عمال يحيكون الملابس في أحد مصانع مدينة تونغ يانغ الصينية.

البحث عن التوازن

تسعى الصين جاهدة إلى تطويع الحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات اقتصاد السوق

كين ويلز

كان من المقدر لتطورات العصر الحديث في الصين — التي بدأت عام ١٩٤٩ بإنشاء دولة الرعاية من المهد إلى اللحد — أن يأتي عليها وقت تتجاوز فيه طلبات السكان قدرة الجمهورية الشعبية على تلبيتها.

وربما حان هذا الوقت الآن.

لقد ازدهرت الصين على مدى عقود حققت فيها معدلات نمو كادت تقترب من مستوى الرقمين منذ أن بدأ دينغ شياو بينغ تجربته في الأسواق المحلية، وأطلق عنان بعض قطاعات الاقتصاد محررا إياها من سيطرة الدولة في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي. وكان التقدم السريع للصين من بلدٍ نام لتتبوأ المرتبة الثانية بين أكبر اقتصادات العالم قد ولّد أعدادا هائلة من أبناء الطبقة المتوسطة ومئات من أصحاب المليارات.

لكن هذا النمو كان متفاوتا إذ خلف وراءه فجوات شاسعة بين الأغنياء والفقراء، وبين المدن الساحلية المزدهرة والمناطق الداخلية المهملة التي يغلب عليها الطابع الريفي.

وكانت الصين تسعى طوال الوقت إلى تطويع خدمات مثل معاشات التقاعد والرعاية الصحية لتلبي الطلبات في اقتصاد تدفعه قوى السوق بصورة متزايدة، وقد حققت نتائج متفاوتة. واليوم، بينما تبذل حكومة الرئيس شي جين بينغ جهودا مضنية للتوفيق بين تطلعات الطبقة المتوسطة الآخذة في النمو واحتياجات الملايين الذين لا يزالون يعانون من الفقر، يجب عليها أيضا أن تواجه التحديات الناتجة عن تباطؤ وتيرة النمو.

وفي كلمة ألقاها شي في أكتوبر ٢٠١٧ أمام المؤتمر الوطني للحزب الشيوعي قبل فترة رئاسته الثانية للحكومة والتي تمتد لخمس سنوات، أقر بأن الحكومة لم تحقق ما كان الشعب يتوقعه منها بشكل أساسي. وبدأ يوضح مجددا كيف سيعمل الحزب الشيوعي على تلبية احتياجات مواطنيه في العقود القادمة.

الصورة: XU YU XINHUA NEWS AGENCY/NEWSCOM

وذكر شي أمام آلاف من مندوبي الحزب الذين توافدوا إلى قاعة الشعب الكبرى في مدينة بيجين، بينما كان مئات الملايين يشاهدون البث الوطني عبر التلفاز «بينما دخلت الاشتراكية ذات الخصائص الصينية حقبة جديدة، فإن المتناقضات الرئيسية التي تواجه المجتمع الصيني قد تغيرت». وأضاف قوله «إن ما نواجهه الآن هو التضارب بين عدم توازن التنمية وعدم كفايتها، وبين احتياجات الشعب المتزايدة من أجل حياة أفضل».

وقال إن هذه الاحتياجات «تتزايد على نطاق واسع».

وبينما شي يستعرض إنجازات حكومته، أعرب عن فخره بأن الصين انتشلت ٦٠ مليون نسمة من الفقر في الخمس سنوات السابقة، لكنه أشار كذلك إلى الحاجة إلى القيام بمزيد من العمل. ودعا إلى القضاء على الفقر في المناطق الريفية بحلول عام ٢٠٢٠، وتلك بالطبع مهمة تتطلب عملا شاقا من خلال «الاعتماد على الجهود المشتركة بين الحكومة والمجتمع والسوق».

ويقول بعض الأكاديميين والمراقبين السياسيين إنه بينما سعى الرؤساء الآخرون الذين تولوا الرئاسة بعد دينغ إلى إطلاق عنان قوى السوق لدعم النمو والحد من الفقر، أقدم شي على تغيير الاتجاه مؤكدا على دور الحزب والدولة.

وكتب إيفان فيجينبوم، الباحث المتخصص في شؤون الصين، في دراسة أعدها في نوفمبر ٢٠١٧ وقدمها إلى «مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي في واشنطن» يقول عنه «إنه يفضل المحيط العام — وتوسيع نطاق عمله الاجتماعي والسياسي والاقتصادي». وأضاف أن «الحزب، ببساطة شديدة، لم يتكيف تماما في العقود الأخيرة مع الأوضاع المتغيرة لمجتمع يتقدم في السن، وفي ظل تنامي عدم تكافؤ الفرص الاقتصادية».

وعندما تراجعت أسواق الأسهم في ٢٠١٥، سارعت الحكومة إلى فرض مجموعة من الضوابط من جديد على حركة خروج رؤوس الأموال من البلاد وعلى حرية التداول في السوق. كذلك عمد شي إلى توسيع دور أعضاء الحزب في مجالس إدارة الشركات الخاصة والعامة على حد سواء.

وفي الوقت نفسه، أعادت حكومته فتح تسهيلات الائتمان أمام المؤسسات المملوكة للدولة لحفز النمو الاقتصادي — حيث فضلتها على شركات القطاع الخاص المبتدئة. وفي محاولة للقضاء على المخاطر المالية من الدين الجامح، وهي واحدة من «المعارك» الثلاثة الرئيسية التي ذكرها شي، وُضِعت قيود على إقراض الشركات أثرت على الشركات الخاصة بصورة غير تناسبية. وكانت الحكومة في الوقت نفسه تدفع بكل قوتها المؤسسات المملوكة للدولة المستفيدة من القروض التي أصبحت متاحة نتيجة تخفيض الاحتياطيات الإلزامية في البنوك مؤخرا. ومع هذا، يتبين من التجربة أن إقراض القطاع العام وسيلة أقل كفاءة في حفز الاقتصاد ويمكن بالفعل أن يضيف إلى تراكم القروض المتعثرة.

وتحت قيادة ماو تسي تونغ، الذي ظل رئيسا للحزب الشيوعي حتى وفاته في ١٩٧٦، أكدت الصين على أهمية بناء قوتها الوطنية من خلال الاستثمار في الصناعات الثقيلة، وظل العاملون يكدحون جنبا إلى جنب مقابل مستويات دخل متماثلة بوجه عام لكنها منخفضة. وكان معظم سكان الريف مقسمين بين الوحدات التعاونية الزراعية أو البلديات. وكانت المؤسسات والأجهزة الحكومية معا توفر لهم الأمان وتمنحهم مزايا وظيفية مدى الحياة، منها السكن والتعليم والرعاية الصحية ومعاشات التقاعد ومستويات الدخل الأساسية وحتى المساعدة في تكاليف الجنازة عند الوفاة.

ومع تطلع البلاد إلى ما وراء حدودها بعد وفاة ماو، شرعت الصين في إجراء إصلاحات اقتصادية انعكاسا لآليات السوق لكن أُطلِق عليها فيما بعد «الاشتراكية ذات الخصائص الصينية». وبينما استخدم تونغ نظم الحوافز لإذكاء الاقتصاد – كتعميم خطة على المستوى الوطني في مطلع ثمانينات القرن العشرين تسمح للمزارعين بجني منافع إنتاجهم الزائد مثلا — بدأ كذلك يعيد تشكيل دولة الرعاية لتلبي احتياجات العاملين في القطاع الخاص.

وفي البداية، كان عدد من غامروا وخرجوا لبدء مشروعات خاصة بهم محدودا بسبب عدم تأكدهم من أنهم يقدمون على الخطوة الصحيحة واضطرارهم لإضاعة المنافع المرتبطة بالعمل الحكومي. واتُّخِذ عدد قليل من الإجراءات التي ساهمت

ما إن بدأ البعض يحقق الثراء، حتى قفز آخرون للغوص في بحر المشروعات الصغيرة.

في تشجيع الأفراد على اكتساب مزيد من الاستقلالية، بما فيها إصلاحات عقود العمل والأسعار وبدائل الوحدات التعاونية التي نقلت المسؤولية عن الأرباح والخسائر إلى المديرين. وما إن بدأ البعض يحقق الثراء، حتى قفز آخرون للغوص في بحر المشروعات الصغيرة.

وفي أواخر سبعينات القرن العشرين، ظهرت بوادر حركات لتحويل الخدمات الاجتماعية من مؤسسات الدولة إلى الحكومات المحلية. وتأسس نظام ضمان اجتماعي ضعيف، وإن لم تتم صياغة المبادئ التوجيهية لنظام متعدد الطبقات للتأمين الاجتماعي، والرعاية الاجتماعية، وبرنامج للمدخرات الفردية، إلى جانب مزايا أخرى، إلا في عام ١٩٩٤. لكن هذه الخطوات لم تكن كافية للتخفيف عن المؤسسات المملوكة للدولة التي واجهت صعوبات متزايدة في تحمل تكاليف منافع الرعاية الاجتماعية.

وكتب بينكين لي، مدير البرنامج الصيني للسياسات الاجتماعية في جامعة نيو ساوث ويلز بمدينة سيدني، في دراسة عنوانها «تطورات دولة الرعاية في الصين منذ ١٩٤٩» يقول «بدون الحصول على دعم من نظام ضمان اجتماعي ملائم، فإن مؤسسات القطاع العام التي تتحمل كل أعباء الرعاية ستواجه صعوبة في المنافسة داخل السوق.»

واتُّخِذت إجراءات مثل إلغاء الإسكان الذي يوفره صاحب العمل من أجل تحسين القدرة التنافسية. وخُفِّف مزيد من أعباء المؤسسات في أواخر التسعينات. وجاءت تأمينات البطالة، وبدلات غلاء المعيشة، وضمانات الحد الأدنى من الدخل لتحل

محل الوظيفة مدى الحياة، بينما بدأ نظام أساسي لمعاشات التقاعد وأُدخِلَت بعض أشكال تغطية الرعاية الصحية، غير أن معدل التغطية كان منخفضا في البداية.

ومضى التغيير بوتيرة سريعة مع استعدادت الصين للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وكان ذلك حدثا مهما في أواخر ٢٠٠١، جذب استثمارات أجنبية هائلة وجعل الشركات الصينية تركز على أسواق التصدير. ومن أجل المنافسة مع «النمور» المجاورة وهي منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وسنغافورة وكوريا الجنوبية، كان على المؤسسات المملوكة للدولة في الصين أن تطبق مزيدا من الترشيد، وأدت سياسات الحكومة إلى الاستغناء عن عشرات الملايين من العمال.

وحتى بالنسبة لمن لا يزالون في القطاع الحكومي، وُجِد أن الإصلاحات قد غيرت علاقة الموظفين بالمؤسسات بشكل كبير. وفي سياق الجهود التي بُذِلت لتحسين الكفاءة، تحول العاملون إلى موظفين بعقود، وانخفضت بشكل كبير الالتزامات التي كان تفرض على الشركات توفير مجموعة من برامج الرعاية مدى الحياة. وكانت إصلاحات نظم التقاعد تهدف إلى توفير شبكة أمان للعاملين مستقلة عن شركات الدولة.

وبحلول عام ٢٠٠٥، كان العاملون المتقاعدون في المناطق الحضرية يحصلون عادة على معاشين مختلفين، وفق ما ذكره هويون زو وآلان ووكر في دراستهما التي نُشِرت هذا العام بعنوان «إصلاح نظام التقاعد في الصين: من يحصل على أي معاش؟» كان المعاش الأول يأتيهم من حساب فيه المساهمات المتراكمة من أصحاب العمل، وتتوقف مزاياه على متوسط أجور العاملين وراتب الموظف قبل التقاعد، وعدد سنوات المساهمة في النظام. وكان المعاش الثاني يأتي من حساب يُحتفظ فيه بالمساهمات الفردية.

وواجه واضعو البرامج في الصين مزيدا من التعقيدات، فالصناعات الجديدة المزدهرة في المدن الكبرى بالصين جذبت أعدادا هائلة من العاملين في المناطق الريفية الساعين إلى الحصول على وظائف بأجور أعلى. وغالبا ما كان أولئك المهاجرون يحتاجون إلى المأكل والمأوى والخدمات الاجتماعية، وأصبحت المناطق الريفية خاوية من السكان في سن العمل.

وحدث تحول زلزل أركان المنافع الاجتماعية في أواخر العقد الأول من الألفية الثانية استجابة للأزمة المالية العالمية. ونظرا لعدم انفتاح اقتصاد الصين تماما على العالم الخارجي، كان معزولا إلى حد ما عن أسوأ تبعات هبوط النشاط الاقتصادي. كذلك كان مركز المالية العامة أقوى في الصين مما سمح لها بالشروع في تنفيذ برنامج تنشيط كبير حفز النمو الاقتصادي المحلي والعالمي، وأدى إلى توفير نوع جديد من تغطية الرعاية الاجتماعية.

وزادت الاستثمارات لتوفير مزيد من المساكن بأسعار معقولة، وخضعت الضرائب للإصلاح فأصبحت أكثر تصاعدية، ووُجِهَ الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم والثقافة نحو المناطق الريفية، التي استفادت كذلك من الإنفاق على شبكات الطرق والسكك الحديدية والكهرباء.

ومع هذا، ظلت فجوة الدخل كما هي بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وبين المناطق الساحلية والمناطق الداخلية أو حتى استمرت في الاتساع، وظل مُعامِل جيني أعلى من ٠,٤ بشكل مزمن (حيث صفر تعكس المساواة التامة في توزيع الدخل، و١ يعكس التركز الكامل للدخل).

وظلت هناك أجزاء كبيرة من شبكة الأمان الاجتماعية غائبة عن الساحة. فكثير من سكان الريف، وسكان الحضر المتعطلين عن العمل، والمهاجرين العاطلين لم تشملهم تغطية برامج معاشات التقاعد حتى عام ٢٠٠٩. وأُجريت تعديلات أخرى في ٢٠١٥ وسعت نطاق شمول التغطية في التحول من نموذج مؤسسات الدولة إلى نموذج الدولة والمجتمع، وفق ما ذكره هويون زو وآلان ووكر.

وذكر الكاتبان أنه نتيجة لذلك؛ أصبحت التغطية تشمل الآن معظم سكان الصين البالغ عددهم ١,٤ مليار نسمة، ولكن التفاوت في النظام يؤدي إلى تفاقم حالات عدم المساواة في التوزيع. وكتبا يقولان «أولا، أُعيد تشكيل جانب مهم من التقسيم الطبقي للمجتمع لينقسم إلى خمس طبقات مختلفة لنظام معاشات التقاعد. وثانيا، أدى نموذج التقاعد الجديد إلى تعزيز الرابط بين المنافع والمساهمات، مما يميز من هم أيسر حالا.»

وفي الوقت نفسه، حققت الصين تحسنا كبيرا في تغطية نظام التأمين الصحي. وبدءا من ١٩٩٨، أصبح هذا النظام يغطي العاملين في المناطق الحضرية في الشركات الحكومية والخاصة. وبحلول أواخر ٢٠٠٩، أُضيف الطلاب والأطفال والمتعطلون عن العمل في المناطق الحضرية وسكان الريف.

ويقول دالي يانغ، وهو أستاذ في العلوم السياسية بجامعة شيكاغو، خلال مقابلة معه: «منذ عشر سنوات، لم يكن في إمكان معظم سكان الصين الحصول على تأمين صحي، واليوم فإن حوالي ٩٦٪ منهم يشملهم نظام التأمين بطريقة أو بأخرى. ويمكنك دائما أن تقول إن المساهمة في تكاليف العلاج ربما كانت مرتفعة للغاية أو التغطية غير كاملة، ولكنها في حقيقة الأمر كبيرة للغاية».

وبرغم توسع شبكة الأمان الاجتماعية تحت حكم شي، تقول الحكومة إن حوالي ٣٠ مليون نسمة — نحو ٢٪ من السكان — يعيشون تحت خط الفقر، ويُعرفون بأنهم من يكسبون ما يعادل نحو ٩٥ سنتا في اليوم. وهذه الأرقام الرسمية تحجب حوالي ٥٠٠ مليون نسمة ممن يعيشون في مستوى يتجاوز خط الفقر بالكاد، أي يعيشون على أقل من ٥,٥ دولار يوميا، وفق تقديرات البنك الدولي.

وكان أحد الحلول هو نقل الفقراء الذين يعيشون في الريف إلى المدن، لربما وجدوا فرصا أكبر للعمل. وفي ٢٠١٤، شرعت حكومة الرئيس شي في تنفيذ خطة غير مسبوقة لنقل حوالي ٢٥٠ مليون نسمة إلى المدن بحلول عام ٢٠٢٦. وكان القصد من ذلك هو إعادة رسم حدود البلديات لتضم المناطق الريفية المحيطة بها، ونقل سكان الريف، وحتى بناء مدن جديدة تماما. وتحقق هذه الخطة أهدافا وطنية مختلفة في آن واحد، وهي زيادة نسبة سكان الحضر في الصين تماشيا مع معايير الاقتصادات المتقدمة في العالم، وتشجيع الاستهلاك المحلي

لإعادة التوازن إلى النمو الاقتصادي بعيدا عن الصادرات، وتحسين مستويات تقديم الخدمات الاجتماعية.

وكانت الأموال المخصصة في موازنة الحكومة المركزية للحد من الفقر خلال الفترة الأولى من حكم الرئيس شي قد ازدادت بأكثر من ضعف مجموع الإنفاق في السنوات الخمسة السابقة. وتُستخدم هذه الأموال بصفة أساسية للإنفاق على البنية التحتية والدعم الزراعي ومنح قروض مخصومة. ولكن وفق الأرقام الصادرة عن وزارة المالية، تراجعت نسبة الإنفاق إلى إجمالي الناتج المحلي على برنامج كبير آخر للحد من الفقر، ويهدف إلى توفير الحد الأدنى من مستوى المعيشة ويُطلق عليه «ديباو» *(dibao)*.

ونظرا لتباطؤ النشاط الاقتصادي، سيكون تحقيق هدف الرئيس شي بالقضاء على الفقر في الريف بحلول عام ٢٠٢٠ مهمة شاقة للغاية. فقد أدى تباطؤ النشاط إلى توقف الخطط الرامية إلى ترشيد المشروعات المملوكة للدولة بصفة مؤقتة، وربما الرجوع عنها.

ويكتب فيجنبوم قائلا إن «شي لم ينشغل قط بتمكين المصالح الخاصة و«توسيع نطاق» تكوين الحزب. وكان أعضاء فريقه يرون أن سحب بعض هذه السياسات الأولية خطوة ضرورية نحو توزيع الأدوار بشكل جديد ومواتٍ بقدر أكبر، من وجهة نظرهم، بين المجالين العام والخاص».

وتقول ماري غالاغر، وهي أستاذ العلوم السياسية في جامعة ميشيغان في مدينة آن آربر، إن جهود تعزيز شبكة الأمان الاجتماعية برزت إلى الساحة كذلك، بينما يركز المسؤولون المحليون بقدر أكبر على استعادة النمو وليس على تحقيق أهداف مثل توسيع نطاق معاشات التقاعد أو تحسين التعليم أو تخفيف نظام «هوكو» لتسجيل الأسر، الذي يربط الأشخاص والمزايا التي يحصلون عليها بمكان محدد.

وتقول غالاغر في مقابلة معها «لا أظن أن هذه الأشياء قد أُدخِلَت بفعالية في...نظام تقييم أداء المسؤولين المحليين».

وتلوح في الأفق تحديات أخرى، كاعتماد التكنولوجيا الحديثة — وهو من الأولويات الوطنية الأخرى التي حددها الرئيس شي — التي وضعت الصين في مركز تنافسي على مستوى العالم، لكنها أسفرت كذلك عن تفاقم الاحتياجات من الرعاية الاجتماعية. على سبيل المثال، فإن دفع الصين نحو الاستثمار في أجهزة الروبوت يهدد بحدوث بطالة على نطاق واسع في الأنشطة المختلفة، بدءا من الخدمات اللوجستية حتى الصناعة التحويلية، التي كانت في الماضي تتيح وظائف مدى الحياة. ومن شأن تسريح أعداد كبيرة أخرى من العمالة أن يثير السخط إذا كانت الصين ستبذل الجهود مجددا لترشيد مؤسسات الدولة، وتلقي بالعمالة في برامج الإعانات الوطنية التي غالبا ما تكون أقل سخاء من تلك التي يقدمها أصحاب العمل.

وتقول إليزابيث إيكونومي، مدير الدراسات الآسيوية في مجلس العلاقات الخارجية ومقره نيويورك، في مقابلة أُجريت معها، «في كثير من الأحيان، عندما يغلقون هذه الشركات، يقولون إنك ستظل محتفظا بوظيفة ما، لكنها قد تكون وظيفة كنَّاس في الشوارع. وهناك فرق هائل بين نوع العمل الذي يحصلون عليه ونوع المنافع التي تُمنح لهم».

وتضيف إيكونومي قائلة إن إقرار شي بأوجه القصور الاقتصادية ومخططه بشأن الحلول يجعلان حكومته تواجه مخاطر متزايدة إذا لم تتحقق النتائج المتوقعة من الأولويات المحددة.

وتقول إن «الإصلاح الاقتصادي، وتخفيف حدة الفقر، ومعالجة القضايا البيئية — كلها مبادرات على مستوى السياسات يظن هو أنها ضرورية للحفاظ على شرعية الحزب الشيوعي والمُضي بالبلاد قُدُما.»

لكن ربما كان أكبر اختبار يواجه حكومة شي هو الاتجاه الديمغرافي الذي لا مفر منه — أي اتساع الفجوة بين المساهمات في معاشات التقاعد ومدفوعات المعاشات مع تقدم سكان الصين في السن.

وتشير توقعات مجلس الدولة، أو مجلس الوزراء، إلى أن أعمار نحو ربع السكان ستزيد على ٦٠ عاما بحلول ٢٠٣٠. وتتراوح تقديرات النقص في تمويل نظام التقاعد في البلاد خلال السنوات القليلة القادمة بين ١٣٠ مليار دولار

نظرا لتباطؤ النشاط الاقتصادي، سيكون تحقيق هدف الرئيس شي بالقضاء على الفقر في الريف بحلول عام ٢٠٢٠ مهمة شاقة للغاية.

و١٧٥ مليار دولار، وهي فجوة يجب على الحكومة أن تسدها. وبينما تعهد شي بتحسين النظام، لم تتح إدارته سوى تفاصيل قليلة. وأصدرت الحكومة العام الماضي توجيهات لعدد قليل من الشركات الكبيرة المملوكة للدولة بتحويل ١٠٪ من أرصدتها إلى صناديق معاشات التقاعد للحد من النقص في أصول الصناديق. واتخذت الحكومة هذا العام خطوات للقضاء على الفروق في المنافع بين الأقاليم المختلفة. وربما تمثل أحد الخيارات المتاحة في الاستفادة من صناديق الحكومة المزدهرة، بمساهمات من الإيرادات العامة.

وهناك خيارات أخرى — وكلها خيارات صعبة — تركز على استثمار الأموال بمزيد من الفعالية لزيادة العائدات، وتخفيض المنافع، مع ما يترتب على ذلك من مخاطر إبعاد المتقاعدين، أو زيادة معدلات مساهمة الشركات والأفراد، وهي مرتفعة مقارنة بالبلدان الأخرى. ويجب على الحكومة أن تشارك في السباق للحاق بالركب، وهي بالفعل تركض وراء تحقيق التوقعات المتزايدة لعامة الشعب الصيني. FD

كان **كين ويلز** يعمل في السابق رئيسا لمكتب بلومبرغ نيوز في بيجين، وهو كاتب يعمل لحسابه الخاص ويقيم بمدينة إفانستون في ولاية إلينوي الأمريكية. .