

Chinese steden in transitie

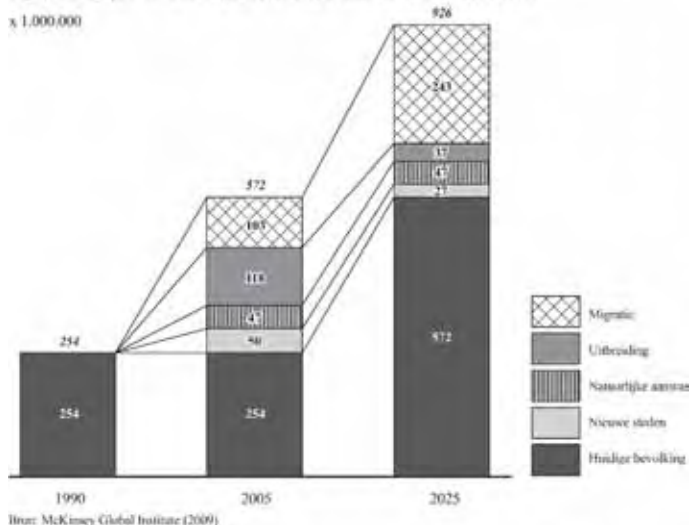
AUTEUR Peter C.J. Druijven

FOTOGRAFIE Jakob Montrasio

De urbane samenleving in China wordt behalve door groei gekenmerkt door differentiatie op velerlei gebied: politiek, demografisch, sociaal-economisch en cultureel. Het lijkt of de Chinese metropolen steeds meer kenmerken gaan vertonen van andere wereldsteden, en dat er sprake zou zijn van een toenemende convergentie. Maar is die schijn ook werkelijkheid?

China heeft de afgelopen twee decennia een spectaculaire bevolkingsgroei gekend. De stedelijke bevolking nam gedurende deze periode toe met ruim 350 miljoen inwoners, en deze groei is nog niet ten einde. Er wordt verwacht dat er tegen 2025 nog eens zoveel mensen zullen bijkomen. Tegen 2030 zal het land vermoedelijk 1 miljard stedelingen tellen. Demografisch en economisch betekent dat een ware aardverschuiving: China is op weg van een agrarisch-rurale naar een industriële-tertiaire stedelijke samenleving.

Figuur 1: Componenten stedelijke bevolkingstoename in China, 1990-2025



Bron: McKinsey Global Institute (2009)

Factoren stedelijke groei China, 1990 – 2025

Figuur 1 toont de mate waarin verschillende factoren bijdragen aan deze stedelijke groei. In de periode 1990-2005 werd iets minder dan de helft ervan veroorzaakt door de uitbreiding van de stad naar het omliggende rurale gebied. Dit was in deze periode dan ook de belangrijkste groeifactor. Meer recent wordt de verstedelijking van het rurale ommeland echter bemoeilijkt door een strenger overheidsbeleid. Vele grote steden, vooral in het kustgebied, kampen nu met een gebrek aan uitbreidingsruimte.

Opvallend is verder de grote rol van de plattelandsvlucht. In de periode 1990-2005 trokken ruim 100 miljoen mensen naar de stad. Deze factor bedraagt iets minder dan een derde van de totale stedelijke groei. De versoepeling van het rigide huishoudregistratiesysteem (hukou-systeem) dat oorspronkelijk bedoeld was om de rurale bevolking op het platteland te houden, bracht hier echter verandering in. Voor de periode 2005-2025 wordt dan ook verwacht dat de bevolkingsgroei van steden meer bepaald wordt door migratie dan door uitbreiding naar het ommeland. Met een schatting van ongeveer 243 miljoen migranten zou deze factor verantwoordelijk zijn voor ruim tweederde van de totale stedelijke bevolkingsgroei.

De natuurlijke aanwas blijft in absolute zin dezelfde, maar neemt in relatieve zin af. Dit is een opvallende trend: migranten zijn immers meestal jong en stichten gezinnen. Deze geringe groei is niet alleen het gevolg van het strenge één-kindbeleid, maar vooral van een toename van de vormings- en opvoedingskosten van kinderen.

Het stichten van nieuwe steden, dat hoofdzakelijk een administratieve opschaling van bestaande nederzettingen van een lagere categorie betreft, boet als factor sterk in. Deze nieuwe steden liggen voor het merendeel binnen een afstand van 50 kilometer van de bestaande stedelijke centra. Kortom: stedelijke groei in China wordt vooral veroorzaakt door massale migratie naar steden en dan vooral naar de grootstedelijke regio's in het kustgebied. De nationale overheid streeft ernaar om deze migratie enigszins te beperken en om te buigen, onder meer door ontwikkelingsprojecten in het binnenland, maar slaagt daarin

slechts gedeeltelijk. De aantrekkingskracht van het kustgebied en directe omgeving blijkt te sterk voor de migranten. Bovendien stroken de belangen van de lokale overheden niet altijd met die van de nationale overheid.

Fase 1: De socialistische stad

De fase van de socialistische stad onder het Mao-regime (zie figuur 2) wordt gekenmerkt door een rigide vorm van staats- en partij-socialisme. Dit centrale staats-socialisme combineerde twee paradoxale urbane beleidsinstrumenten, zij het wel in verschillende periodes. Gedurende de eerste periode (1950-1970) voerde de overheid een selectief urbanisatiebeleid waarbij ze sterk investeerde in staatsbedrijven, en dan vooral in stedelijke fabriekscomplexen in een beperkt aantal steden. Het Eerste Vijfjaren Plan (1953-1957) en de Grote Sprong Voorwaarts (1968-1970) lagen in deze periode aan de grondslag van de grootschalige economische hervormingen.

De periode van de Culturele Revolutie (1966-1976) werd eerder gekenmerkt door een sterk anti-urbanisme waarin de overheid de ruraal-urbane migratie trachtte tegen te gaan en de stedelijke consumptie te onderdrukken. Er wordt in deze context wel eens gesproken van een beleid van onderurbanisatie, aangezien de urbanisatiegraad lager ligt dan het niveau van industriële ontwikkeling. De stad onder het socialistisch regime gold als niet meer dan een fysieke locatie voor industriële productie. Tussen stad en platteland bevond zich een onzichtbare maar stevige muur. Migranten werden ver van de stedelijke samenleving gehouden: die was slechts gereserveerd voor geprivilegieerde werknemers van staatsbedrijven.

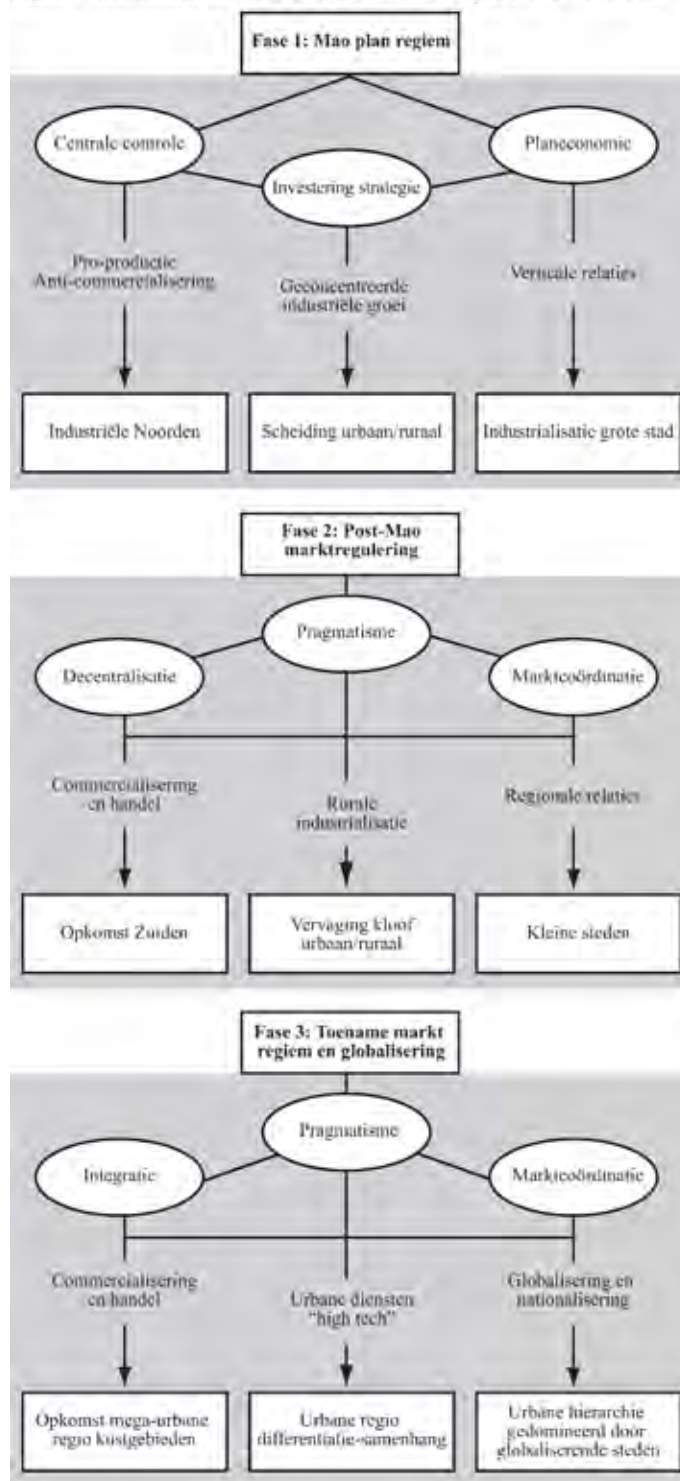
De industriële productie was destijds duidelijk het hoogste goed van het staats-socialisme. Deze staatsbedrijven vormden de spil in de stedelijke samenleving. De stadsbevolking woonde immers in werkeenheden (danwei) of buurten gegroepeerd rond staatsinstellingen. Kortom, een samenleving met een cellulaire en strak georganiseerde structuur. Via deze danwei hadden stedelingen toegang tot werk, goedkope huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs en werd strikte controle op hen uitgeoefend. Het omringende platteland zorgde vooral voor de levering van landbouwproducten voor de stedelijke bevolking.

De industriële staatsbedrijven namen erg veel ruimte in beslag, soms centraal gelegen, soms aan de buitenrand. Ze lagen veelal dicht bij woonwijken, en veroorzaakten een uiterst onaangenaam leefklimaat: vele danwei lagen letterlijk in de rook van sterk vervuilende industrieën. De leefbaarheid werd nog eens extra negatief beïnvloed door de monotonie van eindeloze saaie woonblokken, het weinige groen en het gebrek aan andere voorzieningen. Kortom: de socialistische stad vóór en tijdens de Maoïstische periode was ordelijk en veilig, maar ook saai en grauw. De stedeling leefde om te werken en dat onder strikte controle van de Communistische Partij en de centrale overheid.

Fase 2: De overgangperiode

In de jaren '80 sloeg de Chinese overheid noodgedwongen een andere weg in. Economische groei was essentieel om de toenemende bevolking te onderhouden en op een hoger welvaartspeil te brengen. In tegenstelling tot de Maoïstische periode was welvaart voor de bevolking niet langer van ondergeschikt belang, maar een belangrijke voorwaarde

Figuur 2: Voornaamste fases van stedelijke ontwikkeling in China, 1949-2006



Bron: McGee et al. (2007)

Voornaamste fases van stedelijke ontwikkeling in China, 1949 – 2006

om economische groei mogelijk te maken.

De rurale economie en samenleving was volledig vastgelopen. Het platteland voorzag nauwelijks in de eigen behoeften, laat staan in de toenemende vraag van de stedelijke bevolking. Een verhoging van de rurale productie –zowel agrarisch als niet-agrarisch– was noodzakelijk. Om de boeren tot investeringen aan te moedigen, werd afgestapt van het collectieve arbeidssysteem. Om de lokale werkgelegenheid te verruimen werden rurale industriebedrijven opgericht. Rurale stadjes en steden vormden concentraties van deze nijverheid en opkomende com-

mercialisering. Dit verschijnsel wordt weleens aangeduid met in-situ-urbanisatie. De weliswaar beperkte migratie naar deze stadjes bleek een voorloper van de latere grootschalige migratie naar de kustgebieden. Aangezien dit tot een vermindering van de bevolkingsdruk op het platteland leidde, werd dit oogluikend toegestaan door de overheden. Tot 1990 bestond het verstedelijkingsproces vooral uit deze in-situ stedelijke ontwikkeling en uit het ontstaan van regionale netwerken. In de nabijheid van grote steden en vooral in het kustgebied namen deze netwerken snel toe. Al snel vormden zij de spil van de rurale economie en waren zij ook voor de urbane economie van levensbelang. De rurale vestiging van bedrijfsonderdelen betekende immers een aanzienlijke daling van de productiekosten en minder sociale verplichtingen met betrekking tot secundaire arbeidsvoorwaarden voor de werknemers. Ook voor de grotere steden werden stap voor stap hervormingen doorgevoerd. Oogmerk was ook hier economische groei en toename van de welvaart voor de stedelijke bevolking. De economische pijler waarop de urbane economie en samenleving was gebaseerd, was dringend aan herorganisatie toe. Dat diende echter behoedzaam te gebeuren om sociale onrust te voorkomen. Staatsbedrijven werden gesaneerd en ook de infrastructuur werd onder handen genomen. Eerst werd een stapsgewijze decentralisatie doorgevoerd: lokale overheden kregen meer bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van belastingheffing en –besteding. Daarna werd het stedelijk grondgebruik gedeeltelijk gecommmercialiseerd door het uitgeven van pachtcontracten, zoals dat eerder op het platteland het geval was.

Stedelijke groei in China wordt vooral veroorzaakt door massale migratie naar steden

Een van de belangrijkste effecten voor de stedelijke ontwikkeling was de geleidelijke openstelling van China voor buitenlandse investeringen in de industriële sector. De aanleg van Speciale Economische Zones, samen met het verschaffen van meer financieel-economische bevoegdheden voor de lokale overheid, maakten dit mogelijk. Het Zuiden werd daarbij als experiment nauwkeurig in de gaten gehouden door de centrale overheid. Later volgde de openstelling van andere kustgebieden zoals in Jiangsu en Zhejiang rond Shanghai, en van provinciehoofdsteden in het binnenland. In oostelijk China werden grotere zogenaamde Open Gebieden gerealiseerd. Om deze op export gerichte industriële regio's van voldoende goedkope arbeidskracht te kunnen voorzien en tevens het platteland wat ademruimte te verschaffen, werd het hukou systeem versoepeld.

Fase 3: Naar een ondernemende stad

Vanaf de jaren '90, toen de positieve uitwerking van de gedeeltelijke openstelling van China duidelijk werd, werden vooral grote steden zoals Shanghai en Guangzhou, maar ook sommige steden in het binnenland zoals Chongqing en Lanzhou steeds belangrijker in de economische ontwikkeling. De spilfunctie van de stad, en later van het stedelijke

gebied, werd mogelijk gemaakt door een verdere decentralisering van besluitvorming en van fiscale bevoegdheden van de centrale naar lokale overheden. De stedelijke macht werd daarnaast ook horizontaal uitgebreid door de annexatie van omliggende rurale districten voor stedelijke expansie.

Tegelijkertijd vond een verdere opdeling en privatisering van stedelijke staatsbedrijven plaats, waarvan een groot deel niet of nauwelijks levensvatbaar was door de hoge productiekosten ten gevolge van de verouderde technologie. Deze bedrijven veroorzaakten een grote milieuoverlast en lagen vaak op centrale plekken die tegenwoordig een hoge grondprijs hebben. Veel bedrijven werden gesloten of gedwongen zich te verplaatsen naar de stadsrand of naar nog verder gelegen gebieden.

De huisvesting werd in toenemende mate gecommmercialiseerd waardoor de cellulaire structuur van de stad werd aangetast: de strakke eenheden van huizen en voorzieningen rondom werkeenheden en een staatsbedrijf als spil, verbrokkelde. Hierdoor werd het huisvestingsaanbod zowel kwalitatief als kwantitatief aanzienlijk verruimd, temeer omdat naast lokaal kapitaal ook buitenlandse investeringen op de woningmarkt werden toegelaten. Een belangrijke voorwaarde voor deze kapitaalsinvestering was de commercialisering van stedelijk grondgebruiksrechten via onderhandelingen met de lokale overheid. Land bleef daarbij echter eigendom van de staat. Zo konden ook industriële staatsbedrijven en overheidsinstanties hun gronden geheel of gedeeltelijk verpachten aan de hoogste lokale of zelfs buitenlandse bidder. Door de vaak centrale ligging leverde dit inkomsten op voor nieuwe investeringen. Deze toevloed van lokaal, nationaal en buitenlands kapitaal in de stedelijke samenleving richtte zich niet enkel op onroerende goederen, maar ook op moderne dienstverlening en op de industriële sector in de Speciale Economische Zones en de Opengestelde Gebieden. Met uitzondering van enkele inlandse clusters, liggen deze zones voornamelijk in het oostelijke kustgebied.

Vooralsinds de jaren negentig veranderde de stad daardoor van een puur centraal beleidsuitvoerend productiestad naar een meer ondernemende stad, waarbij de lokale overheid zich steeds meer manifesteerde als een instantie gericht op economische ontwikkeling. Hierbij spelen ondernemende ambtenaren en partijleden een belangrijke rol: zij besturen de verschillende stedelijke gebieden en beïnvloeden de grond-, arbeids- en kapitaalmarkt. Het zal duidelijk zijn dat netwerken tussen deze verschillende bureaucraten en partijleden een essentiële, maar soms ook dubieuze en moeilijk te traceren rol spelen bij deze stedelijke groei en ontwikkeling. Daarnaast spelen zowel kleine als grote particuliere ondernemers een belangrijke rol in de moderne stedelijke samenleving. Ook hier geldt dat hun rol des te belangrijker is naarmate zij over meer relaties met de andere actoren beschikken.

De burgers echter lijken op dit stadstoneel slechts op de achtergrond of soms in het geheel niet te figureren. Zo doen zich bij onteigeningen en ontruiming vaak allerlei excessen voor. Inspraak is er soms, bij hoge uitzondering, maar meestal niet en compensatie –als die al geboden wordt– is meestal volstrekt onvoldoende.



Oude arbeiderswoningen naast hoge wolkenkrabbers in Shanghai
(bron: <http://www.flickr.com/photos/yakobusan/137212607>)

Een moderne metropool

In tegenstelling tot de socialistische stad van weleer –met het primaat van de staatsindustrie, een strakke ordening in celstructuren en een beleid gericht op het tegengaan van stedelijke groei en consumptie– wordt de moderne stad in het Chinese kustgebied gekenmerkt door een toenemende complexiteit. De ruimtelijke structuur van de Chinese moderne metropool evolueert steeds meer in de richting van een polynucleaire stedelijke zone met talrijke subcentra –al dan niet met een onderlinge verdeling van taken– en tussenliggend verstedelijkend plateland. Daarbij is vooral in de goed ontsloten kustgebieden sprake van een toenemende loskoppeling van het stedelijke gebied en de directe omgeving: steeds meer worden economische bronnen als voedsel en grondstoffen van mondiale of nationale markten ingevoerd. In de metropolen zelf treft men steeds meer elementen aan die uiting geven van hun wereldstedelijke allure. De stedelijke autoriteiten trachten, net als elders in de wereld, hun stad door middel van al-

lerlei prestigeobjecten te promoten. Indrukwekkende wolkenkrabbers bepalen in toenemende mate de skyline. Het stadscentrum bestaat uit imposante kantoorkolossen en glossy winkelstraten. Hotels en restaurants worden afgewisseld door luxueuze appartementgebouwen, en moderne verkeerssystemen ontsluiten de diverse stadsdelen. Maar evenzeer krijgen Chinese steden af te rekenen met de gevolgen van snelle verstedelijking: congestie, corruptie, prostitutie, illegale handel en luchtverontreiniging.

De interne dynamiek van deze metropolen laat zich best beschrijven als een stedelijk complex dat bestaat uit meerdere lagen of ruimtes: ruimtes van mondialisering (hightech- en financiële districten, wereldexposities, industriegebieden, beurs en congresruimtes...), ruimtes van eliteconsumptie (shopping malls, hotels, restaurants, golfbanen...), maar ook ruimtes van differentiatie en marginalisering (gated communities, urbane dorpen, migrantenenclaves, etc.) en ruimtes van illegaliteit en rechteloosheid ten gevolge van de onduidelijkheid of het ontbreken

van wetgeving, corruptie en/of belangenverstrengeling en machtsmisbruik, zowel in de stadskern als daarbuiten. Onder de skyline van modernisering gaat immers ook een proces van economische polarisatie, sociale stratificatie en ongelijkheid schuil (Figuur 3). Zo heeft de ontmanteling van staatsbedrijven in sommige gevallen geleid tot massale ontslagen en armoede onder de oorspronkelijke stedelijke bevolking. Ook onder de migranten is sprake van grote sociaal-economische ongelijkheid: de toegang van migranten tot de arbeids- en woningmarkt en tal van andere voorzieningen blijft immers zeer beperkt.

Convergentie?

Hoewel de Chinese metropolen steeds meer gelijkenissen vertonen met andere wereldsteden in het Westen of de Derde Wereld, zijn de onderliggende patronen en processen toch typisch Chinees te noemen. Zo draagt de stedelijke structuur van menig Chinese binnenstad nog steeds de erfenis van de socialistische periode met zich mee. En ondanks de processen van commercialisering en mondialisering vallen de Chinese economie en samenleving nog steeds onder de controle van de partij en de staat. Bij de inrichting en verandering van de Chinese stedelijke ruimte gaat het om een moeilijk te doorgronden proces van interactie tussen overheidsinstellingen (partij en staat) enerzijds en private actoren (commerciële Chinese en internationale ondernemingen) anderzijds. Het is de lokale overheid die daarbij een sleutelrol speelt, al dan niet in overeenstemming met hogere organen. Zij beschikt daartoe over steeds meer bevoegdheden door bestuurlijke decentralisatie en steeds meer middelen zoals grondeigendom en kapitaal. Participatie voor en door burgers is vooralsnog nauwelijks aanwezig. De vaak toelozende snelheid van grote infrastructurele ingrepen en een toenemende polarisatie van rijk en arm zijn –meer nog dan elders op de wereld– het handelsmerk van de Chinese metropolen. Daarbij is sprake van een ontstaan van steeds grotere metropolitane gebieden met ingewikkelde ruimtelijke netwerken.

Onder de skyline van modernisering schuilt een toenevende economische polarisatie, sociale stratificatie en ongelijkheid

De vraag of de Chinese stedelijke ontwikkeling op termijn deelachtig is aan een proces van convergentie –waarbij het steeds meer de kenmerken van grootstedelijke ontwikkeling elders in de wereld gaat vertonen– is dan ook moeilijk te beantwoorden. In tegenstelling tot bijvoorbeeld steden in Oost- en Centraal Europa, is het huidige proces van hybridisering en mondialisering eerder een proces van stapsgewijze transformatie dan dat het een abrupte overgang vormt van een socialistisch naar een kapitalistisch systeem. Bovendien kent het urbanisatieproces in China zeer grote regionale verschillen. In de eerste plaats is bovenstaand betoog vooral van toepassing op de grote steden in de oostelijke kustregio, zoals Shenzhen, Guangzhou, Xiamen, Shanghai, Tianjin en Beijing. Binnen dit gebied vertoont deze verstedelijking

lijking echter geen uniform patroon. Elke grote stad heeft een karakteristiek verleden, heden en toekomst.

Dr. Peter C.J. Druiven (p.c.j.druiven@rug.nl) is cultureel geograf, verbonden aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoek focust op de urbane overgangszone in India, China en Mexico.

Literatuurselectie

Chong, W.L., Ngo, T.W. (2008) China in verandering. Balans en toekomst van de hervormingen. Almere: Parthenon.

Friedmann, J. (2005) China's urban transition. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Ma, L.J.C., Wu, F. (2005) Restructuring the Chinese city. Changing society, economy and space. London: Routledge.

McGee, T.G., Lin, G., Wang, M., Marton, A., Wu, J. (2007) China's urban space. Development under Market Socialism. London: Routledge.

Veeck, G., Pannell, C.W., Smith, C.J., Huang, Y. (2007) China's Geography. Globalization and the dynamics of political, economic and social change. Lanham: Rowman and Littlefield.

McKinsey Global Institute (2008) Preparing for China's urban billion. Verkregen van http://www.mckinsey.com/mgi/publications/china_urban_billion

Yusuf, S., Saich, T. (2008) China urbanizes: Consequences, Strategies and Policies Washington: World Bank.