



Κράτος και Κοινωνική Πολιτική στη σύγχρονη Κίνα¹ Λαζαρίδου Ευγενία²

Η ραγδαία άνοδος της Κίνας κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών συνιστά δίχως αμφιβολία ένα αξιοσημείωτο φαινόμενο με πολιτικές, οικονομικές και γεωστρατηγικές διαστάσεις παγκοσμίως, το οποίο επιπρόσθετα προκαλεί ευρύτερο ενδιαφέρον από την άποψη της άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Κατά την-προαναφερόμενη περίοδο, η πορεία εξέλιξης του πολιτικού και οικονομικού συστήματος της χώρας χαρακτηρίζεται από ένα παράδοξο: η θεσμική διάρθρωση της κρατικής εξουσίας με κυρίαρχο το ρόλο του Κομμουνιστικού Κόμματος Κίνας έχει παραμείνει σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητη, ενώ αντίθετα στο πεδίο της οικονομίας συντελέστηκαν ραγδαίες αλλαγές μέσω ενός σταδιακού ανοίγματος στην οικονομία της αγοράς. Στο κείμενο που ακολουθεί αποτυπώνονται οι επιδράσεις αυτής της ιδιαίτερης πορείας στους μηχανισμούς του συστήματος κοινωνικής προστασίας της χώρας. Παράλληλα, επιχειρείται η εξαγωγή κεντρικών συμπερασμάτων σχετικά με το ρόλο που διαδραμάτισε η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από το κινεζικό κράτος, ως μια μορφή κρατικής παρέμβασης που αντανάκλα τις προτεραιότητες της πολιτικής ηγεσίας και υπαγορεύεται από τον κυρίαρχο τρόπο παραγωγής.

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας της Κίνας έως το 1980

Κατά τη διάρκεια των τριών δεκαετιών από την ίδρυση της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας (1949-1979), η διασφάλιση της χρηματοδότησης και παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με τις μορφές οργάνωσης της οικονομίας. Θεμέλια του συστήματος αποτελούσαν οι *μονάδες εργασίας* («danwei») στα αστικά κέντρα, καθώς και η λειτουργία του συστήματος των *λαϊκών κομμούνων* στην ύπαιθρο. Στην περίπτωση των πόλεων, κάθε μονάδα εργασίας (κρατική επιχείρηση ή υπηρεσία) επιτελούσε, εκτός των παραγωγικών της στόχων, πολλαπλούς κοινωνικούς ρόλους. Μεταξύ αυτών εντοπίζεται η λειτουργία τους ως φορείς κοινωνικής πολιτικής μέσω της διασφάλισης, πέραν της σταθερής εργασίας, ιατρικής περίθαλψης, στέγασης, συνταξιοδότησης και ορισμένων παροχών σε είδος στο σύνολο των εργαζομένων τους και τα μέλη των οικογενειών τους. Παράλληλα, θεμέλιο ενός στοιχειώδους πλέγματος αντίστοιχων μηχανισμών στις περιοχές της υπαίθρου αποτέλεσε η λειτουργία των λαϊκών κομμούνων, ιδίως κατά την περίοδο που ακολούθησε έπειτα από τη μαζική κολεκτιβοποίηση της αγροτικής γης το 1958. Παρότι στις περιοχές της υπαίθρου βασικός πυλώνας ήταν η οικογένεια, οι κομμούνες κατείχαν ένα κεντρικό ρόλο στην παροχή κοινωνικής προστασίας με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη λειτουργία ενός εθνικής εμβέλειας προγράμματος υγειονομικής περίθαλψης «Cooperative Medical Scheme» (CMS) μέσω της μαζικής συμμετοχής των επιμέρους αγροτικών μονάδων στη χρηματοδότησή του.

Μετάβαση και Αναδιαμόρφωση

Η οικονομική πολιτική της περιόδου που εκκινεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 αποτέλεσε τη βάση πάνω στην οποία συντελέστηκε ένας βαθύς μετασχηματισμός του τρόπου παραγωγής, ο οποίος επέφερε επακόλουθα την αλλοίωση της δομής και λειτουργίας των προγενέστερων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Στην περίπτωση των αστικών κέντρων, ο αυξανόμενος ρόλος του ιδιωτικού τομέα στην εθνική οικονομία σηματοδότησε τη μείωση του κρατικού ελέγχου επί των οικονομικών πόρων και των κοινωνικών υποχρεώσεων των επιχειρήσεων και οδήγησε σταδιακά στην παγίωση της λειτουργίας τους ως αποκλειστικά οικονομικές οντότητες. Στην ίδια κατεύθυνση κινούνταν και ο αγροτικός τομέας, με την ευχέρεια διάθεσης του πλεονάσματος της αγροτικής παραγωγής στην αγορά να συντελεί στη σταδιακή αποκολλεκτιβοποίηση της γεωργίας, τερματίζοντας de facto τη λειτουργία του συστήματος των λαϊκών κομμούνων και των μορφών κοινωνικής προστασίας που παρέχονταν διαμέσου αυτών.

Παράλληλα με τις μεταβολές αυτές, παρατηρείται η υλοποίηση σταδιακών διαρθρωτικών παρεμβάσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Οι παρεμβάσεις αυτές ήταν αποσπασματικές και απευθύνονταν κυρίως στην ανάγκη αντιμετώπισης του ελλείμματος κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων στα αστικά κέντρα, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την εισαγωγή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στη λογική του συστήματος εισφορών και ορισμένων

¹ Το κείμενο αποτελεί μέρος της διπλωματικής εργασίας «Κράτος και Κοινωνική Πολιτική στη Σύγχρονη Κίνα», η οποία εκπονήθηκε με την επίβλεψη του Καθηγητή Δ. Καλτσώνη στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Ανάλυση και Εφαρμογή Κοινωνικής Πολιτικής» του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου και είναι διαθέσιμη στο:

<http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&type=0&q=%CE%BB%CE%B1%CE%B6%CE%B1%CF%81%CE%B9%CE%B4%CE%BF%CF%85&page=1&scope=0&lang=el&pid=iid:21379>

² Πτυχιούχος του ΠΜΣ «Ανάλυση και Εφαρμογή Κοινωνικής Πολιτικής», evielaz@gmail.com

προνοιακών επιδομάτων. Δεν ήταν ικανές, εντούτοις, να θεραπεύσουν το τεράστιο έλλειμμα που είχε δημιουργηθεί μέσα στα πλαίσια ενός διαρκώς μεταβαλλόμενου οικονομικού περιβάλλοντος. Η επικείμενη είσοδος της Κίνας στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ) το 2001, συντέλεσε στην εντεινόμενη ανάγκη των κρατικών επιχειρήσεων για ανταγωνιστικότητα αλλά και στην οριστική λήξη της δια βίου απασχόλησης. Την ίδια περίοδο παρατηρείται μία ευρεία κινητικότητα του αγροτικού πληθυσμού στις πόλεις, η οποία οδήγησε σε ένα πρωτοφανούς μεγέθους για τα δεδομένα της κινεζικής κοινωνίας ζήτημα ανεργίας και φτώχειας στα αστικά κέντρα. Η εμπορευματοποίηση των κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών στους κρίσιμους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και της στέγασης, σε συνδυασμό με την πλήρη κατάρρευση των παραδοσιακών μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, επέφερε μία ραγδαία αύξηση κόστους και **μία** μείωση της προσβασιμότητας των ευρύτερων κοινωνικών στρωμάτων. Το σύνολο των ανωτέρω συνθηκών, σε συνδυασμό με την ευρύτερη όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, οδήγησε σε ένα αίσθημα βαθιάς δυσαρέσκειας του κινεζικού λαού προς το κράτος.

Το μέγεθος και η κρισιμότητα του πολιτικού και κοινωνικού ζητήματος που ανέκυψε έως τα τέλη της δεκαετίας του 1990 προκάλεσε την ανάδυση ενός αντίβαρου στη νεοφιλελεύθερη πορεία των οικονομικών πολιτικών της κινεζικής ηγεσίας. Η ανάγκη διασφάλισης της κοινωνικοπολιτικής σταθερότητας, καθώς και της πολιτικής νομιμοποίησης του ΚΚ Κίνας, απέκτησαν την ίδια βαρύτητα με αυτή των αμιγώς οικονομικών αναπτυξιακών της στόχων. Ως αποτέλεσμα, αναδύθηκαν δύο αντίρροπες τάσεις οι οποίες έθεταν τα ανώτατα και κατώτατα όρια των περιθωρίων μέσα στα οποία μπορούσε να κινηθεί η διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών μέσα στο νέο οικονομικό περιβάλλον: από τη μία πλευρά, η ανάγκη διατήρησης της οικονομικής ανταγωνιστικότητας της χώρας επέτασσε περαιτέρω μειώσεις των κοινωνικών δαπανών, ενώ από την άλλη πλευρά οι πολιτικές και κοινωνικές πιέσεις καθιστούσαν επιτακτική την ανάδυση ενός νέου πλέγματος μηχανισμών κοινωνικής προστασίας.

Η προσπάθεια εξισορρόπησης των δύο ανωτέρω στόχων είχε ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση μίας κομβικής στροφής προς τις αναδιανεμητικές πολιτικές στην πολιτική ατζέντα της κινεζικής ηγεσίας στις αρχές της νέας χιλιετίας. Η αλλαγή αυτή προετοιμάστηκε εν όψει της εισόδου της Κίνας στον ΠΟΕ, διευκολύνθηκε από την αλλαγή της ηγεσίας του ΚΚ Κίνας το 2003, και αποτυπώθηκε στο δημόσιο λόγο με την εισαγωγή του στόχου για την οικοδόμηση μιας «κοινωνίας της αρμονίας». Οι πολιτικές δεσμεύσεις βρήκαν πρακτική εφαρμογή σε μία σειρά δομικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων-ορόσημα που εφαρμόστηκαν οριζόντια με στόχο την αύξηση της προσβασιμότητας σε δημόσιες υπηρεσίες και κοινωνικές παροχές, τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τη στήριξη των αγροτικών περιοχών. Η υλοποίηση τους υποβοηθήθηκε από τη ραγδαία άνοδο του διεθνούς οικονομικού ρόλου της χώρας, με ένα μεγάλο μέρος των πόρων να διοχετεύονται στο πεδίο των μεταρρυθμίσεων του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ιδιαίτερα από το 2008, ενόψει της στροφής της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας στην εγχώρια κατανάλωση ως απόρροια της διεθνούς οικονομικής κρίσης, διαφαίνεται ότι η κοινωνική πολιτική ανάγεται σε κεντρικό ζήτημα της πολιτικής ατζέντας.

Μοντέλο κράτους πρόνοιας με «κινεζικά χαρακτηριστικά»;

Οι διακυμάνσεις των παρεμβάσεων του κινεζικού κράτους κατά τη διάρκεια των εν λόγω δεκαετιών γίνονται αντιληπτές και μέσω της αναλυτικότερης διερεύνησης των πολιτικών που ασκήθηκαν σε επιμέρους τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση, η στέγαση και η κοινωνική πρόνοια. Συνολικά, οι μεταβαλλόμενες αυτές τάσεις οδηγούν στην ευρύτερη διαπίστωση ότι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής στην Κίνα αντανακλά διαχρονικά τους κεντρικούς στόχους της κινεζικής ηγεσίας και τείνει να προσαρμόζεται σε αυτούς. Ιδιαίτερα κατά την τελευταία δεκαετία, προσεγγίζεται ως ένα σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού, την τόνωση της εγχώριας καταναλώσεως και τη διασφάλιση της πολιτικής σταθερότητας μέσω της εκμείευσης συναινέσεων. Στη βάση αυτής της διαπίστωσης, η πρόσφατη ανάδειξη της νέας στρατηγικής για την «κοινή ευημερία για όλους» (μιας από τις βασικότερες πολιτικές δεσμεύσεις της τρέχουσας κινεζικής ηγεσίας για άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων) ως αναπόσπαστο στοιχείο του «σοσιαλισμού με κινεζικά χαρακτηριστικά», οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η έμφαση στη διεύρυνση των αναδιανεμητικών πολιτικών έχει σε μεγάλο βαθμό παγιωθεί και θα εξακολουθήσει να λειτουργεί ως κεντρικός πυλώνας άσκησης εσωτερικής πολιτικής.

Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι η μελλοντική πορεία εξέλιξης του συστήματος δεν μπορεί παρά να καθοριστεί σε μεγάλο βαθμό από την κατάσταση της οικονομίας της χώρας. Τα δεδομένα όρια της αναδιανεμητικής πολιτικής που ασκείται μέσα σε ένα πλαίσιο κυριαρχίας των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής, στην περίπτωση της Κίνας διαστέλλονται εν όψει της ισχυρής κρατικής παρέμβασης που ολοένα και ενισχύεται κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Παρόλα αυτά, η επιβράδυνση της ανάπτυξης της κινεζικής οικονομίας εν όψει της διαμόρφωσης ενός περιβάλλοντος διεθνών κρίσεων που δεν την αφήνουν ανεπηρέαστη, ενδέχεται να θέσει τα ανώτατα όρια εφαρμογής των αναδιανεμητικών πολιτικών. Στη βάση αυτής της θεώρησης, διαφαίνεται ότι η μελλοντική διαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας θα συνεχίσει να καθορίζεται εντός του πλαισίου μέσα στο οποίο αυτό αναδύθηκε· εν μέσω μιας άσκησης ισορροπίας μεταξύ των πολιτικών και οικονομικών στόχων της κινεζικής ηγεσίας, με κυρίαρχη επιδίωξη την επίλυση των κοινωνικών αντιθέσεων δίχως την υπονόμευση των θεμελίων του οικονομικού ή του πολιτικού της συστήματος.

