

Регулирование внутренней миграции в КНР (на примере северо-восточного региона)¹

Андрей Сергеевич Веремейчик,

младший научный сотрудник Отдела китаеведения
Института истории, археологии и этнографии на-
родов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток.
E-mail: remey2007@yandex.ru

В статье рассматривается процесс регулирования внутренней миграции в КНР на примере северо-восточного региона. На основе анализа соответствующих центральных и местных нормативно-правовых документов раскрываются основные принципы и направления воздействия властей на миграционные процессы в регионе.

Ключевые слова: регулирование миграционных процессов, внутренняя миграция, КНР, Северо-Восток Китая.

Regulation of internal migration in China (on the case of the North-eastern region).

Andrei Veremeichik, junior academic researcher at the Department of Chinese Studies of the Institute of History, Archaeology and ethnography of the peoples of the Far East, Vladivostok.

The article deals with the process of regulation of internal migration in China on the case of the North-eastern region. The analysis of relevant central and local legal documents reveals the basic principles and directions of the authorities on the impact of migration in the region.

Key words: regulation of migration, internal migration, China, Northeast China.

С образованием КНР руководство страны стало проводить социально-экономические мероприятия, связанные с повышением уровня развития производительных сил и индустриализацией экономики. Эти процессы сопровождалось строительством крупных предприятий и появлением новых городских промышленных центров, создавались объективные условия для миграционного перераспределения населения и его перемещения из сельской местности в города. В северо-восточном регионе, выделенном правительством в качестве базы для развития тяжёлой промышленности, миграция в городские районы носила особенно интенсивный и масштабный характер. Всё это обусловило необходимость выработки на государственном уровне целого комплекса мер по её регулированию, что привело к созданию системы строгого контроля над передвижением населения. Изучение исторического опыта регулирования

¹ Работа выполнена при поддержке гранта ДВО РАН, проект № 13-III-B-11-213.

в КНР процессов внутренней миграции и анализ современной ситуации в этой области представляются достаточно актуальными, особенно ввиду наличия в приграничных с Россией провинциях большой численности населения, потенциально представляющего исходную базу для формирования, при определённых условиях, миграционных потоков на территорию Дальнего Востока.

Управление внутренней миграцией в КНР стали осуществлять практически сразу после образования Народной Республики. В развитии этого процесса можно выделить три основных этапа. На первом из них (1949—1957) контроль над перемещением населения в целом был незначительный. Наряду с миграцией, носящей административный характер и регулируемой посредством планово-распределительных механизмов, имело место свободное передвижение населения, гарантированное законодательством. Вначале «Общая программа Народного политического консультативного совета Китая» (1949), а затем первая Конституция КНР (1954) определяли, что граждане КНР имеют свободу жительства и переселения (статьи 5 и 90 соответственно).

Этот принцип соблюдался и в процессе формирования всекитайской системы регистрации населения по месту жительства (*хукоу*), где предусматривались условия и порядок беспрепятственного передвижения китайских граждан по территории страны. Среди основных документов — «Временное положение по управлению городским населением» [1], принятое министерством общественной безопасности в 1951 г. и «Указание о создании системы регистрации постоянного населения» [21], изданное Госсоветом КНР в 1955 г. В соответствии с ними от мигрантов требовалось в месте убытия сняться с регистрационного учёта и получить справку о выезде, в месте прибытия — предоставить эту справку и встать на учёт в течение трёх (в городских районах) или пяти (в сельской местности) дней.

По мере индустриализации и появления крупных предприятий в городах, а также в ходе кооперирования в деревне, послужившего причиной ухудшения материального положения части крестьян, в стране увеличилась интенсивность внутренних миграций, особенно из сельской местности в города. На Северо-Востоке, нацеленном на развитие тяжёлой промышленности, рост городского населения проходил особенно быстро, достигая в 1952—1957 гг. 1,5 млн чел. в год; доля городских жителей в регионе возросла с 32,1 до 35,8%. В целом же городское население трёх северо-восточных провинций за указанный период выросло на 7,5 млн чел., преимущественно за счёт миграционного прироста.

Ко второй половине 1950-х гг., несмотря на потребности в трудовых ресурсах, приток сельского населения в города существенно превышал спрос, создавая дополнительную нагрузку на жилищную и транспортную инфраструктуру, медицинское обслуживание, становясь потенциальным фактором социальной нестабильности. Кроме того, масштабный

отток сельского населения в города был нежелателен для ускоренной индустриализации, опиравшейся во многом на извлечение сельскохозяйственных излишков у крестьян. С целью предотвратить бесконтрольную миграцию в города были предприняты попытки административного сдерживания. Только за 1956—1957 гг. центральные власти КНР выпустили девять директив, предписывающих усилить контроль над «бессмысленной миграцией сельского населения в города». Экономической мерой закрепления граждан к месту постоянного проживания стало введение в середине 1950-х гг. системы централизованных закупок и нормированного распределения зерна. С этого момента жители с городской пропиской находились на государственном обеспечении зерном и получали карточки на зерно, в свою очередь население с сельской пропиской должно было снабжаться зерном со своего поля без права на карточки.

Таким образом, на первом этапе было законодательно закреплено неотъемлемое право граждан КНР на свободу жительства и передвижения, которое соблюдалось и в процессе формирования всекитайской системы регистрации населения. Однако уже к его завершению появились первые признаки ограничения свободной миграции граждан по территории страны, особенно из сельской местности в города, вызванного реализацией стратегии ускоренной индустриализации, где крестьяне должны были снабжать город продовольствием, а промышленность — сырьём.

Второй этап (1958—1977) ознаменовался принятием в 1958 г. на 91-м заседании ПК ВСНП 1-го созыва «Положения о регистрации населения КНР» [13], ставшего заключительным в серии документов, направленных на создание системы регистрации. Оно вводило обязательную прописку каждого гражданина страны по месту постоянного проживания (ст. 6). Здесь же впервые на столь высоком законодательном уровне устанавливались ограничения на перемещение крестьян в городские районы: «...граждане, переезжающие из деревни в город, *должны* (курсив мой. — А.В.) иметь при себе подтверждение о приёме на работу из городского департамента труда, подтверждение о зачислении из учебного заведения либо подтверждение о разрешении на переезд из городского органа регистрации, которое предоставляется в орган регистрации по постоянному месту жительства с ходатайством о выезде» (ст. 10).

Закрепление режима прописки вкупе с требованиями к крестьянам о получении разрешения на переезд со стороны городских органов власти, а также действовавшей системой нормированного снабжения продовольствием, предусмотренной только для горожан, фактически разделило жителей страны на несельскохозяйственное и сельскохозяйственное население, где последнее лишалось свободы передвижения, выбора места проживания и работы.

В период «большого скачка» ограничения были временно сняты в связи с необходимостью задействовать большие массы сельского населения

для работы в городах. Однако после его провала вследствие продовольственных трудностей и голода контроль над миграцией ужесточился. В соответствии с Решением рабочего совещания ЦК КПК, состоявшегося в июле 1961 г., в стране допускалось только сокращать численность городского и поселкового населения; при крайней необходимости увеличения числа горожан требовалась санкция высших органов государственной власти. В рамках одобренного Госсоветом в 1964 г. установления министерства общественной безопасности призывалось усилить ограничения на перемещение граждан по следующим основным направлениям: 1) из деревень в города и торговые посёлки, 2) из торговых посёлков в города, 3) из малых городов в крупные. Одновременно не воспрещалось передвижение населения в обратном направлении.

Требования к ограничению сельско-городской миграции продолжали действовать в годы «культурной революции» и некоторое время после её окончания. В 1977 г., в условиях серьёзных проблем в производственной сфере и трудностей с обеспечением занятости в городских районах, в качестве дополнений к принятым ранее положениям появились новые пункты о строгом контроле над переходом крестьян из сельскохозяйственной в несельскохозяйственную сферу, а также недопущении переезда в города и посёлки близких родственников рабочих и служащих, проживающих в сельской местности. Важно отметить, что из новой Конституции КНР 1975 г. было исключено положение, касающееся свободы переселения и выбора места жительства граждан.

Таким образом, на втором этапе контроль над миграцией стал исключительно строгим. Особенно ограничения затронули крестьян и действовали в отношении как трудовой, так и семейной миграции. При установленных требованиях сельские жители имели возможность въехать в город, как правило, только с разрешения властей. В результате действия ограничительных мер в 1957—1978 гг. темпы ежегодного увеличения численности горожан были значительно ниже и составляли порядка 600 тыс. чел., причём основным фактором здесь уже выступал естественный прирост.

Третий этап (1978 г. — наст. вр.) характеризуется постепенным ослаблением контроля над перемещением населения. Проведение экономической реформы вначале в сельских районах, а затем в городах оказало существенное влияние на подвижность населения, способствуя нарастанию миграционных потоков. В сельской местности переход на систему ответственности в форме семейного подряда привёл к росту производства и денежных доходов крестьян, увеличению товарной продукции, что дало им возможность реализовывать излишки продукции на рынках в городах и соседних районах. Кроме того, повышение интенсивности труда крестьян в рамках дворового подряда приводило к высвобождению из традиционных отраслей сельского хозяйства значительной части рабочей силы и её переходу в несельскохозяйственную сферу. С ограничением карточной системы

и отменой карточек на некоторые товары был устранён и экономический фактор прикованности сельских жителей к своим деревням.

Эти процессы проходили одновременно с послаблениями в контроле и управлении внутренней миграцией, зафиксированными в новых правовых актах. Одним из первых стал Документ № 1 ЦК КПК за 1983 г. «Некоторые вопросы экономической политики в деревне на современном этапе», в тексте которого содержался тезис «разрешить крестьянам осуществлять торговлю, въезжать в города, выезжать из уездов и провинций [15]. Поскольку документ носил общий характер, здесь не уточнялись условия и порядок выезда сельских жителей из деревни, и их обоснования на новом месте.

Более конкретным и содержательным было специально изданное Госсоветом КНР в 1984 г. «Уведомление по вопросам вступления и поселения крестьян в торговых посёлках (*цзичжэнь*)» [16]. В нём отмечалось, что крестьянам и членам их семей, подавшим заявление о прибытии в торговый посёлок с целью занятости в промышленности, торговле и сфере услуг, имеющим в посёлке определённое место проживания, обладающим предпринимательскими навыками либо длительное время проработавшим на поселково-волостных предприятиях, органы общественной безопасности должны разрешить поселение, осуществить регистрацию и выдать домовую книгу с отметкой о самостоятельном обеспечении продовольствием (*цзыли коулян хукоубу*). Здесь же указывалось, что местные правительства обязаны оказывать содействие вновь прибывшим мигрантам в строительстве, приобретении и аренде жилья, а также активно защищать их законные права и интересы.

Тем самым, создавались благоприятные условия для перемещения рабочей силы из аграрной в неаграрную сферу в пределах сельской местности, с целью снижения нагрузки избыточного населения в деревне и сдерживания бесконтрольной миграции в город.

Однако, для большей части крестьян привлекательней было переезжать не в близлежащие посёлки, по уровню и качеству жизни немногим превосходящие деревню, а в города и экономически развитые районы, где имелись возможности найти более высокооплачиваемую работу. В целях правового урегулирования данных процессов в 1985 г. Министерство общественной безопасности выпустило «Временное установление по управлению населением, временно проживающим в городах и посёлках (*чэнчжэнь*)» [2], где были утверждены новые правила оформления временной регистрации. В соответствии с этим установлением, лицам, планирующим проживать в данных населённых пунктах сроком свыше 3 дней требовалось обратиться в отделение охраны общественного порядка или службу прописки для совершения процедуры временной регистрации; свыше 3 месяцев — подать заявление о выдаче свидетельства о временном проживании (*цзаньчжэу чжээн*). Принятый документ обозначил

общий порядок получения сельскими мигрантами временной регистрации в городах и посёлках, создав импульс к разработке и введению в действие этой системы на региональном уровне, где более детально прописывались все процедурные моменты.

К концу 1980-х гг. соответствующие нормативно-правовые акты подготовили и утвердили провинциальные правительства Северо-Восточного Китая: в Ляонине — «Правила по управлению населением, временно проживающим в городах и посёлках» (1988) [14], в Хэйлунцзяне — «Установление по управлению мигрирующим населением» (1988) [23], в Цзиллини — «Временное установление по управлению населением, временно проживающим в городах и посёлках» (1989) [6]. В русле этих документов ряд местных муниципалитетов также издал свои регулирующие правила.

Провинциальные и местные документы в целом имели единую структуру: в них определялась целевая аудитория, выделялись различные категории мигрантов, прописывалась процедура оформления временной регистрации и устанавливалась правовая ответственность за нарушение предписанных норм.

В понятие «временно проживающее население» (*цзаньчжу жэнькоу*), или «мигрирующие население» (*людун жэнькоу*), включались граждане, временно оставившие постоянное место жительства с целью проживания в другом городе или посёлке. Представленные категории мигрантов можно объединить в пять основных групп — лица, прибывшие (1) к супруге или супругу, к родителям, к детям и другим родственникам, (2) навестить друзей, с целью туризма, на лечение, (3) в командировку, на учёбу, стажировку, гастроли, (4) в качестве рабочей силы, для предпринимательской деятельности, для работы по контракту, службы в государственных органах, (5) в отпуск по медицинским показаниям (осуждённые на принудительные работы).

В зависимости от целей и сроков временного пребывания или проживания действовали различные правила прохождения регистрации. Лица, входящие в группу (1), обязывались в течение трёх дней явиться в отделение охраны общественного порядка для оформления временной регистрации; (2) и (3) — в случае пребывания сроком три дня — явиться в городскую или сельскую малую группу для оформления временной регистрации, от 4 дней до 1 месяца — явиться в поселковый или сельский комитет для оформления временной регистрации, от 1 месяца и более — явиться в отделение охраны общественного порядка с заявлением о выдаче свидетельства о временном проживании; (4) — в течение 3 дней явиться с заявлением о выдаче свидетельства о временном проживании; (5) — в течение 24 часов явиться с заявлением о выдаче свидетельства о временном проживании.

Наряду с этим устанавливалась административная ответственность за нарушения предписанных норм, действующая в отношении как отдель-

ных лиц, так и учреждений. Размер предполагаемых штрафных санкций варьировался с учётом характера и степени правонарушения. К примеру, для мигрантов, несвоевременно прошедших процедуру временной регистрации и получения свидетельства о временном проживании, устанавливался штраф в размере до 50 юаней. На учреждения гостиничного типа и общежития, не зарегистрировавшие постояльцев соответствующим образом, а также на индивидуальных лиц, сдавших в аренду жилое помещение либо нанявших на работу мигранта, не имеющего свидетельства о временном проживании, возлагался штраф до 100 юаней. В отношении мигрантов, совершивших предумышленное исправление свидетельства о временном проживании либо осуществлявших трудовую деятельность при отсутствии этого свидетельства, а также руководителей бригад, занимающихся сдельными работами, но не зарегистрировавших задействованных ими трудовых мигрантов, предусматривалось задержание до 15 суток и штраф в размере до 200 юаней².

В последующем провинциальные и местные правительства неоднократно разрабатывали и утверждали новые редакции принятых документов, основные изменения в которых касались раздела правовой ответственности; в частности, индексировались размеры штрафных санкций.

Внедрение на Северо-Востоке системы временной регистрации было направлено на предоставление различным категориям мигрантов законных оснований на въезд, пребывание и проживание в городах и посёлках, а также на правовое урегулирование этих процессов. В результате таких мер объём внутренних миграций в регионе в 1985—1990 гг. достиг почти 3,7 млн чел.

Параллельно с действием системы временной регистрации в 1990-е гг. власти некоторых северо-восточных городов с целью привлечения инвестиций в городскую экономику ввели для мигрантов регистрацию с „синим штампом“ (*ланынь хукоу*)³. По имеющимся данным, соответствующие регулирующие документы — «Временные установления по управлению регистрацией с „синим штампом“» — выпустили в Шэньяне, Инкоу (1993) и Харбине (1997) [3; 4; 5].

По степени значимости данную регистрацию можно расположить между городской постоянной пропиской и временной регистрацией. Её владельцам гарантировались равные с горожанами права при поступлении в учебное заведение, устройстве на работу, распределении жилья, отбывании воинской повинности, демобилизации, распределении

² Указанные размеры штрафов необходимо оценивать из расчёта цен на конец 1980-х гг.

³ Наименование «регистрация с „синим штампом“» связано с используемым в документе штампом синего цвета, в отличие от несельскохозяйственной хукоу, где штамп красного цвета.

социальных льгот. В Харбине к тому же по истечении трёх лет им предоставлялась возможность получить статус постоянных жителей.

В Шэньяне и Инкоу действие регистрации с «синим штампом» распространялось непосредственно на город, прилегающие посёлки и волости. Оформить регистрацию могли лица, в том числе родственники по прямой линии, имевшие в городе законно приобретённое либо построенное жильё, подпадавшие под следующие основные категории: 1) родственники иностранных предпринимателей (включая *хуацяо* и соотечественников из Гонконга, Макао, Тайваня), вложивших инвестиции в развитие производственной и коммерческой деятельности города либо получившие разрешение на приобретение в городе рыночного жилого имущества или самостоятельное строительство жилья; 2) руководящие работники, приглашённые в китайские организации, вложившие инвестиции в развитие производственной и коммерческой деятельности города; 3) граждане, вложившие инвестиции в развитие производственной и коммерческой деятельности города; 4) лица, занятые в научно-исследовательской и образовательной сфере, а также высококвалифицированные менеджеры, специалисты высокой квалификации; 6) лица, занятые в промышленности, торговле и других сферах; 7) соединившиеся супруги, родители с детьми либо дети с родителями, а также лица, длительное время проживающие в городе и ожидающие прописки.

В дополнение к участию в инвестиционной деятельности в ляонинских городах от потенциальных получателей регистрации с «синим штампом» требовалось внести взнос на так называемое «строительство городской инфраструктуры» или «на увеличение численности городских жителей», размер которого был дифференцированный и зависел от конкретного места жительства. В Инкоу сумма налога на одного человека за проживание непосредственно в городском районе составляла — 6 тыс. юаней, в прилегающем городе уездного ранга и посёлке — 5 тыс. юаней, в торговом посёлке — 3 тыс. юаней. В Шэньяне по последним двум пунктам размер налога совпадал, по первому пункту был выше — 10 тыс. юаней, что, вероятно, обусловлено более высоким статусом города, являющимся провинциальным центром.

В документе по Харбину отсутствовало чёткое определение границ радиуса действия регистрации с «синим штампом», однако ввиду упоминания в тексте в основном новых жилых районов города, в частности зон развития (*кайфа цюй*), можно предположить, что речь шла о непосредственно городской территории без прилегающих посёлков и волостей. В отличие от двух прежних документов, здесь указывались конкретные объёмы финансовых вложений, требуемых для получения харбинской регистрации, которые варьировали в зависимости от субъекта и объекта инвестиционной деятельности. При выступлении объектом лиц, проживающих за пределами страны, требовалось привлечь в город или город-

ской район инвестиции на сумму 80 тыс. долл. либо приобрести рыночное жилое имущество на сумму 700 тыс. юаней и выше. Если объектами являлись лица, проживающие внутри страны, необходимо было вложить в город средства объёмом 200 тыс. юаней — при открытии высокотехнологического предприятия; 400 тыс. юаней — при организации производственного предприятия (размер налоговых отчислений в обоих случаях в течение трёх лет после введения в эксплуатацию предприятий должен был составлять свыше 100 тыс. юаней) либо приобрести рыночное жилое помещение на сумму 350 тыс. юаней. В случае, если инвестиции направляются в зоны развития, расположенные, как правило, на окраине города, их размер снижался на 10 процентных пункта.

Практика выдачи регистрации с «синим штампом» стала средством привлечения в средние и крупные города Северо-Востока состоятельных мигрантов, способных вкладывать в городскую экономику значительные финансовые средства. Дополнительным стимулом служил доступ к социальному обеспечению и наличие потенциальных возможностей стать постоянными городскими жителями. К сожалению, в связи с отсутствием опубликованных данных, не представляется возможным оценить эффект от проводимых местными властями мероприятий.

По мере проведения реформ, расширение рамок, разрешающих закрепление мигрантов в городах постепенно стало превращаться в настоятельное требование экономического развития. Действующий режим временной регистрации сдерживал создание единого рынка рабочей силы и препятствовал процессу урбанизации. Впервые о необходимости осуществления преобразований в данном направлении руководство КНР заговорило в ноябре 1993 г. на 3-м пленуме ЦК КПК 14 созыва. По его итогам было принято решение о последовательном реформировании системы регистрации в малых городах и посёлках (*сяо чэнчжэнь*) и разрешении крестьянам вступать в них с целью занятости в промышленности и торговле, стимулируя, тем самым, перемещение сельской избыточной рабочей силы.

Первые практические шаги решение приобрело по истечении четырёх лет, когда в 1997 г. центральные власти инициировали экспериментальный проект, позволивший крестьянам, имеющим в специально определённых малых городах и посёлках легальную стабильную работу и определённое место жительства (сроком не менее двух лет), оформлять постоянную прописку (*чанчжухуоу*). По завершению эксперимента, в 2001 г. Госсовет утвердил мнения министерства общественной безопасности «О реформе системы управления регистрацией в малых городах и посёлках» [17], нацеленные на преобразования в этой области в масштабах всей страны.

Северо-восточные провинции также принимали участие в пилотном проекте, после чего с санкции центральных властей приступили

к всесторонней реформе. Мы располагаем документами об утверждении в 2001 г. правительствами Ляонина и Цзилини соответствующих мнений провинциальных департаментов общественной безопасности [18, 19]. Исходя из них, в Ляонине преобразования касались городских территорий и посёлков, находящихся под юрисдикцией уездных народных правительств, в том числе посёлков, находящихся в составе городов окружного значения. В Цзилини территориальные рамки реформы были шире и помимо средних, малых городов и посёлков уездного значения, включали центральные города окружного ранга. Такие меры предоставляли больший выбор для миграции населения внутри провинции, что вероятнее всего, связано с попытками цзилиньских властей справиться с тенденцией оттока трудовых ресурсов за пределы провинции, особенно проявившейся в ходе углубления экономических реформ.

В обеих территориях главными основаниями для получения мигрантом прописки выступали: наличие законного определённого места проживания, стабильной работы или источников существования. При этом лица, имеющие в указанных административных образованиях регистрацию с «синим штампом» либо регистрацию с отметкой о самостоятельном обеспечении продовольствием, полученную ранее, автоматически получали право на постоянную прописку. С получением статуса горожанина гарантировались равные с местными жителями права при поступлении в школу, отбывании воинской повинности, трудоустройстве и др.

Введение разрешений на получение постоянной прописки в городских районах предоставило возможности для закрепления сельского населения в них с последующим приобретением прав на пользование соответствующими социальными услугами. Помимо решения вопросов формирования единого рынка труда и стимулирования процессов урбанизации, такие меры были направлены на разрешение проблем избытка трудовых ресурсов в деревне, растущего неравенства доходов и относительно низкого потребительского спроса среди населения. Для районов с отрицательным миграционным сальдо, внесение послаблений в систему прописки в определённых случаях становились инструментом сдерживания оттока трудовых ресурсов.

Одновременно с запуском реформы системы регистрации в малых городах и посёлках, в крупных городских центрах Северо-Востока начала действовать практика выдачи вида на жительство высококвалифицированным работникам (*жэньцай цзюйчжучжэнь*). Как и в случае с предоставлением регистрации с «синим штампом», инициатива исходила от местных властей, и была обусловлена возросшей конкуренцией городов за хорошо образованные и талантливые кадры. Нормативные документы — «Временные установления по регулированию вида на жительство высококвалифицированным работникам» были изданы в городах Шэньян (2003 г), Далянь (2004 г.) и Чанчунь (2005 г.) [11, 7, 8].

Согласно принятым установлениям, на получение вида на жительство в этих городах могли претендовать мигранты, прибывшие для устройства на работу и отвечающие таким основным требованиям, как наличие высшего или среднего профессионального образования по специальности, востребованной на предприятиях города; наличие учёной степени, квалификации высшей или средней категории; владение патентом, изобретением или эксклюзивной технологией.

Помимо возможности трудоустройства сопутствующим фактором привлечения специалистов стало предоставление доступа к широкому спектру социальных услуг. Среди них участие в базовом пенсионном страховании, медицинском страховании, страховании от производственного травматизма, пользование благами основного жилищного фонда, определение детей в школу. Кроме того, перспективы участия в аттестации на соответствие профессиональных навыков занимаемой должности, а также в экзаменах на замещение вакантных должностей госслужащих.

В результате снятия некоторых ограничений на приток мигрантов, имеющих определённую специальность или квалификацию, власти крупнейших муниципалитетов создавали благоприятные условия для привлечения кадров, необходимых для развития городской экономики.

Некоторые изменения в регулировании внутренней миграции населения последовали вслед за озвученным в октябре 2008 г. на 3-м пленуме ЦК КПК 17 созыва тезиса о вступлении страны на путь упразднения дуальной сельско-городской структуры (*чэнсян эрьюань цзего*) и формирования единого пространства социально-экономического развития села и города. В качестве основной задачи к 2020 г. было выдвинуто создать механизм интеграции сельского и городского социально-экономического развития. Важное место здесь отводится устранению разграничений на несельскохозяйственную и сельскохозяйственную прописку и введение для населения единой прописки жителя (*цзюйминь хукоу*), выдаваемой по месту фактического проживания.

На современном этапе данные мероприятия уже реализуются на примере отдельных территориальных образований. В частности, в 13-ти провинциях и городах центрального подчинения, в числе которых пров. Ляонин, приступили к формированию единой системы управления регистрацией населения. Специально принятое в 2009 г. ляонинским правительством установление [12], в том числе упраздняет систему временной регистрации, где на смену свидетельств о временном проживании приходит вид на жительство, на получение которого могут претендовать лица, проживающие на новом месте сроком свыше 1 месяца.

Несмотря на переход к системе единой прописки, для её получения на новом месте проживания по-прежнему необходимо соответствовать некоторым условиям. Основным из них выступает наличие собственного жилья либо предоставленного на длительный срок служебного жилья.

При его отсутствии, разрешение на прописку могут получить только: (1) граждане, приглашённые на работу в органы государственной власти, общественные организации, предприятия и учреждения; (2) выпускники высших и средних специальных учебных заведений, приглашённые на работу; (3) супруги либо родители и их дети, воссоединившиеся с целью материальной поддержки; (4) родственники иностранных предпринимателей (в том числе *хуацяо*, соотечественников из Гонконга, Макао, Тайваня), инвестировавших капитал в организацию производственной, коммерческой деятельности либо в развитие технологий; граждане из-за пределов провинции, вложившие инвестиции в организацию производственной или коммерческой деятельности.

В Хэйлунцзяне и Цзилини практика введения единой системы управления регистрацией населения, а также выдачи вида на жительство временным мигрантам, носит пока локальный характер и действует в пределах отдельных территорий, прилегающих в основном к крупным городам. Постепенный характер реформы здесь, по-видимому, обусловлен ограниченными ресурсами, которые требуются для создания и поддержания городской инфраструктуры, новых рабочих мест, необходимого уровня социального обеспечения и др.

В целом, в регулировании внутренней миграции власти упомянутых провинций в настоящее время руководствуются принятым в 2011 г. канцелярией Госсовета КНР «Уведомлением об активном и стабильном продвижении реформы системы управления регистрацией» [20]. В его русле в Цзилини (2011 г.) и Хэйлунцзяне (2012 г.) разработали свои положения, дополненные конкретными правилами [9, 10]. Исходя из них, в Цзилини на постоянное поселение в городских территориях и посёлках уездного значения могут претендовать лица, а также совместно проживающие с ними родственники, имеющие там стабильную работу либо постоянное место жительства. Во вновь возведённых городских районах (за исключением территорий городов Чанчунь и Цзилинь) получить прописку возможно посредством: (1) приобретения права собственности на жилое помещение в результате покупки, унаследования либо строительства; (2) аренды жилья сроком свыше одного года; (3) наличия законного постоянного места проживания с участием в системе государственного социального страхования сроком более одного года; (4) официального приёма на работу в государственные органы, общественные организации, различные крупные учреждения; (5) организации производства второй и третьей сфер, а также общественной организации; (6) занятости на особо тяжёлых и вредных работах сроком один год. В городах Чанчунь и Цзилинь, вследствие осуществления контроля над численностью населения, от претендентов на поселение требуется наличие постоянного места жительства, подтверждённого свидетельством о праве на собственность либо о праве на пользование, а также стабильного места работы.

В Хэйлунцзяне для получения прописки в городских территориях и посёлках уездного значения мигрантам нужно иметь легальный стабильный заработок и постоянное место жительства (включая съёмное) сроком более 1 года. В малых городах (Цзиси, Хэган, Шуанъяшань, Ичунь, Цитайхэ, Суйхуа, Хэйхэ, Да-Хинган-Лин) — стабильная работа и место проживания (включая съёмное жильё) сроком более 2 лет. Претендуя на прописку в средних городах (Цицикар, Муданьцзян, Цзямусы) мигрант должен иметь стабильную работу в течение 3 лет и выше, и постоянное место проживания (включая съёмное жильё) сроком более 2 лет. В рамках реализации стратегии на сдерживание увеличения масштабов крупных городов, в Харбине действуют наиболее жёсткие условия для получения прописки; здесь сроки наличия легальной постоянной работы и проживания на одном месте должны превышать 5 лет.

Последние изменения в системе регистрации населения обозначили новые правила предоставления в городских районах постоянной прописки, которые дифференцированы в соответствии со статусом городского поселения. Характер выдвигаемых требований к получению разрешения на постоянное проживание на новом месте, свидетельствует о том, что власти северо-восточных провинций в первую очередь стимулируют перемещение и закрепление населения в посёлках и малых городах, затем в средних городах, осуществляя рациональное развитие крупных городов и провинциальных центров.

Таким образом, на третьем этапе происходят постепенные послабления в контроле над миграцией населения. Вначале были созданы условия для беспрепятственного перемещения крестьян из аграрной в неаграрную сферу в пределах сельских районов. Затем сформировались правовые основы для временного пребывания мигрантов в городах и посёлках. Следующим шагом стало предоставление возможности для закрепления в малых городах и посёлках с получением в них местной прописки. В настоящее время эти границы расширяются и при соответствии определённым условиям рабочие-мигранты могут получить прописку в средних и даже крупных городах.

Отметим, что в связи с действием требований, на переезд в городские районы могут рассчитывать в основном лица, имеющие соответствующий уровень образования, профессиональной подготовки либо значительные материальные средства. Подавляющая часть мигрантов, состоящая из сельских рабочих низкой квалификации с ограниченными ресурсами, такой возможности практически лишена. По данным проведённого в КНР в 2012 г. обследования 200 тыс. рабочих-мигрантов, доля имеющих в городских районах приобретённое жильё составила лишь 0,6%, служебное жильё — 32,3%. Иными словами на постоянную прописку в городских поселениях могли претендовать лишь треть мигрантов.

Получению статуса городского жителя способствует практика введения системы единой прописки, призванная ускорить процессы урбанизации, поощряя сельских жителей отказываться от прав на управление земельным подрядом и жилища с прилегающим участком в обмен на доступ к пенсионному страхованию и жилплощадь в городском районе. Однако, в китайской печати отзывы по этому поводу весьма скептические, поскольку считается, что относительно низкий уровень социального обеспечения, особенно характерный для посёлков и малых городов, не перекрывает выгод, получаемых крестьянами от пользования землёй, соответственно не служит стимулом к смене постоянного места жительства [22]. В настоящее время по-прежнему увеличивается численность мигрантов, осуществляющих передвижение без изменения прописки. Их число в регионе в целом возросло к 2010 г. до 19,33 млн чел., что на 6,13 млн чел. или 31,7% выше показателя 2000 г.

Итак, на протяжении всего рассматриваемого периода регулирование внутренней миграции определялось изменениями социально-экономической ситуации в стране. Действие жёстких административных мер по контролю над передвижением населения, особенно на некоторых этапах, позволило избежать более значительных социальных проблем. Несмотря на послабления в системе управления миграцией, заметно проявившиеся в последнее десятилетие, ряд ограничений на доступ сельского населения в города продолжает действовать. В современных условиях Китая это представляется весьма рациональным, поскольку предотвращает возникновение таких проблем как рост трущоб и городской нищеты, с которыми столкнулись, например, крупные города Индии и Бразилии, в которых не действует ограничение миграции.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Временное положение об управлении городским населением. URL: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=312542 [дата обращения: 22.09.2011]. Кит. яз.
2. Временное установление об управлении населением, временно проживающем в городах и посёлках. URL: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=3262 [дата обращения: 22.09.2011]. Кит. яз.
3. Временное установление по реализации системы регистрации с «синим штампом» в г. Шэньяне. URL: http://www.lawbook.com.cn/law/law_view.asp?id=23148 [дата обращения: 12.03.2012.]. Кит. яз.
4. Временное установление по управлению регистрацией с «синим штампом» в г. Инкоу. URL: http://www.lawbook.com.cn/law/law_view.asp?id=118984 [дата обращения: 12.03.2012.]. Кит. яз.
5. Временное установление по управлению регистрацией с «синим штампом» в г. Харбине. URL: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=313783 [дата обращения: 12.03.2012.]. Кит. яз.
6. Временное установление об управлении населением, временно проживающем в городах и посёлках в пров. Цзилинь. URL: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=20360 [дата обращения: 22.09.2011.]. Кит. яз.

7. Временное установление по предоставлению вида на жительство высококвалифицированным работникам в г. Далянь URL: <http://www.runsky.com/homepage/dl/спес/2005/rc/zhch/userobject1ai555606.html> [дата обращения: 05.08.2012.]. Кит. яз.
8. Временное установление по предоставлению вида на жительство высококвалифицированным работникам в г. Чанчунь URL: <http://www.cc.jl.gov.cn/wcss/cczf/info/2008-02-27/1314/59006.html> [дата обращения: 05.08.2012.]. Кит. яз.
9. Мнения по активному и стабильному продвижению реформы системы управления регистрацией в пров. Цзилинь. URL: http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/17/content_1995685.htm [дата обращения: 05.08.2012.]. Кит. яз.
10. Мнения департамента общественной безопасности пров. Хэйлунцзян по дальнейшему углублению развития реформы системы управления регистрацией. URL: http://app.dbw.cn/hljgov/sy_536398.shtml [дата обращения: 05.08.2012.]. Кит. яз.
11. Мнение по реализации системы вида на жительство квалифицированным специалистам. URL: http://www.lnzbrc.gov.cn/detail_list.asp?infoid=29 [дата обращения: 05.08.2012.]. Кит. яз.
12. Некоторые установления по углублению реформы системы управления регистрацией в пров. Ляонин. URL: http://www.ln.gov.cn/zfxx/zfwj/szfbgtwj/200905/t20090505_370820.html [дата обращения: 22.01.2013.]. Кит. яз.
13. Положение о регистрации населения Китайской Народной Республики. URL: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1338 [дата обращения: 23.07.2011]. Кит. яз.
14. Правила по управлению населением, временно проживающем в городах и посёлках в пров. Ляонин. URL: http://law.lawtime.cn/d536097541191_1_p1.html [дата обращения: 22.09.2011.]. Кит. яз.
15. Уведомление ЦК КПК «О некоторых вопросах экономической политики в деревне на современном этапе». URL: http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/07/content_2558716.htm [Дата обращения: 22.03.2011]. Кит. яз.
16. Уведомление Госсовета КНР по вопросам въезда и поселения крестьян в торговых посёлках. URL: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=46219 [дата обращения: 24.07.2011]. Кит. яз.
17. Уведомление об утверждении Госсоветом КНР мнений министерства общественной безопасности о продвижении реформы системы управления регистрацией в малых городах и посёлках. URL: http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60769.htm [дата обращения: 12.11.2012.]. Кит. яз.
18. Уведомление об утверждении правительством пров. Ляонин мнений департамента общественной безопасности о продвижении реформы системы управления регистрацией в малых городах и посёлках. URL: http://www.110.com/fagui/law_80247.html [дата обращения: 12.11.2012.]. Кит. яз.
19. Уведомление об утверждении правительством пров. Цзилинь мнений департамента общественной безопасности о реформы системы перемещения прописки и продвижении процессов урбанизации. URL: <http://law.people.com.cn/showdetail.action?id=2646386> [дата обращения: 12.11.2012.]. Кит. яз.
20. Уведомление канцелярии Госсовета об активном и стабильном продвижении реформы системы управления регистрацией. URL: http://www.gov.cn/zwgk/2012-02/23/content_2075082.htm [дата обращения: 12.07.2012.]. Кит. яз.
21. Указание Госсовета о создании системы регистрации постоянно проживающего населения. URL: <http://www.china.com.cn/chinese/difang/102533.htm> [дата обращения: 24.09.2011]. Кит. яз.
22. Упразднение сельскохозяйственной прописки вряд ли выгодно крестьянам. URL: http://news.xinhuanet.com/comments/2008-06/12/content_8347631.htm [дата обращения: 18.06.2013.]. Кит. яз.
23. Установление по управлению мигрирующим населением в пров. Хэйлунцзян. URL: <http://law.51labour.com/lawshow-51561.html> [дата обращения: 25.06.2012.]. Кит. яз.