

Arne Jon Isachsen
Handelshøyskolen BI
August 2007

EIENDOMSRETT I KINA – NOE ANNET ENN HOS OSS

”War ... has existed ever since the emergence of private property and of classes.” Så sa Mao Zedong i 1936. I kommunismen stod målet om det klasseløse samfunn, der staten eier produksjonsmidlene, sentralt. Således var det ikke uventet at den private eiendomsretten ble avskaffet etter at det kinesiske kommunistpartiet, under Maos ledelse, kom til makten i oktober 1949.

Det kinesiske kommunistpartiet har fremdeles makten. Like fullt, den 16. mars 2007, under det to-ukers årlige ”Storting”, kalt Folkekongressen, der snaue tre tusen utvalgte kvinner og menn, flest menn – stort sett håndplukket av lokale partiledere rundt om i landet, men med en del delegater, om lag tredve av hundre, valgt i konkurranse med andre – møtes for å fastsette nye lover for Midtens Rike, ble den private eiendomsretten, på denne siste dagen delegatene satt sammen, nedfelt i lovs form.

Selve avstemningen tok mindre enn ett minutt. Det foregående arbeidet hadde strukket seg over nesten 14 år.¹ Loven – inneholdende 247 paragrafer – som 2799 delegater stemte for, 52 imot, mens 37 avholdt seg fra å stemme, sidestiller privat, kollektivt og statlig eiendomsrett i Folkerepublikken Kina. Men, og det sies også i loven, det sosialistiske systemet for eiendomsrett i Kina ”is in essence different from the capitalist property system.”²

Hensikten med denne artikkelen er å sette lovendringen av mars 2007 inn i sin historiske sammenheng for deretter å underbygge sitatet over – at ordet eiendomsrett gir andre assosiasjoner i kinesisk sammenheng enn i vestlig sammenheng. Det gjelder på landsbygda, hvor jorda eies kollektivt, og der den enkelte bonde bare har rett til tidsbegrenset leie av jorda. Og det gjelder i byene hvor grunnen husene står på hører staten til. Deretter gis til beste noen politiske refleksjoner rundt den nye loven, som ikke ble vedtatt uten sverdslag. En redegjørelse for de viktige konsekvensene av lovfestet privat eiendomsrett i Kina avslutter disse skriviene.

EIENDOMSRETTEEN I KINA I EN HISTORISK SAMMENHENG

Den 14. august 1945 var den andre verdenskrigen over. Japan, som allerede i 1931 hadde invadert Mandsjuria for i 1937 å gå løs på Kina, overgav seg betingelsesløs. Kommunistene under Maos ledelse og Kuomintang under Chiang Kai-sheks hadde

¹ Arbeidet med denne loven ble igangsatt etter Deng Xiaoping's ”Southern Tour” våren 1992, der han tok saken sin – satsning på økonomisk vekst ved mer marked og åpenhet mot utlandet, fremfor steril og endeløs terping på hva som er den rette ideologi – til folket. Begeistring han ble møtt med i provinsene langs kysten gjorde at gammelkommunistene i Beijing, som gjerne så en tilbakevending til et mer lukket og styrt samfunn, måtte gi seg.

² *Washington Post*, 9 March 2007.

lykkes med å kaste den felles fienden på havet. I oktober året etter bryter borgerkrigen løs i Kina. Mao med sin bondehær går seirende ut av den. Chiang Kai-shek flykter med sine folk til Taiwan. Den 1. oktober 1949 erklærer Mao opprettelsen av Folkerepublikken Kina.

I starten går Mao forsiktig frem. Bondestanden – snarere enn noe proletariat i byene – hadde dannet ryggraden i Folkets frigjøringshær. Som hadde vunnet Kina for Mao. Nå forventer bonden noe tilbake. Allerede i 1950 blir ny lov for omfordeling av jord vedtatt. Flere hundre millioner dekar dyrkbar mark gis til tre hundre millioner bønder. I gjennomsnitt to-tre *mu* til hver – der én *mu* er to tredjedels dekar.³

Imidlertid var tanken aldri et privat jordbruk i Kina. Allerede etter et par år ble en gradvis kollektiviseringsprosess satt i gang. På slutten av 1950-tallet var alle bønder organisert i kooperativer, med mellom hundre og tre hundre familier i hvert. Den enkelte families inntekt var basert på opptjente arbeidspoeng.

Så gikk Mao helt av hengslene.

Først ved Det store spranget fremover (1958—1960). Kollektivisering av kinesisk landbruk og satsning på økt stålproduksjon skulle bringe Kina fremover i et voldsomt byks. Av det faktum at rike land flest har stor stålproduksjon, følger ikke at man blir et rikt land ved uhemmet vekst i produksjonen av stål. Kinesiske jordbruksarbeidere ble i stor stil ført over til stålproduksjon. Matproduksjonen sank. Og folk sultet. Til døde. Tredve millioner på tre år.

Noen år senere ble Kulturrevolusjonen (1966—1976) satt i verk. Der all autoritet ble kastet over bord. Og Kina degenererte ut i den rene lovløshet.

Så døde Mao.

På Partikongressen i desember 1978 fremstod Deng Xiaoping, som flere ganger tidligere hadde blitt støtt ut i kulden av formann Mao, for så å bli tatt inn i varmen igjen, som Kinas nye sterke – men lille, bare 152 cm på strømpelsten – mann.

Yan Hongchang var en fattig og sulten bonde for hvem barkebrød ikke var ukjent kost. I desember 1978 tok han en stor sjanse. Han samlet de andre familiefedrene i landsbyen – vel tyve i tallet – til et hemmelig møte.⁴ Der ble man enige om å dele jorda seg imellom og å la produksjon utover avtalt kvote, for å oppfylle myndighetenes produksjonskrav, tilfalle den enkelte familien. En privatisering av produksjonen med andre ord. En hån mot den rådende ideologi der kollektivisert jordbruk var en viktig pilar. En ideologi som også Deng på det tidspunktet var tilhenger av. På det strengeste forbudt. Med fare for liv og helse om man ble oppdaget.

Men oppdaget ble man.

³ Se kapittel 2 i Saich (2004). For den som vil få oversikt over kinesisk historie og politikk, anbefales denne boken på det varmeste.

⁴ Se artikkel av Matthew Forney i *Time* av 6. august 2005.

”Det spiller ingen rolle om katten er svart eller hvit, bare den fanger mus”, er et av Deng Xiaopings kjente fyndord. Bøndene i Xiaogang, den lille landsbyen, som med stor risiko hadde privatisert jordbruket, fanget mus. Med privatøkonomiske incentiver på plass skjøt produksjonen kraftig fart. Etter en tid innså pragmatikeren Deng at et tilsvarende system ville være godt for alle Kinas millioner av bønder.

Midt på 1980-tallet var all landbruksproduksjon i Kina basert på hva som fikk betegnelsen *Household Responsibility System*. Bøndene må selge en gitt mengde jordbruksprodukter til staten eller de lokale myndighetene til en fast og lav pris. Alt overskytende kan selges fritt i markedet til de priser man der kan oppnå.

Snaue trede år etter Maos tvangskollektivisering av jordbruket hadde således den kinesiske bonden fått jorda tilbake. Men bare delvis. Han *eier* ikke jorda. Bare det den kaster av seg. Eller hva han klarer å få ut av den.

I starten var leieavtalen den enkelte bonden hadde med landsbyen for den jordlappen han dyrket kort – bare et par år. Incentiver til pleie av jorda, med sikte på økte avlinger på sikt, gjennom gjødsling og konstruksjon av irrigasjonsanlegg etc., var ikke sterke. Etter hvert ble leieperioden forlenget. Nå er vanlig tid for leie av dyrkbar mark trede år. Men eiendomsretten hører landsbyen, dvs. kollektivet eller fellesskapet, til.

Mens kollektivene – eller landsbyene – eide jorda på landet, stod staten som eier av gård og grunn i byene. Men også her skjøt privatiseringen fart. Med ønsket om at eierskapet til boligen skulle gå over fra staten til den enkelte, la myndighetene forholdene til rette for at folk kunne kjøpe det huset eller den leiligheten de selv bodde i. På slutten av 1990-tallet, da kineserne innså at myndighetene mente alvor, og man fikk ro for at ingen reversering av handelen ville finne sted, ble det fart i sakene, se Boks 1.

BOKS 1: MR. LEE BLIR SELVEIER

Høsten 1999 satte jeg for første gang fot på kinesisk jord. Mr. Lee som ved flere anledninger var min tolk, lurte på om han skulle takke ja til tilbudet om å kjøpe leiligheten sin. I Beijing hadde myndighetene bestemt at når de solgte offentlig eide boliger til leietaker, skulle leietaker betale 1400 yuan pr. kvm. – eller om lag 1200 norske kroner. Fra denne prisen skulle trekkes én prosent for hvert år beboeren hadde jobbet for staten. Videre skulle 0,9 prosent (av de 1400) gå til fradrag for hvert år som var gått siden boligen var ny. For Mr. Lees vedkommende snakket man således om en kvadratmeterpris på rundt tusen yuan.

Etter fem år står man fritt til å selge boligen. Kvadratmeterprisen i det frie marked på en leilighet som Mr. Lees lå den gang på rundt fem tusen yuan. En investering i 1999 på 50.000 yuan ville således minst ha en verdi på 250.000 yuan fem år senere – under forutsetning av at lavere boligpriser kunne man trygt se bort fra.

Som om ikke dette gav sterke nok incitamentener til kjøp av egen bolig, hadde myndighetene nylig hevet den månedlige husleien for Mr. Lee fra fem til hundre yuan, samt innført skatt på renteinntekter på tyve prosent. Den eneste reservasjonen jeg hadde var hvorvidt myndighetene stod til troendes – ville de respektere privat eierskap av boligen? Det mente Lee de ville. Men det skulle altså gå åtte nye år før en lov herom var på plass.

NÆRMERE OM HVA EIENDOMSRETTEEN I KINA BESTÅR AV

Eiendomsretten er et knippe rettigheter og plikter. Eier du en bygård i Oslo, har du inntekter ved å leie ut lokaler, fordelen av selv å kunne bo i den eller drive næringsvirksomhet der, samt muligheten til å selge hele stasen, dvs. gård og grunn. Men plikter følger også med. Istapper kan ikke henge fritt utover fortauet med fare for å skade forbipasserende. Heiser, elektriske anlegget og oppvarming må fungere. Gården må holdes ved like slik at det er trygt å bo og å arbeide der.

I Kina kan du ikke selge gård og grunn. Bare gården. Fortsatt eier staten eier all grunn i byene. Og kan ikke overføre denne eiendomsretten til private. Men en leieavtale med staten kan du få. Vanligvis er den på 40 år ved kommersielle bygninger. Og 70 år for boligblokker.

”Land use rights” for boligblokker – eller bygsling ville vel vi kalle det – vil bli fornyet automatisk ved utløpet av leieperioden. Det er nytt ved loven av 16. mars 2007. Imidlertid har staten anledning til å ekspropriere fast eiendom før leietiden er over om allmenne interesser, f. eks. bygging av ny vei, skulle tilsi ønskeligheten av dette. Den nye loven gjør det imidlertid klart at staten (eller lokale myndigheter) i så fall må kompensere huseiere på behørig vis. Den jevne kineser skal ha bedre

beskyttelse mot overgrep fra myndighetene. ”Rule of law” gjør sitt langsomme inntog i Midtens Rike.

For bygårder bestående av selveierleiligheter presiserer den nye loven det felles ansvar eierne har for fellesareal som bakgård, parkeringsplass, heiser og kjeller.

I tillegg til å eie all grunn i urbane områder eier staten naturressurser i landet som gruver og fosser; samt infrastruktur som jernbane og telekommunikasjonsnett. Det påligger Regjeringen (State Council), under sin leder statsminister Wen Jiabao, å utøve dette eierskapet.⁵

Mens staten eier all grunn i byene, er jorda på landet i kollektivt eie. Landsbyene, av hvilke det finnes over 900.000, eier skog og fjell; innmark og utmark; elver og innsjøer: sportsarenaer og skolestuer; sykehus og produksjonsbedrifter. Den enkelte bonde kan få avtale om å *bruke* en tilmålt teig. Og eventuelt betale en årlig leie for denne retten. En slik rett til å dyrke jorda er vanligvis begrenset til tre år. Den nye loven, som trer i kraft 1. oktober 2007, gjør det klart at bonden kan *selge* en slik leiekontrakt. Men bare til andre bønder i landsbyen. Og da for den perioden som gjenstår.

BOKS 2: DEN KINESISKE BONDEN – OG DEN NORSKE

Om vi skal anvende det kinesiske opplegget for eiendomsrett til dyrkbar mark på norske forhold, blir det som om bonden på Toten – mot en årlig leie – gis retten til å dyrke, la oss si, ti mål mark ved Mjøsa. Om kinesiske regler kom til anvendelse, ville levetiden til denne bygslingskontrakten være begrenset oppad til tre år. Den nye loven om eiendomsrett i Kina gjør det mulig å selge en slik leiekontrakt. Bonden på Toten kan overdra – mot betaling – kontrakten til andre. Det kunne han ikke før. Men ikke til byfolk fra Gjøvik eller Oslo. Bare til andre totninger. Som vil drive jorda på bønders vis.

Parallellen til bo- og driveplikten hos oss er naturlig å trekke. Men parallellen går bare et stykke på vei. Jorda i Kina er ikke i privat, individuell eie. Bare det den kaster av seg i den perioden leiekontrakten gjelder eies av den enkelte bonde. Samt selve leiekontrakten.

⁵ Se Li & Fung Research Centre (2007).

Den nye loven om eiendomsrett gir altså den kinesiske bonden en tidsbegrenset bygslingskontrakt. Er det alt? Nei. Loven gir bonden og hans landsby langt bedre beskyttelse mot de overgrep partipamper og ledere på regionalt nivå daglig utøver. Nemlig omregulering av land som folk i landsbyen har kollektiv råderett til, til industri eller annen virksomhet, med kun en symbolsk godtgjørelse til dem som dermed mister hele eller deler av sitt næringsgrunnlag. Når nye bedrifter godtar høye bygslingsavgifter, får de lokale myndighetene mer å rutte med. Ikke sjelden kan det være snakk om en tidobling av leien, der forskudd for ett år eller to betales ved avtalens inngåelse. Ikke sjelden finner noen av kronene – eller yuanene – veien ned i lommene på dem som har makt og myndighet til å gjennomføre slik omregulering. Denne praksisen skal det bli satt en stopper for. Ekspropriering og omregulering av land skal skje i ordnede former og til riktige priser.

Dyrkbar mark pr. kineser er bare en tredjepart av hva som er bildet for verden sett under ett. Med stor frykt for ikke å bli stadig mindre selvbergende i sin matproduksjon legger man på sentralt hold stor vekt på at omfanget av dyrkbar mark i Kina, som nå er på 122 millioner hektar, ikke skal synke. Etter loven er det forbud mot å la dyrkbar mark bli anvendt til annet enn landbruksformål.

Hvorfor skal dyrkbar mark og grunn ellers på landet eies kollektivt? Hvorfor ikke tillate småbønder å selge til de store for dermed å legge forholdene bedre til rette for mer rasjonell og effektiv produksjon. Så kan småbønder med kapitalen som salget av gården bringer inn, dra til byen og finne seg jobb der.

Med om lag 150 millioner kinesere allerede på flyttefot, fra land til by, som gjestearbeidere i byene, men med svakere rettigheter til helse, skole og pensjon, er det liten ønskelig å øke hastigheten til denne strømmen ytterligere. Og mer alvorlig – mange av småbøndene, frykter myndighetene, ville selge jorda for billig, bruke opp pengene, og ende opp som arbeidsløse, uten det kollektive sikkerhetsnettet som deleierskap til kollektiv eid jord tross alt utgjør. Videre er det tvilsomt om småbønder som i så fall solgte seg ut, ville ha de ferdigheter som arbeidslivet i byene etterspør. Bedre med fattige bønder på landet som har noe å bruke tiden sin til, enn arbeidsløse bønder i byen som bare går og reker.

NOEN POLITISKE VURDERINGER

Ikke én kvadratmeter jord eller grunn i Kina kan, så langt jeg har forstått det, eies privat av den enkelte, i vår fulle mening av ordet. Kinesere i byer og på landet må nøye seg med ulike former for bygslingskontrakter. Fremveksten av en stand med selveiende bønder skal Det kinesiske kommunistpartiet ha seg frabedt. Og det – ut fra Partiets målsetninger – av lett forståelige grunner. En klasse med storbønder, med beina stødig plantet på egen grunn, kunne over tid fremstå som en maktfaktor. Som kunne utfordre det etablerte maktapparat, de fem prosent av befolkningen, eller de 70 millioner kinesere, som er medlem i Partiet, og som i stor grad har kommet opp i systemet ved egen flid og dyktighet, tidvis ved metoder som ikke tåler dagens lys, og som når lyset likevel faller på metodene, gjør at noen må ta sin hatt å gå, om de er så heldige å ha en hatt – og et hode å sette den på – etter at korrupsjon eller annen form for misligheter er avdekket og meldt inn til rette disiplinære instanser.

BOKS 3: NY LOV – IKKE UTEN SVERDSLAG

Folket har forlangt klarere regler for hvem som eier hva. Og myndighetene har – omsider – levert. Men ikke uten stridigheter. Således ble lovforslaget om eiendomsrett i Kina meget overraskende trukket tilbake under Folkekongressens sammentrede i mars året før (2006). Gammelkommunistene, anført av jusprofessor Gong Xiantian ved Beijing universitet, hevdet at loven var grunnlovsstridig – den bryter med prinsippet om at Kina er en sosialistisk stat.

En åttende versjon av lovteksten blir utarbeidet. I februar 2007 skriver syv hundre fremtredende samfunnsmedlemmer under på et opprop også mot denne teksten. Men nå er tiden ute. Den øverste ledelsen i Kina vil ikke trekke forslaget tilbake nok en gang. Wang Zhaoguo, viseformann i Folkekongressen fremholder at loven er et forsøk på tilpasning til nye økonomiske og sosiale realiteter. Og juseksperten Wang Shengming, hevder at den nye loven om eiendomsrett "reflects the spirit of the Constitution". Og legger til at dette vedtaket innebærer "significant progress in promoting rule of law." (*China View*, 16. mars 2007)

Dagens kinesiske ledere kalles fjerde generasjon. Etter Mao og Deng kom Jiang Zemin som tredje generasjon før kappen ble lagt om skuldrene til Hu Jintao for snart fem år siden. Selv om Kinas toppledere i stadig økende grad tar markedet i bruk – dvs. gir folk alternativer å velge mellom både som arbeidstakere, boligsøkere og konsumenter – er man null interessert i å gi folk alternativer å velge mellom hva gjelder styre og stell i Midtens Rike. Partier er – og skal forbli – den førende politiske kraften. Selv i den nye loven som her omtales, hvis kjerne er likestilling mellom statlig, kollektiv og privat eierskap, blir det presisert at staten skal se til at dagens økonomiske system i Kina, med offentlig sektor som en ledende kraft, opprettholdes.

KONSEKVENSER AV LOVEN OM EIENDOMSRETT I KINA

Utviklingen i Kina har tvunget frem en avklaring av eiendomsretten. Krangel om hvem som eier hva må begrenses. Og likeledes mulighetene for korrupsjon og utbytting som bl.a. omregulering av land innbyr til.

Hu Jintao – Kinas øverste leder – er meget opptatt av å utvikle Kina til et "harmonisk samfunn".⁶ De tusenvis av opptøyer man hver måned opplever på landsbygda i Kina, og som i all hovedsak har med omregulering av land å gjøre, er det håp om vil synke når eiendomsforholdene blir klarere.

⁶ Dalai Lama har en interessant observasjon her: "Mr Hu's constant emphasis on a 'harmonious society' suggests that something is missing" (*The Economist* March 31st 2007).

Videre vil en avklaring av eiendomsforholdene bidra til en bedringen av økonomiens virkemåte. Når man vet hvem som eier hva, blir det lettere å utvikle privat sektor i Kina. Risikoen ved å gjøre forretninger blir mindre. Videre vil trygghet for egen eiendom redusere incentiver til å akkumulere verdier i andre land. Kapitalflukten går ned. Og tilgang på midler for investeringer i Kina øker.

Men trolig viktigere – i et land med en investeringsrate på om lag 40 prosent, og der bankene stadig må skrive ned lån som uerholdelige, dvs. at investeringene, i stor grad i statseide foretak, ikke har vært lønnsomme – er det forhold at utlån til private, som nå kan stille troverdig pantesikkerhet for lån, vil ta seg opp.⁷ Den vridningen i bankenes utlån bort fra statseide selskap, som fremdeles tar over halvparten av alle utlånene, men som står for betydelig lavere andel av den samlede verdiskapningen i landet, borger for *bedre kvalitet* på de prosjekter som i fremtiden får finansiering.

Om man erverver fast eiendom i god tro – men selgeren, viser det seg, eide ikke det han solgte – vil man likevel beholde eiendomsretten, om man altså var i god tro, prisen var passende, og overdragelsen registrert hos myndighetene. Den uærlige selger skal svi – ikke den naive kjøper. Ved denne pragmatiske bestemmelsen legges forholdene bedre til rette for fusjoner og oppkjøp. Hvilket letter omstruktureringen av næringslivet.

Privat eiendomsrett – på linje med statlig og den kollektiv – krever oversikt over hvem som eier hva. Eiendomsbesittere må nå se til at hva de eier blir behørig registrert. Staten står således foran en solid utfordring – etablering av et sentralt register over all eiendom i Kina.

Vil de nye reglene for eiendomsretten håndheves slik de sentrale myndighetene i Beijing legger til grunn? Eller vil lokale partipamper og andre i maktposisjon, med liten sannsynlighet for at noe skjer, fortsette sin utbytting av fattige bønder? Det vil si ta fra dem land, uten kompensasjon, eller med minimal sådan, og således unnlate å etterleve de nye reglene som topledelsen i Beijing nå setter sin kraft bak.

”Himmelen er høy og keiseren er langt borte”, heter et gammelt, kinesisk ord. Gjelder det fortsatt?

⁷ Ikke bare bolig, biler, bankinnskudd etc. kan stilles som sikkerhet for lån. Også bygslingskontrakter man har på fast eiendom kan anvendes.

Litteratur

Forney, M. (2005), "It Takes a Village", *Time*, 6 August 2005

Li & Fung Research Centre (2007), "The promulgation of Property Law – A new era for private ownership", Issue 28, March 2007

Saich, T. (2004), *Governance and Politics of China*, Palgrave Macmillan, New York

Nydalen, 23. april 2007