

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií

Bakalářská práce

2006

Hana Stárová

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Vývoj trhu práce a systému sociálního
zabezpečení v Číně od roku 1978**

Vypracovala: Hana Stárová

Vedoucí: Doc. Ing. Karel Půlpán CSc.

Akademický rok: 2005/2006

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a použila pouze uvedené
prameny a literaturu

V Praze dne

podpis studenta

Vývoj trhu práce a systému sociálního zabezpečení v Číně od roku 1978

Abstrakt

Tato práce se zabývá zaváděním tržních principů do oblastí zaměstnanosti a sociálního zabezpečení (včetně zdravotní péče a bydlení) v Číně od roku 1978. Hlavním cílem je ukázat, jaký vliv měly ekonomické reformy na sociální jistoty Číňanů. První kapitola popisuje, jaký sociální systém fungoval v Číně před rokem 1978, a dále nastiňuje reformní hnutí po roce 1978 s důrazem na reformu podniků. Druhá kapitola je věnována tématu zaměstnanosti – vznikajícímu trhu práce, masivnímu propouštění a vzniku nezaměstnanosti. Třetí kapitola se zabývá vývojem systému sociálního zabezpečení – především zaváděním sociálního pojištění. Čtvrtá kapitola doplňuje práci o problematiku proměn zdravotní péče a bydlení.

The Emergence of Labour Market and Social Security System in China since 1978

Abstract

This thesis is concerned with the process of introducing market principles in the field of employment and social security (including health care and housing) in China since 1978. The main objective is to show how the economic reforms have influenced the social assurances of the Chinese people. The first chapter describes the social system in China before 1978 and then outlines the reform movement after 1978 emphasizing the enterprise reform. The second chapter is devoted to the employment topic—the emerging labour market, massive lay-offs and the formation of unemployment. The third chapter deals with development of the social security system—in particular the introducing of social insurance. Forth chapter completes the thesis with the rewiev of changing health care and housing systems.

Obsah

<i>Obsah</i>	1
<i>Seznam tabulek, grafů, schémat a boxů</i>	2
<i>Seznam zkratek</i>	3
Úvod	4
1. Reforma maoistické ekonomiky	8
1.1. Sociální model maoistické ekonomiky	8
1.2. Reformní úsilí směřující k trhu	11
2. Vznik trhu práce	17
2.1. Od garance doživotního zaměstnání k hromadnému propouštění	17
2.2. Politika zaměstnanosti v reformním období	26
2.3. Výsledky reforem na trhu práce	30
3. Sociální zabezpečení	35
3.1. Potřeba nového systému	35
3.2. Reforma systému sociální péče	36
3.3. Dosažené výsledky a nevyřešené problémy	56
4. Zdravotní péče a bydlení	60
4.1. Zdravotní péče	60
4.2. Bydlení	67
4.3. Shrnutí	74
Závěr	75
<i>Příloha: Základní údaje o Čínské lidové republice</i>	78
<i>Literatura</i>	81

Seznam tabulek, grafů, schémat a boxů

<i>Tabulka č. 1:</i>	Nezaměstnanost v čínských městech	19
<i>Tabulka č. 2:</i>	Nezaměstnanost včetně pracovních rezerv	21
<i>Tabulka č. 3:</i>	Přehled součástí systému sociálního zabezpečení ve městech a jejich funkcí	39
<i>Tabulka č. 4:</i>	Počet zaměstnanců ve městech, zaměstnanců pokrytých důchodovým pojištěním a osob pobírajících starobní důchod (v milionech) a průměrný základ důchodu (juanů měsíčně) v letech 1997, 2001 a 2003	42
<i>Tabulka č. 5:</i>	Délka trvání nároku na dávky v nezaměstnanosti a jejich výše.....	47
<i>Tabulka č. 6:</i>	Počet zaměstnanců ve městech krytých pojištěním v nezaměstnanosti (v milionech)	48
<i>Tabulka č. 7:</i>	Počet nezaměstnaných pobírajících podporu v nezaměstnanosti a ostatní benefity (v milionech).....	48
<i>Tabulka č. 8:</i>	Počty zdravotního personálu v různých formách zdravotnických organizací, 1950-1970.....	62
<i>Tabulka č. 9:</i>	Regionální nerovnosti v městské bytové výstavbě a spotřebě, 1993	70
<i>Graf č. 1:</i>	Růst reálného HDP v Číně v letech 1978-2005 (v %).....	5
<i>Graf č. 2:</i>	Podíl různých typů podniků na průmyslovém výstupu v ČLR (v %).....	15
<i>Graf č. 3:</i>	Oficiální míra nezaměstnanosti ve městech, 1990-2003, (v %)	30
<i>Graf č. 4:</i>	Průměrný příjem obyvatel měst a venkova (v juanech ročně).....	31
<i>Graf č. 5:</i>	Zaměstnanost ve městech a na venkově (v milionech osob).....	32
<i>Graf č. 6:</i>	Zaměstnanost v primárním, sekundárním a terciálním sektoru v letech 1990 a 2003	32
<i>Graf č. 7:</i>	Podíl státu na počtu domovů a jejich chovanců.....	55
<i>Graf č. 8:</i>	Podíl státu na zaměstnávání postižených osob	55
<i>Graf č. 9:</i>	Vývoj úmrtnosti dětí do pěti let věku (počet úmrtí na 1 000 narozených), 1960-1990	63
<i>Graf č. 10:</i>	Obytná plocha per capita na venkově a ve městech (v m ²)	68
<i>Schéma č. 1:</i>	Tok příspěvků penzijního pojištění do společného fondu a individuálních účtů.....	40
<i>Schéma č. 2:</i>	Tok příspěvků do společných a individuálních účtů zdravotního pojištění.....	51
<i>Box č. 1:</i>	Systém registrace domácností a jeho reforma	10

Seznam zkratk

ADB	Asian Development Bank (Asijská rozvojová banka)
ILO	International Labour Organization (Mezinárodní organizace práce)
IMF	International Monetary Fund (Mezinárodní měnový fond)
MLSS	Ministry of Labour and Social Security People's Republic of China (Ministerstvo práce a sociálního zabezpečení Čínské lidové republiky)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj)
OSN	Organizace spojených národů (United Nations)
ÚV KSČ	Ústřední výbor Komunistické strany Číny
WB	World Bank (Světová banka)
WHO	World Health Organization (Světová zdravotnická organizace)

Úvod

V posledních letech se o Číně hovoří jako o budoucí supervelmoci. Nelze přehlédnout, že jde o zemi s největším počtem obyvatel na světě, dlouhodobě vysokým hospodářským růstem, obrovským hospodářským potenciálem i ambicemi. Zahraniční odborníci předpovídají, že „Říše středu“ nastoupí do poloviny 21. století na místo Spojených států amerických a stane se největší globální ekonomikou.¹

Čína je třetí největší zemí světa (po Kanadě a Rusku). Rozloha Číny je srovnatelná s rozlohou Spojených států a 2,4krát větší než rozloha všech zemí Evropské unie. Číňané tvoří téměř pětinu obyvatel Země. V Číně žije 2,8krát více lidí než v zemích EU a 4,4krát více než v USA. Tato čísla odhalují, jak významná může být jakákoliv změna ekonomiky a s ní související kvality života v Číně z celosvětového hlediska. Musíme si uvědomit, že úspěchy posledních desetiletí – vysoký hospodářský růst, prodloužení očekávané délky života obyvatel a snížení množství lidí žijících pod hranicí chudoby – se přímo dotýkají téměř pětiny obyvatel planety. A že to samé platí i pro neúspěchy či nedostatky.

Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že v rámci tak ohromné země, jakou Čína je, nevyhnutelně existují obrovské regionální rozdíly. Na jedné straně jsou tu dynamicky se rozvíjející bohatá města na jižním a jihovýchodním pobřeží jako je Šen-čen, Šanghaj, Kanton, Peking. Na severovýchodě země a ve střední Číně leží zaostávající oblasti (tzv. „pás rzi“), kde byl dříve soustředěn těžký průmysl – provincie Liao-ning, Chej-lung-ťiang, Ťi-lin či Chu-nan. Nejchudší a nejzaostalejší jsou venkovské oblasti ve střední a západní Číně.²

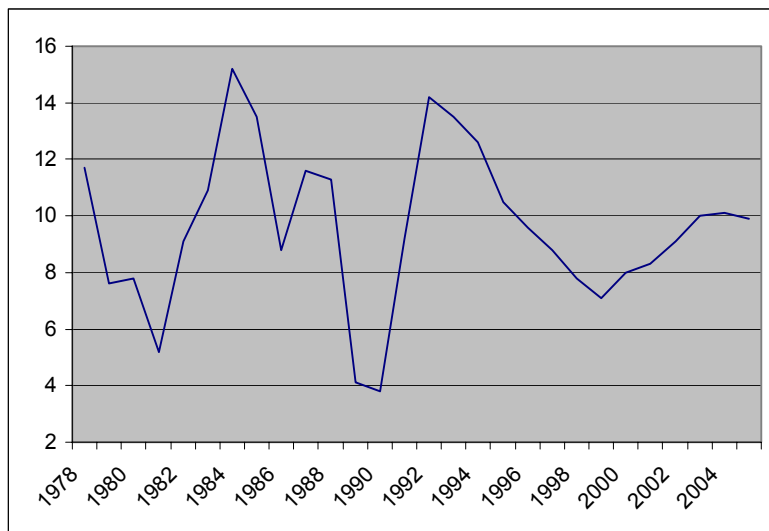
Od roku 1978 rostlo čínské hospodářství v průměru o 9,6 % ročně (viz *Graf č. 1*). Čínská lidová republika rostla nejrychleji ze všech velkých ekonomik světa. Zpráva OECD ze září 2005 hodnotí růst čínského produktu jako „jednu z nejtrvalejších a nejrychlejších ekonomických proměn, které byly zaznamenány ve světovém hospodářství za posledních 50 let“ (OECD, 2005). S nominálním HDP 2 225 miliard amerických dolarů se v roce 2005 ČLR (bez Hongkongu, Macaa a Tchaj-wanu)

¹ Odhady toho, kdy čínská ekonomika dostihne americkou, se různí. V tisku lze najít např. rok 2020, McKinsey Quarterly (2004) uvádí, že se tak nestane dříve než roku 2040.

² V textu budou uváděny obvykle české transkripce názvů provincií a měst. Seznam správních jednotek v české i anglické transkripci seřazené podle HDP per capita lze nalézt v *Příloze*.

zařadila k největším ekonomikám světa – hned za Spojenými státy, Japonskem a Německem. Měřeno paritou kupní síly podle Mezinárodního měnového fondu (IMF), předčily Čínu s 9 412 miliardami dolarů v roce 2005 pouze Spojené státy.

Graf č. 1: Růst reálného HDP v Číně v letech 1978-2005 (v %)



Zdroj: National Bureau of Statistics, China Statistical Yearbook 2004; National Bureau of Statistics plan report; převzato z <http://www.chinability.com/GDP.htm>

Přepočítáme-li však HDP na jednoho obyvatele, řadí se Čína stále mezi rozvojové ekonomiky. Měřeno paritou kupní síly dosáhla podle výpočtů IMF v roce 2005 HDP per capita 7 204 dolarů. Tím se zařadila na osmdesáté čtvrté místo mezi 180 členy IMF – na úroveň států jako jsou Ukrajina, Bělorusko, Alžírsko či Kolumbie. Aby se zařadila k nejbohatším zemím, musela by se v daném roce přiblížit hranici 40 tisíc dolarů na hlavu. Někteří ekonomové odhadují, že Čína v tomto ohledu dožene bohaté západní státy ještě do konce 21. století, jiní jsou však skeptičtí a poukazují například na problém stárnutí populace. Představitelka fondu OSN pro otázky populace v Číně Siri Tellierová varuje, že „Čína zestárne dříve, než zbohatne“ (HN, 19. 7. 2005).

Díky politice jednoho dítěte uplatňované od roku 1979 se podařilo stáhnout populační růst z 2,3 % v roce 1973 na 1 % v roce 2000 (Todaro, Smith, 2003). Bezprostřední přelidnění země tedy nehrozí. Nicméně vláda hodlá pokračovat ve stlačování populačního růstu blíže k nule. Tato politika nevyhnutelně povede ke stárnutí populace. **Demografové počítají, že v roce 2050 bude již čtvrtina Číňanů starší 65 let.** Je otázkou, jak země takové množství důchodců uživí. Jisté je, že bude potřeba vytvořit dobře fungující důchodový systém, který zatím chybí.

Na počátku 21. století si Čína předsevzala, že svůj ekonomický výkon v letech 2002 až 2020 zvýší zhruba čtyřikrát. Podle OECD (2005) je tento cíl dosažitelný, pokud ale Čína zlepší podmínky pro podnikání (zvláště změnou daňového systému), urychlí rozvoj finančního sektoru a udrží si zájem zahraničních investorů.

Za ohromujícím růstem čínské ekonomiky v posledních desetiletích stojí reformní úsilí započaté roku 1978. Předmětem reformy je transformace čínské ekonomiky z centrálně plánované na tzv. „socialistickou tržní ekonomiku“. Tento typ ekonomiky má být specifickou čínskou formou socialistické ekonomiky s tržními prvky. Čína dekolktivizovala zemědělství a privatizuje státní podniky. Tržní principy jsou postupně zaváděny do mnoha oblastí ekonomiky. Tato práce se bude zabývat **zaváděním tržních principů do oblastí zaměstnanosti, sociálního zabezpečení, a pro doplnění také zdravotní péče a bydlení**. Cílem je především ukázat, jaký vliv měly reformy na sociální jistoty Číňanů. Odrazil se dlouhodobý vysoký růst čínské ekonomiky v lepším sociálním zabezpečení Číňanů? Nebo naopak tržní principy snížily míru zajištění proti nepříznivým životním situacím občanů?

„Čínou“ je v této práci míněna Čínská lidová republika (ČLR) a to bez Tchaj-wanu a bez zvláštních administrativních oblastí Macaa a Hongkongu. Tato práce tedy nebude porovnávat vývoj trhu práce a systému sociálního zabezpečení v ČLR, Macau, Hongkongu a na Tchaj-wanu, ale zaměří se pouze na tzv. „pevninskou Čínu“.

Před rokem 1978 stát pracujícím lidu v ČLR garantoval doživotní zaměstnání, širokou škálu sociálního zabezpečení včetně bezplatné zdravotní péče a silně dotovaného bydlení. Tato práce ukazuje, jak se jistota zaměstnání a komplexního sociálního zabezpečení s příchodem ekonomických reform v Číně proměňuje.

První kapitola nejprve nastíní, jak vypadal sociální model ekonomiky za Mao Ce-tunga. Druhá část první kapitoly poskytne stručný popis proměňující se politiky země po roce 1978. Důraz je zde kladen na reformu podniků. V celé práci je výrazně větší prostor věnován městským oblastem, o venkovu se zmiňují jen okrajově. To proto, že reformy byly zaváděny především ve městech, zatímco venkov stál obvykle stranou. Je tedy mnohem zajímavější sledovat vývoj ve městech.

S reformami podniků a vlastnických a pracovních vztahů začal v Číně vznikat trh práce. Postupně se zvyšovala flexibilita mezd, zaměstnavatelé měli čím dál volnější ruku při najímání a propouštění zaměstnanců, zaměstnanci při výběru zaměstnání, byl zaveden smluvní vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Objevila se také nezaměstnanost jako nepříjemný ale nevyhnutelný fenomén volného pracovního trhu,

kterému se vláda musela naučit čelit. Vývojem trhu práce a nezaměstnaností se zabývá druhá kapitola.

Se vznikajícím trhem práce se vynořila potřeba nového systému sociálního zabezpečení. Třetí kapitola pojednává o vývoji tohoto systému v Číně po roce 1978 – jmenovitě o reformě sociálního pojištění (důchodového pojištění, pojištění v nezaměstnanosti, zdravotního pojištění, atd.), sociální pomoci a sociálních služeb.

Čtvrtá kapitola doplňuje práci poznatky o proměnách systému zdravotní péče a bydlení v Číně. Dozvíme se, jaké systémy zde fungovaly před rokem 1978 a hlavně se zaměříme na dopad zaváděných tržních principů v obou oblastech.

1. Reforma maoistické ekonomiky

1.1. Sociální model maoistické ekonomiky

Čínská lidová republika byla založena Komunistickou stranou Číny 1. října 1949 a od roku 1954 až do své smrti v září 1976 byl jejím vůdcem Mao Ce-tung. Během jeho života byly zveličovány jeho vlastnosti a zásluhy natolik, že vznikl kult osobnosti podobný Hitlerovi nebo Stalinovi. Maův kult osobnosti byl však doveden do extrému. Všem lidem byly distribuovány pověstné červené knížečky obsahující Mao Ce-tungovy citáty. Jeho myšlenky byly považovány za neomylné, univerzálně platící, až téměř svaté. Maův marxismus-leninismus, také nazývaný maoismus byl v některých prvcích odlišný od sovětské větve. Typická byla obrovská kontrola nad životy Číňanů a jejich naprostá oddanost vůdci a straně.

Než odstartovalo roku 1978 postupné zavádění tržních principů do ekonomického života v Číně pod taktovkou Tenga Siao-pchinga, byla tato země téměř 30 let centrálně plánovanou ekonomikou. Za tu dobu zde pevně zakotvily určité instituce, které se později jen velmi obtížně reformovaly. Je třeba si uvědomit, že například instituce zaměstnání měla (a ve státních podnicích dodnes má) v čínském prostředí odlišnou povahu, než jakou pozorujeme ve vyspělých tržních ekonomikách, ba i jinou, než existovala ve východoevropských socialistických zemích. Jak popisuje Lee (2000, str.7), pracovní vztah v tržním prostředí s fungujícím trhem práce je vlastně „specifická smluvní výměna úsilí, znalostí a schopností za peníze a ostatní druhy kompenzace“, přičemž sociální zabezpečení je jednou ze součástí tohoto „směnného obchodu“ mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

Naproti tomu v Číně je zaměstnání chápáno zcela jinak. Zaměstnanecký vztah ke státnímu podniku je spíše vnímán jako postavení, které zajišťuje zaměstnanci jeho sociální identitu a z něhož vyplývá nárok zaměstnance na mzdu a benefity (Lee, 2000). Spíše než o podnicích se hovoří o **pracovních jednotkách (danwei)**. Státem vlastněné pracovní jednotky jsou typicky administrativní úřady, vládní či stranické instituce, výzkumné instituty a velké továrny. Do kolektivně vlastněných pracovních jednotek patří celý zemědělský sektor, menší továrny, řemeslné dílny, venkovské podniky a sektor služeb. Pracovní jednotka slouží jako prostředník mezi státem a občany – je to místo, kde se střetávají nároky a povinnosti obou stran. Občan má povinnost pracovat a

nárok získávat za tuto činnost mzdu a ostatní benefity. Stát má nárok využívat pracovní sílu svých občanů, ale za to se o ně musí postarat. Strana (stát) přiděluje člověka do určitého podniku či zemědělské komuny. V rámci své *danwei* má zaměstnanec zajištěno vše od „železné misky rýže“, přes zdravotní péči, bydlení, školy pro své děti až po starobní zajištění. Pracovní jednotka se navíc stává hlavním centrem redistribuce národního důchodu. Příslušnost k pracovní jednotce opravňuje občany získat část zboží a důchodu rozdělovaného státem.

1.1.1. Povaha sociálního zabezpečení před rokem 1978

Součástí redistribuce prováděné prostřednictvím podniků (a na venkově prostřednictvím komun) je jednak vyplácení mzdy a jednak péče o zaměstnance v podobě sociálního a zdravotního pojištění, různých příspěvků, kupónů, služeb a jiných benefitů. Státní podniky obvykle poskytují následující služby a benefity:

- Vyplácení důchodů, nemocenských dávek, invalidních důchodů, dávek v případě úmrtí zaměstnance, pohřebného, podpory pozůstalým, porodného a mateřských dávek.
- Financování zdravotní péče zaměstnance a na něm závislých rodinných příslušníků.
- Vyplácení příspěvků v hotovosti na cestovní výdaje, jídlo, topení nebo na jediné dítě (politika jednoho dítěte).
- Výrazně dotované ceny bydlení, elektřiny a vody. Podniky samy kontrolují velkou část bytové výstavby, ve které poskytují ubytování svým zaměstnancům.
- Většina podniků provozuje různá zařízení, jejichž služby poskytuje svým zaměstnancům zcela či téměř zdarma. Jsou to: nemocnice, základní a mateřské školy, jesle, sportovní a lázeňská zařízení, holičství, jídelny, klubovny, čítárny, rekreační centra, centra pro seniory.
- V pracovních jednotkách se také rozdávají přidělové kupóny na průmyslové výrobky (šicí stroje, kola, rádia, nábytek) nebo na některé druhy potravin. Někdy podniky zaměstnancům přímo rozdávají potraviny, oblečení, nábytek či domácí potřeby.

Veškeré sociální zabezpečení obyvatel měst bylo tedy před rokem 1978 (a do značné míry také v reformním období) prováděno skrze péči podniků o zaměstnance. Tato péče byla rozdělována mezi zaměstnance rovně – každý měl tedy stejné právo na sociální a zdravotní péči a další výhody. Vyjádřeno penězi, tvořily všechny výše

uvedené služby a benefity podstatnou část redistribuce zaměstnancům, údajně nejméně 50 % peněžní mzdy (Lee, 2000).

Obsáhlost služeb, které pracovní jednotky poskytují, napovídá, proč se zaměstnanci na svých *danwei* stali doslova závislí. Tato závislost byla také částečně způsobena velmi omezenými možnostmi stěhování (systém *hukou* viz Box č. 1) a pohybu zaměstnanců mezi podniky. Bylo obvyklé, že ve stejné pracovní jednotce pracovalo více členů rodiny a že zaměstnanci zůstávali ve stejných pracovních jednotkách po celý život. Dostávali nízké platy, ale k tomu využívali mnohé služby, které jim podnik poskytoval – bydlení, školy, zdravotní péči. V období nedostatku, v 60. a 70. letech, byly kupóny přidělené podnikem důležitým prostředkem k obstarávání základních spotřebních statků a potravin. Stát má pod kontrolou zaměstnání, stěhování, spotřebu svých obyvatel i počet jejich dětí (politika jednoho dítěte). Úroveň kontroly nad různými aspekty života občanů je tedy v maoistickém modelu ještě vyšší než v socialismu sovětského typu.

Box č. 1: Systém registrace domácností a jeho reforma

System registrace domácností, čínsky „*hukou*“, byl zaveden v polovině 50. let proto, aby zamezil stěhování obyvatelstva jednak z venkova do měst a jednak mezi provinciemi. Pokud se chtěl venkovan přestěhovat do města, musel získat městské „*hukou*“, které ho opravňovalo k bydlení ve městě a zároveň k přístupu ke vzdělání, zdravotní péči a sociálnímu zabezpečení. Získat *hukou* však bylo velmi obtížné. Podniky nesměly zaměstnat venkovany, kteří nebyli takto registrováni. Navíc mohly zaměstnat obyvatele jiné provincie, až pokud nebyla k dispozici místní pracovní síla. Tímto způsobem měl stát kontrolu nad pohybem obyvatelstva. Důsledkem systému registrace domácností bylo výrazné oddělení venkovských a městských oblastí.

Pro vznikající trh práce během reforem osmdesátých a devadesátých let byl systém *hukou* zásadní bariérou, neboť bránil volnému pohybu pracovní síly. Proto se i on stal předmětem reforem, i když zcela odstraněn zatím nebyl. Nejprve byl systém v roce 1997 uvolněn v některých menších městech. Kdokoliv mající stabilní příjem nebo vlastní dům mohl v těchto městech získat *hukou*. Do konce roku 2000 se takto zaregistrovalo 540 tisíc lidí (Brooks, Tao, 2003). Významný posun byl učiněn v roce 2001. Od té doby lze získat *hukou* ve více než 20.000 menších měst. Desítky milionů venkovanů toho také využily. Podle některých odhadů ve městech na přelomu století pracovalo či hledalo práci 80-150 milionů venkovanů (Chow, Xu, 2001).

Volný pohyb obyvatel a tedy pracovní síly je však stále významně omezen. Získat *hukou* ve větších a středně velkých městech, která jsou z pohledu venkovanů mnohem atraktivnější, je nadále obtížné. Navíc je registrace ve městech podmíněna vlastnictvím domu či bytu a stabilní prací. Pro chudé rolníky jsou tyto podmínky často obtížně splnitelné. Zásadní je také omezení, podle kterého lidé registrovaní ve městech smějí mít pouze jedno dítě, ačkoliv v mnoha venkovských oblastech by mohli mít děti dvě.

Tradičně byla v Číně základní jednotkou společnosti rodina. Potomci se starali o své rodiče a sociální zabezpečení jedinci poskytoval celý rodinný klan. Od příchodu socialismu se toto schéma změnilo a rodinu vystřídala v některých funkcích pracovní jednotka. Dnes dochází k další změně – ekonomika prochází reformou, vzniká soukromý sektor, státní podniky se restrukturalizují a přicházejí o své sociálně ochranné funkce, vzniká trh práce a tržní principy pronikají i do systému sociálního zabezpečení, zdravotní péče a bydlení.

1.2. Reformní úsilí směřující k trhu

Za důležitý milník vývoje čínského hospodářství lze označit rok 1978. V prosinci toho roku se na třetí plenární schůzi ÚV KSC Čína přihlásila k tržním principům, které se měly do budoucna stát základem nového hospodářského uspořádání země nazvaném později „**socialistická tržní ekonomika**“. V tomto uspořádání mělo však nadále vedoucí úlohu představovat veřejné vlastnictví spravované Komunistickou stranou.

První reformní snahy v letech 1978 až 1984 se soustředily především na zemědělství. Venkovské rodiny se sdružovaly do tzv. lidových komun (dříve družstev), kolektivních hospodářských organizací asi po 10 000 členech, které se dále členily na výrobní brigády. Reformy neměly podobu žádných centrálních nařízení, ale spíše experimentů na úrovni jednotlivých komun, přičemž úspěšná schémata se potom šířila do ostatních oblastí. Předmětem experimentů bylo ponechání větší svobody rolníkům v jejich hospodaření. Výsledkem reformy byla dekolktivizace zemědělské produkce a postupné přizpůsobování cen a objemů zemědělských produktů směrem k volnému trhu. Rolníci mohou nyní svobodně farmařit, pracovat a podnikat. Půdu ale nevlastní, mají ji pronajatou. Zemědělská reforma se dá označit za úspěšnou, neboť se Čína během 80. let dokázala stát soběstačnou v produkci potravin.

Třetí plenární schůze ÚV KSC v říjnu 1984 zdůraznila důležitost ekonomických reforem ve městech, které měly vést k povzbuzení podniků. Od té doby se reformy přesunuly do měst a soustředily se hlavně na průmyslové podniky. Na přelomu 80. a 90. let došlo k dočasnému pozastavení reformního úsilí.³ V roce 1992 ale nabraly reformy opět na tempu, když Komunisté na druhé plenární schůzi ÚV KSC poprvé

³ Stalo se tak po masakru bezbranných studentů provedeném čínskou armádou v roce 1989 na náměstí Nebeského klidu. Po této události byla země zařazena mnoha humanitárními organizacemi na seznam států brutálně porušujících lidská práva. Spojené státy a Evropská unie zavedly na Čínu zbrojní embargo.

označili za cíl zavedení tzv. „socialistické tržní ekonomiky“. Tržní principy se od té doby prosazují v čím dál větším měřítku. Reformují a privatizují se podniky (viz následující část kapitoly), vzniká trh práce, pomalu se rozvíjejí finanční trhy a bankovníctví, čínská ekonomika se otevírá světu. Stále větší význam se přikládá posilujícím občanským svobodám a ochraně soukromého vlastnictví. O demokratizaci země však zatím nemůže být řeč. Komunistická strana stále stojí pevně v čele země a veřejné vlastnictví nadále hraje významnou roli.

1.2.1. Reforma podniků - od plánu k trhu

Čínská lidová republika byla od svého založení v roce 1949 příkladným socialistickým státem s jedinou formou vlastnictví výrobních prostředků – vlastnictvím veřejným. Veškeré ekonomické dění v zemi podléhalo centrálnímu plánu. Vláda prostřednictvím plánu rozhodovala co, kolik a jak budou státem vlastněné podniky vyrábět. Hlavním cílem podniku bylo splnění produkčních kvót. Případný zisk či ztráta byly pro podnik vedlejší, jelikož zisky se státu odevzdávaly a ztráty byly státem kryty.

Aby zefektivnila výrobu ve státních podnicích, započala vláda po plenární schůzi Ústředního výboru KS Číny v roce 1978 reformovat ekonomický systém. Reformní cesta čínské ekonomiky byla charakteristická častými experimenty. Teprve po nich se úspěšná schémata postupně zaváděla v celé zemi.

Reformní proces státních podniků v Číně rozdělili Chow a Xu (2001) na tři fáze. První fáze, od roku 1978 do roku 1984, se nesla ve znamení hesel „decentralizace moci a navrácení zisků podnikům“ a „zdanění nahrazující zisky“. Cílem reformního úsilí tohoto období bylo přetvořit podniky v samostatné ekonomické jednotky. V další fázi, mezi roky 1985 a 1992, byl důraz kladen na oddělování státu od podniků ve smyslu oddělování vlastnictví od managementu. Od roku 1993 směřují reformy k budování moderních podniků s jasně definovanými vlastnickými právy a zodpovědnostmi.

Navrácení zisků podnikům

V roce 1979 vydala Státní rada 5 dokumentů, které měly nastartovat reformu státních průmyslových podniků. Místní správy byly požádány, aby vybraly podniky pro první experimenty. Předmětem těchto experimentů bylo **zvyšováním autonomie podniků ve výrobě a řízení a zavedení jejich zodpovědnosti za zisky a ztráty**.

Do konce roku 1980 bylo vybráno kolem 6 tisíc podniků (které tvořily asi 16 % všech státních podniků). Ty musely především nadále plnit centrálně určené produkční

kvóty, ale byla jim poskytnuta značná dávka samostatnosti - konkrétně v sestavování doplňujících plánů výroby, ve vývoji nových výrobků, ve vývozu zboží, v řízení lidských zdrojů a vývoji nových administrativních struktur. Motivací jim mělo být určité procento zisku, které si směly ponechat a použít na rozvoj a odměny zaměstnanců. Do konce roku 1981 přijalo určitou ekonomickou zodpovědnost v obdobné formě již 42 tisíc státních podniků (Chow a Xu, 2001).

V dubnu 1983 Státní rada učinila další krok k reformě, když schválila dokument Ministerstva financí o zdanění státních podniků⁴. Podle tohoto dokumentu měly podniky namísto dosavadního předávání zisků platit státu daně. Uskutečnění této myšlenky se však neobešlo bez obtíží. Ještě několik měsíců poté některé podniky nejen platily daně, ale zároveň stále odevzdávaly část zisku. Tomu byla učiněna přítrž až schválením dalšího dokumentu Ministerstva financí v září roku 1984⁵.

Významný krok k rozšíření autonomie státních podniků bylo nařízení Státní rady z května 1984. Podniky získaly autonomii v těchto oblastech: plánování výroby, prodej, tvorba cen, nákupy, používání fondů, uspořádání produkce, administrativní struktura, lidské zdroje, odměňovací systém, účast v joint ventures (společné podnikání).

Oddělování podniků od státu

Od roku 1984 se politické klima stále více přiklánělo k reformám – bylo vydáno „Usnesení Ústředního výboru strany o implementaci reformní politiky v ekonomickém systému“ a vláda se rozhodla přeměnit státní podniky na **nezávislé produkční jednotky s opravdovým managementem a zodpovědností za vlastní zisky a ztráty**.

Od této chvíle se začalo „experimentovat“ s různými formami systémů manažerské zodpovědnosti. Nejčastějšími se u velkých a středních podniků staly smlouvy, u malých podniků pak pronájem. Smluvní systém umožňoval podnikům ponechat si zisk, pokud ovšem splnily dané produkční kvóty. Zároveň podniky zodpovídali za případné ztráty. Ke konci roku 1987 spadalo pod smluvní systém 80 % státních podniků.

Důležité změny musely být provedeny také v legislativě. V roce 1988 byl schválen Zákon o státních průmyslových podnicích ČLR, neboli zkráceně Podnikový zákon. Ten zlegalizoval a dále rozšířil autonomii podniků v podstatě na všechny sféry

⁴ „Announcement on Trial Methods for Taxation Replacing Profits in State-owned Enterprises“

⁵ „Announcement on Carrying out the Second Step of Taxation Replacing Profits in State-owned Enterprises“

jejich činností (do jisté míry také včetně nábory a propouštění zaměstnanců). Zákon také ustanovil plnou zodpovědnost manažerů za jejich jednání v podniku.

V roce 1992 Státní rada vydala Stanovy transformace řídicích mechanismů ve státních průmyslových podnicích. V tomto dokumentu byla znovu potvrzena práva podniků, která již byla zakotvena v Podnikovém zákonu, zdůrazněna byla zodpovědnost podniků za ztráty. Dále byl redefinován vztah mezi státem a podnikem jako vztah mezi vlastníkem a opatrovníkem (správcem) a byly vytýčeny právní odpovědnosti pro případ, že vláda nebo podniky nebudou náležitě zastávat svou roli.

Zřizování moderních podniků

V roce 1992 byly odstraněny ideologické bariéry a v duchu výstavby „socialistické tržní ekonomiky“ mohly reformy nabrat nový směr. Reformy 90. let se již netýkají jen vztahu podnik-stát, ale také řídicích mechanismů uvnitř podniků. Hlavním cílem se stalo **vytvoření moderního podnikového systému**, který by splňoval tyto charakteristiky: jednoznačnost vlastnictví, dobře definovaná práva a zodpovědnosti, oddělení podniků od státu a využívání vědeckého řízení.

Zřizování moderních podniků v praxi znamenalo přeměnu podniků na akciové společnosti nebo na společnosti s ručením omezeným s četnými akcionáři resp. investory. Byl povolen také příliv zahraničních investic, takže se začaly objevovat společnosti se zahraničním kapitálem. Administrativní orgány a úřady byly také přeměněny v akciové společnosti, nicméně s kontrolním podílem státu. Při restrukturalizaci podniků byly běžné i fúze, zavírání podniků a bankroty.

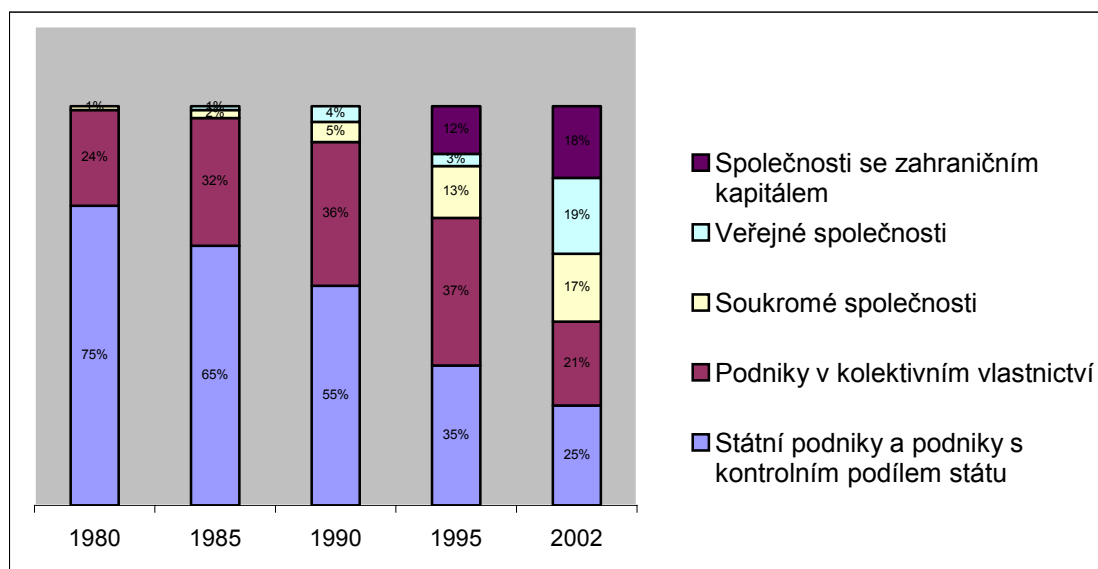
V roce 1995 bylo vybráno téměř dva a půl tisíce podniků, z nichž většina byla transformována či restrukturalizována již do konce roku 1996. V dalších letech se pak restrukturalizace rozšířily po celé Číně. Malé podniky se prodávaly, byly přebírány či privatizovány. S velkými podniky se zacházelo opatrněji – státní rada například vybrala 580 klíčových podniků, o které zvlášť pečovala a chránila je před bankrotem.

Spolu s restrukturalizací státního sektoru a s rozvojem soukromého sektoru se postupně měnilo i **rozložení pracovní síly ve státní a soukromé sféře**. Počet zaměstnanců ve státem vlastněných jednotkách klesl ze 112 milionů v roce 1995 na 71,6 milionu v roce 2002 (o 36 %) a v kolektivně vlastněných městských jednotkách z 32 milionů na 11,2 milionu (o 65 %). Naopak počet zaměstnanců v soukromých podnicích (včetně různých typů akciových společností a podniků ve společném

vlastnictví) se za stejné období více než ztrojnásobil – z 13 milionů v roce 1995 na 42 milionů v roce 2002 (Zeng, 2005, str.14).

Jak vidíme z *Grafu č. 2*, podíl státních podniků na celkovém čínském průmyslovém výstupu během reformního období značně klesl – ze 75 % v roce 1980 na 25 % v roce 2002. Přesto však „státní podniky, stále zaměstnávající přes 53 miliónů lidí a vytvářející přibližně 60 % státních příjmů v roce 2001, hrají nadále důležitou roli v čínské ekonomice a jejich restrukturalizace či transformace by mohla být označena jako nejnáročnější úkol v průmyslovém resortu, kterému jakákoliv vláda na světě v současné době čelí“ (Zeng, 2005, str. 22).

Graf č. 2: Podíl různých typů podniků na průmyslovém výstupu v ČLR (v %)



Zdroj: China Industry Economy Statistical Yearbook, 2001; převzato z The McKinsey Quarterly (2004), str. 40

I na začátku 21. století tak Čína pokračuje v restrukturalizaci státních podniků a v povzbuzování soukromého sektoru (zvláště malých a středních podniků). Státní podniky jsou ale nadále kritizovány za provázanost nejvyšších manažerů s vládou či se stranou. Vládě se doporučuje, aby ve státním vlastnictví ponechala jen strategické sektory jako obranu, vzdušný prostor, letectví, elektřinu, plyn apod.⁶ Dále aby urychlila reformy na finančních trzích (rozvoj akciových trhů a bankovníctví). Navíc je potřeba zlepšit daňový systém a ulehčit státním podnikům od povinnosti poskytovat pro své

⁶ Významný krok podnikl čínský premiér Wen Jiabao v srpnu 2005, kdy nechal přeměnit státní podíly ve firmách kótovaných na šanghajske a šenženské burze na veřejně obchodovatelné akcie v hodnotě rekordních 270 miliard dolarů. Tím zřejmě spustil největší privatizaci v historii. Stranou privatizace zůstane pouze 500 strategických společností (obrana, komunikace, tisk peněz). Více viz Ekonom (41/2005).

zaměstnance a jejich rodiny různé sociální služby (bydlení, penzi, zdravotní péči, základní vzdělání aj.) vytvořením fungujícího systému sociálního zabezpečení a záchytné sociální sítě.

2. Vznik trhu práce

2.1. Od garance doživotního zaměstnání k hromadnému propouštění

V předreformním období plán v Číně mimo jiné přiřazoval podnikům nové zaměstnance z řad čerstvých absolventů škol. Ti potom obvykle zůstávali na stejném místě celý život. Pracovní jednotka musela své zaměstnance všestranně sociálně zabezpečit – poskytovat bezplatnou zdravotní péči, po odchodu do důchodu vyplácet penze, atd. Navíc neexistovalo propouštění (pouze v případě spáchání trestného činu). Tak byla každému zaměstnanci zaručena tzv. „**železná miska rýže**“ v podobě **jistoty doživotního zaměstnání a sociální péče**. V těchto podmínkách se nedá hovořit o trhu práce, neboť zde zcela chyběl volný pohyb pracovní síly a ohodnocení práce podle schopností a výkonu zaměstnance.

Spolu s přeměnou státních podniků na samostatné jednotky a se vznikem soukromého sektoru bylo potřeba také reformovat (či spíše vytvořit) trh práce. První krok v tomto směru byl učiněn roku 1980. Obyvatelé měst, kteří byli bez práce, si od té doby mohli sami hledat zaměstnání ve státním, kolektivním nebo nově vznikajícím soukromém sektoru a podnikům byla dána větší autonomie při přijímání zaměstnanců.

Rovné odměňování bez ohledu na úsilí a výkon zaměstnanců vedlo k pasivitě a nízké produktivitě. Proto byla postupně také zvyšována flexibilita mezd. Od roku 1978 mohly podniky vyplácet bonusy (do určitého stropu) a úkolovou (kusovou) mzdu. Více volnosti při odměňování zaměstnanců získali díky přijetí Zákona práce v roce 1994. Podíl odměn na celkové mzdě tak vzrostl z 2 % výplatní pásky v roce 1978 na přibližně 16 % v roce 1997 (Brooks, Tao, 2003).

Smluvní systém byl na trhu práce zaveden v polovině 80. let. Tímto krokem byl učiněn výrazný posun od systému doživotního zaměstnání, který značně pokřivil podněty strany poptávky (zaměstnavatelů) i nabídky (zaměstnanců) na trhu práce, směrem k více tržnímu, volnějším systému. Uzavírání smluvních pracovních poměrů probíhalo zpočátku pozvolna, po roce 1994 již masově. V roce 1997 byla třetina všech zaměstnanců ve městech zaměstnána na smlouvu (Brooks a Tao, 2003).

2.1.1. Přeměna „skryté nezaměstnanosti“ na „pracovní rezervy“

Nevyhnutelným aspektem trhu práce je nezaměstnanost. V době před rokem 1978, kdy byla pracovní síla namísto tržními silami alokována státem, byla nezaměstnanost v Číně v podstatě neznámým fenoménem. Existovala pouze ve formě dočasné nezaměstnanosti převážně mladých absolventů, kteří čekali, až budou vládou přiřazeni ke své pracovní jednotce. Tento alokační systém zajišťoval lidem doživotní zaměstnání a sociální zabezpečení. Zaměstnanci nemohli být podnikem propouštěni (pouze pokud spáchali trestný čin), a vzhledem k velmi omezené možnosti stěhování a hledání nového pracovního místa ani sami z podniků neodcházel. **V důsledku politiky „plné zaměstnanosti“ tak vznikla vysoká skrytá nezaměstnanost.**⁷

V roce 1994 provedla Světová banka průzkum, ve kterém dotazovala manažery 142 státních podniků - většina dotazovaných si byla vědoma, že se v jejich podnicích vyskytuje značný počet nadbytečných pracovníků. Více pracovníků, než bylo potřeba, zaměstnávalo podle tohoto průzkumu 84,6 % státních podniků. V jedné třetině z nich bylo z celkového počtu zaměstnanců nadbytečných více než 20 % a v 17 % podniků pracovalo dokonce více než 30 % nadbytečných zaměstnanců (World Bank, 2006).

Od konce 80. let byl spuštěn program nazvaný s typickou čínskou poetičností „optimalizace alokace pracovní síly“, v rámci něhož měly být podniky zbaveny některých méně kvalifikovaných nadbytečných zaměstnanců. Navíc probíhaly restrukturalizace podniků, které vedly i k administrativnímu uzavírání či k bankrotům. Dalo by tedy očekávat, že se během těchto reforem skrytá nezaměstnanost projeví v nárůstu „otevřené“ nezaměstnanosti. Při pohledu do *Tabulky č. 1* ale zjistíme, že se tak nestalo. Oficiální míra nezaměstnanosti naopak na začátku reformního období klesla a poté se držela na velmi nízké úrovni – nepřekročila hranici 3 % ani v polovině 90. let, kdy počet bankrotů a uzavřených podniků rapidně narostl.⁸

Gu vysvětluje, proč tomu tak bylo (přeloženo z anglického originálu – Gu, 2003, str. 2): „*Ačkoliv reformy trhu práce byly součástí reformní agendy již od samého počátku reformní éry, skutečné změny směrem k institucionalizaci nezaměstnanosti – zvláště odebírání „železné misky rýže“ – probíhaly mnohem pomalejším tempem než ostatní aspekty čínské ekonomické reformy od roku 1978 do roku 1992.*“

⁷ Vysoká skrytá nezaměstnanost je typickým rysem všech socialistických ekonomik. Důkazem je vysoká míra nezaměstnanosti v prvních letech transformace ekonomik střední a východní Evropy a Ruska.

⁸ Je však třeba podotknout, že skutečná míra nezaměstnanosti v Číně je z našeho hlediska vždy vyšší než míra udávaná Čínským statistickým úřadem. To je způsobeno rozdíly ve statistickém měření nezaměstnanosti v Číně a v západním světě (více viz Imamura, 2003, str. 45-46).

Tabulka č. 1: Nezaměstnanost v čínských městech

Rok	Zaměstnanost (miliony lidí)	Nezaměstnanost (miliony lidí)	Míra nezaměstnanosti (%)
1979	99,99	5,68	5,37
1980	105,25	5,42	4,90
1981	110,53	4,40	3,83
1982	114,28	3,79	3,21
1983	117,46	2,71	2,26
1984	122,29	2,36	1,89
1985	128,08	2,39	1,83
1986	132,93	2,64	1,95
1987	137,83	2,77	1,97
1988	142,67	2,96	2,03
1989	143,90	3,78	2,56
1990	166,16	3,83	2,25
1991	169,77	3,52	2,03
1992	172,41	3,64	2,07
1993	175,89	4,20	2,33
1994	184,13	4,76	2,52
1995	190,93	5,20	2,65
1996	198,15	5,53	2,72
1997	202,07	5,70	2,74
1998	206,78	5,71	2,69
1999	210,14	5,75	2,66

Zdroj: China Labour Statistical Yearbook, 1998, str. 8-9; 1999, str. 7-8; 2000, str. 7-8.;
převzato z Gu, 2003, str. 3

Jak je ale možné, že se míra nezaměstnanosti udržela poměrně nízká i od roku 1993, kdy odstartovala vrcholná fáze reformy podniků? Jedním důvodem je obrovský růst ekonomiky způsobující vysokou poptávku po pracovních silách. Druhým důvodem je fakt, že oficiální míra nezaměstnanosti neodrážela skutečný počet nezaměstnaných. **Propouštění zaměstnanci nebyli hned vedeni jako nezaměstnaní, ale pouze jako „pracovníci čekající na zaměstnání“ nebo také „pracovní rezervy“** (tyto pojmy pramení z typicky čínské nechuti nazývat nepříjemné věci pravými jmény). V anglicky psané literatuře se používá termín „*laid-off workers*“⁹ nebo z čínského označení „*xiagang workers*“. Všechny tyto termíny označují zaměstnance, kteří sice ztratili práci, ale jejich zaměstnanecký poměr k podniku a s ním spojené výhody byly stále zachovány. Tito lidé se neregistrovali na úřadu práce, a proto se nedostali ani do oficiálních statistik nezaměstnanosti. Tak vznikla v Číně specifická forma neoficiální nezaměstnanosti. (V tomto textu budu používat především označení „pracovní rezervy“ či „rezervní zaměstnanci“.)

⁹ Tento termín je v tržních ekonomikách používán pro zaměstnance, kteří kvůli finančním nesázím zaměstnavatele (obvykle v období recese) přišli dočasně o práci, ale budou znovu najati, až se situace zaměstnavatele zlepší.

Odlišnost rezervních zaměstnanců a nezaměstnaných spočívala v odlišném chápání důvodu jejich nezaměstnanosti. Ti první byli bez práce nikoliv z vlastní neschopnosti, ale ztratili ji kvůli přechodu plánované ekonomiky na tržní. Z tohoto pohledu za svoji nezaměstnanost nebyli zodpovědní a z toho plynulo také velkorysejší zacházení s nimi. Pokud zaměstnanec přišel o práci a byl zařazen do pracovních rezerv, zachoval si po celé tři následující roky pracovní poměr k podniku a pobíral nadále základní plat, který byl z části hrazen vládou a z části podnikem. Jestliže si zaměstnanec po třech letech nenašel novou práci, stal se nezaměstnaným – jeho pracovní poměr byl ukončen a další dva roky mu mohla vláda vyplácet podporu v nezaměstnanosti. Po těchto pěti letech již vláda vyplácela pouze finanční podporu, která postiženého udržela nad hranicí chudoby (sociální pomoc). Přestože toto uspořádání dosti zatěžovalo vládní výdaje, Li a Zax (2003) považují zavedení tohoto třístupňového systému za úspěch, neboť konečně umožnilo podnikům zbavit se přebytečných zaměstnanců.

2.1.2. Množství a struktura pracovních rezerv

Propouštění ve formě přesouvání zaměstnanců do pracovních rezerv začalo v Číně ve velkém měřítku v roce 1993. Nejvíce zaměstnanců bylo takto propouštěno ke konci 90. let, kdy reformy státních podniků nabraly na tempu. Pro lepší představu například Brooks a Tao (2003) uvádí, že pouze **mezi lety 1998 až 2002 přišlo o práci 25 milionů zaměstnanců státních a kolektivně vlastněných podniků**. Z pohledu do *Tabulky č. 2* je patrné, že pokud k oficiálně nezaměstnaným připočteme i tyto oficiálně stále zaměstnané pracovníky, získáme mnohem vyšší míru nezaměstnanosti. Pro zajímavost jsem zde uvedla dva odlišné odhady míry nezaměstnanosti v 90. letech – v levé části tabulky vidíme výpočet Edwarda Gua z National University of Singapore (2003) a znatelně vyšší čísla ve sloupci zcela napravo jsou odhady převzaté od ekonoma Světové banky Douglese Zenga (2005). Podle Zenga se míra nezaměstnanosti v letech 1993 až 1997 držela přibližně mezi sedmi až devíti procenty, od roku 1998 (minimálně do roku 2002) se však pohybuje nad 10% hranicí.

Neboť ČLR je obrovská země plná různorodostí a rozmanitostí, nemusí průměrná data vždy poskytovat spolehlivý obraz situace v zemi. Proto je vždy potřeba také porovnat jednotlivé regiony, sektory či podniky. Co se týče počtu zaměstnanců v pracovních rezervách napříč různými sektory, nejvíce jich bylo zaznamenáno v těžebním, v textilním průmyslu, ve vlakové dopravě a v některých odvětvích

zpracovatelského průmyslu. V polovině 90. let byl tento způsob propouštění součástí restrukturalizace podniků, která byla podporována centrální vládou. Vláda dokonce stanovila přibližné počty zaměstnanců, které je potřeba z některých odvětví propustit – 1 milion z těžebního průmyslu, 1,2 milionu z textilního, 0,6 milionu ze stavby lodí, 0,7 milionu ze železářského a ocelářského a 2 miliony ze strojírenského průmyslu (Gu, 2003).

Tabulka č. 2: Nezaměstnanost včetně pracovních rezerv

Rok	Počet nezaměstnaných (v milionech)	Oficiální míra nezaměstnanosti (v %)	Množství pracovních rezerv (v milionech)	Revidovaná míra nezaměstnanosti (v %)**	Odhadovaná míra nezaměstnanosti (v %)
1993	4,20	2,33	3,00*	3,99	7,1
1994	4,76	2,52	4,00*	4,64	8,6
1995	5,20	2,65	5,64	5,52	7,7
1996	5,53	2,72	8,15	6,73	7,3
1997	5,70	2,74	12,74	8,86	9,2
1998	5,71	2,69	8,77	6,81	10,8
1999	5,75	2,66	9,37	6,99	12,5
2000	-	-	-	-	11,5

Zdroj: China Labour Statistical Yearbook 1996, str. 91, 409; 1997, str. 89, 406; 1998, str. 8, 431; 1999, str. 83, 441-442; 2000, str. 3, 409-410; převzato z Gu, 2003, str. 4; odhady v pravém sloupci převzaty ze Zeng, 2005, str. 4.

Poznámky: * Pro počet zaměstnanců v pracovních rezervách v letech 1993 a 1994 nejsou k dispozici žádné oficiální statistiky, tato dvě čísla jsou hrubým odhadem. ** Čísla v tomto sloupci zahrnují zaměstnance v pracovních rezervách.

Drtivá většina zaměstnanců v pracovních rezervách pocházela ze státních podniků a úřadů. V roce 1998 tímto způsobem odešlo 50 % zaměstnanců ústřední vlády a počet ministerstev byl snížen ze 40 na 29 (Li a Xu, 2003). V roce 1999 čítaly pracovní rezervy 6,53 milionu zaměstnanců státního sektoru, 2,59 milionu zaměstnanců kolektivně vlastněných podniků a pouze 0,26 milionu zaměstnanců soukromých podniků (Gu, 2003). Není překvapující, že nejvíce zaměstnanců odcházelo ze ztrátových státních podniků, kterých během 90. let rychle přibývalo a stejně tak rychle vzrůstal i objem jejich ztrát. V roce 1998 již bylo 47,4 % státních podniků ve ztrátě čítající dohromady přes 85 miliard juanů.

Propouštělo se po celé zemi, ale některé regiony utrpěly více než ostatní. Nejvíce „pracovníků čekajících na zaměstnání“ bylo zaznamenáno v severovýchodní části země. V provinciích Liao-ning, Chej-lung-ťiang, Ťi-lin, Chu-nan a Šan-si spadalo v roce 1998 do pracovních rezerv okolo 10 % všech zaměstnaných. V této oblasti je soustředěn hlavně těžký a zbrojní průmysl a růst HDP byl v této oblasti po většinu 90. let pod celonárodním průměrem. Naopak jižní pobřežní část Číny, která ekonomicky vzkvétala a její soukromý sektor se lépe rozvíjel, tak masivní vlnou propouštění neutrpěla.

Pokud budeme zkoumat pracovní rezervy podle věku, vzdělání a kvalifikace zaměstnanců, zjistíme, že se skládají nejčastěji ze starších, méně vzdělaných lidí s nízkou kvalifikací. V roce 1998 bylo 66,71 % rezervních zaměstnanců starších 35 let a necelá čtvrtina starší 46 let, pouze 42,99 % dosáhlo středoškolského a vyššího vzdělání, většina tedy vystudovala jen základní školu nebo byla vyučena (Gu, 2003).

2.1.3. Pracovní rezervy jako přechod k instituci nezaměstnanosti

Proč se ale nemohli „skrytí“ nezaměstnaní stát jednoduše klasickými nezaměstnanými, jako tomu bylo ve většině postkomunistických zemích střední a východní Evropy a v Rusku, proč byli nejprve „pracovníky čekajícími na zaměstnání“? Odpověď na tuto otázku musíme hledat ve specifickém institucionálním kontextu čínské transformace. Nesmíme zapomenout, že v Číně neproběhla žádná revoluce, po které by den ze dne měl být nahrazen plán trhem. Reformy byly postupné a instituce doživotního zaměstnání byla velmi pevně zakořeněna.

Smluvní pracovní poměr byl ve státních podnicích zaveden roku 1986. Až do roku 1992 byl však uplatňován jen pro nově přijímané zaměstnance. V tomto období tak vedle sebe existovaly dva typy zaměstnanců – tzv. „fixní zaměstnanci“, kteří byli přijati před rokem 1986 a nově smluvní zaměstnanci. Propustit bylo možné jen zaměstnance se smluvním pracovním poměrem, pokud jejich smlouva vypršela. „Fixní zaměstnanci“ a zaměstnanci, kterým ještě nevypršela smlouva, mohli přijít o práci, ale nebylo možné je zbavit jejich pracovního poměru. Mohli být pouze zařazeni do pracovních rezerv.

V 90. letech se reformy pohnuly kupředu – v roce 1992 byl smluvní pracovní poměr rozšířen na všechny nové i stávající zaměstnance a manažeři státních podniků navíc získali jako součást své narůstající autonomie právo propouštět zaměstnance. O dva roky později bylo toto právo Ministerstvem práce zakotveno do právního řádu. Pokud se nyní podnik dostal do finančních potíží, mohl propustit část zaměstnanců. Ti měli právo na finanční kompenzaci.

Ačkoliv byly od roku 1992 nadbytečným pracovníkům dveře k formální nezaměstnanosti otevřeny dokořán, je zajímavé, že byl jimi ve skutečnosti jen málokdo nucen projít. V praxi 90. let se nezaměstnanými stávali stále jen ti smluvní zaměstnanci, jejichž pracovní smlouva vypršela a nebyla obnovena. Pokud se podnik chtěl zbavit původně „fixních zaměstnanců“, nadále nejčastěji volil propuštění formou zařazení zaměstnanců do pracovních rezerv.

Velký počet rezervních zaměstnanců a malý počet oficiálně nezaměstnaných byl způsoben pomalým tempem institucionalizace nezaměstnanosti. Na jedné straně stál stát, jenž se rozhodl změnit pravidla hry – přistoupil na vznik nezaměstnanosti, jako prostředku ke zvýšení produktivity práce. Na druhé straně stáli „fixní zaměstnanci“, kteří se řídili pravidly, na která si během předchozích desetiletí zvykli. Nadále plně důvěřovali státu, že se o ně postará - zajistí jim práci a sociální zabezpečení. Naopak nedůvěřiví byli k soukromému sektoru. Nezaměstnanosti a nejistoty práce v soukromém sektoru se lidé obávali, proto si rádi zachovávali zaměstnanecký poměr ke svým původním pracovním jednotkám.

Preference „pracovníků čekajících na zaměstnání“ popisuje Gu (2003, str. 9-11) – podle něj většina z nich preferovala být znovu zaměstnána ve státním sektoru, nikoliv v soukromém. V mnohých případech nebyli tito pracovníci ochotni přijmout dostupnou práci v nestátním sektoru, i když by tam získali vyšší plat, než jaký pobírali v pracovních jednotkách vlastněných státem. Při hledání práce navíc většina z nich spoléhala na stát – v roce 1997 celých 63,5 % zaměstnanců v pracovních rezervách očekávalo, že jim buďto stát najde nové místo nebo že budou znovu zaměstnáni svou původní pracovní jednotkou, pouze čtvrtina aktivně hledala novou práci a 11,5 % se pustilo do soukromého podnikání.

Třetí stranou ve hře – kromě státu a zaměstnanců – byli zaměstnavatelé. Pokud nás zajímá, proč zaměstnavatelé inklinovali spíše k přesouvání zaměstnanců do pracovních rezerv než ke klasickému propouštění, musíme si uvědomit, že mluvíme o podnicích, jež sice vlastní stát, ale řídí je manažeři se zájmy často odlišnými od těch státních. Tito manažeři byli prostředníky ve střetu zájmů mezi státem a zaměstnanci a zároveň se snažili maximalizovat svůj užitek. A tak se nakonec pracovní rezervy staly přechodným řešením, které víceméně vyhovovalo všem stranám.

2.1.4. „Skrytá zaměstnanost“ a vznik „neformálního sektoru“

Spolu se vznikem pracovních rezerv se začal vynořovat nový problém, tzv. „skrytá zaměstnanost“. Mnozí rezervní zaměstnanci totiž ve skutečnosti pracovali, ale svá „dočasná“ zaměstnání nenechávali na pracovních úřadech zaregistrovat. Zjevně

preferovali uchování statusu pracovní rezervy u svých původních pracovních jednotek, než aby se stali legálními zaměstnanci na svých nových místech (Gu, 2003).¹⁰

Není lehké zjistit, jakého počtu lidí se skrytá zaměstnanost v Číně týká, neboť z povahy věci neexistují žádné oficiální statistiky. Navíc je zřejmé, že lidé nemají tendenci přiznat, že pracují načerno. Přesto však proběhly dílčí výzkumy v různých čínských městech, na jejichž základě se odhaduje, že **prostřednictvím skryté zaměstnanosti si vydělávaly alespoň dvě třetiny rezervních zaměstnanců.**

Výzkum Šanghajskeho statistického úřadu v roce 1998 (Shanghai Urban Investigation Team, 1999; převzato z Gu, 2003) ukázal, že většina „skrytých zaměstnanců“ z řad pracovních rezerv v Šanghaji pracovala v oblasti služeb. Jejich práce většinou nevyžadovala žádnou zvláštní kvalifikaci a přinášela jim o 6,3 % nižší plat, než dostávali v minulém zaměstnání. Lidé tato místa nacházeli spíše prostřednictvím známých než pomocí oficiálních institucí zaměstnanosti. Charakter těchto pracovních pozic byl spíše dočasný a velmi nejistý – 55,5 % pracujících v nich nezůstalo déle než půl roku, 23,8 % v nich setrvalo od šesti měsíců do jednoho roku, 21,2 % od jednoho roku do dvou let a pouze 10,5 % déle než dva roky.

Namísto skryté nezaměstnanosti v předreformním období, trpí tedy nyní Čína skrytou zaměstnaností, která zřejmě připravuje státní pokladnu na daních o mnoho milionů juanů ročně. Toto uspořádání se těší oblibě mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, neboť je pro ně oboustranně výhodné. Zaměstnanci dostávají kromě platu finanční podporu pro rezervní pracovníky a navíc jsou stále kryti penzijním a zdravotním pojištěním poskytovaným svými původními pracovními jednotkami. Zaměstnavatelé rádi přijímají takové pracovníky, neboť bez smlouvy je mohou stejně snadno najmout jako propustit a navíc za ně nemusí platit sociální pojištění.

Pro všechny zaměstnance v pracovních rezervách, ať už si našli nějaké neoficiální zaměstnání nebo zůstali bez práce, je důležitým důvodem pro zachování tohoto statusu sociální jistota. V roce 1988 bylo dotazováno 812 rezervních zaměstnanců z dvaceti měst a 74 % z nich uvedlo jako hlavní důvod toho, proč nejsou ochotni odpoutat se od svých podniků, „*obavy o ztrátu penzijního a zdravotního pojištění*“ (Gu, 2003). Tento postoj pramení ze specifického charakteru čínského systému sociálního zabezpečení. V předreformní době se o veškeré sociální

¹⁰ Fenomén skryté zaměstnanosti není čínskou specialitou – často se vyskytuje ve státech s velkým podílem šedé ekonomiky. V rozvinutých zemích se objevuje hlavně u nelegálních imigrantů a za účelem vyhýbání se daním. Obecně se hovoří o skryté nebo neformální ekonomice.

zabezpečení svých pracovníků staraly samy podniky. Neexistovaly zde, jako v jiných komunistických zemích, žádné státní orgány, které by vybíraly a rozdělovaly sociální a zdravotní pojištění. A tak se stali zaměstnanci a jejich rodiny životně závislí na svých pracovních jednotkách. Tato závislost nemohla snadno zmizet ani v období reform, neboť vývoj potřebných institucí trval dlouho (ve skutečnosti ještě stále neskončil) a v soukromém sektoru neexistoval žádný systém sociálního zabezpečení až téměř do konce 90. let. Proto bylo pro zaměstnance z tohoto hlediska nejvýhodnější, pokud tedy nemohli nadále pracovat ve státním podniku, alespoň získat status pracovní rezervy.

Jak jsme se již dříve dozvěděli, většina členů pracovních rezerv byli starší, málo vzdělaní a nekvalifikovaní pracovníci – takoví, kteří pod starým systémem delší dobu pracovali a získali v něm určité nároky, o jejichž ztrátu se teď báli. Aby měli nadále jistotu sociálního zabezpečení, setrvali raději v pracovním poměru ke svým původním podnikům a zdráhali se přijímat práci v soukromém sektoru stejně tak jako zaregistrovat své „skryté zaměstnání“ jako novou práci.

Častěji než o skryté zaměstnanosti se hovoří o „**neformální zaměstnanosti**“ nebo o „**neformálním sektoru**“. Neformální zaměstnanci jsou lidé pracující bez stálé pracovní smlouvy a pracovní doby. Obvykle se jedná o nejisté a dočasné práce, při kterých nemůže vzniknout, nebo není žádoucí, aby vznikl, stabilní pracovní vztah. Proto také neformální zaměstnanci nejsou kryti žádným sociálním zabezpečením. Aktivita spadající do neformálního sektoru obvykle hraničí se zákonem nebo jejich právní ošetření úplně chybí.

V Číně se tento jev týká hlavně tří skupin lidí. V první řadě jsou to rezervní zaměstnanci a nezaměstnaní, kteří se z různých důvodů účastní skryté zaměstnanosti, ačkoliv jsou oficiálně bez práce a pobírají sociální dávky. Třetí početnou skupinu tvoří imigranti z venkova, kteří přišli do měst za prací, ale nezískali potřebnou registraci (*hukou*), a proto nemohou ve městě oficiálně pracovat. Tito lidé pracují například jako pouliční prodavači, uklízeči, hospodyně nebo ve veřejně prospěšných pracích. Jiní ve svých domácnostech, často za pomoci celé rodiny, vyrábějí nejrůznější řemeslné výrobky nebo poskytují různé služby (MLSS, 2002).

Neformální sektor zaznamenal v Číně od začátku reformu velký růst jak ve městech tak na venkově. Rozrostlá neformální zaměstnanost není pro ekonomiku žádoucí, neboť ji stát nemá pod kontrolou a nezískává z ní daně. Nicméně vznik neformálního sektoru měl za daných podmínek v Číně i jisté přínosy. Tento sektor zaměstnal mnoho lidí, kteří přišli během restrukturalizace ekonomiky o práci a ochránil

je tak před chudobou. Navíc se dá říci, že podpořil vznik soukromého sektoru – některé malé neformální podniky se po čase přeměnily na formální soukromé firmy. Ačkoliv takových úspěšných neformálních jednotek nebylo mnoho. Například v Šanghaji během let 1996-99 fungovalo asi 6 000 neformálních jednotek a 160 z nich se po čase stalo formálními podniky (Fudan University, staženo 2006).

2.2. Politika zaměstnanosti v reformním období

Významným negativním jevem spojeným s uvolňováním bariér na trhu práce se stala vysoká nezaměstnanost, ať už jde o lidi oficiálně nezaměstnané nebo „čekající na zaměstnání“. Čínská vláda se od počátku snažila s nezaměstnaností bojovat – především prostřednictvím pomoci rezervním zaměstnancům v hledání nové práce. Prvním významným krokem v politice zaměstnanosti po roce 1993 byla implementace tzv. „**Projektů opětovného zaměstnávání**“ („*Reemployment Project*“), který měl rezervním zaměstnancům i nezaměstnaným pomoci znovu najít zaměstnání. Tento projekt byl nejdříve zaveden v roce 1994 ve třiceti městech a následujícího roku byl nařízením Ministerstva práce rozšířen na všechna města v zemi.

Projekt byl zaměřen na tři hlavní oblasti: opětovné zaměstnávání rezervních zaměstnanců a nezaměstnaných, jejich rekvalifikaci a vytváření nových pracovních míst. Místní správní úřady podporovaly zaměstnávání rezervních zaměstnanců a nezaměstnaných finančně nebo například tím, že podnikům dovolily zaměstnat pracovní rezervy na zkušební dobu tří až šesti měsíců bez uzavření pracovní smlouvy. Další finanční subvenci od místních správních úřadů (nebo od svých původních pracovních jednotek) získali ti, kteří se rozhodli pro samostatné podnikání. Stát také podporoval podniky a jiné organizace (například odbory), které pořádaly nejrůznější rekvalifikační programy, a podniky, které díky svému rozšiřování vytvářely nová pracovní místa.

Inspirováno úspěchem tohoto pilotního projektu spustilo Ministerstvo práce a sociálního zabezpečení v následujících letech několik masových rekvalifikačních programů.¹¹ Stát touto aktivní politikou přímo zasahoval do trhu práce. Podobnou politiku uplatňoval již v počáteční fázi reformu, když čelil problému nezaměstnanosti mladých absolventů škol. Tehdy všechny subvence plynuly přímo ze státního rozpočtu, „*Reemployment Project*“ byl však dotován především z fondů pojištění

¹¹ Více viz Zeng, 2005, str. 29-31.

v nezaměstnanosti (viz Kapitola 3 – Pojištění v nezaměstnanosti). Tyto fondy vznikly v roce 1986 a postupně se v nich nahromadilo velké množství peněz – na konci roku 1996 fondy celkově disponovaly 8,6 miliardami juanů (Gu, 2003). Gu vysvětluje tuto akumulaci jako důsledek malého počtu oficiálně nezaměstnaných na straně jedné a poměrně přísných podmínek pro pobírání dávek v nezaměstnanosti na straně druhé.

Fondy pojištění proti nezaměstnanosti byly spravovány na úrovni místní správy, což vysvětluje poměrně nezávislou roli úřadů místní správy v tomto projektu. Ministerstvo práce ve skutečnosti pouze formulovalo základní rámec politiky, ale konkrétní realizace byla ponechána na samosprávních jednotkách. Největší úspěch při tom zaznamenalo město Šanghaj, a proto měla jeho příklad od roku 1998 následovat celá země.

2.2.1. Šanghajský koncept a jeho rozšíření po celé zemi

V Šanghaji bylo kdysi soustředěno mnoho státních podniků a po dramatické restrukturalizaci průmyslu během 90. let zůstalo mnoho lidí bez práce – mezi lety 1992 a 1996 bylo přesunuto do pracovních rezerv 1,09 miliónu zaměstnanců. Nicméně do konce roku 1996 si 81,65 % z nich již našlo novou práci (Gu, 2003). Hovoří se o „šanghajském zázraku“ a úspěch se přičítá originálnímu konceptu městské správy. Ten spočíval v **založení tzv. „Center na podporu opětovného zaměstnávání“** (anglicky „*Reemployment Service Centers*“, dále jen Centra), která vystupovala jako pověřenec podniků a starala se namísto nich o jejich bývalé zaměstnance.

První dvě Centra byla založena v červenci 1996, jedno pro textilní a druhé pro elektronický průmysl. Později vznikla další centra pro pracovníky chemického, hutnického a strojírenského průmyslu. Podniky se nejprve přihlásily k odpovídajícímu Centru podle odvětví, do kterého spadaly. Pokud byla přihláška schválena, podepsaly spolu obě strany dohodu o pověřeneckém vztahu. Rezervní zaměstnanci, kteří s tímto vztahem souhlasili, ukončili svůj pracovní poměr k podniku a místo toho podepsali novou smlouvu zároveň s podnikem a s Centrem.

Centra na podporu opětovného zaměstnávání se potom stala pověřencem podniků a zároveň sloužila bývalým propuštěným zaměstnancům podobně jako úřady práce nezaměstnaným. Vyplácela svým „svěřencům“ finanční podporu, pomáhala jim při hledání práce a organizovala různé rekvalifikační kurzy. Pracovník mohl služeb Center využívat tři roky, pokud si ani po této době nenašel práci, stal se nezaměstnaným.

Úspěch tohoto konceptu se v Šanghaji dostavil ve velmi krátké době. První dvě Centra pro textilní a elektronický průmysl se v roce 1996 starala dohromady o téměř 116 tisíc bývalých zaměstnanců 245 podniků (Gu, 2003). Většina z nich si později našla novou práci v jiném odvětví nebo ve svém původním podniku, který prošel restrukturalizací, někteří začali soukromě podnikat nebo nastoupili na veřejně prospěšné práce sjednané centrem. Malá část odešla do předčasného důchodu.

Úspěch místního konceptu vedl k tomu, že v červnu 1998 Ústřední výbor KS Číny a Státní rada společně zveřejnily novou politiku týkající se sociálního zabezpečení rezervních pracovníků a napomáhání jim při hledání zaměstnání.¹² Daný rámeček politiky o dva měsíce později společně upřesnila tři ministerstva (práce a sociálního zabezpečení, financí a školství) spolu se Státní ekonomickou a obchodní komisí, Státním statistickým úřadem a Všečínskou federací obchodních odborů.

Nová politika určila podnikům povinnost zakládat Centra na podporu opětovného zaměstnávání pro své rezervní zaměstnance a zaměstnancům povinnost do těchto center vstupovat. Centra stejně jako v Šanghaji hrají roli pověřence podniku a zaměstnanec v nich může zůstat dva až tři roky podle rozhodnutí místních úřadů. Pokud si za tuto dobu není schopen najít práci nebo dvakrát odmítne nabídku zprostředkovanou centrem, stává se nezaměstnaným a získává nárok na dávky v nezaměstnanosti. Cílem Center má být pomoci alespoň polovině rezervních zaměstnanců najít práci během jednoho roku.

Centra měla být původně financována z jedné třetiny státem, z druhé podniky a ze zbývající třetiny sociálními fondy (např. fondem pojištění v nezaměstnanosti). V nejvíce postižených oblastech by místním správám finančně pomohla ústřední vláda. Nakonec většina břemene připadla na stát. V roce 1998 přispěl stát na chod Center z 52,16 %, podniky z 30,15 % a sociální fondy ze 17,69 % (China Labour Statistical Yearbook, 1999; převzato z Gu, 2003).

2.2.2. Fungování Center na podporu opětovného zaměstnávání

Při snaze okopírovat „šanghajský zázrak“ v jiných čínských městech se ukázalo, že nejen správně zvolená politika má vliv na úspěšný výsledek. Záleží také na daných podmínkách. V Šanghaji, která byla jedním z motorů čínského růstu, ve které vzkvétal

¹² Společný postup Komunistické strany a vlády byl v této době ojedinělý, neboť v tehdejší fázi reformem se kladl důraz na oddělení Strany a vlády. Společně určovaly politiku země, jen pokud se jednalo o velmi závažná témata.

soukromý sektor a státní sektor procházel úspěšnou restrukturalizací, bylo poměrně snadné nalézt nové místo. Ale jiné oblasti, které se nerozvíjely tak dynamicky, trpěly velkým přebytkem nabídky pracovní síly nad poptávkou. Lidé se v těchto oblastech báli nejistoty a nechtělo se jim ukončit pracovní poměr ke svým původním podnikům a vstoupit pod patronát Centra. Někteří bývalí zaměstnanci dokonce zažalovali podniky za to, že nedodrželi původní smlouvu, která jim zaručovala neomezenou dobu zaměstnání (Gu, 2003).

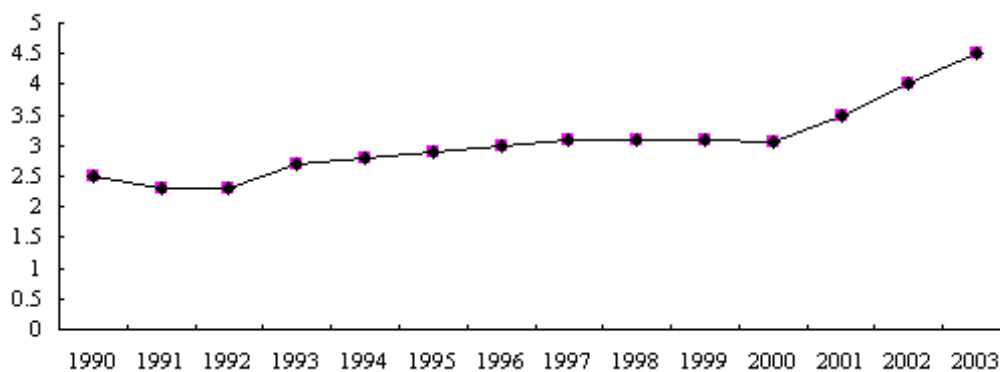
Nařízení ústřední vlády ale bylo nekompromisní a lidé byli nuceni do Center vstupovat, jinak neměli nárok na žádnou finanční pomoc. Z Center se tak stala jakási přestupní stanice k nezaměstnanosti (na druhé straně samozřejmě také k nové práci). Základní překážka na cestě k úplné institucionalizaci nezaměstnanosti v Číně tím však zcela odstraněna nebyla. Touto překážkou byla svázanost zaměstnanců a podniků. **Stále nebyla vyřešena otázka, jak definitivně odpoutat rezervní zaměstnance od původních podniků, jak ukončit jejich pracovní poměr.** Týkalo se to jednak pracovníků, kteří se podíleli na skryté zaměstnanosti, ale také pracovníků, kteří si našli legální novou práci, ale zároveň ještě neukončili pracovní poměr s původním podnikem. Získávali tak mzdu od nového zaměstnavatele a sociální zabezpečení (včetně bezplatné zdravotní péče a penzijního pojištění) od původního zaměstnavatele.

Edward Gu jmenuje dva důvody, které k takovému počínání vedly (z anglického originálu Gu, 2003, str.16): „*Na jedné straně se většina rezervních zaměstnanců pevně bránila ukončení svých pracovních poměrů, na druhé straně mnozí zaměstnavatelé využili mezer v zákonech a neuzavírali s novými zaměstnanci pracovní smlouvy a/nebo jim neposkytovali sociální pojištění.*“ Jako mezeru v zákoně tak můžeme chápat například výše zmíněné právo zaměstnavatelů nepodepisovat s přijatými původně rezervními zaměstnanci smlouvu po zkušební období tří až šesti měsíců. Uzákonění tohoto práva mělo usnadnit zaměstnávání rezervních zaměstnanců a urychlit tak ukončení jejich poměru s původním podnikem, ale ve skutečnosti mělo opačný efekt.

Přestože Centra nepomohla podnikům zbavit se finanční zátěže, pomohla alespoň části svých „svěřenců“ v hledání práce. **Uvádí se, že 50 až 60 % rezervních zaměstnanců zaregistrovaných v Centrech získalo novou práci.** Státní rada dokonce uvádí, že z 24 milionů rezervních zaměstnanců, kteří se zaregistrovali v Centrech mezi lety 1998 a 2003, 19 milionů našlo novou práci, což by odpovídalo téměř 80% úspěšnosti (State Council, 2004b).

Již od začátku měl být tento systém s „přestupní stanicí“ mezi pracovními rezervami a oficiální nezaměstnaností pouze dočasný a postupně od něho mělo být upuštěno. Počet pracovníků v opatrovnictví Center dosáhl vrcholu 9,5 milionu na konci roku 1999 a poté plynule klesal na 6,4 milionu na konci roku 2002 s tím, jak pracovníci nacházeli práci, stávali se oficiálně nezaměstnanými nebo vystoupili z pracovní síly (Brooks, Tao, 2003). Od ledna 2001 nebyla otvírána žádná nová Centra a od roku 2004 se všechna Centra postupně zavírají (Zeng, 2005). Nově propuštění zaměstnanci se nyní rovnou stávají oficiálně nezaměstnanými a pokud na ni mají nárok, pobírají podporu v nezaměstnanosti. Prudký nárůst oficiální nezaměstnanosti po roce 2000 je patrný z Grafu č. 3.

Graf č. 3: Oficiální míra nezaměstnanosti ve městech, 1990-2003, (v %)



Zdroj: State Council 2004a

2.3. Výsledky reforem na trhu práce

Během více než dvou desítek předešlých let byl v Číně alokační mechanismus zaměstnanosti vystřídán mechanismem tržním. To s sebou přineslo mnoho změn:

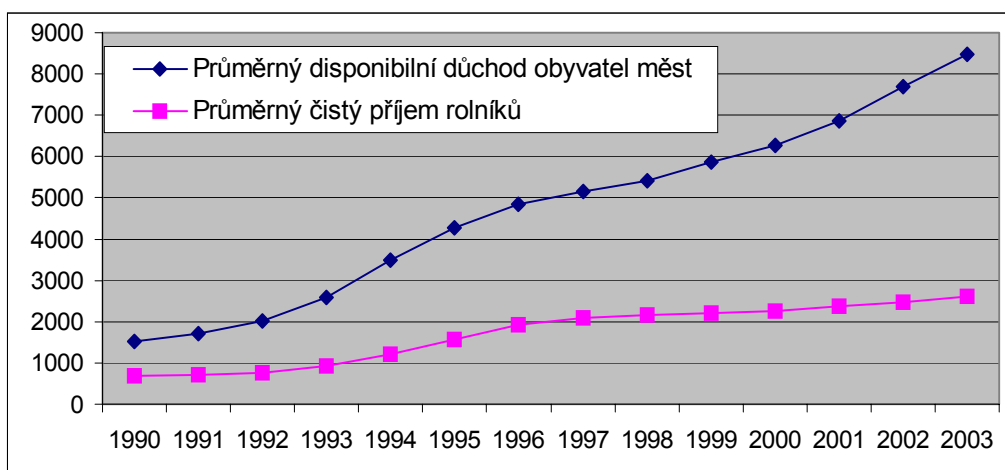
- zmírnění bariér na trhu práce,
- migrace venkovského obyvatelstva do měst,
- vznik nezaměstnanosti,
- vznik rozsáhlého neformálního sektoru,
- přesun pracovní síly ze státního do soukromého a z primárního do terciálního sektoru a
- zvýšení produktivity práce.

Mnohé bariéry byly odstraněny, takže dnes můžeme hovořit o skutečném trhu práce. Významně byla zvýšena mobilita zaměstnanců mezi různými typy zaměstnání,

podniky a provinciemi, ačkoliv některá omezení ještě přetrvávají. Tím nejvýznamnějším je systém povinné registrace domácností (*hukou*).

V důsledku systému *hukou* se trh práce vyvíjel odděleně ve městech, zatímco venkov stál tak trochu stranou. Přesto postupně venkovské obyvatelstvo na trh práce ve městech proniklo. Legálně do malých měst, ilegálně i do větších. Velká a středně velká města se totiž stále obávají přílivu přistěhovalců, a proto udělují *hukou* jen v omezeném počtu případů. Touha venkovanů pracovat ve městech pramení z velkého rozdílu mezi příjmy ve městech a na venkově. **Příjmy ve městech během celého období reformem stouply mnohem strměji než na venkově.** (Oficiálně uváděné průměrné příjmy znázorňuje Graf č. 4, skutečný příjem rolníků je však v současnosti údajně až desetkrát nižší.) Do měst často přicházeli za prací synové či otcové venkovských rodin, kteří pak posílali velkou část své mzdy domů. Druhým důvodem, který láká venkovany do měst, je štědrý systém sociálního zabezpečení, kterému se ten venkovský nemůže vyrovnat (více viz Kapitola 3). Stinnou stránkou ilegální migrace a práce ve městech je pro venkovany ztráta nároku na přidělenou půdu. Pokud venkovské rodiny ve městech neuspějí, nemají se již kam vrátit. Mobilita pracovní síly je stále také omezena mezi městy a provinciemi – zvláště pro méně kvalifikované pracovníky je velmi obtížné získat *hukou* v jiném městě či provincii.

Graf č. 4: Průměrný příjem obyvatel měst a venkova (v juanech ročně)

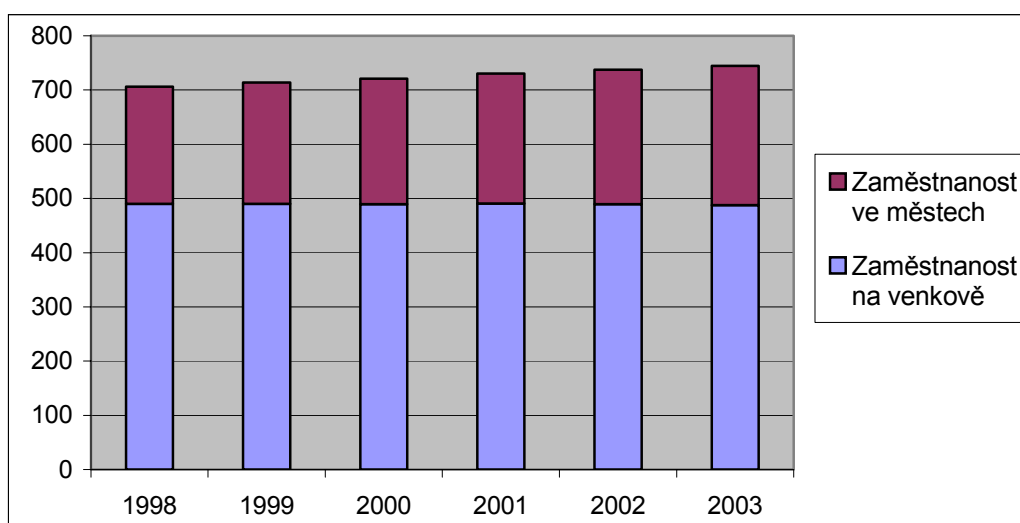


Zdroj: State Council, 2004a

S postupnou restrukturalizací ekonomiky a uvolňováním trhu práce se zvyšovala **nezaměstnanost**. Nejprve hlavně ve formě pracovních rezerv, později začala růst i oficiální nezaměstnanost. Podniky se mohly zbavit přebytečných zaměstnanců a jeden z neduhů plánované ekonomiky – skrytá nezaměstnanost – byl do velké míry

odstraněn. Ekonomické reformy nebyly jediným faktorem způsobujícím nárůst nezaměstnanosti. Počet lidí hledajících ve městech práci po celé reformní období stoupal a vznikl tak velký přebytek nabídky práce nad její poptávkou, který dodnes nezmizel. Ačkoliv zaměstnanost ve městech rostla, města nestačila nadměrnou nabídku pohlcovat. Z *Grafu č. 5* je patrné, že na přelomu tisíciletí celková pracovní síla v Číně rostla právě díky zvýšení zaměstnanosti ve městech. Zaměstnanost na venkově mezi lety 1998 a 2003 mírně poklesla.

Graf č. 5: Zaměstnanost ve městech a na venkově (v milionech osob)



Zdroj: State Council, 2004a

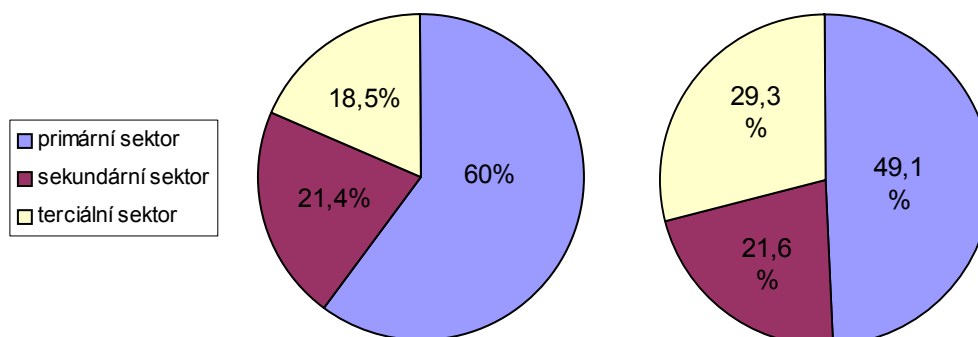
Kromě přesunu pracovní síly z venkova do měst, dochází k dalším dvěma pohybům. Za prvé **stoupá poměr zaměstnanců soukromého ku státnímu sektoru**. Tento trend je logickým důsledkem „optimalizace alokace pracovní síly“ ve státních podnicích a rozvoje soukromých společností. Za druhé, **pracovní síla se přesouvá na úkor sektoru primárního do sektoru terciálního** (viz *Graf č. 6*). Tento posun zapříčinila restrukturalizace ekonomiky v podobě omezování těžkého průmyslu a rozvoje služeb.

Díky zavedeným tržním principům (např. flexibilitě mezd) se v Číně zvýšila **produktivita práce**. Nicméně její úroveň zůstává v porovnání se západními ekonomikami i např. s Korejí či Malajsií velmi nízká.¹³ To je způsobeno hlavně zastaralými technologiemi a neefektivním managementem. Pokud má Čína dohnat

¹³ Srovnání produktivity práce v Číně s jinými zeměmi provedl například Zeng (2005, str. 9-13)

vyspělé světové ekonomiky, jak jí mnozí předpovídají, bude muset produktivitu práce výrazně zvýšit.

Graf č. 6: Zaměstnanost v primárním, sekundárním a terciálním sektoru v letech 1990 a 2003



Zdroj: State Council, 2004a

2.3.1. Nevyřešené problémy

Politika zaměstnanosti prošla v minulosti velkými změnami. Od původní alokace pracovní síly a garance doživotního zaměstnání přes dílčí reformy až k trhu práce a nezaměstnanosti. Čína tak učinila významný posun, přesto na čínském trhu práce zůstává hned několik problémů, kterým bude potřeba čelit. Hlavními nedostatky jsou: výrazný přebytek nabídky nad poptávkou, vysoká nezaměstnanost, nízká produktivita a rozsáhlá neformální ekonomika. Má-li se situace na trhu práce zlepšit, ekonomové se shodují (např. Brooks, Tao, 2003, či Zeng, 2005), že čínská vláda musí:

- povzbudit rozvoj soukromého sektoru, zvláště pak malých a středních podniků,
- podporovat rozvoj sektoru služeb,
- dále reformovat přetížené státní podniky,
- podporovat masové vzdělávání zaměstnanců a rekvalifikační programy pro nezaměstnané,
- zvyšovat flexibilitu pracovní síly a
- zavést celonárodní systém sociálního zabezpečení.

Cílem prvních dvou bodů je zvyšování počtu pracovních míst. Podpora malých a středních podniků, zvláště v sektoru služeb, se má stát účinným prostředkem v boji proti nezaměstnanosti a velkému přebytku nabídky práce. Právě tento sektor má pohltit zbývající rezervní zaměstnance a část nezaměstnaných. Reforma státních podniků musí pokračovat, neboť je v nich stále zaměstnáno mnoho nadbytečných pracovníků. Navíc

je potřeba postupně sladit podmínky pro státní a soukromé zaměstnavatele, aby byla mezi nimi zaručena spravedlivá konkurence. Státní podniky jsou totiž stále zatíženy vyšší mírou zdanění a také vysokou sazbou sociálního pojištění.

K úbytku nezaměstnanosti mají přispět také různé vzdělávací a rekvalifikační programy, které by zvýšily kvalitu čínské pracovní síly. Flexibilitu pracovní síly je možné zvýšit uvolňováním systému registrace domácností. Další překážkou k větší flexibilitě jsou špatně definovaná vlastnická práva na zemědělskou půdu. Rolníci ji nevlastní, ale mají ji přidělenou a pronajatou od státu. Pokud se rozhodnou pro jinou činnost než je hospodaření na přidělené půdě, o svá pole a pastviny přijdou. Toto uspořádání je nutí setrvávat u farmaření, i když podnikání v jiném směru by bylo efektivnější.

Pokud budou Číňané moci legálně bydlet, pracovat a využívat sociálního zabezpečení kdekoliv, povede to nejen k vyšší mobilitě pracovní síly, ale také k vyrovnávání regionálních nerovností a k omezení neformální ekonomiky. Pro efektivní trh práce je nezbytný dobře fungující systém sociálního zabezpečení, jednotný pro celou zemi. O reformách sociálního zabezpečení a jejich výsledcích pojednává následující kapitola.

3. Sociální zabezpečení

3.1. Potřeba nového systému

Sociální systém, který dokázal prostřednictvím podniků poskytovat péči obyvatelům měst „od hlavy až k patě“ a „od kolébky až do hrobu“, byl za socialismu opěvován jako velké vítězství. Po roce 1978 se ale hlasy volající po reformách ve jménu efektivity nevyhnuły ani kritice dosavadního systému sociálního zabezpečení. Bylo mu vyčítáno, že „podporuje závislost, ochablost a černé pasažérství“ (Wong, Flynn, 2001, str. 38). Ukázalo se, že bude potřeba vytvořit systém nový, který by lépe vyhovoval vznikajícím tržním podmínkám.

Na venkově původně poskytovaly sociální zabezpečení (včetně provozování škol a nemocnic) komuny. Po dekolktivizaci zemědělství a umožnění svobodnějšího hospodaření a podnikání rolnických rodin se celý systém sociální ochrany zhroutil. Dodnes nebyl systém ničím centrálně nahrazen. Sociální zabezpečení na venkově je záležitostí lokálních úřadů a soukromých iniciativ a v různých oblastech dosahuje různé úrovně. Větší pozornost byla věnována situaci ve městech. Sociální zabezpečení a benefity poskytované státními podniky vedly k tomu, že s nimi zaměstnanci byli „svázáni“. Jak jsme se dozvěděli v předchozí kapitole, zaměstnanci státních podniků pak často raději zůstávali bez práce, zařazení do pracovních rezerv, než aby šli pracovat do soukromého sektoru, který podobné sociální zázemí neposkytoval. Takové chování rozhodně nebylo v souladu s plány vůdců reform, jejichž cílem bylo uvolňování pracovního trhu. Se vznikajícím trhem práce také souvisí nejistota příjmu a tudíž potřeba ochrany příjmu prostřednictvím pojištění.

Dalším nepřehlédnutelným problémem byla **nákladnost systému**. Státní podniky poskytující tak širokou škálu služeb a benefitů těžko konkurovali soukromým i venkovským firmám, které takové výhody neposkytovaly. Tíha účtů za penze, zdravotní péči, bydlení apod. tlačila podniky do finančních těžkostí. Bylo potřeba ulehčit státním podnikům od tohoto břemene a převést funkci sociální péče o zaměstnance na jiné organizace. Navíc se objevila nová početná skupina obyvatel, o kterou se bylo nutno postarat – tou byli nezaměstnaní. Zjistili jsme v předchozí kapitole, že o propuštěné zaměstnance (pracovní rezervy) se stále do jisté míry staraly podniky – vyplácely jim část základní mzdy (druhou část platil stát), poskytovaly jim

nadále veškeré sociální služby a výhody, navíc později zřizovaly a částečně financovaly Centra pro podporu opětovného zaměstnávání. Tato péče o bývalé zaměstnance podniky samozřejmě také velmi zatěžovala.

Jako poslední problém, který umocňuje nutnost vytvoření nového systému sociální péče, lze jmenovat již zmíněné **stárnutí populace**. Politika jednoho dítěte sice zastavila hrozbu přelidnění Číny, ale v jejím důsledku se také bude postupně snižovat procento obyvatel v produktivním věku a zvyšovat procento obyvatel důchodového věku. Tradičně se o staré lidi staraly jejich děti či vnoučata. To však bude stále těžší s tím, jak jsou děti nuceny stěhovat se za prací daleko od svých rodičů a jak jediný manželský pár musí podporovat čtyři staré rodiče (HN, 19. 7. 2005).

3.2. Reforma systému sociální péče

3.2.1. Změny v sociální politice

Ačkoliv ještě není reformování sociálního zabezpečení zdaleka dokončeno, během implementace prvních reform se projevily významné posuny v charakteru sociální politiky. První viditelnou změnou, která je v souladu s hlavní myšlenkou přeměny celé čínské ekonomiky, je **snaha dosáhnout větší efektivity na úkor rovnosti**. Důležitý cíl socialismu, rovnost všech pracujících, se nyní dostává do pozadí. Lidem je umožněno obohacovat se na základě svého úsilí a schopností. Objevuje se nezaměstnanost a bankroty. Tržní principy se zavádějí v oblastech jako práce, bydlení, zdraví a do jisté míry i vzdělávání. Vznikají větší nerovnosti, ať už mezi bohatými a chudými lidmi či různě rozvinutými regiony. Sociální péče již nemá za úkol zajistit všem stejnou kvalitu života (už to ani není možné), ale potírat jen největší nerovnosti, tedy pomoci hlavně nejchudším obyvatelům a zajistit tak sociální stabilitu v zemi.

Druhým významným posunem je **snaha o tzv. „socializaci“ péče o blahobyt občanů** (anglicky „socializing“). Pod tímto termínem se rozumí odebrání sociálně ochranných funkcí podnikům a jejich navrácení společnosti („society“). Cílem je ulehčit státním podnikům od břemene komplexní péče o zaměstnance a převést část administrace a financování sociální péče, zdravotnictví, školství a bydlení na jiné subjekty. Jde o to, aby občané přestali být ve věci sociální péče zcela závislí na podnicích (tedy na státu) a aby se místo toho sociální péče aktivně účastnili – a to v oblasti poskytování a řízení, částečně i financování sociální péče, vzájemné sociální pomoci či jako dobrovolníci.

V kontextu všudypřítomné snahy o čím dál menší vměšování se státu do života lidí se vyvíjela i sociální politika. Odpovědnost za blahobyt občanů tak spíše než centrální vláda nesou místní správy, obce a společenské jednotky. Stát namísto nečinné závislosti podporuje samostatné úsilí jedinců. Stále častější jsou poplatky čili jistá spoluúčasť občanů. Objevuje se částečná či úplná „komodifikace“ sociálních služeb – např. státní podniky oceňují a na trhu prodávají služby, které dříve poskytovaly svým zaměstnancům zdarma. Navíc poskytovatelé nejrůznějších služeb mají méně spoléhat na státní dotace a více se snažit o vlastní příjmy.

Proměny sociální politiky v Číně po roce 1978 tedy směřují k zavádění tržních principů i na poli poskytování a financování sociálního zabezpečení, zdravotnictví, školství a bydlení. Výsledkem tohoto procesu je na jedné straně zvýšení rozsahu a množství služeb a zároveň zlepšení jejich kvality, na druhé straně však reformy vedou k znevýhodňování méně rozvinutých oblastí či méně produktivních podniků.

3.2.2. Opožděné zavádění reforem

V počátcích reformního období se dal systém sociální péče rozdělit na tři odlišné části. Rolníci byli po rozpadu komun kryti jen velmi chabým zabezpečením pocházejícím hlavně z dobrovolných příspěvků. Městská populace na druhou stranu požívala velmi štědrých výhod plynoucích ze zaměstnaneckého vztahu ke státním podnikům. Třetí částí systému pak byla podpora a služby zaměřené na specifické skupiny potřebných – postižené občany, lidi bez práce či bez rodiny. Všechny tři části byly velmi odlišné co se týče cílových skupin, objemu poskytované péče, financování, organizace a řízení. Ale přesto měly něco společného – všechny tři části bylo nutné od základů zreformovat.

Potíž byla v tom, že **reforma sociální politiky neustále zaostávala za strukturálními reformami ekonomiky**. Na venkově již nefungovaly komuny, ale dlouho nebyly jejich sociálně ochranné funkce ničím nahrazeny. Během 80. let se pouze obnovil systém péče o staré lidi bez domova a sirotky a byl spuštěn program půjček pro chudé rolnické rodiny na rozvoj jejich hospodářství či podnikání. Potřebné penzijní fondy byly zaváděny až v následujícím desetiletí.

Ve městech byla situace různá. Zatímco některá města již během 80. let experimentovala s různými penzijními reformami, zaváděla pojištění v nezaměstnanosti a začátkem 90 let zkoušela reformovat zdravotní pojištění, drtivá většina měst nepodnikala v tomto směru žádné kroky po dlouhá léta a až se zpožděním kopírovala

úspěšné reformy těch odvážnějších. Je pochopitelné, že experimentujícími oblastmi byly nejrychleji rostoucí a nejrozvinutější oblasti jako města Šanghaj, Peking či provincie ležící na deltě Perlové řeky Kuang-tung. Ty měly na rozvoj systému sociálního zabezpečení dostatek financí a navíc byly podle Wonga a Flynnna (2001) více otevřeny radám mezinárodních organizací jako je Světová banka, Mezinárodní organizace práce (ILO) a Světová zdravotnická organizace (WHO).

Zároveň v těchto oblastech také mnohem dříve vznikla potřeba nového systému, neboť se zde vůbec poprvé zaváděly tržní reformy – pracovní smlouvy ve státních podnicích, svoboda podniků při najímání a propouštění zaměstnanců apod. Proto se ke konci 80. let již objevovaly experimenty s různými penzijními plány a pojištěním v nezaměstnanosti. S přípravou skutečně radikální reformy sociálního pojištění se ale otálelo až do začátku 90. let, kdy se naplno spustila reforma státních podniků a došlo tak k masivním přesunům zaměstnanců do pracovních rezerv. Teprve na začátku 90. let byly v některých rozvinutých oblastech naplno spuštěny reformy penzijního pojištění, pojištění v nezaměstnanosti a začaly se zkoušet reformy v oblasti zdravotního pojištění. Ostatní oblasti zaváděly reformy ještě později.

Kategorizace systému sociálního zabezpečení

Proměňující se systém sociálního zabezpečení byl postupně kategorizován – v oficiálním dokumentu Státní rady (State Council, 2004b) najdeme nejnovější rozdělení na těchto pět částí: sociální pojištění, sociální pomoc, sociální služby, zvláštní péče a zabezpečení bydlení (viz *Tabulka č. 3*). V této kapitole si podrobněji rozebereme vývoj prvních tří částí systému. Zvláštní péči vynecháme, neboť se týká jen úzce specifikované a nepříliš početné skupiny obyvatel. Problematice bydlení včetně zajištění dostupnosti bydlení se budeme věnovat v následující kapitole.

Jádrem sociálního zabezpečení v Číně je sociální pojištění. Až téměř do konce 90. let spočívalo břemeno odpovědnosti a administrace sociálního pojištění na bedrech podniků, místo aby bylo zavčas převedeno na nějaké schéma společného sdílení. Problémům se nevyhnuly podniky ani samotní občané. Stávalo se, že během 90. let některé bankrotující podniky neměly prostředky ani na vyplácení mezd natož na penze, zdravotní péči a ostatní benefity. Aby bylo podnikům ulehčeno a občané dostávali pomoc včas, byly stanoveny tyto cíle reformy sociálního pojištění (Wong, Flynn, 2001):

- Moderní systém sociálního pojištění bude kompenzovat riziko nízkého příjmu v těchto sociálních situacích občanů: stáří, nemoc, úraz v zaměstnání, nezaměstnanost a mateřství.
- Financování systému musí být zajištěno z několika různých zdrojů. Zaměstnavatelé budou nadále nést většinu nákladů, ale zaměstnanci budou povinně přispívat.
- Zřídí se lokální fondy, do nichž budou vybírány a z nichž budou rozdělovány prostředky, aby bylo prostřednictvím *poolingu* zajištěno sdílení rizik.
- Systém by měl být časem sjednocen pod centrálním řízením.

V rámci těchto cílů měly být vytvořeny systémy důchodového pojištění, pojištění v nezaměstnanosti, zdravotního pojištění, pojištění pro případ pracovního úrazu a mateřského pojištění. Nyní si jednotlivé části sociálního pojištění a jejich reformy podrobněji probereme.

Tabulka č. 3: Přehled součástí systému sociálního zabezpečení ve městech a jejich funkcí

Součásti sociálního zabezpečení	Funkce
<u>Sociální pojištění</u> : důchodové pojištění, pojištění v nezaměstnanosti, zdravotní pojištění, pojištění pro případ pracovního úrazu a mateřské pojištění	Kompenzace nízkého příjmu ve stáří, v nemoci, při pracovním úrazu, v nezaměstnanosti a v mateřství
<u>Sociální pomoc</u>	Zajištění minimální životní úrovně pro obyvatele měst, pomoc městským tulákům a žebrákům, pomoc obětem přírodních katastrof, vzájemná sociální pomoc
<u>Sociální služby</u>	Péče o staré lidi, děti a postižené, kteří se nacházejí ve výjimečně tíživé situaci
<u>Zvláštní péče</u>	Péče určená pro veterány a rodinné příslušníky padlých vojáků a revolucionářů
<u>Zajištění bydlení</u>	Zajištění dostupnosti bydlení ve městech pro rodiny s nízkými příjmy

3.2.3. Důchodové pojištění

Začneme s reformou důchodového pojištění, na kterou byl také od počátku kladen největší důraz. Během 80. let měla zatím podobu experimentování s různými formami sdílení rizika mezi podniky, které byly zatíženy vyplácením důchodů v různé výši. V roce 1986, kdy začali být noví zaměstnanci po celém území najímáni na smluvní pracovní poměr, byl již vytvořen první celostátní systém důchodového

pojištění – zatím jen pro tyto smluvní zaměstnance.¹⁴ Systém byl založen na příspěvcích zaměstnavatelů a zaměstnanců. Během 90. let Státní rada postupně formulovala principy, na kterých má stát budoucí systém důchodového pojištění pro všechny zaměstnance – například koexistence společného fondu a individuálních účtů.¹⁵ V roce 1997 byl vydán Dokument 26, podle něhož byly provincie povinny zřídit **jednotný systém penzijního pojištění do konce roku 1998**. Všichni současní zaměstnanci by měli být postupně začleněni do sjednoceného schématu založeného na těchto bodech (Chow, Xu, 2001):

- Systém má zahrnovat podniky všech typů vlastnictví a všechny jejich zaměstnance.
- Výše příspěvků má být v rámci provincie sjednocena – podniky mají přispívat maximálně 20 % mzdových nákladů a zaměstnanci minimálně 4 % své mzdy. Od roku 1998 se budou individuální příspěvky každoročně zvyšovat o jedno procento až dosáhnou 8 %.
- Na individuální účty má být převáděno celkem 11 % mzdy zaměstnance – a to celá výše individuálního příspěvku (postupně 8 %) a část příspěvku zaměstnavatele (nakonec 3 %). Zbývající část příspěvků zaměstnavatele půjde do společného fondu (viz *Schéma č. 1*). Prostředky nashromážděné na individuálních účtech mohou být předmětem dědictví.
- Starobní důchod bude potom složen ze dvou částí. Základ měsíčního důchodu bude tvořen 20 % průměrné lokální mzdy v posledním roce před odchodem do důchodu. Druhá část bude rovna částce nashromážděné na individuálním účtu dělené 120.

Schéma č. 1: Tok příspěvků penzijního pojištění do společného fondu a individuálních účtů

Poplatník		Fond
Zaměstnavatel 20 % ⇒	28 %	⇒ Společný fond 17 %
Zaměstnanec 8 % ⇒		⇒ Individuální účet 11 %

Zdroj: State Council (2004b)

¹⁴ Smluvní pracovní poměr a zároveň důchodové pojištění a pojištění v nezaměstnanosti smluvních zaměstnanců zavedla Státní rada v roce 1986 Dokumentem 77.

¹⁵ Dokument 33 v roce 1991 a Dokument 6 v roce 1995. Více viz Chow a Xu, 2001, str.39-47.

Rozšíření jednotného schématu důchodového pojištění

Díky tomu, že byl jednotný penzijní systém propagován vládou již od začátku 90. let, 13 provincií mělo nějaký společný fond již na konci roku 1997. Podle dokumentu Státní rady (2002) bylo v roce 1997 penzijním pojištěním kryto 86,71 milionu zaměstnanců. Počet osob pobírajících starobní důchod podle nového schématu dosáhl ve stejném roce 25,33 milionu a jejich průměrný základní důchod činil 430 juanů. Zaslouhou Dokumentu 26 byla jednotlivým systémům vtisknuta jednotná podoba **a na začátku roku 1999 byl systém zaveden již ve 28 provinciích a autonomních oblastech.**

Již v polovině 80. let byly vytvořeny společné fondy v jedenácti odvětvích, ve kterých měl stát monopol, jako například železnice, bankovníctví a civilní letectvo. Na konci roku 1997 tyto sektorové fondy pokrývaly 19,93 milionu zaměstnanců a 4,21 milionu penzistů (Chow, Xu, 2001, str. 49-50). Jednotlivé fondy se lišily výší příspěvků a vyplácených dávek. Za pomoci nově vzniklého Ministerstva práce a sociálního zabezpečení¹⁶ se jejich schéma sjednotilo, fondy se reorganizovaly a postupně se vytvořily důchodové fondy pouze pro jednotlivé provincie nikoliv odvětví. Mezi lety 1998 a 2001 vláda věnovala na důchodovou reformu celkem 86,1 miliardy juanů (State Council, 2002).

Zpočátku byl nový systém povinný pouze pro podniky ve veřejném vlastnictví – tedy státní a kolektivně vlastněné podniky. V roce 1998 pracovalo 79 % krytých zaměstnanců ve státních podnicích, 16 % v kolektivních a 5 % v podnicích s ostatními typy vlastnictví. Podobné rozdělení platí také pro osoby pobírající důchod – 79 % z nich před odchodem do důchodu pracovalo ve státních, 19 % v kolektivních a 2 % v ostatních podnicích (Chow, Xu, 2001, str. 51).

Od roku 1999 mají být novým systémem povinně kryti i zaměstnanci soukromých firem, společností se zahraničním kapitálem a ostatních typů podniků. Od roku 2002 mají být dále kryti také všichni pracovníci, kteří jsou ve městech zaměstnáváni nějakým volnějším způsobem a nejsou tedy formálními zaměstnanci. Všechny provincie, autonomní oblasti a samosprávná města také mohou poskytnout základní penzijní pojištění osobám samostatně výdělečně činným. V současnosti platí

¹⁶ Ministerstvo práce a sociálního zabezpečení ČLR vzniklo v březnu roku 1998 z dřívějšího Ministerstva práce.

poslední dvě zmíněné skupiny obyvatel důchodové pojistné ve výši přibližně 18 % průměrné mzdy v dané oblasti.

Systém penzijního pojištění zatím ale stále zůstává nezměněn pro vládní a veřejné instituce a jejich zaměstnance. A nejde o zanedbatelná čísla – v roce 2003 bylo v penzi 9,98 milionu bývalých zaměstnanců těchto institucí. Reforma je, zdá se, na obzoru. Pilotní projekty na reformu systému důchodového pojištění vládních zaměstnanců a zaměstnanců veřejných institucí byly spuštěny již v 90. letech a ke konci roku 2003 se jich již účastnilo 11,99 milionu zaměstnanců a 2,58 milionu důchodců (State Council, 2004b).

Nedostatky systému důchodového pojištění

Na začátku 21. století se dá říci, že má Čína vytvořený jednotný důchodový systém. Podařilo se sjednotit jeho podobu a vytvořit společné fondy na úrovni provincií. Sazba příspěvku zaměstnanců se podle plánu zvýšila na 8 %. Důchody jsou placeny včas a v plné výši. Nicméně systém od svého zavedení vykazoval také některé zásadní nedostatky, které musely či stále ještě musí být odstraněny. Těmi jsou omezené krytí, nedostatečné dodržování pravidel a špatné vedení fondů vedoucí až k jejich zneužívání.

Hlavním problémem je **omezené krytí důchodového pojištění**. Srovnáme-li počet osob zúčastněných v programu s celkovým počtem zaměstnanců ve městech (viz *Tabulka č. 4*), zjistíme, že důchodové pojištění stále pokrývá méně než polovinu pracujících. V roce 1997 bylo ve městech kryto penzijním pojištěním pouze 42,91 % zaměstnanců. Do roku 2003 podíl krytých zaměstnanců stoupl ale pouze na 45,12 %. Podíl zaměstnanců krytých důchodovým pojištěním zatím zůstává nízký, ačkoliv by teoreticky mělo být kryto 100 % zaměstnanců ve městech (kromě zaměstnanců vládních a veřejných institucí).

Tabulka č. 4: Počet zaměstnanců ve městech, zaměstnanců pokrytých důchodovým pojištěním a osob pobírajících starobní důchod (v milionech) a průměrný základ důchodu (juanů měsíčně) v letech 1997, 2001 a 2003

Rok	Zaměstnanost ve městech	Krytí zaměstnanci	Krytí zaměstnanci (v %)	Krytí důchodci	Průměrný základ důchodu
1997	202,07	86,71	42,91	25,33	430
2001	239,4	108,02	45,12	33,81	556
2003	256,39	116,46	45,42	---	621

Zdroj: State Council (2002, 2004a, 2004b)

Vláda si uvědomuje, že čínská populace stárne a jedině dobře fungující důchodový systém může zajistit stále rostoucímu počtu starých lidí základní životní úroveň. Proto také čínská vláda neustále usiluje o zlepšování systému a způsobu získávání finančních prostředků (State Council, 2004b). Chow a Xu (2001) však varují, že Čína nebude schopna finančně zabezpečit svou stárnoucí populaci, pokud zůstane podstatná část městských zaměstnanců bez důchodového pojištění. Ve své práci ukazují, že během 90. let rostl počet důchodců rychleji než počet přispívajících zaměstnanců, a tudíž „*se dá předpokládat, že časem výplaty důchodů převýší vybírané příspěvky*“ (Chow, Xu, 2001, str. 52). Současný stav systému podle nich ani příliš neulehčil státním podnikům, neboť zaměstnávají nejvíce pojištěných a vyplácejí nejvíce důchodců, a tudíž největší část pojistného břemene stále leží na jejich bedrech.

Důvody, proč se zatím nepodařilo pokrýt více městských zaměstnanců důchodovým pojištěním jsou pochopitelné. Ve druhé kapitole jsme se dozvěděli, že se během 90. let v Číně vytvořil početný neformální sektor, který tvořili hlavně rezervní zaměstnanci, nezaměstnaní a venkovští přistěhovalci. Právě neformální zaměstnanci je velmi obtížné zahrnout do systému sociálního zabezpečení, neboť často mění předmět své činnosti, opakovaně se stávají nezaměstnanými, jejich příjmy jsou často nejisté a nepravidelné a navíc „*nedůvěřovali slibu, že jim bude po odchodu do penze přidělován důchod, a snažili se všemi způsoby vyhnout placení příspěvků*“ (Chow, Xu, 2001, str. 52). Dosud se ve městech nepodařilo neformální sektor pokrýt sociálním zabezpečením, i když některá města, jako například Šanghaj, již zkouší nadějně experimenty a část neformálních zaměstnanců (hlavně z řad rezervních zaměstnanců) je do penzijního systému zapojena¹⁷. V menších městech mají již všichni pracující přistěhovalci z venkova nárok na sociální pojištění. Například v hlavním městě provincie S'-čchuan Čcheng-tu to platí od roku 2003.

Dalším problémem při zavádění důchodové reformy bylo časté **nedodržování daných pravidel**. Podniky totiž neplatily své příspěvky a nevyplácely důchody vždy včas. Na konci května 1998 dlužily podniky penze 3,56 milionům důchodců a celková dlužná částka přesáhla 8,7 miliard juanů. Tento stav byl zapříčiněn několika faktory. Mnohé podniky jednoduše nebyly schopny platit příspěvky do důchodových fondů, neboť se nacházely ve finančních potížích. Navíc zde chybělo řádné právní ošetření

¹⁷ Více viz článek skupiny autorů ze šanghajské Fudan University: *Social Security of Informal Employment in Shanghai*.

sociálního zabezpečení – neexistoval žádný způsob, žádné sankce, jak přinutit podniky i jednotlivce spolupracovat.

Dalším důvodem byla neoficiálně zavedená praxe, kdy namísto aby podniky posílaly fondům příspěvky a dostávaly prostředky na vyplácení důchodů svým penzistům v plné výši, vyrovnávaly mezi sebou podniky a fondy jen rozdíl celkové částky příspěvků a důchodů. Pokud tedy podnik měl mnoho zaměstnanců, kterým platil důchodové pojištění a málo důchodců, musel do fondu doplácet. Pokud naopak podnik přispíval na méně zaměstnanců a vyplácel více důchodců, neplatil fondu ve skutečnosti nic a pouze inkasoval. Tak se podniky zdánlivě dělily na ty, které přispívaly, a na ty, které získávaly čistý výnos. Ta první skupina pak samozřejmě nebyla příliš ochotná „dotovat“ tu druhou. Podniky se vyhýbaly placení příspěvků a platily pozdě. Fondy pak nemohly být vyrovnané a neměly včas k dispozici peníze pro podniky, které je potřebovaly na výplatu důchodů.

Nedostatečné právní ošetření také vedlo k tomu, že mnoho penzijních fondů bylo zpronevěřeno, zneužito nebo převedeno na jiné účely. Zodpovědní za to byli jednotlivci i místní správní úřady. Zjistilo se, že v letech 1986 až 1998 bylo takto zneužito dohromady 10 miliard juanů z penzijních fondů a fondů nezaměstnanosti (Chow, Xu, 2001).

V roce 1999 Státní rada vydala potřebný zákon o vybírání příspěvků sociálního pojištění. Ten uzákonil povinnost podniků registrovat se na místním sociálním úřadu, sjednotil způsob placení příspěvků a zakázal zavedenou praxi, kdy se mezi podniky a fondy platil jen čistý rozdíl jejich vzájemných závazků. Navíc tento zákon rozšířil povinnost účasti na sociálním pojištění na všechny typy podniků a jejich zaměstnance. A v neposlední řadě stanovil sankce a právní postupy, jak zacházet s podniky či osobami, které nebudou zákon dodržovat. Od roku 1999 se tak účast na sociálním pojištění stala povinná pro všechny podniky a zaměstnance a organizace řídící fondy mohou pokutovat nebo žalovat podniky, které odmítají platit.

Na počátku 21. století se Čína snaží dále zlepšovat systém důchodového pojištění. V roce 2001 bylo spuštěno několik pilotních projektů zaměřených například na zlepšování ochrany a navyšování hodnoty fondů či na testování jiných způsobů výpočtu základní penze¹⁸. Vzhledem ke stárnutí čínské populace, jehož vrchol se očekává podle různých zdrojů v roce 2025 až 2030, se vláda snaží zvyšovat dotace do

¹⁸ Jde o to, aby výše základní penze byla více ovlivněna tím, jak dlouho penzista přispíval. Nárok na penzi vzniká po 15 letech placení příspěvků a za každý další rok by se výše důchodu o něco zvedla.

penzijních fondů ze státního rozpočtu. V roce 2003 vložil stát do fondů penzijního pojištění 54,4 miliard juanů, z nichž 47,4 miliard plynulo přímo z centrálního rozpočtu (State Council, 2004b). V roce 2000 byl navíc vytvořen národní sociální fond, který má sloužit jako důležitá finanční rezerva při implementaci důchodového pojištění a ostatních sociálních programů.

3.2.4. Pojištění v nezaměstnanosti

Ekonomické reformy daly v Číně vzniknout trhu práce a s ním i fenoménu nezaměstnanosti, i když se zpočátku nemluvílo o nezaměstnaných, ale o „lidech čekajících na zaměstnání“ nebo o „pracovních rezervách“. (Je zajímavé, že termín „nezaměstnanost“ byl v Číně oficiálně použit až v roce 1994.) V předešlé kapitole jsme se dozvěděli, že počet lidí bez práce byl velmi vysoký po celá 90. léta. Mnoho lidí bylo v té době propouštěno do pracovních rezerv. O ně se starala Centra na podporu opětovného zaměstnání. Pokud si ale chráněnci Center nenašli do tří let práci, stali se nezaměstnanými. Navíc počet lidí hledajících ve městech práci neustále rostl, hlavně díky přílivu venkovanů a obyvatel méně rozvinutých měst.

Tak postupně v Číně narůstal počet rezervních zaměstnanců a oficiálně nezaměstnaných, ačkoliv zde chyběl ucelený systém pojištění v nezaměstnanosti. Důraz byl totiž po celé reformní období kladen na systém důchodového pojištění a důležitost pojištění v nezaměstnanosti byla podceňována. Na zlegalizování jednotného systému se čekalo až do roku 1999, kdy vláda vydala „Nařízení o pojištění v nezaměstnanosti“, jehož cílem bylo zajistit nezaměstnaným přijatelnou životní úroveň a pomoci jim znovu nalézt zaměstnání. Toto nařízení však nebylo zcela implementováno dodnes.

První krok pro vznik systému byl učiněn v roce 1986, kdy musely úřady místní správy zavést pojištění v nezaměstnanosti (zároveň s důchodovým pojištěním) pro nově najímané smluvní zaměstnance. Systém vypadal následovně:

- Způsobilost pobírat podporu v nezaměstnanosti byla podmíněna příslušností k jedné z těchto skupin: zaměstnanci zbankrotovaných podniků, zaměstnanci propuštění nesolventními podniky v rámci ozdravení podniku, lidé, kterým vypršela pracovní smlouva a nebyla prodloužena a nebo propuštění zaměstnanci. Lidé se museli zaregistrovat jako nezaměstnaní a aktivně hledat práci.

- Podniky, které se programu účastnily, musely přispívat jedním procentem celkové výše základních platů.
- Z nashromážděného fondu se vyplácely benefity nezaměstnaným v podobě pravidelných dávek, kompenzace léčebných výloh, pohřebné a dávky pozůstalým v případě smrti nezaměstnaného. Dále fondy platily rekvalifikace nezaměstnaných a finanční asistenci těm, kteří začali podnikat. Navíc z tohoto fondu dostávali starobní důchody penzisti náležící ke zbankrotovaným podnikům.
- Nezaměstnaní měli nárok pobírat dávky po dobu dvou let, pokud před tím alespoň 5 let pracovali. Pokud pracovali méně než 5 let, pobírali dávky pouze 12 měsíců. Prvních 12 měsíců dávky činily 60 až 75 % základní mzdy, zbylých 12 měsíců pak 50 %.

V této době však ve skutečnosti mnoho lidí dávky v nezaměstnanosti nepobíralo. Podniky na konci 80. let totiž ještě nesměli jen tak někoho propustit. Nezaměstnanými se tak stávali převážně smluvní zaměstnanci, kterým vypršela smlouva. V důsledku toho se ve fondu nashromáždila poměrně vysoká částka. Na začátku 90. let se ale začalo propouštět ve velkém a pracovní rezervy rychle rostly. Aby zlepšila existující systém, vydala Státní rada roku 1993 „Nařízení o pojištění v nezaměstnanosti pro zaměstnance státních podniků“, které změnilo dosavadní systém v těchto bodech:

- Způsobilost pro pobírání dávek v nezaměstnanosti a ostatních benefitů byla rozšířena na širší spektrum nezaměstnaných – na všechny zaměstnance státních podniků, kteří ztratili práci z různých důvodů, kromě případů, kdy zaměstnanci dali výpověď či předčasně ukončili smlouvu z vlastní vůle. Pojištění v nezaměstnanosti se také netýkalo přechodných zaměstnanců.
- Výše dávek byla změněna na 120 až 150 % výše sociální pomoci určené místními úřady.
- Výše příspěvků podniků se změnila na 0,6 až 1 % celkové sumy mezd. Přesnou výši mají stanovit úřady místní správy.
- Větší důraz byl dán na rekvalifikační programy a finanční podporu nezaměstnaných při rozjíždění podnikání. Místní úřady měly opět volnou ruku při stanovení procenta fondů, která na podporu opětovného zaměstnávání půjde.
- Tento dokument také stanovil postihy za zpronevěru či zneužití fondů.

Díky nařízení z roku 1993 významně stoupl počet nezaměstnaných, kteří byli oprávněni pobírat dávky. S pokračujícím rozvojem soukromého sektoru a rostoucím množstvím jeho zaměstnanců byl však systém pokrývající jen státní sektor brzy nedostatečný. Proto Státní rada v lednu 1999 vydala již zmiňované „Nařízení o pojištění v nezaměstnanosti“, které přineslo do současného systému následující změny:

- Pojištění v nezaměstnanosti má nově pokrýt zaměstnance všech typů podniků a místní správní úřady také mohou rozšířit pokrytí na zaměstnance různých nevládních organizací či drobné podnikatele. Pouze vládní orgány do systémů nespádají.
- Příspěvek podniků byl zvýšen na 2 % sumy mezd. Nově začali přispívat také zaměstnanci, a to jedním procentem své mzdy. Celková výše příspěvků se tedy zvedla na 3 % mzdy.
- Nárok na pobírání dávek nyní vznikl, pokud nezaměstnaný a jeho zaměstnavatel před tím alespoň rok platili příspěvky do fondu. Podle doby, po kterou byly příspěvky placeny, se stupňuje nárok nezaměstnaného (viz *Tabulka č. 5*). Výši základu, ze kterého se dávky vypočítávají, stanovují místní úřady.
- Bylo upuštěno od poskytování finanční asistence nezaměstnaným do začátku podnikání. Tato část podpory byla totiž často úředníky zneužívána a nebyla efektivní.
- Nárok na podporu v nezaměstnanosti mají mít i venkované, kteří byli minimálně po dobu jednoho roku zaměstnanci podniků a institucí ve městech. Podmínky pro ně se však liší. Příspěvky platí pouze zaměstnavatel, nikoliv zaměstnanec. Dávky nepobírají měsíčně, ale po vypršení jejich smlouvy dostanou jednorázový příspěvek.

Tabulka č. 5: Délka trvání nároku na dávky v nezaměstnanosti a jejich výše

Délka placení příspěvků	Trvání nároku na podporu v nezaměstnanosti	Výše dávek
0-1 rok	žádný nárok	---
1-5 let	12 měsíců	60-75 % základní mzdy
5-10 let	18 měsíců	60-75 % základní mzdy prvních 12 měsíců a 50 % zbylé měsíce
více než 10 let	24 měsíců	

Zdroj: Chow a Xu, (2001)

Výsledkem nařízení z roku 1999 byl další nárůst pojištěnců i beneficentů. Počet zaměstnanců krytých pojištěním v nezaměstnanosti stoupl ze 79,28 milionu v roce 1998 na 97,78 milionu o rok později (viz *Tabulka č. 6*). Toto číslo je však stále nízké, neboť tvoří jen asi 58 % zaměstnanců, kteří měli v té době na pojištění nárok (Chow, Xu, 2001). Do roku 2003 poměr krytých zaměstnanců dokonce ještě poklesl. Navzdory nařízením je také počet nezaměstnaných, kteří pobírají podporu, velmi nízký. Ačkoliv počet beneficentů vzrostl mezi roky 1998 a 1999 z 1,58 na 2,71 milionu. V roce 1999 jejich počet činil jen o něco více než 47 % všech nezaměstnaných (viz *Tabulka č. 7*).¹⁹

Tabulka č. 6: Počet zaměstnanců ve městech krytých pojištěním v nezaměstnanosti (v milionech)

Rok	Zaměstnanost ve městech	Krytí zaměstnanci	Krytí zaměstnanci (v %)
1998	216,16	79,28	36,68
1999	224,12	97,78	43,63
2001	239,4	103,55	43,25
2003	256,39	103,73	40,46

Zdroj: State Council (2002, 2004a, 2004b)

Tabulka č. 7: Počet nezaměstnaných pobírajících podporu v nezaměstnanosti a ostatní benefity (v milionech)

Rok	Nezaměstnaní	Beneficenti	Beneficenti (v %)	Průměrná výše dávek (v juanech ročně)
1994	4,76	1,96	41,18	259
1995	5,2	2,61	50,19	314
1996	5,53	3,31	59,86	419
1997	5,7	3,19	55,96	585,5
1998	5,71	1,58	27,67	1290,6
1999	5,75	2,71	47,13	1176,1

Zdroj: China Labour Statistical Yearbook 2000, str. 480; převzato z Imamura, 2003, str. 64

Problém byl v tom, že mnoho podniků nespolupracovalo. Ačkoliv nařízení z roku 1999 stanovilo povinnou účast všech typů podniků na pojištění v nezaměstnanosti, ze 110 tisíců podniků se programu účastnilo méně než 60 tisíc (Imamura, 2003). Neúčastnila se hlavně většina soukromých podniků.

V *Tabulce č.7* je také možné si povšimnout, že dávky v nezaměstnanosti byly z počátku velmi nízké. V roce 1994 tvořila průměrná dávka jen třináctinu průměrného

¹⁹ Hiroko Imamura z TOYAMA University také uvádí příklady počtů nezaměstnaných v různých provinciích a městech, kteří podporu nedostávali. Imamura, 2003, str. 63-64.

platu ve městech. Poté však výše dávek postupně rostla a v roce 1999 již dávka odpovídala necelé pětině tehdejšího průměrného platu.

Sloučení péče o rezervní zaměstnance a nezaměstnané

Péče o pracovní rezervy byla zpočátku zcela oddělená od systému pojištění v nezaměstnanosti, ale postupně s ním byla víc a víc provázána. Ještě na začátku 90. let byla veškerá péče o rezervní zaměstnance hrazena podniky, případně ze státního rozpočtu. V polovině 90. let byl ale z naakumulovaných fondů pojištění v nezaměstnanosti financován „*Reemployment Project*“ určený jak pro nezaměstnané tak pro rezervní zaměstnance a zaměřený na podporu opětovného zaměstnávání, organizování rekvalifikačních programů a vytváření pracovních míst (viz Kapitola 2, Politika zaměstnanosti v reformním období).

V roce 1998 čínská vláda vytvořila „**systém garance základního živobytí**“ **pro rezervní zaměstnance státních podniků**. Byla vytvořena Centra na podporu opětovného zaměstnání, která zaregistrovaným rezervním zaměstnancům vyplácela příspěvky na základní obživu. Tyto příspěvky byly o něco vyšší než dávky v nezaměstnanosti dané lokality. Centra také platila za své svěřence sociální pojištění – důchodové, zdravotní a v nezaměstnanosti. Fond pojištění v nezaměstnanosti měl financovat chod Center přibližně z jedné třetiny.

Od roku 2001 se systém garance základního živobytí pro rezervní zaměstnance postupně integruje do systému pojištění v nezaměstnanosti. Již nevznikají žádná nová Centra, všechna stará se zavírají a nově propuštění zaměstnanci se stávají rovnou nezaměstnanými.

Teoreticky již bylo uděláno dost proto, aby byla rezervním zaměstnancům a nezaměstnaným poskytnuta potřebná podpora, ale „*co bylo napsáno na papíře nereprezentuje vždycky to, co se ve skutečnosti v Číně děje, a ještě bude nějakou dobu trvat, než budou nařízení o pojištění v nezaměstnanosti implementována v plném rozsahu*“ (Chow, Xu, 2001, str. 64).

3.2.5. Zdravotní pojištění

Experimenty v oblasti financování zdravotní péče byly spuštěny v několika městech v 90. letech. Nejúspěšnější byly asi reformy v Čen-ťiang (Zhenjiang) a Ťiou-ťiang (Jiujiang), jimiž se později inspirovalo mnoho dalších měst. Naproti tomu svou vlastní cestou šel například Peking, Šanghaj, Šen-čen (Shenzhen) či provincie Chaj-nan.

Zkušenosti z měst Čen-ťiang a Ťiou-ťiang

Pilotní reformy v těchto dvou středně velkých městech započaly na konci roku 1994. Základem bylo zavedení příspěvkového schématu, kdy zaměstnavatel a z menší části i zaměstnanec odvádějí určité procento mzdy zaměstnance do fondů na pokrytí zdravotních výdajů. Část financí plyne do „Sociálního koordinačního fondu“ společného pro všechny, zbytek je zaměstnancům k dispozici na jejich individuálních účtech. Schéma je tedy velmi podobné pojištění důchodovému a v nezaměstnanosti.

Vznikají tak **tři úrovně financování: společný fond, individuální účet a výdaje z vlastní kapsy**. Na prvním místě je vždy individuální účet, ze kterého se platí běžné lékařské úkony a léky. Pokud poplatky přesáhnou částku na individuálním účtu, musí zbývající částku pacient až do určené výše hradit sám z vlastní kapsy. Na pokrytí výdajů při vážných zdravotních potížích, které přesáhnou dané minimum, je potom určen Sociální koordinační fond, který slouží k *poolingu* rizika. Pacient ale musí vždy platit spoluúcast až do výše asi čtvrtiny svého ročního příjmu.

V roce 1996 Státní rada doporučila všem provinčním vládám zavést reformy na bázi zkušeností z Čen-ťiangu a Ťiou-ťiangu. Kolem 50 měst tak skutečně učinilo, jiná města zkoušela vlastní experimenty (Wong a Flynn, 2001).

Zvolený program

Na základě zkušeností z experimentů rozhodla vláda v prosinci 1998 zřídit jednotný systém základního zdravotního pojištění pro pracující ve městech, který měl nahradit dosavadní formy státního a podnikového pojištění postupně ve všech městech země.

- Systém má pokrýt zaměstnance všech typů podniků ve městech včetně všech vládních organizací a veřejných institucí a také všechny důchodce. Soukromí podnikatelé a zaměstnanci venkovských podniků se programu nemusí, ale mohou zúčastnit.
- Prostředky od zaměstnavatelů a zaměstnanců plynou na individuální spořicí účty a do společného fondu podle *Schématu č. 2*. Důchodci nepřispívají.
- Místní správy musí zřídit úřady na úrovni prefektur či měst, které budou zodpovědné za vybírání zdravotního pojištění, sjednávání smluv s poskytovateli zdravotní péče a proplácení jejich služeb.

- Pouze u smluvních lékařů a ve smluvních nemocnicích a lékárnách budou pacientům léky a péče propláceny. Princip, podle kterého budou úřady služby proplácet (paušální poplatek za pacienta, poplatky za provedené služby, denní poplatek), si může každá místní správa určovat sama. Centrální vláda ale doporučuje způsoby kombinovat pro lepší kontrolu výdajů.

Schéma č. 2: Tok příspěvků do společných a individuálních účtů zdravotního pojištění²⁰

Poplatník		Fond
Zaměstnavatel 6 % ⇒	8 %	⇒ Společný fond 4,2 %
Zaměstnanec 2 % ⇒		⇒ Individuální účet 3,8 %

Zdroj: World Bank (1997a), str. 58

Vedle povinného základního zdravotního pojištění vláda podporuje doplňkové pojištění zahrnující služby a léky, které základní pojištění nehradí. Doplňkové pojištění poskytují povinně svým zaměstnancům vládní organizace, ostatní zaměstnavatelé ho mohou poskytovat a účtovat si ho do nákladů.

Reforma zdravotnictví a zároveň zdravotního pojištění na venkově silně zaostává za děním ve městech a je stále ve velmi rané fázi. O systému zdravotní péče ve městech i na venkově pojednává první část následující kapitoly.

3.2.6. Pojištění pro případ pracovního úrazu

Reforma pojištění pro případ zranění při práci byla zkoušena v některých oblastech od konce 80. let. Nicméně první významný krok byl učiněn až v roce 1996, kdy vláda vydala předpisy pro pojištění zaměstnanců podniků proti pracovním úrazům a standardy pro hodnocení pracovních úrazů a postižení způsobených nemocí z povolání. Zavedený systém měl tyto charakteristiky:

- Pojistné má být placeno zaměstnavateli, nikoliv zaměstnanci.
- Výše pojistného bude pro různé podniky různá podle rizika vzniku zranění v konkrétním provozu a bude každoročně vypočítávána podle počtu případů a objemu fondů čerpaných v předešlém roce.

²⁰ Ve schématu jsou znázorněny doporučené výše pojistného. Ve skutečnosti sazby nemusí činit přesně 6 a 2 %. Na individuální účet vždy celý příspěvek zaměstnance a 30 % příspěvku zaměstnavatele a zbylých 70 % příspěvku zaměstnavatele plyne do společného fondu.

- Ze vzniklého fondu budou placeny především výdaje za léčbu zranění a příspěvky za úraz či invaliditu, dále invalidní důchody a důchody pozůstalým v případě smrti zaměstnance a výdaje za ošetřování při úrazu či invaliditě.
- Podniky, které nepřistoupí k tomuto schématu, budou muset platit všechny výše uvedené výdaje spojené s pracovními úrazy samy.

Úrazové pojištění tedy v této době nebylo povinné. Přesto jím bylo do konce roku 2001 kryto 43,45 milionu zaměstnanců (State Council, 2002). Průměrné pojistné činilo ve stejném roce jedno procento mezd zaměstnanců. Povinnost přispívat do fondu pracovních úrazů podnikům vznikla až v lednu roku 2004, kdy vláda vydala „Nařízení o pojištění pro případ pracovního úrazu“. Toto nařízení přineslo následující změny:

- Všichni zaměstnavatelé zabývající se průmyslem a obchodem musí platit za své zaměstnance pojistné. A to za stálé i přechodné zaměstnance.
- Města musí zřídit společné fondy na úrovni prefektur či provincií.

Do konce června 2004 stoupl počet zaměstnanců krytých tímto pojištěním na 49,96 milionu (State Council, 2004b). Čínská vláda se snaží zlepšit prevenci pracovních úrazů a onemocnění formulováním bezpečnostních pravidel, zaváděním bezpečnostních a hygienických standardů a také vyšší sazeb pojistného pro jednotlivé podniky. Čím větší je riziko úrazu v konkrétním podniku, tím vyšší příspěvek musí podnik platit. Proto se předpokládá, že „rizikovější“ podniky budou usilovat o zlepšování bezpečnosti práce, aby získaly nižší sazbu pojistného.

3.2.7. Mateřské pojištění

Pilotní reformy pojištění pro případ narození dítěte začaly v některých oblastech v roce 1988. Na základě získaných zkušeností byl v roce 1994 ustanoven tento systém:

- Pojistné bude platit zaměstnavatel, nikoliv zaměstnanci.
- Výše pojistného by neměla překročit 1 % mezd.
- Z pojištění budou hrazeny výlohy při porodu, porodní příspěvky (po dobu 90 dnů po porodu) a měsíční mateřské dávky pro zaměstnance na mateřské dovolené.
- Podniky, které se nezapojí do tohoto systému, budou muset platit výše uvedené výdaje samy.

Na konci roku 2001 bylo pojištěním krytých 34,55 milionů zaměstnankyň a průměrná výše příspěvku zaměstnavatele činila 0,7 % mzdy. V roce 2003 bylo kryto již 36,55 zaměstnankyň a 360 tisíc žen toho roku pobíralo mateřské či porodní příspěvky. Bylo také stanoveno, že ženám, které porodí či potratí, musí být po dobu jejich nepřítomnosti v podniku zachována stejná pozice a mzda.

3.2.8. Sociální pomoc

Program sociální pomoci pro chudé vznikl krátce po založení ČLR. Nárok na pomoc měli ti, kteří byli bez práce, bez rodiny a bez existenčních prostředků. Tato skupina obyvatel byla poměrně malá. S příchodem reformy začal počet potřebných, kteří však nesplňovali dané podmínky, prudce narůstat. Stoupal počet nezaměstnaných a rozrůstala se vrstva městské chudiny. Mnoho zaměstnanců a důchodců po nějakou dobu nedostávalo své příjmy. Mnoho nezaměstnaných si nenašlo včas novou práci a přišlo o podporu v nezaměstnanosti. **V roce 1996 žilo ve městech na 32 milionů obyvatel pod hranicí chudoby** (Wong, Flynn, 2001).

První pokus o rozšíření nároku na sociální pomoc na všechny obyvatele pod hranicí chudoby byl proveden v Šanghaji v roce 1993. Do čtyř let byl podobný program zaveden ve 185 městech a v roce 1999 byl již povinný pro všechna města. Fungování programu je jednoduché:

- Prostředky na sociální pomoc jdou přímo z rozpočtu místní vlády.
- Místní vláda stanoví výši životního minima. Obyvatelé, jejichž příjem je nižší než životní minimum, mohou zažádat o příspěvek.

V roce 2001 využívalo sociální pomoc 11,71 milionu městských obyvatel. Ukázalo se, že chudší města mají problémy s financováním sociální pomoci. Proto chudším oblastem (zvláště v centrální a západní Číně) pomáhá centrální vláda. V roce 2003 byla sociální pomoc poskytnuta již 22,47 milionu městských obyvatel a bylo přerozděleno 15,6 miliard juanů, z čehož 9,2 miliard bylo vyčleněno z centrálního rozpočtu (State Council, 2004b).

V rámci sociální pomoci byl v roce 2003 také spuštěn speciální **program na pomoc městským „tulákům a žebrákům“**. Ještě toho roku bylo zřízeno 909 center, které bezdomovcům poskytují jídlo, nocleh a zdravotní péči.

Vedle programu na zajištění základní životní úrovně městských obyvatel a programu pro bezdomovce byla do systému sociální pomoci také začleněna **pomoc obětem přírodních katastrof a vzájemná sociální pomoc**. Vzájemná pomoc v rámci sousedství ve městech a komun na venkově hraje v Číně tradičně významnou roli. Stát se nyní snaží podporovat organizování různých charitativních programů, kterých se mohou lidé dobrovolně účastnit a přispívat na ně.²¹ Mezi lety 1996 a 2003 bylo takto z široké veřejnosti, včetně věcných darů přepočítaných na peníze, vybráno 23 miliard juanů (State Council, 2004b).

3.2.9. Sociální služby

Cílem sociálních služeb je zajistit slušnou životní úroveň starým lidem, dětem a postiženým, kteří se nacházejí v tíživé situaci. Konkrétněji jsou to opuštění staří lidé, o které se nemá kdo postarat, postižené děti, opuštěné děti, sirotci a lidé s různými typy postižení. Součástí systému jsou tyto služby:

- speciální domovy – domovy důchodců, dětské domovy a sanatoria,
- služby pro staré lidi žijící doma,
- rehabilitační centra a speciální školy pro postižené děti,
- rehabilitace, vzdělávání a podpora zaměstnávání postižených lidí,
- přechodná finanční pomoc, pravidelné dávky a speciální dávky pro postižené.

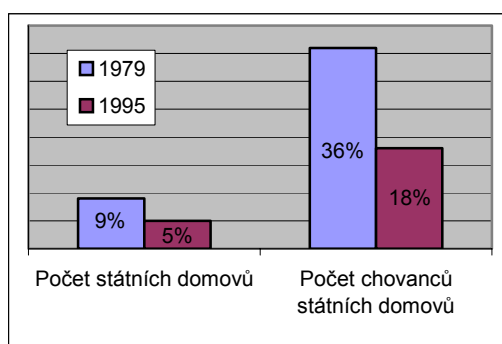
Během reformy sociálních služeb došlo k podstatnému přesunu zodpovědnosti ze státu (podniků) na společnost. Ve jménu socializace byly omezeny činnosti státu na poli poskytování i financování sociálních služeb. (V západním světě by se tomuto procesu říkalo privatizace.) Snižující se roli státu při poskytování sociálních služeb vidíme na příkladu speciálních domovů v *Grafu č. 7* a zaměstnávání postižených v *Grafu č. 8*. Nejdůležitějším poskytovatelem sociálních služeb se během reformy staly lokální komunity. Začaly se objevovat i soukromé domovy.

Co se týká financování, jednotlivá zařízení a organizace poskytující sociální služby jsou nyní nuceny spolehnout se více na vlastní příjmy než na státní dotace. Proto si stále častěji účtují za své služby poplatky a provozují aktivity vynášející zisk.

²¹ Velmi zajímavý způsob vybírání prostředků na charitativní účely byl vyzkoušen v roce 1987. Tehdy se Číňané mohli zúčastnit speciální loterie, z jejíhož výtěžku šlo 50 % na charitativní projekty. Podobné loterie byly zavedeny v roce v několika městech 1993 a 1994, ale pak byly zakázány, neboť údajně podporovaly gamblerství.

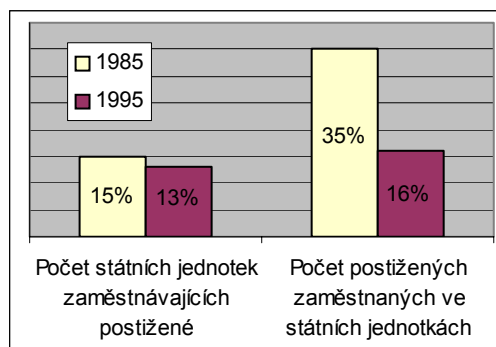
Výsledkem je na jedné straně zkvalitnění služeb, na druhé straně nárůst počtu platících klientů. Na konci roku 1997 platilo za svůj pobyt 60 % pacientů v domovech pro duševně nemocné, 30-40 % obyvatel domovů důchodců a 10 % obyvatel dětských domovů (Wong, Flynn, 2001).

Graf č. 7: Podíl státu na počtu domovů a jejich chovanců



Zdroj: Wong, Flynn, 2001, str. 50

Graf č. 8: Podíl státu na zaměstnávání postižených osob



Zdroj: Wong, Flynn, 2001, str. 50

3.2.10. Sociální zabezpečení na venkově

Sociálnímu zabezpečení na venkově rozhodně nebyla věnována stejná pozornost jako ve městech, přestože mimo města žije většina čínské populace. Athar Hussain z London School of Economics uznává, že systémy sociálního zabezpečení ve městech a na venkově musí být reformovány zvlášť. Jednotný systém pro celou zemi není podle něj v nejbližší budoucnosti dosažitelný. Nicméně Hussain zároveň kritizuje čínské reformátory za zbytečné odkládání reformy systému sociálního zabezpečení na venkově (The American Economic Review, 1994).

Zavedení reformy zemědělství na začátku 80. let a následný rozpad komun znamenal konec dosavadního sociálního zajištění, které rolníkům komuny poskytovaly. Příslušnost ke komuně znamenala před rokem 1978 pro rolníky něco podobného jako příslušnost k *danwei* pro obyvatele měst. Pracovní jednotky ve městech se však jen pomalu přetvářely v moderní podniky a vedle tohoto procesu (ačkoliv opožděně) vznikala nový systém sociálního zabezpečení pro městské obyvatelstvo. Ale na venkově se v tomto ohledu dlouho nedělo nic. Rolníci se museli spolehnout především sami na sebe, svou rodinu, klan.

Experimenty s důchodovým systémem, sociální pomoc a sociální služby

Pro venkovské obyvatelstvo dnes neexistuje žádný jednotný důchodový systém. Od roku 1991 však v některých venkovských oblastech vznikaly důchodové fondy. Přispívají do nich na dobrovolné bázi hlavně sami pojištěnci, menší část pochází z kolektivních dotací. Fondy se akumulují ve formě osobních účtů. Do konce roku 2003 uzavřelo pojistku 54,28 milionu lidí, kteří do fondu vložili celkem 25,9 miliard juanů (State Council, 2004b). Z fondu byly ve stejném roce vypláceny starobní důchody téměř dvěma milionům rolníků.

V roce 2004 začala vláda zkoušet program, který odměňuje venkovské páry s jedním dítětem nebo dvěma holčičkami. Každý z rodičů takto omezeného počtu dětí má po dosažení 60 let až do konce života dostávat nejméně 600 juanů ročně. Odměny budou financovány z místního a centrálního rozpočtu. Tento program má sloužit k omezení plození dětí za účelem zajištění ve stáří.

V posledních letech v některých venkovských oblastech spustili program sociální pomoci, který má zaručit všem minimální životní standard. V těch nejchudších oblastech však jakýkoliv systém chybí a strádající lidé se musí spolehnout na vládní dotace, vzájemnou sociální pomoc a pomoc od svých potomků. Sociální služby, které jsou k dispozici obyvatelům měst, na venkově zcela chybí. Výjimku tvoří sirotčince a domovy důchodců, které se postupně budují i na venkově – v roce 2003 fungovalo 24 tisíc domovů pro seniory s kapacitou pro 503 tisíc lidí (State Council 2004b).

Zatím jen na experimentální bázi funguje v některých venkovských oblastech zdravotní pojištění. Zatím však pokrývá jen nepatrný zlomek venkovské populace. Zdravotní péči na venkově se podrobněji věnuje následující kapitola.

3.3. Dosažené výsledky a nevyřešené problémy

Více než 20 let experimentování a reforem v oblasti sociálního zabezpečení přineslo viditelné výsledky. Byla vytvořena specificky čínská struktura sociální ochrany. Přesto i čínská vláda uznává: „Čína má stále před sebou dlouhou cestu, aby pozvedla svůj systém sociálního zabezpečení na uspokojivou úroveň“ (přeloženo z anglického originálu, State Council, 2004b).

Povinné sociální pojištění, jako nejvýznamnější část sociálního zabezpečení, bylo zavedeno na konci 90. let – v roce 1997 důchodové pojištění, 1998 zdravotní pojištění a 1999 pojištění v nezaměstnanosti. V roce 2004 přibylo povinné pojištění při

pracovním úrazu, pouze mateřské pojištění zatím povinné není. Sociální pojištění v podstatě splňuje vytyčené cíle. Pojistné platí zaměstnavatelé a v případě důchodového pojištění a pojištění v nezaměstnanosti přispívají také zaměstnanci. U všech typů pojištění (kromě mateřského) byly zřízeny společné fondy na úrovni prefektur či provincií. Individuální účty fungují u důchodového a zdravotního pojištění. Systém je sjednocen pod centrálním řízením. Ačkoliv teoreticky se mají pojištění účastnit zaměstnanci všech typů podniků, problémem zůstává nedostatečné krytí, nedodržování pravidel či úplná neúčast podniků na programu.

Jedním z nejdůležitějších cílů reformy sociálního zabezpečení bylo ulehčit státním podnikům, aby se staly lépe konkurenceschopné. Tento cíl byl však splněn jen částečně. Podnikům bylo ulehčeno ve smyslu převedení administrace a organizace sociálního zabezpečení na samostatné úřady a instituce. Nicméně stále na nich leží největší část finančního břemene. Příspěvky státních podniků na sociální pojištění jsou vysoké: 20 % z mezd na důchodové pojištění, obvykle 11-14 % na zdravotní, 0,5- 1,5 % na úrazové a 2 % na pojištění v nezaměstnanosti. Celková suma 34-37 % z mezd je velkým zatížením i pro ziskové firmy, natož pak pro státní podniky ve finančních těžkostech. Státní podniky se tak nadále jen stěží snaží konkurovat soukromému sektoru. Prosperující soukromé podniky se navíc často pojištění vyhýbaly a tím se dostávaly do ještě výhodnější pozice vzhledem ke státním podnikům.

Krédem reformy sociálního zabezpečení se stala „**socializace**“. Konkrétně znamenala **snížení role státu při poskytování, financování a regulaci sociálního zabezpečení**. Wong a Flynn (2001, str. 55-61) poukazují na podobnost čínské „socializace“ a západní „privatizace“ sociálního zabezpečení. V podstatě se jedná o to samé, jenže Číňané velmi neradi používají slova „*private*“ a „*privatization*“ (podobně jako dlouho nepoužívali „nezaměstnanost“). Značná část zodpovědnosti byla převedena z centrální vlády na bedra provincií. Centrální vláda dává systému sociálního zabezpečení základní strukturu, ale lokální správy mají autonomii při stanovování detailních pravidel. Zároveň fondy a úřady na jejich spravování vznikají na úrovni provincií, případně prefektur.

V rámci socializace se zaváděly do systému sociální ochrany tržní prvky. Podniky buďto prodávaly nebo pronajímaly různá zařízení (např. kantýny) soukromým organizacím či osobám. Soukromý sektor také pronikl do sociálních služeb – vznikly soukromé domovy pro seniory a sanatoria pro postižené. Většina sociálních služeb je poskytována lokálními organizacemi a všichni poskytovatelé jsou do značné míry

orientováni na zisk – zavádějí poplatky a soustředí se na ziskové aktivity. V tomto směru je čínský systém unikátní.

Vedle zavedených oficiálních organizací (odbory, Ženská federace či Komunistická liga mladých) **vzniká mnoho nových organizací zabývajících se sociálními službami**, které jsou nezávislé na státu a nesou plnou zodpovědnost za své financování a politiku. Tyto organizace obvykle vznikají ze soukromé iniciativy nějaké významné osobnosti a skupiny lidí, kteří chtějí vyřešit nějaký aktuální sociální problém. Navíc v Číně působí různé mezinárodní organizace jako Asijská rozvojová banka, Světová banka, WHO, Rozvojový program OSN (UNDP), Dětský fond OSN (UNICEF) a Populační fond OSN (UNFPA). Velmi nápomocné při rozvíjení sociální ochrany v Číně jsou také různé organizace z Hongkongu.

V Číně se také rozvíjí trh s pojištěním. Vedle státních pojišťoven zde začínají v poslední době působit také velké zahraniční pojišťovací společnosti, takže vzniká konkurence v poskytování např. životního pojištění či různých důchodových plánů.

Čínská socializace v mnohém připomíná západní privatizaci, která se v západní Evropě na poli sociálního zabezpečení začala objevovat v 70. letech. V případě Číny šlo však o mnohem větší skok. Široká škála sociálních výhod pro všechny zaměstnance poskytovaná dříve automaticky státními podniky je nyní nahrazena skromnějším systémem základního sociálního zabezpečení s velmi omezeným zasahováním státu. Nadstandardní pojištění a péči je možné zakoupit, případně lze hledat pomoc u nezávislých organizací.

Reforma sociálního zabezpečení se také podílela na radikální proměně vztahu zaměstnanec–zaměstnavatel–stát. Tam, kde dříve figurovaly pouze strany dvě, tedy stát (reprezentovaný pracovní jednotkou) a zaměstnanec, dnes vzniká třístranný vztah. Zatímco dříve byl podnik (coby agent státu) zcela zodpovědný za sociální blaho svých zaměstnanců, nyní si zodpovědnost mezi sebe dělí zaměstnavatel a stát. Navíc část zodpovědnosti spadá také na zaměstnance (prostřednictvím spoluúčasti) a vlastně na celou společnost (nezávislé organizace, vzájemná sociální pomoc). Změna vztahu mezi zaměstnancem a podnikem také znamená konec silné závislosti zaměstnanců na *danwei* a začátek větší mobility pracovní síly mezi moderními podniky.

Důležitou charakteristikou nového systému je **diverzifikace zdrojů financování**. Během reformy vzniklo velké množství fondů, vytvořených za různými účely: od národního sociálního fondu, přes jednotlivé fondy sociálního pojištění, fondy sociálních služeb až k nejrůznějším fondům vzájemné sociální pomoci. Do fondu

přispívají pravidelně zaměstnavatelé, jednotlivci a domácnosti, nepravidelně také vláda (Ministerstvo práce a sociálního zabezpečení a Ministerstvo občanských záležitostí), dary věnují bohaté společnosti či jednotlivci.

Není snadné hodnotit reformu sociálního zabezpečení. Čína stála na počátku před velmi obtížným úkolem – musela vytvořit systém, který by v budoucnu zabezpečil velký počet důchodců, rezervních zaměstnanců a nezaměstnaných. Není správné čínské vládě vyčítat opožděnost reformem, když si uvědomíme, jak velký krok byl učiněn a jak společensky citlivé toto téma je. Čína postupovala svým typickým způsobem – zavádění reformem vždy předcházelo experimentování. Státní komise pro rozvoj a reformu však nevymyslela žádný zcela originální koncept. Inspirovala se zkušenostmi mnoha jiných zemí, zvláště Singapuru a Chile, a při formování politiky byla otevřená radám mezinárodních organizací, zejména Světové banky. Banka provedla v ČLR řadu výzkumů a jejich výsledky a doporučení vydávala v edici „*China 2020*“.²²

Výsledný „**socializovaný systém sociálního zabezpečení**“ poskytuje bezpochyby svým klientům větší kvalitu, rozsah a množství služeb než dříve. Zároveň však existují velké regionální odlišnosti. Obyvatelé bohatých měst se těší z výrazně lepší sociální ochrany než jakou mohou poskytovat méně vzkvétající oblasti, nemluvě o venkovu. Ve městech jsou také výrazné rozdíly mezi různě movitými skupinami obyvatel. Bohatší vrstvy si mohou zaplatit lepší zdravotní péči nebo koupit důchodové připojištění. Chudší lidé se musí spokojit se základním zabezpečením. Nejhuře jsou na tom přistěhovalci bez městské registrace (*hukou*) a neformální zaměstnanci, kteří nemají nárok na žádné zabezpečení. Rovnost ustoupila novému cíli efektivnosti. Zda-li je nový směr sociální politiky správný, to prověří blížící se vrchol stárnutí populace.

²² V této edici vyšly také studie *Financing Health Care: Issues and Options for China* a *Old Age Security: Pension Reform in China* (World Bank, 1997a, 1997b).

4. Zdravotní péče a bydlení

Ekonomické reformy v Číně vedly mimo jiné k vytvoření trhu práce. Mobilita pracovní síly byla ale zpočátku velmi omezená. Významnými důvody nízké flexibility nabídky práce byl systém *hukou* a absence jednotného systému sociálního zabezpečení. Dalšími důvody, proč zaměstnanci nechtěli odcházet ze státních podniků, byly zdravotní péče a bydlení, které jim podniky poskytovaly. Původně byla bezplatná zdravotní péče a silně dotované bydlení součástí nároku všech pracujících občanů. Takový systém však byl pro stát velmi nákladný a neefektivní. Při reformování čínské ekonomiky tak vláda postupně zavedla tržní principy i do těchto oblastí. Tato kapitola doplní a uzavře práci stručným přehledem vývoje systémů zdravotní péče a bydlení.

4.1. Zdravotní péče

Od roku 1949, kdy se průměrný obyvatel Číny nedožil ani čtyřiceti let, se mnohé změnilo. **V oblasti zdravotní péče zaznamenala Čína zásadní zlepšení hlavně v letech 1950-70.** A mohlo se hovořit o skutečném úspěchu – podle Světové banky (1997a) se v roce 1975 téměř 90 % obyvatel ČLR mohlo pochlubit některou z forem zdravotního pojištění. Očekávaná délka života stoupla do roku 1975 asi na 65 let, úmrtnost novorozenců neustále klesala. Ve městech ale i na venkově měli lidé relativně dobrý přístup k potřebné zdravotní péči.

A co je udivující, tento systém nebyl ani nákladný. Zatímco ve státech OECD v 80. letech připadlo na zdravotnictví každý rok okolo 7 % HDP (Conolly a Munro, 1999), Číně stačily v roce 1981 méně než 3 % (WB, 1997a). Nízké náklady však v tomto případě nejsou až tak dobrou vizitkou, neboť se za nimi skrývají problémy s financováním. Výhradní poskytování i financování zdravotní péče, kterou měl na starosti stát (a komuny na venkově), se ukázala být příliš velkou zátěží. Již od konce 50. let připadlo na zdravotnictví každý rok stále menší a menší podíl státních výdajů.

Nedostatek financí, zhroucení zemědělského družstevního systému na venkově a postupné zavádění tržních principů v čínské ekonomice, to vše dalo popud k reformě zdravotnictví. Od té doby se čínská centrální vláda a jednotlivé provincie, ve spolupráci s mezinárodními institucemi jako je například Světová banka nebo Asijská rozvojová

banka, snaží různými způsoby a s různými výsledky zlepšovat systém zdravotní péče v zemi.

4.1.1. Systém zdravotní péče před reformami (1949-78)

Krátce poté co Komunistická strana Číny převzala v roce 1949 moc, byl vybudován nový systém zdravotní péče s cílem propojovat tradiční čínskou medicínu se západní vědeckou medicínou. Důraz byl kladen na preventivní péči. **Financování a také poskytování péče převzal téměř kompletně stát.** Mnoho prostředků bylo vynaloženo na vzdělávání chybějícího zdravotního personálu a také na vzdělávání lidu v podobě masových kampaní. Rapidně se zlepšila dostupnost péče pro většinu obyvatel a s ní také celková kvalita jejich zdraví.

Financování zdravotní péče bylo zajištěno třemi způsoby: na venkově určitou formou družstevního pojištění, ve městech státním nebo podnikovým pojištěním. Zdravotní péče zaměstnanců státních a kolektivně vlastněných podniků byla hrazena ze zvláštních fondů podniků. Přímo ze státního rozpočtu se hradila péče státním zaměstnancům ve vládě, v armádě a v jiných státních institucích. O zdravotní pojištění rolníků se starala družstva (později komuny), která na venkově vznikla během kolektivizace v 50. letech. Finance získávala ze začátku z členských příspěvků, později z kolektivního fondu.

V poskytování zdravotní péče se odrazilo znárodnování a kolektivizace 50. let radikálním způsobem, jak vidíme v *Tabulce č. 8*. Počet soukromých poskytovatelů klesl ve prospěch počtu zaměstnanců státních a družstevních organizací. Současně z tabulky vidíme, že celkový počet zdravotnického personálu se za pouhých osm let více než zdvojnásobil. Krátce před začátkem reformního procesu pak drtivá většina zdravotní péče byla poskytována státními organizacemi (80 %) a kolektivně vlastněnými organizacemi (20 %).

Ve městech fungovaly nemocnice vlastněné státem, podniky nebo např. armádou. Během 50. a začátku 60. let byl také postupně zaveden tříúrovňový systém poskytování zdravotních služeb na venkově – vesnické zdravotnické stanice, oblastní a provinční nemocnice. Zdravotnické stanice na vesnicích vedli tzv. „barefoot doctors“ („lékaři s bosýma nohama“), kteří byli po střední škole vyškoleni jen jednoletým kurzem, aby mohli poskytovat základní a levnou péči vesničanům (ADB, 2002).

Zdravotních poskytovatelů tedy přibývalo a fyzická i finanční dostupnost zdravotní péče byla v porovnání s jinými rozvojovými státy více než uspokojivá. To se

také odrazilo na zdraví populace. Zatímco v roce 1949 se každý pátý novorozenec nedožil jednoho roku života, novorozenecká úmrtnost klesla na 47 z 1 000 živě narozených dětí v roce 1973, za stejnou dobu se očekávaná délka života zvýšila z 35 asi na 65 let (ADB, 2002).

Tabulka č. 8: Počty zdravotního personálu v různých formách zdravotnických organizací, 1950-1970

	1950	1958	Doba kulturní revoluce (1966-76)
Soukromé praxe	488 000 (78,3 %)	41 000 (2,7 %)	1 900 (tradiční čínská medicína)
Zdravotnické organizace vlastněné družstvy	3 000 (0,5 %)	854 000 (55,8 %)	asi 20 %
Zdravotnické organizace vlastněné státem	133 000 (21,2 %)	634 000 (41,5 %)	asi 80 %

Zdroj: Wong a Flynn (2001), str. 67

Problémem zdravotnického systému za Mao Ce-tunga byl stále akutnější nedostatek financí. Jak již víme, vláda dávala na zdravotnictví stále menší podíl svých výdajů. Zároveň Státní cenová komise stanovovala ceny lékařských úkonů a léků hluboko pod jejich náklady, aby si je mohl každý dovolit. Výsledkem bylo „podfinancování“ nemocnic a neuspokojená poptávka pacientů. Jak popisuje Anthony B.L. Cheung (Wong, Flynn, 2001, str. 68), v roce 1976 bylo v Číně „*obtížné navštívit lékaře, obtížné získat nemocniční lůžko, obtížné podstoupit operaci*“.

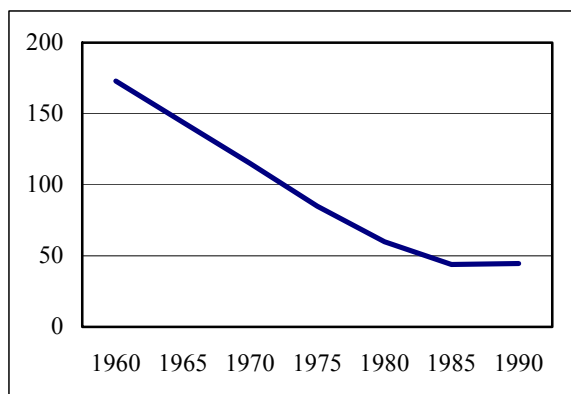
4.1.2. Zdravotní péče v období reforem

Navzdory zlepšování celkové životní úrovně při zavádění ekonomických reforem po roce 1978 – růst reálného příjmu, snížení chudoby a zlepšení výživy a bydlení – **zdravotní stav populace stagnoval**. Důkazem může být například úmrtnost dětí do pěti let věku, která po čtyřicet let stabilně klesala až do roku 1985, kdy se usadila na relativně vysokém čísle – 44 úmrtí na každých 1000 živě narozených (viz Graf č. 9). Tento vývoj dává tušit neefektivnost prevence a zdravotní péče. Vláda bohužel negativní dopad ekonomických reforem na zdravotnický sektor nepředvíдалa, a tudíž nebyla připravena na řešení nastalé situace (ADB, 2002).

Než začala v roce 1979 dekolktivizace zemědělské produkce, bylo podle ADB (2002) pokryto družstevním pojištěním 90 % obyvatel venkova. Toto číslo ale kleslo na pouhých 9,6 % v roce 1985. Situaci na venkově popisuje Cheung (Wong, Flynn, 2001,

str. 75) následovně. „Pro převažující část venkovské populace se staly hotovostní platby jedinou možností k zajištění zdravotní péče a rolnické rodiny se při placení za služby musely v podstatě spolehnout na svůj vlastní příjem. Výsledkem bylo, že systém zdravotní péče byl ještě více zaměřený na městskou populaci než před ekonomickými reformami.“

Graf č. 9: Vývoj úmrtnosti dětí do pěti let věku (počet úmrtí na 1 000 narozených), 1960-1990



Zdroj: World Bank (1997a), str. 13

Ani zdravotní péče ve městech se však nevyhnula vážným potížím. Vznikal soukromý sektor a v rostoucí konkurenci se stávalo pro velké státní podniky stále těžší zachovávat stejnou úroveň pojistného krytí. Nové menší soukromé podniky neměly povinnost poskytovat svým zaměstnancům takové pojistné krytí, jaké poskytovaly velké státní podniky. I vláda musela výrazně omezit veřejné fondy určené na zdravotní péči, neboť dostávala státní rozpočet do deficitu tím, jak hradila obrovské ztráty neefektivních státních podniků (ADB, 2002).

V rámci decentralizačních procesů byla starost o financování zdravotní péče postoupena provinčním vládám. Finance ale chyběly všude, inflace navíc zvyšovala náklady. Aby ulehčily zdravotnickým zařízením, poskytly jim regionální vlády vysoký stupeň finanční nezávislosti. Nemocnicím byla povolena jistá forma komercializace. K získání financí si začaly účtovat vysoké poplatky za hospitalizaci a léky. Část zdravotního personálu se přeorientovala na nové kategorie služeb a laboratorních testů, jejichž ceny nebyly státem kontrolovány. Nad personálem a velkou částí cen si ale stát stále ponechával kontrolu. Aby se proto nemocnice udržely v provozu, nezbylo jim než uměle nadsazovat náklady (ADB, 2002).

Asymetrie informací mezi lékařem a pacientem v těchto podmínkách vedla k nadužívání péče. Nemocnice doporučovaly pacientům dražší léčebné metody.

Výsledkem bylo poskytování řady nadbytečných úkonů. Poskytovatelé zdravotních služeb byli nuceni orientovat se stále více na zisk. Tato změna podnětů způsobila posun od původně preferované a levnější preventivní péče k dražší léčebné péči.

Změny systému zdravotní péče po roce 1978 měly dva negativní dopady: **eskalaci nákladů na zdravotní péči a zároveň zhoršení její dostupnosti**. Podle Cheunga (Wong a Flynn, 2001) rostly během 80. let náklady na zdravotnictví v mnohých čínských městech o více než 20 % ročně. Tento vývoj však nevedl ke zlepšení dostupnosti zdravotní péče. Na začátku 90. let bylo pojištěno pouhých 15 % populace a jen na tuto skupinu připadlo celých 44 % z celkových nákladů na zdravotnictví (Wong a Flynn, 2001). Neboť její dostupnost byla omezena platební schopností pacientů, většina populace si zdravotní péči nemohla dovolit. Nijak nepřekvapuje, že nejhorší situace byla na venkově. Nejenom že se rozpadl systém pojištění, který dříve zajišťovaly komuny, ale také téměř vymizeli venkovští zdravotní pracovníci („barefoot doctors“).

Reforma zdravotnictví ve městech

Zatímco čínská ekonomika vzkvétala, zdravotnictví se potýkalo s novými problémy v oblastech dostupnosti, rovnosti, efektivnosti a kontroly nákladů. Bylo třeba zavést reformy, které by daly správné podněty poskytovatelům zdravotní péče a znovu zavedly efektivní systém financování, který by i při stále rostoucích nákladech na zdravotní péči zajistil její rozumnou dostupnost pro všechny. Reformní pokusy započaly na konci 80. let, ale důležité reformy na sebe daly čekat až do druhé poloviny let devadesátých. Reformy byly aplikovány především ve městech, zatímco venkovu bylo věnováno jen minimum pozornosti.

O nutnosti a možných alternativách reformy zdravotního systému se hovořilo na Národní zdravotnické konferenci v prosinci 1996, oficiální rozhodnutí o směru budoucí politiky bylo vydáno až v lednu 1997. Hlavními body nové politiky má být:

- zavedení mechanismů kontrolujících poptávku a nabídku,
- aktivní hledání takových metod financování, které by zamezily nadměrnému růstu nákladů,
- postupné rozšíření pojistného krytí na všechny pracující ve městech,
- vytváření a zlepšování systému družstevního pojištění na venkově a snaha o větší účast rolníků v systému.

Předchozí kapitola se věnovala mimo jiné reformě systému zdravotního pojištění. Ukázala, že v některých městech probíhaly experimenty na tomto poli v průběhu 90. let, jednotný systém byl zaveden roku 1998. Výsledný systém má tři úrovně financování: individuální účty, společný fond a výdaje z vlastní kapsy. Náklady na ambulantní péči (menší částky) jsou hrazeny hlavně z individuálních účtů, náklady na hospitalizaci (větší částky) jdou ze společného fondu s určitou spoluúčastí pacienta. Lokálně jsou stanovena minima a maxima pro platby ze společného fondu – obvykle přibližně 10 % a čtyřnásobek průměrného ročního platu v dané oblasti.

Klíčovou vlastností modelu je **oddělení sfér financování a poskytování**. Zavedení osobního účtu a spoluúčasti mělo pomoci zmírnit poptávku pacientů. Ve snaze snížit růst nákladů byl vydán ceník léků a léčebných úkonů, které budou z pojištění propláceny. Pojišťovací střediska by se navíc měla snažit sledovat přiměřenost poskytované péče.

Rozpad systému zdravotní péče na venkově

Po zavedení reformy zemědělství na začátku 80. let a následném rozpadu komun nezareagovala hned vláda hledáním alternativních schémat jako v případě měst (kde se mimochodem potíže vyskytly později než na venkově), ale v duchu laissez-faire ponechala zdravotní péči na venkově vlastnímu osudu. Tak došlo k tomu, že téměř 90 % venkovských domácností dnes musí za zdravotní péči platit z vlastní kapsy (ADB, 2002). Existuje několik důvodů, proč došlo k téměř úplnému zániku družstevního zdravotnického systému na venkově.

Prvotním důvodem byl jednoduše zánik komunálních administrativních struktur, které zaměstnávaly vesnické „barefoot doctors“, a zrušení kolektivního fondu, ze kterého se služby financovaly. Neboť vláda ničím nenahradila rozpadající se systém, pouze část vesnic si nový systém financování zřídila dobrovolně, zatímco jiné vesnice zůstaly bez jakéhokoliv fondu na sdílení rizika. Pouze těm nejchudším mohl pomoci fond, do kterého se vybírala speciální daň čítající necelých 5 % z produkce rolníků.

K rozpadu přispěla také změna ideologie, tedy posun od rovnosti – „železné misky rýže“ pro všechny – ke zdůraznění efektivnosti. Zatímco v roce 1983 bylo stále 40-45 % vesnic kryto nějakým společným fondem, po doporučení vysoce postavených vládních úředníků, i většina ze zbývajících vesnic tento systém v polovině 80. let opustila. V neposlední řadě přispěla k pádu systému korupce a špatné řízení fondů. Družstevní fondy kontrolovali a řídili místní státní úředníci, z nichž někteří svého

postavení využívali ke svému obohacení. Nabytá nedůvěra k takovým vládou řízeným fondům vedla k neochotě rolníků přispívat do nyní již dobrovolných fondů.

Od roku 1989 bylo také na venkově spuštěno několik experimentů. V roce 1994 pak oznámila čínská vláda nový směr politiky zdravotní péče na venkově. Vláda požaduje vytvoření komunálních schémat, která by financovala a organizovala zdravotní péči pro venkovské obyvatelstvo. Po více než deseti letech od rozpadu systému zdravotní péče se vláda přiklonila k vytvoření podobného dobrovolného systému. **Až v roce 2002 byl zaveden nový družstevní systém, jehož základem je finanční pooling proti vážným chorobám.** Systém je nyní testován v různých oblastech po celé zemi. Do června 2004 pokryl 95,04 milionu venkovských obyvatel a v jeho fondu se nashromáždilo 3,02 miliard juanů – od jednotlivců, z rozpočtů místních správ a menší část pocházela z dotací centrální vlády chudým oblastem střední a západní Číny (State Council, 2204b). Reforma zdravotnictví je dodnes na venkově ve fázi experimentů a jejímu vývoji bude nutné věnovat ještě hodně pozornosti.

Charakteristiky současného systému zdravotní péče

Zatímco mezi roky 1950 a 1970 se dostupnost zdravotní péče (a s ní i zdravotní stav Číňanů) výrazně zlepšila, s příchodem ekonomických reforem byl ve zdravotnictví učiněn krok zpět. Na venkově se systém zcela rozpadl, ve městech byl velmi pomalu reformován. V roce 1998 byl nakonec ve městech jednotný systém zdravotního pojištění vytvořen, ale situace na venkově byla dlouho zanedbávána. Pokrytí obyvatelstva zdravotním pojištěním je stále neuspokojivé. Uvádí se, že v současné době je ve městech kryto něco přes polovinu obyvatel a na venkově pouhých 21 % (New York Times, 14. 1. 2006). Navíc i pojištění pacienti musí platit jistou spoluúčasť. Zdravotní péče se tak pro mnohé stává velmi nákladnou záležitostí. Díky reformám zdravotní péče se podařilo snížit poptávku, lidé si nyní lépe uvědomují nákladnost systému. Ale na druhou stranu mnoho lidí k lékařům vůbec nechodí, protože si nemohou lékařské vyšetření dovolit. Kvůli zanedbané péči se snadno šíří epidemie jako žloutenka, malárie, tuberkulóza či SARS.

Nepodařilo se zatím ani snížit růst nákladů na zdravotnictví. Náklady na zdravotní ošetření rostly mezi rokem 1993 a 2003 každoročně v průměru o 14 %, tedy mnohem rychleji než rostly příjmy obyvatel (BBC News, 7. 12. 2004). Hlavním důvodem bylo nadbytečné předepisování drahých léků, které mělo pomoci zvýšit příjmy

nemocnic. Špatně kontrolované tržní chování poskytovatelů zdravotní péče tak vedlo k eskalaci nákladů.

Současný stav „churavějšího“ systému zdravotní péče si vyžaduje urychlení reformem. Je potřeba zvýšit pojistné krytí a lépe kontrolovat poskytovatele. Velmi akutní je problém špatné dostupnosti ke zdravotní péči na venkově.

4.2. Bydlení

4.2.1. Alokační systém bydlení před reformami

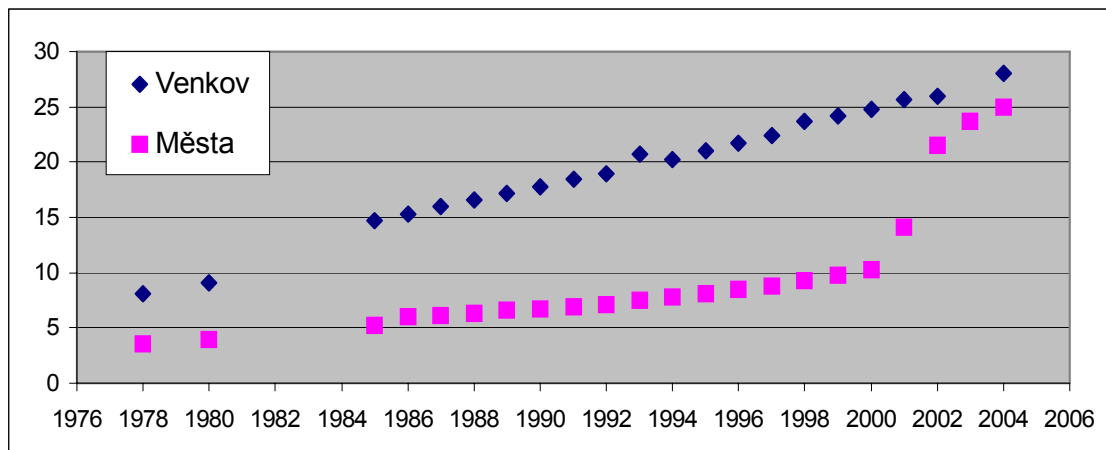
Před rokem 1978 bylo poskytování bydlení součástí socialistické péče o pracující lid. Nárok na zajištění bydlení byl založen na zaměstnaneckém statusu. Stát byl zodpovědný za ubytování svých zaměstnanců. Prostřednictvím pracovních jednotek byly občanům přidělovány byty. **Tři čtvrtiny městské ubytovací kapacity měl v té době v rukou stát** (státní podniky a úřady bydlení), 87 % veškeré bytové výstavby v letech 1949 až 1990 připadlo na veřejný a kolektivní sektor, pouhých 13 % bytů bylo postaveno soukromými osobami. Vlastnit dům či byt nebylo ve městech příliš obvyklé – bylo to považováno za tendenci ke kapitalismu. Zaměstnanci měli přidělené veřejné byty v pronájmu a platili za ně velmi nízké nájemné – po celou dobu od roku 1949 až do roku 1990 nepřesahovalo nájemné 2-3 % příjmu domácnosti (se dvěma příjmy).

Nedostatky takového alokačního systému byly nasnadě. Systém, který zajišťoval výhodné ubytování milionům Číňanů, vyžadoval obrovské státní dotace. Výsledkem vysoké nákladnosti byl nedostatek bytů ve městech. V roce 1980 připadlo na jednoho obyvatele v průměru méně než 4 m² obytné plochy. Nízké nájemné navíc vedlo k nedostatku peněz na údržbu a opravy a tudíž ke zhoršení stavu bytových jednotek. Dalším neblahým projevem systému byly nekalé praktiky při přidělování bytů. Velký vliv na velikost, kvalitu, lokalitu a rychlost přidělení bytu mělo pracovní postavení, stranická příslušnost, konexe a také korupce.

Systém přidělování dotovaného bydlení fungoval jen ve městech. Na venkově rodiny obvykle žily ve svých vlastních domech. Proto se také reforma bydlení týkala výhradně měst. Venkovská obydlí byla často ve velmi špatném stavu, neboť neexistovaly žádné stavební normy, alespoň však venkov netrpěl nedostatkem bytů tak jako města. Až do roku 2000 byla průměrná obytná plocha na jednu osobu na venkově více než dvakrát větší než ve městech. (viz *Graf č. 10*). Od té doby města venkov prudce dohání. Mezi městy jsou však velké rozdíly. V přelidněné Šanghaji připadlo

v roce 1978 pouhých 2,2 m² obytné plochy na jednoho obyvatele a do roku 2004 se jí toto číslo podařilo zvednout „jen“ na 14,8 m².

Graf č. 10: Obytná plocha per capita na venkově a ve městech (v m²)



Zdroj: National Bureau of Statistics of China, State Council (2004b), People's Daily Online

Na konci 70. let bylo zřejmé, že stávající systém je příliš velkou zátěží pro vládu a podniky. Navíc nebyl kompatibilní s vývojem ostatních částí ekonomiky, které se ubíraly směrem k trhu. Proto byly brzy spuštěny první experimenty, jejichž předmětem měla být kapitalizace bydlení, vytvoření tržní nabídky obytných bytů a domů a převádění vlastnictví státních bytů na individuální spotřebitele. Reformy byly v různých oblastech různě úspěšné. Velká a bohatá města – Šanghaj, Peking, Kanton, Šen-čen – byla i v reformování systému bydlení vždy o krok napřed.

4.2.2. Reforma bydlení

Experimenty (1979-88)

První experiment na poli reformy bydlení proběhl již v letech 1979-81, následoval ho druhý (1982-85) a třetí experiment (1986-88), než byl v roce 1988 stanoven celonárodní plán reformy. První experiment proběhl v 60 městech a jeho předmětem byl prodej nově dokončených bytů soukromým osobám. Cena obytné jednotky byla založena na stavebních nákladech a odpovídala asi 10-20 ročním platům. Mohla být zaplácena najednou nebo pět let splácena. Kvůli vysoké ceně v porovnání s nízkými nájmami a krátké lhůtě splacení byl však o byty velmi malý zájem.

Druhý experiment proběhl ve 460 malých a středně velkých městech. Při koupi bytu platila rodina, vláda a pracovní jednotka po jedné třetině ceny. Vlastnické právo pak bylo rozděleno mezi rodinu a podnik. Tímto způsobem mohli lidé koupit i byty,

které obývali. Byty se mohly dědit, či přepisovat mezi členy rodiny, nicméně jejich vlastníci je nemohli prodat ani pronajmout. Poptávka však i v tomto případě byla nízká.

Třetí experiment byl zaměřen na podporu prodeje ubytovacích kapacit ve státním a kolektivním vlastnictví, založení fondů na bydlení a banky na stavební spoření, zvýšení nájemného a zavedení příspěvků na bydlení. Dlouhodobým cílem se stala komercializace celého procesu produkce, distribuce a spotřeby bydlení, tedy vytvoření skutečného trhu s obytnými domy a byty. Tento experiment probíhal ve městě Jen-tchaj (provincie Šan-tung) a je považován za úspěšný.

Vývoj celonárodního plánu (1988-98)

Základní prvky reformy bydlení byly stanoveny na konferenci, která se roku 1988 tomuto tématu věnovala. „*Cílem reformy bylo zrealizovat komercializaci bydlení v souladu s principy socialisticky plánované tržní ekonomiky*“ (Wong, Flynn, 2001, str. 117). Hlavními prostředky mělo být **zvýšení nájemného** (a jeho kompenzace v podobě příspěvků na bydlení) a **prodej veřejných bytů**, přičemž cena má zahrnovat stavební náklady včetně ceny pozemku. Nové byty mají být nejdříve nabídnuty na prodej, až zbylé byty budou přiděleny k pronájmu.

Reforma bydlení byla stejně jako ostatní ekonomické reformy na konci 80. let pozastavena. Další podnět dostala v roce 1991, kdy bylo stanoveno těchto pět cílů²³:

- Restrukturalizovat (tedy zvýšit) nájemné tak, aby pokrylo náklady na stavbu, údržbu, opravy a management (do roku 2000 také úrok z investice a daň z majetku).
- Vyřešit problém přelidnění (obytný prostor na osobu menší než 4 m²).
- Zlepšit kvalitu bydlení – zvýšit obytnou plochu per capita do roku 1995 na 7,5 m² (do roku 2000 na 8 m²) a zajistit, aby podíl samostatných bytových jednotek (vedle hromadných ubytoven) činil v roce 1995 40-50 % (v roce 2000 pak 60-70 %).
- Vymýtít bydlení v nebezpečných podmínkách.
- Podporovat souvislé investice do výstavby a zlepšování bydlení.

Na základě daných cílů měla být státní distribuce bytových jednotek po roce 2000 vystřídána tržním principem. Detailní reformní plány stanovily provinční vlády, proto se výsledná podoba reformy v různých oblastech lišila. Některá města po zvýšení nájemného rozdávala kupóny, kterými mohla být hrazena část nájmu, jiná zavedla

²³ Tyto cíle byly popsány v dokumentu „*Urban Housing Reform Resolution 1991*“.

příspěvky na bydlení, některá žádnou takovou kompenzaci neposkytovala. Ve většině měst byly poskytovány velké slevy při koupi bytu dlouholetými zaměstnanci státních podniků. V Šanghaji od roku 1991 noví obyvatelé veřejných bytů museli skládat vysoké zálohy a byl zde zaveden povinný systém jakéhosi stavebního spoření, které se shromažďovalo ve speciálním fondu. V důsledku různého přístupu k reformě (a různě velkých finančních prostředků) vznikly znatelné regionální nerovnosti v kvalitě bydlení a tempu bytové výstavby (viz *Tabulka č. 9*).

Tabulka č. 9: Regionální nerovnosti v městské bytové výstavbě a spotřebě, 1993

	Počet měst	Obyvatelstvo měst (v milionech)	Průmyslový výstup per capita (v juanech)	Obytný prostor per capita (v m ²)	Nově postavené obytné prostory per capita (v m ²)
Celá Čína	565	175,31	17847	7,81	0,95
Východní Čína	244	90,48	23053	8,36	1,09
Střední Čína	215	59,13	12066	7,15	0,72
Západní Čína	106	25,7	12819	7,38	1

Zdroj: China Urban Statistical Yearbook, 1995, str. 164-177 a 304-317; převzato z Song, Chu, Chen, 2000

Vláda dále prohloubila reformu v roce 1994.²⁴ Na základě úspěšného šanghajského konceptu byl zřízen speciální fond na bydlení („*Housing Provident Fund*“), do kterého povinně přispívaly všechny podniky a zaměstnanci (podnik i zaměstnanec každý asi po 5 % mzdy). Tento fond později fungoval jako záruka pro bankovní půjčky na stavbu či koupi bytů. Při přidělování bydlení nově hrála roli výše příjmu nájemníků. Rodiny s vysokými příjmy musely zaplatit tržní ceny za bydlení, zatímco rodiny se středním a nízkým příjmem platily nižší ceny. Bydlení se tak rozdělilo na dvě části – dotované sociální bydlení pro široké vrstvy a vedle toho komerční bydlení pro bohaté.

Průlom v reformě bydlení (1998)

Přes veškeré snahy se během 20 let reforem trh s obytnými domy a byty příliš nerozhýbal. Skutečně významné reformy přišly až roku 1998. Tento rok znamenal průlom. Reforma začala směřovat k těmto cílům:

²⁴ Zvláštní orgán Státní rady pro řízení reformy bydlení („*Housing Reform Steering Group*“) vydal roku 1994 „Usnesení o prohloubení reformy městského bydlení“. Podrobnější obsah usnesení viz Wong, Flynn, 2001, str. 118-119.

- ukončení závislosti zaměstnanců na pracovních jednotkách kvůli přiděleným bytům,
- rozvoj trhu s bydlením,
- nárůst investic do bytové výstavby,
- rozvoj hypotečního bankovníctví,
- nárůst počtu bytů v osobním vlastnictví,
- zvýšení poměru nájemné/mzda,
- zajištění bydlení pro sociálně slabší občany.

V roce 1998 vláda oznámila, že přidělování silně dotovaných bytů pracovními jednotkami se brzy stane minulostí. Hovoří se o „**monetarizaci**“ **podpory bydlení** – dotace ve formě velmi nízkého nájemného musí být postupně nahrazeny poskytováním peněžních dotací na bydlení. Ty mohou být ve formě jednorázové částky nebo měsíčních plateb. Zaměstnavatelé mohou peníze vyplácet zaměstnancům spolu s odměnami nebo je posílat na individuální účet zaměstnance ve fondu bydlení. Nashromážděnou částku na individuálním účtu pak může zaměstnanec použít při koupi bydlení nebo při platbě nájemného.

V roce 1996 bylo bankám dovoleno používat nemovitosti jako zástavu při půjčování peněz a v roce 1998 čínská centrální banka vydala pravidla pro hypoteční půjčky. Od té doby se začalo hypoteční bankovníctví v Číně prudce rozvíjet. Zpočátku banky půjčovaly hlavně developerským společnostem, a tak poháněly vzkvétající výstavbu. Na popud vlády později začaly čínské banky půjčovat i jednotlivcům.

Čínský trh s bydlením zaznamenal v posledních letech obrovský boom. Jen mezi lety 1998 a 2002 bylo v Číně postaveno 2 764,92 km² nové obytné plochy (FRBSF, 2005). Na trh pronikly soukromé developerské firmy a zahraniční investoři. Poptávka po nových bytech ve městech je velká díky pokračující urbanizaci. Odhaduje se, že do roku 2020 vysoké tempo výstavby bytů ve městech nepoleví, neboť se očekává každoroční příliv 15 milionů venkovanů.

Od roku 1998 stabilně stoupá podíl bytů v osobním vlastnictví. V roce 2002 přesáhl v některých městech (například v Šanghaji) 50 %, v některých provinciích se však pohyboval jen okolo 10 %. Uvádí se, že v roce 2005 se počet bytů v osobním vlastnictví ve městech přiblížil 70-80 % z celkového počtu bytů.

Velká poptávka a nedostatečná, i když rostoucí, nabídka šroubují ceny bydlení nahoru. Mezi roky 2000 a 2003 rostly ceny v průměru o 3 % ročně, v roce 2004 byl

zaznamenán nárůst o 14,4 % – v Šanghaji vzrostly ceny téhož roku podle soukromých developerů až o 24 % (FRBSF, 2005).²⁵ S cenami bytů stoupala také výše nájemného.

Zajištění dostupnosti bydlení

S rostoucími cenami rostla také nespokojenost obyvatel. Vláda se snažila předejít nepokojům a pomoci milionům lidí s nízkými příjmy k dostupnému bydlení. „Zajištění dostupnosti bydlení“ se časem stalo součástí systému sociálního zabezpečení a dnes se skládá ze tří částí: **fondy na bydlení, „cenově dostupné a funkční“ byty, nízké nájemné.**

Zaměstnavatelé a zaměstnanci povinně přispívají do fondů na bydlení. Na nich se peníze akumulují ve formě individuálních účtů a jsou zaměstnancům k dispozici při koupi, stavbě či renovování jejich obydlí. Navíc mohou fondy zaměstnancům poskytnout na stejné účely půjčky. Na konci roku 2003 mělo své spořicí účty 60,45 milionu zaměstnanců, vybralo se celkem 556,3 miliard juanů, z nichž 174,3 miliard bylo zaměstnanci vybráno a použito na dané účely (nebo na důchod), 234,3 miliard juanů bylo rozděleno ve formě osobních půjček (State Council, 2004b).

V roce 1998 byl spuštěn další celonárodní program na pomoc rodinám s nízkými příjmy při koupi bydlení. Od té doby byly stavěny tzv. „cenově dostupné a funkční“ nebo „nijak drahé ale komfortní“ (zkrátka levné) byty. Jejich stavbu stát zvýhodňoval daňovými úlevami, nízkými poplatky a poskytnutím pozemků, za to byla stanovena nízká prodejní cena (případně nízké nájemné) a maximální marže stavebních společností. Nárok na takto zvýhodněné bydlení měli jen lidé se zaregistrovaným trvalým pobytem v daném místě, kteří nevlastnili žádnou obytnou nemovitost nebo jejich obydlí nesplňovalo standardy stanovené městem nebo okresem a jejichž rodinný příjem byl nižší než dané minimum (opět stanovené městem nebo okresem). Mezi roky 1998 a 2003 bylo postaveno 477 milionů m² takových bytů (State Council, 2004b).

Systém „nízkého nájemného“ se regionálně značně liší. Obvykle se jedná o různé daňové úlevy pro majitele nemovitostí pronajímající veřejné byty za stanovenou nízkou cenu a příspěvky na bydlení pro chudé. Rodiny s nízkými příjmy nebo žijící v nevyhovujících podmínkách se mohou zaregistrovat a jsou zapsáni na listinu čekatelů na byt s regulovaným nájmem.

²⁵ Čínská vláda a centrální banka v poslední době varují před strmě rostoucími cenami. Hovoří se o spekulativní bublině. Vláda se nyní snaží omezovat příliv zahraničního kapitálu na trh s nemovitostmi. Viz Asia Times Online, 9.6.2006.

Výsledný systém bydlení

Ačkoliv reforma v oblasti výstavby a distribuce domů a bytů je již na pořadu dne více než 25 let a zvláště v posledním desetiletí jí byla přidělena vysoká priorita, nepodařilo se zatím dospět do vytýčeného cíle. Reforma bydlení je totiž složitá a komplexní záležitost – nestačí jen převést vlastnictví bytů a domů ze státu na obyvatele. Bydlení je spotřební statek ale také investiční aktivum. Při snaze o vytvoření skutečného trhu s nemovitostmi je potřeba zavést mnohá institucionální, právní a finanční opatření.

Přesto však Čína učinila velký posun. Reforma měla zásadní dopad na životy mnoha čínských obyvatel – dala lidem pocítit skutečné náklady na bydlení a učinila z nemovitostí jednu z mála investičních příležitostí pro běžné obyvatele. Byl zaznamenán obrovský nárůst bytové výstavby, který alespoň částečně uspokojil přebytečnou poptávku.²⁶ Průměrná obytná plocha na osobu ve městech od roku 2000 výrazně stoupla a přiblížila se hodnotě na venkově.

Celková kvalita bydlení ve městech se výrazně zlepšila, nicméně jasně patrným efektem reformy je výrazná nerovnost v přístupu k bydlení. Zatímco před reformou měly masy lidí nárok na byty o podobné kvalitě a ceně, dnes existují velké rozdíly. Úzká vrstva bohatých a vysoce postavených občanů si může dovolit kupovat luxusní obydlí v atraktivních lokalitách za tržní ceny a lidé s nadprůměrnými příjmy již také dosáhnou na vlastní bydlení nebo jsou schopni zaplatit tržní nájem. Na druhé straně je v Číně stále mnoho lidí, jejichž plat na tržní ceny bydlení nestačí, a kteří využívají levnějších sociálních bytů nebo ubytování poskytované podniky. Nejhuře jsou na tom zpravidla přistěhovalci a málo kvalifikovaní pracovníci, kteří obývají podnikové ubytovny nebo jen dočasná přístřeší umístěné na okraji města nebo poblíž fabriky či stavby.

S pokračující urbanizací v největších čínských městech začínají vznikat slumy či chudinské čtvrti podobné těm v Latinské Americe, Africe a Indii. Po dlouhá léta Čína tomuto vývoji čelila, nicméně v poslední době jsou již slumy ve městech jako Šanghaj či Peking nepřehlédnutelné, ačkoliv stále mnohem menší a čistější než třeba v Riu de Janeiru, Casablance či Kalkatě. Lidé zde žijí v malých nevytápěných místnostech, vaří venku na ulici a stovky jich sdílejí společné koupelny. Ve slumech se nedostává

²⁶ Zajímavá je studie Pudneyho a Wanga (*Economica*, 1995), která zkoumá rozdíly v alokaci bydlení před reformami a v budoucí tržní alokaci. S využitím dat z provincií Liao-ning a S'-čchuan se překvapivě nepodařilo nalézt žádný jednoznačný důkaz, že by původní alokační systém neefektivně rozdělával bydlení. Za konstantní nabídky by se tržní alokace nijak nelišila od původní alokace státem (podniky). Neefektivita původního systému však podle studie spočívá v systému agregátní nabídky.

zdravotní péče a policejní ochrany, často zde také chybí kanalizace. Khalid Malik z Čínské kanceláře OSN tvrdí, že „pokud se vláda nebude tímto problémem zabývat, vzniknou v Číně takové slumy, jaké je možné vidět v jiných zemích“ (Newsweek International, 2006).

4.3. Shrnutí

Reformy zdravotnictví a bydlení mají mnoho společného. Oba statky dříve ve městech poskytoval stát prostřednictvím podniků – zdravotní péči zdarma, bydlení včetně elektřiny a vody velmi levně. Nárok na zdravotní péči a přidělení bydlení vyplýval z příslušnosti k pracovní jednotce. Stát, podniky a kolektivy vlastnily všechny nemocnice a většinu obytných jednotek ve městech.

Po roce 1978 začaly do obou systémů pronikat tržní principy. Ve zdravotnictví se projevil tržím chováním poskytovatelů a vysokou spoluúčastí pacientů. Zdravotní péče přestala být poskytována zdarma, místo toho se pro mnohé nepojištěné jedince stala až prohibitivně drahou. Významně vzrostly náklady na zdravotnictví. Bydlení postupně přestávalo být přidělováno státem (podniky), a začalo být alokováno trhem. Ceny bytů, domů i nájemného se zvyšovaly. I při reformě zdravotní péče a bydlení se hovoří o „**socializaci**“ systémů. Podobně jako u sociálního zabezpečení se požaduje převedení části zodpovědnosti, organizace a financování ze státu na společnost. Bydlení má být postupně zcela socializováno, systém zdravotní péče jen do jisté míry.

Zdravotní péče je velmi specifický statek, který nemůže být ponechán zcela v moci trhu, ale je žádoucí, aby jeho alokace byla do značné míry kontrolována státem. Na druhou stranu alokace bydlení je ve vyspělých tržních ekonomikách ponechána téměř zcela trhu. Dalo by se říci, že v Číně do zdravotnictví pronikly tržní principy až příliš, zatímco do bydlení zatím nedostatečně. V období reformy čínské ekonomiky došlo ke zhoršení finanční i fyzické dostupnosti zdravotní péče. Bude potřeba zvýšit pojistné krytí ve městech a vytvořit pořádný systém zdravotního pojištění na venkově. Na cestě k vytvoření dobře fungujícího trhu s obytnými byty a domy již byly důležité kroky učiněny. Mnohé podniky však stále poskytují svým zaměstnancům výhodné bydlení ve svých domech a kvůli nízkým platům stále nelze všechny ceny deregulovat.

Závěr

V roce 1978 se Čína rozhodla vykročit novým směrem. Začala reformovat ekonomiku a za svůj cíl později označila vytvoření tzv. „socialistické tržní ekonomiky“. Jakkoliv není jasné, co má přesně tento pojem označovat a jak daleko hodlá Čína se zaváděním tržních principů zajít, jisté je, že zavedené reformy pomalu přibližují Čínu k západním tržním ekonomikám. Základním krokem bylo připuštění soukromého vlastnictví – dekolektivizace zemědělství byla provedena krátce po roce 1978, restrukturalizace a privatizace státních podniků probíhala pomalu a postupně (vlastně není dokončena dodnes).

Nový směr politiky a zvláště rozvoj soukromého sektoru již neumožňoval rozdělovat pracovní sílu centrálním plánem a garantovat všem pracujícím doživotní zaměstnání. Stejně tak nebylo udržitelné, aby zaměstnanci státních podniků využívali štedrých sociálních výhod, které jim jejich pracovní jednotky tradičně poskytovaly, zatímco zaměstnanci soukromého sektoru nebyli nijak sociálně zabezpečeni. Spolu s reformou podniků tak bylo potřeba vytvořit trh práce a jednotný systém sociálního zabezpečení. Navíc bylo potřeba „vyléčit“ zdravotnictví, které se potýkalo s nedostatkem financí. A nakonec také vytvořit trh s bydlením, který by nahradil stávající praxi přidělování bytů státními podniky.

Reformy v oblastech zaměstnanosti, sociálního zabezpečení, zdravotní péče a bydlení se po roce 1978 v Číně nesly ve znamení tzv. „socializace“. Tímto pojmem se označovalo snížení role státu a naopak posílení role společnosti v daných oblastech. Za téměř třicet let reformy bylo dosaženo velkých změn. Pracovní síla je nyní namísto centrálního plánu alokována trhem práce. Sociální zabezpečení, zdravotní péče a bydlení již nejsou poskytovány přímo pracovní jednotkou (čímž bylo státním podnikům velmi ulehčeno), ale samostatnými institucemi a zčásti trhem. Financování sociálního zabezpečení a zdravotní péče je rozděleno mezi stát, podniky a jednotlivce. Alokace pracovní síly, sociální a zdravotní péče a bydlení je tedy dnes v Číně rozhodně efektivnější. Efektivnost je nyní dokonce stavěna nad rovnost. Někdo to může chápat jako negativní důsledek reformy, jiný jako nevyhnutelnou a spravedlivou stránku tržní ekonomiky – pro Číňany je to každopádně citelná změna, neboť jsou nově svědky nerovného přístupu ke zdravotní péči, sociálnímu zabezpečení, bydlení i zaměstnání.

Největší nerovnosti existují mezi venkovem a městy. Zatímco obyvatelé měst mají většinou dobrý přístup k zaměstnání, sociálnímu pojištění, zdravotní péči i bydlení, venkované jsou v nevýhodné pozici. Systém sociálního zabezpečení na venkově dosud chybí a zdravotní péče je zde velmi těžko dostupná. Přístup na městské trhy práce a k tamnímu sociálnímu zabezpečení a zdravotní péči je pro venkovany stále omezen systémem *hukou* (povinné registrace domácností). Přesto do měst přicházejí jako ilegální imigranti a podílejí se tak na rozvoji neformálního sektoru a slumů.

I přes přetrvávající bariéry jako je *hukou* byla v Číně díky reformám výrazně zvýšena mobilita práce a spolu s ní i produktivita. Hlavním důvodem je zavedení smluvního pracovního vztahu a větší svoboda podniků při propouštění zaměstnanců. Vznikem trhu práce v Číně se zabývala druhá kapitola. Mimo jiné osvětlila, proč bylo masové propouštění během reformy nevyhnutelné – díky němu se totiž státní podniky mohly zbavit řady nadbytečných zaměstnanců. Původně skrytá nezaměstnanost se tak mohla přeměnit v nezaměstnanost otevřenou. Nezaměstnanost během restrukturalizace čínského průmyslu a privatizace podniků skutečně prudce rostla, ačkoliv z oficiálních statistik to není příliš patrné. Zpočátku byli totiž propuštění zaměstnanci vedeni jen jako tzv. „pracovní rezervy“ a nikoliv nezaměstnaní.

Vláda pomáhala milionům nezaměstnaných k získání nové práce jednak prostřednictvím Center na podporu opětovného zaměstnávání, které na její pokyn zřizovaly státní podniky, a jednak různými rekvalifikačními programy. Mnoho propuštěných zaměstnanců během reformních let znovu našlo zaměstnání. Vysoký počet nezaměstnaných pohltil vzkvétající průmysl a služby. Významnou roli v boji proti nezaměstnanosti sehrál také neformální sektor. Ačkoliv je oficiální statistika poměrně nízká, podle odhadů se skutečná míra nezaměstnanosti v posledních letech v Číně drží stále poměrně vysoko – okolo 10 %.

Vysoká nezaměstnanost a stárnoucí populace byly a jsou tíživými problémy pro systém sociálního zabezpečení. Jemu byla věnována třetí kapitola této práce. Po spuštění ekonomických reformy bylo potřeba vybudovat jednotný systém, který by pokryl všechny obyvatele měst a zajistil je proti nepříznivým životním situacím jako jsou nezaměstnanost, stáří, nemoc apod. To se vcelku podařilo. V současnosti je velká část obyvatel měst kryta sociálním pojištěním – důchodovým pojištěním, pojištěním v nezaměstnanosti, zdravotním pojištěním, pojištěním pro případ pracovního úrazu a mateřským pojištěním. Ti nejchudší mají nárok na dávky sociální pomoci, které jim

mají zajistit alespoň minimální životní úroveň. K dispozici jsou domovy pro opuštěné děti, seniory a postižené.

Podobný systém sociálního zabezpečení zatím zcela chybí na venkově. Jeho vytvoření je velmi důležitým, i když obtížným, úkolem, který by neměl být déle odkládán. Dokud na venkově nebude fungovat alespoň základní systém sociálního zabezpečení, nebude zřejmě ani možné odstranit systém *hukou*. Bohatá města se totiž velmi obávají masového přílivu venkovanů. Až vytvoření jednotného systému sociálního zabezpečení pro města i venkov a zrušení systému *hukou* zajistí skutečně volný trh práce v celé zemi. To je však otázkou možná několika desítek let.

Čtvrtá kapitola se zabývala zaváděním tržních principů na polích zdravotní péče a bydlení. Ukázalo se, že reformy vedly ke zhoršení dostupnosti zdravotní péče. Současný stav (zvláště venkovského) zdravotnictví není uspokojivý a budou zapotřebí další reformy a investice. Cesta k volnému trhu bydlení bude také ještě dlouhá, nicméně jisté úspěchy se již dostavily. Především je to velký nárůst bytové výstavby, který konečně uspokojil alespoň část přebývajících poptávek. Významné je také celkové zlepšení kvality bydlení.

Ekonomické reformy posledních desetiletí, a zvláště pak ty, kterým byla věnována tato práce, výrazně proměnily sociální jistoty obyvatel Číny. Maoistický model, jenž každému zajišťoval doživotní zaměstnání, kompletní sociální zabezpečení, bezplatné zdravotnictví a silně dotované bydlení, je minulostí. Dnes musí Číňané hledat zaměstnání prostřednictvím trhu práce a pokud neuspějí, stávají se nezaměstnanými. Sociální péče již není tak štedrá jako dříve, za zdravotní péči jsou pacienti nuceni platit spoluúčast. Navíc sociální pojištění (včetně zdravotního) ani zdaleka nepokrývá celou populaci. Bydlení již nelze získat téměř zdarma, místo toho jsou účtovány vysoké tržní ceny.

Reformy popsané v této práci poměrně tvrdě zasáhly do života obyvatel Číny. Co se týče zaměstnání, sociálního zabezpečení, zdraví a bydlení, musí se Číňané nyní spoléhat více sami na sebe. Navíc se musí vyrovnat s mnoha nerovnostmi, na které předtím nebyli zvyklí. Čínská vláda podnikla sice postupně nicméně radikální reformy, nyní zbývá vytvořený trh práce a systém sociálního zabezpečení dál zdokonalovat.

Příloha: Základní údaje o Čínské lidové republice

Rozloha: 9.597.000 km²

Počet obyvatel: 1.298.847.624 (2004)

Etnické skupiny: 56 etnických skupin – podle údajů z roku 1990, 91,96 % zaujímají Chanové (Číňané). Mezi nejpočetnější národnostní menšiny patří Čuangové (15,5 mil.), Mandžuoové (9,8 mil.), Chuejové (8,6 mil.), Miaové (7,4 mil.), Ujgurové (7,2 mil.), Iové (6,6 mil.), Tchťiové (5,7 mil.), Mongolové (4,8 mil.) a Tibet'ané (4,6 mil.).

Jazyk: Mandarínská čínština.

Náboženství: Buddhismus, taoismus, islám, křesťanství.

Měna: Čínský juan (CNY) nebo oficiální název renminbi (RMB), symbol ¥ nebo 元.

Prezident: Chu Ťin-tchao

Předseda vlády: Wen Ťia-pao

Hlavní město: Peking (Beijing) 14,07 mil. obyvatel

Další velká města: Šanghaj (Shanghai) 16,06 mil., Čchung-čching (Chongqing) 30,7 mil., Tchien-ťin (Tianjin) 9,95 mil., Kuang-čou či Kanton (Guangzhou) 6,7 mil. obyvatel

Administrativní členění: ČLR má celkem 33 správních jednotek – 22 **provincií**, pět **autonomních oblastí**, čtyři **samosprávná města** (Peking, Šanghaj, Tiencin, Čchung-čching) a dvě **zvláštní administrativní oblasti** (Hongkong a Macao).

Provincie (autonomní oblasti) se dále dělí na **prefektury** (autonomní prefektury) a **okresy** (autonomní okresy), okresy jsou pak děleny na **městské oblasti** (případně etnické městské oblasti) a **města**.

Přestože vláda ČLR považuje za součást ČLR (dvacátou třetí provincii) také Tchaj-wan a většina států světa tento nárok diplomaticky uznává, fakticky zde existuje jiný státní útvar s vlastní vládou (Čínská republika na Tchaj-wanu).

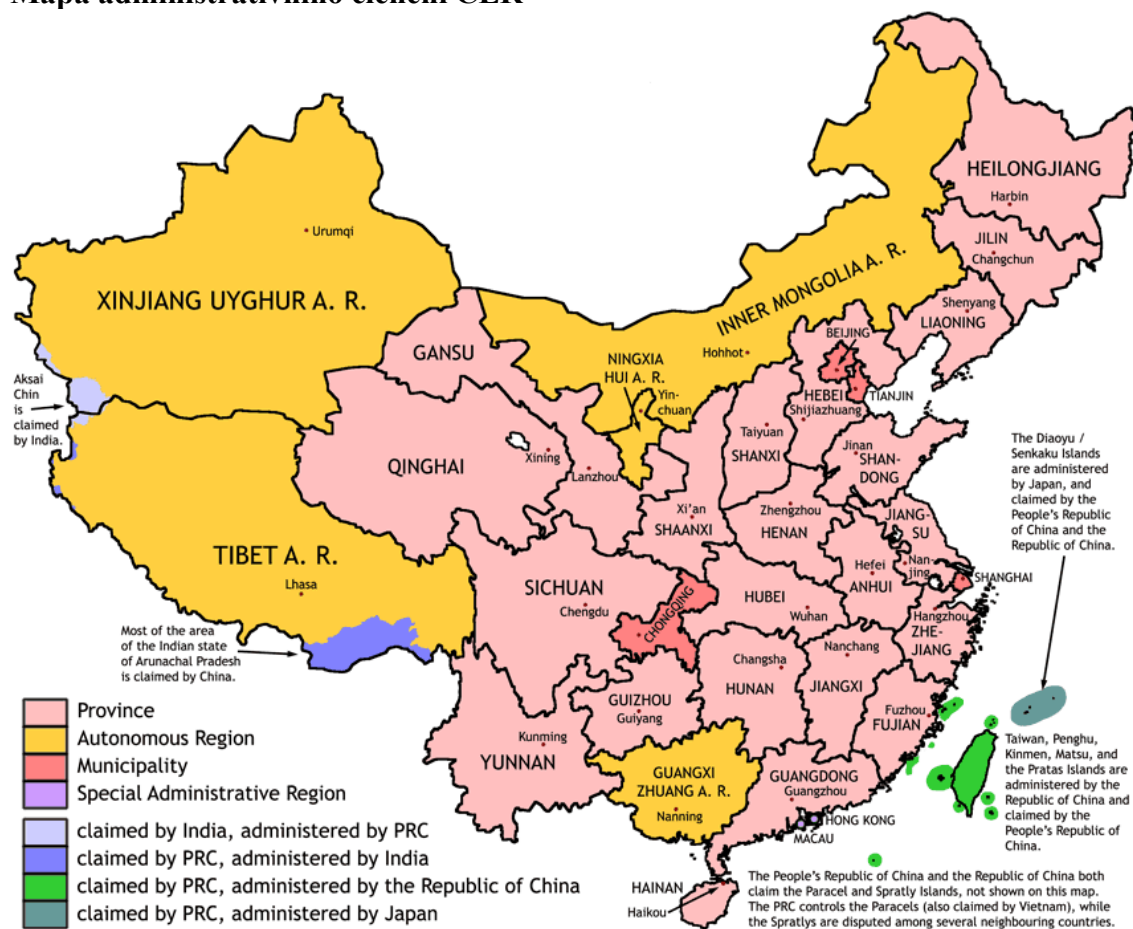
Seznam správních jednotek ČLR podle HDP per capita v roce 2004

(v závorce provinční centra)

Česká transkripce	Anglická transkripce	HDP (CNY)
Šanghaj	Shanghai	42 800
Peking	Beijing	28 700
Tiencin	Tianjin	28 600
Če-tiang (Chang-čou)	Zhejiang (Hangzhou)	23 800
Ťiang-su (Nanking/Nan-t'ing)	Jiangsu (Nanjing)	20 700
Kuang-tung (Kanton/Kuang-čou)	Guangdong (Guangzhou)	19 300
Fu-tien (Fu-čou)	Fujian (Fuzhou)	17 200
Šan-tung (Ťi-nan)	Shandong (Jinan)	16 900
Liao-ning (Šen-jang)	Liaoning (Shenyang)	16 300
Chej-lung-t'iang (Charbin)	Heilongjiang (Ha'erbin)	13 900
Che-pej (Š'-tia-čuang)	Hebei (Shijiazhuang)	12 900
AO Vnitřní Mongolsko (Chöch chot)	Inner Mongolia (Hohhot)	11 400
AO Sin-tiang (Ůrümči)	Xinjiang (Wulumuqi)	11 200
Ťi-lin (Čchang-čchung)	Jilin (Changchun)	10 900
Chu-pej (Wu-chan)	Hubei (Wuhan)	10 500
Chaj-nan (Chaj-kchou)	Hainan (Haikou)	9 410
Šen-si (Si-an)	Shanxi (Xi'an)	9 120
Che-nan (Čeng-čou)	Henan (Zhengzhou)	9 080
Čching-chaj (So-ning)	Qinghai (Xining)	8 640
Čchung-čching	Chongqing	8 540
Chu-nan (Čchang-ša)	Hunan (Changsha)	8 380
Ťiang-si (Nan-čchang)	Jiangxi (Nanchang)	8 160
AO Ning-sia (Jin-čchuan)	Ningxia (Yinchuan)	7 830
Šan-si (Tchaj-jüan)	Shaanxi (Taiyuan)	7 780
AO Tibet (Lhasa)	Tibet (Lhasa)	7 720
S'-čchuan (Čcheng-tu)	Sichuan (Chengdu)	7 510
An-chuej (Che-fej)	Anhui (Hefei)	7 450
AO Kuang-si (Nan-ning)	Guangxi (Nanning)	6 790
Jün-nan (Kchun-ming)	Yunnan (Kunming)	6 700
Kan-su (Lan-čou)	Gansu (Lanzhou)	5 950
Kuej-čou (Kuej-jang)	Guizhou (Guiyang)	4 080
Hongkong	Hong Kong	USD 30 558
Macao	Macau	USD 19 400 (2003)
Čínská republika (Tchaj-wan)	Republic of China	USD 25 983

Zdroj: Obuchová, 1999; <http://en.wikipedia.org>

Mapa administrativního členění ČLR



Zdroj: <http://en.wikipedia.org/wiki/China>

Literatura

Tištěné publikace

Chow, N., Xu, Y. (2001): *Socialist Welfare in a Market Economy: Social security reforms in Guangzhou, China*; Ashgate Publishing Limited; Aldershot

Conolly, S., Munro, A. (1999): *Economics of the Public Sector*; Prentice Hall; London

Gu, E. (2003): *Labour Market Insecurities in China*; International Labour Office; Geneva

Lee, M. (2000): *Chinese Occupational Welfare in Market Transition*; MacMillan Press Ltd; Basingstoke, London a New York

Obuchová, L. (1999): *Číňané 21. století: dějiny – tradice - obchod*; Academia, Praha

Todaro, M.P., Smith, S.C. (2003): *Economic Development*, Eight Edition; Pearson Education Limited; England

Wong, L., Flynn, N. (2001): *The Market in Chinese Social Policy*; PALGRAVE; Basingstoke and New York

The World Bank (1997a): *2020. Financing Health Care: Issues and Options for China*; The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank; Washington, DC

The World Bank (1997b): *Old Age Security: Pension Reform in China*; The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank; Washington, DC

Internetové zdroje

Asian Development Bank (2002, září): *People's Republic of China: Towards Establishing A Rural Health Protection System*; Asian Development Bank; Manila, Philippines (http://www.adb.org/Documents/Reports/PRC_Rural_Health_Protection_System/default.asp)

Brooks, R., Tao, R. (2003, listopad): *China's Labor Market Performance and Challenges*; IMF Working Paper WP/03/210; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03210.pdf>

Federal Reserve Bank of San Francisco (2005): *China: An Evolving Housing Market*;

- <http://www.frbsf.org/publications/banking/asiafocus/2005/AsiaFocus-Jun05.pdf>
- Fudan University – Employment and Social Security Research Center: *Social Security of Informal Employment in Shanghai*;
<http://www1.msh-paris.fr/reseauemploi/Varna-contributions/Varna-Zhou.htm>;
staženo 12.června 2006
- Imamura, H. (2003, březem): *Unemployment Problem and Unemployment Insurance in China*; Far Eastern Studies Vol. 2;
<http://www3.u-toyama.ac.jp/cfes/FES2/2003imamura.pdf>
- Li, H., Zax J. (2003, září): *Economic Transition and the Labour Market in China*;
<http://www.prism.gatech.edu/~hl45/research/lbmkt.pdf>
- Ministry of Labour and Social Security – Department of Training and Employment PRC (2002): *Skills Training in the Informal Sector in China*;
<http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/china.pdf>
- OECD (2005, září): *Economic Survey of China 2005* (zkrácená verze);
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/25/35294862.pdf>
- Song, S., Chu, G., Chen, X. (2000): *Housing Investment and Consumption in Urban China*; <http://www.uic.edu/depts/soci/xmchen/housing.htm>
- State Council – Information Office (2002, duben): *Labour and Social Security in China*;
<http://www.china.org.cn/e-white/20020429/index.htm>
- State Council – Information Office (2004a, duben): *China's Employment Situation and Policies*; <http://www.china.org.cn/e-white/20040426/index.htm>
- State Council – Information Office (2004b, září): *China's Social Security and Its Policy*;
<http://www.china.org.cn/e-white/20040907/index.htm>
- The World Bank (1996, červen): *China: Reform of State-Owned Enterprises*, Report No. 14924; http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000009265_3961029224112
- Zeng, D.Z. (2005, únor): *China's Employment Challenges and Strategies after the WTO Accession*, WB Policy Research Working Paper 3522; http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/03/06/000090341_20050306115351/Rendered/PDF/wps3522.pdf

Noviny, časopisy a internetové články

The American Economic Review, Vol. 84, No. 2 (1994, květen), str. 276-280, Hussain, A.: *Social Security in Present-Day China and its Reform*

Asia Times Online (9. 6. 2006), Wang, S.W.L.: *China may restrict foreign property funds*; http://www.atimes.com/atimes/China_Business/HF09Cb05.html

BBC News (7. 12. 2004), Markus, F.: *China's Ailing Health Care*; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4062523.stm>

Economica, New Series, Vol. 62, No. 246 (1995, květen), str. 141-159, Pudney, S., Wang, L.: *Housing Reform in Urban China: Efficiency, Distribution and the Implications for Social Security*

Ekonom (41/2005), str. 48-50, Ježek, K.: *Největší privatizace na obzoru*

Hospodářské noviny (19. 7. 2005), str. 7, Feranec, I.: *Číně hrozí, že zestárne dříve, než zbohatne*

McKinsey Quarterly (2004): *What global executives think*, McKinsey & Company, New York

Newsweek International (2006), Simons, C.: *'This Is Really Home': A massive influx of migrants has created a new problem for city authorities—slums*; <http://www.msnbc.msn.com/id/8767989/site/newsweek/>

New York Times (14. 1. 2006), French, H.W.: *Wealth Grows, but Health Care Withers in China*; <http://www.nytimes.com/2006/01/14/international/asia/14health.html?pagewanted=1&ei=5088&en=d0cb13755ea14446&ex=1294894800&partner=rssnyt&emc=rss>

Další internetové zdroje

China's Official Gateway to News and Information – <http://www.china.org.cn>

National Bureau of Statistics of China – <http://www.stats.gov.cn>

People's Daily Online – <http://english.people.com.cn>