

Экономика

Стратегия интеграции города и деревни в Китае: успехи, проблемы, противоречия (2002–2011)

© 2012

Л. Бони

В статье рассматриваются первые результаты стратегии "согласованного развития города и деревни", их интеграции как основного пути решения аграрной проблемы Китая в условиях ускоренной урбанизации и индустриализации страны. Особое внимание уделено земельной проблеме, обострение которой стало тормозящим фактором такой интеграции. Вскрываются роль и особая функция земельных ресурсов в процессах ускоренной урбанизации Китая, ее воздействие на социально-экономическую жизнь китайской деревни. Рассмотрены перспективы реформирования систем управления землей и реквизиции земли.

Ключевые слова: согласованное развитие города и деревни (тунчоу чэнсянь), урбанизация, реквизиция земли, «земельные финансы», защита пашни, переселение крестьян, крестьянские волнения в Китае, строительство «новой деревни».

XVI съезд КПК (2002 г.) выдвинул научную концепцию развития Китая, по которой устойчивое, полноценное социально-экономическое развитие требует согласованного планирования (*угэ тунчоу*) и, соответственно, согласованного развития пяти сфер в жизни и деятельности человека и общества — таких как экономика и социальная сфера; город и деревня; отношения регионов; человек и природа; внутреннее развитие и внешний фактор.

«Согласованное развитие экономики и социальной сферы города и деревни» (*тунчоу чэнсянь*) положено в основу новой аграрной стратегии государства, а также определено в качестве стержня стратегии интеграции города и деревни (*чэнсянь итихуа*), принятой 3-м пленумом ЦК КПК 17-го созыва (2008 г.)

«Возвращение долгов» и «согласованное развитие» города и деревни

Цель стратегии интеграции — преодоление серьезного отставания деревни от города в темпах экономического и социального развития, формирование экономически обоснованных отношений между городом и деревней, включение сельского хозяйства в единый общенациональный воспроизводственный процесс на основе товарного обмена,

в процесс модернизации страны и последующее ускоренное развитие аграрной сферы и всей национальной экономики.

По сути, провозглашение стратегий «*тунчоу чэнсянь*» и «*чэнсянь итихуа*» предполагает уход от традиционной колеи экономического развития, по которой индустриализация более 50 лет шла, в основном, за счет мобилизации внутренних ресурсов агрокомплекса, переход к сбалансированному развитию города и деревни.

Отдельные направления стратегии согласованного развития города и деревни «*тунчоу чэнсянь*» берут начало еще в годы 10-й пятилетки, но в 11-й пятилетке появились новые направления¹, из которых основные нижеследующие шесть:

- стратегическое урегулирование структуры сельского хозяйства, сельской экономики;
- курс на «*возврат промышленностью долгов сельскому хозяйству*», усиление финансовой поддержки сельского хозяйства государством;
- ускорение процесса урбанизации;
- системные реформы в деревне, направленные на ликвидацию двухосновной (дуальной) структуры экономики и общества;
- строительство «*новой социалистической деревни*»;
- модернизация сельского хозяйства, или развитие современного агропроизводства.

Содержание первых трех направлений стратегии *тунчоу чэнсянь* состоит в подтягивании и выравнивании уровня сельского хозяйства, деревни путем реструктуризации основных производственных факторов (рабочей силы, земли, капитала), рационального перераспределения общественных ресурсов между городом и деревней на основе рынка и макрорегулирования.

Системные реформы (четвертое направление) призваны постепенно снять институциональные преграды на пути развития сельского хозяйства и сельского социума, обеспечить последовательный демонтаж двухосновной (дуальной) структуры экономики и социальной сферы, изолирующей деревню от города², свободное рыночное обращение ресурсов между ними, создание единого общенационального рынка.

Цель двух последних направлений — наращивание экономического и социального потенциала, создание структур новых производительных сил агросферы, деревни.

Единая цель всех шести — добиться сбалансированного рационального соотношения в развитии двух основных сфер общественного производства — города и деревни в социально-экономическом плане и на этой основе обеспечить устойчивое и эффективное развитие всей национальной экономики и социальной сферы китайского общества в долгосрочной перспективе. Осуществление стратегии интеграции города и деревни призвано решить аграрную проблему Китая, обеспечить необходимую материальную основу и условия для реализации стратегической цели полного построения «*общества среднего достатка*» (*сяокан*) к 2020 г.

Итоги двух последних пятилеток (2001–2010 гг.) в продвижении стратегии согласованного развития города и деревни, их интеграции существенны, но неоднозначны. Несомненно, по всем направлениям этой стратегии есть движение, есть сдвиги. За 10 лет со времени ее принятия сформировался первоначальный «каркас» системы интеграции города и деревни, ускорились индустриализация и урбанизация, что сыграло важную роль в развитии экономики высокими темпами, усилении процесса миграции крестьян, увеличении занятости, повышении доходов населения. Но коренного перелома в преодолении отставания агросферы, деревни пока нет. Причина — не только в сложности и долгосрочном характере задач, но и в медленном их решении, подчас — в затягивании преобразований. До сих пор не удалось демонтировать двухосновную систему экономики города и деревни, и это главная причина, сдерживающая продвижение стратегии со-

гласованного развития двух социумов. На каждом из шести направлений *"тунчоу чэн-сянь"* — свои успехи, свои трудности.

В *"стратегическом урегулировании структуры сельского хозяйства, сельской экономики"* успехи несомненны. За последние 10 лет удалось оптимизировать структуру производства, преодолеть острое противоречие между производственной структурой и общественным спросом на новые, более качественные виды и сорта сельхозпродукции, продовольствия. Более половины посевов зерновых осуществляется сегодня элитными и специализированными сортами. Все это повысило урожайность и качество продукции. Существенно изменилась структура сельской занятости и социальная структура села: более 200 млн излишней сельскохозяйственной рабочей силы ушло из земледелия в другие сферы производства, в т.ч. более 160 млн — в город.

Что касается наращивания нового производственного потенциала агросферы (модернизации сельского хозяйства, строительства *"новой социалистической деревни"*), то и здесь, хотя материально-техническая база остается отсталой, отмечены сдвиги. Развертывание программы модернизации (особенно механизации зернопроизводства) в 11-й пятилетке позволило перекрыть дефицит рабочей силы, вызванный большим оттоком ее из земледелия, что ослабило нагрузку на единицу пашни и увеличило выход зерновой продукции на единицу рабочей силы, т.е. повысило производительность труда в отрасли. Все это благоприятствовало получению хороших урожаев 8 лет кряду (2004–2011 гг.).

Дан старт курсу на *"возврат долгов сельскому хозяйству"*, наметились шаги в части перераспределения финансовых и материальных ресурсов в пользу аграрной сферы. Однако, эти усилия недостаточны. По признанию главы кабинета при ЦК КПК по работе в деревне Чэнь Ивэня, *"пока не удалось создать системный механизм эффективного инвестирования в сельское хозяйство", "основные ресурсы продолжают концентрироваться в городе"*³. Несмотря на последовательное и значительное увеличение инвестиций в сельское хозяйство, удельный вес их в объеме всех капиталовложений в основные фонды страны продолжает сокращаться⁴.

Наиболее серьезное отставание наметилось в развитии и углублении системных реформ, призванных обеспечить постепенную ликвидацию двухосновной (дуальной) системы экономики и общества. Хотя в ряде областей достигнут серьезный прогресс (переход на бесплатное девятилетнее обязательное образование в деревне, отмена сельскохозяйственного налога), однако комплексные системные реформы, начатые в 2006 г., не завершены.

В то же время одно направление вырвалось далеко вперед: ускоренная урбанизация. Именно на этом направлении получены важные, с точки зрения интеграции города и деревни, сдвиги: налицо существенные изменения в структуре занятости и социальной структуре деревни и города, уровень урбанизации достиг около 48% в 2010 г. Миграция излишней сельскохозяйственной рабочей силы из деревни в город обеспечила его экономику дешевой рабочей силой, что стало одним из основных факторов поддержания высоких темпов экономического роста Китая.

В процессе ускоренной урбанизации и индустриализации наряду с успехами возникли серьезные экономические проблемы и социальные противоречия, которые сдерживают процесс интеграции города и деревни, а подчас противоречат самой сути научной концепции развития.

Стратегия «чэнсянь итихуа» в условиях ускоренной урбанизации

Судя по плану 12-й пятилетки (2011–2016 гг.) и долгосрочным программам развития до 2020 и до 2030 гг.⁵, первые десятилетия XXI в. становятся решающим этапом

урбанизации в Китае, рассматриваемой его руководством в качестве главной движущей силы дальнейшего прогресса.

На данном этапе урбанизация призвана обеспечить решение трех стратегических макрозадач, от которых зависит будущее Китая⁶, а именно: смену экономической модели развития (за счет расширения внутреннего спроса); смену социальной модели, или сущностного изменения социальной структуры деревни — превращения половины сельского населения страны в горожан; смену системной модели управления путем ликвидации дуальной структуры экономики и общества и перехода к одноосновной модели, интегрирующей город и деревню, промышленность и сельское хозяйство в единый народнохозяйственный и социальный комплекс.

В последнее время в Китае все чаще говорят о растущем международном значении китайской урбанизации, призванной обеспечить превращение страны в самый крупный потребительский рынок мира: *в ближайшие 20 лет главными движущими силами мирового экономического развития могут стать китайская урбанизация и новый прорыв высоких технологий в экономически развитых странах мира*⁷.

Таким образом, вектор на ускоренную урбанизацию Китая превратился наряду с индустриализацией в важнейшее направление стратегии его социально-экономического развития. Соответственно, урбанизации открыт "зеленый свет", для нее создаются благоприятные условия, всячески поощряется ускорение ее темпов. Если в 2000 г. ее уровень составлял 30%, а в 2010 г. — 48%⁸, то в 2016 г., по прогнозам, должен превысить 53% (по плану 12-й пятилетки), в 2020 г. — 60%, в 2030 г. — 70% (а уровень индустриализации — 80%); в результате в деревне к этому времени может остаться до 450 млн жителей⁹. Все основные долгосрочные программы в рамках стратегии модернизации Китая, в том числе стратегический курс на интеграцию города и деревни, оказываются тесно связанными с процессами урбанизации и неизбежно испытывают на себе ее воздействие.

Однако, как уже говорилось, наряду с несомненными успехами на макроуровне, ускоренные темпы урбанизации и методы ее реализации повлекли ряд острых экономических и социальных проблем, сдерживающих продвижение стратегии «чэнсянь итихуа» и решение ряда важных общенациональных проблем, связанных с ее реализацией.

Основные из них — земельная проблема в деревне, проблема миграции сельскохозяйственной рабочей силы в город, проблема расширения внутреннего спроса (а, по сути, проблема доходов сельского населения и низкой покупательной способности китайской деревни), а также влияние совокупности указанных проблем на перспективы развития сельского хозяйства, продовольственной безопасности страны, судьбы деревни, а по большому счету, модернизации Китая.

Рассматривая некоторые из этих проблем, отметим наличие двух основных подходов¹⁰ в обществе и научных кругах к оценке значения и роли урбанизации в стимулировании согласованного развития города и деревни, их интеграции. Первый подход — "городской", второй — через призму интересов деревни.

Согласно первому, урбанизация — символ модернизации страны, главная движущая сила будущего развития Китая, сулящая (как уже отмечалось выше) прогрессивные изменения в структуре населения и рабочей силы, эффективное размещение основных факторов производства, преобразование традиционного агропроизводства, подъем благосостояния нации.

Параллельно существующий *второй* подход исходит из того, что коренная проблема Китая — аграрная. Без предварительной модернизации села нельзя модернизировать страну. Урбанизация не обязательно сулит селу процветание. Наоборот, из-за слабой позиции деревни, земледелия, крестьянства город сохраняет преимущество в распределении ресурсов, что чревато угрозой гибели деревни, стагнации сельского хозяйства, нищеты

крестьян. Руководство страны должно положить конец *"перекосу интересов в пользу города"*, определить развитие деревни как действительно *"важнейшим из важных дел"*¹¹.

По мнению Лю Шоуина, эксперта из Центра изучения проблем развития при Госсовете КНР, эти две позиции под разным углом зрения акцентируют внимание на тех проблемах, которые предстоит решать в будущем. Все согласны, что урбанизация призвана быть движущей силой развития. Однако автор, отражая точку зрения деревни, обращает внимание на серьезные проблемы, связанные с нынешним характером самого процесса урбанизации, с ее серьезным отставанием от индустриализации, что проявляется в нерациональной структуре отраслей, недостаточной концентрации городского населения в городах, экстенсивном и нерациональном использовании земли на строительные цели, растущих трудностях городской жизни, непомерно быстро растущих ценах на жилье и пр. Чтобы урбанизация стала локомотивом развития, подчеркивает ученый, в 12-й пятилетке нужен рост инвестиций в инфраструктурное строительство городов и стимулирование потребления растущего городского населения.

Автор дает довольно драматичную картину перемен в китайской деревне: *"За короткий срок (2000–2008 гг.) уровень урбанизации сильно вырос, прибавляя 1% в год. Но одновременно в подавляющем большинстве традиционных сельских районов деревня пришла в упадок, исчезло большое количество плодородной пашни, постарели хозяева крестьянских хозяйств, развивается совместительство, растет число детей, оставшихся без присмотра родителей; все больше углубляется разрыв в доходах населения города и деревни, множатся судебные иски крестьян по земельным вопросам... При ускоренном развитии урбанизации деревня не развивается — это деформированная урбанизация, и если массы ее не поддерживают, то воистину, ее трудно продолжать"*¹².

С учетом этих суждений, рассмотрим основные проблемы, проистекающие из ускоренной урбанизации, попытаемся на фактах прояснить истинное положение вещей.

Земельная проблема в условиях ускоренной урбанизации

Ускорение темпов урбанизации неизбежно усилило спрос на землю для городского строительства, соответственно расширились масштабы реквизиции земли в деревне, ощутимо сокращается пашня, обостряется дефицит пахотных ресурсов. С 1996 по 2010 гг. пашня КНР уменьшилась почти на 12 млн га (со 133 млн га до 121, 2 млн га), а ее подушевой показатель — с 1,59 му (0,1 га) снизился до 1,39 му (0,09 га). В условиях и без того острого дефицита земельных ресурсов столь существенное сокращение пахотного клина поставило под угрозу стабильность производства, перспективы роста доходов крестьян и продовольственную безопасность страны (так, спад производства зерна за 1999–2003 гг. составил 70 млн т, или 17%, доходы крестьян в основных районах производства зерна в те годы перестали расти). Последствия расширенной реквизиции крестьянской земли оказываются, впрочем, еще более глубокими и далеко идущими.

В последнее десятилетие процесс реквизиции земли в деревне принял ускоренный характер, размеры отъема земли у крестьян намного превысили реальные потребности ее использования на нужды городского строительства. С 2000 г. по 2008 г. темпы прироста масштабов земель на строительные цели составили 7,4%, а темпы прироста городского населения — только 3,55%¹³, т.е. прирост численности городского населения уже почти десятилетие — вдвое медленнее темпов реквизиции сельскохозяйственной земли, переводимой в землю для строительных целей. Судя по всему, эта тенденция сохранится в ближайшем будущем.

Обратной стороной масштабного отторжения сельскохозяйственных земель стало обезземеливание большого слоя крестьянства. В деревне появилось несколько десятков миллионов безземельных безработных крестьян, так называемых *«саньгэ шида»*

(потерявших три опоры: землю, работу, источник существования). Еще в начале 2000-х гг., по оценкам китайских ученых, насчитывалось 50–52 млн обезземеленных крестьян, из них без работы и средств к существованию, по данным обследований, осталось до 60%; ежегодно с конца 1990-х гг. их численность прирастает на 2,5–3 млн чел.¹⁴ Часть пострадавших находит работу на селе (но вне земледелия), часть уходит в город. Количество безработных из числа обезземеленных крестьян не рассасывается полностью, оставаясь сегодня, по китайским источникам, в пределах 40 млн чел. Так, в пров. Чжэцзян с 1999 по 2002 гг. (т.е., лишь за три года), появилось примерно 1,7 млн обезземеленных крестьян, в пров. Шэньси за 10 лет земли лишилось 980 тыс. крестьян. Дальнейшая их судьба такова: 35% — остались в сельском хозяйстве (но неясно, в каком качестве: ведущих подрядное хозяйство или наемных рабочих), 19% нашли работу в других сферах производства на селе, 19% ушли в город, а 26% — остались на селе без работы¹⁵.

Положение обезземеленных крестьян при отсутствии системы социального страхования (на селе ее еще только начинают формировать в экспериментальном порядке в части уездов) оказывается крайне тяжелым. Обезземеливание крестьян — одна из самых взрывоопасных социальных проблем КНР.

Возникшая еще в годы плановой экономики, система реквизиции земли в деревне позднее получила прочную правовую базу в новой Конституции КНР (1987 г.) и земельного законодательства (Закон об управлении землей за 1998 г.), разрешающих реквизицию коллективной земли "на общественные цели". Эти основные земельные акты не согласуются с положением Закона о земельном подряде в деревне (2002 г.), гарантирующим неприкосновенность подрядного права и подрядного участка крестьянского двора на весь срок подряда (а срок вторично продленного подряда истекает лишь в 2020 г.)

Существующая система реквизиции сельскохозяйственной земли фактически выполняет две функции: обеспечивает землю для городского и промышленного строительства, плюс — мобилизует первоначальный капитал для ускоренной урбанизации. Накопление строительных средств осуществляется путем капитализации реквизируемой земли крестьян, т.е. изменения ее целевого назначения и введения ее в рыночный оборот для реализации стоимости. По земельному законодательству КНР, коллективная земля не подлежит купле-продаже (лишь земля, имеющая характер госсобственности, может быть введена в рыночный оборот). Поэтому реквизируемые земли проходят официальную процедуру смены права собственности (из коллективной в государственную) и целевого назначения (из сельскохозяйственной — в землю для строительных целей).

Затем через аукционы, торги, просто по договоренности местные власти реализуют эти земли на рынке по высокой рыночной цене заинтересованным строительным организациям и предприятиям, обеспечивая большую прибыль. Используется механизм земельных "ножниц цен", а именно: разница между низкой ценой, по которой "покупается" реквизируемая земля (т.е. размером возмещения коллективному хозяйству и крестьянам), и ценой реализации этой земли на рынке уже как земли для строительных целей.

Официально установленный размер возмещения за землю изначально занижен. Он определяется, согласно закону, по упрощенной методике оценки стоимости единицы пашни в сельскохозяйственном производстве (средняя стоимость урожая с единицы пашни за три года, увеличенная в несколько раз). Но и этот критерий на практике не всегда соблюдается: или сумма сокращается из-за исходно заниженной стоимости сельхозпродукции, или выдается с большой задержкой. В среднем размер возмещения за реквизируемую землю в деревне в 2004 г. составлял 8–12 тыс. юаней за 1 му¹⁶. По китайским данным, установленный размер возмещения, в лучшем случае, составляет сегодня менее 50% ее реальной стоимости¹⁷.

Хотя в последнее время, по мере возрастания стоимости земли, размеры возмещения за реквизируемую землю под нажимом центрального правительства увеличи-

лись на 20–30%, они остаются совершенно недостаточными, чтобы обеспечить другой источник существования для обезземеленных крестьян. Рыночная же цена на землю для строительных целей, особенно в последние годы в районах ускоренной урбанизации резко возросла. В пригородах Шанхая, например, в последнее время земля на строительные цели подорожала до 200 тыс. юаней за 1 му¹⁸.

Такие "ножницы цен" на землю обеспечивают местным властям при ее реализации на монопольном земельном рынке большие средства, составляющие основу так называемых *"вторых финансов"*, или *"земельных финансов"*. Эта огромная земельная рента в 2004 г. достигала 589,4 млрд ю., составив 47% финансовых доходов местных правительств; в 2005 г. — 550,5 млрд ю., а в 2006 г. — 767,68 млрд ю.¹⁹ Таким образом, реквизиция как неотъемлемая часть единого процесса капитализации сельскохозяйственной земли фактически превратилась в важнейший механизм изъятия ресурсов из агросферы на нужды города, урбанизации.

Раскрывая системную сущность реквизиции, китайский ученый Е Синцин заключает: *"теоретической основой существующей системы реквизиции земли является общественное присвоение дифференциальной ренты... а основным исходным принципом этой системы реквизиции является контроль над себестоимостью использования земли для индустриализации и урбанизации"*²⁰. Упомянутый эксперт-аграрник Чэнь Ивэнь называет земельную реквизицию *"неотъемлемой частью китайской модели развития, которая опирается на дешевую цену земли и дешевую рабочую силу для продвижения индустриализации и урбанизации"*²¹.

Таким образом, в условиях правовой основы, обеспечивающей полную монополию государства на рынке земли, при хроническом дефиците земельных ресурсов и опережающем росте спроса на землю для строительных целей, а также при острой нехватке финансовых средств на местах — земля в китайской деревне стала для местных властей важнейшим источником получения средств (идущих в значительной степени на нужды урбанизации и индустриализации, на развитие местной экономики).

Огромная по масштабам земельная рента, получаемая местными властями в процессе капитализации земли в деревне, принимает форму *"земельных финансов"* (*туди цайчжэн*) и *"земельных денег"* (*туди цзиньчжун*). *"Земельные финансы"* включают, главным образом, налоговые поступления, связанные с землей, такие как *налог на отчуждение пашни, налог на недвижимость и налог на строительную деятельность на земле*; с землей связаны и неналоговые поступления местных правительств, как *средства от аренды земли, средства от введения земли в оборот*.

Средства от введения земли в оборот фактически превратились в главный источник внебюджетных средств на местах. Обследования показали, что доля налогов на недвижимость и на строительство в бюджетах местных властей достигает 40%, а внебюджетные доходы от реквизиции земли — 60% и более.

Право мобилизации и распределения огромной земельной ренты принадлежит государству. В конце 2006 г. Госсовет КНР в своем *«Уведомлении об управлении доходами и расходами от оборота права пользования государственной землей»* определил порядок, по которому все доходы и расходы "от введения земли в оборот" передавались как бюджетные средства в управление местным правительствам.

Как показывают обследования последних лет, распределение доходов от приращения стоимости земли при ее реализации примерно такое: 20–30% остается на уровне ниже волостей и поселков, правительствам городов идет 30–40%, различные компании, предприятия по освоению и пр. получают 40–50%²². Крестьянам в виде возмещения за отторгнутую землю достается максимум 5–10% от распределяемого дохода²³. Обычно возмещение за землю получает коллективная хозяйственная организация, выделяя малую ее часть крестьянам. Официально крестьяне получают возмещение лишь за по-

стройки и посадки и за право пользования землей, поскольку ее собственником выступает коллективная хозяйственная организация. Случается, что она крестьянам ничего не выдает (их доля идет на инвестиции в какое-нибудь производство, чтобы обеспечить занятость для обезземеленных крестьян).

Наиболее полно масштабы, структуру, характер и направленность использования доходов, получаемых местными властями в качестве *"земельного капитала"*, раскрывают данные, представленные Чжан Сяошанем, тогда еще директором Института развития деревни АОН Китая. Согласно этой статистике, общая сумма расходов от средств, вырученных в 2009 г. местными властями от введения в оборот права пользования государственной землей, составила 1 трлн 225,5 млрд ю., или примерно 86% доходов от введения в оборот земли в том году (т.е. доход составил 1 трлн 425 млрд ю.), в том числе расходы на возмещение по реквизиции земли, слому жилья крестьян и их переселению — 477,4 млрд ю. (или 38,9% от всех расходов), расходы на освоение земли — 124,9 млрд ю., или 27,3% всех расходов; строительство инфраструктуры в деревне — 43,3 млрд ю., или 3,5% всех расходов; возмещение крестьянам, у которых реквизировали землю, — 19,5 млрд ю., или 1,6%²⁴ от всех расходов.

Приведенная статистика говорит, во-первых, сколь огромны извлекаемые из деревни средства и сколь мизерна в них доля крестьян, лишившихся земли (1,6%); во-вторых, что практически все средства, выделяемые на строительные цели, пошли городу (27,3%), а для развития инфраструктуры деревни осталось лишь 3,5%. Таким образом, идет изъятие огромных средств и ресурсов из сельского хозяйства, деревни, масштабы которого превышают объем инвестиций центрального бюджета в агросферу, и это вопреки провозглашению стратегического курса *"возврата долгов деревне"*.

Не случайно 5-й Форум по экономике Китая (Пекин, сентябрь 2010 г.), посвященный результатам стратегии *«чэнсянь тихуа»*, заявил: *"в нынешнем ускорении урбанизации существует огромный риск второго ограбления деревни и крестьян"; "низкая себестоимость сельской рабочей силы и заниженная цена земли при реквизиции обеспечили низкую себестоимость ускоренных темпов индустриализации и урбанизации Китая"; "ни в коем случае нельзя в условиях стратегии согласованного развития города и деревни снова изымать ресурсы и имущество из деревни, чтобы обеспечить еще более быстрое развитие города"*²⁵.

В целом монопольное право реквизиции и распоряжения отторгнутой землей, как мы видели выше, позволяет местным властям получать огромные доходы от присвоения земельной ренты, но этих средств далеко недостаточно для нужд урбанизации (по китайским оценкам, строительство одного среднего города требует минимум 10 млрд ю. за 10 лет). Извлечь максимум прибыли удастся, в основном, лишь от той части изъятной земли, которая идет исключительно на коммерческие цели, а это около 15% (обычно реквизируемая местными властями крестьянская земля после изменения целевого назначения распределяется следующим образом: 30–40% — на капитальное строительство, дороги, школы; 35% — на нужды промышленности, остальные 30% — в торговлю, жилищное строительство, при этом в разных районах эти доли неодинаковы).

Для нужд урбанизации нужно, чтобы доходы от упомянутых 15% земли (на коммерческие цели) были намного больше, чем от остальных 85% отчужденной земли, поясняет Лю Шоуин.²⁶ Причем, если в городах Восточного Китая примерно 30% реквизируемой и реализованной на рынке земли могут обеспечить сверх-доходы, то в Западном регионе — менее 15%²⁷. Местные администрации, располагая монополией на земельном рынке, добиваются через "свои" оценочные компании предельно высокой рыночной цены: от нее зависит конъюнктура на рынке недвижимости в целом.

Остальные средства местные власти обеспечивают за счет кредитов. Для этих целей используются т.н. *земельные деньги (туди цзиньжун)*, т.е. часть реквизируемой и

капитализированной земли, которая используется для кредитования (залог под кредит, средства для погашения кредита, выплата процентов и пр.). Для целей формирования и накопления *земельных денег* местные власти, как правило, создают специальный "*земельный резерв*"²⁸, где оседают излишки реквизированной земли, которая была отчуждена у крестьян "впрок", но не востребована в тот момент городским строительством. Иначе говоря, запасы городской земли для строительных целей представляют собой потенциальный капитал, сосредоточенный в центрах земельного резерва, создаваемых местной властью (в них сосредоточена основная доля всей реквизированной земли района). "*Земельный резерв*" служит важным инструментом реализации государственной монополии на земельном рынке, своего рода гарантией и символом успеха работы местной администрации. Он открывает "зеленую улицу" местному руководству в получении банковского кредита, дает гарантию инвестиционного обеспечения при капитальном строительстве. При этом налицо тесная и прямая взаимосвязь между размерами "*резерва*" и возможностью банковского кредитования: при сокращении "*резерва*", как правило, сокращается или прекращается кредитование. По этой причине местные власти придают особое значение поддержанию "*резерва земли*" на должном уровне. Отсюда — постоянные поиски и отъемы новых порций земель для его пополнения. Более того, через свой "*земельный резерв*" местные власти регулируют состояние цен на рынке недвижимости в своем районе или зоне. Они заинтересованы в поддержании высоких цен на недвижимость, ибо от этого зависит величина налоговых поступлений в их бюджет.

Так создается и поддерживается "*денежный пузырь*" на рынке недвижимости. Так замыкается круг процесса капитализации земли, в результате растут налоговые поступления, неналоговые доходы, занятость, ВВП региона, выполняются планы развития. В последнее время наличие земельного резерва гарантирует получение дополнительных квот на реквизицию земли.

Новый этап реквизиции земли — ускорение урбанизации при сохранении пашни

С ужесточением политики защиты пахотных ресурсов страны все больше распространяется новый вариант реквизиции — изъятие земли *под жилыми строениями крестьян и общественными постройками в деревне с компенсацией пашни*, призванное обеспечить нужную для урбанизации землю без сокращения пахотного клина.

В условиях обостряющегося дефицита пашни реквизировать землю «напрямую» становится все сложнее: уже достигнут предел, нарушение коего угрожало бы стабильности агропроизводства, на продовольственной безопасности страны. По подсчетам китайских специалистов, повышение уровня урбанизации на 1 процентный пункт (за счет пахотных земель) сокращает их на 410 тыс га²⁹. Напомню, к 2020 г. уровень урбанизации должен составить 60% — следовательно, городу предстоит «поглотить» 10,05 млн га. Но если блюсти "*красную черту*" пашни (120 млн га), то в ближайшие 13 лет на строительные цели удастся выделить лишь 2,01 млн га. Т.е. дефицит составит 8,04 млн га³⁰. И взыры правительства обратились к «внутреннему земельному ресурсу» села, именуемому «коллективная земля для строительных целей в деревне», т.е., ко всем площадям на селе, что не являются пашней). Коллективная земля на строительные цели в деревне включает ту, что занята под жилыми строениями крестьян, под поселково-волостными предприятиями, под общественными постройками (дорогами, колодцами, туалетом) и прочими сооружениями общественных услуг. Оказывается, этот ресурс не мал: до 18,9 млн га³¹! А в ряде районов, особенно отдаленных, он составляет до 30% сельской территории³². Значительность масштабов такой земли обусловлена исторически сложившейся рассредоточенностью производства и поселения, соответственно — и несовершенством земельного

законодательства. Сыграла свою роль и либерализация системы управления землей в 1980-е гг.: стимулируя развитие сельских предприятий, государство ввело тогда льготы, для их создания: земля на эти цели могла предоставляться членам коллективной хозяйственной организации без возмещения ее стоимости.

С 1990-х гг. из-за массового оттока избыточной рабочей силы в город возникли полупустые деревни, одновременно набирала темпы тенденция покупки и аренды жилья и земли горожанами у крестьян под дачи близ пригородов. Появился на селе и "серый рынок", на котором коллективные хозяйственные организации торгуют коллективной землей для строительных целей, пытаются реализовать свое имущественное право на землю в обход закона³³. Эта практика получила повсеместное распространение, как и нелегальная сдача коллективной земли в аренду властям и предприятиям под видом реквизиции. Все это вело к неупорядоченному использованию земли, к расширению территорий для строительных целей в деревне.

Согласно статистике, с 1996 по 2008 гг. общая площадь земли в городе выросла в полтора раза (с 26 400 тыс. кв. км до 40 300 тыс. кв. км), площадь земли под жилыми строениями крестьян тоже увеличилась (со 163,6 тыс. кв. км до 165,3 тыс. кв. км). При снижении плотности сельского населения за те же годы (с 55,87 чел/га — до 42,6 чел/га) площадь под жилыми строениями на душу населения в деревне увеличилась со 193 кв. м до 229 кв. м, а земля под пустующими жилищами крестьян составила примерно 10%—15% всей земли на строительные цели в деревне³⁴. По оценкам, сегодня земли на строительные цели в деревне в 5 раз больше, чем на те же цели в городе (в подушевом расчёте — в 3,8 раза больше)³⁵.

Министерство государственных земельных ресурсов принимает ряд мер по усилению защиты пашни и системы управления землей для строительных целей в деревне. Серией законодательных актов Госсовета КНР (1993, 1999 и 2004 гг.) государство категорически запрещает все виды нелегальных действий с землей в деревне, включая продажу или сдачу в аренду землю под жилые строения горожанам и строительство ими дач, а также регистрацию уже построенных дач; спекуляцию с землей на черном рынке, замену реквизиций на аренду и пр.

Стремясь сберечь пахотный клин страны и стимулировать более рациональное использование земли в волостях и поселках при урбанизации и строительстве новой деревни, Госсовет принял в 2004 г. новые жесткие меры защиты пахотной земли (документ № 28), представленные двумя важнейшими направлениями.

Во-первых, выдвинуто требование *«увязывать приращение земли для строительных целей в городе с сокращением земли для строительных целей в деревне»* при обязательном условии сохранения неизменной *«красной черты» пашни страны*³⁶ (1,88 млрд му, или 120 млн га).

Во-вторых, поставлена задача создать прочный пахотный потенциал страны за счет наиболее продуктивных и уже освоенных пахотных земель, как основы обеспечения продовольственной безопасности Китая, организовав их в систему *«основных сельскохозяйственных полей»*. *«Положения о защите основных сельскохозяйственных полей»*, разработанные Госсоветом, вступили в силу еще в 1999 г. По этому документу, в систему основных сельскохозяйственных полей вошли пахотные земли в зонах товарного производства основных видов сельхозпродукции, высокоурожайные земли (т.н. *«поля стабильных и высоких урожаев»*), экспериментальные поля (зоны) внедрения современных технологий.

В 2010 г. вышло *«Уведомление об усилении и совершенствовании работы по выделению бессрочных основных полей»*, обязавшее все уровни административных властей в плановом порядке создавать систему *«основных полей»*, ибо в условиях ускоренной урбанизации именно *«основные поля»* первыми оказались под угрозой реквизиции. С выде-

лением категории *"основного сельскохозяйственного поля"* государство фактически взяло под свою защиту основной потенциал пашни страны: никто не имеет права произвольно занимать эту землю или изменять ее назначение. Площадь основных сельскохозяйственных полей в каждом административном районе должна быть доведена до 80%—90% общей площади сельскохозяйственных угодий. Превращение *"основного поля"* в строительную площадку недопустимо без согласия Госсовета КНР.

«Баланс» пахотных ресурсов поддерживается через *"увязку"* расхода и пополнения пашни («сколько взяли земли, столько верните»): реквизируемую пашню компенсируют аналогичной по площади землей, полученной при рекультивации или «вторичном освоении»; возмещение оформляется через *"обмен квот"*³⁷. *"Увязка"* реализуется, как правило, в рамках программы строительства новой деревни или стратегии интеграции города и деревни и проходит через два этапа.

Первый этап — переселение крестьян в новые современные жилые строения (обычно в два-три этажа уплотненной застройки в поселках городского типа или поселениях центральной деревни); за этим следуют снос прежнего жилья, выравнивание территории бывшей деревни, землеустроительные работы, рекультивация земли и превращение ее в пашню (но качество этой новой пашни зачастую не отвечает критериям продуктивности *"основных сельскохозяйственных полей"*).

Второй этап: вновь приращенная пашня идет на возмещение сельскохозяйственной земли, предназначенной после реквизиции для строительства нового жилья или другого городского строительства. Далее начинается новый раунд реквизиции с компенсацией пашни (путем обмена квот) и нового жилищного строительства.

Правительство в лице Министерства государственных земельных ресурсов КНР готовит, утверждает и спускает вниз ежегодный общенациональный план использования земли под городское строительство (включая нормы реквизиции сельскохозяйственной земли) для каждой провинции. Наряду с этим, с 2004–2005 гг. министерство стало в порядке эксперимента передавать отдельным провинциям еще и дополнительные плановые квоты реквизиции земли с компенсацией пашни в рамках политики *"увязки"*. В 2005–2006 гг. эксперимент охватывал город Тяньцзинь, провинции Чжэцзян, Цзянсу, Аньхой, Шаньдун, а в 2008 г. — уже 24 провинции (согласно этим планам, в 2006 г. Тяньцзиню выделили 9 районов для реквизиции пашни с квотой на возмещение в размере 828 га, пров. Цзянсу — 75 районов с квотой на 1008 га, пров. Шаньдун — 66 районов с квотой на 17 828 га, пров. Хубэй — 16 районов с квотой на 563 га, Сычуани — 17 районов с квотой на 797 га, всего на 4924 га)³⁸. Провинции спускают планы ниже — в уезды и поселки. Каждый утвержденный для эксперимента район уездные и поселковые власти делят на две части: *"участок старой деревни"* и *"участок нового строительства"*, далее идет наработка квот и обмен ими и новый раунд реквизиции пашни под новое строительство.

К работе подключают комитет жителей деревни, который с местными ганьбу, обеспечивает наиболее сложную часть работы — объявляет крестьянам о реквизиции земли на основе плана из центра, организует подписание соглашений крестьян с властями *"об обмене земли под прежним домом на новое жилье"*. Он же утверждает порядок распределения жилья и организует выселение, переселение и вселение крестьян в новое жилье³⁹.

Для организации политики *"увязки"* местные власти создают свои фондовые компании, которые мобилизуют средства и финансируют все работы. Средства обеспечиваются за счет все тех же *"земельных финансов"*. В процессе *"зачета квот"* местным властям, как правило, удается выделить часть новой пашни на нужды *"земельных финансов"*. Важно лишь одно: чтобы в итоге размер пашни в районе оставался сбалансированным за счет изменения соотношения между количеством земли для строительных целей в городе (доля растет) и в деревне (доля сокращается).

Инструкция определяет порядок «обмена квот» или «увязки» на основе принципа «учета всего количества земли в целом, закрытого функционирования, периодического контроля, своевременного возмещения». Весь процесс должен занимать не более 3-х лет. Единицей осуществления политики «увязки» избрана территория, как правило, внутри уезда, волости или поселка. "Участок нового строительства" и "участок старой деревни" должны находиться внутри одного города, уезда — без права выхода за пределы уезда.

Эксперимент по «увязке» предполагает "закрытый характер действий", т.е. ограниченные масштабы реквизиции в рамках плана. Но в условиях острого дефицита земельных ресурсов и финансовых средств практика "увязки квот" и компенсации пашни быстро получила широкое распространение. По признанию китайских ученых, при ее реализации Министерство государственных резервов земли подчас *«было не в состоянии строго контролировать действия мест»*⁴⁰. Из восточных прибрежных провинций эксперимент с "увязкой квот" "как искры пожара", распространился на центральный и западный регионы. Фактически речь идет о расширении масштабов урбанизации до деревни, т.е. процесс принимает характер сельской, поселковой урбанизации.

Госссовет КНР за короткий срок издал ряд установлений, запрещающих произвольное расширение рамок этой политики и превышение квот компенсации, но остановить этот процесс сложно. По оценке китайских ученых, политика реквизиции затрагивала по состоянию на 2006 г от 10 до 20% сельской земли в КНР.⁴¹, причем, как правило, это были лучшие сельскохозяйственные земли, преимущественно "основные поля", расположенные на равнинах в пригородах. По данным 2011 г., *"на просторах всей страны поднялась волна разрушений жилья крестьян и слияния их деревень. Это невиданное явление в истории Китая"* (из статьи упомянутого ученого-аграрника Чэнь Ивэня)⁴².

Местные власти путем такого «упорядочения земли» в деревне смогли за последние 2–3 гг. не только удержать *«красную черту»* размеров пахотного клина страны (120 млн га), но и обеспечить необходимые потребности в земле на городское строительство, а также выгадать часть земли для пополнения *«земельного капитала»*. Именно этим последним обстоятельством, по мнению китайских ученых, объясняется чрезмерная активность местных властей в строительстве новых жилых поселений для крестьян (впреки тому, что приоритетом *Программы строительства новой деревни* названы модернизация земледелия и смена модели развития, т.е. переход к современному сельскому хозяйству).

Основной эффект при обмене "квот" для компенсации пашни достигается через экономию на нормативах при строительстве: за счет уплотненной перепланировки жилья для крестьян путем урезания норм отвода земли под жилье. Т.е. на новую деревню переносят городские нормативы жилищного строительства, которые, естественно, меньше сельских. В результате, на строительстве новой деревни в 300 домов можно по новым нормам сэкономить до 1/3 земли⁴³. Это наблюдается всюду, где есть условия и возможности такого строительства. В условиях новой политики «увязки» такая «экономия» в погоне за сверхприбылью принимает подчас крайние формы, когда у крестьян не остается клочка земли под грядки или садик, не говоря уже о месте для хранения сельхозорудий, для содержания домашней птицы или скота. Экономия идет, как правило, даже не на десятки процентов, а в разы. Вот несколько примеров:

- в провинции Хайнань, согласно новым нормам отвода земли под жилые строения в деревне, размер участка под жильем из расчета на одну семью не должен превышать 175 кв. м; в результате строительство новой деревни в одном из пригородов позволяет сэкономить почти 815 тыс га, а «земельный резерв» при этом возрос втрое⁴⁴.

- в провинции Хэбэй в 2010 г. объявили план: за 3 года «преобразовать» 7500 деревень, чтобы увеличить площадь земли для строительных целей на 33 тыс. га⁴⁵.

— в уезде Циншуй, пров. Шаньдун при «вторичном освоении» 262 объектов было рекультивировано 501 га земли, прирост пашни составил 455,9 га, прирост земли для строительства новых поселений крестьян — 9,5 га, сэкономлено 446 га; при этом снесено, переселено и «преобразовано» 10 200 дворов, разрушено 800 тыс. кв. м жилья, построено 250 тыс. кв.м нового жилья, размещено 4500 дворов (семей)⁴⁶.

Т.е., на одну семью (двор) в Циншуйе пришлось по 55,5 кв. м жилой площади, а после распределения земельного ресурса на плановые цели, еще осталось 35,6 га, которые, вероятно, пополнили *"земельные финансы"* для бюджета уездного правительства. Отсюда видно, сколь ограничены возможности сбережения пашни и сколь велики разрушения в деревне ради изъятия земли. По подсчетам ученых, ежедневно в стране таким образом исчезает до 70 деревень⁴⁷. *«В мирное время столь большие масштабы разрушения и переселения, как в китайской деревне, являются невиданными в истории любой страны»* — так оценил политику «увязки» один зарубежный ученый в беседе с Чэнь Ивэнем⁴⁸.

Ускоренная реквизиция земли (особенно, в ее новом варианте) непосредственно затрагивает правовую сторону имущества крестьянского двора — *земли под жильем и самого жилого дома*. Земля под жилыми строениями обычно включает в себя приусадебный участок семьи. До создания первичных кооперативов (начало 1950-х гг.) земля под жилым домом и само жилье были частной собственностью крестьян. На начальном этапе народных коммун земля под жильем и само жилье оставались в собственности крестьян; лишь в 1962 г. земля под жильем названа собственностью производственной бригады, а позднее — собственностью коллективной хозяйственной организации. Однако по сей день крестьяне считают землю под жилыми строениями своей собственностью. И хотя формально под приусадебный участок отводится только три десятых всего участка, он обычно достигает одного му (1/15 га)⁴⁹. Отъем земли под жилыми строениями в деревне фактически лишает крестьян дополнительного источника существования (за счет огорода), а в пригородных районах — важного источника доходов от сдачи жилья.

Последние акты по земельному законодательству лишь подтверждают, что крестьяне располагают только правом пользования коллективной землей под своими жилыми строениями, которое не может быть введено в рыночный оборот или сдано под залог. Имея право собственности на жилое строение, крестьянин вправе сдать его в аренду или продать, но только членам своей коллективной организации или деревни (при этом теряя право получения нового участка под жилое строительство). Однако, как показывает практика, ни один банк не желает принимать в залог жилой дом крестьянина без права на залог земельного участка под ним. Иначе говоря, крестьянину практически невозможно реализовать ни право собственности на главное свое имущество — дом, ни право пользования землей под ним. Крестьяне, уехавшие в поисках работы, прибывают в город без средств для покупки или аренды жилья, оставив свое имущество в деревне нереализованным.

В процессе «урегулирования» сельской земли на строительные цели отсутствует возможность адекватного правового решения проблемы земли под жильем и имущественного права крестьян. Земельное законодательство на этот счет нечетко и неполно. Китайские ученые видят выход в реформировании системы реквизиции земли, в совершенствовании и либерализации имущественного права крестьян на землю. Но оно может быть реализовано лишь при наличии открытого рынка земли под жилыми строениями.

За дом, разрушенный в ходе *"упорядочения"* земли, семье крестьянина дают жилье в новостройке городского типа. Размеры его неодинаковы в разных районах: под Пекином переселенным крестьянам обеспечивается 180 кв. м. на семью (двор), в пров. Хайнань — 175 кв. м., а в упомянутом уезде Циншуй — лишь 55,5 кв. м.

Новое жилье имеет все основные удобства, и его строительство местные власти называют проектами *"Спокойная жизнь"*. Но кроме четырех стен нового жилья городского типа у крестьянина не остается ничего. Его семейное хозяйство исчезло. К тому же

для большинства крестьян возникла проблема непосильных коммунальных расходов в новых современных жилищных условиях из-за резко возросшей себестоимости городских коммунальных услуг. Отношение крестьян к новому жилью таково: *"Мы согласны, но не удовлетворены"* — за 5 лет работы не набрать денег на оплату нового жилья⁵⁰. Хотя с крестьянами «подписывают соглашение», по которому они согласны на *"обмен своего дома и права пользования землей под домом за новое жилье"*⁵¹, однако многие новые жилые строения остаются пустыми, крестьяне вынуждены уходить в город в поисках заработка. Судя по китайским источникам, решение о переселении принимается в соответствии с планом использования земли, спускаемым свыше, т.е. фактически является обязательным и осуществляется, как правило, в административном порядке. В районах, где прошла новая форма реквизиции, за крестьянином, несомненно, сохраняется право хозяйствования на коллективной земле на основе подряда, хотя теперь ему предстоит работать дальше от дома на новом поле.

Фактически, идет ускоренный процесс *раскрестьянивания*, разрушения всего сельского уклада жизни крестьян без изменения способа производства. Как подчеркивает Чэнь Ивэнь: *"Земля для китайской деревни — это не только самый важный производственный фактор, но все еще стержень системы экономики и общественной организации. При реформировании земельной системы в деревне надо учитывать не только повышение эффективности использования факторов, но и основную стабильность структуры социальной организации на селе. Это — неперемнное условие продвижения модернизации Китая"*⁵². Ученый-аграрник У Цзисюэ считает: *"После того как огромные массы крестьян искусственно переведены из рассредоточенного к централизованному образу жизни, — особенно поселение их по этажам, — социальной организации и культурным традициям китайской деревни трудно избежать угрозы исчезновения"*⁵³.

Если смотреть на политику «увязки» по результатам поставленной цели, то эта политика оказалась эффективной, — рассуждает Лю Шоун, *"однако, если Министерство государственных земельных ресурсов замысливало ее для выполнения задачи «двух обеспечений» — паши и развития, то местные власти тонко использовали эту политику для продвижения урбанизации, уничтожающей деревню"*⁵⁴.

Политика реквизиции земли в нарушение имущественных прав крестьян вызвала серьезное сопротивление селян. Резко возросло количество крестьянских жалоб в суды по земельному вопросу. В 2010 г. китайское общество столкнулось с серией протестных выступлений, вызванных массовым разрушением жилья, сносом деревень, принудительным переселением. Масштабы протестов нарастают. Если прежде они имели место, в основном, в восточных прибрежных провинциях, то в последнее время распространились на многие районы центрального и западного регионов, вдали от города; при этом в ряде случаев имели место такие крайние драматические формы протеста, как самосожжение⁵⁵. Новым моментом выступлений крестьян становится участие их родственников, приезжающих для поддержки из города (торговцы, деятели культуры и даже чиновники); протесты крестьян получили широкий резонанс в городе благодаря интернету. Земельная проблема стала одной из главных *"горячих точек социального кризиса Китая"*⁵⁶, подчеркивает руководитель центра социальных проблем Института развития деревни АОН Китая Ю Цзяньжун. *«Массовые протесты нарастают... Становятся гласными драматические события, вызванные насильственным разрушением деревень и переселением крестьян... Протестные выступления крестьян, слившись в 2010 г., с забастовками и выступлениями рабочих-мигрантов на предприятиях городов восточного побережья, с выступлениями горожан в ряде провинций "в защиту справедливости", фактически означают, что Китай вступил в более сложный этап социального напряжения"*⁵⁷. Указывая, что сегодня в Китае стабильность носит "жесткий характер" (т.е., поддерживается посредством административного давления), этот эксперт считает необ-

ходимым последовательно вести системные и социальные реформы, чтобы перейти к "мягкой стабильности"⁵⁸.

Процесс капитализации земли в ходе урбанизации порождает серьезные противоречия не только между местной властью и крестьянами, но также между центром и местами. Центр должен думать, как обеспечить продовольственную безопасность населения всей страны, как сохранить внукам пашню, этот важнейший и крайне ограниченный и невосполнимый ресурс. Местные же власти, в первую очередь, стремятся к выполнению плана, в числе их главных задач — рост ВВП, рост финансово-налоговых поступлений и привлечение инвестиций. Они должны стимулировать рост экономики, иначе не решить проблему занятости, не обеспечить общественные услуги населению и социальную сферу в своем районе, наконец, не добиться успеха (т.е. признания своих заслуг). Поэтому местные чиновники активно изыскивают любые источники получения финансовых средств, применяя все возможные меры, обходные пути. *"Это — один из узлов трудного согласования соотношения интересов между центром и местными правительствами в земельном вопросе в деревне"*⁵⁹.

По нашему мнению, правильнее было бы говорить не о противоречиях центра и мест в данной сфере (хотя они, безусловно, есть, ибо места выполняют указания центра), а о том, что проводимая центром политика реквизиции земли вошла в определенной мере в противоречие с коренными интересами крестьянства, общества, что вынуждено признать и руководство. Но можно сказать и по-другому: хотя эта политика серьезно затрагивает экономические интересы крестьянства и деревни, эту высокую цену приходится платить за ускорение трансформации традиционного общества в современное.

Перспективы интеграции города и деревни и решения аграрной проблемы КНР

Говоря о глубинных причинах описанного выше обострения земельной проблемы в китайской деревне за два десятилетия, китайские ученые обращают внимание на следующее: все долгосрочные программы развития китайской деревни, как и страны в целом, сталкиваются с одной и той же проблемой: «где взять средства?». По мнению Чжан Сяошаня, коренная причина создавшегося в деревне положения: *«отклонения в распределении национального дохода страны, не получившие до сих пор кардинального решения»*. Право распределения финансов принадлежит верхам, а реализация государственных планов — низам. На базовом уровне оба эти права не стыкуются, места должны делать массу дел, а денег нет⁶⁰ (по китайским данным, на местные правительства (волостей и уездов) приходилось около 70% финансового «бремени» расходов по выполнению государственных планов, тогда как их финансовые доходы составляли 20,7% всех финансовых доходов государства. Снимая большую часть ответственности с местных властей за проведение политики усиленной реквизиции земли в деревне, ученый вменяет им в вину злоупотребление своим положением и практически полное исключение крестьян из процесса распределения прибыли от "введения в оборот" их земли. Крестьяне практически ничего не получают от этой прибыли. И, вероятнее всего, не получают. Правительство, как бы обращаясь к крестьянам, рассуждает так: *"Мы уже выдали вам возмещение. Вы уже въехали в новые дома фактически бесплатно. Этот чистый прирост дохода от земли к вам уже не имеет никакого отношения"*. А он, этот доход, велик. И его при справедливом распределении хватило бы и деревне, и сельскому хозяйству, считает ученый.

Иначе говоря, специфика в распределении национального дохода в Китае состоит в остром дефиците финансовых ресурсов на местах из-за недополучения необходимых средств из центрального бюджета, положенных на выполнение государственных планов. Эта "специфика", по большому счету, является неотъемлемой частью двухоснов-

ной структуры экономики и общества, ставящей деревню и город в неравное положение. Но в более резкой форме она проявилась со времени финансово-налоговой реформы 1994 г., в результате которой произошло серьезное перераспределение налоговых потоков в пользу центра. Дефицит финансовых средств на местах был далее усугублен отменой в 2006 г. сельскохозяйственного налога и многочисленных выплат с крестьян, которые оставались последним источником средств на местах. Но выход местными органами был скоро найден: новым источником средств стала капитализация сельскохозяйственных, а потом и остальных земель в деревне, по сей день позволяющая обеспечивать низкую себестоимость урбанизации и индустриализации и развивать экономику на местах.

Говоря о перспективах стратегии интеграции города и деревни в условиях ускоренной урбанизации и индустриализации, китайские ученые связывают их с необходимостью глубоких системных реформ — прежде всего, земельной системы и системы прописки, способных обеспечить законное имущественное право крестьян на землю и, соответственно, изменить ситуацию с распределением ресурсов и доходов от земли с учетом интересов крестьян и задач модернизации сельского хозяйства.

Насколько реальны такие глубокие системные реформы в нынешних условиях? Ответ наш таков: ровно настолько, насколько они совместимы с ускоренными темпами урбанизации. А темпы останутся высокими. Поскольку и сегодня вопрос "где взять ресурсы и средства на урбанизацию" (как и на все другие общенациональные программы модернизации) стоит достаточно остро, то ожидать глубоких системных реформ трудно.

Китайским ученым и, несомненно, руководству хорошо известны основные проблемы земельной системы в деревне: фиктивный характер субъекта имущественного права на землю, нечеткость правовых отношений, несовершенство системы обращения земли, отсутствие эффективной системной защиты прав крестьян на землю и пр.⁶¹. Поиски инноваций в реформировании земельной системы, имущественного права крестьян на землю идут давно, но прогресса пока нет. Ибо, с одной стороны, землю с низкой себестоимостью использования нужно применить для ускоренной индустриализации и урбанизации; с другой стороны — следует предотвращать трудно признаваемые социальные противоречия, возникшие из-за произвольной узурпации права крестьян на землю⁶². При этом налицо серьезные теоретические и правовые трудности в продвижении реформы земельной системы.

Основную теоретическую трудность представляет собой, как мы могли убедиться выше, ограниченность имущественного права крестьян на землю при переходе китайской деревни к системе семейного подряда. Руководство КНР, большинство ученых усматривают в коллективной собственности на землю в деревне единственно приемлемый вариант и важную социальную гарантию крестьянам в конкретных социально-экономических условиях китайской деревни (таких как низкий уровень развития производительных сил, низкие доходы крестьян и пр.) *при переходе к рыночной системе*. Иначе говоря, сохранение коллективной собственности на землю продиктовано желанием *«не допустить, чтобы игра рыночных сил повлекла противоречия в распределении ресурсов, нарушение принципа социальной справедливости»* (т.е., воспрепятствовать концентрации земли в руках меньшинства, обезземеливанию и люмпенизации значительной части крестьянства, обострению социальной напряженности, дестабилизации общества и, в конечном счете, утрате перспектив решения проблем продовольственной безопасности страны).

Реформирование земельной системы при переходе к семейному подряду не могло переступить барьера коллективной собственности. Чтобы поднять экономическую эффективность использования земли, здесь предпочли разделить содержание имущественного права (право собственности на коллективную землю было передано коллективной хозяйственной организации, а права *пользования* землей получения доходов, размещения ресурсов передали крестьянам). Но такое ограниченное имущественное право крестьян на землю

оказалось чревато системными сложностями, сдерживающими реформирование земельной системы в деревне. Суть правовых трудностей — в серьезном отставании обновения земельного законодательства от практики реформы земельных отношений.⁶³

Решение этого противоречия может идти лишь путем постоянного болезненного урегулирования соотношения интересов разных сторон. По мнению Чжан Сяошаня, *"в течение ближайших 20–30 лет формы и практика распределения земельного капитала в китайской деревне в очень большой степени будут так или иначе определять перспективы согласованного развития города и деревни"*⁶⁴. Этот процесс реструктуризации ресурсов тесно связан с урегулированием и перераспределением экономических интересов между разными секторами, сферами, группами и слоями общества, что неизбежно вызывает напряжение и сопротивление отдельных групп интересов. Поэтому, единственное и главное, что остается делать в этом процессе — это "защитить право собственности на землю коллектива территориальной общины деревни, вещное право крестьян на прибыль от земли, находящейся в коллективной собственности", и таким образом добиться здорового развития экономики и социальной сферы города и деревни. Другими словами, предстоящие реформы (особенно, касающиеся системы реквизиции земли, земельной системы) могут носить лишь компромиссный характер, идя на определенное дозированное послабление в пользу деревни: достаточное, чтобы снять социальное напряжение и обрести стабильность, столь необходимую в условиях исторического перехода от традиционного к современному обществу. Но никакие реформы не отменяют существующую практику получения "земельных финансов" (официально именуемую как *"введение земли в оборот"*), приносящую огромные доходы, и политику увязки реквизиции пашни с ее компенсацией, ибо других путей получения земельных и финансовых ресурсов для урбанизации и всех программ модернизации деревни и городского строительства, как главной составной части урбанизации, не существует. Такова реальность.

Это нашло подтверждение в отчетном докладе премьера Госсовета КНР Вэнь Цзябао на 5-й сессии ВСНП 11-го созыва (март 2012 г.), где, в частности сказано: *"всемерно продвигать освоение и упорядочение земли в деревне, а конкретно — создавать в крупных масштабах высококлассную пашню, дающую урожаи и в засуху, и при наводнениях, ускорять создание в стране новых зернопроизводящих мощностей в размере 50 млн тонн"*⁶⁵. В докладе также указано, что *"доходы от передачи права на землепользование" следует перенаправить, главным образом, на освоение сельхозугодий, ирригацию и инфраструктуру деревни, при обеспечении ее получения в полном объеме и использования по назначению"*⁶⁶. При этом подтверждено законное право крестьян на распределение коллективных доходов", как часть имущественного права (наряду с правом на подрядное возделывание земли и правом пользования земельным участком под жилым строением)"⁶⁷. Поставлена задача уже в 2012 г. углубить земельную реформу и, соответственно, реформу системы реквизиции земли. Выдвинуто требование разработать и обнародовать *"Положение о компенсации за реквизицию коллективной земли в деревне"*.

Чуть раньше, на всекитайском совещании по сельскому хозяйству (конец декабря 2011 г.) Вэнь Цзябао сделал важное заявление: *"Строительство деревни должно сохранять особенности деревни, благоприятные для производства и жизни крестьян, обеспечить сад-огород и природу и хорошую окружающую среду, недопустимо переносить жилой микрорайон поселка городского типа к деревне, заставляя крестьян селиться в городских квартирах. Надо длительное время тянуть до деревни ключевые звенья государственного капитального строительства"*⁶⁸. В отчетном докладе эта мысль повторяется в теоретическом ключе: *"Следует подчеркнуть, что урбанизация не может заменить строительство новой деревни, и не должна уничтожать деревню. Нельзя методы городского строительства так просто в комплексе использовать при строительстве деревни..."*⁶⁹.

В принципе реформа системы реквизиции должна решить ряд наиболее вопиющих противоречий, не отменяя суть самой реквизиции, а лишь введя этот процесс в более цивилизованные, «правовые» рамки. Именно так ставился вопрос в решениях 3-го пленума ЦК КПК 17-го созыва (2008 г.) по ускорению реформы системы реквизиции земли, обеспечению имущественного права крестьян⁷⁰:

1) ускорить создание механизма, позволяющего крестьянам в большей мере получать на законном основании доходы от приращения стоимости земли при смене ее назначения;

2) отделить понятие "*общественного характера*" использования земли для строительных целей — от "*коммерческого*";

3) последовательно сокращать рамки реквизиции, совершенствовать механизм возмещения;

4) при законной реквизиции исходить из принципа "*за одинаковую землю — одинаковую цену*";

5) своевременно выплачивать разумное возмещение коллективной хозяйственной организации и крестьянам;

6) по-настоящему решать проблемы крестьян, у которых реквизировали землю, — в плане занятости, жилья, социального страхования.

Все это дает основание рассчитывать на преодоление ныне существующих перегибов в практике урбанизации и строительства новой деревни, на обеспечение большей защиты имущественных прав и интересов крестьян.

Но земельная проблема, будучи ключевой, — не единственная из обострившихся в ходе урбанизации, ее обратной стороной является т.н. "*проблема прописки*", т.е. устройства в городе более 200 млн рабочих-мигрантов из деревни, а фактически проблема урбанизации населения, субъектом которой они являются. Эта сложнейшая и крайне острая проблема, несомненно, требует отдельного исследования. Без ее решения сложно говорить об успешном продвижении урбанизации, стратегии согласованного развития и интеграции города и деревни, как и о достижении состояния гармоничного общества и уровня "*сяокан*".

Китайская деревня, аграрная сфера, крестьянство, несомненно, переживают крайне сложный и решающий период своей судьбы. Они сегодня — в эпицентре острого трансформационного кризиса, связанного с процессом исторического перехода от традиционного к современному типу общества, с процессом смены модели экономического и социального развития. Процессы эти идут в крайне сжатом, ускоренном темпе, когда порождаемые трансформацией проблемы и противоречия сгруппировались на коротком промежутке времени в несколько десятилетий (в других странах на это ушли столетия). Как в годы первых пятилеток китайская деревня служила главным источником мобилизации ресурсов для индустриализации страны, так и сегодня она снова играет аналогичную роль в экономическом возвышении Китая, обеспечивая модернизацию страны дешевой рабочей силой и дешевой землей, накоплениями и продовольствием. Китайское крестьянство в прямом и переносном смыслах оказалось одновременно и «под колесами истории» и творцом истории.

Власти начали строить новую китайскую деревню с изменения образа жизни крестьян. Чтобы деревня сохранилась и поднималась, надо еще сменить и способ производства. Согласно программам экономического и социального развития деревни, которые реализуются и могут дать ощутимые результаты уже к 2020 г. (модернизация сельского хозяйства, строительство новой деревни, интеграция города и деревни), переход к новому способу производства должен идти полным ходом. В Китае привыкли выполнять намеченные планы. Ближайшее десятилетие покажет, осуществим ли такой «прорыв».

1. Чжунго чжунчанци фачжань ды чжунъяо взньти, 2006–2020 [Основные проблемы среднесрочного и долгосрочного развития Китая, 2006–2020]. Пекин, 2005. С. 192–213.
2. Подробно см.: Аграрная проблема Китая. М., 2009. С. 13–35.
3. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.29105.
4. Чжунго нунцунь цзинцзи Люйпишу 2010–2012. С. 49.
5. См. Например: Hu Angang. China and the World By 2030. (2012.03. 23. Moscow).
6. Нунье цзинцзи взньти. 2010. № 11. С. 4.
7. Чжунго гайгэбао. 2010. № 6. С. 9.
8. По оценке Ху Аньгана, уровень урбанизации в 2010 г. составил 49,7%, (в 2020 г.- достигнет 60%, в 2030 г. — 70%). China and the World By 2030.
9. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.32234.
10. Чжунго гайгэ. 2010. № 6. С. 11.
11. Там же.
12. Там же. С. 12.
13. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.31120.
14. Чжунго нунцунь яньцзю баогао. 2004. Пекин, 2005. С. 381.
15. Чжунго нунцунь чжэнцэ баогао тяоча [Доклад-обследование аграрной политики Китая]. Шанхай, 2008. С. 196–197.
16. Чжунго нунцунь яньцзю баогао. 2004. С. 232.
17. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.26608.
18. Чжунго гайгэ. 2010. № 11. С. 64.
19. Цзинцзи тичжи гайгэ. 2010. № 2. С. 106.
20. Чжуансин чжунды нунцунь фачжань [Развитие деревни в ходе смены модели развития]. Пекин, 2009. С. 34.
21. Саньнун Чжунго. 2011. № 15. С. 1.
22. Цзинцзи цзунхэн. 2008. № 1. С. 60.
23. Чжунго нунцунь яньцзю баогао. 2004. С. 381.
24. Саньнун Чжунго. 2011. № 14. С. 35.
25. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.31230.
26. Чжунго гайгэ. 2005. № 7. С. 25.
27. Там же.
28. Чжунго нунцунь чжэнцэ баогао тяоча... С. 194, 224.
29. Цзинцзи тичжи гайгэ. 2010. № 4. С. 91.
30. Там же.
31. Чжунго нунцунь гайгэ юй фачжань гайлунь [Реформа в китайской деревне и концепция развития] / Гл. ред Чжан Сяошань. Пекин, 2010. С. 55.
32. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.26274.
33. Нунье цзинцзи взньти. 2011. № 4. С. 5.
34. Чжунго гайгэ. 2011. № 6. С. 83.
35. Там же.
36. Чжунго гайгэ. 2011. № 6. С. 82–83.
37. Нунье цзинцзи яньцзю. 2011. № 1. С. 17.
38. Чжунго гайгэ. 2011. № 6. С. 85.
39. Там же.
40. Там же.
41. Чжунго нунцунь чжэнцэ баогао тяоча... С. 173.
42. Саньнун Чжунго. 2011. № 15. С. 9.
43. Чжунго нунцунь чжэнцэ баогао тяоча... С. 231.
44. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.29275.
45. Чжунго гайгэ. 2011. № 6. С. 85.
46. Там же.
47. Цюаньцюхуа юй синь нунцунь цзяньшэ [Глобализация и строительство новой деревни]. Пекин, 2007. С. 21.
48. Саньнун Чжунго. 2011. № 15. С. 9.
49. Чжунго нунцунь чжэнцэ баогао тяоча... С. 232.
50. Саньнун Чжунго. 2011. № 15. С. 10.

51. Чжунго гайгэ. 2011. № 6. С. 84.
52. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.31224.
53. Саньнун Чжунго. 2011. № 15. С. 35.
54. Чжунго гайгэ. 2011. № 6. С. 85.
55. Там же. 2011. № 1. С. 140.
56. Там же.
57. Там же. 141.
58. Там же.
59. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.31120.
60. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.31997.
61. Чжунго нунцунь цзинцзи. 2011. № 4. С. 6.
62. Там же.
63. Многочисленные правовые ограничения зачастую расцениваются в Китае как главный сдерживающий фактор продвижения реформ (См: Чжунго нунцунь цзинцзи. 2011. №4. С. 6-7).
64. http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id.31120.
65. http://gov.cn/zwgk/20122-03/27/content_2100951.htm.
66. Там же.
67. Там же.
68. Нунминь жибао. 2012. 17 янв.
69. Там же.
70. Жэньминь жибао. 2008. 20 окт.