

BESCHOUWING

Terugkerende dilemma's bij China's transitie

De vertraging van het groeitempo van de Chinese economie weer spiegelt structurele veranderingen en zal zich naar verwachting nog blijven voortzetten. Als we kijken naar welke factoren van institutionele en beleidsmatige aard daarbij een rol spelen, blijken ze niet allemaal nieuw te zijn.

ARIE KUYVENHOVEN
Emeritus hoogleraar aan Wageningen University & Research en gast-hoogleraar aan de Nanjing Agricultural University, China

Na ruim drie decennia van snelle economische ontwikkeling in China is de inkomensgroei gedaald naar zes procent per jaar. Deze terugval weerspiegelt structurele veranderingen in de Chinese economie. Het relatieve belang van een sterk op de uitvoer gerichte industrie neemt af, en nieuwe groei-impulsen ontstaan door een verschuiving naar hoogwaardige consumptiegoederen en een snelle ontwikkeling van de moderne dienstensector. Deze activiteiten zijn sterker op de binnenlandse markt gericht en kennen een geringere productiviteitsgroei. Ook wordt China minder afhankelijk van het buitenland (figuur 1).

Het tempo waarin deze transitie plaatsvindt, is ongekend en roept de nodige vragen op, ook onder Chinese economen en beleidsmakers. Kan een voortgaande groei-vertraging worden vermeden? En is een evenwichtige groei van de verschillende onderdelen van de economie mogelijk zonder hervorming van huidige instituties? In dit artikel worden vijf institutionele en beleidsmatige dilemma's besproken die bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van China.

Dilemma 1: Landbouw en rurale ontwikkeling

Sinds de hervormingen van de Chinese landbouw in de vorige eeuw bedraagt de jaarlijkse groei van het inkomen in de agrarische sector rond de 4 procent. De jaarlijkse bevolkingsgroei is in die periode gedaald van 1,5 procent tot minder dan 0,5 procent. Voor de meeste voedselproducten is China dan ook zelfvoorzienend. Door de sterke inkomensgroei kennen weinig huishoudens een gebrek aan voedsel en is het aantal Chinezen dat onder de armoedegrens leeft van 600 miljoen tot 50 miljoen gedaald (Lin, 2012). Ook is een doelmatiger gewas-samenstelling gestimuleerd, doordat afnemende nominale prijsbescherming boeren dwingt productiekeuzes te maken op basis van wereldmarktprijzen (figuur 2).

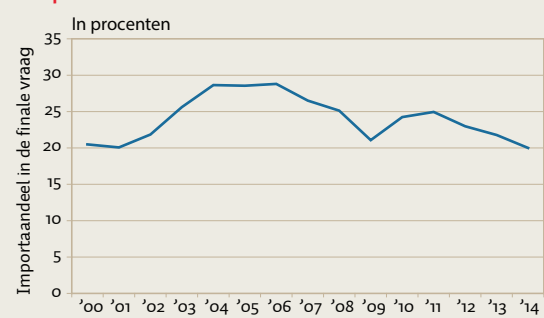
Dit is een verkorte versie. Het volledige artikel gaat ook in op de achterliggende oorzaken en gevolgen van de hier besproken dilemma's. Het is te vinden via: www.esb.nu/chinas-dilemmas.

Het inkomensniveau in de landbouw is laag: 37 procent van de beroepsbevolking verdient daar 9 procent van het nationaal inkomen. Na 2000 heeft de Chinese overheid een aantal maatregelen doorgevoerd ter ondersteuning van de landbouw middels onderzoek en grootschalige subsidies. De subsidies zijn controversieel en bereiken vooral hen die grondgebruik uitgeven in plaats van de bewerkers zelf.

Lin (2012) en vooral Fan et al. (2004) hebben meerdere malen gewezen op de sterke inkomenseffecten van rurale publieke investeringen in vervoer, elektriciteit en agrarisch

Importintensiteit China

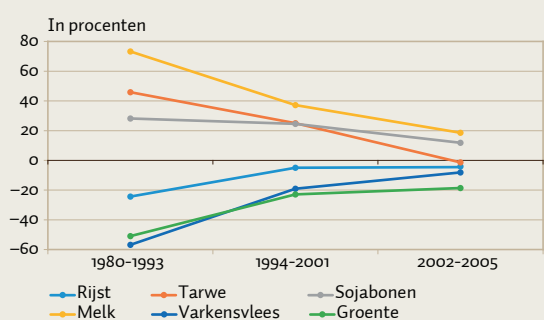
FIGUUR 1



Bron: Timmer et al. (2016)

Afwijking van wereldmarktprijs

FIGUUR 2



Bron: Huang (2014)

onderzoek als stimulans voor rurale activiteiten. Het rendement van deze publieke investeringen overtreft niet zelden dat in de urbane gebieden, wat zou kunnen wijzen op onderinvestering op het platteland. Gevoegd bij de milieudruk en hogere arbeidskosten in de steden is het daarom wenselijk om publieke middelen richting het platteland te verschuiven.

Om verdere groei in de landbouw te realiseren, zijn extra maatregelen nodig om de bedrijfsomvang te vergroten en de bestaanszekerheid van gesaneerde boeren veilig te stellen. Om de concurrentie met de steden aan te kunnen, is er daarnaast een goed functionerend ruraal systeem van logistiek, kredietvoorziening en verzekering nodig.

Dilemma 2: Milieukwaliteit

De luchtvervuiling door uitstoot van fijnstof en kooldioxide is sinds de eeuwwisseling sterk toegenomen en brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Opvallend genoeg zijn er de laatste jaren grote stappen voorwaarts gezet. Zo heeft China zich verplicht om in 2020 ten minste twintig procent van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen te halen, zijn er bovengrenzen aan het energieverbruik gesteld en zijn er markten voor verhandelbare emissierechten ingevoerd.

Anders ligt dat bij de aanpak van water- en luchtvervuiling in de landbouw en door (veelal verouderde) overheidsbedrijven. Vooral in het van oudsher droge noorden dreigt toenemende waterschaarste bij afnemende kwaliteit. Naast verkwistend watergebruik in de landbouw speelt daar dat duizenden petrochemische fabrieken langs de Gele Rivier ertoe bijdragen dat een derde van het rivierwater ongeschikt is voor de landbouw.

Verbetering van het waterbeheer vergt nieuwe instituties, zoals de invoering van watergebruiksrechten, gebruiksbepalingen, en het opzetten van gebruikersorganisaties. Meer marktgerichte hervormingen als verhandelbare waterrechten – met prijszetting – lijken nog het beste te werken, al is er daarbij grote twijfel of de voordelen niet bij de lokale overheden in plaats van bij de boeren terecht komen.

Bij verdere intensivering van de landbouw zal de huidige milieuvuiling en aantasting van natuurlijke hulpbronnen verder gaan klemmen (Qu et al., 2011). Er is sprake van overmatig kunstmest- en pesticidengebruik, dat in combinatie met lage gewasopnames de lucht- en (grond)waterkwaliteit ernstig bedreigt.

Dilemma 3: Verblijfsregistratiesysteem en arbeidsmarkt

Met de ontwikkeling van de Chinese landbouw en het platteland zijn een tweetal instituties nauw verbonden: het *hukou*-systeem (kader 1) van verblijfsregistratie en het systeem van grondgebruik.

Het hukou-systeem blokkeert de sociale mobiliteit in rurale gebieden en fragmenteert de stedelijke arbeidsmarkt via de verschillen in opleiding, en dus in kansen op goed werk. Daarbij verliezen migrerende plattelanders hun grondgebruikstitel, waardoor zij moeilijk toegang tot krediet hebben en een startkapitaal in de stad ontberen.

Sinds 2010 experimenteert de overheid met lokale hervormingen, maar tot nu toe zonder veel succes. De steden verzetten zich sterk tegen rurale migratie met meer rechten, bevreesd als zij zijn dat dit de arbeidskosten in industrie en bouw verhoogt. Daarnaast brengt gezinshereniging hoge sociale kosten met zich mee omdat talloze voorzieningen moeten worden uitgebreid. Het hukou-systeem is daarmee tot een institutie geworden die ongelijke kansen schept, sociale mobiliteit blokkeert en marktverstoring werkt.

Dilemma 4: Grondmarkten en rent-inkomens

Het systeem van grondgebruik hangt nauw samen met de eigendomsverhoudingen in China, dat geen particulier grondbezit kent. De rurale gemeenschappen bieden land voor stedelijk gebruik aan, en projectontwikkelaars vragen stedelijk land. Aanbod en vraag zijn echter geheel gescheiden kanalen, waarbij de lokale urbane overheid als intermediair optreedt die zonder prijssignalen haar eigen belangen nastreeft: als monopsonist bij rurale en als monopolist bij urbane grondtransacties (Wen en Xiong, 2014).

Omdat de plattelandscollectieven het systeem van gebruiksrechten in handen hebben, komen modernere, grotere agrarische bedrijven moeizaam tot stand, ontwikkelt zich ook geen goed ruraal bankwezen en vertrekken ondernemende mensen toch naar de steden. Het gevolg is dat de landbouw structureel verzwakt.

Ook heeft het systeem tot aanzienlijke spanningen geleid bij de verandering van het grondgebruik. Door de sturende positie van stedelijke overheden en rurale collectieven is er in feite geen sprake van een functionerende grondmarkt, en worden bestemmingswijzigingen en transacties louter administratief bepaald. Het ontbreken van signaalwerking uit de markt geeft ook problemen bij de vaststelling van toekomstig landgebruik, met als gevolg leegstand in het duurdere woningsegment en een gebrek aan sociale woningbouw.

Daarnaast hebben functionarissen en projectontwikkelaars betrekkelijk vrij spel. Grond kan goedkoop worden verkregen en zonder marktinformatie is compensatie lastig vast te stellen. Percelen kunnen daarna lucratief worden uitgegeven. Niet alleen vormt deze gang van zaken een belangrijke bron van inkomsten voor lokale overheden, ook wordt zo omvangrijke corruptie in de hand gewerkt.

Het hukou-systeem

KADER 1

Chinezen hebben een vaste en vrijwel onveranderlijke verblijfsregistratie, waardoor migratie binnen China vanwege verlies van rechten problematisch uitwerkt en vaak economische achterstanden continueert.

Het systeem van verblijfsregistratie gaat terug tot 1958 toen Chinezen werden geclassificeerd als rurale of urbane ingezetenen, afhankelijk van de geregistreerde woonplaats van de moeder. Aan een *hukou* waren rechten gekoppeld die voorzagen in het eerste levensonderhoud, onderwijs, gezondheidszorg, en in de steden ook in huisvesting. Daarnaast gaf het systeem de overheid de mogelijkheid om de arbeidsmigratie van het platteland naar de steden te reguleren ter voor-

coming van sloppenvorming.

Na de hervormingen van 1978 mochten arbeidskrachten van het platteland in vrijere mate, al dan niet tijdelijk, naar de steden migreren, maar met verlies van hukou-rechten zoals toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. De rurale uittocht van arbeidsmigranten betekende in de praktijk dat ouders naar elders wegtrokken om tegen lage lonen te werken, waarbij zij de opvoeding van kinderen doorgaans aan grootouders overlieten in een omgeving met pover onderwijs en matige gezondheidszorg, als die al betaalbaar was. Naar schatting zestig miljoen kinderen groeien onder deze omstandigheden op (Wen en Xiong, 2014).

De gevolgen van dit systeem zijn verstrekkend. Lokale overheden incasseren door hun monopoliepositie winsten die vooral ten koste van rurale collectieven en grondgebruikers gaan. Deze urbane rent-inkomsten financieren stedelijke infrastructuur en sociale programma's, maar door het hukou-systeem hebben rurale migranten hier nauwelijks toegang toe.

Dilemma 5: Groeiende inkomensongelijkheid

China was ooit een egalitaire samenleving, maar in de steden is de ongelijkheid gestegen als gevolg van het groeiend reservoir aan goedkope arbeid door de toevloed van rurale migranten, de opkomst van een ondernemende klasse in een zwak gereguleerd systeem dat kansen schiep voor *rent-seeking* en favoritisme, en door de stijging van 'grijs' inkomen uit corruptie. Van de nationale ongelijkheid moet het leeuwendeel echter worden toegeschreven aan inkomensverschillen tussen stad en het platteland (zie ook Rougour, p. 64–65, in deze *ESB*), regionale verschillen ten gunste van kustprovincies (Fan et al., 2011) en groeiende vermogensongelijkheid (Knight, 2014).

Inkomensongelijkheid scoort hoog op de lijst van grieven die Chinezen hebben en is een aanhoudende bron van zorg voor de centrale overheid. Ofschoon in China een half miljard mensen aan de absolute armoede zijn ontsnapt, beschouwen evenveel Chinezen zich heden ten dage als *diaosi*, verliezers zonder voorrechten, in een proces dat anderen welvaart heeft gebracht (Islam, 2014). Hun ontevredenheid is groeiende, vooral onder de rurale hukou-houders in de steden. Deze ongelijkheid is uniek in de confuciaanse cultuur: in Japan, Taiwan noch Zuid-Korea (die recent geen hukou-systeem of collectieve grondeigendom kenden) zijn inkomensverschillen ooit zo hoog geweest.

De overheid heeft de laatste jaren de nodige maatregelen getroffen. Vanaf 2005 zijn in de landbouw belastingen afgeschaft, subsidies ingevoerd, en ondersteuningsprogramma's ontwikkeld. Daarnaast is de rurale infrastructuur uitgebreid, wordt voor onderwijs op het platteland geen schoolgeld meer geheven en is er een minimum-inkomenssysteem ingevoerd dat ruim 100 miljoen Chinezen bereikt.

CONCLUDERENDE OVERWEGINGEN

Onder vooraanstaande Chinese economen en beleidsmakers zijn de hier besproken dilemma's maar al te zeer bekend. Erkenning van de noodzaak tot hervormingen wil echter nog niet zeggen dat deze snel ter hand worden genomen. Daarbij spelen twee overwegingen een belangrijke rol. Ten eerste hebben de ervaringen in Oost-Europa, maar vooral in de deels uiteengevallen Sovjet-Unie, de Chinese autoriteiten kopschuw gemaakt voor snelle aanpassingen. In plaats daarvan geeft men de voorkeur aan een tweesporenbeleid

waarbij hervormingen geleidelijk en niet tegelijk worden doorgevoerd. Dat dit tot ingewikkelde second-best situaties leidt, wordt beschouwd als de prijs die men betaalt ter voorkoming van economische wanorde (Lin, 2012).

Tussen Chinese economen en beleidsmakers, van wie velen in de VS zijn opgeleid, heerst dan ook al jarenlang een discussie over het tempo en de omvang van economische hervormingen. Zij die de beperkingen van overheidsingrijpen benadrukken, zien marktgerichte hervormingen – die snel ondoelmatigheid en ongelijkheid verminderen – als onvermijdelijk. Anderen, met meer oog voor marktbeperkingen, pleiten voor een structurele aanpak die hoge transactiekosten vermijdt en meer blijvende resultaten belooft, maar die op korte termijn de ondoelmatigheid en ongelijkheid minder terugdringt. De laatste positie houdt duidelijk meer rekening met politieke realiteiten en kiest waar nodig voor een tweesporenbeleid.

Een tweede belangrijke overweging is het proces van politieke besluitvorming en uitvoering. Eerder werd geconstateerd dat de in het huidige economische systeem ontstane deelbelangen niet alleen maatschappelijke belangengroepen betreffen, maar ook functionarissen die op verschillende niveaus en in verschillende regio's opereren. Met productiegroei als belangrijk prestatie criterium zal op decentraal niveau veelal anders tegen de hiervoor geschetste dilemma's worden aangekeken dan in de centrale beleidskringen in Peking.

Al waren er op het 18e partijcongres van 2013 hervormingen aangekondigd en deels ingezet, president Xi Jinping heeft ervoor gekozen om in zijn eerste ambtstermijn de nadruk te leggen op de corruptiebestrijding en sanering in het leger. Nu zijn macht op het onlangs gehouden partijcongres is vergroot, schept dit wellicht ruimte om op lagere niveaus vertrouwenspersonen te benoemen zonder wie de uitvoering van deze hervormingen ondenkbaar is.

LITERATUUR

- Fan, S., R. Kanbur en X. Zhang (2011) China's regional disparities: experience and policy. *Review of Development Finance*, 1(1), 47–56.
- Huang, J. (2014) *China's food security and policy*. Research Paper Center for Chinese Agricultural Policy. Peking: Chinese Academy of Sciences.
- Islam, N. (2014) Will inequality lead China into the middle income trap? *Frontiers of Economics in China*, 9(3), 398–437.
- Knight, J. (2014) Inequality in China: an overview. *The World Bank Research Observer*, 29(1), 1–19.
- Lin, J.L. (2012) *Demystifying the Chinese economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Qu, F., A. Kuyvenhoven, X. Shi en N. Heerink (2011) Sustainable natural resource use in rural China: Recent trends and policies. *China Economic Review*, 22(4), 444–460.
- Timmer, M., B. Los, R. Stehrer en G. de Vries (2016) An anatomy of the global trade slowdown based on the WIOD 2016 release. GGDC Research Memorandum, 162. Rijksuniversiteit Groningen.
- Wen, G.J. en J. Xiong (2014) The hukou and land tenure systems as two middle income traps: the case of modern China. *Frontiers of Economics in China*, 9(3), 438–459.

In het kort

- ▶ De vertraging van het groeitempo van de Chinese economie noopt tot hervormingen.
- ▶ Het hukou-systeem blokkeert sociale mobiliteit en fragmenteert de arbeidsmarkt.
- ▶ Onder Chinese economen bestaat verdeeldheid over beste manier om de uitdagingen het hoofd te bieden.