrijwel elke Chinese staatsburger. Om te voorkomen dat steden overspoeld zouden worden door een migrantenstroom vanuit het platteland ging de hukou bepalen waar burgers in aanmerking komen voor sociale huisvesting, gesubsidieerd voedsel, kleding, gratis onderwijs en gezondheidszorg. Het impliceert dat een Chinese burger in principe geen rechten heeft buiten de plaats waar hij/zij staat geregistreerd. Migranten komen dan in een moeilijk parket wat betreft toegang tot huisvesting en voorzieningen. Het is ook grote invloed gaan uitoefenen op toegang tot banen.

Rurale hukou heeft wel één voordeel voor plattelanders, namelijk recht op grond. Grond die bij de stad hoort is in staatshanden, maar op het platteland is grond collectief bezit. Plattelanders

verwerven gebruiksrecht op een deel op basis van hun hukou, met een onderscheid tussen cultuurgrond en bebouwde grond (woningen in dorpskern of gespreid). Het recht op grond gekoppeld aan rurale hukou heeft in veel plattelandgebieden wel geleid tot een gefragmenteerde agrarische structuur, met overwegend kleine, versnipperde, bedrijfjes. Een laag inkomen en levensstandaard zijn het gevolg.

Met de groei van de steden zijn stedelijke autoriteiten steeds meer rurale grond, doorgaans cultuurgrond, gaan opeisen bij de dorpscollectieven. Omdat gebruiksrecht op bebouwde grond stringenter is kan deze moeilijker onteigend worden dan cultuurgrond. De overheid is tussenpersoon in grondoverheveling; ze verschuiven rechten van boeren naar projectontwikkelaars en andere partijen. Maar zolang de stedelijke overheid niet op de stoep staat om grond te confisqueren behouden rurale huishoudens hun recht op grond. Dit geldt ook in geval van migratie naar de stad. Gemigreerde dorpingen houden veelal hun grond aan als verzekering. Al is de hoeveelheid grond vaak marginaal, succes in de stad is niet altijd gegarandeerd en door de beperkte mogelijkheden voor hukou omzetting blijft die vaak ruraal.

Met de economische hervormingen vanaf 1978 was beteugeling van migratie niet langer opportuun vanwege de omvangrijke en groeiende arbeidsbehoefte in de exportindustrie in de kuststeden. Bij een steeds grotere groep migranten, met name de tweede generatie die minder affiniteit met de landbouw heeft, ontstond de wens en neiging om permanent in de stad te verblijven. De roep om meer rechten werd ook steeds luider, gevoed door de door migranten gevoelde status van 'tweederangs'burger. Om deze redenen zijn geleidelijk hervormingen in het systeem doorgevoerd. Naast enige versoepeling voor bepaalde groepen, was de algemene invoering van een decentraal systeem begin jaren 2000 de belangrijkste hervorming. De centrale overheid gaf vanaf dat moment slechts richtlijnen en het stond lokale overheden vrij om hun eigen systeem en eisen voor hukou omzetting te hanteren. Veel lokale overheden gingen 'vermarkting' toepassen, vooral indirect via invoering van een puntensysteem. Dit behelst een lijst van criteria (bijv. minimaal aantal jaren dat lokaal belasting is betaald) waarbij elk een uiteenlopend aantal punten oplevert. Heeft een migrant het benodigde aantal punten opgebouwd dan kan stedelijke (tegenwoordig lokale) hukou worden aangevraagd. De hot-spots van migratie (grote kuststeden) hebben doorgaans een stringent systeem ingevoerd waarin ook voorkeur voor een bepaald type migrant (bijv. hooggeschoolden) tot uitdrukking komt. Het hukou systeem is in de kern intact gebleven en de hervormingen hebben de meeste migranten hoogstens van de regen in de drup gebracht. Hun bestaanszekerheid is er niet groter door geworden. Voor veel migranten is de 'Chinese Droom' in de stad niet weggelegd. Weliswaar is er een grote sociale kloof tussen stedeling en plattelander (de sociale ongelijkheid tussen stad en platteland is in de jaren 1990 en 2000 eerder groter dan kleiner geworden), maar achter het stedelijke gemiddelde gaan grote verschillen schuil.

Migratie en platteland

Door zijn omvang trekt uitmigratie steeds diepere sporen op het platteland. De lage productiviteit door de geringe bedrijfsomvang en gefragmenteerde agrarische structuur is verder onder druk gekomen door de bevolkingsontwikkeling. Aanvankelijk kon nog volgehouden worden dat door uitmigratie arbeidsoverschot kon afvloeien. Maar gaandeweg bevindt zich op het platteland vooral nog een groep achterblijvers, bestaande uit ouderen, kind(eren) van gemigreerde ouders en onvolledige gezinnen. Onderbenutting van agrarische grond door onvoldoende arbeidskracht wordt verder in de hand gewerkt doordat vertrokken huishoudens die hun grond behouden (gekoppeld aan hun hukou) deze steeds vaker braak laten liggen. Dit alles leidt ertoe dat een steeds groter areaal landbouwgrond aan productie onttrokken is. Het land is

toch al niet ruim bedeed met agrarische productiegrond. Eraan toegevoegd dat uitbreiding en groei van steden in China vooral horizontaal gaat en in lage bebouwingsdichtheid (waardoor de uitdijende stad al enkele decennia een enorme grondverslinder is), komt de ondergrens van areaal dat nodig is voor voedselzekerheid snel in zicht. Tegelijkertijd krijgt het – (groten)deels – leeg staan van dorpskernen (village hollowing) de overhand. Grond waarop huizen en andere gebouwen staan wordt steeds vaker niet langer productief benut. Het voorzieningenniveau op het platteland liet al te wensen over en hollowing is een belangrijke hinderpaal voor verbetering hierin. In de kustregio's is het ook nog de vaak sterk gespreide bebouwing die de ontwikkeling van een efficiënte diensteninfrastructuur bemoeilijkt.

Nieuwe Urbanisatie en Urbaan-Rurale Integratie

In 2014 presenteerde de Chinese overheid een nieuw urbanisatiebeleid, officieel getiteld National New Type of Urbanization Plan. Na uitgebreide experimenten met onderdelen hiervan in meerdere gebieden van China, is het nu onderdeel van het 13e Vijfjarenplan (2016-2020). Zodoende wordt het uitgerold over een groot deel van het land. Als officieel antwoord op de hierboven besproken vraagstukken, wordt in het Plan een nieuw concept aangedragen: gecoördineerde stedelijke en rurale ontwikkeling, afgekort naar urbaan-rurale integratie. Hiermee wordt voor het eerst een verbinding gelegd tussen stedelijke- en plattelandsontwikkeling. De kern ervan is het idee dat de oplossing voor de gesignaleerde problemen ligt niet in minder maar juist in meer urbanisatie en dus ruraal-urbane migratie. 'China wil haar burgers in de steden' is sinds de lancering van de integratieve aanpak een gevleugeld gezegde geworden. Achterliggend is nog steeds de associatie van modernisering met urbanisatie. In 2020 moet China een verstedelijkingsgraad bereiken van 60%. Om verdere ruraal-urbane migratie aan te moedigen is in het Plan het grond managementsysteem op het platteland op de schop genomen. Ook verdere hukou flexibilisering moet de nodige stimulansen geven. Wat de overheid precies in gang heeft gezet wordt hieronder belicht.

Voor veel migranten is de 'Chinese Droom' in de stad niet weggelegd

Grond management

Behoud van voldoende productieve landbouwgrond is mede aanzet geweest voor hervorming van het grond managementsysteem. Onderdeel hiervan is invoering van een rurale grondmarkt, voor cultuur- en vooral ook bouwgrond. Een systeem van grondcertificaten (dipiao) die op veilingen verhandeld kunnen worden moet het kapitaliseren van grondrechten vergemakkelijken. De steden Chongqing en Chengdu zijn al in 2007 aangewezen om met deze landhervorming te experimenteren en startten respectievelijk in 2007 en 2010 met het dipiao systeem. Plattelanders die naar de stad verhuizen of al verhuisd zijn worden aangemoedigd om hun certificaten aan te bieden op de lokale veiling. In het geval van Chongqing gold nog een bedenktijd van drie jaar volgend op verhuizing om certificaten definitief van de hand te doen (in dit geval in ruil voor hukou), dan wel terug te keren naar het platteland (uiteraard ontmoedigd). Certificaten voor ha leverden begin van dit decennium zo'n 0,5 miljoen RMB (ca € 60.000) op. De gedurende 2008 tot en met 2012 in Chongqing op de veiling verhandelde certificaten (7393 ha) brachten het dubbele op. Van de opbrengst gaat 85% naar de boer, 15% naar het dorpscollectief.

Van projectontwikkelaars die beschikbare stadsrandpercelen willen bebouwen wordt inmiddels geëist dat ze door koop van grondcertificaten een equivalent oppervlak aan rurale bouwgrond verwerven. Deze moeten ze dan omzetten in cultuurgrond. Op deze manier kunnen steden groeien zonder verder verlies van landbouwareaal.

In de beleidsstukken wordt gerept over versterking van grondrechten voor de overblijvende groep van (sterkere) boeren, met herinvoering van particulier grondbezit op het platteland. Dit zou een stimulans zijn voor financieel krachtiger boeren om meer grond te verwerven (via aankoop van certificaten). Immers, het wordt dan mogelijk grond te gebruiken als onderpand voor bankleningen. Sinds de aankondiging van deze – inderdaad ‘revolutionaire’ – stap in de hervorming van het grondstelsel is het echter stil gebleven. Dit duidt erop dat hier binnen de CCP toch nog steeds een (te) grote weerstand tegen bestaat.

Drie Concentraties

Het nieuwe grond managementsysteem is een instrument om een grondige territoriale reorganisatie van het platteland door te voeren waarbij versnippering en deels lege dorpen verdwijnen. Voor de reorganisatie is het concept van de ‘drie concentraties’ ontwikkeld: bevolking, bedrijven, en landbouwgrond. De eerste behelst de hervestiging van resterende bevolking van grotendeels leeggelopen dorpen in nieuw ontwikkelde kleine (satelliet) steden. Dit maakt rurale grond vrij die terug in cultuur kan worden gebracht. Nieuwe steden hebben de schaal voor betere levering van diensten. Zij dienen als groeicentra via industrialisatie en ontwikkeling van het omringende (en verder afgelegen) platteland middels agrarische modernisering en investeringen in infrastructuur en scholing. Nieuwe niet-agrarische bedrijvigheid zou de motor moeten zijn voor de groei van banen. Daardoor zouden deze steden aanvullende of vervangende werkgelegenheid moeten bieden voor rurale migranten.

Door het nieuwe grond managementsysteem kan her- of ruilverkaveling van cultuurgrond in gang worden gezet waardoor hogere productiviteit mogelijk wordt. Al of niet samengaand met

ruilverkaveling, kunnen grotere agrarische bedrijven ook worden gerealiseerd doordat groepen boeren hun grond inbrengen in coöperatieve, dan wel commerciële, boerderijen.

Hukou-flexibilisering

De overheid hoopt met verdere hukou hervorming het opgeven van ruraal grondgebruiksrecht, een goed functionerende rurale grondmarkt en verhuizing naar de stad een flinke duw in de rug te geven. Eerste minister Li Keqiang heeft in dit verband het project van de ‘drievoudige 100 miljoen’ in gang gezet. Dit behelst verplaatsing van 100 miljoen stadsrandboeren naar stedelijke (sociale) woningprojecten en daarnaast afname van de agrarische/plattelandsbevolking met 100 miljoen (van 500 naar 400 miljoen) door hukou-omzetting voor 100 miljoen plattelanders. Om tegemoet te komen aan degenen die bedenktijd willen is nu geregeld dat migranten met een hukou buiten de feitelijke woonplaats en een geldende registratie in de stad dezelfde rechten hebben op basisvoorzieningen als lokale hukou houders.

‘China wil haar burgers in de steden’

Verbeteringen voor de burgers?

De experimenten rond de metropolen Chongqing en Chengdu hebben klaarblijkelijk voldoende positieve resultaten gehad om urbaan-rurale integratie (inclusief hukou aanpassingen) tot nationaal beleid te maken. Toch worden er van verschillende kanten ook vraagtekens gezet bij de aanpak.

Rurale migranten worden in het beleid richting kleinere steden gestuurd waar ze hukou kunnen krijgen. Maar willen ze dat? Concentratie in kleinere steden leidt niet altijd tot betere levensomstandigheden. Dit leunt op de aanwezigheid van voldoende alternatieve werkgelegenheid met een aantrekkelijk loon. Volgens sommigen is dit de achilleshiel van het beleid, alle goede intenties van de overheid ten spijt. Ze beweren dat door de keuze voor kleine steden het beleid zal mislukken. Ze pleiten ervoor om juist de grote steden open te stellen voor meer migranten, conform

*Een migrantenarbeider slaapt bij een werf.
Foto: Jonathan Kos-Read*





Een lege school op het platteland toont de ontvolking aan
Foto: Jonathan Kos-Read

de voorkeuren van die laatste. Gezien de lage woondichtheid kunnen deze steden nog voldoende nieuwkomers herbergen. De optie van een sterk geconcentreerde stedelijke ontwikkeling lijkt te worden ondersteund door de resultaten van de benadering gevolgd in Chongqing. Het is echter niet waarschijnlijk dat de nationale overheid de inzet op kleine steden zal heroverwegen. Daarbij speelt nog een overweging: hukou flexibilisering is één ding, maar migranten hebben ook garanties nodig voor fatsoenlijke opvang in de stad. Hieraan kan het beschikbaar maken van huisvesting in de stad bijdragen, door investeringen in sociale woningbouw. Het lijkt er echter op dat het experiment in Chongqing geen navolging elders krijgt. Immers, veel overheden van grote steden worden geconfronteerd met een zodanig grote berg aan schulden dat investeringen er voorsnog niet inzitten.

Dat de overheid niet van zins is pleidooien voor het sturen van migratie naar de grotere steden te volgen blijkt uit het feit dat de hukou flexibilisering nog altijd beperkt is. De recente hervormingen laten zien dat – vooral om financiële redenen en vanwege de belangen van grote steden – de overheid blijft laven tussen liberalisering en het toelaten van stringente regels. De beperkende regels voor het verkrijgen van hukou in een stad zijn weliswaar vervallen voor kleine steden (<1 miljoen inwoners); er is enige versoepeling voor middengrote steden (1 - 3 miljoen inwoners), maar de grote steden mogen stringente criteria blijven hanteren. Dit heeft de overheid op de kritiek komen te staan dat flexibilisering weinig tot niets betekent voor de nongmingong die in overgrote meerderheid nu al laatstgenoemde steden bevolken, danwel voor migranten die toch voor de gang naar deze steden opteren. Degenen met registratie (vaak tijdelijk) kunnen dan wel lokale hukou aanvragen, maar ze blijven geconfronteerd met een – soms verzaamd – puntensysteem waarbij aantal jaren dat ze al woonachtig zijn, opleiding en inkomen nog steeds belangrijke criteria zijn. Het feit dat in de meest recente hervormingsronde de categorieën stedelijk en agrarisch/platteland zijn komen te vervallen (om stigmatisering weg te nemen zijn deze vervangen door een plaats hukou) is dan schrale troost.

Zolang de voorwaarden niet gunstiger worden blijven rurale migranten zelf in groten getale sceptisch over verandering: door hun lokale hukou op het platteland kunnen zij altijd terugvallen op een rurale basis met toegang tot grond, huisvesting en een beperkt voorzieningenniveau. Omdat vermindering van ongelijkheid en verbetering van de situatie van migranten die al in de grote steden zijn voorsnog niet wordt bereikt, is het sowieso te verwachten dat de overgrote meerderheid van de nongmingong niet zomaar afstand zal (willen) doen van hun grondrechten op het platteland. Daarmee dreigt een status quo en wordt een belangrijke pijler van urbaan-rurale integratie ondermijnd. Ambitieuze boeren die hun bedrijf willen uitbreiden zouden zo weleens de pas kunnen worden afgesneden.

Meer praktisch lijken concentratie en ordentelijke ruilverkaveling een zaak van lange adem doordat een goed landregistratiesysteem veelal ontbreekt en lang niet alle boeren een goede marktpositie hebben. Door de top-down benadering, met nauwelijks inbreng van de bevolking zelf in beleidsformulering en uitvoering, zou het er weleens op uit kunnen draaien dat dwang de overhand gaat krijgen boven de in het beleid uitgesproken vrijwilligheid. Mogelijk moeten boeren uiteindelijk hun grond van de hand doen tegen een te lage prijs: een potentiële bron van conflict tussen verschillende partijen.

Slot

Al met al is de Chinese overheid met urbaan-rurale integratie als onderdeel van Nieuwe Urbanisatie een weg in stedelijke en plattelandontwikkeling ingeslagen die zich nog zal moeten bewijzen in de tweede termijn van het huidige Chinese leiderschap. Als recept voor het bewerkstelligen van meer gelijkheid tussen stad en platteland en om een reeks fundamentele sociale en territoriale problemen het hoofd te bieden biedt het innovatieve en potentieel werkbare elementen. Maar de beperkingen die besloten liggen in de gemaakte beleidskeuzes rechtvaardigen voorsnog niet de conclusie dat het leven van miljoenen plattelanders en migranten er op korte termijn positief door zal veranderen. Voor de meerderheid van hen zal de 'Chinese Droom' voorsnog onbereikbaar blijven.

Literatuurselectie

- Aimin, C. & J. Gao (2011) 'Urbanization in China and the coordinated development model: the case of Chengdu'. *The Social Science Journal* 48, pp. 500-513.
- Kassiola, JJ. (2017) 'Coordinated rural-urban development in China: a new social spatial reorganization plan for urbanization, migration and rural development'. *Journal of Chinese Political Science* 22, nr. 1, pp. 77-95.
- Hualou, L. (2014) 'Land consolidation: an indispensable way of spatial restructuring in rural China'. *Journal of Geographic Science* 24, nr. 2, pp. 211-225.
- Ye Yumin, R. LeGates & B. Chin (2013) 'Coordinated urban-rural development planning in China'. *Journal of the American Planning Association* 79, nr. 2, pp. 125-137.
- Sheng, Z. (2011) 'Towards China's urban-rural integration: issues and options'. *International Journal of China Studies* 2, nr.2, pp. 345-367.

Leo van Grunsven (L.M.J.vanGrunsven@uu.nl) is senior docent-onderzoeker in het Departement Sociale Geografie en Planologie, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht. China heeft een centrale plaats in zijn onderwijs. Hij begeleidt regelmatig studiereizen naar het land.