

*Н.А. Кайгородова**

**Некоторые аспекты контроля
за урбанизационными процессами в КНР
на рубеже XX и XXI вв.**

АННОТАЦИЯ: В статье рассматривается ряд нормативно-правовых документов и социально-экономических факторов, оказавших значительное влияние на китайскую урбанизацию конца XX — начала XXI в., даётся комплексная оценка мероприятиям, проводимым правительством КНР, направленным на формирование качественных урбанизационных процессов, а также экономическим и социальным вызовам, с которыми столкнулось китайское общество в этот период.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: КНР, демография, урбанизация, трудовая миграция, законодательство, социология.

Можно выделить четыре основных этапа развития урбанизационных процессов в КНР: с 1949 по 1958 г. — период свободной внутренней миграции населения, когда темпы урбанизации были достаточно высоки и сдерживались исключительно медленными темпами физического роста городов и скромными логистическими возможностями; с 1959 по 1980 г. — период жёстко контролируемой миграции населения, когда в результате политических и экономических мер урбанизация демонстрировала отрицательный рост; с 1980 по 2014 г. — период, характеризующийся высокими, но контролируемые темпами урбанизации; и, наконец, с 2014 г. по настоящее время — становление урбанизации нового типа.

С момента основания в 1949 г., завершившего так называемое «столетие унижения», молодое государство ставило в качестве основной своей цели обеспечение национальной безопасности, средством

* Кайгородова Наталья Алексеевна, магистрант Социологического факультета МГУ, Москва, Россия; E-mail: natatoshka21@gmail.com

достижения которой было построение плановой экономики с приоритетным развитием тяжёлой промышленности. Это было связано прежде всего с идеологической близостью пришедшей к власти в Китае КПК и правившей в Советском Союзе КПСС. Кроме того, выбор был во многом обусловлен впечатляющими на тот момент темпами и результатами индустриализации Советского Союза на фоне экономической рецессии, более чем на десятилетия парализовавшей экономики развитых капиталистических стран. С одной стороны, это действительно позволило КНР в достаточно сжатые сроки произвести модернизацию экономики страны, а с другой — привело и к серьёзным искажениям процессов структуризации производственных факторов, что оказало существенное влияние на экономическую и социальную сферу, в итоге вызвав заметный кризис системы, преодолеть который удалось лишь второму поколению китайского руководства.

На момент основания в 1949 г. Нового Китая в стране было 86 городов, в которых было сконцентрировано всего 10,6% населения, в то время как среднемировой уровень урбанизации на тот момент достигал 29%, а в странах Европы и других развитых странах на долю городского населения приходилось уже более 60% населения. Первые годы существования КНР связаны со значительным оживлением социально-экономической жизни, в том числе со стремительным ростом городов — так, среднегодовые темпы урбанизации между 1949 и 1960 гг. составляли 0,83%, а численность городского населения возросла с 10,6% до 19,7%. Однако, как уже упоминалось выше, приоритетное развитие тяжёлой промышленности не способствовало созданию необходимого числа рабочих мест для обеспечения столь стремительных темпов урбанизации. Это вызывало существенную обеспокоенность правительства — на тот момент уже был хорошо известен опыт быстрого роста городов в Латинской Америке, который происходил в основном за счёт маргинальных слоёв общества, вызывая существенную политическую и социальную дестабилизацию. Принятые 9 января 1958 г. «Правила регистрации и прописки КНР» [12], жёстко регламентирующие свободную миграцию рабочей силы внутри страны, должны были решить эту проблему. Этот закон сумел значительно затормозить урбанизацию — в 1963 г. доля городского населения сократилась до 16,8% и вплоть до 1980 г. фиксировался весьма незначительный рост, в итоге показатель достиг 19,14%, что на 0,56% ниже аналогичного показателя 1960 г. Ключевым сдерживающим фактором этой строгой системы управления регистрацией по месту жительства стали всеобщая карточная система, ограничивающая доступ к материальным благам — продуктам питания и даже одежде, и степень доступа к социальным благам — бесплатному об-

разованию и медицинской помощи. При этом, закон принёс с собой существенную дискриминацию по месту жительства — как правило, жители городов имели доступ к лучшей социальной инфраструктуре, проживание в городе отличалось более высоким качеством жизни [1, р. 82], что усугублялось более низкой производительностью сельского хозяйства — таким образом, исторически сложившийся разрыв между городом и деревней только увеличивался, и к 1978 году доходы городского населения превышали доходы населения сельской местности более чем в 2,5 раза.

Поворотным моментом в современной истории Китая стал 1978 г., год начала осуществления политики реформ и открытости, которая оказала значительное влияние и на урбанизационные процессы в стране. С этого времени начался переход от плановой экономики к экономике рыночной, и существенные политические и экономические послабления привели к взрывному развитию ряда отраслей экономики, и в первую очередь — отраслей трудоёмких, что сопровождалось массовым оттоком рабочей силы из сельской местности в города. Это привело к тому, что среднегодовые темпы урбанизации между 1980 и 2010 г. составили порядка 1,02%, и в 2012 г. численность городского населения впервые превысила численность сельского населения, составив 51,3%. Согласно прогнозам, численность городского населения к 2020 г. составит более 1 млрд человек. Урбанизация осуществлялась как за счёт появления новых городов (с 1978 по 2013 г. количество городов выросло с 193 до 658), так и за счёт увеличения плотности проживания и расширения границ уже существующих городов — например, население каждого из шести крупнейших городов превысило 10 млн человек, а число городов с численностью жителей 5–10 млн выросло с двух до десяти [1, р. 74; 10].

Впрочем, нельзя сказать, что государство утратило контроль над миграционными и урбанизационными процессами в стране.

За первые двадцать лет развития политики реформ и открытости было подготовлено и принято множество нормативно-правовых актов, призванных регулировать потоки трудовых мигрантов, устремившихся в города.

С одной стороны, в КНР впервые были приняты меры по всеместной паспортизации граждан — 6 апреля 1984 г. были приняты «Опытные меры по удостоверению личности гражданина КНР» [11], которые впоследствии легли в основу принятого 28 июня 2003 г. Всекитайским собранием народных представителей «Закона об удостоверении личности гражданина КНР», который обязал всех постоянно проживающих граждан КНР старше 16 лет иметь удостоверение личности.

С другой стороны, правительство Китая осуществляло постепенный и последовательный переход от количественной урбанизации к урбанизации качественной. Так, в июле 1985 г. Министерство общественной безопасности опубликовало «Временные положения об управлении городским населением» [5], в которых устанавливался порядок смены сельской прописки на городскую. Уже начиная с 1992 г. в средних и малых городах, и начиная с 1994 г. — в Шанхае, Пекине, Шэньчжэне, Гуанчжоу, Тяньцзине и других крупных городах стал использоваться механизм так называемой «прописки с синей печатью». Держатель «прописки с синей печатью» получал право отдавать своих детей в детский сад и школу, пользоваться бесплатным медицинским страхованием и другими социальными благами жителя города, а в некоторых городах (например, в Пекине) это являлось необходимым условием для покупки собственного жилья. Однако, получение такого документа было связано с достаточно крупными издержками: например, согласно «Временным положениям о регулировании прописки с синей печатью г. Шанхай» [4], вступившим в силу в апреле 1994 г., получение «прописки с синей печатью» в Шанхае требовало от соискателя прямых инвестиций в размере более 1 млн юаней, покупки коммерческой недвижимости или наличия постоянного жилья и стабильной работы, которые бы отвечали определённым требованиям. Несмотря на довольно жёсткие критерии, введение подобных мер привело к взрывному росту населения Шанхая, и уже в 2002 г. эта программа была для Шанхая свёрнута. В других городах требования были несколько мягче, что значительно способствовало росту городов. Позже программа была окончательно свёрнута, и 30 июля 2014 г. Государственным советом были приняты «Предложения Госсовета о дальнейшем реформировании системы регистрации по месту жительства» [8]. Во многом этому способствовало и то, что уже в июне 1997 г. Государственный совет направил Министерству общественной безопасности «Проект экспериментальной реформы системы управления регистрацией по месту жительства в малых городах и предложения о совершенствовании системы контроля по вопросам прописки в сельской местности» [13], в котором говорилось о необходимости замены прописки в сельской местности на городскую для лиц, создающих в малых городах предприятия вторичного и третичного сектора экономики, руководящего и квалифицированного технического персонала в органах управления, коллективных организаций, предприятий и бюджетных организаций, лиц, которые приобрели недвижимость, и для совместно проживающих близких родственников; а в июле 1998 г. были опубликованы «Предложения об урегулировании некоторых вопросов в организации регистрации по месту житель-

ства» [9], в которых оговаривалась возможность получения городской прописки для близких родственников, а также лиц, инвестирующих средства в городскую экономику, развивающих в городе бизнес или приобретающих городское жильё.

Кроме того, существенной движущей силой урбанизации стали налоговая реформа 1994 г. и жилищная реформа 1998 г. Благодаря первой местные власти получили право распоряжаться так называемыми «земельными финансами», т.е. средствами, полученными от управления городской землёй; а результатом второй стал опубликованный специальной рабочей группой документ «Извещение о дальнейшем углублении реформы городской жилищной системы и ускорении жилищного строительства», который предписывал прекратить материальное распределение жилого фонда и начать его распределение в денежной форме — вновь построенное жильё более не могло передаваться в социальный наём или аренду, оно могло только продаваться.

С одной стороны, это привело к либерализации рынка недвижимости в китайских городах, что способствовало решению острой проблемы дефицита жилой недвижимости — на протяжении 60–70-х годов строительство жилой недвижимости практически остановилось, в 1978 г. на одного человека в городе приходилось всего 6,7 квадратных метров жилой недвижимости, а 8,69 млн семей, которые на тот момент составляли 47,5% всего городского населения, испытывали трудности с жильём, и стремительный приток в города новых жителей ещё больше обострял эту проблему. Создание механизмов рыночного регулирования привело к формированию динамично развивающегося рынка недвижимости, который стал привлекать значительные инвестиции — так, между 2000 и 2011 г. объём инвестиций в строительство жилой недвижимости увеличился в десять раз и составил более 7 трлн юаней [3, с. 79]. Уже в 2004 году площадь жилой недвижимости в городских районах Китая достигла 24,5 квадратных метров, а в 2008 и 2011 гг. этот показатель стал ещё выше — 28,3 и 32,7 квадратных метра, соответственно [3, с. 80–81] — учитывая темпы урбанизации, фактически 75,6% всего жилого фонда Китая было построено после 2000 г. [7]. Тем не менее, даже такие динамичные темпы строительства не могли в полной мере удовлетворить всё возрастающий спрос — за тот же период между 2000 и 2011 гг. средняя рыночная стоимость квадратного метра увеличилась вдвое, с двух до четырёх тысяч юаней, в настоящее же время в крупных городах стоимость квадратного метра может достигать 94 тыс. юаней [там же].

С другой стороны, местные власти стремились к увеличению земельной ренты, что сопровождалось массовым сносом старого жилья, строительством новых жилых районов с большей плотностью, рекон-

струкцией старых районов и, как результат, неминуемо влекло за собой слом сообществ, сложившихся в старых китайских городах, и разрушение соседских связей, на которых многие столетия строилось китайское общество. Американский исследователь Майкл Майер в своей книге «Последние дни старого Пекина: жизнь на исчезающих улочках трансформирующегося города» [2, р. 3] приводит данные, согласно которым с 90-х годов XX века в Пекине в среднем ежегодно исчезает около 600 традиционных улочек-хутонов. Кроме того, это привело к расползанию городов — у сельскохозяйственных районов отвоёвывались всё большие и большие участки.

В начале 10-х годов XXI века правительство Китая начало переосмысление урбанизационных процессов внутри страны, и к 2013 г. был проработан «Национальный план урбанизации нового типа (2014–2020)» [10], который, с одной стороны, был призван способствовать унификации нормативно-правового поля, а с другой — закреплял понятие «урбанизации нового типа». По мнению его составителей, «урбанизация нового типа» должна представлять собой более «здоровую» урбанизацию — её планирование и контроль должны включать в себя снижение урбанизационного давления на экологическую среду Китая, охватывать всестороннюю интеграцию и обеспечивать гармоничное развитие города и деревни, контролируемый отток квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы из сельской местности в города, оставляя при этом в сельскохозяйственных отраслях достаточное количество рабочих рук, сокращать существующий между городом и деревней, а также между различными регионами разрыв с точки зрения доходов, доступности инфраструктуры и распределения социальных благ.

В целом, появление подобного документа отражает общие тенденции к унификации и упорядочиванию, которые можно наблюдать в последние годы в китайском нормативно-правовом поле, а представленный в нём подход к планированию и контролю за урбанизационными процессами говорит о переходе Китая на качественно новый уровень в вопросах регулирования урбанизации. Тем не менее, на данный момент пока ещё сложно говорить о первых результатах новой программы, поскольку многие требования и меры в рамках этих реформ носят преимущественно предварительный, тестовый характер.

Литература

1. *Griffiths Martin, Schiavone Michael*. China's New Urbanisation Plan 2014–20 // *China Report*. 2016, № 52 (2).
2. *Michael Meyer*. *The Last Days of Old Beijing: Life in the Vanishing Backstreets of a City Transformed* (Reprint edition). Bloomsbury, 2009.

3. Ван Чжифан 王志芳. Байхуацифан: Чжунго дандай цзингуань 百花齐放: 中国当代景观 (Пусть расцветут сто цветов: современный китайский ландшафт). Пекин: Чжунго цзяньчжу гунье чубаньшэ, 2016.

4. Временные положения о регулировании прописки с голубой печатью г. Шанхай (Шанхайши ланьинь хуоу гуаньли цзаньсин гуйдин 上海市蓝印户口管理暂行规定) // Официальный сайт Правительства города центрального подчинения Шанхая. URL: <http://www.shtong.gov.cn/node2/node19828/node20002/node69655/node69657/userobject1ai69192.html>

5. Временные положения об управлении городским населением (Гуаньюй чэнчжэнь жэнькоу гуаньли дэ цзаньсин гуйдин 关于城镇人口管理的暂行规定) // Официальный сайт Комиссии по управлению кадровыми ресурсами. URL: <http://study.ccln.gov.cn/fenke/jingjixue/jjzgczh/jjxczhd/90267-3.shtml>

6. Глава Министерства жилья, городского и сельского строительства: согласованное развитие Пекина, Тяньцзиня и провинции Хэбэй не предполагает поддержки «крестьянства, поднимающегося по лестнице» (Чжуцзяньбу сычжан: Цзин цзинь цзи сетун фачжань бу тичан гао нунминь шанлоу 住建部司长: 京津冀协同发展不提倡搞农民上楼) // Официальный сайт Правительства. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/31/content_2742873.htm

7. Зотин А. Пузыри на карте мира: где дорожает и дешевеет недвижимость // Интернет-газета Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3237329>

8. Предложения Госсовета о дальнейшем реформировании системы регистрации по месту жительства (Го'уюань гуаньюй цзиньибу туйцзинь хуцзи чжиду гайгэ дэ ицзянь 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见) // Официальный сайт Государственного совета. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm

9. Предложения об урегулировании некоторых вопросов в организации регистрации по месту жительства (Гуаньюй цзецзюэ данцянь хуоу гуаньли гунцзо чжун цигэ тучу вэньти дэ ицзянь 关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见) // Официальный сайт Департамента общественной безопасности провинции Гуандун. URL: http://zwgk.gd.gov.cn/006940140/201501/20150104_563068.html

10. Национальный план урбанизации нового типа (2014–2020) (Гоцзя синьсин чэнчжэньхуа гуйхуа (2014–2020 нянь) 国家新型城镇化规划 (2014–2020 年)) // Официальный сайт Правительства. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm

11. Опытные меры по удостоверению личности гражданина КНР (Чжунхуа жэньминь гунхэго цзюйминь шэньфэньчжэн шисин тяоли 中华人民共和国居民身份证试行条例) // Официальный сайт Всекитайского Собрания народных представителей. URL: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004460.htm

12. Правила регистрации и прописки КНР (Чжунхуа жэньминь гунхэго хуоу дэнцзи тяоли 中华人民共和国户口登记条例) // Официальный сайт Всекитайского Собрания народных представителей. URL: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content_5004332.htm

13. Проект экспериментальной реформы системы управления регистрацией по месту жительства в малых городах и предложения о совершенствовании системы контроля по вопросам прописки в сельской местности (Сяо чэнчжэнь хуцзи гуаньли чжиду гайгэ шидянь фанъань хэ гуаньюй ваньшань нунцунь хуцзи гуаньли чжиду дэ ицзянь 小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见) // Официальный сайт Департамента общественной безопасности провинции Гуандун. URL: http://zwgk.gd.gov.cn/006940140/201501/t20150104_563068.html

14. Чжу Юй 朱宇. Новые модели урбанизации и урбанизационный курс Китая (Чэнчжэньхуа дэ синь синши юй Чжунго дэ жэнькоу чэнчжэньхуа чжэнцэ 城镇化的新形式与中国的人口城镇化政策) // Жэньвэнь дили 人文地理 (Антропогеография). 2006, № 2 (88). Вып. 15.

*N.A. Kaygorodova**

**Some aspects of control over urbanization processes
in the PRC on the verge of XX and XXI centuries**

ABSTRACT: The article deals with a number of normative legal documents and social and economic factors that have had a significant impact on Chinese urbanization at the end of the XX and the beginning of XXI century, as well as provides a comprehensive assessment of the activities carried out by the PRC government to form the qualitative urbanization processes, the economic and social challenges with which faced the Chinese society during this period.

KEYWORDS: People's Republic of China, demography, urbanization, labor migration, law, sociology.

* Kaygorodova Natalia Alekseevna, graduate student of the Faculty of Sociology of the Moscow State University, Moscow, Russia; E-mail: natatoshka21@gmail.com