

Assar Lindbeck (Ekonomisk Debatt 2005)

Ekonomiska reformer och social utveckling i Kina

Ämnet är sambandet mellan ekonomiska reformer, social utveckling och sociala reformer i Kina – eller om man så vill, interaktioner mellan det ekonomiska och det sociala systemet. När man behandlar den frågan måste det först konstateras att statistiken i Kina är skakig i många avseenden. Den samlas in från lokala nivåer – från byar, städer och provinser – och sedan skickas den vidare till centrala myndigheter. När de adderar det hela får de ofta fram en tillväxttakt på 14-15 procent. Men de centrala myndigheterna inser ju att provinsledarna har alla incitament i världen att överdriva den ekonomiska utvecklingen i just sina provinser, så centralregeringen skär ner det hela. Den slutliga siffra som presenterats av de centrala myndigheterna har sedan 1980 i genomsnitt legat på 9,6 procent per år. Men flera utanförstående bedömare, som använder internationellt accepterade beräkningsmetoder, har kommit fram till något lägre siffror. En av de främsta specialisterna på nationalräkenskaper och empirisk tillväxtanalys, Angus Maddison (1998 och hans hemsida), menar att 7.5 procent är en mer realistisk siffra.

I ett föredrag hinner man naturligtvis bara skrapa på ytan när det gäller Kina. Jag får hänvisa till en skrift som förhoppningsvis kommer framåt hösten, där jag behandlar de här problemen mer ingående; där ger jag också utförlig dokumentation, som det inte finns plats för i ett föredrag som detta.¹ Det är också svårt att generalisera om ett så stort och heterogent land som Kina, där skillnaderna är enorma mellan olika delar. Jag kommer trots detta att koncentrera mig på gemensamma drag i Kina *jämfört med omvärlden*. Men även med den uppläggningsen är det viktigt att ta upp skillnaden mellan olika delar av landet. Skillnaderna mellan delarna är, så att säga, en viktig del av helhetsbilden.

Jag börjar med de ekonomiska reformernas karaktär och ekonomiska effekter. Sedan tar jag upp de ekonomiska reformernas sociala konsekvenser – dels hur levnadsförhållandena i olika avseenden ändrats under reformperioden, dels hur de tidigare existerande sociala arrangemangen

¹ Föredraget baseras på en studie för Världsbanken. När inte annat sägs använder jag officiell kinesisk statistik.

påverkats. Sedan diskuterar jag de försök som görs i Kina att bygga upp nya sociala system, när de gamla fallit sönder, delvis som ett resultat av de ekonomiska reformerna.

De ekonomiska reformerna

De ekonomiska reformerna i Kina startande, som vi vet, 1978 på initiativ av Deng Xiapeng. De kan bäst karakteriseras som ett byte av ekonomiskt system. Därför är det lämpligt att analysera de ekonomiska reformerna i termer av en typologi av ekonomiska system. Jag kommer att använda samma slags typologi som jag presenterade i *Nationalekonomiska föreningens tidskrift, Ekonomisk Debatt*, 1973. När det gäller principiella aspekter på ekonomiska system har jag har alltså inte kommit längre än så! Jag definierar ett ekonomiskt system som en mångdimensionell vektor i nio dimensioner. De två första dimensionerna är (1) avvägningen mellan centralt och decentraliserat beslutsfattande; och (2) proportionerna mellan administrativa processer och marknader för att bestämma resursanvändning och fördelning av inkomster. De två följande dimensionerna gäller hur ägandet ser ut: om det är offentligt eller privat. Särskilt när det gäller Kina är det viktigt att göra en åtskillnad mellan ägande av företag (dimension 3) och ägande av tillgångar (dimension 4). Nästa två dimensioner gäller valet mellan kommendering och ekonomiska incitament, både när det gäller individer (dimension 5) och företag (dimension 6). Valet mellan icke-konkurrens (karteller, om ni så vill) och konkurrens återspeglas i nästa två dimensioner (7 och 8), återigen uppdelade på individer respektive företag. Den nionde dimensionen, slutligen, gäller valet mellan ett autarkiskt och ett internationaliserat ekonomiskt system.

Den vertikala ”pelaren”, med cirklar, längst till vänster i figur 1, anger utgångsläget (standardiserat) före de ekonomiska reformerna. Kryssen och kvadraterna anger schematiskt situationen i dag – kryss när det gäller jordbruket och kvadrater när det gäller resten av ekonomin. Allmänt sett har Kina gått från centralisering till decentralisering, från administrativa processer till marknader, från offentligt ägande i riktning mot privat, framför allt när det gäller företagande (i mindre utsträckning när det gäller tillgångar). Man har också gått från kommendering till ökad användning av ekonomiska incitament, och man har rört sig från icke-konkurrens till konkurrens – för individer liksom för företag. Och inte minst har Kina gått från autarki till ett utpräglad internationaliserat ekonomiskt system.

FIGUR 1 in ungefär här

Nu har det ekonomiska systemet rört sig i olika takt i olika produktionssektorer. Låt mig börja med ägardimensionerna (3 och 4). När det gäller jordbruket, som i dag svarar för cirka 20 procent av BNP (men cirka 50 procent av sysselsättningen), så har ägandet av företag nästan helt privatiserats genom att man har gått från kollektivjordbruk till familj jordbruk. Däremot ägas marken, och i viss utsträckning också byggnaderna, av kommunen, som arrenderar ut till familjeföretagen. Denna skillnad i utvecklingen när det gäller ägande av företag och ägande av tillgångar i jordbruket illustreras i figuren av de helt olika positionerna för kryssen i dimensionerna 3 och 4.

Inom industrin, som i dag svarar för ungefär 40 procent av BNP (men endast drygt 20 procent av sysselsättningen), har privatiseringen av företag inte gått lika långt som i jordbruket, eftersom de statliga företagen fortfarande spelar en betydande roll, särskilt när det gäller storföretagsektorn. Men de statliga företagen dominerar inte länge i industrisektorn som helhet – som ett resultat av neddragningar bland de statliga företagen, privatiseringen av små statsföretag, tillkomsten av inhemska privata företag, etableringen av utländska företag, och expansionen av s.k. ”kollektiva” företag. År 1980 svarade de statliga företagen för 76 procent av industrins produktionsvärde. Resten var så kallade kollektiva företag. I dag är de statliga företagen nere i 28 procent av industrins produktionsvärde (18 procent av BNP). Privata företag har gått från noll till 32 procent, och kollektiva företag från 24 till 39 procent. Också inom tjänstesektorn har privatiseringen av företag gått långt; när det gäller butiker och restauranger är nästan alla företag privata i dag.

Dagens s.k. ”kollektiva” företag, som på landsbygden ofta kallas ”town and village enterprises”, (TVEs) har en skiftande bakgrund. En del tillkom i samband med upplösningen av de kollektivt organiserade jordbrukskommunerna 1984. Andra har kommit till stånd efter initiativ av byars och städers administratörer, men i allt större utsträckning på initiativ av enskilda bönder – ibland i samarbete med kommunen, eller med tjänstemän i statliga företag. Men så småningom har de kollektiva företagen fått en alltmer privat karaktär. I dag är det rimligt att betrakta flertalet av dem som partnerships mellan enskilda individer eller ”unincorporated business”. När jag frågar

välinformerade kineser varför företagen fortfarande kallas kollektiva, så anger man taktiska skäl. Beteckningen ”kollektiv” ökade deras acceptans i samhället, och verksamheten underlättades, exempelvis möjligheten att få lån. Man fortfarande saknas ofta ordentliga skriftliga dokument om företagens juridiska ställning. Trots att flertalet av dessa företag i dag i huvudsak kan betraktas som privata så förekommer konflikter mellan kommuner och privatpersoner om vem som egentligen har rätt att bestämma verksamheten i olika avseenden. Dessa oklarheter om ägandet återspeglar i själva verket ett karakteristiskt drag i kinesisk affärskultur, nämligen att nätverk (*guanxi*) – en kinesisk variant av ”socialt kapital” – delvis ersätter formella kontrakt.

Även om privatiseringen av *företag* inte har gått lika långt i industrin som i jordbruket så har privatisering av *tillgångar* gått längre. Utvecklingen kan väntas fortsätta på grund av hushållssektorns stora sparande, som uppskattas till cirka 25 procent av hushållens disponibla inkomster. Också inom stora delar av tjänstesektorn – såsom butiker och restauranger – har privatiseringen av tillgångar kommit en bit på vägen, även om det fortfarande är vanligt med hyreskontrakt med kommunen. Bostadsbeståndet i städerna har i huvudsak privatiserats. När det gäller ”humantjänster”, såsom skola och sjukvård, är dock ägandet av både produktionsenheter och tillgångar i huvudsak offentlig medan, som jag återkommer till, finansieringen av tjänsterna i betydande utsträckning är privat, särskilt när det gäller sjukvård.

Låt oss titta på de andra dimensionerna i Kinas ekonomiska system. Decentraliseringsprocessen (den första dimensionen) har gått längre i jordbruket än i industrin; familjeföretagen kan fatta viktiga beslut själva, medan offentliga tjänstemän och politiker ofta griper in i skötseln av offentlig ägda företag inom industrin. Detta är bakgrunden till Gregory Chow's (2002) karakteristik av Kina som ”a bureaucratic market economy”. När det gäller övergången från administrativa processer till markanden (dimension 2) är det svårt att säga inom vilken produktionssektor som man har gått längst. Däremot kan man säga att de ekonomiska incitamenten (uttryckt i dimensionerna 5 och 6) spelar större roll i jordbruket än inom industrin. Bönderna fattar beslut som är ekonomiskt gynnsamma för dem själva, medan statliga företag i stor utsträckning fortfarande måste ta andra hänsyn. Dessutom tycks lönerna i statliga företag vara starkt reglerade.

Enligt Gregory Chow (2002) är det dock rimligt att säga att cirka 70 procent av Kinas produktionsenheter i dag är vinstorienterade – knappast en mindre andel än exempelvis i Sverige i dag. När det gäller utvecklingen mot ökad konkurrens i näringslivet (dimensionerna 7 och 8) är det svårt att säga om förändringen gått längre inom jordbruk eller inom andra näringar.

Den kraftiga internationaliseringen (dimension 9) är ett av de märkligaste dragen i Kinas ekonomi. Redan mellan 1978 och 1995 åttadubblades exportvolymen. Mätt i termer av officiell valutakurs (yuan) är exporten inte mindre än 30 procent av BNP, alltså tre gånger så stor som i USA och dubbelt så stor som i Japan (i förhållande till BNP). Om detta blir bestående skulle det vara något nytt i den ekonomiska historien. Vi har inte tidigare sett ett stort land med lika stor exportandel som många små europeiska länder. Uttryckt i PPP (purchasing power parity i konstanta dollar) är andelen dock betydligt mindre.

Exportandelen är naturligtvis bara *ett* mått på Kinas höga internationaliseringsgrad. Ett annat är att 25 procent av investeringarna i industrin under det senaste decenniet skett i utländska företag, till att börja med i huvudsak i *joint ventures*, men numera allt oftare i form av helägda utländska företag. Även detta är en mycket hög siffra. Den avviker exempelvis starkt från situationen i grannlandet Japan. Internationaliseringen har gått betydligt längre inom industrin än inom jordbruket, både när det gäller utrikeshandel och (naturligtvis) utländskt företagande.

Faktormarknaderna, dvs. marknaderna för arbetskraft och kapital, har reformerats i betydligt mindre utsträckning än produktmarknaderna. Men det håller på att växa fram en arbetsmarknad i Kina. Det beror inte bara på att privata företag blivit allt viktigare, utan också på att statliga företag, som tidigare hade huvudansvar för sysselsättningen, i allt större utsträckning blivit aktörer på arbetsmarknaden. Men fortfarande är det förknippat med stora privilegier (lönenivå, pension, arbetstrygghet, etc) att vara, eller ha varit, knuten till ett statligt företag, snarare än till den privata sektorn. Det har lett till att folk inte gärna självmant lämnar de statliga företagen. Den kinesiska arbetsmarknaden har därför en utpräglad insider-outsider karaktär, särskilt i städerna. Detta drag förstärks av förekomsten av den så kallade ”floating population”. För att få bosätta sig i en stad måste man i princip ha tillstånd (*houkou*) till detta, inom ramen för ”systemet för hushållsregistrering”. Men allt eftersom systemet har mjukats upp, har inflyttningen ökat, också

bland dem som saknar formellt tillstånd. Man räknar med att ca 150 miljoner personer i dag befinner sig i städerna utan att de egentligen (formellt) har rätt att vara där. Eftersom denna ”flytande befolkning” har de sämsta jobben, och dessutom saknar sociala skyddsnät och rättigheter, utgör den en extrem outsidersgrupp.

Under motsvarande ekonomiska utvecklingsfas i dagens utvecklade länder i Europa skedde också ett stort inflöde av arbetskraft till städerna. Men en stor del av jordbruksbefolkningen kunde då bege sig utomlands, främst till andra kontinenter med god tillgång på mark. Motsvarande möjligheter står inte till buds för Kinas jordbruksbefolkning i dag. Det har skapat en situation som påminner om Arthur Lewis’ modell för ”unlimited supply of labor” i städerna.

De finansiella marknaderna är mycket mindre utvecklade än arbetsmarknaden. Aktiemarknaden betraktas av många som ett skämt. 90 procent av företagen på börserna i Shanghai och Beijing är statliga företag, som inte släpper iväg särskilt mycket aktier. Företagen saknar dessutom transparens, och det är därför svårt att bedöma deras balansräkningar. Därtill kommer att kreditmarknaden domineras av fyra statliga banker, som ger två tredjedelar av lånen till statliga företag, ofta i form av krediter som allmänt brukar karakteriseras som ”mjuka”. Den privata sektorn diskrimineras alltså inte bara genom att den knappast har något att göra på aktiebörsen. Den diskrimineras också på lånemarknaden. Privata företag tvingas därför att gå andra vägar för att få kapital: eget sparande (framför allt nedplöjda vinstmedel) och informella kredit- och kapitalmarknader.

Bankernas mjuka lån till statliga företag är bakgrunden till att de har dragit på sig en betydande stock av ”non-performing loans”, dvs lån som inte betalar vare sig ränta eller amorteringar. För några år sedan uppskattades dessa till storleksordning 30, eller kanske 40, procent av de statliga bankernas totala lånestock. Nyligen har siffran gått ner rejält, delvis beroende på att staten återkapitaliserat bankerna. Därmed har bankerna kraftigt kunnat expandera lån som ännu inte hunnit bli non-performing, och förhoppningsvis kanske inte heller blir det i samma utsträckning som tidigare. Det är svårare att få uppgifter om de lokala bankernas verksamhet. Enligt väl insatta personer är dessa banker ännu mer politiskt styrda än de statliga bankerna, och andelen ”nonperforming loans” större. Det är också en vanlig bedömning att ledningen för lokala banker

räknar med att staten ”löser ut” dem om de kommer i finansiella svårigheter – ett storskaligt experiment med ”moral hazard”.

Ekonomisk utveckling efter systemskiftet

De omfattade ekonomiska reformerna bedöms allmänt vara en viktig bakgrund till Kinas snabba ekonomiska tillväxt sedan ungefär 1980. Eftersom befolkningen ökat med ungefär 1,5 procent per år, så skulle BNP *per capita* ha ökat med cirka 6 procent per år om vi utgår från Maddison's kalkyler, och med cirka 8 procent per år om vi i stället tror på den officiella statistiken. Oavsett vilken siffra vi använder är det fråga om *ungefär* samma tillväxt som tidigare uppvisats av Hong Kong, Taiwan, Sydkorea och Singapore. Det unika ligger i att ett så stort land uppnått så höga tillväxttal.

Men när man försöker bedöma Kinas ekonomiska framgångar är det naturligtvis viktigt att inte nöja sig med att titta på BNP-tillväxten. Man bör också titta på resursåtgången, dvs tillväxtens effektivitet. Det finns goda skäl att hävda att denna effektivitet är ganska låg. Jag har redan antytt ett par skäl, nämligen att privata företag inte har tillgång till en fungerande aktiemarknad och att en stor del av av bankernas lån ger till omoderna statliga företag i traditionella branscher. Jag nämnde också den stora volymen av ”non-performing loans”. Politikerns och ämbetsmäns ständiga ingrepp i företagets skötsel är ett annat skäl att misstänka låg effektivitet i resursallokeringen.² Den oklara ansvarsfördelningen mellan, å ena sidan, ledningen för statliga företag och, å andra sidan, företrädare för den politiska och administrativa makten är också en källa till den omfattande korruptionen i Kina. Korruptionsriskerna är också stora när det gäller arrendekontrakt för mark. Städer har ofta stora arealer jordbruksmark inom sina gränser. De har också rätt att ”zona om” marken från jordbruksmark till bostadsmark eller kommersiellt utnyttjad mark. Sedan kan kommunen arrendera ut marken för det fem- eller tiodubbla värdet (i förhållande till värdet av ett jordbruksarrende), med uppenbara risker för korrupta transaktioner mellan individer som är inblandade som säljare och köpare.

² Det finns åtminstone en studie som tyder på att företag där politiker och administratörer ingriper på bekostnad av företagsledningen gått sämre än andra företag.

Men det finns också mera direkta indikatorer på bristande effektivitet i Kinas ekonomiska tillväxt. Landet har i dag en investeringskvot på 44 procent av BNP (en ökning från cirka 35 procent i mitten av 1990-talet), medan flera andra länder i Sydostasien har växt ungefär lika snabbt med en investeringskvot om knappt 30 procent. Ett annat sätt att uttrycka saken är att Kina har en extremt hög marginell ”capital-output”-kvot, alltså den ökning av kapitalstocken som fordrats för att uppnå en enhets förändring av nationalinkomsten. Medan denna kvot tycks ligga i intervallet 4,5-6 i Kina³ så är vanliga siffror i andra länder 2,5 à 3.0. En del av de extremt stora resurser som gått till investeringar i realkapital skulle i stället ha kunnat användas till exempelvis privat konsumtion, offentlig konsumtion eller investeringar i humankapital. Det är också väl belagt att de statliga företagen har mycket låg effektivitet, vilket tar sig uttryck både i stor överbemanning och i extremt stora lager av råvaror, halvfabrikat och färdiga produkter.⁴

Vid ett ytligt betraktande kan man kanske tycka att dessa indikatorer på svag effektivitetsutveckling i Kina motsägs av de kalkyler som finns om utvecklingen i ”total faktorproduktivitet” (TFP), alltså den del av tillväxten som inte kan förklaras genom insatser av kapital och arbetskraft. Flertalet sådana kalkyler tyder nämligen på årliga tillväxttal för TFP av storleksordningen 2-2.5 procent per år. Jämfört med tiden före de ekonomiska reformerna är detta naturligtvis goda siffror, eftersom TFP-utvecklingen då tycks ha varit cirka noll. Men utvecklingen under de senaste decennierna är inte heller imponerande om man tittar närmare på TFP-utvecklingens sammansättning. En del av ökningen i TFP i början av 1980-talet var av engångskaraktär, när jordbruksföretagen privatiserades. Kalkyler tyder på att TFP i jordbruket ökade med mellan 4,5 och 6 procent per år under perioden 1978-1987 (Madison, Tabellerna 3.14 och 3.15). Av BNP-ökningen sedan 1980 kan dessutom, enligt flera studier, 1-1,5 procentenheter tillskrivas överflyttningvinster när arbetskraft går över från jordbruk till industri. (Förädlingsvärdet per sysselsatt i industrin är flera gånger så stort i industrin som i jordbruket.)

³ Vid 44 procents investeringskvot är den marginella capital/output kvoten 4,6 om BNP-tillväxten sätts till 9,6 procent och 5,9 om BNP-tillväxten antas vara 7,5 procent.

⁴ Vi bör också notera att BNP-siffrorna är bruttomått, vilket betyder att det inte skett något avdrag för den kapitalförstöring som sker när gamla produktionseneter, inklusive bostäder, skotas (rivs). Tvärt om, också arbetet med sådan nedmontering av realkapital ingår, med positiva tal, i BNP-siffrorna. Man kan misstänka att skillnaden mellan brutto och nettoinvesteringar är särskilt stor i Kina, in minst när det gäller byggnadsverksamhet. Dessutom finns det starka indikatorer på att Kina slitit speciellt hårt på miljön (mark, vatten och luft), vilket representerar en annan typ kapitalförstöring som man inte tar hänsyn till vid beräkningar av BNP.

Här är det alltså inte fråga om ökad effektivitet i enskilda företag genom bättre teknologi och organisation, som brukar betraktas som det centrala i den totala faktorproduktivitets utveckling. Den återstående ökningen i TFP tycks i huvudsak (nästan helt och hållet) ha kommit till stånd i utländska företag; se exempelvis Tsang och Zebregs (2002).

Sammanfattningsvis kan man hävda att Kinas framgångsrika BNP-tillväxt i stor utsträckning avspeglar en s.k. ”extensiv” tillväxtbana, baserad på stora insatser av kapital och snabb överflyttning av arbetskraft från jordbruk till andra näringar – med undantag främst för den tidigare nämnda engångsökningen av produktiviteten i jordbruket i samband privatiseringen, och teknikimporten via utländska investeringar i Kina.

Frågan är då hur Kina skall kunna gå över till en mer *intensiv* ekonomisk tillväxtbana, baserad på en bredare introduktion av ny teknologi och organisation också i de inhemska företagen. En uppenbar väg vore bättre fungerande marknader för kapital och kredit, med sikte på en effektivare allokering av investeringar, och bättre allmänna arbetsvillkor för privata företag. I dag saknas nästan helt inhemska privata storföretag. För att sådana skall växa fram i stor omfattning fordras privat ackumulation av kapital. Eljest blir det svårt både att etablera stora företag och att uppnå stark tillväxt bland de små privata företagen. Lyckas man med detta borde man också kunna räkna med att företagsledningarna skulle kunna göra större motstånd mot statliga ingrepp i företagen än bland dagens storföretag; det är ”ett större steg” för en politiker att ingripa i ett privat företag än i ett statligt. I det senare kan politiker och ämbetsmän hänvisa till att de har ett ägaransvar, och att detta ger dem rätt tillsätta företagsledning och att ingripa i företagets skötsel.

Jag har understrukt att övergången från offentligt till privat (inhemskt) ägande av *tillgångar* hittills har ”släpat efter” reformeringen av övriga dimensioner i Kinas ekonomiska system, såsom dessa preciserats i Figur 1. Det har, som vi vet, inte förhindrat en snabb BNP-tillväxt.

Övergången till marknader för varor och tjänster, ekonomiska incitament, privata företag, konkurrens och internationalisering har hittills räckt långt för att skapa snabb ekonomisk tillväxt i Kina. Men jag har också drivit tesen att den svaga utvecklingen av privata tillgångar har skadat tillväxtprocessens *effektivitet*. Jag menar att det problemet kommer att bli större i framtiden, när Kina närmar sig den teknologiska och organisatoriska fronten. I en sådan situation är det speciellt

viktigt att få fram inhemska innovationer, vilket enligt all erfarenhet underlättas om det finns god tillgång på privat riskkapital och goda lånemöjligheter för privata företag.

Privat ägande av tillgångar är också viktigt för jordbrukets långsiktiga utveckling. Eftersom bönderna inte själva äger marken, begränsas deras incitament när det gäller långsiktiga investeringar i mark (också i byggnader i den mån man även arrenderar sådana). Det är i dag omöjligt att köpa upp grannens mark med sikte på att utvidga verksamheten för att utnyttja de stordriftsfördelar som finns, särskilt när det gäller annan produktion än risodling. Det finns inte ens en marknad för arrendekontrakt, eftersom dessa fördelas på administrativ väg av myndigheterna. Deng Xiaoping är berömd för sin pragmatism, inte minst genom formuleringen ”att det inte spelar någon roll vilken färg det är på katten bara den kan fånga möss”. Men när det gäller ägande av mark är kattens färg fortfarande avgörande. Det finns uppenbarligen ideologiska begränsningar i ägarfrågor – åtminstone när det gäller mark.

Trots stora brister när det gäller effektiviteten i inhemskt ägda företag i Kina, särskilt de statliga företagen, är det uppenbart att bytet av ekonomiskt system har varit mer framgångsrikt i Kina än i andra ”transitionsekonomier”, såsom Sovjetunionen och länderna i Östeuropa. Jag syftar då på att Kina dels undvek ett kraftigt fall i BNP och sysselsättning i inledningsskedet av reformverksamheten, dels upplevt en snabb BNP-tillväxt under ett kvarts sekel. Det är en vanlig, och rimlig, bedömning att framgången sammanhänger med den *gradualism* som karakteriserat reformprocessen – alltså en *successiv* omstöpning av det ekonomiska systemet under loppet av ett kvartssekel i stället för en ”Big Bang”-strategi. Ett exempel är att reformverksamheten inleddes i jordbruket, innan man gick vidare inom industrin. Ett annat exempel är att man inledde reformarbetet i industrin i speciella zoner i de östra provinserna innan man gick vidare i andra delar av landet. Ett tredje exempel är att myndigheterna under en övergångstid tillät gamla priser att gälla för gamla kontrakt (ett ”dualt” prissystem), varigenom man skapade en mjuk övergång till ett nytt prissystem för de statliga företagen. Med undantag för diskrimineringen av inhemska privata företag, inte minst på finansiella marknader, och dogmatiken kring ägandet av mark, har den ekonomiska reformpolitiken också varit pragmatisk och experimentell.

Kanske var en gradvis och experimentell strategi omöjlig i de andra transitionsekonomierna, eftersom omvandlingen där började med att de politiska systemen klappade ihop. Där fanns det alltså ingen regering som kunde göra en successiv, pragmatisk och experimentell omvandling av ekonomin. I Sovjetunionen och Östeuropa var man därför troligen angelägen om att lägga om det ekonomiska systemet så snabbt att en ny, framtida regering inte skulle kunna ta tillbaka de ekonomiska reformerna. Kina hade inga sådana problem, eftersom kommunistpartiet självt kunde bestämma takten i omvandlingen.

Social utveckling

Hur har då de sociala förhållandena i landet utvecklats under reformperioden? Låt mig börja med två stora sociala framsteg. Det ena är *den allmänna standardhöjningen* i samband med en dryg fyrdubbling (en ökning med faktorn 4,3) av BNP per capita sedan 1980 enligt Maddison's försiktiga beräkningar, eller nästan en sjudubbling (en faktor med faktorn 6,8) om vi använder officiella siffror. Nu har konsumtionsstandarden inte ökat fullt ut i motsvarande grad eftersom den ökade investeringskvoten tagit stora resurser i anspråk. Men det är naturligtvis ett enormt socialt framsteg att cirka en miljard människor fått en markant ökning av sin konsumtionsstandard.

Den andra stora sociala framgången är att *den absoluta fattigdomen* har minskat radikalt. I internationella sammanhang brukar man definiera "absolut fattigdom" som en inkomst, alternativt konsumtion, som är mindre än en dollar per dag. Enligt tillgängliga kalkyler befann sig 49 procent av befolkningen i absolut fattigdom år 1980 (mätt i termer av inkomst). Motsvarande siffra i dag är 8 procent. Däremot har den *relativa* fattigdomen ökat, i den mening att inkomstknoten mellan dem som ligger i mitten (eller högre upp) i inkomstfördelningen och dem som ligger i botten har ökat. Flera hundra miljoner har därmed undsluppit svält och undernäring. Utvecklingen sammanhänger naturligtvis med en *allmän ökning* i inkomstspridningen i Kina. Det vanligaste måttet på inkomstspridning, Gini-koefficienten, beräknas ha ökat från 0,28 år 1981 till 0,38 i dag. Det finns också kalkyler som ger högre siffror, exempelvis 0,43. Det är höga Gini-siffror, men de är inte onormala för u-länder, även om de är betydligt högre än i Sydkorea och Taiwan på motsvarande utvecklingsnivå.

Som ren deskription kan man naturligtvis säga att utvecklingen mot ökad inkomstspridning sammanhänger med den ojämna regionala utvecklingen. Det är väl känt att den ekonomiska förnyelsen började i de östra provinserna, innanför Hong Kong, i samband med att internationella företag släpptes in selektivt i landet, och att exporten därför först kom igång i utvalda avregleringszoner. De östra provinserna har dessutom relativt goda naturliga förutsättningar på grund av klimat och geografiskt läge, medan en stor del av de västliga provinserna är avlägsna öken- och bergsområden. Att även de norra provinserna släpar efter sammanhänger med att industristrukturen där representerar ett arv av obsolet teknologi från det sovjetiska inflytandet på industrialiseringsprocessen – i dag ett nordligt ”rostbälte”.

Det är också en vanlig bedömning att per capita inkomsterna stigit mer i städer än på landsbyden, inte bara i absoluta tal utan också relativt sett (uttryckt exempelvis som kvoten mellan per-capita inkomsten i stad och land). Men det är inte säkert att den slutsatsen håller om man tar hänsyn till att priserna på konsumtionsvaror stigit betydligt snabbare i städerna. Efter noggranna studier gör Ravallion och Chen (2004) gällande att det inte finns någon långsiktig trend sedan 1980 i kvoten mellan *realinkomster* (per capita) i stad och på landsbygd. (Den *absoluta* realinkomstklyftan har naturligtvis ökat också enligt denna studie.)

Men oavsett om vi tittar på utvecklingen av nominella inkomster eller realinkomster råder det stor enighet om att *nivåskillnaden* i per capita inkomst är stor mellan stad och land. Det har också skett en kraftig ökning av inkomstspridningen *inom* både stadsbefolkningen och landsbygdsbefolkningen – oavsett om vi tittar på absoluta eller relativa inkomtskillnader. Den kinesiska vetenskapsakademien, CASS, har försökt dekomponera utvecklingen. De finner att den ökade inkomstspridningen i städerna främst sammanhänger med ökad lönespridning. Uppkomsten av företagsinkomster och ”inputerade inkomster för ägande av bostadsrätter har också bidragit till den ökade inkomstspridningen. Vad landsbygden beträffar sammanhänger de ökade inkomstklyftorna främst med att lönernas *andel* av totalinkomsterna på landsbygden har ökat, och att löneinkomsterna främst tillfaller familjer med relativt goda inkomster av annat slag.

På ett mer grundläggande plan kan man naturligtvis också säga att övergången till ett nytt ekonomiskt system, inte minst den ökade betydelsen av ekonomiska incitament, bidragit till att

öka inkomstspridningen. Övergången till marknadsekonomi har dessutom resulterat i nya marknadsrisker. Den stigande arbetslösheten har exempelvis bidragit till ökade inkomstklyftor, men jag har ännu inte hittat några studier som belyser den kvantitativa betydelsen av just denna faktor.

Samtidigt som inkomstklyftorna ökat, och nya inkomstrisker uppstått, bröt det gamla sociala systemet, konstruerat under de första efterkrigsdecennierna, ihop. Det sammanhänger med att detta system var uppbyggt kring företagen, dvs produktionsenheterna (*danwei*) som hade ansvar för jobb ("sysselsättningsgaranti"), pensioner, skola för barnen, yrkesträning, sjukvård, bostäder, kindergarten, rekreationsanläggningar osv. Till och med frisörstjänster och begravningservice sköttes av företagen. De statliga företagen fungerade i själva verket som "mini-välfärdsstater", inte helt olika de svenska bruken på 16- och 1700-talen. Något schematiskt kan man kanske säga arbetsfördelning mellan företag och stat var den motsatta till vad som i dag gäller i utvecklade västländer. I våra länder sköter företagen produktionen, medan staten sköter de sociala arrangemangen. I Kina var det tvärt om före de ekonomiska reformerna: staten bestämde produktion och företagen hade ansvar för de sociala arrangemangen.

Men det skedde en viss risk-poolning mellan olika företag, genom att företag med överskott betalade in pengar till staten, medan företag med underskott fick dessa täckta av den centrala statsmakten. Ett sätt att uttrycka saken är att företagen betalade 100-procentig vinstskatt – med "full loss offset". Men det är kanske mer upplysande att karakterisera det hela så att företagen höll ner lönerna så mycket som behövdes för att få fram ett överskott som räckte till för att finansiera de sociala utgifterna. Finansiering av sociala förmåner påminde därmed om en arbetsgivaravgift med incidens som föll på löntagarna.

Det är lätt att förstå att detta system inte kunde överleva när Kina övergick till ett konkurrensinriktat marknadssystem, och vinsterna därmed föll drastiskt. Kina måste därför snabbt få fram tillfälliga lösningar. En sådan har utgjorts av kapitaltillskott direkt från regeringen till företagen för att klara de sociala åtagandena. En annan tillfällig lösning var ökade "mjuka" lån från statliga banker. Företagen har också erhållit ökade finansiella resurser när hushållen satte in sitt sparande i statliga banker till låga räntor – under lång tid negative realräntor – och de

statliga bankerna lånade ut pengarna till statliga företag, återigen till låga räntor. Man kan därför säga att företagen har finansierat en del av de sociala förmånerna till företagens anställda (och tidigare anställda) genom en inflationsskatt på hushållssparandet. De sociala utgifterna kom därför att under en övergångstid finansieras från tre källor: statliga subventioner till företag, mjuka lån från statliga banker, och en inflationsskatt på hushållens sparande.

Kina hamnade därmed i ett slags moment 22-situation. För att öka effektiviteten skulle de statliga företagen egentligen behöva krympa arbetskraften. Men för att begränsa ökningen av arbetslösheten fick dessa företag kapitaltillskott från staten och krediter från de statliga bankerna, vilket begränsade finansieringsmöjligheterna för de privata företagen. Därmed minskade de privata företagens möjligheter att öka produktion och sysselsättning. Arbetskraften låstes in i de statliga företagen, delvis just för att den privata sektorns möjligheter att suga upp arbetskraft begränsades av statens egen politik på de finansiella marknaderna. Inte heller fanns det några fungerande sociala system (utanför de statliga företagen) som skulle ha underlättat omställningsprocessen. Behovet att ersätta tillfälliga sociala arrangemang med nya permanenta sociala system blev därmed en politisk huvuduppgift. Låt oss titta på hur man försökt lösa den uppgiften, och vilka alternativ som står till förfogande.

Sociala reformer

Jag tar upp tre komponenter i de nya sociala system som nu håller på att byggas upp. För det första: åtgärder som påverkar faktorinkomsterna och deras fördelning, alltså inkomsterna före skatt och transfereringar. För det andra: transfereringssystem, särskilt socialförsäkringar, som påverkar de disponibla inkomsterna vid givna faktorinkomster. För det tredje: åtgärder med sikte på att påverka tillgången på s.k. humantjänster, främst utbildning, och sjukvård.

Faktorinkomsterna

Fortsatt snabb ekonomisk tillväxt är naturligtvis den enda vägen till fortsatt snabb ökning i medborgarnas genomsnittliga faktorinkomster. Om myndigheterna dessutom är angelägna om att fattiga regioner, och fattiga individer, hänger med i den utvecklingen får man se till att den offentliga sektorns insatser för infrastruktur, grundläggande hälsovård (inklusive sanitet) och utbildning inte fördelas extremt ojämnt. En orsak till dagens ojämna fördelning av dessa

tillgångar in Kina är att myndigheterna under 1980-talet genomförde en kraftig decentralisering av den offentliga sektorns finansiering. Tanken var att varje kommun skall finansiera sin egen verksamhet. Men det är inte lätt för fattiga kommuner att leverera bra infrastruktur, sanitet och utbildning om dessa verksamheter baserat på kommunens egna resurser.

Det är inte bara skillnader i skatteunderlag som har betydelse. Kommunernas möjligheter att finansiera sina utgifter med skatter begränsas också av att staten bestämmer vilka typer av skatter som lokala myndigheter får använda. Landsbygdskommunernas möjligheter att arrendera ut mark till andra ändamål än jordbruk är dessutom mycket mindre än stadskommunernas möjligheter. Allt detta betyder att stadskommunerna har helt andra möjligheter än landsbygdskommuner att göra investeringar i infrastruktur och humankapital.

Ur social synpunkt är naturligtvis också faktorinkomsternas *stabilitet* viktig, eftersom inkomsttryggheten i hög grad beror på denna stabilitet. Den första försvarslinjen mot stora svängningar i faktorinkomster är någon form av makroekonomisk stabiliseringspolitik. Den typen av politik har ännu inte utvecklats särskilt mycket i Kina. Det sammanhänger delvis med att de statliga företagen inte alltid reagerar på ekonomiska incitament i samband med förändringar i skatter eller räntor. Reformen med sikte på att få företagen mer vinstinriktade, exempelvis genom en ökad betydelse av privata företag, skulle kunna göra företagssektorn mer känslig för stabiliseringspolitiskt motiverade förändringar i skatter och räntor – och därmed göra stabiliseringspolitiken mer framgångsrik.

Transfereringssystemen

Nästa fråga gäller möjligheterna att påverka medborgarnas disponibla inkomst via skatter och transfereringar, och att utforma systemen så att de är väl förenliga med kraven på en fungerande arbetsmarknad, dvs. att förmånerna är ”portabla” när folk byter jobb. Jag begränsar mig till två system för inkomstförsäkring – arbetslöshetsförsäkring och pensioner. Båda systemen tycks, liksom i andra länder, komma att finansieras med arbetsgivaravgifter, i viss mån kompletterat med andra skatter. Men poolningen är ganska begränsad geografiskt sett. I regel sker den bara över en stad eller en provins. Det betyder att riskutjämningen är begränsad. Nu frågar sig kanske någon om det spelar så stor roll, när provinserna i Kina ibland är lika stora som många europeiska

länder. Men den invändningen biter inte riktigt beroende på de stora olikheterna i industristruktur mellan skilda delar av Kina. För att garantera en viss inkomstnivå kan arbetsgivaravgifterna behöva vara dubbelt så höga i en viss provins än i en annan, vilket påverkar den relativa kostnadsnivån och därmed också de relativa konkurrensmöjligheterna.

Arbetslöshetsförsäkringen gäller i huvudsak bara för urbana områden. Understöden kan erhållas under ganska långa perioder, upp till två år beroende på hur länge man har arbetat. Enligt OECDs beräkningar (2000, ss. 566-67) motsvarar understödsnivån i regel 120 till 150 procent av så kalled ”minimi-standard” i vederbörande provins, vilket i regel motsvarar cirka 50 procent av tidigare lön. Bakgrunden för denna relativa frikostighet (jämfört med andra fattiga länder) är troligen att Kina tidigare hade livstidsgaranti för jobben i statliga företag. Kanske anses det därför politiskt nödvändigt att bjuda på ett relativt generöst system för arbetslöshetsförsäkring. Men det är inte uppenbart att det nya systemet blir finansiellt stabilt på lång sikt, mot bakgrund av den stora strukturomvandling, och därmed stora strukturarbetslöshet, som Kina står inför. Redan nu uppvisar systemet stora underskott, som finansieras med allmänna skattemedel.

När det gäller pensioner siktar Kina på en kombination av pay-as-you-go (eller ”paygo”) och fondering. Fondering ska ske på två sätt. Dels bygger man upp kollektiva fonder, vars roll är oklar. Ett förslag är att man skall använda dem för att subventionera provinser som inte klarar att finansiera systemen själva. Dels planerar man ett fonderat system med individuella konton, som Sverige, och som president Bush föreslagit i USA.

Ungefär 140 miljoner individer deltar i dag i dessa pensionssystem, som i huvudsak bara gäller i städerna. Också när det gäller dessa system måste man sätta ett frågetecken för den finansiella stabiliteten. Pensionsåldern är låg, 60 för män och 55 för kvinnor. Poolningen är, också i detta system, begränsad till provinsnivå, vilket betyder att pensionsavgifterna kommer att variera kraftigt beroende på demografi och förekomsten av industrier och anställda i olika ålder. I vissa områden, med gammal industri och gammal befolkning är avgifterna i paygo-systemet 25 procent av lönesumman. I vissa provinser, med nya företag och ung arbetskraft, utgör avgifterna bara 10 procent av lönesumman.

Det fonderade systemet har råkat ut för ett annat problem. Eftersom paygo-systemet går med underskott har myndigheterna tappat av pengar från den fonderade delen (med individuella konton), för att fylla underskotten i paygo-systemet. Man talar nu om ”tomma konton” i det fonderade systemet med individuella konton. Det är bokstavligt talat sant. Kontona har tömts för att klara betalning till paygo-systemet. Vad kan man göra åt saken? En möjlighet vore att pensionsmyndigheten för de fonderade systemen tar över aktier i statliga företag, som sedan säljs ut gradvis. Man skulle därmed finansiera de fonderade systemen genom att successivt privatisera statliga företag. Då uppstår naturligtvis ett annat problem: vad gör pensionsmyndigheten med dessa företag under tiden? Ska de ta hand om ägarfunktionen i företagen?

Man bör notera att valet mellan paygo-system och fonderade system sker under mycket annorlunda förutsättningar i Kina än i dagens utvecklade länder. Hos oss är avkastningen i regel högre i fonderade system än i paygo system (där avkastningen bestäms av lönesummans tillväxttakt), eftersom räntorna (kapitalavkastningen) är högre än lönesummans tillväxttakt. Men i ett land med en ekonomisk tillväxttakt på 7-9 procent per år kan avkastningen i ett paygo-system mycket väl bli högre än avkastningen i ett fonderat system. Nu är valet mer komplicerat än så. Ett blandat system, med inslag av både paygo och fonderade element, kan ge större riskutjämning än endera av dessa system isolerat. Dessutom tar det lång tid att bygga upp ett fonderat system. Man måste därför basera förslag på detta område på den förväntade BNP-tillväxttakten och den förväntade realräntan flera decennier fram i tiden, snarare än på dagens situation.

Ett minst lika viktigt val som Kina måste göra är huruvida man skall satsa på ett skyddsnät (på ganska låg nivå) för en majoritet av befolkningen, eller på inkomstrelaterade förmåner, som kommer att gynna en minoritet av befolkningen, främst i städerna. Min personliga bedömning är att etiska argument talar för det första alternativet: ur etisk synpunkt är det viktigare att folk i allmänhet klarar sig någorlunda än att en minoritet erhåller exempelvis 50-60 procent av den tidigare inkomsten när man inte arbetar. I princip är detta naturligtvis i hög grad en värderingsfråga. Men i den politiska beslutsprocessen är det främst en fråga om vilka grupper i samhället som har störst inflytande över politiken på detta område.

Humantjänster

Låt mig övergå till den tredje komponenten i Kinas begynnande välfärdsstat, nämligen *humantjänsterna*, närmare bestämt utbildning och sjukvård. Även här har ojämnheten i tillgången ökat kraftigt sedan 1980, eftersom resurserna skiljer sig kraftigt mellan olika provinser och städer. De pengar som staten skickar ned till lägre administrativa nivåer har en tendens att sippra ut på vägen – ungefär som de kinesiska floderna, som börjar med mycket vatten men är nästan tomma när de når kusten. Det är samma sak med de statliga transfereringssystemen. De är ganska uttömda när de kommer ner på lokal nivå i fattiga kommuner. En viktig förklaring är troligen att stora städer har så stark politisk makt att de kan ta hand om pengarna på vägen ned mot den lokala nivån.

I utvecklande västländer, särskilt i Europa, är både skola och sjukvård i huvudsak offentligt finansierade. Däremot finns det en trend mot att låta själva produktionen av sådana tjänster i ökad utsträckning skötas av privata aktörer. I Kina är det i viss mån tvärt om. Den offentliga sektorn driver i ökad utsträckning skolor och sjukhus (sedan dessa i många fall övertagits från statliga företag). Finansieringen är däremot i stor utsträckning privat, genom avgifter. Detta finansieringsmönster betyder att fördelningen av utbildning och sjukvård i stor utsträckning återspeglar fördelningen av hushållsinkomster – geografiskt lika väl som individuellt.

Låt mig börja med utbildningen. Kina hade för en kvarts sekel sedan en utbildningsnivå som var relativt hög jämfört med länder med samma inkomstnivå. Trots att andelen av befolkningen med nio års skolgång fortsatt att öka tycks Kina ha halkat efter sedan dess, i förhållande till flera andra länder. Ungefär 4 procent av BNP går i dag till utbildning i Kina, och det är lägre än i många asiatiska länder med motsvarande nivå på BNP. Av de 4 procenten är 2,5 procent offentligt finansierat och alltså 1,5 procent privat finansierat. Med andra ord, cirka 37 procent av utbildningskostnaderna är privat finansierade.

Vad beror det då på att Kina gör så pass begränsade satsningar på utbildning? Beror det på att avkastningen på utbildningen är låg jämfört med avkastningen på realkapital? Avkastningen har i flera studier beräknats till 5-8 procent om man värderar avkastningen på basis av lönerna hos

personer med olika utbildning. Men lönestrukturen är så snedvriden att man nog inte bör använda den metoden. Försök har därför gjorts att beräkna avkastningen med utgångspunkt från marginalavkastning på utbildning på företagsnivå (med hjälp av produktionsfunktioner). Då har man kommit fram till mycket höga siffror, såsom 33 procent. Tar man dessa kakyler på allvar så verkar det som om Kina har fördelat alltför lite av sina investeringar till humankapital i förhållande till realkapital, eftersom avkastningen på realkapital på marginalen knappast kan vara tillnärmelsevis så hög.

Låt mig avsluta med hälsovården. Här hade Kina också framgångar under de första decennierna efter andra världskriget, jämfört med andra länder på ungefär samma inkomstnivå. En viktig förklaring tycks vara satsningen på bättre sanitet och hygien. De s.k. barfotaläkarna ute i byarna är en viktig förklaring i det sammanhanget. När det ekonomiska systemet lades om efter 1979 övergick många barfotaläkare till att bli bönder, medan andra flyttade till städerna. De som blev kvar i byarna finansierar nu sin verksamhet med avgifter, eftersom kommunerna inte har råd att finansiera deras verksamhet. Som ett resultat tycks hälsovården på landsbygden ha utvecklats mycket svagt under reformperioden, och i vissa fall rent av försämrats.

Kina avser uppenbarligen att bygga upp ett nytt finansieringssystem inom hälsovården – också i detta fall med en blandning av paygo- och fonderade system med individuella konton. Men även här har man haft svårt att ackumulera de erforderliga fonderna. I dag tycks inte mindre än 60 procent av sjukvården finansieras privat, i huvudsak genom ”out of pocket money”.

Åldringsvården står inför speciella problem. Om myndigheterna verkligen skulle ha nått målet ett barn per familj skulle ett ungt par kunna få fyra föräldrar att ta hand om gemensamt. Nu blir situationen inte fullt så allvarlig i verkligheten för genomsnittsparet, eftersom många familjer i själva verket har två barn. Dessutom har den alltmör ogynnsamma befolkningspyramiden redan börjat resultera i en uppluckring av det officiella målet om ett barn per familj.

Avslutningsvis

Om man försöker sammanfatta den sociala utvecklingen i Kina tvingas man att väga den stora framgången med höjd allmän levnadsstandard och minskad absolut fattigdomen mot ökade

inkomstklyftor och en relativt svag utveckling av tillgången på utbildning och hälsovård, som dessutom är mycket ojämnt fördelade. Flera bedömare menar att både de ökade klyftorna och den omfattande korruptionen har bidragit till sociala konflikter. *China Daily* har rapportera att det förekom cirka 50 000 ”sociala incidenter” i Kina under 2004, med icke-auktoriserade demonstrationer också inslag av slagsmål eller mer utpräglat våld.

Om Kina eftersträvar ökad inkomstrygghet är det uppenbart att man har en lång väg att gå, särskilt om man vill åstadkomma ett generellt ”säkerhetsnät” utanför gruppen privilegierade anställda i statliga företag och vissa utländska företag. Om man dessutom önskar en jämnare fördelning av inkomster så är det viktigt att underlätta en ökning av faktorinkomsterna i eftersatta regionen, exempelvis genom bättre infrastruktur och utbildning. För att få en jämnare fördelning av humantjänster är det också nödvändigt att se till att transfereringarna från centrala myndigheter verkligen når fattiga regioner och orter, och att avgifterna sänks för utbildning och sjukvård.

Men det är naturligtvis också viktigt att Kina går försiktigt fram när det gäller generositeten i välfärdsstatssystemen. Eljest är det inte säkert att man klarar finansieringen av gjorda åtaganden. Kina är fortfarande ett mycket fattigt land, och man får se till så att man inte satsar på så generösa sociala system att dessa råkar ut för allvarliga finansiella problem – vilket, som vi vet, flera västereuropeiska länder har råkat ut för.

Selektiva referenser

Chow, Gregory C., 2002, *China's Economic Transformation*, Mulder, Mass: Blackwell.

Maddison, Angus, 1998, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Paris: OECD.

OECD, 2000, *China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges*, Paris: OECD Publications.

Ravallion, Martin and Shaohua Chen, 2004, “China's (Uneven) Progress Against Poverty”, *Policy Research Working Paper, 3408*, Washington D.C.: The World Bank.

Tseng, Wanda and Harm Zebregs, 2002, “Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries”, IMF Policy Discussion Paper, PDP/02/3, Washington DC: IMF.

Figur 1
Dimensioner i ekonomiska system

