



CHINA'S NEOLIBERALE WOONHERVORMING

Vanaf 1978 heeft de Chinese woningmarkt een door de staat geïnitieerde transformatie ondergaan, waarbij een balans wordt gezocht tussen de complexiteit van de markt en de autoritaire gecentraliseerde controle. Hoe verhoudt dit model zich tot het Westerse neoliberalisme?

Neoliberalisme wordt vaak gedefinieerd als een ideologie die stelt dat het menselijk welzijn het best kan worden bevorderd door individuele ondernemersvrijheden en -vaardigheden. Het daarvoor gewenste institutioneel kader wordt gekenmerkt door sterke particuliere eigendomsrechten, vrije markten en vrije handel. In de afgelopen vier decennia heeft de wereldwijde verspreiding van het neoliberalisme een aanzienlijke invloed uitgeoefend op de beleidsformulering en -uitvoering in tal van landen, en is doorgedrongen tot verschillende sectoren, waaronder de woningmarkt. De invloed van het neoliberalisme op het huisvestingssysteem is duidelijk zichtbaar in de toenemende vermarkting en (re)commodificatieprocessen. Dit omvat verschillende facetten, met name een trend naar fiscale consolidatie en bezuinigingen in het macro-economische beleid, wat resulteert in verminderde financiële steun voor openbare huisvesting en de deregulering van de private huursector. Traditionele publieke huisvesting wordt geleidelijk vervangen door enerzijds particuliere huurwoningen en anderzijds de koopsector met hypotheekleningen. Bovendien heeft de introductie van commerciële hypothecaire

leningen in de opeenvolgende beleidsagenda's voor huisvesting de huidige financialisering van de huisvesting vergemakkelijkt, waardoor speculatief financieel kapitaal wordt aangetrokken tot residentieel vastgoed.

Hoewel het neoliberalisme pleit voor de superioriteit en efficiëntie van de markt, houdt het geen volledige terugtrekking van staatscontrole in. Het legt eerder de nadruk op een herdefiniëring van de taken van de staat om deze op één lijn te brengen met de marktkrachten en deze te ondersteunen. Overheden oefenen in verschillende contexten en in verschillende mate controle uit over markten en reguleren daarmee de reikwijdte en domeinen van de vrije markt. Recente studies suggereren bijvoorbeeld dat de herstructurering van de Nederlandse woningvoorraad moet worden geconceptualiseerd als gereguleerde vermarkting, gezien de cruciale rol van gemeentelijke en nationale overheden in het huisvestingssysteem. Op dezelfde manier heeft de regering in China niet enkel de gecentraliseerde controle deels losgelaten, maar ook een grotere betrokkenheid van de markt toegestaan, in overeenstemming met de nationale visie voor regionale en

lokale economische en ontwikkelingen en veranderingen binnen deze visie. Met andere woorden, ook het Chinese neoliberale model integreert tegelijkertijd een marktgestuurde economie en overheidstoezicht; twee elementen die vanuit het orthodoxe neoliberale model wellicht tegenstrijdig klinken. Het bekijken van deze aspecten in de Chinese case kan waardevolle inzichten geven in de verschillende mogelijke verschijningsvormen van neoliberale hervormingen van woningmarkten.

Neoliberale ontwikkelingen op de Chinese woningmarkt

Het traject van het stedelijke huisvestingssysteem in China vertoont een zigzagpatroon, voornamelijk aangedreven door substantiële verschuivingen in de ideologie en politieke economie, met name beïnvloed door het neoliberale discours dat in de jaren 1980 opkwam. Het veranderde van een marktgericht huisvestingssysteem dat werd gedomineerd door een private sector vóór het midden van de jaren 1950, naar een publieke huisvestingssysteem dat door de staat werd gedomineerd in de daaropvolgende 3 decennia, en vervolgens naar een meer hybride systeem met zowel de kracht van de markt en de overheid.

In de twee decennia volgend op de transitie van private huisvesting naar publieke huisvesting vanaf 1954, werden woningen voornamelijk beschouwd als pure welzijnsgoederen zonder ruilwaarde. Publieke huisvesting, aangeboden door de staat in samenwerking met de danwei (staatsinstellingen/ondernemingen), vormde de enige vorm van huisvesting in stedelijk China. Deze institutionele aanpak was echter geen duurzame langetermijnstrategie. Het leidde tot duidelijke klassenhiërarchieën tussen werkeenheden vanwege de verdelingsmechanismen en legde zowel de staat als de danwei aanzienlijke financiële lasten op. Zonder winstprikkels in de bouw bleef de kwaliteit en kwantiteit van de huisvesting onzeker. Als reactie hierop begon China hervormingen op het gebied van huisvesting te onderzoeken om de leefomstandigheden voor alle burgers te verbeteren en huisvesting te gebruiken als een effectieve motor voor de economische ontwikkeling in het hele land in de komende jaren.

Een duaal woningmarktsysteem van publieke woningen en woningen als product (1978 – 1997)

Sinds de economische hervormingen in 1978 begon de regering met een reeks beleidsverkenningen om marktwerking te introduceren in proefsteden. En in 1988 startte ze officieel een marktgerichte hervorming van de huisvesting. Dit markeerde een verschuiving van een planeconomie naar een markteconomie en luidde het proces van commodificatie van woningen in. Deze hervorming, die het begin van de neoliberalisering symboliseerde, vergemakkelijkte de verkoop van openbare woningen aan hun huidige huurders tegen sterk gereduceerde prijzen. Bijgevolg daalde het aandeel van de publieke huurwoningen sterk, van ongeveer 84% in 1988 tot ongeveer 16% in 2000. De strategie was gericht op het stimuleren van particulier woningbezit, ook zodat inkomsten werden gegenereerd om de belastingdruk op de staat te verlichten. Echter, de distributie van publieke woningen werd nog niet volledig afgeschaft.

Tot 1994 voerde de Chinese centrale overheid een tweesporenstelsel voor huisvesting in om de marktkrachten verder te mobiliseren. Aan de ene kant introduceerde dit systeem overheidsprogramma's zoals Economische en Comfortabele Huisvesting en Goedkope Huurwoningen, speciaal ontworpen voor gezinnen met een laag of middeninkomen. Aan de andere kant ging het om gesubsidieerde hypothecaire leningen via het verplichte Housing Provident Fund en commerciële hypothecaire leningen van financiële instellingen gericht op gezinnen met een middel- tot hoog inkomen om privéwoningen te kopen. Er was echter geen significante stijging in de bouw van privaat vastgoed. Tegen het einde van 1997 maakten woningen in de private sector minder dan een derde uit van de totale woningvoorraad, waarvan de meeste

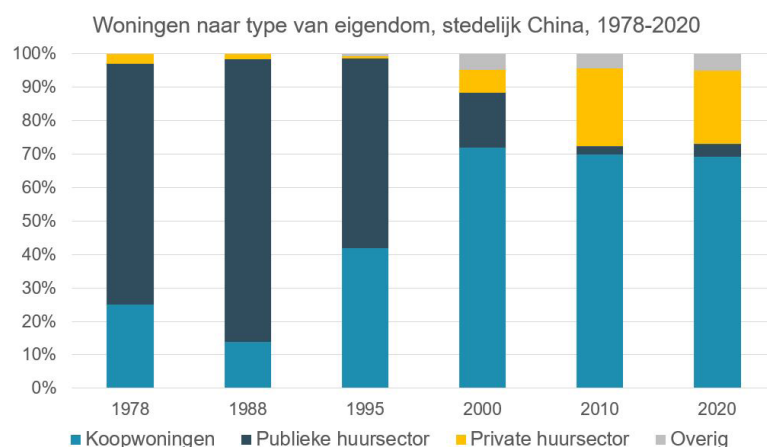
werden aangekocht door danwei en verder verdeeld onder hun werknemers. Bewoners vertrouwden ideologisch grotendeels op het oude publieke distributiesysteem en bleven terughoudend om actief deel te nemen aan de private woningmarkt. In 1995 had slechts 3% van de huishoudens zelfstandig toegang gekregen tot het eigenwoningbezit via de private eigendomsmarkt.

Radicale vermarkting van de huisvesting (1998- 2004)

In 1998 maakte de centrale regering volledig een einde aan het systeem van levenslange publieke woningen en werd vastgoed als sleutelindustrie gezien voor nieuwe economische groei. Dit was de start van een meer radicale fase van neoliberalisering, waarbij koopwoningen op de vrije markt in stedelijke gebieden de primaire route vormde naar woningeigendom, ten koste van de gesubsidieerde privatisering van woningen via de danwei. Door middel van hypotheekleningen steeg het aandeel woningbezitters in China van 42% in 1995 naar 76% in 2005. Hypotheekleningen, aanvankelijk ingezet om de markt te stabiliseren, veranderden echter in potentiële disruptieve krachten, die bijdroegen aan de bubbel op de woningmarkt. De oververhitte vastgoedsector zorgde ervoor dat woningen speculatieve goederen werden waarvan vooral de rijken profiteerden.

Door de beperkte markttoezicht vanuit de staat konden op winst gerichte ontwikkelaars het model van de woningvoorziening verstoren, wat resulteerde in een ernstig tekort aan kleine en middelgrote appartementen voor de lage en middeninkomensgroepen. Daarnaast worden door de strikte toepassing van het hukou-systeem (het huishoudensregistratiesysteem dat mensen registreert als inwoners van bepaalde gebieden), dat vooral in de steden vaak dient als vereiste om een woning te kopen, migranten uitgesloten van het eigenwoningbezit. Dit zorgde ervoor dat de private huursector een aanzienlijke groei doormaakte, namelijk van 1% in 1995 tot 12% in 2005. De vastgoedsector groeide inderdaad uit tot één van de pijlers van de economie, waarbij de groei het gemiddelde BBP overtrof. Deze neoliberale hervormingen in de sector bleven echter niet zonder gevolgen. Ze gingen bijvoorbeeld gepaard met een ongelijke verdeling van woningen en bezittingen onder huishoudens, waardoor de kloof tussen arm en rijk groter werd. Deze ongelijkheid was het gevolg van het feit dat de aankoop van woningen in dit stadium meestal gebaseerd was op de verkoop van de voormalige publieke woningen. Zulke publieke woningen waren vaak verbonden met een bepaalde baan en dus klasse en verschilde tussen de verschillende danwei. Het ongelijke bezit van woningen weerspiegelt dus de ongelijkheid binnen het vroegere socialezekerheidsstelsel. Als gevolg hiervan konden huishoudens die een bevoorrechte positie hadden onder het voormalige

Woningen naar type van eigendom, stedelijk China, 1978-2020
Bron: Auteur o.b.v. Deng et al. (2017), *Chinese Household Income Project (1988, 1995) and Population censuses (2000, 2010, 2020)*.



systeem van publieke huisvesting nu meer kapitaal accumuleren en daarmee meerdere woningen kopen, wat de sociale stratificatie versterkte. Dit soort dynamieken laten de gevolgen zien van het voormalige sociale zekerheidsstelsel.

De oververhitte woningmarkt met een nieuwe golf van publieke woningbouw (2005 – 2014)

De landhervorming in 2004 betekende een nieuwe mijlpaal in de vastgoedontwikkeling door het introduceren van marktmechanismen in het transactieproces van land in stedelijk China. In het kader van deze hervorming kon land worden toegekend via aanbesteding (zhaobiao), traditionele veilingen (paimai) of veilingen op basis van een beursnotering (guapai), waardoor verschillende institutionele beleggers sterker konden deelnemen aan de bouw van woningen als koopwaar. Bijgevolg steeg het aandeel van de private woningbouw in de totale woningbouw van 27,8% in 2004 tot 42% in 2014. In deze context steeg de prijs van woningen op de private markt met een factor 2,5 binnen 10 jaar, en met een factor 3,9 in Beijing. De aanhoudende stijging van de huizenprijzen, vooral in de megasteden, vormt een uitdaging voor zowel de duurzaamheid van de huizenmarkt als de sociale stabiliteit. Deze sterke stijging betekent dat het gemiddelde jaarlijkse gezinsinkomen enkel voldoende is om 3 vierkante meters huisvesting te kunnen kopen. Daarom werd er een intensieve regulering van de huizenmarkt in gang gezet om de snel stijgende huizenprijzen in het land te beteugelen, waaronder monetair beleid, aankoopbeperkingen voor huishoudens en regelgeving voor vastgoedontwikkelaars.

Woningen werden speculatieve goederen waarvan vooral de rijken profiteerden

Ondertussen beleefde de publieke sector een opleving, vooral sinds 2008, en werd het een belangrijk middel om te voldoen aan de huisvestingsvraag van stedelijke bewoners met lage of middeninkomens. Het aanbod van land voor woningbouw werd met opzet strikt beperkt. Minstens 70% van land met een woonbestemming moet worden toegewezen aan de bouw van publieke woningbouw of kleine en middelgrote private woningen. Deze opleving verschilt aanzienlijk van de eerdere publieke volkshuisvesting, die uitsluitend de verantwoordelijkheid was van de staat en de danwei. In dit zogenaamde post-hervormingstijdperk werden volkshuisvestingsinitiatieven geïnitieerd en beheerd door de gemeentelijke overheden, meestal gebouwd door publieke of private vastgoedontwikkelaars. De toewijzing van deze woningen is niet langer gerelateerd aan de werkgelegenheid in de danwei, maar is meer afgestemd op het inkomen, de woonomstandigheden en de hukou-status van huishoudens. Deze projecten variëren van goedkope huurwoningen voor stadsbewoners met een laag inkomen tot woningen met een afgetopte (verkoop)prijs voor huishoudens met een middeninkomen, met strikte toelatingscriteria en door de overheid gecontroleerde prijzen.

In deze periode is er een duidelijke heropleving van sterkere staatsinterventie gericht op achtergestelde groepen. De staat heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen om te voorzien in stedelijke huisvesting voor huishoudens met lage en middeninkomens, terwijl de taak om mensen met (hoger) midden of hoog inkomen te huisvesten aan de markt wordt overgelaten.

Tussen 2011 en 2013 werden ongeveer 23,7 miljoen publieke woningen gebouwd. Er blijven echter uitdagingen bestaan door inherente belangenconflicten tussen centrale en lokale overheden. Lokale overheden, die slechts ongeveer 40% van de belastinginkomsten ontvangen terwijl ze instaan voor ongeveer 70% van de uitgaven aan publieke woningbouwprojecten, geven daarom vaak de voorkeur aan het verpachten van land voor de bouw van private woningen. Dit heeft geleid tot een overaanbod van woningen in de private sector, met als gevolg een nieuw stedelijk probleem van grote leegstand, vooral in derde- en vierdegraads steden waar het woningaanbod groter is dan de vraag naar woningen.

Zugou Bingju huisvestingssysteem met nieuwe uitdagingen (2015 heden)

Sinds 2015 is het Chinese huisvestingssysteem verschoven naar een evenwichtige ontwikkeling tussen huren en kopen (zugou bingju). Deze strategie is erop gericht om problemen met de woningvoorraad aan te pakken en speculatie met huizenprijzen te beteugelen door middel van een reeks strenge regels. Deze maatregelen omvatten controle op het aanbod van land voor nieuwe residentiële ontwikkelingen, beperkingen op hypotheekleningen, hogere aanbatalingen en gesegmenteerde belastingen voor tweede woningen. Ondertussen heeft de regering gestimuleerd dat er divers aanbod is binnen de huursector, waaronder publieke verhuur en private verhuur door zowel individuele eigenaren en institutionele investeerders. Tussen 2019 en 2020 werden in totaal 24 steden na twee selectierondes geselecteerd voor een driejarig proefprogramma. In het kader van dit programma ontvangt elke stad jaarlijkse steun voor de ontwikkeling van haar lokale publieke en private huurwoningmarkt, gefinancierd met 0,6-1 miljard Yuan (77-128 miljoen euro) uit de fiscale begroting van de centrale overheid. Er werden ook inspanningen geleverd om de differentiatie in de rechten tussen huurders en huiseigenaren weg te werken, zoals het loskoppelen van koopwoningen van toegang tot bepaalde openbare voorzieningen met name in het onderwijs. Deze verschuivingen pakten geleidelijk de ongelijke toegang aan tot publieke voorzieningen tussen lokale inwoners en binnenlandse migranten.

Ondanks de inspanningen hebben de eerdere overproductie van woningen en de ongebreidelde speculatie de basis gelegd voor een ongeziene en onvermijdelijke huizen crisis. Nu de verstedelijking in China stilaan zijn hoogtepunt nadert, zal de vastgoedsector onvermijdelijk een neergang kennen. Veel ontwikkelaars, waaronder Evergrande, zijn blijven vertrouwen op modellen voor woningbouw die door schulden worden gevoed, en die parallellen vertonen met een ponzischema. De combinatie van schaarste van land voor verdere woningbouw en verscherpte regelgeving heeft het veel moeilijker gemaakt de markt uit te breiden. Dit heeft de cashflow van veel ontwikkelaars aanzienlijk beïnvloedt en in veel gevallen tot een financiële ineenstorting of zelfs fraude. Voor Chinese huishoudens blijft vastgoed een belangrijk investeringsinstrument, maar het dilemma van het overaanbod heeft geleid tot een voortdurende daling van de huizenprijzen, waardoor het consumentenvertrouwen en de consumentenbestedingen verder onder druk zijn komen te staan. In kleinere steden verkeren sommige huiseigenaren nu in de penibele situatie dat de marktwaarde van hun woning lager is dan het resterende hypotheekbedrag, waardoor de huizenmarkt nog kwetsbaarder wordt.

Om deze nieuwe uitdagingen aan te pakken, is sinds 2021 een reeks van beleidsmaatregelen genomen. Zo zijn vastgoedondernemingen in staatseigendom gesubsidieerd om onverkochte woningen uit de private markt aan te kopen en ze te herbestemmen tot betaalbare huurwoningen, waardoor de financiële lasten voor particuliere ontwikkelaars met kapitaalproblemen worden verlicht. De minimale aanbataling voor huizenkopers die voor het eerst een huis kopen is zelfs verlaagd

van 30% naar 15% in 2024, en in verschillende steden zijn de hukou-beperkingen versoepeld om de marktvraag te stimuleren. Het is duidelijk dat er nieuwe huisvestingsproblemen kunnen blijven ontstaan als gevolg van het veranderende beleidslandschap. En de effectiviteit van deze interventies moet nog blijken, aangezien de markt zich aanpast en de verschillende partijen zich aanpassen aan de veranderende omgeving.

Binnen het veranderende beleidslandschap kunnen nieuwe huisvestingsproblemen ontstaan

Complexe uitdagingen

Vergeleken met de meeste westerse landen onderging het Chinese huisvestingssysteem een relatief laat, maar duidelijk proces van neoliberalisering. Binnen slechts 45 jaar schakelde het over van een socialistisch welvaartsmodel naar een marktgericht systeem. China streefde daarbij al vroeg naar radicale marktwerking, maar in plaats van een volledig afzijdige aanpak, faciliteerde en reguleerde de staat in verschillende perioden actief de noodzakelijke financiële omgeving en instellingen voor marktwerking. Sommige wetenschappers stellen dat China's traject afwijkt van orthodoxe neoliberalisering. Terwijl Europese huisvestingssystemen voornamelijk sociale voorzieningen hebben afgebouwd en deregulering hebben omarmd, heeft China het afgelopen decennium prioriteit gegeven aan betaalbare huurwoningen en de regulering van de private sector verbeterd. Dit artikel stelt dat neoliberalisering geen volledige terugtrekking van staatscontrole vereist. Ook China is een voorbeeld van gereguleerde marktwerking waarbij de overheid zich aanpast en reageert op onvoorziene ontwikkelingen tijdens het proces. Binnen het institutionele kader van China fluctueert de mate van regulering op basis van de ontwikkelingsvisie van de staat in plaats van strikt vast te houden aan een gevestigde neoliberale agenda. Bovendien maakt de Chinese overheid strategisch gebruik van sterke controlemechanismen over staatsbedrijven om de markt te sturen in de richting van bredere nationale doelstellingen. Dit alles onderstreept het karakter van China's marktbenadering. Hoewel China's door de staat gestuurde marktwerking vaak gekarakteriseerd wordt als emblematisch voor autoritaire gecentraliseerde controle, is het cruciaal om te erkennen dat dergelijk autoritarisme is niet enkel een erfenis is van eerdere institutionele vormen, maar ook een flexibele reactie vertegenwoordigt op de (internationale) processen van marktwerking. Net als in veel West-Europese landen neemt China aspecten over van het orthodoxe neoliberale model, maar past dit aan binnen het eigen politiek systeem aan de eigen context en noden

Zoals de voorgaande analyse suggereert, blijft de neoliberale hervorming van de huizenmarkt in China gepaard gaan met uitdagingen. Er zijn niet alleen moeilijkheden die in verschillende landen voorkomen, maar er zijn ook unieke uitdagingen die voortvloeien uit het specifieke politieke en sociale landschap van China. Ten eerste hebben de beperkte investeringskanalen voor particulieren ertoe geleid dat velen vastgoed als de primaire investeringsbron beschouwen, wat resulteert in buitensporige speculatie op de markt. Als gevolg daarvan is het vermogen van veel inwoners te gevoelig voor schommelingen op de vastgoedmarkt. Ten tweede heeft het neoliberale beleid de neiging om de inkomensongelijkheid wereldwijd te vergroten, een trend



Oude publieke versus private woningen.
Bron: Emile Guillemot (Unsplash)

die zeker voelbaar is in China gezien de enorme bevolking, de scherpe kloof tussen de stad en het platteland en de gevolgen van het vroegere stelsel van publieke woningen. Ten derde is het belangrijk om de grenzen tussen de staat en de markt dynamisch af te bakenen in het Chinese neoliberale model. De optimale integratie moet de positieve aspecten van het marktmechanisme beschermen en tegelijkertijd speculatieve activiteiten en potentiële financiële risico's vanuit macro-economisch oogpunt beperken. Tenslotte bemoeilijkt China's meerlagig bestuur de overdracht van ontwikkelingstaken van het centrale naar het lokale bestuur. Lokale ambtenaren leunden traditioneel zwaar op het prioriteren van vastgoedontwikkeling, terwijl ze nu de ontwikkeling van huisvesting rationeel moeten aanpakken, op zoek naar duurzamere drijvende krachten voor lokale economische competities.

Literatuurselectie

- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, USA.
- Wu, F. (2008). China's great transformation: Neoliberalization as establishing a market society. *Geoforum*, 39(3), 1093-1096.
- Yang, Z., & Chen, J. (2014). *Housing affordability and housing policy in urban China* (pp. 15-44). Berlin: Springer.
- Aalbers, M. B. (2015). The great moderation, the great excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43-60.

Qianwen Li (qianwen.li@kuleuven.be) werkt aan haar doctoraat aan de KU Leuven. Haar onderzoek focust zich op het wonen in stedelijk China, met een nadruk op beleidshervormingen, de financialisering van de private huursector en potentiële beleidsinstrumenten.