

ÇİN HALK CUMHURİYETİ'NDE TOPRAK YÖNETİMİ

Prof. Dr. Seriyse Sezen

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü



Özet

Makale, Çin Halk Cumhuriyeti'nde sosyalizmden kapitalizme doğru radikal yön değişikliğinin toprak rejimine yansımalarını incelemektedir. Toprağın günümüzdeki mülkiyet ve yönetim rejiminin ana hatlarının verilmesinin ardından, sosyalist dönemdeki kırsal üretim biçimi ile toprak rejimi üzerinde durulmaktadır. İzleyen bölümde, sosyalist ekonomik sistemden kopuşun kırsal ve kentsel topraklar üzerindeki etkileri incelenmektedir. Son olarak, toprak rejimindeki değişimin yarattığı toplumsal sorunlar tartışılmaktadır.

Çin Halk Cumhuriyeti'nde kamu mülkiyeti biçimsel olarak korunmakla birlikte toprak metalaştırılmıştır. Süreç, 1970'lerin sonunda, kırsal üretimden sorumlu birim olarak komünün yerine ailenin ikame edilmesiyle başlamıştır. Günümüzde, ikili piyasa ilişkileri çerçevesinde kiralama veya devir sözleşmeleriyle kullanım hakkı özelleştirilmekte, toprak ve üzerindeki taşınmazlar piyasada alım-satıma konu olmaktadır. Çin Komünist Partisi halen biçimsel kamu mülkiyeti yoluyla kapitalist mülkiyet ilişkilerini denetlemektedir. Ancak makalede varılan sonuç, günümüzdeki uygulamaların uzun erimde özel toprak mülkiyetine geçişin deneme süreçleri olduğudur.

Anahtar Sözcükler: Çin Halk Cumhuriyeti, toprak mülkiyeti, toprak reformu, aile sorumluluk sistemi, toprağın özelleştirilmesi.

Land Administration in the People's Republic of China

Abstract

The People's Republic of China (PRC) has been in a transition process from socialism to capitalism for roughly three decades. This article examines the impact of this transition on its land regime. It explores, first, main characteristics of present land ownership and management regime. Thereafter, it explains the rural production system and land regime in the socialist era. The effects of the dissolution of socialist economic system on rural and urban land are examined in the following section. Finally, social problems and challenges deriving from the change in land regime are discussed.

Although public ownership of land is formally maintained in PRC, land is now a commodity and has a price in the market. This process was launched at the end of 1970s via the substitution of the household for the commune as the responsible rural production unit. Today land use right is privatized either by lease or transfer agreements in a dual market structure and, both land and properties built on it are sold and purchased in these markets. It is asserted that China Communist Party is still controlling all private ownership transactions in this field via abandonment of *de jure* public ownership. However, it seems that current practices could be considered as preliminaries to a possible *de jure* public ownership in the long term.

Keywords: The People's Republic of China, land ownership, land reform, household responsibility system, privatisation of land.

Çin Halk Cumhuriyeti'nde Toprak Yönetimi*

Giriş

Toprak reformu, 1990'lı yıllarda sosyalizmden kapitalizme geçen ülkelerde yaygın bir uygulamadır. Kapitalizme hızla yönelen Sovyetler Birliği ile Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reformların özelliği toprağın özelleştirilmesidir¹ (Chen ve Davis, 1998: 123). Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde 1990-2000 yılları arasında 145 milyon hektarı aşkın toprak özel mülkiyete geçmiştir. Toprağın el değiştirmesinin bölgedeki birçok ülkede yarattığı sonuçlar; tarım ürünlerinin düşmesinin yanı sıra, kırsal işsizliğin ve yoksulluğun artması ve kırsal kamu hizmetlerinin önemli ölçüde gerilemesidir (Dudwick vd., 2007: 1-2).

Çin Halk Cumhuriyeti (ÇHC) kapitalizme geçişte eski sosyalist rejimlerden farklı bir yol izlemiştir. Çin Komünist Partisi'nin iktidar tekelinin korunduğu ülkede, 1970'lerin sonundan itibaren merkezi planlama aşamalı olarak terk edilmiş ve 1990'ların başında "sosyalist piyasa ekonomisi" olarak adlandırılan bir ekonomik rejim resmen benimsenmiştir. Komünist parti eliyle "kapitalizme kontrollü geçiş" olarak tanımlanabilecek bu rejim Hinton'a göre (1998: 160), "kapitalist yöntemlerle sosyalizmin kurulması iddiası ile sosyalizmin kullanılarak kapitalizmin kurulması"dır. Üretim ve birikim rejimindeki değişimden, temel üretim araçlarından olan toprağın mülkiyet yapısının etkilenmemesi olanaksızdır. Nitekim, 1980'lerden itibaren toprak

*17-18 Aralık 2009 tarihleri arasında Ankara'da yapılan, "Toprak Mülkiyeti Sempozyumu"nda sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

¹Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerinde sosyalist dönemdeki mülkiyet rejimi ve sosyalizm sonrası bu rejimdeki dönüşümler için bkz. (Marcuse, 1996).

reformu ÇHC'nin gündemindedir. Reformun özelliği, biçimsel olarak kamu mülkiyetinin korunması, ama toprağın kullanım hakkının özelleştirilmesidir.

ÇHC'deki sosyalizmden kapitalizme doğru köklü yön değişikliğinin toprak rejimine yansımalarını konu alan bu makalede, toprak rejimindeki değişimlerin süreçleri ve sonuçlarının incelenerek, bu değişimin kısa ve uzun vadedeki sonuçlarının tartışılması amaçlanmaktadır. Makalenin temel savı; toprağın, ülkenin son yıllardaki ekonomik büyümesinde yaşamsal bir role sahip olduğu, ama ekonomik büyümenin aynı zamanda ülkedeki tarım topraklarını ciddi oranda tehdit ettiği. Bu durum, nüfusun büyük çoğunluğunun hâlâ kırsal kesimde yaşadığı ÇHC'de ciddi toplumsal ve ekonomik sorunlar da doğurmaktadır. Bir diğer sav da, günümüzdeki uygulamaların uzun vadede özel toprak mülkiyetine geçiş deneme süreçleri olduğudur.

Dört bölümden oluşan makalede önce toprağın günümüzdeki mülkiyet ve yönetim rejiminin ana hatları verilmektedir. Ardından, sosyalist dönemdeki kırsal üretim biçimi ile toprak rejimi üzerinde durulmaktadır. Üçüncü bölümde ülkenin ekonomik rejimindeki değişimler ile bu değişimlerin kentsel ve kırsal toprak rejimindeki yansımaları incelenmektedir. Son olarak, toprak rejimindeki değişikliklerin yarattığı toplumsal sorunlar tartışılmaktadır.

1. Toprak Mülkiyeti ve Yönetimi

9,6 milyon km²'lik bir yüzölçümüne sahip Çin Halk Cumhuriyeti'nin ekilebilir alanları dünya ortalamasının yarısından daha azdır; toprağın ancak %14'ü ekilebilir alanlardır. Dünyanın en kalabalık ülkesi olan ÇHC'de, 1949 yılında 542 milyon olan nüfus 2007 yılında 1,3 milyara ulaşmıştır. 1950'li yıllerin başında nüfusun yaklaşık %90'ı kırsal kesimde yaşamaktaydı. 1950'lerden günümüze kadar kır nüfusu kent nüfusu lehine azalmakla birlikte 2007 yılında nüfusun %55,1'i, yaklaşık 700 milyon kişi hâlâ kırsal alanda yaşamaktadır (NBSC, 2009). 2008 yılında toplam işgücünün yaklaşık %40'ı tarım sektöründe istihdam edilmektedir (OECD, 2010: 8).

1970'lerin sonundan itibaren, merkezi planlamayı aşamalı olarak terk eden ve kontrollü bir piyasa ekonomisi uygulayan ÇHC "kendine özgü" bir büyüme modeli benimsemiştir. Bu modelin dayandığı temellerden biri toprak üzerindeki kamu mülkiyetinin korunmasıdır. Toprak üzerindeki kamu mülkiyeti, biçimsel olarak iki türdür; mülkiyetin tüm halka ait olduğu devlet toprakları (*quanmin suoyou*) ve mülkiyetin belirli bir topluluğa ait olduğu kolektif topraklar (*jiti suoyou*). Kentsel toprakların mülkiyeti halk adına devletindir ve merkezi yönetimin (yürütme organı olan Devlet Konseyinin) kontrolindedir. Yasaların devlet mülkiyetine bıraktığı bölümler dışında kalan kırsal toprakların mülkiyeti ise kolektiflere aittir. Kolektif mülkiyetteki toprakları ise ilgili yerel yönetimler yönetmektedir.

1986 yılında çıkarılan ve 1988 ile 2004 yıllarında değiştirilen Toprak Yönetimi Yasası, toprağı kullanım amaçlarına göre üç kümede sınıflandırmaktadır:

- 1) *Tarım toprağı*: Tarımsal üretim için kullanılan topraklar (ekilen topraklar, orman alanları, meralar, sulama ve su rezervi alanları dahil).
- 2) *İmara açılmış toprak*: Kentlerde ve kırsal alanlarda konut, her türlü kamu binası, işletme, turistik ve askeri tesis yapımı için kullanılan, yapılanmaya açık topraklar.
- 3) *Kullanılmayan topraklar*: Tarım ve yapı için kullanılmayan topraklar.

Devlet, toprağın amacına göre sınıflandırmasını planlamak ve bu plana göre kullanılmasını denetlemekle görevlidir. Günümüzde toprak ve doğal kaynakların yönetimi, Toprak ve Kaynaklar Bakanlığındadır. Bu bakanlık, 1998 yılında bakanlıkların yeniden yapılandırılması sonucunda, Jeoloji ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Toprak Dairesi, Devlet Okyanus Dairesi ile Devlet Araştırma (*Surveying*) ve Haritalama Ofisinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Toprağın, maden ve deniz kaynaklarının planlanması, yönetimi, korunması ve rasyonel kullanımı bu bakanlığın sorumluluğundadır. Devlet Okyanus Dairesi ile Devlet Araştırma ve Haritalama Dairesi, bakanlığın bağlı kuruluşlarıdır.

ÇHC günümüzde birçok alanda sosyalizmden uzaklaşmakla birlikte, toprak üzerindeki “sosyalist kamu mülkiyeti”ni biçimsel olarak korumuştur. Ancak Anayasada 1988 yılında yapılan değişiklik ile toprağın kullanım hakkının devrine izin verilmiştir. 2007 yılında yürürlüğe giren Mülkiyet Yasası ile de özel mülkler güvenceye alınmıştır. Toprak mülkiyetindeki değişimlere, bu değişimin kentsel-kırsal nüfus ve ülke ekonomisindeki yarattığı sonuçlara geçmeden önce devrim sonrasında uygulanan toprak rejiminin ana hatları üzerinde durulmalıdır. Böylesine bir girişim, yeni rejimin neyi değiştirdiğini görmek açısından da gereklidir.

2. Sosyalist Dönemde Toprak Mülkiyeti

Sosyalist dönemde kamu mülkiyetinde olan toprak bir meta değildir; dolayısıyla bir toprak piyasası ya da toprağın fiyatlandırılması söz konusu değildir.

2. 1. Kırsal Topraklar

ÇHC 1949 yılında kurulduğunda, nüfus ve ekonomik üretim açısından kırsal kesim önemli bir yer tutmaktaydı. 1952 yılında tarım sektörünün istihdam içindeki oranı %82,5, GSMH içindeki oranı %59,7’dir (Maddison, 2007: 70).

Ulusal ekonomi içindeki geniş payı nedeniyle sanayileşme için gerekli sermaye birikiminin oluşturulması tarım sektöründen beklenmiştir. Ancak o dönemde, çok geniş bir kırsal nüfusa karşın tarımsal üretimin ana özelliği dağınık ve otarşik olmasıdır. 1 milyar *mu*² (yaklaşık 67 milyon ha) tarım toprağı 110 milyon çiftçi ailesi tarafından işleniyordu ve ailelerin ürettiğı artık değer çok sınırlıydı (Xiwen, 2000: 206). Ekilen toprakların %30'u, kırsal nüfusun %4'ünün elinde toplanmıştı (Meisner, 1986: 103).

Sosyalist rejim, toprağın kolektif mülkiyete geçirilmesinde üç aşamalı bir süreç izlemiştir. Birinci aşamada, “feodal sömürüye dayalı toprak mülkiyeti”ni yok etmek amacıyla Tarım Reformu Yasası 1950 yılında yürürlüğe koyulmuştur. 1950-1952 yılları arasında ülke çapında yapılan toprak reformu ile toprak sahiplerinin toprakları ve mülkleri kamulaştırılmış; 700 milyon *mu* toprak 300 milyon yoksul ve topraksız çiftçiye dağıtılmıştır³ (Li, 2008: 27; Hsü, 1990: 653). Ancak özel mülkiyet uzun süre devam etmemiş ve 1953 yılında kolektif mülkiyete doğru yeni adımlar atılmıştır. Önce, altı veya daha fazla ailenin kendi özel çiftliklerini işlemede birbirlerine yardım etmelerine dayanan “karşılıklı yardım grupları” kurulmuştur. Bu gruplar başlangıçta geçici olarak, ekim ve hasat zamanı bir araya gelirken, bu toplu çalışma giderek sürekli hale gelmiştir. İkinci aşamada, karşılıklı yardım grupları “yarı-sosyalist” veya temel tarım üreticileri kooperatiflerine dönüştürülmüştür. Bu sistemde toprağın özel mülkiyeti korunmakta, ama ortak işlenen topraktan elde edilen hasat, emeklerinin ve topraklarının miktarına göre ailelere bölünmekteydi. Üçüncü aşamada ise bu kooperatifler, özel mülkiyetin kaldırıldığı ve herkesin “emeğine göre kazandığı” gelişmiş kooperatiflere dönüştürülmüştür (Meisner, 1986: 141-142). Bu örgütlenmeler arasındaki temel fark mülkiyet yapısındadır. Yardım grupları ve temel tarım üreticileri kooperatifleri, küçük toprak parsellerinin özel mülkiyetine dayanmaktaydı. Gelişmiş kooperatiflerde ise, üyelerin işlediğı topraklar ile kooperatiflerin gereksindiğı tüm üretim araçları kolektif mülkiyettir. Gelişmiş kooperatifler ortak emeğe, ortak işlemeye, üretim araçlarının kolektif mülkiyetine ve tek bir muhasebe sistemine dayanmaktaydı (Xiwen, 2000: 200). 1956 yılı sonuna kadar tüm çiftçi ailelerinin %96'sı üretici kooperatiflerinin üyesi olmuştur. 1957 yılında her biri ortalama 160 aileden oluşan 760.000-800.000 civarında kooperatif çiftlikleri kurulmuştur (Hsü, 1990: 653).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine girildiğı 1958 yılında, bir yandan kırsal üretimi artırmak, diğer yandan da sanayi, tarım, ticaret, eğitim ve

²Çin ölçü birimi. 1 *mu* = 1/15 hektar.

³Hinton'a göre (1998:148), bedelsiz yapılan 20 milyar ABD Doları tutarındaki bu müsadere, dünya tarihindeki en kapsamlı müsadere dir.

askeri işleri tek bir yönetsel birim altında toplamak amacıyla komün sistemine geçilmiştir. 1958 yılı aynı zamanda, tarım ve sanayinin ancak birlikte ve birbirini besleyerek kalkınacağı düşüncesine dayanan ve büyük sulama projelerinin yapımını içeren (Han, 2009: 21) Büyük İleri Adım'ın başlatıldığı yıldır. Komünler bu siyasanın kırsal örgütlenmeye yansımalarıdır. ÇKP, komünleri, sosyalist kolektif mülkiyetten sosyalist halk mülkiyetine ve sosyalizmden komünizme geçiş süreci olarak kabul ediyordu (Kirby, 1960'dan aktaran Buss, 1962: 145). Yeni sistemde, yaklaşık 750.000 kooperatif komünler içinde birleştirilmiş ve toprağın hisselerle bölünmesine son verilerek mülkiyet komünlere bırakılmıştır. Tarımsal işgücü ise geniş projelere göre yeniden örgütlenmiştir. 1958 yılının sonuna kadar, ülke düzeyindeki çiftçi ailelerinin %90'ını oluşturan 112 bin çiftçi ailesinin bulunduğu 23.384 halk komünü kurulmuştur. Her komün yaklaşık 5.000 aileden oluşmaktaydı. Başlangıçta komünlerin tek bir muhasebe birimine sahip olması, mali bağımsızlığı olmayan kooperatiflerin ise yalnızca birer üretim birimi olmaları öngörülmüştür. Ancak komünlerin kurulmasını izleyen iki yıl içinde tarımsal üretimdeki önemli azalma rejimi yeni arayışa yöneltmiş ve 1962 yılında komünler üç düzeyden oluşan bir sisteme dönüştürülmüştür (Xiwen, 2000: 201-204; Li, 2008: 28). 1980'lere kadar devam eden yeni sistemde, komünler üretim tugaylarına (köylere), üretim tugayları da üretim takımlarına bölünmüştür.

Nüfusu 10.000-80.000 arasında olan komünler, 10 ilâ 30 arasında üretim tugayından oluşmaktaydı. Nüfusu 1.000-2.000 arasında değişen üretim tugayları ise 10 ilâ 20 arasında üretim takımından oluşmaktaydı. 20 ilâ 40 arasında aileden oluşan üretim takımlarının nüfusu ise 100-200 arasındaydı.

Bu sistemde ailelere yalnızca günlük gereksinimlerini karşılamak için küçük parsellerde üretim yapma olanağı verilmekteydi (Zhou, 2000: 72). İşbirliği esasına dayanan komün sisteminde her birimin sorumluluğu farklıydı. Üretim takımları tarım işgücünün örgütlenmesinden, tugaylar küçük dükkânlar ve ilkokullardan sorumluydu. Temel kırsal yönetsel birimler olarak komünlerin sorumluluk alanına ise büyük ölçekli toprakların ıslah projeleri, hastaneler, küçük işletmeler, ortaokullar ve sosyal yardımlaşma konuları girmektedir. Merkezi planlamaya, kolektif mülkiyete, büyük ölçekli üretime, birleşik bir bölüşüm sistemine, ekonomik, toplumsal ve siyasal bütünleşmeye dayanan bu sistemde sağlık ve eğitim gibi temel hizmetler komünler tarafından sağlanmaktaydı. Nüfus hareketliliği ise resmi izine bağlıydı (Hartford, 1986: 32-33). Kırsal nüfusa yönelik sağlık hizmetlerini yaygınlaştırmak amacıyla çeşitli önlemler alınmıştı. Bunlardan biri de, komünlere bağlı olarak çalışan, kısa süreli uygulamalı tıp eğitiminden geçmiş ve *çıplak ayaklı doktorlar* olarak adlandırılan gezgin sağlık ekiplerince verilen birinci basamak sağlık hizmetleriydi. Komünlerce finanse edilen Ortak Sağlık Sistemi ise, "1978 yılında kır nüfusunun %90'ını kapsamaktaydı" (Yip ve Hsiao, 2008: 461).

2. 2. Kentsel Topraklar

Mülkiyeti halk adına merkezi yönetimde olan kentsel topraklar, sosyalist dönemde “yönetimsel tahsis” ile kullanılmaktaydı. Kullanım hakları, çalışma birimleri (*danwei*) olarak adlandırılan hükümet kuruluşlarına, askeri kuruluşlara ve işletmelere verilmişti. Ekonomik bir değeri olmayan toprağın alım-satımı ve transferi söz konusu olmadığı gibi kullanımına ilişkin bir süre de yoktu. Toprak merkezi planlama sisteminde, kullanıcılara göre parsellere bölünmüştü. Kullanıcılar devlete bir işgal ücreti veya tazminat ödememekle birlikte kentlerdeki kullanıcılar “yeniden iskan” ücreti ödemektedirler (Xie vd., 2002: 1377; Zhu, 2004: 1251; Walker ve Buck, 2007: 45). Arazi ıslahı ise ekonomik planlar çerçevesinde özel projelere dayalı olarak çalışma birimlerinde yapılmaktaydı (Logan, 2002: 13). Herkesin hakkı olan sosyal yardımlar olarak kabul edilen barınma, sağlık ve eğitim hizmetleri ise kentlerde çalışma birimlerinde karşılanmaktaydı. “Demir pirinç kasesi” olarak adlandırılan bu sistem, yaşam boyu iş güvencesine ve temel gereksinimlerin devletçe karşılanmasına dayanmaktaydı.

3. Sosyalist Ekonomik Rejimin Çözülüşünün Toprak Mülkiyetine Yansımaları

Çin Halk Cumhuriyeti, 1970'lerin sonundan itibaren, aşama aşama derinleştirilen bir yön değişikliği içine girmiştir. Günümüzde halen devam eden bu süreçte, siyasal rejim korunmakla birlikte üretim ve birikim rejimi sosyalizmden kapitalizme doğru dönüştürülmektedir. Rejimin meşruiyetinin ekonomik kalkınmaya dayandırıldığı bu dönemde, merkezi planlama yine “bir plan” dahilinde terkedilmiş, yabancı yatırımlara ve özel girişime izin verilmiş, kamu işletmeleri rekabete açılmış, yabancı sermayenin ülkeye girişi kolaylaştırılmış ve devletin makro düzeyde düzenleme ve denetim işlevleri ön plana çıkarılmıştır. Ülkenin 2001 yılında Dünya Ticaret Örgütüne tam üyeliğinden sonra liberal politikalar hemen her alanda daha da derinleştirilmiştir. Özel sektör görece olarak güçlenmekle birlikte, devlet ekonominin hâlâ en güçlü aktörüdür.⁴ Küresel ölçekteki 500 işletme arasında yer alan Çinli işletmelerin çoğunluğunda devlet payı en az %50'dir (Sezen, 2010: 18).

⁴OECD'ye göre, 2003 yılında GSMH'deki özel sektör payı %70'dir. Ancak, OECD'nin bu tahminin, çoğunluğu devletin sahipliğindeki tüzel kişiliği olan ortaklığa dayalı şirketlerin üretimini de içerdiğinden abartılı olduğu öne sürülmektedir (Huang, 2008: 276).

Kapitalizme yönelik toprağın mülkiyetini biçimsel olarak değiştirmemiştir. Ancak Çin aşama aşama özel mülkiyete doğru gidiş sürecindedir ve kentlerde özel mülkiyete fiilen de olsa geçilmiştir. Bu sürecin ve piyasa için üretimin ilk tohumlarının, komün sisteminin çözülmesiyle birlikte kırsal kesimde başlatıldığı kabul edilmektedir.

3. 1. Kırsal Topraklar: Komünlerin Çözülüşü ve Aile Halkı Sorumluluk Sistemi

Aralık 1978’de Anhui eyaletinin yoksul bir köyündeki 18 çiftçi, yoksulluğun zorlamasıyla, kendi aralarında gizli bir anlaşma yapmışlardır. Bu anlaşma, kolektif mülkiyete dayalı olarak ettikleri toprağın aralarında paylaşılmasına; her ailenin hükümete tahıl vergisini verdikten sonra elde ettiği ürün fazlasını satmasına veya değiş tokuş etmesine dayanmaktadır. Bu gizli uygulama açığa çıktığında, önce sessiz kalan merkezi yönetim daha sonra bu yöntemi ülke çapında resmen yaygınlaştırmıştır. Bu uygulamanın, doğrudan hükümetçe değil, gayri resmi olarak köylülerce başlatılmış olması nedeniyle Çin’de piyasa ekonomisinin başlangıcını çiftçilerin yaptığı kabul edilmektedir (Fishman, 2005: 47-48; Wu, 2005: 110-111). Çin kapitalizminin kırsal kökenini vurgulayan Li’ye göre (2008: 56-57) bunun nedenleri karmaşık olmakla birlikte, merkezi planlamanın kentlere göre kırsal kesimde daha zayıf olması da önemli bir etmendir.

Bu fiili uygulamanın yaygınlaşmasıyla, 1980’lerde komün sistemi kaldırılmış ve “aile -hane halkı- sorumluluk sistemi” olarak adlandırılan yeni bir üretim sistemine geçilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun mirî toprak rejimine⁵ benzeyen bu sistemde yine kolektif mülkiyette olan topraklar aile nüfusuna veya işgücüne göre parsellere ayrılmakta ve aileler, bu parselleri sözleşme ile uzun vadeli kiralamaktadırlar. Aileleri kırsal kesimde temel üretim birimi haline getiren (Oi, 1999: 21) bu sistemde ekimden hasata kadar tüm sürecin sorumluluğu çiftçilerdedir (Hu ve Dong, 2003: 40). Çiftçiler, ürettikleri üründen devlete düşük fiyatla satmak zorunda oldukları bölümün dışındaki kısmı piyasaya yüksek fiyatla satabilmektedirler. Mülkiyet yapısının değişmediği bu sistemde, sözleşmelerle yalnızca toprağın kullanım hakkı devredilmektedir. Kullanım hakkını alan köylüler toprağı satamamakta, ancak bu haklarını alt sözleşme ile başkasına devredebilmekte veya toprağı kiraya verebilmektedirler.⁶ Başlangıçta 15 yıl için yapılan sözleşmelerin süresi daha

⁵Çıplak mülkiyeti devlete ait olan mirî toprakların tasarruf hakkı bir bedel karşılığında köylülere devredilmekteydi. Ayrıntılar için bkz. (Düren, 1972; Barkan, 1940).

⁶Ayrıntılar için bkz. Kırsal Alanlarda Toprak Sözleşmesi Kanunu (NPC, 2009a).

sonra 30 yıla çıkarılmıştır. Topraklar, tarım, balıkçılık, hayvancılık ve ormancılık amaçlarıyla kullanılabilir. Sözleşmeler günümüzde, ekilebilir topraklar için 30, meralar için 30-50 yıl, orman arazileri için 30-70 yıl için yapılmaktadır. Süreyi ve her iki tarafın hak ve yükümlülüklerini belirleyen sözleşmelerde tarafların rızası ile değişiklikler yapılabilmektedir. Ancak bu değişiklikler sırasıyla, köy ve kasaba yönetimleri ile ilçedeki tarım dairesinin onayına sunulmak zorundadır.

Sözleşmeye dayalı aile sorumluluk sisteminin ana hatları böyle olmakla birlikte, sistem ülke genelinde farklı modellerde uygulanmaktadır. Örneğin, iki tarla sistemi olarak adlandırılan uygulamada, tarım toprağının üçte biri nüfusa göre dağıtılmakta ve aileler bu topraklarda kendi tüketimleri için üretim yapmaktadırlar. Kalan toprak ise ticari amaçlarla yine sözleşme ile bireylere veya ihaleyle başkalarına işletilmektedir (Hu ve Dong, 2003: 41-42; Chen ve Davis, 1998).

Tarım topraklarının dışında köylülerin ikameti için kullandıkları topraklar da yine uzun vadeli olarak köylülere tahsis edilmektedir. Bu topraklar üzerindeki her türlü tasarruf da izine tabiidir. Köylülere tarımsal uğraş için 121,7 milyon ha tarım arazisi; ikamet için de 12,3 milyon ha toprak tahsis edilmiştir (OECD, 2009: 154).

Anlaşmazlıkların Çözümü

Kırsal toprağın mülkiyeti ve kullanım hakkına ilişkin anlaşmazlıkların öncelikle taraflar arasında çözülmesi beklenmektedir. Tarafların anlaşamaması halinde, anlaşmazlık kurumlar arasında ise ilçe veya daha üst düzeydeki yönetimlerce, bireyler arası veya bireyler ile kurumlar arasındaki anlaşmazlıklar ise ilçe veya alt düzeydeki yönetimlerce çözülmektedir.⁷ Eğer taraflardan biri bu yönetimlerin verdiği kararı kabul etmezse, 30 gün içinde dava açabilmektedir.

Toprağın kullanımına ilişkin anlaşmazlıklar giderek artmaktadır. 2003-2008 yılları arasında ülke çapında 50.000'den fazla toprak anlaşmazlığı ortaya çıkmıştır. 1990'ların sonundan itibaren bazı köyler anlaşmazlıkları hakemler aracılığı ile çözmektedir. Tarım Bakanlığı 2004 yılında toprak anlaşmazlıklarında hakemlik sisteminin kullanılmasına ilişkin bir pilot proje başlatmıştır. Fakat genel düzenleyici bir yasanın olmaması çok sayıda farklı uygulamalara yol açmıştır. Bu amaçla, kırsal istikrarı ve toplumsal uyumu etkileyen çatışmaların giderilmesine yardımcı olmak üzere, 2009 yılında konuyu

⁷Çin Halk Cumhuriyeti'nin yönetim yapısı ve yönetim kademeleri için bkz. (Sezen, 2009: 171-199).

düzenleyen bir yasa çıkarılmıştır. 1 Ocak 2010'da yürürlüğe giren bu yasa, toprak anlaşmazlıklarının çözümünde uzlaştırma veya hakemlik sisteminin kullanım ilkelerini belirlemektedir. Buna göre bir anlaşmazlık halinde taraflar sorunu ya kendileri çözecekler ya da uzlaştırma için köy komitesine veya yerel yönetime başvurabileceklerdir. Bu yolların başarısız olması halinde taraflar, ya uzlaştırma için yerel komiteye başvuracaklar ya da davayı mahkemeye götürecekler. Yasa; yerel yönetimleri, kırsal toprak sözleşmelerine ilişkin anlaşmazlıklar için ilçe veya kent düzeyinde uzlaştırma komiteleri kurmakla görevlendirmektedir. Komiteler, hakemleri istihdam etmekten, anlaşmazlıkları çözmekten (*hearing*) ve uzlaştırma sürecini denetlemekten sorumludur. Kamulaştırmaya ilişkin anlaşmazlıklar bu komitelerin yetkisi dışındadır (NPC, 2009b).

3. 2. Kentsel Topraklar: Kullanım Hakkının Özelleştirilmesi

Kentsel toprakların kullanım haklarının özelleştirilmesine 1980'li yıllarda, yabancı yatırımların çekim merkezi olan kıyı kentlerinde başlanmıştır. Bu kentlerde kurulan özel ekonomik bölgeler, toprağın özelleştirildiği ilk mekanlardır. Daha sonra uygulamalar ülke çapında yaygınlaştırılmıştır. Kentsel toprağın özel kullanıma açılmasında ve giderek kullanım hakkının devredilmesinde, ülkenin ekonomik rejiminin dönüştürülmesinde olduğu gibi tedrici bir seyir izlenmiştir. Bu bağlamda kentsel toprağın, mülkiyeti devlette kalmak üzere özelleştirilmesi başlıca üç evreye bölünebilir (Xie vd., 2002: 1377-1379):

1) *Yabancı yatırımlar için toprak tahsisi (1984-1987)*: Ülkeye yabancı yatırımların girmeye başladığı bu dönemde, özel kullanıma tahsis edilen topraktan kullanım ücreti ve işgal vergisi alınmaya başlanmıştır. Yabancı yatırıma resmen izin veren 1979 tarihli Çin ve Yabancı Sermayeli Ortak Girişimler Yasası, ortak girişimlerden toprak kullanım ücretinin alınmasını düzenlemiştir. İlk kez 1982'de, Shenzhen'de yabancı yatırımcılardan ve daha sonra da yerli toprak kullanıcılarından kullanım ücreti tahsil edilmeye başlanmıştır. Uygulama 1984'ten sonra diğer kentlere yaygınlaştırılmıştır. 1987'de ise Ekilebilir Toprakların İşgal Vergisine ilişkin talimat yayınlanmıştır. Ekilebilir toprağın korunması amacıyla çıkarılan bu talimat uyarınca, yabancı yatırımcılar ile Hong-Kong, Macao ve Tayvan'dan gelen yatırımcılar hariç, ekilebilir alanları tarım dışı kullananlar vergi ödemekle yükümlü tutulmuştur.

2) *Toprağın mülkiyeti ile kullanım hakkının ayrılması (1988-1990)*: 1988'de, toprağın kullanım hakkının devrine olanak veren anayasa değişikliği yapılmıştır. Böylece, toprağın kullanım hakkı mülkiyetinden ayrılmış, kamu mülkiyetinde bir değişiklik olmaksızın kullanımın özelleştirilmesi sağlanmıştır.

Zaten belirli bölgelerde talimat ile yapılan özelleştirme uygulamaları böylece anayasal zemine kavuşmuştur. Aynı yıl çıkarılan Kentsel Toprak Kullanımı Vergisi Talimatı ile de toprak kullanım ücreti, toprak kullanım vergisi olarak değiştirilmiştir. Buna göre kentsel alanlar ile sanayi alanlarındaki kullanıcılar kullanım vergisi ödeyeceklerdir. Ancak yabancı yatırımcılar ile Hong Kong, Macao ve Tayvanlı yatırımcılar yine vergi yerine ücret ödeyeceklerdir. Hükümet, ordu ve kamu kuruluşları bu vergiden muaf tutulmuştur.

3) *Uygulamanın yaygınlaştırılması (1990 ve sonrası)*: Mayıs 1990'da Devlet Konseyi, kentsel toprakların kullanım haklarının devrine ilişkin bir talimat yayınlamıştır. Talimat, kullanım haklarının, özel anlaşma, açık artırma ve ihale ile devredilmesini düzenlemektedir. Kullanım hakkının devri, sonul mülkiyetin devri, mülkiyetin el değiştirmesi anlamına gelmemektedir. Ancak, kullanıcı, devlet ile yaptığı sözleşmede belirtilen süre boyunca toprağı kullanabilmektedir. Toprağın kullanım türüne göre değişen süreler, konutlar için 70, ticari ve turistik kullanımlar için 40, sanayi ve diğer kullanımlar için 50 yıldır. Kullanım hakkını devralan kişi ya da kurum, bu hakkını transfer edilebilmekte, toprağı alt sözleşme ile başkasına kiralayabilmekte veya ipotek (*mortgage*) olarak gösterilebilmektedir. Bu sürenin sonunda toprak ve üzerindeki mülk ilkece devlete geçmektedir. Ancak sözleşmenin, ücrette piyasa koşullarına uygun değişiklik yapılarak uzatılabilmesi olanaklıdır. Genellikle devlet, sözleşme süresi içinde toprağı müdahale etmemektedir.

1990 öncesinde daha çok yeni kentsel toprak arzının arttırılmasına yönelinmiştir. Kentsel araziler başlangıçta, özel ekonomik bölgeler (ÖEB) yoluyla arttırılmıştır. Yabancı yatırımları çekmek amacıyla 1970'lerin sonundan itibaren kurulan ve ayrıcalıklı ekonomik politikaların uygulandığı bu bölgeler kentlerin eteklerindeki araziler üzerinde kurulmuştur. Önce daha sınırlı araziler üzerinde kurulan bu bölgelerin sınırları zamanla genişletilmiştir. Bu tür genişleme daha çok, Şanghay ve Tianjin gibi, yabancı yatırımlara öncelikle açılan kıyı kentlerinde yaşanmış ve buraların çevresindeki topraklar kentsel toprağı dönüşürülmüştür. Örneğin, 1987-1999 yılları arasında 3.669 ha toprağın kiralandığı Shenzhen'de kentsel alan 58 km²'den 132,7 km²'ye genişlemiştir. Yükseklikleri ile yarışan gökdelenlerin egemen olduğu ve "Doğunun Manhattan"ı olarak adlandırılan (Li, 2003: 212) Şanghay'ın Pudong bölgesinde ise, 1988-2000 yılları arasında 10.224 ha toprak kiralanmıştır. Bu bölgede, 1993-2000 yılları arasında yeni inşaat için kullanılan toprak miktarı 26,3 milyon m²'dir (Zhu, 2004: 1252-1253). Başkent Pekin ise günümüzde çok katlı lüks konut inşaatı ile kuşatılmış durumdadır.

"Sosyalist piyasa ekonomisi" adı altında liberal reformlarının derinleştirilmesinin resmen kabul edildiği 1990 sonrasında ise, yönetsel tahsislere dayalı olarak kullanılan topraklara yönelinmiş ve ilk uygulamaları Hangzhou ve Chongqing kentlerinde denenmiştir. 1992'de yönetsel tahsise

dayalı toprakların kullanım haklarına ilişkin yönetmelikler çıkarılmıştır. Yönetmelikler, devlete prim ödeyerek, Yerel Toprak Yönetimi Bürosunun onayıyla bu toprakların kullanım hakkının transferini düzenlemektedir. Devlete ödenen prim daha çok semboliktir ve piyasa değerinin çok altındadır. 1994 yılında ise ilk kez Kentsel Emlak Yönetimi Kanunu çıkarılmıştır. Bu uygulamalar sonucunda yönetsel tahsis yoluyla kullanımı bırakılan toprak miktarı önemli ölçüde azalmıştır (Xie vd., 2002: 1379).

Günümüzde ikili bir toprak piyasası oluşmuştur: Toprağın piyasa değerinin altında yönetsel tahsisine dayanan, tek taraflı olarak devletçe kontrol edilen *birincil piyasa* ve pazarlık, ihale veya açık artırma ile piyasa değeri üzerinden kullanıcılara kiralanılan *ikincil piyasa*. İmar (ıslah) edilmemiş veya yeniden imara tabi topraklar birincil piyasada mübadele edilmektedir. Tamamen veya kısmen imardan geçmiş topraklar ise hem devlet ile kullanıcılar hem de kullanıcıların kendi arasında ikincil piyasalarda değiştirilmektedir. Tekrar kiraya vermek amacıyla daha çok toprağı kontrol etmek isteyenlere olanak tanıyan bu ikili sistem, toprağın kiralanmasında bir karaborsa oluşturmuştur. Fazla sınırlamalara tabi olmadığından oldukça kârlı olan yeniden kiralama, toprak spekülasyonunu da hızla yaygınlaştırmaktadır (Logan, 2002: 13; Zhou ve Logan, 2002: 141-142).

4. Toprak Rejimindeki Değişimin Sonuçları

4. 1. Kırsal Topraklar

Ekonomi Büyüyor, Tarım Toprakları Küçülüyor: Çin'in istikrarlı ve hızlı bir büyüme oranını sürdürmesini sağlayan son 30 yıldaki ekonomik büyüme politikası, kırsal toprakları ciddi bir tehdit altına sokmuştur. 1986-2005 yılları arasında yapılan inşaat sonucunda tarım toprakları toplam 17,7 milyon hektar azalmıştır. Tarım topraklarının yıllık kaybı %0,5'tir (*Beijing Review*, 2007: 20). Sanayi tesisleri yapımı için çiftçilerden her yıl yaklaşık 200.000 ha toprak alınmaktadır (NPC, 2008). Toprağın yasa dışı kullanımı temel sorunlardan biridir. 2006-2007 yılları arasında yasa dışı ele geçirilen toprak %67,6 oranında artarak 43.000 hektara ulaşmıştır (MLR, 2009). Toprağa bu yoğun saldırı, 1,3 milyar nüfuslu ülkenin kendi kendini besleme olanağını da tehdit etmektedir. Nüfusun beslenmesi için gerekli ekilebilir alanın 120 milyon hektar olduğu Çin'de, 2008 sonunda ekilebilir topraklar 125 milyon hektardır (Yuan, 2010).

Gerekli önlemlerin alınmaması halinde toprağa dayalı zenginleşme, Çin'i uzun vadede gıda açısından dışa bağımlı hale getirecektir.⁸

Tarım topraklarının azalmasında bir başka etmen “kamulaştırma”, toprağın kullanım hakkının sona erdirilmesidir. Devlet, yeni yatırımlar veya sayıları hızla artan lüks konut siteleri için çiftçilere tahsis edilen toprağın kullanım hakkını kamulaştırmaktadır. Yılda 2,5-3 milyon *mu* toprak inşaat amacıyla kamulaştırılmaktadır. Ulusal İstatistik Bürosunun 2003 yılında 2.942 hane halkı üzerinde yaptığı bir araştırma, toplam 9.400 *mu* toprağın kamulaştırıldığını ve her hane halkının 3,2 *mu* toprak kaybettiğini göstermektedir. Yasa dışı kullanımlarla birlikte toprağını kaybeden çiftçilerin 40-50 milyona ulaştığı tahmin edilmektedir (*China Human Development Report*, 2005: 123). Kullanım hakkının kamulaştırılması tazminata bağlıdır. Toprağın, üzerindeki mülklerin ve tarım ürünlerinin değerlerinden oluşan tazminatın toplamı, yıllık tarım ürünü değerinin 30 katını aşmamaktadır. Ancak genellikle tazminat, ödemeye esas kalemlerin piyasa değerinin altında olmaktadır. Ödenen miktar üzerinden ayrıca köy yönetimleri de pay almaktadır. 2000'li yıllarda Jiangxi'de yapılan bir araştırma, çiftçilerin aldıkları tazminatın ancak 4-6 yıllık kazançlarına denk geldiğini göstermektedir. Diğer yandan, birçok çiftçi, toprağı daha kazançlı gördükleri tarım dışı işlerde kullandığından, kamulaştırmayla aldıkları tazminat bu yolla sağladıkları gelirin altında kalmaktadır (Yep ve Fong, 2009: 70).

Diğer yandan, mali desantralizasyon sonucunda, merkezden aktarılan kaynakların önemli ölçüde kısılması ve yerel yönetimlerin kendi kaynaklarına dayalı çalışmak zorunda bırakılması da tarım topraklarının üzerindeki bir başka tehdittir. Toprak, borçlanmanın yanı sıra, mali sorunlarını aşmada yerel yönetimlerin elindeki en önemli silah haline gelmiştir. (Sezen, 2009: 326-327). Kiralama veya satış yoluyla elde edilen gelirler yerel yönetim bütçelerinin önemli bir kalemini oluşturmaktadır. İlçe düzeyindeki yerel yönetimlerin bütçe gelirlerinin ortalama %34,2'sini oluşturan toprak gelirleri, Tianjin ve Liaoning gibi kıyı kentlerinde yaklaşık %70-80'lere ulaşmaktadır (Çizelge 1). Günümüzde “toprağa dayalı bütçe”, yerel yönetimlerin gelir yapısını niteleyen bir kavram olarak kullanılmaktadır (Yep ve Fong, 2009: 71-72).

⁸Toprak ve Kaynaklar Bakanlığı, 2010 yılında 180.000 ha toprağın daha, bu kez alt ve orta gelir gruplarına yönelik konut yapımı için kullanılacağını açıklamıştır (China Daily, 2010a).

Çizelge 1. İlçe Bütçelerinde Toprak Gelirinin Oranı

| Eyalet/Belediye | % | Eyalet/Belediye | % |
|-----------------|------|-------------------|------|
| Guangdong | 21,1 | Henan | 32,1 |
| Pekin | 10,1 | Hubei | 20,2 |
| Tianjin | 78,6 | Hunan | 31,6 |
| Hebei | 21,1 | Guangxi | 39,1 |
| Shanxi | 27,5 | Hainan | 33,7 |
| İç Moğolistan | 30,8 | Chongqing | 36,7 |
| Liaoning | 69,8 | Sichuan | 46,1 |
| Jilin | 30,6 | Guizhou | 25,1 |
| Heilongjiang | 51,5 | Yunan | 27,6 |
| Şanghay | 44,0 | Shaanxi | 16,2 |
| Jiangsu | 30,6 | Gansu | 12,1 |
| Zhejiang | 3,9 | Qinghai | 21,3 |
| Anhui | 20,0 | Ningxia | 65,7 |
| Fujian | 52,9 | Sincan (Xinjiang) | 54,1 |
| Jiangxi | 25,4 | Ortalama | 34,2 |
| Shandong | 46,3 | | |

Kaynak: (Yep ve Fong, 2009: 72).

Toprağın yanı sıra tek çocuk politikası da yerel yönetimlerin gelir kaynağı haline gelmiştir. Bu politika uyarınca, ikinci çocuk için ailelerden ceza alınmaktadır. Bazı bölgelerde köy ve kasaba yöneticileri varlıklı köylülere doğum iznini satmakta, hatta daha çok ceza tahsil etmek amacıyla onları çocuk sahibi olmaya teşvik etmektedirler (Han, 2009: 31-32).

Yalnızlaşan Köylü Nüfus: Komün sisteminin çözülmesi, çiftçi nüfusu yalnız ve korumasız bırakmıştır. Temel geçim kaynağı olan tarım topraklarının hızla erimesi kırlarda işsizliği artırmaktadır. Komün döneminde eğitim ve sağlık gibi hizmetlerden ücretsiz yararlanan çiftçiler yeni sistemde bu hizmetleri kendileri karşılamak zorundadır. 2000'lerin başında, kırsal nüfusun yaklaşık %90'ı sağlık sigortası kapsamı dışındadır. 1980-1998 döneminde sağlık harcamalarının GSMH'ye oranı %3,1'den %4,82'ye yükselmesine karşın, harcamalardaki hükümet payı %36,4'ten %15,5'e gerilemiştir. Buna karşın toplam sağlık giderleri içindeki bireysel katkıların oranı %23,2'den %57,8'e yükselmiştir (Liu ve Rao, 2006: 77). Araştırmalar, sağlık hizmetlerinin paralı hale gelmesiyle yoksul köylülerin hastalandığında doktora gidemediğini,

durumları yataklı tedaviyi gerektirenlerin ise fiyatlar nedeniyle hastaneye yatmayı reddettiklerini göstermektedir.⁹

Toplam nüfusun ancak dörtte birinin sağlık sigortasından yararlandığı (Reddy, 2007: 64) Çin'de sağlık sigortasından yoksunluk yalnızca kırsal nüfusun sorunu değildir. Sosyalist dönemde kentlerde sağlık sigortası temel olarak yurttaşların çalıştığı kurumların sorumluluğundaydı. Hükümetçe finanse edilen Hükümet Sigorta Programına, hükümet kuruluşlarında çalışanlar, emekliler, üniversite çalışanları ile öğrenciler dahildi. İşletmelerce finanse edilen Emek (*labor*) Sigorta Programından ise işletme çalışanları, bakmakla yükümlü olduğu kişiler ile emekliler yararlanmaktaydı. Ekonomik rejimin çözülmesiyle birlikte, kentsel nüfusun ancak yarısını kapsayan, ağırlıklı olarak işgörenin katkısına dayanan ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri dışarıda bırakan yeni bir sigorta sistemine geçilmiştir (Yip ve Hsiao, 2008: 461). Nüfusun önemlice bir kısmının iş güvencesinden ve sosyal güvenceden yoksunluğu, Çin'in toplumsal düzenini tehdit etmektedir. Bu nedenle, son yıllarda “uyumlu toplum” söylemini ön plana çıkaran Çin Hükümeti, “liberal koşullar” içinde gerek kır gerekse kent nüfusu için yeni bir sağlık sigortası sistemi kurmak üzere çeşitli girişimlerde bulunmuştur.¹⁰

Öte yandan, komün sisteminin çözülmesinin ardından oluşturulan köy ve kasaba işletmeleri¹¹ (TVE) de kırsal emek arzını karşılamada yetersizdir. 1990'ların başında, toplam imalat üretiminin %40'ını üreten 25 milyon TVE'de 100 milyon kişi istihdam edilmekteydi.¹² Ancak, daha çok devlet işletmelerinin taşeronu gibi çalışan bu işletmeler, 1990'ların sonundan itibaren birçok devlet işletmesinin iflas etmesiyle birlikte ekonomik darboğaza ve borç yükünün altına girmiştir. Kırsal işletmelerin içine girdiği bu sıkıntı milyonlarca kırsal işçiyi de zora sokmuştur (Walker ve Buck, 2007: 43).

Kentlere Göç Dalgası: Kırsal toprak rejimindeki bu değişim kentleri de etkilemektedir ve kırlardan kentlere göç sürekli olarak artmaktadır. Kırsal sanayide açığa çıkan işgücü kentlerin ucuz emek ordusuna dönüşmektedir.

⁹Bkz. (WHO, 2005: 14).

¹⁰Bu gelişmeler ve güncel uygulamalar için bkz. (Yip ve Hsiao, 2008; Lei ve Lin, 2009; Wagstaff vd., 2009; Lin vd., 2009).

¹¹Çinli ve Batılı literatürde yaygın kabul, bu işletmelerin, komünlerin ve üretim takımlarının yerlerine oluşturulan ve komün sisteminde olduğu gibi kolektif mülkiyete dayalı kamu işletmeleri olduğudur. Ancak TVE etiketi altındaki tüm işletmelerin kamusal olmadığı, 1987 yılında tüm TVE sektörünün çıktığı değerinin %32'sini üreten çok sayıda küçük özel işletmenin de bunlar arasında yer aldığı belirtilmelidir. Ayrıntılar için bkz. (Li, 2008: 73 vd).

¹²2002'de bu işletmelerde yaklaşık 133 milyon kişi çalışmaktadır (Li, 2008: 79).

Günümüzde kentlerde yaşayan işçi göçmenlerin sayısı 240 milyona ulaşmıştır.¹³ Bir başka ifadeyle nüfusun beşte biri göçmen durumundadır. Göçmen işçiler kentlerde yerleşik olmadıklarından kentsel hizmetlerin örgütlenmesinde de dikkate alınmamaktadırlar. Bunun nedeni, halen, esnek biçimde uygulanmakla birlikte, geçerli olan aile kayıt sistemidir (*hukou*). Bu sistem gereğince, eğitim ve özellikle sağlık gibi hizmetlerden yalnızca o bölgede kayıtlı nüfus yararlanabilmektedir. Yeterli eğitimden yoksun göçmenler kentlerde ağır, tehlikeli ve uzun çalışma saatlerine dayalı işlerde, düşük ücretle çalışmak zorunda kalmaktadırlar.¹⁴ Göçmen ailelerin çocuklarının eğitimleri ise ayrı bir sorundur.

Kırlardan kentlere göç ve göçmenlerin kentlerdeki yaşam ve çalışma koşulları, birçok açıdan Sanayi Devrimi dönemi İngiltere'sini anımsatmaktadır. 18. yüzyılın ilk yarısında başlayan çitleme hareketinin topraksızlaştırdığı çiftçilerin İngiliz sanayi kentlerine akını kent nüfusunu hızla artırmıştır.¹⁵ 1850'lerin başında Fransa'da %10,5, Prusya'da %28,5 olan kent nüfusu İngiltere'nin nüfusu 20 binin üzerindeki 70 kentinde %34'tür (Redford, 1968: 6). 1871 yılında, İngiltere ve Galler'de nüfusun üçte ikisi kentlerde yaşamaktadır (August, 2007: 16). Göçmenlerin kentlerdeki çalışma ve yaşam koşulları ise çok ağırdır. Çocuklar dahil tüm aile bireyleri uzun ve ağır çalışma saatlerine dayanmak, gettolarda insani koşullardan uzak tek göz odalarda, sağlık ve eğitim hizmetlerinden uzakta yaşamak ve salgın hastalıklarla mücadele etmek zorundaydı.¹⁶ 18. ve 19. yüzyılda İngiltere'de yaşanan gelişmeler adeta 200 yıl sonra, dünyanın üretim atölyesi olan Çin'de tekrarlanmaktadır. Hatta emekçilerin haftanın yedi günü günde 18 saat çalışmaya zorlanabildiği Çin'de köle emeğinin yeniden canlandırıldığı öne sürülmektedir (Huang, 2008: 283).

¹³Göçmen işçilerin yarısını 1980 sonrası doğanlar (40 milyonu 1990'larda doğmuştur) oluşturmaktadır (<http://english.cri.cn>).

¹⁴2002'de yapılan bir araştırma, göçmenlerin kişi başına düşen gelirlerinin kentlilerin gelirinin %65'i olduğunu göstermektedir. Pekin'de yaşayan göçmenlerin üçte biri günde 12 saat, %60'ı 10 saatten fazla, %16'sı da 14 saat veya daha fazla çalışmaktadır. Göçmenlerin yaşadığı konutların %22'si 5 m²'den küçüktür ve konutların yalnızca %17'sinde banyo bulunmaktadır (*China Human Development Report*, 2005: 86-87).

¹⁵Bu süreç ve İngiliz işçi sınıfının oluşumuna ilişkin eleştirel bir inceleme için bkz. (Thompson, 2004).

¹⁶Ayrıntılar için bkz. (Engels, 1987; Pollard, 1999; August, 2007; Hopkins, 1979).

4. 2. Kentsel Topraklar

Toprağın metalaştırılmasının kentsel topraklar açısından sonucu toprağın piyasa değerinin hızla artmasıdır. Hem ülkeye çekmek için özel çaba gösterilen yabancı sermaye hem de görel olarak giderek güçlenen yerli sermaye, daha çok kentsel toprak arzına ihtiyaç duymaktadır. Diğer yandan kapitalist ekonomiye doğru evrilen ülkede, tüketim ve yaşam kültürü de bu yönde değişmektedir. Kentleri çevreleyen lüks konut toplulukları toprak tüketimini artırırken, emlak ticareti, ülkenin yükselen mesleği haline gelmiştir. Çin'in en zenginleri arasında emlakçilerin yer alması, emlak ticaretinin ne denli kazançlı bir uğraş haline geldiğinin göstergesidir. Günümüzde Pekin merkezindeki bir apartman dairesinin m²'si yaklaşık 3.000 ABD Dolarıdır (*China Daily*, 2009).

Çin'de toprağın yanı sıra konutlar da ticarileştirilmiştir. 1980'lerin başından itibaren "barınma"yı herkesin hakkı olan sosyal bir yardım olarak gören anlayış terk edilmiştir. Bu dönemde, kiralara artırılmış ve sakinler, oturdukları evleri devletten satın almaları yönünde teşvik edilmiştir (Zhou ve Logan, 2002: 140). 1993'ten itibaren yabancı yatırımcılara ticari amaçlı konut yapma izninin verilmesinin ardından, yabancı yatırımcılarla imzalanan sözleşmelerin üçte birinden fazlasını emlak sektörü oluşturur hale gelmiştir (Logan, 2002: 19). 1990'ların sonunda ise çalışma birimlerine ait konutlar özelleştirilmeye başlanmıştır. 2000'li yılların ikinci yarısında kentlilerin %75'i konut sahibidir (Walker ve Buck, 2007: 74).

Çin'de halen, devlet, özel şirketler ve yabancı şirketler olmak üzere üç tür emlak müteahhidi vardır. 1990'ların başında sektöre devlet kuruluşları egemen olmakla birlikte, daha çok devlet kuruluşlarının taşeronu olarak çalışan özel şirketlerin sayısı ve pazar payı giderek artmaktadır. Yabancı şirketler ise daha çok büyük ölçekli ticari projeler yapmaktadır. Emlak piyasasına aktarılan kaynak devasa boyuttadır. 1990-2002 yılları arasında Şanghay'da yıllık emlak yatırımı 100 milyon ABD Dolarından 11 milyar ABD Dolarına yükselmiştir. 2006 yılına kadar Pekin'de 10 milyon m² işyeri, 90 milyon m² konut inşa edilmiştir. 2000'li yıllarda ülkedeki inşaatların yıllık değerinin 67 milyar ABD Doları olduğu tahmin edilmektedir (Walker ve Buck, 2007: 48-49). Sosyalist dönemde tümüyle kamu kaynağına bağlı olan konut sektörü günümüzde, devlet kaynaklarının yanı sıra banka kredileri, bireysel tasarruflar veya yabancı yatırımlar gibi çeşitli kaynaklardan beslenmektedir (Zhou ve Logan, 2002: 144).

Toprağın ve konutun metalaşması sonucunda toprak ve konut spekülasyonu zenginleşme aracı haline gelmiştir. Ekonomik yatırımlar, büyüme ve zenginleşmenin yarattığı yeni sınıfın taleplerinin yanı sıra spekülasyon da fiyatları hızla artırmaktadır. Yatırımcılar, fiyatlar yükseldikten sonra satmak üzere, düşük fiyatla aldıkları toprağı stoklamakta veya konutların satışlarını

geciktirerek yapay arz kıtlığı yaratmaktadır. Bu durumda düşük ve orta gelirli kesimlerin konut sahibi olması giderek güçleşmektedir. Emlak fiyatlarındaki hızlı artışın ABD'dekine benzer bir mali kriz yaratması endişesi hükümeti bir dizi önlem almaya yöneltmiştir. Gayrimenkul fiyatlarını manipüle edenlerin cezalandırılması, düşük gelir grupları için toplu konutların yapılması, banka kredilerine sınırlamalar koyulması türünde önlemlerle arz ve talep dengesi korunmaya ve fiyat artışları kontrol edilmeye çalışılmaktadır.¹⁷

Sonuç olarak, emlak sektöründe de, konut ve diğer taşınmazların alım satımının yapıldığı devlet kontrollü bir piyasaya yaratılmıştır. Temel üretim aracı olan toprağın kuru mülkiyeti kamuda olmakla birlikte, mülkiyetten kaynaklanan haklar açısından, Çin'de "paylaşılmış bir mülkiyet" söz konusudur. Kullanım hakkının uzun vadeli devri ve gerek bu hakkın gerekse toprak üzerindeki taşınmazların alım-satımına konu olması, özel mülklerin devlet mülkleriyle eşit güvenceye alındığı Çin'de biçimsel kamu mülkiyeti, ÇKP'ye kapitalist mülkiyet ilişkilerini denetleme olanağı vermektedir.

Sonuç

Çin Halk Cumhuriyeti'nin kapitalizme yönelişi, mülkiyet yapısını değiştirmemekle birlikte toprağı metalaştırmıştır. Hukuksal olarak kamunun mülkiyetinde olan toprak, piyasada, kiralama veya kullanım hakkının devri yoluyla alım-satımına konu olmaktadır. Kiralama ve kullanım hakkının devri, mülkiyetin devri anlamına gelmemekle birlikte, bu işlemlerin uzun süreli ve yenilenebilir sözleşmelere dayanması, aslında toprağın fiili olarak özelleştirilmesidir. Özel mülkü güvenceye alan ve 2007 yılında yürürlüğe giren Mülkiyet Yasası ile bu süreçte bir ileri adım daha atılmıştır.

Çin, kapitalizme yönelirken ani dönüşümlerden kaçınmıştır. Bu yöneliş, eski ve yeninin bir arada bulunduğu ikili sistem, yeninin giderek egemen olduğu kısmen tekli sistem ve eskinin uygulamadan kaldırıldığı tekli sistem şeklinde bir süreç izlemiştir. Bu süreç, şu anda ikili sistemin devam ettiği toprak rejimi açısından da işletiliyor görünmektedir. Bu nedenle, toprak rejiminde de ikili sistemin sona ereceğini ve kamu mülkiyetinin gelecekte *de jure* olarak kalkacağını öngörmek olanaklıdır. Ancak toprak mülkiyeti, Çin Komünist Partisi'ne, yatırımları, üretimi ve nihayet ülkeyi kontrol etme olanağı vermektedir. Bu olanaktan vazgeçilmesi, artık ülkenin kendisini sosyalist bir

¹⁷Hükümet, Nisan 2010'da bankalara gönderdiği talimat ile üçüncü konut alımı için verilen kredileri durdurmuş, ikinci konut alımları için de ön ödeme ve faiz oranını artırmıştır (*China Daily*, 2010b).

devlet olarak tanımlamasından biçimsel olarak da vazgeçmesi anlamına gelecektir.

Kaynakça

- August, Andrew (2007), *The British Working Class, 1832-1940* (Great Britain: Pearson-Longman).
- Barkan, Ömer Lütfi (1940), *Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi* (İstanbul: Maarif Matbaası), (Tanzimatın yüzüncü yıldönümü münasebetiyle neşredilen kitaptan alınmış ayrı baskı).
- Beijing Review* (2007), June 14.
- Buss, Claude A. (1962), *The People's Republic of China* (New York: D. Van Nostrand Company Inc.).
- Chen, Fu, John Davis (1998), "Land reform in rural China since the mid-1980s", *Land Reform*, 2: 123-137, ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR98_2/art-9.pdf, (16.03.2010).
- China Human Development Report 2005* (China Development Research Foundation and UNDP), http://www.undp.org.cn/downloads/nhdr2005/NHDR2005_complete.pdf (25.20.2008).
- Dudwick, Nora, Karin Fock, David Sedik (2007), *Land Reform and Farm Restructuring in Transition Countries: The Experience of Bulgaria, Moldova, Azerbaijan, and Kazakhstan* (Washington DC: The World Bank Working Paper No. 104).
- Düren, Akın (1972), *Toprak Hukuku Dersleri* (Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayını).
- Engels, Friedrich (1987), *The Condition of Working Class in England* (London: Penguin Books).
- Fishman, Ted C. (2005), *China Inc.* (Great Britain: Simon and Schuster UK Ltd.).
- Han, Dongping (2009), "Farmers, Mao, and Discontent in China: From the Great Leap Forward to the Present", *Monthly Review*, 61 (7): 20-36.
- Hartford, Kathleen (1986), "Socialist Agriculture is Dead; Long Live Socialist Agriculture! Organizational Transformation in Rural China", Perry, E., J. C. Wong (eds.) *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*, 2nd printing (USA: The Council on East Asian Studies/Harvard University): 31-61.
- Hinton, William (1998), "The Importance of Land Reform in the Reconstruction of China", *Monthly Review*, 50 (3): 147-160.
- Hopkins, Eric (1979), *A Social History of the English Working Classes: 1815-1945* (Kent: Hodder&Stoughton).
- Hsü, Immanuel C. Y. (1990), *The Rise of Modern China*, 4th Edition (New York: Oxford University Press).
- Hu, Xiangming, Q. Dong (2003), "Rural Land Policy of China: Investigation and Speculation", *Chinese Public Administration Review*, 2 (1-2): 37-44.
- Huang, Yasheng (2008), *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (New York: Cambridge University Press).

- Kirby, E. Stuart (Ed.) (1960), *Contemporary China*, III, 1958-1959 (Hong Kong: Hong Kong University Press).
- Lei, Xiaoyan, Wanchuan Lin (2009), "The New Cooperative Medical Scheme in Rural China: Does More Coverage Mean More Service and Better Health?", *Health Economics*, 18 (1): 25-46.
- Li, Ling-Hin (2003), "Economic Reform in the Urban Land System in China", *Journal of Contemporary China*, 12 (34): 207-224.
- Li, Minqi (2008), *The Rise of China and The Demise of the Capitalist World Economy* (New York: Monthly Review Press).
- Lin, Wanchuan, Gordon G. Liu, Gang Chen (2009), "The Urban Resident Basic Medical Insurance: A Landmark Reform towards Universal Coverage in China", *Health Economics*, 18 (1): 83-96.
- Liu, Yuanli, Keqin Rao (2006), "Providing Health Insurance in Rural China: From Research to Policy", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 31 (1): 71-92.
- Logan, John R. (2002), "Three Challenges for the Chinese City: Globalization, Migration, and Market Reform", Logan, John R. (ed.), *The New Chinese City: Globalization and Market Reform* (Oxford, Massachusetts: Blackwell): 3-21.
- Maddison, Angus (2007), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, 2nd edition (Paris: OECD).
- Marcuse, Peter (1996), "Privatization and its Discontents: Property Rights in Land and Housing in the Transition in Eastern Europe", Andruz, G., M. Harloe, I. Szelenyi (eds.), *Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*, (Oxford-Massachusetts: Blackwell): 119-191.
- Meisner, Maurice (1986), *Mao's China and After* (New York: The Free Press).
- OECD (2009), *Rural Policy Review: China* (Paris: OECD).
- OECD (2010), *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets* (Beijing: OECD).
- Oi, Jean C. (1999), *Rural China Takes Off, Institutional Foundations of Economic Reform* (California, London: University of California Press).
- Pollard, Sidney (1999), *Labour History and the Labour Movement in Britain* (Hampshire: Ashgate).
- Reddy, Sanjay (2007), "Death in China", *New Left Review*, 45 (May-June): 49-65.
- Redford, Arthur (1968), *Labour Migration in England: 1800-1850*, 2nd edition (edited and revised by W. H. Chaloner) (New York: A. M. Kelly).
- Sezen, Seriyeye (2009), *Çin'in İkinci Uzun Yürüyüşü* (Ankara: TODAİE).
- Sezen, Seriyeye (2010), "Çin'in Kamu İşletmeciliği Politikası: Özelleştirme Yerine Küreselleştirme", *Cumhuriyet Bilim ve Teknoloji*, 1206 (30 Nisan 2010): 18-19.
- Thompson, Edward P. (2004), *İngiliz İşçi Sınıfının Oluşumu* (İstanbul: Birikim Yayınları) (Çev.: U. Kocabaşoğlu).
- Wagstaff, Adam, W. Yip, M. Lindelow, W. C. Hsiao (2009), "China's Health System and its Reform: A Review of Recent Studies", *Health Economics*, 18 (1): 7-23.

- Walker, Richard, Daniel Buck (2007), "The Chinese Road: Cities in the Capitalism", *New Left Review*, 46 (July-August): 39-66.
- WHO (2005), *China: Health, Poverty and Economic Development* (Beijing: Office of the World Health Organization Representative in China and Social Development Department of China State Council Development Research Center), http://www.who.int/macrohealth/action/CMH_China.pdf (19 Nisan 2010).
- Wu, Jinglian (2005), *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform* (Singapore: Thomson South-Western).
- Xie, Qingshu, A. R. Ghanbari Parsa, Barry Redding (2002), "The Emergence of the Urban Land Market in China: Evolution, Structure, Constraints and Perspectives", *Urban Studies*, 39 (8): 1375-1398.
- Xiwen, Chen (2000), "Background of the Rural Economic Reform", Mengkui, W. (ed.) *China's Economic Transformation over 20 Years* (Beijing: Foreign Languages Press): 198-264.
- Yep, Ray, C. Fong (2009), "Land Conflicts, Rural Finance and Capacity of the Chinese State", *Public Administration and Development*, 29 (1): 69-78.
- Yip, Winnie, William C. Hsiao (2008), "The Chinese Health System at a Crossroads", *Health Affairs*, 27 (2): 460-468.
- Yuan, Zhu (2010), "The looming threat of high home prices", http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-03/03/content_9528433.htm (21.04.2010).
- Zhou, Min, John R. Logan (2002), "Market Transition and Commodification of Housing in Urban China, Logan, J. R. (ed.), *The New Chinese City: Globalization and Market Reform* (Oxford, Massachusetts: Blackwell): 137-152.
- Zhou, Shulian (2000), "Reform of Ownership System and State-Owned Enterprises in China", Mengkui, W. (ed.) *China's Economic Transformation over 25 Years* (Beijing: Foreign Languages Press): 65-145.
- Zhu, Jieming (2004), "From Land Use Right to Land Development Right: Institutional Change in China's Urban Development", *Urban Studies*, 41 (7): 1249-1267.

Elektronik Kaynaklar

- China Daily* (2009), http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-11/14/content_8972341.htm (18.11.2009).
- China Daily* (2010a), http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-04/15/content_9736124.htm (21.04.2010).
- China Daily* (2010b), http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-04/21/content_9755404.htm (21.04.2010).
- <http://english.cri.cn/6909/2010/02/24/2001s552069.htm> (19.04.2010).
- MLR (2009) (Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China), http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/news/200806/t20080603_105045.html (19.11.2009).

- NBSC (2009) (National Bureau of Statistic of China), http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_en_detail.jsp?channelid=4920&record=10 (19.11.2009).
- NPC (2008) (The National People's Congress of China), http://www.npc.gov.cn/englishnpc/NPCChina/2008-01/15/content_1389692.htm (20.06.2008).
- NPC (2009a) (The National People's Congress of China), http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/06/content_1382125.htm (04.07.2009).
- NPC (2009b) (The National People's Congress of China), http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Legislation/2009-06/29/content_1508642.htm (04.07.2009).