

Kombinované zkoumání daní a služeb je standardním modelem analýzy sociálního státu. Jedná se o „zúžený test“ sociální hypotézy a právě jím se budu zabývat v této kapitole.

Daně

Kolik Číňané zaplatí na daních a kdo platí co? Jako obvyčejně přesnou odpověď neznáme – protože statistiky jsou ustavičně neadekvátní a nespolehlivé – ale můžeme alespoň přibližně odhadnout, jaká je realita.

Podle Ministerstva financí a organizací, jako jsou Mezinárodní měnový fond, Světová banka a OECD, úroveň veřejných příjmů a výdajů se pohybuje řádově v rozmezí 25 až 30 procent HDP. Veřejný příjem je pak definovaný jako příjmy ze zdanění. Pokud je HDP nadhodnocený, což nepochybně je, může i odhadovaných 30 procent být příliš nízká hodnota. Výdaje jsou pak z tohoto důvodu aktuálně nižší než příjmy. Nezvladatelné utrácení místních vlád v posledních letech ještě navýšuje. Proto také dluh veřejného sektoru stoupl na tak vysokou úroveň, byt není známo, na jakou (ačkoli si veřejný sektor řízený například místní vládou do jisté míry půjčuje z veřejného sektoru, který např. sanuje státní banka nebo k ní přidružené stíny). Korektní je říci, že tady pracujeme jen s odhady. Vláda oficiálně uvádí, že deficit veřejného sektoru je ve výši asi 2 procent HDP, ale podle Mezinárodního měnového fondu může dosahovat až výše 10 procent HDP. Ministerstvo financí (doposud) nemá konsolidovaný systém veřejných účtů, a tedy přesně neví, jaké jsou příjmy a výdaje u mnoha veřejných prostředků.¹⁰⁶

To je mnohem vyšší úroveň než v předchozích letech reformy a otevírání se, kdy byly státní finance vyčerpány a stát fakticky bankrotoval a daňové příjmy dosahovaly nízké hranice kolem 10 procent HDP. Důležitou a zamýšlenou konsekvencí ekonomické reformy bylo znovuvybudování fiskální báze státu. To zabralo nějaký čas a daňové příjmy se zvedly až po komplexních daňových reformách z roku 1994, které obsahovaly také zavedení daně z přidané hodnoty (DPH, resp. VAT). Od této doby se daňové příjmy ostře zvedly a čínský stát se dostal na úroveň finanční stability.

¹⁰⁶ Revidovaný Zákon o rozpočtu za rok 2014 má za cíl ustanovení kostry pro vznik přesnějších a komplexních veřejných účtů.

Přesto jsou odhadované příjmy a výdaje stále příliš nízké, např. v mezinárodním srovnání jsou o 10 až 15 procentních bodů nižší, než je průměr v zemích OECD.

Nicméně veřejné příjmy a výdaje jsou v Číně jen částečně započítané do „rozpočtových“ položek, jež jsou zahrnuty v celkovém „základním rozpočtu“. Další „mimorozpočtové“ toky jsou zachycovány v „pomocných rozpočtech“, jež nejsou zahrnuty do základu 25–30 procent HDP. Tím, že Čína nezapočítává některé příjmy a výdaje do základního rozpočtu, prezentuje se světu jako země s umírněně malým zdaněním. Ale to není pravda. Pokud by mimorozpočtové finance byly zahrnuty (o tom víc později), státní příjmy a výdaje by se ocitly na úrovni, která je typická pro země s vysokými příjmy. Tedy pokud jde o míru zdanění, má Čína daleko k tomu, aby mohla být považována za rozvojovou zemi. Dle tohoto ukazatele figuruje mezi rozvinutými zeměmi s vysokými daněmi.

Daně jsou vybírány ústřední i místními vládami a na všech úrovních, i když technicky ne ve vesnicích.¹⁰⁷ Některé daňové příjmy jsou určeny výlučně pro pokladny ústřední vlády, jako třeba celní poplatky, některé daně z příjmů, spotřební daně a některé daně vybírané od státních podniků (které síce odvádějí jistý příspěvek státní pokladně, i když většina těchto příjmů zůstává v podnicích). Druhou kategorií tvoří příjmy, jež si mezi sebou dělí ústřední a místní vlády. Z nich je nejdůležitější DPH, z níž si ústřední vláda bere 75 procent a 25 procent zůstává místním vládám. Toto je nejdůležitější jednotlivý zdroj z příjmu daní a onen 75procentní podíl tvoří hlavní část příjmu z daní celého státu. Dalšími daněmi, které se dělí mezi ústřední a místní vlády, jsou daně z těžby přírodních zdrojů, některé spotřební daně nemající charakter DPH a některé průmyslové a obchodní daně. Třetí kategorií daní tvoří ty, které exkluzivně zůstávají místním vládám, mezi ně patří některé daně z podnikání, některé daně z příjmu fyzických a právnických osob, restaurační daň, daň za využívání městské půdy, porážková daň, daň z vlastnictví nemovitostí a vozidel, kolkovné – a pokuty za daňové přestupky. Kolik typů daní sem spadá, to je věc jejich definování. Na jednom seznamu je jich celkem dvacet šest, avšak mnoho typů daní se dělí ještě na několik podtypů.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Avšak vesnické úřady mohou požadovat různé „poplatky“, některé legální, některé ilegální.

¹⁰⁸ Viz Wong, *Reforming China's public finances*, a Shue a Wong, *Paying for Progress in China*.

Většina z těchto daní je nepřímá, např. DPH. Přímé daně z příjmu fyzických osob jsou významově druhotné a generují pouze malé příjmy. Daně z příjmu fyzických osob představují pouze 5 až 6 procent z celkového daňového příjmu a tyto daně platí jen minorita domácností, asi 3 až 4 procenta. Formální daňové sazby jsou relativně vysoké, ale kvůli výjimkám a daňovým únikům nejsou příjmy z nich příliš vysoké. V zájmu zaměstnanců i zaměstnavatelů je provádět daňové úniky a často se to i děje, třeba tím, že se zaměstnání oficiálně neformalizuje. Místní vlády jsou ústřední vládou pověřeny, detailně, realizovat služby a místní činovníci jsou pomocí ohodnocení a prémie tvrdě tlačeni k tomu, aby to zajišťovali. Což způsobuje, že místní vlády hospodaří s obrovským deficitem. Deficit je zčásti sanován transfery od ústřední vlády, zčásti místními vládami (a jejich organizacemi, např. školami a policií) a naležáním jiných příjmů, než jsou ty, které jsou vládou určeny; a zčásti deficitním financováním a půjčkami.

Transfery z ústředí sice místním vládám pomáhají, avšak nese to s sebou tři problémy. Ani zdaleka nedokážou vyrovnat deficity místních rozpočtů, jsou neúčinné a jsou špatně rozdělovány. Zbývající deficit nutí místní vlády k tahanicím o „mimorozpočtové“ finance. Neúčinnost systému se tak zmožňuje, neboť v pravidlech transferu se tak objevuje bílanko šek. Navýšení výdajů na platy ve státní službě je pokryto z ústředí, což znamená, že místní vláda může přidat další pracovní místa a zvětšit svoji už tak rozbuřelou byrokracií bez toho, že by jí to moc stálo, anebo ji to nestojí nic. Původním záměrem bylo, že transfery budou zvyšovat objem financí v chudších oblastech, ale nefunguje to, hlavně protože rozdělování na provinční úrovni není pod kontrolou ústřední vlády, ale v rukou místních autorit. Příjmy se rozdělují tak, že většinou z nich mají užitek bohatší oblasti, což ještě více zesiluje silně geograficky nerovné rozdělování namísto toho, aby jej zmenšovalo.

Téměř celé formální zdanění se děje formou nepřímých daní a daní z produktivních činností, zatímco příjmy a majetek jsou efektivně zdaněny nízkými sazbami.¹⁰⁹ Nepřímé daně a daně z produktivních činností jsou buď regresivní, nebo proporcionalní. Například DPH je regresivní daň na základě logiky, že chudí nutně používají větší část svého příjmu ke spotřebě

¹⁰⁹ Reformní program současného vedení zahrnuje efektivnější majetkovou daň, hlavně daň z nemovitosti, která má podle předpokladů začít platit od roku 2017.

na rozdíl od bohatých, a tedy platí DPH z větší části svého příjmu. Daně z příjmů fyzických a právnických osob jsou teoreticky progresivní, ale jako zdroj příjmů státu jsou relativně bezvýznamné, a tedy pravděpodobně přinejmenším v praxi méně progresivní, pokud vůbec progresivní jsou vzhledem k nízké úrovni přínávání příjmů a vysoké úrovni daňových úniků a jiných klíček. Profesorka Christine Wong popisuje systém formálních daní jako „postrádaající progresivnost“, což je ale krajně zdrženlivé vyjádření. Lepší je uvést následující: Čínský daňový systém je silně regresivní. Když se vezme do úvahy všechno, daňová zátěž čínského lidu je velká. A jak uvidíme později, vezmeme-li v úvahu prostředky získávané jinak než daněmi, je fiskální zatížení státu velmi silné. A pokud jde o to, kdo toto zatížení nese, bohatí a střední třída dokážou zdanění uniknout lehce, zatímco ti, kdo jsou na nejspodnějších stupních příjmového rozdělení – chudí –, platí proporcionalně daně z větší části svého příjmu. To není zrovna příjemný vztah mezi státem a jeho obyvatelem: daňové zatížení se distribuuje nepoctivě.

Sociální služby

Od doby, kdy v osmdesátých letech 19. století Bismarck vymyslel moderní, státem organizovanou sociální ochranu, stala se sociální politika nástrojem budování státu, politickým imperativem, sociálním příkazáním a jedním z prvků legitimity režimu. Všechny moderní státy, demokratické i diktátorské, ba i ty nejodpornější komunistické a fašistické, se pyšily tím, že dokážou zajistit sociální ochranu svého obyvatele. Dokonce spousta diktátorských režimů byla v této oblasti neméně aktivní jako státy demokratické. Avšak ne všechny státy, které poskytují sociální ochranu, lze zařadit mezi sociální státy.

Ačkoliv společenská kontrola je vždy aspektem sociální politiky, není to vždy její jediný účel. Sociální politika může přesáhnout oblast kontroly státu a být uplatňována z důvodů spravedlnosti. Co činí stát sociálním státem, to není samotná skutečnost, že zajišťuje ochranu ve prospěch blaha všech obyvatele, ale že provádí sociální politiku z důvodů rovnosti, spravedlnosti nebo solidarity, že jeho politika má talkovou podobu, která uvedené snahy podporuje.

Od maoismu k reformě

Po vzniku Čínské lidové republiky v roce 1949 se její vůdcové dali do budování socialistické ekonomiky. Systém sociálního zabezpečení byl její nedílnou komponentou, nebyla tedy potřeba její jako separátní systém budovat. Ve městech a státních podnicích, orgánech, vládních orgánech a dalších organizacích veřejného sektoru byla zavedena politika celoživotní zaměstnanosti. Práceschopné obyvatelstvo bylo organizováno do „pracovních jednotek“, *tan-wej* prostřednictvím kterých byly obyvatelstvu zajišťovány komplexní „batičky“ sociálního zabezpečení. Před ekonomickým obratem po roce 1979 byla prostřednictvím *tan-wej* zajišťována sociální péče pro více než 80 procent městského obyvatelstva. Ve vesnických oblastech byli rolníci organizováni do komun, které se vyznačovaly společným vlastnictvím půdy, prostřednictvím jichž byly distribuovány všechny předměty denní potřeby. A pro ty, kteří nespádali do tohoto systému, buď městského, nebo venkovského, byly také zajištěny základní sociální potřeby. Tento model, byť charakteristický příkrým rozdělením na město a venkov a zajištěním jen opravdu těch nejzákladnějších sociálních potřeb v chudých oblastech, nicméně poskytoval základní sociální ochranu dělníkům i rolníkům.

Od roku 1978 se Čína pustila do ohromných reforem směřujících k tržně orientovanému socialistickému hospodaření. Zajišťování sociální bezpečnosti cestou garantovaného přístupu k práci či půdě skončilo. Postupně, byť pomalu, začalo být vedením akceptováno, že tržní ekonomika nemůže fungovat bez toho, aby byl systém promazáván nějakým druhem sociální podpory. V průběhu bolestiplného procesu a metodou pokusů a omylů se začala formovat, mimo pracovní a výrobní jednotky, nová podoba sociálního zabezpečení, byť až do konce devadesátých let neměla podobu systematického reformního úsilí. Meziobdobí bylo strašnou periodou, vyznačující se politikou zanedbávání, sociálního chaosu a bída.

V prvních letech po roce 1978 byla v oblasti sociální ochrany přijata určitá slabá opatření, protože během Kulturní revoluce byla celá oblast sociální ochrany zničena.¹¹⁰ To ale bylo vůči tržním reformám kontraproduktivní a Čína se v následujících letech nacházela v situaci sociálního předpekli. Těm, kdo se nedokázali nést na vlně ekonomického růstu, byla poskytována

¹¹⁰ Viz Zheng, *China's Social Security during Thirty Years*.

jen malá účinně působící sociální ochrana. Mnozí, a bylo jich mnoho byli vydvíženi z pasity chudoby, avšak mnozí, a bylo jich opět mnoho, zůstali ponecháni v bídě a opuštěnosti. Ve venkovských oblastech demontáž kolektivních struktur znamenala, že základní sociální služby, jako je zdravotní péče, se pro většinu rolníků staly nedostupnými. V městských oblastech skončila politika plně zaměstnanosti a nahradil ji systém individuálních kontraktů, v jehož rámci byly podniky, včetně státních, zbaveny zaměstnaneckých a sociálních závazků. Během devadesátých let byli dělníci masivně propouštěni a mnoho zaměstnavatelů nevyplácelo mzdy a neplnilo svoje sociální povinnosti, což ve třídě pracujících vyústilo v nárůst hluboké chudoby. Do měst byli přitahováni migranti, aby zde pracovali za minimální mzdy a bez přístupu k jakémukoli sociální podpoře. Vzdělání, zdravotní péče a bydlení se staly širou nedostupnými. Pacienti bez finančních prostředků byli odmítáni nemocnicemi a studenty v existenčních obtížích zase školami. Výsledná bída tedy na konci osmdesátých a během devadesátých let dala vzniknout široce rozšířenému a vážnému společenskému neklidu, který zahrnoval také stávkové akce, a to v takové míře, že si toho povšimli i vně Číny.

První fáze vážně míněné reformy znamenala vzkříšení komplexních opatření u tradičně privilegovaných skupin, což byli zaměstnanci veřejného sektoru a měšťáci formálně zaměstnaní dělníci tradičních sektorů. Pro ně začalo zdravotní pojištění a penzijní zaopatření fungovat od konce devadesátých let. Systém sociální pomoci, nyní pod názvem Záruka základního živobytí, byl jako celostátní spuštěn v roce 1999. Od roku 2002 zintenzivnělo experimentování s venkovským penzijním pojištěním a od roku následujícího s venkovským zdravotním pojištěním. V roce 2006 byly zrušeny zemědělské daně. V roce 2007 byla pro venkovské děti zavedena povinná školní docházka a v roce 2008 se rozšířila na celou zemi (být ne na děti migrantů). V roce 2007 byl program Záruka základního živobytí rozšířen na vesnickou Čínu. Dělníkům-migrantům byl v zásadě otevřen přístup k důchodovému pojištění v roce 1999 a k úrazovému pojištění v roce 2002.

Tyto reformy radikálně proměnily sociální podpůrný systém. Na začátku reformního období u městských domácností více než 40 procent jejich příjmů tvořily příjmy ze sociálních dávek, hlavně se to týkalo podpor na výživu a bydlení. Do roku 2007 podíl sociálních dávek na příjmech městských domácností poklesl na 20 procent a u venkovských domácností na 2 procenta.

Valnou část nyní tvoří dávky sociálního pojištění, dávky na bydlení a výživu již byly téměř eliminovány.¹¹¹

V prvním období v Čínské lidové republice fungoval socialistický sociální model. Ten ovšem skončil s restructuralizací ekonomiky. Následovalo asi dvacet let sociální anarchie. Z tohoto ponižujícího zanedbávání vyrostl v průběhu následujících zhruba dvaceti reformních let nový sociální model, který byl kompatibilní se socialistickým tržním hospodářstvím.

Nový model se objevoval postupně a nakonec byl kodifikován v roce 2010 Zákonem o sociálním zabezpečení. Myslenky, které jsou do něj vtěleny, nabízejí adekvátní opatření, nyní jen zbývá je uplatnit v praxi a účelně zavést ve všech částech země. Děje se tak postupně v závislosti na ekonomickém pokroku. A nepředpokládá se, že by tento model čekaly nějaké zásadní systémové inovace.

Sociální zaopatření ze strany veřejného sektoru

Nový model se opírá o čtyři základní pilíře: opatření veřejného sektoru, sociální pojištění, sociální pomoc a sociální služby.¹¹²

Státní a stranické funkcionáři, včetně vojenského personálu (avšak ne většina zaměstnanců státních podniků), mají vlastní penze a zdravotnickou péči, která je financovaná z daní a poskytována státem. Penze jsou plně hrazeny ze státních rozpočtů a uspořádány na dávkovém schématu, který je odvislý od výše poslední mzdy. Ve srovnání se zaměstnanci podniků se jedná o privilegované postavení. Například úroveň důchodu po pětatřicetileté službě (30 let pro vojenský personál) dosahuje 90 procent mzdy, jakou pobíral zaměstnanec v okamžiku odchodu do důchodu. Lékařské služby a nemocenské dávky jsou opět lepší a komplexnější než u zbytku populace, ve velké míře se jedná o bezplatnou lékařskou péči. Vojenský personál, veteráni a jejich rodinní příslušníci mají přístup ke „zvláštní péči a umístění“ s preferenční sociální a lékařskou péčí, ubytováním a dalšími službami určenými pro personál ve výslužbě.

Tedy stát poskytuje relativně dobrou péči vlastním lidem, v tomto má čínský systém něco společného se sociálními systémy ve většině jiných zemí.

¹¹¹ Gao, Sui a Shi, „The Chinese welfare-state in transition“.

¹¹² Pro úplnou nedávnou analýzu viz Saich, *Providing Public Goods in Transitional China*.

Sociální pojištění

Mimo opatření ze strany veřejného sektoru existují dva hlavní principy nového modelu, kterými jsou *pojištění a využívání externích služeb (outsourcing)*. Stát je regulátor a partner, ale vcelku už dlouho není poskytovatelem služeb.

Zprv, stát napomáhá a usměrňuje, aby veškeré obyvatelstvo bylo zahrnuto v různých schématech sociálního pojištění. Což zahrnuje také přímým a podporu v nepředvídaných situacích, jako jsou staroba nebo nemoc. Základní schémata pojištění řídí stát, protože ten ovládá kapitál, jenž je generován příspěvků na pojištění.

Zadruhé, státní sociální podpora zajišťuje dávky, ale většina poskytování služeb je v rukou operátorů. Zdravotní péče je poskytována nemocnicemi a klinikami, jež většinou fungují na ziskovém základu. Sociální služby jsou stále větší měrou zajišťovány prostřednictvím externích služeb, které poskytují NGO, které přímo netvoří součást státního aparátu. Pomoc handicapovaným osobám mimo tu, kterou zajišťuje rodina, je nyní stále větší měrou poskytována na základě podnikání a 120 000 na plný úvazek zaměstnanými členy Svazu tělesně postižených osob (který se stal důležitým v letech 1988 až 2008 za svého schopného předsedy Teng Pchu-fanga, syna Teng Siao-pchinga, upoutaného na invalidní vozík poté, co se za Kulturní revoluce stal obětí surového zbití). Systém státem řízených sociálních továren, které zaměstnávaly tělesně postižené osoby, skončil v průběhu devadesátých let.

Nicméně stát nebyl schopen zbavit se všech povinností, které zajišťuje vně veřejného sektoru. Státu zůstala povinnost sociální pomoci a některé formy osobní sociální péče zajišťují místní vlády a správy. Sociální bytová výstavba sice postupně během reformního období skončila, ale nedávno byla obnovena vzhledem k problémům s nedostatkem dostupného sociálního bydlení.

Existuje pět hlavních kategorií sociálního pojištění: důchody, zdravotní pojištění, pojištění pracovních úrazů, pojištění v nezaměstnanosti a v mateřství. Základní sociální pojištění je a zůstane státem řízené a státem vlastněné. Občané si mohou přikoupit další sociální pojištění, ale nemohou se neúčastnit státního pojištění. Základním pravidlem fungování tohoto systému je sociální sdílení. Zaměstnavatelé, zaměstnanci, samostatní podnikatelé a stát v různých kombinacích přispívají do příslušných fondů, zatímco

nároky jsou dány vyšší příspěvků a v případě penzí a zdravotní péče regulovány pomocí osobních účtů.

Existují tři kategorie *důchodového pojištění*: pro zaměstnance podniků v městech, pro ostatní obyvatele měst a pro venkovské obyvatelstvo. Věk pro odchod do důchodu je obvykle pro muže v šedesáti a pro ženy v padesáti pěti letech (u vojenského personálu muži odcházejí do výslužby v pětapadesáti a ženy v padesáti). V tomto věku začínají být penze nárokovány, ale ne nutně se musí jednat o skutečný odchod do důchodu, protože někteří lidé pokračují v práci i tehdy, kdy technicky dosáhli důchodového věku.

Zaměstnanci podniků, zvláště městští, mají přístup k povinnému základnímu důchodovému pojištění a mohou mít přístup k doplňkovému podnikovému pojištění. Povinný důchod je poskytován státem na základě principu sociálního sdílení a osobních účtů. Doplňkové pojištění je přídavek k základnímu, je poskytováno podniky nebo poskytováno vlastním zaměstnancům společně skupinami podniků. Je podněcována účast na dalším osobním (založeném na komerční bázi) důchodovém pojištění (avšak není podporováno daňovými stimuly: příspěvky nejsou odpočitatelné od daňového základu). Stát usiluje o to, aby se základní, doplňkové a osobní důchody pro zaměstnance podniků navýšily na zhruba 60 procent mzdy v okamžiku odchodu do důchodu. Je ale nepravděpodobné, že se toto jednotné navýšení podaří v dohledné budoucnosti prosadit. Vývoj bude zcela záviset na osobních penzích, které doposud nebyly příliš rozšířené (mezi národní soukromé pojišťovnictví však spadáje v tomto segmentu nemalý potenciál). Byť se pokrytí obyvatelstva rozšířilo a v nominálních hodnotách se úroveň důchodů zvětšuje, v reálných číslech důchody prudce poklesly. Od roku 2000 pro městské podnikové pracovníky z asi 60 na nějakých 40 procent průměrných místních mezd, pro vládní a stranické zaměstnance z více než 90 procent na asi 60 procent. Velikost důchodů městských zaměstnanců v nestátních podnicích a venkovského obyvatelstva je nižší a dále se snižuje.

Základní důchodové pojištění je v principu pro zaměstávající podniky a jejich zaměstnance povinné. Příspěvky jsou placeny jak zaměstnavateli, tak zaměstnanci (20 procent výplaty, resp. 8 procent mzdy, nicméně podle regionů a sektorů se značně liší), přičemž zaměstnavatelské příspěvky odvádí zaměstnavatel. Zaměstnavatelské příspěvky jdou na jeho osobní účet, ten je

v principu jeho osobním vlastnictvím, ale nemůže být čerpán, dokud nedosáhne penzijního věku, či využíván pro jiné účely.

Nároky na vyšší důchodu jsou odhadovány na základě příspěvků zaměstnavatele a zaměstnance, z lokální výše mzdy, demografického vývoje (průměrné délky života) a indexačních pravidel pro přesčasy. Důchody se mohou čerpat nejméně po patnácti letech placení příspěvků v takové výši, že jednotlivci, kteří platili příspěvky v minimální době patnácti let, dostanou přibližně důchod ve výši 15 procent průměrné místní mzdy, přičemž za každý další rok přispívání dostávají přidán jeden procentní bod.

Základní důchodové pojištění je dostupné, avšak ne povinné. Jiné kategorie, například samostatní podnikatelé, migranti, zaměstnanci na část úvazku, neregulární zaměstnanci a určití městští rezidenti bez práce, tyto všichni musí platit celý příspěvek sami. Asi 80 až 90 procent místních městských podnikových pracovníků je nyní pokryto základním důchodem. Účast migrujících městských pracovníků pomalu roste, ale doposud je jich důchodem pokryto ne více než 10 až 15 procent.

S výjimkou malé skupiny, která byla předtím zaměstnána ve státem vlastněných nebo kolektivních podnicích, důchody pro venkovské zaměstnance zaoštvávají za důchody pro městské obyvatelstvo. Nicméně důchodové pojištění pro venkovské obyvatelstvo se od roku 2003 pomalu navýšuje, na celostátní úrovni od roku 2009. Je založeno na podobné struktuře jako základní podnikové důchodové pojištění, včetně plateb na osobní účet, ale s „kolektivní a státní dotací“ namísto příspěvků od zaměstnavatelů. Důchody z venkovského systému jsou na nižší úrovni než penze z podnikového systému. Venkovské schéma důchodů (stejně jako pro městské zaměstnance nestátních podniků) je dobrovolné, ale jeho rozsah je dobrý, na konci roku 2011 zahrnovalo 330 milionů obyvatel, zatímco v roce 2009 to bylo 240 milionů, a počet stále narůstá

Dlouhodobým cílem je „integrovat“ městské a venkovské důchody, což znamená, že se mezi nimi budou zmenšovat rozdíly. Na začátku roku 2014 vláda oznámila záměr sloučit důchodová schémata pro rolníky a městské podnikové pracovníky jako první krok směrem k mnohem větší integraci.

Zdravotní pojištění se skládá ze tří komponent: základního zdravotního pojištění pro zaměstnance městských podniků, základního zdravotního pojištění pro ostatní městské rezidenty a venkovského kooperativního zdravotního pojištění pro rolnickou populaci. Podnikové zdravotní pojištění je

pro zaměstnavatele a zaměstnance povinné, příspěvky platí obě strany. Je dostupné také pro jiné, jako jsou samostatní podnikatelé, kteří si platí příspěvky v plné výši sami. Úroveň příspěvků v podnikovém schématu je 6 procent z výplaty pro zaměstnavatele a 2 procenta ze mzdy pro zaměstnance. Podniky mohou pro svoje zaměstnance také zřídit doplňkové zdravotní pojištění. V nepodnikovém zdravotním pojištění jsou příspěvky placeny samotnými osobami a státem. Příspěvky nezaměstnaných a těch, kdo využívají sociální pomoci, jsou dotovány státem.

Základní zdravotní pojištění je sestaveno tak, aby pokrylo část z léčebných výloh pojištěných – jak pracujících (za předpokladu dostatečného akumulovaného kapitálu), tak důchodců – nicméně ne celé výlohy za ošetřování. Asi polovina ceny léčebné péče je placena samotnými pacienty, bytí výše pokrytí se proměňuje podle jednotlivých oblastí země a spoluúčast pacienta může být často vyšší. Závislé osoby včetně dětí nejsou kryty zdravotním pojištěním. Pacienti v případě závažných případů, které vyžadují delší ošetřování, platí vyšší podíl. Většina léčby mimo skutečně té základní, stejně jako jiné „mimořádné výlohy“, musí být hrazena pacienty. Pacienti v nemocnici jsou obvykle ohledně jídla závislí na svých rodinách. Náklady na zdravotnickou péči se prudce zvedly a vydaje domácností na zdravotní péči nebyly redukovány, a to i navzdory lepšímu pojištění. Cena zdravotní péče zůstává pro chudé nedostupně vysoká. Mělo by to probíhat tak, že část léčebných výdajů krytá z pojištění se urovnává přímo mezi organizací sociálního pojištění a poskytovající institucí, avšak v praxi to často funguje tak, že pacient musí zaplatit víc a později (se pokusit) vymáhat kompenzaci odškodnění a výloh. Přístup k efektivní zdravotní péči je nejistý a vysoce kvalitní ošetřování je drahé a obtížně přístupné. Průměrná délka života se podobně odlišuje v rozdílných částech země.

Zdravotní péče se děje prostřednictvím institucí a lékařů, které jsou „určeny k poskytování služeb zdravotního pojištění“ a které mohou být privátní a jsou, jako jsou zaopatřovací služby obecně, neefektivní v dodávání služeb. Komunitní střediska zdravotnických služeb fungují jak v městských, tak venkovských oblastech a poskytují určitou základní péči a preventivní zdravotnickou výchovu a vedení, ale zdravotní péče se v zásadě soustřeďuje kolem nemocnic a špatně rozvinuté primární lékařské praxe a ambulantních služeb, což má za následek nadměrnou hospitalizaci jak v délce, tak frekvenci pobytu. Silně se při léčbě spoléhá na léky, částečně kvůli zvráceným

pobídkám ze strany praktických lékařů a zdravotnických ústavů, profitujících z vydávání předpisů (na předražené léky). „Služby“ regulace porodnosti jsou poskytovány separátními stanicemi či centry plánování rodičovství.

Venkovské kooperativní zdravotní pojištění začalo fungovat v roce 2003 a je implementováno celostátně, je jím nyní pokryto téměř všechno vesnické obyvatelstvo. Je to pro venkovské rezidenty dobrovolné schéma, zaměřené k pokrytí některých zdravotních nákladů při závažných onemocněních. Příspěvky plynou od ústřední a místních vlád, venkovských kolektivních organizací a (malé) přemě platí zúčastněná osoba. Úhrady vydávají jsou ve srovnání s městským obyvatelstvem, zaměstnaným v podnicích, velmi nízké.

Pracovníci, které kryje podnikové zdravotní pojištění, mají nárok na fixní období placené nemocenské, jež je odvislé od doby zaměstnání. Pro jiné zdravotní pojištění nepokrývá ztrátu příjmu po dobu nemoci.

Pojištění pro případ pracovního úrazu je pro podniky povinné a je plně kryto příspěvky zaměstnavatele (zaměstnanci neplatí žádné příspěvky). Příspěvky jsou nastavené na úroveň odhadnutou tak, aby byla adekvátní místním režimům nákladům, a liší se podle regionů, sektorů a podniků dle četnosti výskytu pracovního úrazu, obvykle jde o částku mezi 0,5 až 2 procenty z výplaty. Existují tři hlavní způsoby kompenzace: lékařské a ošetřovatelské přídatky, nemocenská a dávky za úmrtí, spojené s výkonem povolání, včetně dávek na poňeb a podminěných dávek pro rodinné příslušníky. Dávky po dobu léčení (obvykle až dvanáct měsíců) jsou hrazeny zaměstnavatelem. Pojištění nepokrývá důsledky stále ztráty pracovní schopnosti nebo zranění, která si pracovník způsobil vlastní vinou, třeba vyplývající z opilosti.

Pojištění pro případ nezaměstnanosti je závazně povinné pro podniky a je placeno příspěvky zaměstnavatele a zaměstnance (2 procenta z výplaty a 1 procento ze mzdy). Pokrývá městské podnikové zaměstnance (a podminěně také samostatné podnikatele) a pokrývá náklady na jídlo (živobytí a podminěně také na zdravotní péči) po období až dvacet čtyř měsíců. Pojištění pro případ nezaměstnanosti pro pracovníky-migranty, kteří mají pracovní smlouvy s městskými podniky, jež toto pojištění kryjí, je v současnosti zvažováno. Nezaměstnaní rezidenti nejsou zahrnuti, stejně jako například rolníci, kteří přišli o půdu kvůli vyvlastnění místní vládou.

Pokud jde o pojištění pro případ mateřství, zaměstnančně mají nárok na kompenzaci za ztrátu mzdy a za náklady na porod (nebo podstoupení interrupce). Pojištění je plně financováno zaměstnavateli, přičemž rozdíly

v regionech nemožnou dosáhnout více než 1 procento zaměstnavatelových nákladů na výplatu. Podpora v mateřství je ve vyšší průměrného platu a poskytuje se až devadesát dnů.

Sociální pomoc

Hlavní zaopatření sociální pomoci je dáno Zárukou základního živobytí (*ti-pao, dibaol*). To určuje lokálně danou minimální úroveň podpory živobytí, jež je podminěna příjmem rodiny. Tato úleva je řízena a financována lokálně. Měštitelé rezidenti jsou jí v principu kryti od roku 1999 a venkovští rezidenti postupně od roku 2006 (kde doplňuje existujících venkovských „pět garancí“ opatření, určených k pomoci „extrémně potřebných“ domácností). Je dostupná pouze osobám, které mají lokální *chu-kchou*. Migranté nejsou oprávněni v hostitelských místech ji využívat. Pro určité „potřebné“ osoby, což jsou v závislosti na místní praxi například bezdomovci, různí nemajetní lidé („tuláci“) a tělesně postižené osoby s „certifikáty postižení“, jsou k dispozici jiné formy vzdělávací a lékařské podpory a podpory v bydlení.

Minimální úroveň podpory živobytí je nízká a základní, obecně se pohybuje na úrovni 20 až 30 procent místních průměrných mezd, přičemž existují ohromné místní rozdíly, nejvíce znatelné mezi (i uvnitř) městskými a venkovskými oblastmi. Formulace práva na podporu a povinnost ji poskytovat jsou nejednoznačná.

Sociální služby

Za sociální služby jsou odpovědné místní úřady a jsou poskytovány většinou znevýhodněných skupin, jako jsou sirotci a nejméně staří lidé. Trendem, který je podporován ústřední vládou, být se mu někdy místní byrokracie brání, je zajišťovat obstarávání sociálních služeb nevládními organizacemi či nevládní byrokracií, které mohou být neziskové nebo získové a které mohou také nemusí být kvalifikované pro služby, jež poskytují.

Služby pro staré jsou zaměřeny na „potřebné“ nebo „extrémně potřebné“. Jsou jen marginální a většinou je zajišťují instituce („domovy starých občanů“ nebo domy s pečovatelskou službou), jež poskytují ubytování, služby v domech, pomoc v případě mimořádných událostí, denní péči, zdravotní, rehabilitační

a rekreační služby. Pro drtivou většinu starých lidí služby, které jim poskytují stát, hrají v jejich životech jen malou nebo vůbec žádnou roli.

Služby pro děti jsou cíleny na sirotky, opuštěné děti či na ty, které jsou zdravotně postižené, a poskytují je hlavně instituce („sociální dětské domovy“, internální školy a podobně). Jsou podporovány adopcí a péčovanská péče.

Sociální státní bytová výstavba byla v předreformním období hlavní komponentou sociální podpory, ale postupně byla opuštěna, takovéto poskytování ubytování bylo ukončeno v roce 1998. Nemovitosti sociálního bydlení byly privatizovány prostřednictvím subvencovaných nákupů a bytová politika se omezila na finanční injekce „dostupného bydlení“ na trhu s byty. Bydlení bylo transformováno z veřejného nájemního systému na tržně založené bydlení v soukromě vlastněných domech. Byť byl tento systém v mnoha městech úspěšný, neboť zlepšil bytové poměry a vytvořil novou majetkovou třídu vlastníků bytů, ústup od politiky sociálního bydlení přišel za cenu podkopání možnosti chudých obyvatel získat přístupné bydlení a přinesl novou nerovnost a prohloubení třídních rozdílů. Ukázalo se, že je to příliš velký politický ústupek. Pokudsem zkrátit trh s byty bylo zřízení „rezervních fondů bydlení“, které vznikly v městských oblastech v průběhu devadesátých let. Jednalo se o mechanismus, který měl generovat kapitál pro bydlení a zlepšení přístupu na trh s byty. Všechny podniky byly zavázány participovat, příspěvky do fondu platili jak zaměstnavatelé, tak zaměstnanci. Fondy byly v principu způsob povinného šetření, který měl sloužit zaměstnancům, ale byl financován hlavně zaměstnavateli, u kterých měli zaměstnanci zřízen účet. Byť to nebylo úmyslem, kapitál byl zpočátku využíván (zneužíván) hlavně pro bytovou výstavbu. Ale postupně zaměstnanci získali přístup ke svému účtům, aby mohli využívat svoje akumulované úspory, další půjčky pro zakoupení bytů nebo stažení úspor pro potřeby důchodu. Ale cena bydlení přesto dál exponenciálně narůstala, polkusy chudých lidí získat slušné bydlení zůstávaly mimo jejich dosah. Od roku 2011 se stát znovu vložil do trhu s byty jako zadavatel s obnoveným programem státní sociální výstavby, včetně státem podporovaného bydlení, společně vlastněných domů a obecního nízkonákladového nájemního bydlení, což do určité míry vrátilo bydlení k (podporovanému) nájemnímu systému.

Došlo ke zlepšení ve školách a vzdělávání, ale byť bylo značné, zaostávalo za tím, co se dalo očekávat vzhledem k rychlému ekonomickému růstu. Přihlašování do mateřských školek a tím i odpovídající předškolní výchova

jsou na nízké úrovni, dokonce i ve srovnání s jinými středně příjmovými zeměmi. Mateřské školy pro venkovské děti a děti migrantů jsou na znatelně nízké úrovni co do dosahu a kvality. Základní vzdělání je (v principu) od roku 2008 bezplatné, ale skryté poplatky a jiné náklady pro chudé rodiny stále představují silnou zátěž. Středoškolské a další vzdělávání není bezplatné a školné je mimořádně vysoké i v mezinárodním srovnání. Veřejné školy jsou rozděleny na „běžné“ školy a „klíčové“ školy vysoké kvality, které organizují prostřednictvím nejirůznějších informačních mechanismů výběrové příjmací zkoušky, zahrnující i stanovení poplatků za přípuštění k nim. Venkovské školy jsou často podprůměrné kvality a v některých oblastech se kvůli vysoké migraci ještě zhoršily. Existuje stále narůstající sektor privátních ziskových škol, které nemají žádný účinný systém licencování a akreditací, což přispívá k odlivu dětí z bohatých rodin ze systému veřejného školství. Zápis na střední školy a přípravné školy jsou na poměrně nízké úrovni, a pokud jde o venkovské děti, stagnují (kvůli nekvalitním základním školám, nedostupně vyšší poplatků a jiným nákladům). Vzdělávání je silné v oblasti mechanického učení se, ale slabé v oblastech získávání schopností, nezávíslosti, tvůrčího přístupu a kritického myšlení. Podle mnoha ukazatelů trend ve vzdělávání směřuje k rozšíření nervovosti a nesourodosti. Děti migrantů v místě, kde zrovna žijí, mají obecně omezený přístup, pokud vůbec nějaký, do veřejných škol a k přijímacím zkouškám na univerzity.

Čínské vzdělávání se zdá dosahovat dobrých výsledků v určitých mezinárodních srovnáních kvality vzdělávání, zejména v mezinárodním šetření PISA (Programme for International Student Assessment), které organizuje OECD. Tyto statistiky ovšem často pocházejí z Číny, tedy jsou jenom pro parádu. V PISA je navíc Čína reprezentována Šanghaji, čínským nejrozvinutějším městem, a sama Šanghaj pak výběrem škol, které vylučují děti migrantů.

Výhrady

Tento popis nového sociálního modelu musí být doprovázen mnoha nezbytnými výhradami. Komponenty, které jsou popsány nahore, existují a jsou funkční, ale systém je plný diferencí a nedostatků v systému a implemencí po celé zemi. Tedy popis by měl být chápán zčásti jako reflexe fungující politiky a zčásti jako výraz politických aspirací. Co je skutečností, co aspirací a co vážnou aspirací, nemůže být rozlišeno žádným přesným způsobem.

Systém financování sociálního pojištění prochází procesem vzniku, což s sebou nese řadu nevyřešených problémů. Hlavní aspirací je přenést veškeré náklady sociálního zabezpečení z firem na státní pojišťovací organizace, vytvořit větší uniformitu jednotlivých sektorů s více nestranými rezervami pro pracující ve státě vlastněných a privátních podniků a začít s vytvářením finančních prostředků, které by měly napomoci financovat budoucí potřeby.

Shromažďování příspěvků na sociální pojištění a rozdělování jejich využití je v rukou okresních kanceláří sociálního pojištění, které fungují prostřednictvím lokálních kanceláří. Jak příspěvky, tak jejich využití jsou do jisté míry věci uvážení místních autorit a v žádném případě nejsou jednotné pro celou zemi.

Strategie stojí na snaze shromáždit více na příspěvcích, než kolik se vyplácí v náročných, neboť akumulovaný kapitál sociálního pojištění zahrnuje propálené budoucích nároků. Kapitál je shromažďován ve fondech, jejich management je postupně centralizován do provinčních vlád a v případě důchodových fondů do ústřední vlády. Centralizace pokračuje proti velkému místnímu odporu a podle nespécifikovaného rozvrhu. Dosavadní zkušenost je taková, že systém ve všech komponentech sociálního pojištění je protkaný nesrovnalostmi, jako jsou nespolupracující podniky, deficity v příspěvcích, nespřávné vyplácení nároků neoprávněným osobám, nadměrné režijní náklady a lokální zpronevěry peněžních fondů sociálního pojištění včetně korupce. Ačkoliv systém jako celek běží v přebytcích, doposud v něm dochází jen k mírnému vzrůstu kapitálu. Tedy to, co se na papíře stává systémem financování sociálního pojištění, de facto dál běží jako průběžný penzijní systém, zkrátka a dobře, dnešní příspěvky jsou používány na placení dnešních nároků. Národní fond sociálního zabezpečení byl založen v roce 2000 jako suverénní fond pro obhospodařování určitého nadbytečného kapitálu sociálního pojištění.¹¹³

¹¹³ Vláda oznámila, že počínaje rokem 2016 umístí část z kapitálu sociálního pojištění na domácí trh cenných papírů, což je další krok k neblahé stimulaci tohoto trhu. K tomu může, ale nemusí dojít, jednak protože burzovní trh se po krachu z roku 2015 jeví méně atraktivně, jednak protože záleží na místních vládách různých úrovní, jestli se vzdají větší části kontroly nad lokálně shromažďovaným kapitálem sociálního pojištění, což je jim zjevně proti mysli. Zřejmě si přejí použít tento kapitál pro svoje vlastní účely a neuvěřují příslušnému ústřednímu orgánu, Národní radě fondu sociálního zabezpečení, že bude jejich kapitál spravovat dobře.

S opatřeními, jež jsou v běhu, Čína nyní směřuje k téměř univerzálnímu přístupu k základním součastem sociální ochrany. Nicméně toto konstatování musí být podmíněno pěti ohledy.

Zaprvé, přístup směřuje směrem k „téměř univerzálnímu“, avšak ne plně univerzálnímu. Zákon o sociálním pojištění z roku 2010 operativně předpokládá ne více než „široké“ pokrytí. Hlavní a nevyřešené vyloučení se týká pracovníků-migrantů, tedy asi 250 milionů lidí, kteří jsou bez většiny sociálních práv v místech, kde pracují, a jsou masivně diskriminováni dokonce i v právech, která mají. Pracovníci-nemigranti, kteří pracují v neregulérních zaměstnáních, jsou přinejlepším zahrnuti marginálně.

Zadruhé, co se přibližuje téměř k univerzálnímu, je přístup, ale ne opatření. Pro samostatné podnikatele a neregulérní pracovníky je participace na sociálním pojištění dobrovolná a drahá, protože ti musí platit všechny příspěvky sami. Dokonce i tam, kde je participace podle zákona povinná, jako je pro většinu pracovníků v podnicích, je všeobecně rozšířené nespolupracování a selhávání ze strany podniků či neochota se smluvně zavázat k placení příspěvků v plné výši. Nároky sociálního pojištění předpokládají, že jsou přenosné a pracovníci si je uchovají, i když změni práci nebo za práci přesídlí, avšak které nároky jsou přenosné, není zcela zřejmé a v praxi přenosnost nefunguje.

Zatřetí to, k čemu je přístup, je neadekvátní a nejednotné. Sociální pomoc se vyznačuje nízkou efektivitou v tom smyslu, že úroveň podpory je nedostatečná, aby uchránila před chudobou, opatření jsou často mizerně řízena, jsou v nich zbudovány pracovní překážky, pasí chudoby a závislosti. Garanci minimálního živobytí provázejí chyby v adresování pomoci, je například poskytována přatelům a příbuzným osob, které ji rozdělují. Výsledkem toho je, že v boji proti chudobě dosahuje jen limitovaných účinků. Míra chudoby, jak je všeobecně známo, dramaticky poklesla, ale speciálně sociální pomoc k tomu poklesu počtu chudých nepřispěla ničím, nebo téměř ničím.¹¹⁴ Jako celonárodní politika se objevila v roce 1999, částečně coby jistá úroveň podpory v masové nezaměstnanosti, která byla výsledkem ekonomických restrukturalizací ve státním sektoru. Následně byla během přepracování regulačních

¹¹⁴ Ukazují to studie, ve kterých bylo *ti-piao* vystaveno standardním procedurám analýzy redistribuce, srov. Gao, Redistributive nature of the Chinese social benefit system; Gao a kol., Anti-poverty effectiveness of the minimum living standard, a Gustafsson a Deng, Dobao receipt and importance.

opatření ústřední i místních vlád v letech 2012 a 2014 stažena a přesměrována úžeji na mimořádně znevýhodněné obyvatelstvo a občany v nouzi, kteří nedokážou pracovat a nemají žádné právní opatrovatelné. Sociální péče je minimální. V sociálním pojištění existují velké regionální a sektorové variace v příslušných opatřeních, zahrnující rozdíly mezi státními zaměstnanci a zaměstnanci podniků a městskými a venkovskými rezidenty s vyloučením pracovníků-migrantů. Státní, stranický a vojenský personál tvoří privilegovanou skupinu, pokud jde o důchody a poskytování zdravotní péče.

Začtvrté, záměry ústřední vlády mohou být na lokálních úrovních špatně obhospodařovány, ignorovány a sabotovány. Lokální úřady mají v tomto systému velkou autonomii. Mají moc interpretovat povinnosti zavádění a regulovat program pokrytí úrovní náhrad. Mohou rozhodovat o míře zahrnutí nebo vyloučení pracovníků-migrantů. Mají moc nad kapitálem sociálního pojištění a mají moc odklánět tyto fondy a používat je ke svým vlastním účelům. Chudé místní autority až na vesnické úrovni si mohou dovolit být lakomé a bohaté místní úřady zase být velkorysé, včetně provádění vlastních sociálních opatření. Mají moc odepírat poslušnost. Jeden příklad ze školství. Ačkoliv je povinná školní docházka v principu bezplatná, školy a místní úřady široce uválují na rodiče implicitní poplatky. Rodiče mohou být nuceni deklarovat, že se jedná o „dobrovolné příspěvky“, jsou na nich vyžadovány další formy placení ve „státním školství, které je zamořené uplácením a bra-třičkovaním“.¹¹⁵ Výsledkem je pak systém s limitovanou a nestejnou implementací opatření a s obrovskými a nepřehlednými nesrovnalostmi v přístupu poskytování péče v jednotlivých regionech.

Zapáté, v tak ohromné a komplexní zemi, jako je Čína, je zapotřebí – poskytování dávek a služeb žadatelům a klientům – extrémně obtížné. Sociální služby a pomoc jsou zajišťovány místními agenturami a organizacemi, které mají často jen malou kapacitu a ne vždy dobrou vůli. Peněžní náhrady vyplývající ze sociálního pojištění jsou poskytovány místními kanceláři sociálního pojištění, které mohou pracovat neefektivně nebo být zkorumpované. Platby náhrad a nároků ze sociální pomoci a sociálního pojištění jsou špatně zacíleny a všeobecně špatně alokovány. Benefity sociálního pojištění poskytované přímo materiálně, jako je zdravotní péče, jsou zajišťovány insti-tucemi a praktickými lékaři, kteří mohou být privátní nebo veřejní, a fungují

¹¹⁵ *New York Times*, 22. listopad 2012.

na základě péče za poplatky. Přístup k dokonce základním lékařským službám je obtížný, na „trhu nedůvěry“ často závísí na úplatcích.¹¹⁶ Nemocnice a další zdravotnická zařízení a praktičtí lékaři mají příjmy z prodeje předražených léků, které vnucují pacientům, což ústí ve strmou eskalaci nákladů na lékařskou péči a v nadměrnou hospitalizaci. Tato komplexita spolu s tím, co se děje na vládních úrovních, přispívá k velké odlišnosti uplatňovaných opatření v různých regionech země.

Vezmeme-li vše řečené do úvahy, lze konstatovat, že Čína dnes funguje s rozsáhlým systémem sociálního zaopatření. Hlavně se jedná o systém pojištění, který je ovšem značně pokřivený, protože zvyšodňuje městské obyvatelstvo a poskytuje minimální prostředky na další opatření, včetně poslední instance, kterou je ochrana chudých. Funguje bez univerzality pokrytí či zaopatření a s hlubokými rozdíly v zacházení s různými skupinami obyvatel. Největší rozdíl je mezi městskou a venkovskou populací. A mezi těmito dvěma skupinami se nachází ohromná populace migrantů a dalších neregulérních pracujících, kteří mají znatelně menší práva a nároky ve srovnání s regulérními městskými rezidenty.

Sociální stát?

Sociální stát v úzkém smyslu slova, tak jak o něm byla dosud řeč, nabízí svým občanům spravедlivé zdanění a adekvátní sociální ochranu. Přesněji v nejautoritativnějším významu tohoto termínu se jedná o stát, „ve kterém politická a administrativní moc je využívána k tomu, aby modifikovala síly trhu přinejmenším ve třech ohledech: Garantuje jednotlivcům a rodinám minimální příjem bez ohledu na tržní hodnotu jejich práce nebo majetku, zužuje rozsah nejistoty ve schopnostech jednotlivců a rodin, pokud se musejí vypořádat s určitými nepředvídatelnými sociálními výdaji, které by jinak vedly ke krizi jednotlivce nebo rodiny, a zajišťuje, aby všem občanům bez rozdílu jejich třídy byly zajištěny nejlepší standardy ve vztahu k určitému dohodnutému rozsahu zdravotních a sociálních služeb“.¹¹⁷

¹¹⁶ Jak popsala socioložka z Hongongské univerzity Cheris Shun-ching Chan, *New York Times*, 8. duben 2015.

¹¹⁷ Briggs, *The welfare-state in historical perspective*.

Může se zdát nevhodné aplikovat tuto poněkud idealistickou britskou představu o sociálním státu na situaci v Číně. Avšak v tomto případě se nejedná o zpětnou definici, která by byla jen dodatečnou akademickou myšlenkou, ale o takovou, která odráží ideje a principy zakotvené ve velké britské reformě z let 1944 až 1948 (přídavky na děti a rodinu, sociální pomoc jako právo založené na podpoře příjmu, konsolidované sociální zabezpečení, Národní zdravotní služba). Představuje britskou vlnu modernizace sociální politiky, avšak ne takovou, jaká byla zaváděna v Číně od konce devadesátých let. Důvod, proč byly v té době prosazeny tyto reformy, nespočíval v tom, že by Velká Británie byla dostatečně bohatá na to, aby si mohla „dovolit“ velkovýso sociální ochranu – Velká Británie byla mnohem chudší, než je dnešní Čína –, ale existovala v ní politická vůle, která se projevila v konsenzu pracujících ze zkušeností druhé světové války, totiž že britská společnost může být transformována v jednu ze společností zaručujících co nejvyšší úroveň sociální spravедlnosti. Jde tedy o ten druh standardu, kterému by čínský model měl odpovídat. A způsob, jakým se o tuto odpověď snaží, je v souladu s mým přístupem, kdy zacházím s čínským státem, jako by byl vyspělý. Nepochybně je vyspělý v míře zdanění, což dovoluje považovat jej za vyspělého i v oblasti zajišťování sociálních služeb.

Podle tohoto přístupu a navzdory reformám, které jsou v mnoha ohledech působivé, Čína není sociální stát. Dokonce ani tehdy, když budeme brát definici sociálního státu s rezervou a zredukujeme ji na základní principy a budeme se ptát ne na to, jestli model funguje bezchybně, ale jen na tendence a směry, které její charakterizují, tedy čeho bylo dosaženo a v čem ještě stále nedosahuje prahu sociálního státu.

– Existuje v systému tendence modifikovat účinky tržních sil? Odpověď zní ne. Po stránce zdanění je systém extrémně regresivní a spíše zhoršuje, než aby vyrovnával nerovnosti vyplývající z trhu. Je to kruté, ale chudí platí víc. Po stránce služeb funguje zaopatření hlavně prostřednictvím sociálního pojištění, které celkem vzato tržní nerovnosti jen reprodukuje. Hlavní služby jako zdravotní péče a vzdělávání zůstávají nákladné a pro chudé prohibitivně drahé. Střední třída si je kupuje sama bez toho, že by využívala sociální ochrany, a neposkytuje systému žádnou podporu.

– Je zde zachránna síť, která by jako pomoc nabízela ochranu proti riziku chudoby? Odpověď zní ne. Sociální pomoc je neadekvátní a neefektivní.

Sociální služby pro chudé jsou nestejnorodé, svévolné nebo vůbec neexistují.

– Umožňuje systém přístup k co nejlepšímu standardům základních služeb? Odpověď zní ne. Pro většinu lidí jsou služby jen průměrné. Jednou komponentou v systému, která má skutečnou sociální kvalitu v tom smyslu, že je o něco velkorysejší, než potřebuje být z hlediska praktických potřeb, je pojištění v mateřství. Jinak nejlepší standardy v oblastech, jako jsou zdravotní péče a vzdělávání, existují pro ty, kteří jsou s režimem propojení nebo si je mohou dovolit zaplatit.

– Existuje v systému tendence poskytnout zaopatření bez ohledu na rozdíly ve společenském postavení? Odpověď zní ne. Systém je pořízen rozdělením a nerovností přístupu k lidem, a to nejen mezi veřejnými zaměstnanci a ostatními pracovníky, ale také mezi regulárními zaměstnanci podniků a mezi více či méně neregulárními pracovníky, mezi městskou a venkovskou populací a vždy ke škodě milionů pracovníků-migrantů a jejich rodin.

Nejedná se pouze o to, že odpověď na výše uvedené otázky je záporná ve smyslu reflexe situace, do níž sociální ochrana doposud dospěla. Zásadní je, že systém není zkonstruován tak, aby mohl vospět do té míry, že by otázky mohly být zodpovězeny kladně.

Ve vyvažování toho, co stát bere a co poskytuje, pokud zvažujeme do-savadní stav, vidíme stát, který si bere značnou část na daních. Bere si proporcionálně víc od chudých než od bohatých a vrací zpět hubený balíček sociálních služeb. Jedná se o balíček sociálního státu, který by mohl být v literatuře popsán jako „marginální“ a normálně by mohl být spojován s režimem s nízkými daněmi. Jedná se o balíček bez jakéhokoliv redistribuční síly pro ochranu před chudobou. Není to proto, že by chyběla kapacita. Čína je více než bohatá, má více než dost daňové kapacity a více než dost administrativní kapacity, aby poskytovala lepší sociální služby, které by byly dostupné a prakticky realizovatelné. Stát, který může držet 1,4 miliardy lidí pod orwellovskou kontrolou a je dokonale schopen poskytovat práci 2 milionům byrokratů, aby odstraňovali závadné informace z internetu, může poskytovat chudým a nevyznaným ve společnosti více pomoci a podpory, než ve skutečnosti činí. Pokud by chtěl. Tento režim přijal pravidla sociální ochrany neochootně a jen jako nezbytný doplněk, ale víc o ně nejeví valný zájem.

Čínští vůdci se poohlížejí po druhých zemích, aby stavěli na jejich zkušenostech – často je zmiňován Singapur – ale často se zdá, že se přičítají jen tomu, čemu sami chtěli. Kdyby se důkladně podívali na Jižní Koreu, spátřili by úspěšnou zkušenost s funkční sociální ochranou, kterou země aktivně budovala od začátku procesu rozvoje. Čínská myšlenka, že sociální stránka musí počkat, dokud nebude rozvinuta ekonomika, je chabá výmluva za pasivitou. Co se v oblasti sociální ochrany nestihne na začátku, se později již nikdy nepodaří dohnat. A přesně to je případ Číny.

Kdyby se čínští vůdci zajímali o současné přední nositele sociální invence v zemích se středním příjmem, možná by se něco dozvěděli o podpoře rodiny a s tím související podmíněnosti. Viditelně nepřítomná je v čínském modelu jakákoliv artikulovaná komponenta, která by podporovala rodinu (s výjimkou toho, co je eufemisticky nazýváno „plánování rodiny“). Jednou z velkých nedávných inovací v sociální politice v Mexiku a poté v Brazílii je nalezení cesty k rozšíření podpory znevýhodněných rodin a projecke této podpory na blaho dětí zavedením podmínek, na něž se poskytnutí pomoci vázalo, jakými například jsou absolvování zdravotních prohlídek a účast na školní docházce. Tento způsob využívání sociální podpory coby aktivního politického nástroje se následně rozšířil po celém rozvojevém světě, nikoliv však do Číny.

Kdyby se čínští vůdci zaměřili na stávající trendy v Evropě a Americe, možná by se něco dozvěděli o „aktivaci“, o integraci sociální politiky do trhu práce, která povzbuzuje závislé občany, aby pracovali a dokázali se sami o sebe postarat. Avšak v čínském modelu schází jakákoliv představa o sociálních příspěvcích, které by aktivizovaly pracovní trh, stejně jako představa o rodinné politice. Nezdá se, že by čínskému vedení na demotivačních prvcích v sociální politice nějak záleželo. Chráněné dílny a sociální podniky pro zdravotně postižené již neexistují. V devadesátých letech se objevil náznak iniciativy vytvořit „asistenční centra pro opětovné zaměstnání“, ale chyběl dostatek odhodlání a celý projekt byl hned zkráje po neúspěšných experimentech zrušen.

Ve zprávě *China 2030*, kterou vypracovala Světová banka ve spolupráci s Výzkumným vývojovým střediskem čínské Státní rady, byl vyhodnocen sociální systém způsobem, který se shoduje s moji zde předloženou analýzou. Zpráva konstatuje, že opatření neodpovídají stupni rozvoje Číny, charakterizované jako moderní, harmonická a tvořivá společnost. Tato neadekvátnost

neexistuje proto, že by chyběla kapacita, její příčina tkví spíše v absenci vize sociální politiky a konsenzu běžně přijímaného souboru základních hodnot, včetně sociální rovnosti a spravedlnosti pro všechny. Zpráva má nejspíš pravdu v tom, že taková vize neexistuje. Kupříkladu Zákon o sociálním pojištění z roku 2010 je zcela prost jakýchkoliv jasně formulovaných idejí. Neznamená to však, že čínští vůdci nutně nevědí, co si v této oblasti počít. Důvod absence sociální vize nejspíš spočívá v tom, že v Číně chybí odpovědní politiký záměr. Připomeňme si, že sociální politika je vždy nástrojem sociální kontroly a legitimity režimu. Ale také může být nástrojem sociální spravedlnosti. V případě Číny však nikoliv. Její systém je nastaven jen pro kupování si legitimacy a na nic jiného. To, že není navržen jako nástroj spravedlnosti, je politiký plán, ne absence vize.

Komponenty sociálního zaopatření, které během posledních dvou desetiletí vstoupily v platnost, ačkoliv nejsou nedůležité, se vyznačují rozdílností, nesystematičností a nesouvislostí. Přesto systém dokáže vystupovat tak, aby si obyvateľstvo myslelo, že stát je tu pro ně a že je podporuje. Skutečnosť je však taková, že sociální opatření neposkytují žádnou účinnou ochranu ani nepřínášejí spravedlnost. A není snaha to zlepšit. Stávající za-jištění se zdaleka nepřibližuje vysoké úrovni, jejímž směrem se stát rozvíjí. Například sociální pojištění se v rozsahu rozšiřuje a mělo by časem přinášet městským regulérním podnikovým zaměstnancům (ale už ne závislým osobám a členům rodiny) základní zabezpečení. Není ale navrženo tak, aby se nějakým spravedlivým způsobem, ani postupně, vztáhlo i na venkovské obyvateľstvo, migranty a jiné neregulérní pracovníky. Čínská společnost je organizována na principu „rozděl a panuj“. Městské i vesnické obyvatelstvo a společnost migrantů mají rozdílné formy občanství a rozdílná práva. Toto rozdělení uchovává *chu-kchou*, registrační systém domácností, a představuje tak překážku široké dělnické solidaritě. Namísto aby toto rozdělení smazával, je systém sociální ochrany navržen tak, aby je naopak udržoval. Sociální opatření rozdělují společnost do různých skupin, které jsou od sebe oddělené a s nimiž se zachází různě. Nejsou koncipovány tak, aby obyvatelstvo sjednocovaly do „harmonické společnosti“.

Nejlépe lze sociální politiku dnešní Číny charakterizovat tak, že se jedná o systém vykonávající jen to nejnnutnější v souladu s potřebami režimu. Ale pokud vyvstane potřeba, opatření se objeví – například když v devadesátých letech zemi zasáhla masová nezaměstnanost, byl s určitou rozvahou spuštěn program sociální pomoci. Jakmile potřeba slábně (krize s nezaměstnaností pomíнула), vyrácejí se i zavedená opatření, místo aby se dál rozvíjela. Když nástup trhu vyústil v bytovou krizi, která zasáhla ty, kdo se nestačili dostatečně včas vysplhat po žebříčku rostoucích cen, vrátil se zpět projekt sociálního bydlení.

Podceňovali bychom čínské vůdce, kdybychom tvrdili, že zapomenúli na vizi. Počínají si v sociální politice stejně jako ve všech ostatních segmentech veřejné politiky, tedy dělají jen to, co je v jejich nejvládnějším zájmu. Jestli to není vize, pak určité důkaz jasněho uvažování. Neustíjí o nějaký širší konsenzus. Jejich sociální politika je přesně taková, jaká má být: je to další nástroj stability a kontroly. Jen tolik a nic víc.