

Milena Dinić*

*Shanghai Jiao Tong University
School of International and Public Affairs*

Transformacije javnog stanovanja u Kini u kontekstu socioekonomskih i demografskih promena**

Apstrakt

Cilj rada je prikaz transformacija javnog stanovanja u Kini u kontekstu socio-ekonomskih i demografskih promena i određivanje modela države blagostanja koji se javlja kao posledica ovih transformacija. Najpre će biti prikazane karakteristike javnog stanovanja u periodu centralnog planiranja, a zatim faze kroz koje je javno stanovanje prošlo od uvođenja tržišnih reformi do danas. Prva faza obuhvata period postepene liberalizacije stambenog sektora od 1978. do 1997. godine, druga faza period od 1998. do 2008, kada javno stanovanje poprima liberalni karakter sa elementima produktivizma, dok treća faza obuhvata period nakon 2008. godine, u kome javno stanovanje doživljava preporod. Stanovište autora je da ovakav zaokret u politici javnog stanovanja nije samo posledica želje vlasti da se vrati socijalističkim korenima i zadovolji stambene potrebe gradskog stanovništva, već za cilj ima i prilagođavanje politike javnog stanovanja promenama na tržištu rada, što u krajnjoj instanci vodi daljoj urbanizaciji, ekonomskom rastu, kao i političkoj i socijalnoj stabilnosti. Posledično, u Kini se poslednjih godina javlja hibridni model države blagostanja.

Ključne reči:

Kina, javno stanovanje, država blagostanja, tržišne reforme, ekonomski rast, urbanizacija, migranti

* milenadinic0510@yahoo.com

** Tekst je nastao kao deo istraživanja vršen za potrebe pisanja doktorske disertacije na Fakultetu za međunarodne i javne poslove Jiao Tong Univerziteta u Šangaju.

UVOD

Nakon okončanja perioda centralnog planiranja 1977. godine, Kina se okreće tržišnoj ekonomiji što je izazvalo značajne socioekonomske i demografske promene u zemlji koje su uzrokovale i promene u sistemu javnog (socijalnog) stanovanja.¹ Ipak, od 1980. godine do danas, istraživanja o državi blagostanja i socijalnom stanovanju su više pažnje posvećivala transformacijama kroz koje su prošle zemlje Zapada, tj. prelazu sa tradicionalnog Kejnezijanskog koncepta države blagostanja na neoliberalni koncept i prelazu sa univerzalističkog² na targetni³ sistem socijalnog stanovanja.⁴ Kada se radi o reformama nakon pada komunizma u zemljama Istočne Evrope, kao i reformama nakon 1978. godine u Kini, akcenat u literaturi je uglavnom na ekonomskim i političkim promenama, dok su socijalne politike manje zastupljene. Takođe, iako socijalno stanovanje danas predstavlja jedan od najvećih izazova svim državama blagostanja, samo nekoliko studija proučava sistem i model države blagostanja u Kini oslanjajući se na socijalno stanovanje kao njen ključni aspekt, iako su snažne veze između ova dva pojma prepoznate u drugim društvima. Kemeni (Kemeny) je jedan od prvih autora koji ukazuje na značaj proučavanja socijalnog stanovanja u istraživanjima o državi blagostanja. On kaže da su socijalno osiguranje, obrazovanje i zdravstvena zaštita, kao preostala tri stuba države blagostanja, univerzalno obezbeđeni u mnogim državama, dok stanovanje nije obezbeđeno na taj način ni u jednoj. Takođe, značajne promene u politici socijalnog stanovanja i posledice tih promena mogu se odraziti na čitav sistem države blagostanja. Posledično, socijalno stanovanje može da bude ključ za razumevanje zašto se države blagostanja značajno razlikuju jedna od drugih.⁵ Zato će se u ovom radu javnom stanovanju Kine pristupiti kao jednoj od glavnih determinanti njene države blagostanja. Proučavajući transformacije kroz koje je stambeni sektor Kine prošao od uvođenja tržišnih reformi i

¹ U ovom radu se upotrebljava termin javno stanovanje i on uključuje i socijalne aspekte stanovanja.

² Univerzalistički model podrazumeva stanovanje pristojnog kvaliteta za populaciju kao celinu, a lokalne samouprave i neprofitne organizacije su zadužene za njegovo obezbeđivanje.

³ Targetni model podrazumeva tržište orijentisani pristup gde pravo na socijalno stanovanje imaju samo oni koji nisu u stanju da obezbede sebi stan po tržišnim uslovima, uglavnom siromašni i marginalizovane grupe.

⁴ Richard Ronald, "Housing and Welfare in Western Europe: Transformations and Challenges for the Social Rented Sector", *LHI Journal*, Vol. 4, No. 1, p. 258.

⁵ Jim Kemeny, "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 16, No. 1, p. 57.

analizirajući sadašnje stanje, bićemo u mogućnosti da prikazemo i model države blagostanja koji se poslednjih godina u njoj javlja.

TEORIJSKI OKVIR RADA

U akademskim krugovima dominira stanovište da studije o stanovanju ne mogu da razviju sopstvenu teoriju, već jedino mogu da primene teorije koje su razvijene u drugim disciplinama. Ovo se argumentuje stavom da stanovanje nije akademska disciplina i da pati od nedostatka sopstvenih metoda i koncepata. Kako piše King (King), razlog za poteškoće u uspostavljanju teorije stanovanja je što stanovanje samo po sebi nije predmet istraživanja, već je zajednički imenitelj za brojne istraživačke teme kao što su politika stanovanja, obezbeđivanje stanovanja, stambena prava itd. U tom smislu, većina studija o stanovanju se fokusira na obezbeđivanje stanovanja i njegove elemente i one su zavisne od teorija razvijenih u drugim disciplinama, pre svega u sociologiji, političkim naukama i ekonomiji.⁶ U ovom radu će biti primenjene teorije o razvoju i transformacijama države blagostanja budući da se uz pomoć njih mogu objasniti i promene u javnom stanovanju kao važnom aspektu svake države blagostanja.

Teorije o razvoju i transformacijama države blagostanja

Postoji obilje literature o državi blagostanja koja nudi različite pristupe i teorije u cilju objašnjenja pojave i dinamike ovog fenomena. Za potrebe ovog rada oslanjamo se na tri teorije: socio-ekonomska teorija, institucionalna teorija i teorija međunarodnih uticaja.

Socio-ekonomska teorija naglašava da nivo ekonomskog razvoja i demografske tendencije determinišu snagu države blagostanja. Ovaj pristup, poznat i kao funkcionalistička verzija teze o industrijalizaciji, ističe da se država blagostanja javlja kao funkcija logike industrijalizma i socio-ekonomskih i demografskih promena koje su sa njim povezane.⁷ Ovu teoriju koristimo da objasnimo transformacije u stambenom sektoru Kine kao posledice socio-ekonomskih i demografskih promena izazvanih tržišnim reformama i ekonomskim rastom i industrijalizacijom. Ekonomsko otvaranje, rast i urbanizacija vodili su značajnom porastu cena stanova u gradovima. Imućno stanovništvo i nova srednja klasa mogli su da zadovolje stambene potrebe na tržištu nekret-

⁶ Peter King, "Using Theory or Making Theory: Can There Be Theories of Housing?", *Housing, Theory and Society*, Vol. 26, No. 1, p. 42, 44.

⁷ Marija Stambolieva, *Welfare State Transformation in the Yugoslav Successor States – From Social to Unequal*, Routledge, London and New York, 2016, p. 16.

nina, dok je kupovina stana stanovnicima sa nižim prihodima bila otežana ili potpuno nemoguća. Demografske promene koje je ekonomska tranzicija nosila ogledale su se u ogromnom prilivu radnika migranata iz seoskih sredina u gradove. Zbog tzv. hukou sistema⁸, radnici koji bi iz sela došli u grad nisu imali pravo na javno stanovanje i ostale beneficije koje je uživalo gradsko stanovništvo, što ih je suočilo sa poteškoćama u pronalaženju pristojnog smeštaja na tržištu. Posledično, potražnja za socijalnim stanovima je porasla, vršeći pritisak na lokalne vlasti da transformišu stambeni sektor kako bi se održao dotadašnji nivo ekonomskog rasta jer su radnici migranti igrali ključnu ulogu u industrijalizaciji i razvoju nacionalne ekonomije.

Institucionalna teorija naglašava važnost institucija i postojećih struktura u razvoju države blagostanja. Kako Stambolieva navodi u objašnjavanju ove teorije, „politički akteri nisu izolovani od postojećih institucionalnih okvira, a njihova aktivnost je ograničena konstitucionalnim i drugim normama i zavisna je od organizacije procesa donošenja odluka”.⁹ Sa procesom decentralizacije, odgovornost za finansiranje i izgradnju javnih stambenih jedinica je prenet na lokalne samouprave, ali je ovaj proces umnogome zavisio od standarda i normi propisanih od strane centralne vlasti, te je ova teorija značajna za objašnjavanje karakteristika i promena u politikama javnog stanovanja u Kini.

Glavno stanovište *teorije međunarodnih uticaja* je da međunarodni transferi ideja i politika u značajnoj meri mogu uticati na nacionalne socijalne politike i državu blagostanja.¹⁰ Sa početkom procesa „otvaranja” prema svetu i uvođenja tržišnih reformi Kina je neizbežno postala izložena međunarodnim uticajima. Upravo u vreme kada su pokrenute reforme u Kini, ideologija neoliberalizma uzima maha širom sveta, pa je svoj uticaj imala i na promene u stambenoj politici Kine, najpre postepenom liberalizacijom stambenog sektora od 1978. do 1998. godine, a zatim i njegovom potpunom liberalizacijom do 2008. godine. Takođe, Kina je postepeno prihvatila i međunarodna pravila, što je formalizovano njenim pristupanjem Svetskoj trgovinskoj organizaciji 2001. godine. To je sa sobom nosilo kako nove mogućnosti tako i izazove jer

⁸ Hukou sistem ili lokalna boravišna dozvola je specifičan sistem registracije građana, funkcioniše po principu pasoša u okviru zemlje i deli se na seoski i gradski hukou. Stanovnici koji imaju seoski hukou nemaju ista prava i beneficije kao stanovnici koji poseduju gradski hukou. U slučaju migracije iz sela u grad, stanovnici koji poseduju seoski hukou, između ostalog, nisu imali ni pravo na javno stanovanje. Od 1984. godine vlada je uložila napore u reformisanju hukou sistema kako bi ga uskladila sa ubrzanim ekonomskim rastom.

⁹ Marija Stambolieva, *Welfare State Transformation in the Yugoslav Successor States – From Social to Unequal*, op. cit., p. 18.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 20–21.

je Kina postala izložena spoljnim krizama i fluktuacijama u svetskoj ekonomiji.¹¹ Globalna finansijska kriza imala je snažan uticaj na kinesku ekonomiju, a samim tim i na politiku stanovanja i tržište nekretnina. Do tada se ekonomski rast oslanjao najviše na investicije i izvoz, a manje na domaću potrošnju. Kao posledica krize, Kina se okrenula domaćoj potrošnji kao glavnom izvoru ekonomskog rasta.¹² Odgovor na krizu bio je započinjanje izgradnje velikog broja stambenih jedinica sa značajnim udelom javnih stanova. Ovakva promena politike imala je dvostruki cilj: održavanje ekonomskog rasta i smanjivanje dotadašnje nepristupačnosti stanova za veliki deo populacije.

MODELI DRŽAVE BLAGOSTANJA

Jedna od najuticajnijih studija o modelima države blagostanja je delo Esping-Andersena (Esping-Andersen) „Tri sveta kapitalizma blagostanja”. U ovoj knjizi on određuje modele države blagostanja oslanjajući se na tri kriterijuma: dekomodifikacija, stratifikacija i odnosi između tržišta, države i porodice. Na osnovu toga identifikuje tri modela države blagostanja: *liberalna*, *konzervativna (korporativistička)* i *socijal-demokratska država blagostanja*. Prema ovom autoru, liberalna država blagostanja se karakteriše skromnim univerzalnim transferima ili skromnim planovima socijalnog osiguranja i usmerena je na stanovništvo sa niskim prihodima. Država podstiče tržište, a propisi o pravima i ispunjavanju uslova za dobijanje socijalne pomoći su striktni i korisnici su često stigmatizovani u društvu. Posledično, postoji nizak nivo dekomodifikacije i visok nivo stratifikacije. U konzervativnoj (korporativističkoj) državi blagostanja, liberalni naglasak na tržištu i komodifikaciji nikada nije dominantan, a davanje socijalnih prava gotovo nikada nije ozbiljno osporavano i otežavano. Od značaja je očuvanje statusnih razlika, te su prava vezana za klasu i status. Socijal-demokratska država blagostanja počiva na principima dekomodifikacije i univerzalizma socijalnih prava, što podrazumeva da prava nisu ograničena samo na siromašne, već se proširuju i na novu srednju klasu, promovišući visok nivo jednakosti u društvu.¹³ Esping-Andersenova tipologija je naišla na kritike od strane više autora jer uključuje samo zemlje Zapada, dok azijske i istočnoevropske države blagostanja nisu

¹¹ Yapeng Zhu, "Housing Policy in China at the Crossroads: Trends and Prospects", *China Journal of Social Work*, Vol. 7, No. 2, p. 190.

¹² Litao Zhao, "Introduction", in: Litao Zhao (ed.), *China's Social Development and Policy. Into the Next Stage?*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2013, p. 7.

¹³ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990, pp. 26–27.

njome obuhvaćene, niti su mediteranske zemlje klasifikovane kao poseban tip s obzirom na svoje specifičnosti. Važnu kritiku uputio je Holidej (Holliday) navodeći da se države blagostanja u kapitalističkoj Istočnoj Aziji (Japan, Južna Koreja, Tajvan, Hong Kong i Singapur) ne uklapaju u ovu tipologiju. Zbog toga Holidej Istočnu Aziju karakteriše kao produktivistički svet kapitalizma blagostanja, uvodeći na taj način novi, *produktivistički model države blagostanja*. Prema Holideju, produktivističke države blagostanja se uključuju u socijalne politike, ali podležu i drugim ciljevima tih politika, kao što su ekonomski rast i politička legitimacija. U ovim državama ekonomski ciljevi u velikoj meri definišu socijalnu politiku, koristeći socijalnu sigurnost kao sredstvo za targetiranje ekonomski važnih interesnih grupa.¹⁴

Većina postojećih tipologija socijalnog stanovanja korespondira postojećim tipologijama države blagostanja. U daljem radu ćemo prikazati karakteristike stambenih politika Kine pre i posle tržišno orijentisanih reformi, a navedene tipologije će poslužiti kao osnova za određivanje modela socijalnog stanovanja u svakoj od faza kroz koje je stambeni sektor ove zemlje prošao, kao i modela države blagostanja koji se oblikuje u Kini danas.

KARAKTERISTIKE JAVNOG STANOVANJA U PERIODU CENTRALNOG PLANIRANJA OD 1949. DO 1977. GODINE

Sa dolaskom Komunističke partije Kine na vlast 1949. godine država je preuzela kontrolu u svim sferama društva i igrala je glavnu ulogu u obezbeđivanju javnih usluga u oblasti obrazovanja, stanovanja, zdravstvene zaštite itd. U ovom periodu broj vlasnika stanova je drastično opao i dominantan oblik stanovanja postaje javno stanovanje. Vlada je obezbeđivala stanovanje građanima preko *javnih radnih jedinica* (tzv. danwei sistem), koje su uključivale vladine agencije, javne institucije, državna i kolektivna preduzeća i ovaj sistem je nazivan sistemom socijalnog stanovanja. Novčana sredstva za izgradnju stanova dolazila su iz budžeta centralne vlasti i raspodeljivala su se radnim jedinicama. Stambena politika u periodu centralnog planiranja kreirana je na način da obezbedi niske troškove proizvodnje za industrijski sektor. Radnici su bili malo plaćeni i živeli su u stanovima koje su im dodeljivali poslodavci. U isto vreme, ovlašćenje poslodavaca da odlučuju o raspodeli stanova značilo je moć radnih jedinica da kontrolišu mobilnost radnika na tržištu rada.¹⁵ Ovo

¹⁴ Ian Holliday, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia", *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, p. 706, 708, 710.

¹⁵ Bingqin Li, "Housing Welfare Policies in Urban China", in: Beatriz Carillo, Johanna Hood and Paul Kadetz (eds.), *Handbook of Welfare in China*, Cheltenham: Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 124–125.

je išlo u korist poslodavcima jer im je davalo mogućnost da zadrže kvalitetne i dobro obučene radnike. Ukoliko bi radnik htio da promeni radno mesto poslodavac je imao pravo da mu oduzme stan koji mu je prethodno dodelio, što je mnoge radnike sprečavalo da traže drugi posao, osim ukoliko im novi poslodavac takođe ne ponudi smeštaj.

Iako je politički režim ideološki bio komunistički, tvrdnja da javno vlasništvo nad stanovima pomaže da se maksimalno iskoriste stambeni kapaciteti poklapala se sa retorikom partije da državno vlasništvo pomaže da se eliminišu socijalne nejednakosti i klasna eksploatacija. Tržište je igralo minimalnu ulogu u obezbeđivanju stanovanja i porodice su bile stambeno obezbeđene plaćajući niske cene za korišćenje javnih stanova. Posledično, sistem stanovanja u Kini počeo je da poprima karakteristike socijal-demokratskog režima. Međutim, za razliku od socijal-demokratskih društava na Zapadu, gotovo da nisu postojale alternative javnom stanovanju, naročito u gradovima. Sa druge strane, ovaj sistem je takođe ispoljavao i konzervativne, korporativističke elemente, naročito u pogledu zavisnosti stanovanja i zaposlenja.¹⁶ Sistem raspodele stanova je funkcionisao tako što su se formirale liste čekanja kandidata za dobijanje stanova. Pozicija radnika na tim listama je formalno zavisila od različitih kriterijuma, kao što su zaposlenost i bračni status, vrsta posla koji kandidat obavlja, godine radnog staža, članstvo u Komunističkoj partiji, veličina domaćinstva itd.¹⁷ Ipak, stambene potrebe radnika igrale su sporednu ulogu prilikom dodeljivanja stanova u odnosu na članstvo u partiji i godine radnog staža. Takođe, javljali su se i slučajevi manipulacije raspodelom stanova gde su se stanovi dodeljivali na osnovu ličnih veza ili korupcije. Još jedan od problema bio je taj što je država obezbeđivala minimalnu pomoć za stanovanje građanima koji nisu mogli da dobiju socijalne stanove preko radnih jedinica, kao što su invalidi ili nezaposleno stanovništvo.¹⁸ Ove nejednakosti su uzrokovale pojavu visokog nivoa stratifikacije u društvu kao osobine korporativističkog sistema.

Pored navedenih nepravdi pri raspodeli stanova, jedan od najvećih problema je bio nedovoljan broj stambenih jedinica. Renta koju su korisnici stanova plaćali nije bila dovoljna da pokrije troškove izgradnje stambenih zgrada i njihovo održavanje, te se ovaj sistem može u biti smatrati subvencionisanim stanovanjem pod zakup.¹⁹ Zbog toga su sve do kasnih sedamdesetih godina

¹⁶ Jing Zhou and Richard Ronald, "Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China", *Housing, Theory and Society*, Vol. 34, No. 3, p. 258.

¹⁷ Bingqin Li, *Housing Welfare Policies in Urban China*, op. cit., p. 125.

¹⁸ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 261.

¹⁹ Bingqin Li, *Housing Welfare Policies in Urban China*, op. cit., p. 125.

gradovi u Kini bili suočeni sa ozbiljnim nedostatkom stanova, a radnici sa dugim listama čekanja. Takođe, uslovi života u postojećim stanovima bili su na nezavidnom nivou jer je u njima uglavnom živeo veliki broj članova domaćinstva, a usled neulaganja u njihovo održavanje stanovi su bili u izuzetno lošem stanju, ponekad ugrožavajući zdravlje i bezbednost korisnika.

Iz navedenih karakteristika javnog stanovanja u periodu centralnog planiranja može se zaključiti da je sistem stanovanja u Kini ispoljavao neke social-demokratske, ali i korporativističke elemente i bio jedno od glavnih oruđa za održavanje kontrole mobilnosti na tržištu rada. Uprkos nezadovoljstvu gradskog stanovništva i radnika, mali napori su učinjeni da se izgradi veći broj stambenih jedinica, poboljšaju uslovi života u postojećim i uspostavi pravedniji sistem raspodele stanova.

REFORME JAVNOG STANOVANJA

Od 1978. godine, sa reformama koje je uveo Deng Xiaoping, započinje proces ekonomske tranzicije u Kini i prelazak sa centralnog planiranja na tržišnu ekonomiju. Ekonomska tranzicija je sa sobom nosila i značajne promene u politici javnog stanovanja. Nakon dve decenije reformisanja stambene politike država je restrukturisala sistem stanovanja od subvencionisanog javnog stanovanja pod zakup u tržišni model privatnog vlasništva nad stanovima. Ove promene su vodile i značajnom poboljšanju stambenih uslova za milione građana. Neki od pokazatelja su da se životni prostor po glavi stanovnika povećao sa 6,7 m² u 1978. na 28 m² u 2008. i 32,9 m² u 2012. godini.²⁰ Takođe, gradsko stanovništvo je dobilo mogućnost izbora lokacije, kao i dizajna kuća i stanova u skladu sa svojim preferencijama i finansijskim mogućnostima. U međuvremenu, tržište nekretnina postaje glavni pokretač ekonomskog rasta, za razliku od prethodnog perioda kada nije igralo nikakvu ulogu u razvoju nacionalne ekonomije. Opsežne reforme stambenog sektora rezultirale su značajnom modernizacijom sistema stanovanja, a stambeni sektor je do 2008. godine u potpunosti liberalizovan.

U nastavku rada biće detaljnije prikazane faze kroz koje su stambeni sektor i javno stanovanje prošli od uvođenja reformi do danas.

Stambena politika Kine od 1978. do 1997. godine

Stambena politika sprovedena u vreme centralnog planiranja pokazala se kao izuzetno neefikasna jer su se radne jedinice suočile sa nedostatkom finansij-

²⁰ Yapeng Zhu, *Housing Policy in China at the Crossroads: Trends and Prospects*, op. cit., p. 190.

skih sredstava za izgradnju novih stanova usled nepostojanja tržišta nekretna i niskih renti koje su građani plaćali za korišćenje javnih stanova. Kineska vlada postaje sve svesnija potrebe za reformisanjem stambenog sektora kako bi se otklonili finansijski pritisci kojima su radne jedinice bile izložene.²¹ Posledično, stari sistem javnog stanovanja počinje da se transformiše nakon 1978. godine, kada je započeta i ekonomska tranzicija ka tržišnoj ekonomiji. Ova tranzicija i kinesko „otvaranje prema svetu” počeli su u vreme kada je neoliberalizam postajao sve dominantnija ideologija širom sveta, što je, prirodno, imalo uticaja i na reforme u Kini. U skladu sa tim, decentralizacija i marketizacija postaju dominantan diskurs u reformisanju stambenog sektora.²² U pogledu decentralizacije, radne jedinice su postepeno postajale nezavisna preduzeća usmerena na tržište. Ovaj period obeležilo je drastično smanjenje direktnih investicija centralne vlasti za izgradnju novih stanova i poveravanje ovih nadležnosti radnim jedinicama i lokalnim samoupravama. Sa druge strane, centralna vlast je bila zadužena za donošenje politika koje se odnose na regulisanje poreza i upotrebu zemljišta.²³ Privatno vlasništvo nad stanovima počelo je intenzivno da se podstiče, između ostalog i tako što su se postojeći javni stanovi počeli prodavati zakupcima po izuzetno niskim cenama.²⁴

Kako pišu Džou i Ronald (Zhou i Ronald), stanovanje posredstvom radnih jedinica nije nestalo, ali je obezbeđivano na nove načine koji nisu potpuno liberalni, ali nisu u potpunosti ni socijal-demokratski, već su ispoljavali i karakteristike korporativizma.²⁵ Stanovanje je postalo u velikoj meri stratifikovano jer su u prednosti bili zaposleni u radnim jedinicama. Dodatno, država je dodeljivala subvencije radnim jedinicama na osnovu njihovog ranga i statusa pa je manjim ili privatnim firmama bilo teže da obezbede stanovanje svojim zaposlenima. Zato je nivo stratifikacije među zaposlenima u radnim jedinicama različitog ranga bio visok, a privilegije za političke i druge elite su i dalje postojale.²⁶ Decentralizovanje nadležnosti u obezbeđivanju stanovanja bilo je praćeno i postepenom marketizacijom stambenog sektora. Najpre su bile

²¹ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 262.

²² Litao Zhao, *Introduction*, op. cit., p. 4.

²³ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 261.

²⁴ Ya Ping Wang, Alan Murie, "The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies", *International Journal of Housing Policy*, Vol. 11, No. 3, p. 241.

²⁵ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 261.

²⁶ *Ibid.*, p. 262.

podignute rente kako bi se pokrili troškovi izgradnje i održavanja stambenih jedinica, a zatim je visina prihoda domaćinstava uspostavljena kao značajan kriterijum prilikom raspodele stanova, što ukazuje na početak uvođenja elemenata targetnog sistema socijalnog stanovanja. Značajno je i to da je država domaćinstvima dala veći izbor pri kupovini stanova, te su, pored mogućnosti kupovine prethodno zakupljenih javnih stanova, dobili i mogućnost kupovine ekonomski pristupačnih stanova²⁷ od svojih poslodavaca.²⁸

Opisane promene u stambenoj politici Kine u periodu od 1978. do 1998. godine značile su postepenu liberalizaciju stambenog sektora²⁹, da bi tokom sledeće decenije on u potpunosti poprimio liberalne karakteristike.

Stambena politika Kine od 1998. do 2008. godine

Stambeni sektor se u kineskim gradovima razvijao uporedo sa ekonomskim razvojem i urbanizacijom. Godine 1998. vlada je ukinula tzv. *danwei* sistem, odnosno okončala direktna davanja za stanovanje zaposlenima putem radnih jedinica³⁰, a rešavanje stambenih pitanja je gotovo u potpunosti prepušteno tržištu. Iako se država nije potpuno povukla iz stambenog sektora, njena uloga u obezbeđivanju stanovanja poprimila je liberalne karakteristike poput onih kojima se odlikuju zapadne kapitalističke demokratije, a targetni model socijalnog stanovanja postaje predominantan. Centralna vlast je bila zadužena za donošenje politika i propisivanje standarda u ovoj oblasti, dok je odgovornost za izgradnju i distribuciju stanova prenet na lokalne samouprave.³¹

U ovom periodu tržište nekretnina postaje glavni pokretač rasta kineske ekonomije, pa je od 2003. godine broj socijalnih stanova drastično počeo da opada.³² Vlada nije samo značajno redukovala subvencije za stanovanje, već je i minimalizovala svoju ulogu u kontroli cena stanova na tržištu. Procvat tržišta nekretnina je bio praćen i ubrzanim porastom cena stanova pa je kupovina stana postala nemoguća za domaćinstva sa niskim i srednjim prihodima, naročito za mlade radnike i migrante.³³ Na taj način je tržište nekretnina pola-

²⁷ Novi tip subvencionisanog stanovanja.

²⁸ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 262.

²⁹ *Ibid.*, p. 261.

³⁰ Joyce Yanyun Man, *Affordable Housing in China*, op. cit., p. 16.

³¹ Wei Shi, Jie Chen, Hongwei Wang, "Affordable Housing Policy in China: New Developments and New Challenges", *Habitat International*, Vol. 54, No. 3, p. 227.

³² *Ibid.*, pp. 227–228.

³³ *Ibid.*, p. 226.

rizovalo imovinsko bogatstvo između različitih grupa podstičući nejednakosti, a dekomodifikacija stanovanja je svedena na minimum. Drugim rečima, jedino domaćinstva sa visokim prihodima su mogla da priušte kupovinu stana na tržištu, a neki od njih postajali su vlasnici dva ili tri stana. S obzirom na to da se alokacija stanova u sve većoj meri zasnivala na konzumerizmu, mala grupa bogatih ljudi značajno je monopolizovala ponudu stanova na tržištu, pretvarajući stanovanje u špekulativnu robu.³⁴

Pored izrazito liberalnih karakteristika, stambena politika Kine u ovom periodu počinje da ispoljava i elemente produktivizma. Kao što je već spomenuto, ekonomski rast, urbanizacija i industrijalizacija su za posledicu imale ogroman priliv radnika migranata iz seoskih sredina u velike gradove. Većina njih je pripadala kategoriji stanovništva sa niskim prihodima i bili su isključeni iz sistema javnog stanovanja zbog neposedovanja gradskog hukoa. Istraživanje koje su sprovedeli Li i Džang (Li i Zhang) pokazuje da čak i oni radnici koji su mogli da priušte stan u privatnom sektoru, često nisu bili voljni da izdvajaju veća novčana sredstva za stanovanje.³⁵ Shodno tome, problemi radnika migranata da obezbede stan na tržištu počeli su da predstavljaju pretnju industrijskom rastu, vršeći pritisak na lokalne vlasti da reaguju. U nekim mestima je javno stanovanje prošireno na ograničeni broj kvalifikovanih radnika migranata u ključnim industrijskim sektorima.³⁶ Iako su ovakve mere delovale kao znak socijalne solidarnosti karakteristične za socijalistička društva, one su primarno služile produktivističkim ciljevima jer su migranti bili ključni za industrijski napredak. Zato se stambena politika u ovom periodu može okarakterisati kao potpuna liberalizacija stambenog sektora uz primesu produktivističkih elemenata.³⁷

³⁴ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 262.

³⁵ Bingqin Li, Yongmei Zhang, "Housing Provision for Rural-Urban Migrant Workers in Chinese Cities: The Roles of the State, Employers and the Market", *Social Policy and Administration*, Vol. 45, No. 6, p. 709.

³⁶ Youqi Huang, "Low-Income Housing in Chinese Cities: Policies and Practices", *The China Quarterly*, 2012. Available at: <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/lowincome-housing-in-chinese-cities-policies-and-practices/E1B431D16B4EF2A3721FC3B92243B2AC> (Accessed September 25th, 2019) p. 953.

³⁷ Jing Zhou and Richard Ronald, *Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China*, op. cit., p. 263.

Stambena politika Kine nakon 2008. godine i uspostavljanje hibridnog modela države blagostanja

U periodu liberalizacije stambenog sektora, problem pristupačnosti stanova za stanovništvo sa niskim prihodima, naročito migrante, bio je u velikoj meri zanemarivan. Komunistička partija Kine je 2006. godine zvanično usvojila doktrinu „harmoničnog društva” koju je propagirao predsednik Hu Jintao, što je predstavljalo jasan zaokret u političkim prioritetima Kine.³⁸ Dotadašnja situacija u stambenom sektoru nije se uklapala u doktrinu harmoničnog društva, a stambena politika se pokazala kao neodrživa jer je bila uzrok mnogim socijalnim konfliktima, a samim tim i pretnja političkoj stabilnosti. Rešavanje ovih problema postalo je prioritet vlasti i 2008. godine donet je program za izgradnju 7.500.000 javnih stambenih jedinica. Dodatno, 2011. godine je propisana izgradnja 36.000.000 javnih stambenih jedinica i značajno procentualno povećanje udela javnog stanovanja u stambenom sektoru.³⁹ Ovi programi su označili oživljavanje direktne državne intervencije u obezbeđivanju stanovanja, što je bila značajna promena nakon tri decenije liberalizacije. U ovom periodu najdominantnija forma javnog stanovanja postaje javno stanovanje pod zakup (*Public Rental Housing*). Rente koje korisnici ovih stanova plaćaju su ispod tržišnih renti i to je jedini tip javnog stanovanja kome su i migranti dobili pristup. Ipak, treba naglasiti da su pristup dobili samo kvalifikovani radnici migranti i da je hukou sistem i dalje na snazi. Shodno tome, koncept prava na stanovanje kao osnovnog ljudskog prava nije još uvek usvojen, te se javno stanovanje u Kini ne može podvesti pod univerzalistički pristup.

Moguće je identifikovati nekoliko ključnih razloga za transformaciju politike javnog stanovanja nakon 2008. godine. Prvo, opsežna izgradnja javnih stanova i uključivanje radnika migranata se mogu smatrati pokušajem vraćanja socijalističkim korenima i usklađivanjem stambene politike sa usvojenom doktrinom harmoničnog društva, što je i bio zvaničan stav vlasti. Drugo, statistika pokazuje da Kina trenutno prolazi kroz najviši stepen urbanizacije koji se ikada desio u ljudskoj istoriji. Očekuje se da će opseg urbanizacije u Kini doći do 69% i da će se gradsko stanovništvo povećati za 300.000.000 u periodu do 2030. godine.⁴⁰ Ovi podaci ukazuju da će se potražnja za stanovima u gradovima drastično povećati u narednom periodu, pa je promena politike javnog stanovanja neophodna kako bi strategija urbanizacije postala održiva. Treće, reforme stambene politike su na različite načine obezbeđivale održanje rasta nacionalne ekonomije. Kao što je ranije spomenuto, odgovor vlasti na Svetsku

³⁸ Wei Shi, Jie Chen, Hongwei Wang, *Affordable Housing Policy in China: New Developments and New Challenges*, op. cit., pp. 7–8.

³⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁰ *Ibid.*

finansijsku krizu bio je podsticanje domaće potrošnje, a jedan od načina izgradnja velikog broja stambenih jedinica sa značajnim udelom javnih stanova. Takođe, preveliko oslanjanje kineske ekonomije na tržište nekretnina nosilo je sa sobom rizike jer je stabilnost ekonomije postala izuzetno podložna promenama u ovom sektoru. Zato je cilj vlasti bio da uspostavi veći balans na tržištu nekretnina direktnim uključivanjem u obezbeđivanje stanovanja. Osim toga, uključivanje migranata u sistem javnog stanovanja pod zakup služilo je ekonomskim ciljevima industrijalizacije jer su oni bili potrebni gradovima kao jeftina radna snaga. Četvrto, povećanje pristupačnosti stanova za stanovništvo sa niskim prihodima putem veće ponude javnih stanova uticalo je na smanjivanje socijalnih konflikata, a samim tim i na očuvanje političke stabilnosti i legitimiteta.

Kao jedan od ciljeva rada postavili smo prikaz modela države blagostanja u Kini na osnovu karakteristika javnog stanovanja nakon 2008. godine, oslanjajući se na Esping-Andersenovu tipologiju i produktivistički model koji je uveo Holidej. U tom smislu, model države blagostanja u Kini ne odgovara idealno-tipskim modelima Esping-Andersenove tipologije, niti je u potpunosti produktivistički, kao model u koji Holidej svrstava kapitalističke zemlje Istočne Azije. Država blagostanja u Kini se može okarakterisati kao hibridni model sa mešavinom socijalističkih, socijal-demokratskih i produktivističkih elemenata.⁴¹ Esping-Andersen objašnjava da ne postoje države blagostanja koje su u potpunosti socijal-demokratske, liberalne ili konzervativne, već uglavnom sadrže kombinacije različitih elemenata, ali je on kreirao ovu tipologiju na osnovu dominantnih karakteristika koje ispoljavaju zemlje koje je uključio u svoje istraživanje.⁴² Zanimljiva je njegova tvrdnja da nikakve nove tipologije ne mogu biti prihvaćene. Ovo argumentuje stavom da su zemlje Azije i Istočne Evrope još uvek u tranziciji i da zbog toga ne mogu biti svrstane u neki od modela države blagostanja koje je on identifikovao, ali da će nakon dostizanja neophodnog nivoa razvoja biti u mogućnosti da prihvate jedan od postojećih modela.⁴³ Ako pretpostavimo da je Esping-Andersen u pravu, na budućim istraživačima će ostati da ispituju karakteristike države blagostanja u Kini u budućnosti, ali za sada se ona ne može svrstati ni u jedan postojeći idealno-tipski model.

⁴¹ Wei Shi, Jie Chen, Hongwei Wang, *Affordable Housing Policy in China: New Developments and New Challenges*, op. cit., p. 253.

⁴² Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, op. cit., p. 28.

⁴³ Bernhard Ebbinghaus, *Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?*, Conference Paper, European Social Policy Analyses Network, Edinburgh, UK, September 6-8, 2012, pp. 4-5.

ZAKLJUČAK

U ovom radu smo prikazali transformacije javnog stanovanja u Kini u kontekstu socio-ekonomskih i demografskih promena koje su nastupile kao posledica sprovođenja tržišno orijentisanih reformi. U periodu centralnog planiranja, sistem stanovanja je ispoljavao neke socijal-demokratske, ali i mnoge korporativističke elemente, naročito u pogledu zavisnosti stanovanja i zaposlenja, te se može zaključiti da je tadašnja stambena politika bila glavno oruđe radnih jedinica za kontrolu mobilnosti radnika na tržištu rada. Sa početkom ekonomske tranzicije započinje i reforma stambenog sektora. Od 1978. godine sprovedena je postepena liberalizacija stambenog sektora, a sistem javnog stanovanja predstavljao je kombinaciju liberalnih, socijal-demokratskih i korporativističkih elemenata. Godina 1998. je donela najznačajnije promene u kineskoj stambenoj politici jer je tada tzv. danwei sistem potpuno ukinut, a u narednih deset godina stambeni sektor prolazi kroz masovnu privatizaciju i marketizaciju, ispoljavajući liberalne i produktivističke elemente. Nakon 2008. godine sistem javnog stanovanja doživljava preporod i programima vlasti se propisuje izgradnja ogromnog broja stambenih jedinica sa značajnim udelom javnih stanova, a kvalifikovanim radnicima migrantima se omogućava pristup javnom stanovanju pod zakup. Ovakve reforme nisu samo posledica želje vlasti da se vrati socijalističkim korenima i zadovolji stambene potrebe gradskog stanovništva, već za cilj imaju i prilagođavanje politike javnog stanovanja promenama na tržištu rada, što u krajnjoj instanci vodi daljoj urbanizaciji, ekonomskom rastu, kao i političkoj i socijalnoj stabilnosti. Sistem javnog stanovanja u ovom periodu ispoljava socijalističke, socijal-demokratske i produktivističke elemente, te se u Kini javlja hibridni model države blagostanja.

Iako su promene nakon 2008. godine poboljšale situaciju jednog dela migranata i mnogih domaćinstava sa niskim prihodima, gradsko stanovništvo se danas još uvek suočava sa ozbiljnim problemima nedovoljnog broja stambenih jedinica i nepristupačnosti stanova. Budući da je velikom delu populacije (migrantima) onemogućen pristup javnom stanovanju i javnim uslugama u gradovima, bez daljih reformi Kina ne može dostići ciljeve harmoničnog društva i univerzalističkog koncepta stanovanja kojima teži, niti može održati strategiju urbanizacije i ekonomskog rasta zbog specifične uloge koju migranti igraju u ova dva procesa. Zato je, najpre, potrebno reformisati hukou sistem i usvojiti koncept „prava na stanovanje”, kao univerzalnog i osnovnog ljudskog prava, koje će biti zaštićeno zakonom. Pored toga, neophodne su i reforme zemljišne politike i sistema javnih finansija kako bi se veća površina zemljišta obezbedila za izgradnju javnih stanova i kako bi lokalne samouprave dobile veća izdvajanja iz budžeta za finansiranje izgradnje ovog tipa stanovanja.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Andersen G. Jorgen, *Welfare States and Welfare State Theories*, CCWS Working Paper, Aalborg University, Department of Political Science, Centre for Comparative Welfare Studies, 2012.
- [2] Carrillo Beatriz, Hood Johanna and Kadetz Paul, "Introduction", in: Beatriz Carillo, Johanna Hood and Paul Kadetz (eds.), *Handbook of Welfare in China*, Cheltenham: Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 1–25.
- [3] Dujine J.V. Robbin and Ronald Richard, "The Unraveling of Amsterdam's Unitary Rental System", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 33, No. 4, 2018, pp. 633–651.
- [4] Ebbinghaus Bernhard, *Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?*, Conference Paper, European Social Policy Analyses Network, Edinburgh, UK, September 6–8, 2012.
- [5] Esping-Andersen Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- [6] Forrat Natalia, *The Authoritarian Welfare State: A Marginalized Concept*, Comparative-Historical Social Science (CHSS) – Working Paper Series, Working Paper No. 12-005, Northwestern University, The Roberta Buffett Center for International and Comparative Studies, 2012.
- [7] Holliday Ian, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia", *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706–723.
- [8] Kemeny Jim, "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 16, No. 1, 2001, pp. 53–70.
- [9] King Peter, "Using Theory or Making Theory: Can There Be Theories of Housing?", *Housing, Theory and Society*, Vol. 26, No. 1, pp. 41–52.
- [10] Li Bingqin, "Housing Welfare Policies in Urban China", in: Beatriz Carillo, Johanna Hood and Paul Kadetz (eds.), *Handbook of Welfare in China*, Cheltenham: Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 123–143.
- [11] Li Bingqin and Zhang, Yongmei, "Housing Provision for Rural-Urban Migrant Workers in Chinese Cities: The Roles of the State, Employers and the Market", *Social Policy and Administration*, Vol. 45, No. 6, 2011, pp. 694–713.
- [12] Man Y. Joyce, "Affordable Housing in China", *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Available at: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/affordable-housing-china> (Accessed September 8th, 2019), pp. 16–20.
- [13] Ronald Richard, "Housing and Welfare in Western Europe: Transformations and Challenges for the Social Rented Sector", *LHI Journal*, Vol. 4, No. 1, 2013, pp. 1–13.
- [14] Shi Wei, Chen Jie and Wang, Hongwei, "Affordable Housing Policy in China: New Developments and New Challenges", *Habitat International*, Vol. 54, No. 3, 2015, pp. 1–10.

- [15] Stambolieva Marija, *Welfare State Transformation in the Yugoslav Successor States – From Social to Unequal*, Routledge, London and New York, 2016.
- [16] Wang Ya Ping and Murie Alan, “The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies”, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 11, No. 3, 2011, pp. 237–254.
- [17] Whitehead Christine and Scanlon Kathleen, “Social Housing in Europe”, in: Christine Whitehead and Kathleen Scanlon (eds.), *Social Housing in Europe*. LSE, London, 2007, pp. 8–33.
- [18] Youqi Huang, “Low-Income Housing in Chinese Cities: Policies and Practices”, *The China Quarterly*, 2012. Available at: <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/lowincome-housing-in-chinese-cities-policies-and-practices/E1B431D16B4EF2A3721FC3B92243B2AC> (Accessed September 25th, 2019), pp. 941–964.
- [19] Zhao Litao, “Introduction”, in: Litao Zhao (ed.), *China’s Social Development and Policy. Into the Next Stage?*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2013, pp. 1–16.
- [20] Zhou Jing and Ronald Richard, “Housing and Welfare Regimes: Examining the Changing Role of Public Housing in China”, *Housing, Theory and Society*, Vol. 34, No. 3, 2017, pp. 253–276.
- [21] Zhu Yapeng, “Housing Policy in China at the Crossroads: Trends and Prospects”, *China Journal of Social Work*, Vol. 7, No. 2, 2014, pp. 189–201.

Milena Dinić

THE TRANSFORMATION OF PUBLIC HOUSING IN CHINA IN THE CONTEXT OF SOCIO-ECONOMIC AND DEMOGRAPHIC CHANGES

Abstract

The aim of this paper is to present public housing transformations in China in the context of socio-economic and demographic changes and to determine the welfare state model that emerges as a result of these transformations. First, the characteristics of public housing in the central planning period will be presented, followed by the stages that public housing has undergone since the introduction of market reforms. The first phase represents the period of gradual liberalization of the housing sector from 1978 to 1997, the second phase represents the period from 1998 to 2008 when public housing acquires a liberal character with productivist elements, while the third phase refers to the period after 2008 in which public housing experiences a rebirth. The author’s view is that such a shift in public housing policy is not only a consequence of the government’s desire to return to socialist roots and meet

the housing needs of the urban population, but also aims at adapting public housing policy to changes in the labor market, which ultimately leads to further urbanization, economic growth as well as political and social stability.

Accordingly, a hybrid model of welfare state has emerged in recent years.

Key words:

China, public housing, welfare state, market reforms, economic growth, urbanisation, migrants.