

Bartosz Pielński

Instytut Polityki Społecznej Uniwersytet Warszawski

Państwo dobrobytu z namaszczenia Nieba

Specyfika wschodnioazjatyckiego welfare state

Analiza *welfare state* często sprowadza się do próby odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, o zakres uprawnień obywatelskich¹. Czy państwo ma swoim obywatelom zapewnić tylko wolność osobistą, czy także umożliwiać im podejmowanie decyzji politycznych, a może ma również gwarantować pewien ustalony z góry poziom życia? Po drugie, kwestia *welfare state* to problem współpracy lub też kohabitacji pomiędzy rynkiem a państwem. Czy rynek i państwo mogą uzupełniać się nawzajem (keynesizm) czy też są skazane na nieustanny konflikt, który w skrajnych przypadkach jest rozstrzygany bądź na korzyść państwa (socjaldemokracja), bądź na korzyść rynku (neoliberalizm)? Te dwa wymiary, w obrębie których toczy się dyskusja na temat *welfare state* nakładają się na siebie – zwolennicy ograniczania roli państwa są zazwyczaj zwolennikami uszczuplonych praw obywatelskich, zaś ci, którzy optują za znaczącą rolą administracji publicznej są skory przyznać jednostce szerokie uprawnienia. Rozróżnienie wspomnianych wyżej wymiarów jest ważne, ponieważ pozwala oddzielić kwestie polityczne od kwestii, nazwijmy je, instytucjonalnych. Kiedy myślimy o *welfare state* w kategoriach politycznych, rozważamy konsekwencje przynależności do nowoczesnego społeczeństwa. W tym kontekście opisu-

¹ Klasyczną pracą poświęconą temu zagadnieniu jest książka T.H. Marshalla, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press 1950.

jemy uprawnienia swoje i swoich współobywateli, nasze wzajemne relacje i nasze relacje z państwem. Rozpatrywanie *welfare state* z perspektywy politycznej to rozstrzygnięcie kształtu przestrzeni publicznej. Oczywiście kwestia zarysowywania konturów życia publicznego wykracza znacznie poza problematykę *welfare state*, niemniej właśnie w jej obrębie toczyła się ostatnio jedna z najbardziej żywych dyskusji dotycząca uprawnień obywatelskich.

Welfare state rozpatrywane z perspektywy instytucjonalnej, to problem kompatybilności rynku z państwem. Od czasu Wielkiego Kryzysu do chwili krachu naftowego panowało powszechne przekonanie, że działanie państwa jest konieczne dla korygowania niedoskonałości rynku². Odpowiednie interwencje ze strony administracji rządowej miały powstrzymać wahania koniunktury. Praktyka dnia codziennego wydawała się potwierdzać tą tezę, aż do końca lat siedemdziesiątych. Wtedy to zaczęto mówić o tym, że państwo zamiast sprawować kuratelę nad rynkiem psuje go³. Dlatego z ówczesną stagflacją chciano się uporać poprzez zmniejszenie roli rządu oraz przez równoczesne rozszerzenie kompetencji rynku. W ujęciu instytucjonalnym zatem problem *welfare state* dotyczy tego na ile instytucje wolnego rynku mają być uzupełniane działaniami agend państwowych.

W prezentowanym artykule chciałbym przyjrzeć się jak tak zdefiniowane, dwa wymiary *welfare state* są kształtowane w krajach azjatyckich. Swoją analizę pragnę oprzeć na przeglądzie dotychczasowych prac poświęconych roli państwa w polityce społecznej Azji Wschodniej. W ten sposób będę w stanie nie tylko przedstawić pokrótce główne cechy dalekowschodniej polityki społecznej, ale również dokonać przeglądu jej dotychczasowych analiz.

Wschodnioazjatycki welfare state

Zainteresowanie azjatyckim *welfare state* rozpoczęło się pod koniec lat siedemdziesiątych. Wtedy to w Japonii ukształtowało się pojęcie japońskiego *welfare state* (*Nihongate shakai fukushi*)⁴ mającego być odzwierciedleniem kulturowej specyfiki tego kraju, a w Europie zaś rozpoczęła się fascynacja dynamicznie rozwijającą się Azją Wschodnią⁵. Od tego czasu problematyka dalekowschodnia pojawia się często w obrębie zainteresowań nauk społecznych. Politolodzy, socjologowie i politycy społeczni od kilkunastu lat usiłują wytłumaczyć fenomen roli państwa w kształtowaniu się tamtejszych instytucji zabezpieczeń i pomocy społecznej. Właściwie wszyscy badacze zgadzają się, co do diagno-

² Hugh Hecló, *Toward New Welfare State*, [w:] Peter Flora, Arnold Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, 1995, s. 391.

³ *Ibidem*, s. 398–404.

⁴ Za jednego z twórców tego terminu jest uznawany Baba Keinosuke, który w 1978 roku wydał książkę poświęconą temu zagadnieniu pt. *Shakai Fukushi no Nihongata Tenkai* (Japońska droga rozwoju social welfare). Za: Roger Goodman, *Japan personal social services*, [w:] Roger Goodman, Gordon White, Huck-ju Kwon (red.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, Routledge 1998, s. 150.

⁵ Temu zjawisku jest poświęcony tekst: Gordon White, Roger Goodman, *Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model*, [w:] *ibidem*, s. 3–24.

zy tamtejszej *social policy*. Wydatki publiczne w Japonii, Korei Południowej, Singapurze i na Tajwanie są na niskim, nie przekraczającym zazwyczaj 20% PKB, poziomie. W ich obrębie same wydatki socjalne stanowią bardzo nikłą część. Te skromne środki są zazwyczaj przeznaczane na cele związane z edukacją oraz służbą zdrowia. Nikła rola państwa w Azji Wschodniej jest kompensowana przez znaczącą aktywność rodziny, która jest wspierana przez instytucje rynkowe. Jednakże zarówno działania rodziny, jak i prywatnych podmiotów są ściśle monitorowane i regulowane przez organy państwowe.

Tak zdiagnozowane azjatyckie *welfare state* nastęrcza wiele problemów interpretacyjnych. Po pierwsze, powstaje pytanie o rolę państwa w całym systemie. Czy jest ona ograniczona czy też dość znaczna? Czy do działań państwa powinno się np. zaliczać działalność instytucji publicznych, czyli tych, które są podporządkowane rządowi, ale działają w obrębie logiki rynku? Po drugie, na ile znaczące dla opisu rzeczywistości azjatyckiej jest podkreślanie antagonizmu pomiędzy rynkiem i państwem? Czy podkreślanie odmiennej logiki tych instytucji jest ważne (analitycznie) dla zrozumienia tamtejszej rzeczywistości? Po trzecie, na ile znacząca rola rodziny w dostarczaniu usług socjalnych jest uwarunkowana zacofaniem społeczeństw azjatyckich, a na ile jest to wyraz podążania alternatywną ścieżką rozwoju? Czy za parę lat będziemy mieli zatem w Azji do czynienia z którąś z odmian europejskiego *welfare state*, czy też może tamtejsza odmienność nadal będzie się utrzymywać? Są to podstawowe dylematy, przed jakimi stoją badacze zajmujący się wschodnioazjatyckim *welfare state*. Można je sprowadzić do jednego pytania: na ile takie państwa jak Japonia, czy chociażby Korea Południowa podążają drogą wyznaczoną przez kraje zachodnioeuropejskie?

Według mnie można wyróżnić trzy typy odpowiedzi na to pytanie. Pod szyldem *partykularyzm* umieściłem wszystkie te poglądy, które podkreślają kulturową i systemową odmienność krajów wschodnioazjatyckich. W obręb *uniwersalizmu*, zakwalifikowałem opinie tych autorów, którzy przedstawiają azjatycki *welfare state* jako nie do końca rozwinięta wersję pomysłów europejskich. W obrębie *eklektyzmu* umieściłem te analizy azjatyckich instytucji, które postrzegają wschodnioazjatycką politykę społeczną jako zlepek fragmentów różnych systemów europejskich.

Partykularyzm

Najbardziej znaną przedstawicielką tego podejścia jest Catherine Jones, która w artykule *The Pacific challenge. Confucian welfare states*⁶ przedstawia swoje poglądy na interesujące nas w artykule zagadnienie. W swojej analizie autorka wychodzi od omówienia geopolitycznego położenia dalekowschodnich krajów. Stwierdza, że są to społeczeństwa

⁶ Catherine Jones, *The Pacific challenge. Confucian welfare states*, w: *New Perspectives on The Welfare State in Europe*, red. Catherin Jones, Londyn, Nowy Jork 1993, s. 198–217. W Polsce podobny sposób patrzenia na rejon Azji Wschodniej, niekoniecznie w kontekście polityki społecznej, prezentuje Krzysztof Gawlikowski. Patrz: Krzysztof Gawlikowski, *Problem „wartości azjatyckich”. Uwagi o koncepcjach Mahathir bin Mohamada*, [w:] „Azja i Pacyfik”, nr 2, 1999, s. 192–237.

żyjące nieustannie w sytuacji zagrożenia. Od czasu II wojny światowej ich istnienie jest niepewne. Japonii ledwie udało się przetrwać wojnę, Korea Południowa jest zagrożona przez swoją siostrzaną, komunistyczną republikę, Tajwan musi bronić swojej quasi-niepodległości przed zakusami kontynentalnych Chin, Hongkong zaś został po wojnie odcięty od swoich naturalnych rynków zbytu w Kantonie. Dodatkowo wszystkie te kraje nie posiadają żadnych surowców naturalnych, na których mogłyby oprzeć swoje gospodarki. W takiej sytuacji, zdaniem Jones, społeczeństwa azjatyckie skazane są na rozwój przemysłu nakierowanego na eksport i substytucję importu, a za swój główny cel stawiają niezahamowany rozwój gospodarczy.

Wychodząc poza zagadnienia geopolityczne, społeczeństwa azjatyckie charakteryzują się, zdaniem autorki, niezwykle zdyscyplinowaniem. Wynika ono z dominacji tradycji konfucjańskich. Oparta na tej filozofii praktyka życia codziennego karze uważać za istotną nie jednostkę, ale grupę oraz obowiązującą w jej obrębie hierarchię. W tym kręgu kulturowym prawa i obowiązki nie są w równym stopniu przypisane każdej jednostce, lecz wynikają z pozycji, która dana osoba zajmuje w hierarchii. Wartościami, które są najbardziej cenione w tych społeczeństwach to obowiązek, uległość, porządek, harmonia i stabilność. Ich wyrazem jest korporacjonizm (nie mylić z korporatyzmem) kładący nacisk na wspólne osiągnięcie celów.

Tak opisana struktura społeczna nie ulega, zdaniem Jones, zmianom pod wpływem czynników modernizacyjnych. Pojawiające się bowiem w wyniku przemian nowe grupy interesów są wchłaniane przez istniejącą hierarchię. W ten sposób dokonuje się osvajanie coraz to nowych problemów przez rząd (znajdujący się na szczycie hierarchii), który ma w swoich działaniach brać pod uwagę interesy wszystkich, liczących się grup. Taka sytuacja powoduje, że państwo odpowiada za każdą dziedzinę życia, za każde większe nieszczęście (zarówno za wysokie bezrobocie, jak i trzęsienie ziemi). To szerokie pole odpowiedzialności rządu wymusza na nim podejmowanie jak najbardziej pragmatycznych decyzji.

W ramach tych warunków brzegowych rozwijał się wschodnioazjatyckie welfare state. Jego pierwociny to instytucje dobroczynne, które od połowy XIX wieku były rozwijane w oparciu o amerykańskie i europejskie wzory. Tak jak organizacje charytatywne dobrze zakorzeniły się w Azji Wschodniej, o tyle bezpośrednia ingerencja państwa w sferę socjalną napotykała i napotyka silny opór. Wynika on przede wszystkim z nie wykształcenia się w Azji pojęcia obywatela i wynikających z tego pojęcia obowiązków państwa wobec swoich mieszkańców. Dlatego też trudno jest, zdaniem Jones, mówić o adaptowaniu w Azji jakiegoś konkretnego, rozwiniętego na Zachodzie modelu welfare state, lecz jedynie o implementowaniu pewnych elementów tych systemów, które są używane dla osiągnięcia celów określonych przez wschodnioazjatyckie rządy.

Pierwszorzędnym kierunkiem działania państwa, i jedynym dokładnie opisanym przez Jones, jest podtrzymywanie lub tworzenie poczucia wspólnoty. Ma ono być pogłębiane zarówno na poziomie mikro, w obrębie rodziny czy też wspólnoty sąsiedzkiej, jak i na poziomie makro, czyli całego społeczeństwa lub narodu. Charakterystyczna dla Azji Wschodniej forma *welfare state* miała za cel przede wszystkim zapewnienie niezbędnej dla prze-

prowadzenia reform stabilności społecznej. Nigdy, zdaniem autorki, nie chodziło o wypełnianie jakichkolwiek zobowiązań państwa wobec obywateli. Chciano za to stworzyć system zachęt stymulujących poszczególnych członków społeczeństwa do działań mających zapewniać trwałość struktur społecznych.

Jones wyróżnia trzy główne dziedziny, w obrębie których funkcjonuje wschodnioazjatyckie welfare state. Są to edukacja, służba zdrowia i budownictwo. Wysiłki państwa mające na celu podwyższenie poziomu wykształcenia obywateli jako jedyne spotykają się z pozytywnym odzewem ze strony społeczeństwa, co wynika z faktu, iż kładzenie nacisku na edukację jest zgodne z tradycją konfucjańską. Nie można już tego powiedzieć o rozwoju służby zdrowia i budownictwa. Rozbudowa obu systemów wiązała się przede wszystkim z instrumentalnymi potrzebami rządów poszczególnych krajów, a nie silnymi preferencjami społecznymi. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie Singapuru, gdzie rozwój publicznego budownictwa miał stanowić podstawowy filar tożsamości narodowej w tej czteromilionowej metropolii emigrantów.

Tak opisane *welfare state* jest określone przez autorkę mianem *konfucjańskiego*. Ma ono charakteryzować się konserwatyzmem bez silnych ruchów robotniczych, subsydiarnością bez Kościoła, *laissez-faire* bez libertarianizmu. Jones twierdzi, że taki typ *welfare state* można by nazwać *welfare state* gospodarki domowej (*household economy welfare state*), gdyż działa ono na podobnych zasadach, co tradycyjna, rozszerzona, konfucjańska rodzina.

Uniwersalizm

Tak, jak Jones usiłuje udowodnić oryginalność wschodnioazjatyckiego welfare state, tak Gosta Esping-Andersen⁷ stara się pokazać jego zacofanie w stosunku do rozwiązań zachodnich⁸. Tym samym odmawia wschodnioazjatyckiej polityce społecznej jakościowej odrębności. W swoim artykule autor *The Three Worlds of Welfare Capitalism* koncentruje się przede wszystkim na Japonii. Pokazuje, że nie istnieje coś takiego jak odrębny japoński model welfare state, który stanowiłby wzór dla innych państw Azji Wschodniej.

Esping-Andersen identyfikuje trzy części składowe japońskiego welfare state: rodzinę i lokalne organizacje – głównych dostawców usług socjalnych; duże i średnie przedsiębiorstwa – tworzące własne systemy opieki zdrowotnej oraz kreujące własne fundusze emerytalne. Wreszcie wyróżnia cechę decydującą o specyfice japońskiego *welfare mix* – wdrażaną przez rząd politykę pełnego zatrudnienia. Poza wskazaniem tych trzech elementów autor artykułu stwierdza, że w Japonii poziom dekomodyfikacji jest niski, a podziały

⁷ Gosta Esping-Andersen, *Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State between Europe and America* [w:] „Journal of European Social Policy”, vol. 7(3), 1997, s.179–189.

⁸ Przez pryzmat mniej lub bardziej zmodyfikowanych koncepcji stworzonych przez Espinga-Andersena na Azję Wschodnią patrz także dwaj inni autorzy: Christian Aspalter, *Identifying Variations of Conservative Social Policy in North East Asia*, Research Center on Societal and Social Policy, Hong Kong, Taiwan, 2001 oraz Ian Gough, *Welfare Regimes in East Asia*, Department of Social and Policy Sciences, 2000.

w korzystaniu z usług socjalnych przebiegają pomiędzy tymi, którzy są pracownikami rządowymi lub też są zatrudnieni w dużych firmach, a resztą siły roboczej. Taka diagnoza stanu japońskiego *welfare state* pozwala Esping-Andersenowi stwierdzić, że tamtejszy model polityki społecznej stanowi kompilację wyróżnionych przez niego we wcześniejszych pracach reżimów *welfare state*. Nie stanowi, zatem oddzielnego systemu. Wschodnioazjatycki model *welfare state* z reżimem socjaldemokratycznym miałby dzielić dążenie do pełnego zatrudnienia, z reżimem konserwatywnym familiaryzm i uzależnianie otrzymywania świadczeń społecznych od pozycji na rynku pracy, zaś z reżimem liberalnym rezydualizm i dominację instytucji prywatnych w obrębie polityki społecznej. Tak, więc japoński *welfare state* miałby być hybrydą łączącą cechy różnych, zachodnich rozwiązań.

Jeżeli dokładnie przyjrzymy się analizie dokonanej przez Espinaga-Andersena, to okazuje się, że, po pierwsze hybryda składa się właściwie tylko z dwóch elementów, po drugie zaś, posiada kilka endogenicznych cech. I tak okazuje się, że w Japonii decydujące znaczenie mają rozwiązania zaczerpnięte z modelu konserwatywnego i liberalnego, a pełne zatrudnienie, cecha reżimu socjaldemokratycznego, traci w wywodzie szwedzkiego badacza na znaczeniu. Po drugie, okazuje się prawdą, że system ubezpieczeń społecznych jest zróżnicowany ze względu na pozycję obywateli na rynku pracy, ale przyjmuje specyficzną dla Japonii formę dualizmu (o czym pisałem przed chwilą). Podważa to poniekąd podobieństwo do konserwatywnego reżimu, które jest jeszcze bardziej trudne do obrony, jeżeli weźmie się pod uwagę znaczącą rolę rodziny w zapewnianiu usług socjalnych swoim członkom. Podobnie rzecz się ma z zapożyczeniami z systemu liberalnego. Wydają się one wątpliwe zważywszy na to, iż w Japonii prywatne ubezpieczenia funkcjonują w otoczeniu, w którym państwo dba o to, aby było utrzymywane pełne zatrudnienie. Pomimo tego Esping-Andersen twierdzi, że nie należy wyodrębnić czwartego, japońskiego reżimu *welfare state*. Uważa, że rola państwa w tym kraju w obrębie polityki społecznej jest wypadkową założeń dwóch systemów (czasami mówi o trzech) i nie tworzy oryginalnej całości. Ponadto twierdzi, że japoński *welfare state* dopiero tworzy się i nie rozwinął silnych, zinstytucjonalizowanych grup interesów. Esping-Andersen wydaje się stać na stanowisku, że procesy, które zachodzą w Europie i Stanach Zjednoczonych, stanowią uniwersalny wzorzec rozwiązań instytucjonalnych w obrębie polityki społecznej.

Eklektyzm

Badacze związani z tym podejściem⁹ idą jeszcze dalej w swoich analizach niż czyni to Esping-Andersen. Mówią nie tylko o tym, że azjatycki *welfare state* nie istnieje jako odrębny model, ale twierdzą, że każde z państw Azji Wschodniej wykształciło własne podejście do roli państwa w polityce społecznej, a wykształcone w ten sposób wzorce

⁹ Książką, która prezentuje ich poglądy, jest cytowana już publikacja Roger Goodman, Gordon White, Huck-ju Kwon (red.), *op. cit.*

działań trudno ze sobą porównywać, a tym bardziej szukać ich podobieństwa do rozwiązań zachodnich. Zainteresowanie uczonych jest raczej skierowane w drugą stronę. Usiłują odpowiedzieć na pytanie na ile rozwiązania stworzone w Azji Wschodniej znajdują zastosowanie w Europie i Ameryce Północnej.

Roger Goodman, czy Huck-ju Kwon, dokonują bardzo wnikliwych, historycznych analiz rozwoju *welfare state* w takich krajach jak Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Singapur czy Hong Kong. Dostrzegając istniejące pomiędzy nimi podobieństwa takie jak, szybki wzrost gospodarczy, wspólne tradycje kulturowe oraz istnienie „nieoliberalnych demokracji”, nie uważają oni, aby wpływały one na wykształcenie się jednolitego modelu *welfare state*. Każde państwo ma, ich zdaniem, podążać własną drogą. Jedyną rzeczą, jaka może łączyć działania rządów Tajwanu, czy Japonii, to pragmatyzm. Wszystkie kraje regionu dostosowują swoje działania w zakresie polityki społecznej do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych, nie kierując się przy tym żadną ideologią. *Welfare state* ma służyć przede wszystkim zapewnieniu stabilnego wzrostu gospodarczego i utrzymaniu poczucia wspólnoty. W tym celu rządy państw azjatyckich, po zapoznaniu się z instrumentami stosowanymi w polityce społecznej w innych regionach świata, stosują je w odpowiednich do swoich potrzeb układach¹⁰.

Azjatycka odmienność

Przeglądając się tym trzem typom analiz wschodnioazjatyckiego *welfare state* od razu da się zauważyć odmienność elektyzmu na tle pozostałych dwóch kategorii. Tacy autorzy, jak Goodman, czy Huck-ju Kwon, stronią od udzielenia jasnej odpowiedzi na pytanie o istnienie wschodnioazjatyckiego modelu *welfare state*. Nie tyle nie chcą przesądzać o tym, czy istnieje azjatycka specyfika w obrębie polityki społecznej, co raczej twierdzą, że różnice pomiędzy poszczególnymi dalekowschodnimi krajami są zbyt duże, aby mówić o jakimś jednym, zbornym modelu działań w obrębie polityki społecznej. Tę ich niechęć do generalizowania należy tłumaczyć po części kontekstem, w którym była wpisana ich najbardziej znana książka *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*. Miała ona na celu pokazanie, iż doświadczenia azjatyckie zupełnie nie przystają do realiów europejskich i dlatego nieuprawnione jest wszelkie powoływanie się na osiągnięcia Japonii czy Singapuru w zachodnioeuropejskiej debacie na temat *welfare state*.

Inaczej na całe zagadnienie patrzą Jones i Esping-Andersen. Zgadza się oni, że istnieje specyficzny dla Azji Wschodniej kształt *welfare state*. Tym, co ich różni jest interpretacja tego faktu. Jones tłumaczy azjatycką specyfikę odmiennymi niż w Europie wa-

¹⁰ To kazało niektórym autorom pisać, że azjatyckie instytucje *welfare state* powstawały na bazie „nauki przez wędrówkę” (*peripatetic learning*). Termin ten odnosi się do wytworzonego pośród azjatyckich elit zwyczaju odbywania licznych podróży studyjnych do krajów rozwiniętych, który swoimi korzeniami sięga rewolucji Meiji. Roger Goodman, Ito Peng, *The East Asian Welfare State: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation Building*, [w:] Gosta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications 1996, s. 192–224.

runkami historyczno-kulturowymi. Dla Esping-Andersena zaś Azja Wschodnia to obszar, na którym nie ujawniły się w pełni tendencje, które najpełniej rozwinęły się w Europie. Dla szwedzkiego badacza Azja Wschodnia, to zacofany w sferze polityki społecznej region, który prędzej czy później podąży drogą wytoczoną przez świat zachodni. Ta różnica pomiędzy Jones a Esping-Andersenem wynika z odmiennego przedmiotu ich zainteresowania. Esping-Andersen koncentruje się przede wszystkim na kształcie, jaki instytucje *welfare state* przyjmują w poszczególnych państwach. Dostrzegając aktywną rolę rodziny w obrębie polityki społecznej, uzupełnianą działaniami prywatnych przedsiębiorstw oraz będąc świadomym roli rządu w zapewnianiu swoim obywatelom pełnego zatrudnienia autor *The Three Worlds of Welfare Capitalism* stwierdza, że mamy do czynienia z załączkiem systemu typu europejskiego. W analizie Esping-Andersena nie ma dużo miejsca na rozpatrywanie kontekstu, w którym te instytucje działają. Przeciwnieństwem tego podejścia jest analiza dokonana przez Jones. Koncentruje się ona właśnie na całym zapleczu kulturowym i geopolitycznym, które warunkuje kształt wschodnioazjatyckiego *welfare state*. Stąd też autorka dochodzi do wniosku o niepowtarzalnym kształcie *social policy* w Azji Wschodniej.

W tym miejscu należy postawić sobie pytanie, czy nie warto dokonać syntezy tych dwóch podejść. Dokonać połączenia analizy instytucji bezpośrednio związanych z polityką społeczną z diagnozą kontekstu, w którym one funkcjonują. Myślę, że takie zarysowanie pola badawczego pozwala uświadomić sobie dwie, istotne rzeczy dotyczące zarówno wschodnioazjatyckiego *welfare state*, jak i być może wszystkich badań porównawczych dotyczących polityki społecznej. Po pierwsze, uzmysławia, że od czasów przełomu XIX i XX wieku nie stworzono wielu oryginalnych rozwiązań instytucjonalnych, które miałyby na celu przeciwdziałanie problemom, czy to związanym ze starością, bezrobociem, czy też pomocą społeczną. To zaś powoduje, że na pierwszy rzut oka rozwiązania azjatyckie wydają się niczym nie różnić od koncepcji europejskich (oczywiście poza samym stopniem rozwoju). Po drugie, taka synteza pozwala pokazać, że istota różnic w polityce społecznej pomiędzy różnymi regionami leży w kontekście, w jakim działają rozwinięte w poszczególnych krajach schematy ubezpieczeń społecznych, czy też określone schematy pomocy społecznej. Wszyscy dysponujemy podobnymi instrumentami w obrębie polityki społecznej, a o jej regionalnej specyfice przesądzają pobudki, jakimi kierujemy się przy używaniu tych narzędzi.

Jeżeli zgodzimy się z tymi założeniami, to możemy również przełamać niechęć Goodmana i Kwona do uznania istnienia jednego, wschodnioazjatyckiego *welfare state*. W wypadku tych dwóch autorów wzdygnięcie się przed zbyt daleką generalizacją doświadczeń azjatyckich bierze się przede wszystkim z koncentrowania się, podobnie jak to robi Esping-Andersen, na kwestiach bezpośrednio związanych z *social policy*. W tej sferze rzeczywiście można, bowiem dostrzec wiele różnic pomiędzy poszczególnymi państwami regionu, co jednak nie powinno przesłaniać dominujących cech wspólnych. Kiedy bowiem spojrzymy na Azję nie poprzez pryzmat polityk społecznych w poszczególnych państwach, lecz poprzez porównanie ich z doświadczeniami europejskimi zauważymy wschodnioazjatycką specyfikę.

Najlepiej dalekowschodnią odmienność dostrzec można na przykładzie dwóch, wspomnianych na początku artykułu, wymiarów: politycznego i instytucjonalnego. Kiedy rozważamy azjatycki *welfare state* w kategoriach politycznych, to nie możemy tego robić, tak jak w Europie, z perspektywy praw obywatelskich. Takie posunięcie byłoby nieuzasadnione ze względu na nierozwinięcie się pojęć jednostki i obywatela w Azji Wschodniej¹¹. W tym regionie nadal dominuje postrzeganie pojedynczej osoby w kontekście jej umiejscowienia w grupie. Dlatego też lepszą kategorią dla opisu *welfare state* w kontekście politycznym jest pojęcie *mandatu nieba*¹². Jest to termin określający sposób legitymizacji władzy wytworzony w obrębie filozofii konfucjańskiej. Tradycyjnie każdy władca miał być namaszczony przez Niebo do sprawowania władzy nad swoim dominium. O tym, czy rzeczywiście posiada błogosławieństwo sił wyższych decydował dobrobyt jego poddanych. Jeżeli okazywało się, że w trakcie rządów danego władcy nastąpiło, z jego lub też nie z jego winy, pogorszenie poziomu życia mieszkańców oznaczało to, że książe, czy też cesarz, utracił mandat nieba. Utrata tego błogosławieństwa wiązała się zaś z prawem ludu do wszczęcia buntu przeciwko swojemu władcy. Ta tradycyjna forma legitymizacji władzy państwowej przetrwała do naszych czasów¹³ i jest po części odpowiedzialna za wykształcenie się specyficznego kształtu azjatyckiego *welfare state*. W tym regionie opieka państwa nad swoimi obywatelami wynikała nie z przysługujących im uprawnień, lecz z chęci zapewnienia im odpowiedniego poziomu dobrobytu świadczącego o zaradności rządu. Trudno zresztą mówić tu o opiece ze strony państwa. Wszystkie rządy krajów azjatyckich starają się raczej stwarzać odpowiednie warunki dla rozwoju obywateli niż bezpośrednio świadczyć im jakiegokolwiek usługi. To skłania mnie do wykorzystania pewnej trudności, z jaką spotykamy się, kiedy chcemy przetłumaczyć pojęcie *welfare state* na polski. Część autorów posługuje się terminem państwo dobrobytu, część zaś terminem państwo opiekuńcze. Uważam, że w kontekście azjatyckim można mówić tylko i wyłącznie o państwie dobrobytu. Rządy krajów tego regionu dążą, bowiem do zapewnienia swoim obywatelom jak największego dobrobytu, ale nie robią tak, jak dotychczas czyniły rządy europejskie, przez bezpośrednie świadczenie usług, ale przez zapewnianie odpowiednich warunków dla rozwoju. Takie zdefiniowanie celu funkcjonowania państwa dobrobytu powoduje, że nie jest konieczna zbytnia rozbudowa aparatu biurokratycznego, ale za to rząd jest władny ingerować prawie w każdą dziedzinę życia, jeżeli uzna to za stosowne.

Ta omnipotencja władzy państwowej powoduje, że także w sferze instytucjonalnej kraje azjatyckie wyróżniają się od Europy, czy też Stanów Zjednoczonych. Będąc odpowiedzialnymi za wszystkie dziedziny życia swoich obywateli rządy azjatyckie nie mogą sobie pozwolić na istnienie zbyt silnie zarysowanej autonomii instytucji rynkowych. By-

¹¹ Krzysztof Gawlikowski, *Problem praw człowieka z perspektywy azjatyckiej*, „Azja i Pacyfik”, nr 1, 1998, s. 9–52.

¹² Por. Max Weber, *Etyka gospodarcza religii światowych*, T. I, *Taoizm i konfucjanizm*, Nomos 2000, s. 36–41.

¹³ Można nią tłumaczyć m.in. skuteczność rządów Partii Liberalno Demokratycznej (LDP) w Japonii. Por. Gary D. Allison, *The Structure and Transformation of Conservative Rule*, [w:] Andrew Gordon (red.), *Pożwawienie Japonii jako historia*, University of California Press 1993, s. 123–144.

ły one zawsze jedynie narzędziami w rękach elit politycznych. Najlepiej widać to na przykładzie Singapuru¹⁴. Rządząc w kraju od uzyskania niepodległości w 1965 roku People's Action Party (PAP) bardzo zręcznie posługiwała się różnymi mechanizmami ekonomicznymi dla podtrzymania swojej władzy. W początkowych fazach swojego istnienia Singapur silnie chronił krajowy rynek, aby później przejść do polityki zachęcania ściśle wyselekcjonowanej grupy przedsiębiorstw do inwestowania na swoim terytorium. Nawet obecnie, kiedy powszechnie postrzega się ten wyspiarski kraj jako oazę wolnorynkowych rozwiązań, udział państwa w gospodarce jest znaczny, choć bardzo dyskretny. Dzieje się to m.in. przez kontrolowany przez państwo holding Temasek¹⁵, który zajmuje się stwarzaniem odpowiednich warunków pod inwestycje w Singapurze oraz licznymi transakcjami finansowymi zwiększającymi zasoby kapitałowe państwa. Drugą odgrywającą podobną rolę organizacją jest Central Provident Fund, który oprócz zajmowania się zarządzaniem licznymi schematami ubezpieczeń społecznych oraz uzyskiwaniem od obywateli środków na służbę zdrowia i budownictwo, również bardzo aktywnie inwestuje w kraju i zagranicą. W ten oto sposób, poprzez odwołanie się do tzw. sektora publicznego, państwo ma nadal bardzo duży wpływ na przedsiębiorców krajowych czy też zagranicznych. Nadal może na nich wymuszać podporządkowanie się swoim działaniom. Jednakże takie zamazanie podziału między sferą rynku i sferą państwa jest możliwe w Azji Wschodniej dzięki dość stabilnemu systemowi politycznemu. Właściwie od końca II wojny światowej do końca lat osiemdziesiątych w regionie tym władze sprawowały bez przerwy te same partie. W Japonii była to LDP, na Tajwanie Kuomintang, w Singapurze wspomniana PAP, zaś w Korei Południowej grupy związane z wojskiem. Taka sytuacja powodowała, że instytucje działające na pograniczu logik rynku i państwa podporządkowywały się przede wszystkim naciskom ze strony rządu, a nie rynku. Może to po części tłumaczyć nasze, polskie niepowodzenia z funkcjonowaniem różnorodnych instytucji sektora publicznego. Zmieniający się na scenie politycznej aktorzy nie byli w stanie lub nie chcieli wymusić lojalności licznych funduszy w stosunku do państwa, czym zachęcali je do działania w ramach logiki rynkowej lub na rzecz przeróżnych koterii.

Przyglądając się wymiarowi politycznemu i instytucjonalnemu można zatem wykazać różnice pomiędzy zachodnim podejściem do polityki społecznej, a wschodnioazjatyckim państwem dobrobytu. Odmienności te są na tyle duże, że możemy mówić o odrębnym, dalekowschodnim spojrzeniu na welfare state. Fakt zarysowania przeze mnie dwóch jego cech charakterystycznych, czyli odmiennej niż na Zachodzie legitymizacji państwa dobrobytu i braku ostrego podziału między rynkiem a państwem, nie przekreśla całej różnorodności kryjących się pod tym rozwiązań. Polityka społeczna realizowana przez PAP jest odmienna od tej wprowadzanej przez LDP, nie mniej z perspektywy europejskiej posiadają one przynajmniej dwie, wspólne cechy. To wystarczy, moim zdaniem, aby stwier-

¹⁴ Christopher Tremewan, *Welfare and governance: public housing under Singapore's party-state*, [w:] Roger Goodman, Gordon White, Huck-ju Kwon (red.), *op.cit.*, s. 77–105.

¹⁵ Na temat tego dość enigmatycznego przedsiębiorstwa, którego wartość szacuje się na 40 miliardów dolarów, patrz: *Singapore's capitalism myth*, Asia Times, 7.XI.2002.

dzić, że państwa dalekowschodnie podąż własną drogą w rozwoju instytucji związanych z welfare state.

Ostatnią sprawą pozostaje kwestia możliwych sposobów implementacji rozwiązań azjatyckich na grunt europejskich. Tutaj nie pozostaje nam, moim zdaniem, nic innego jak tylko uczyć się od rządów Japonii, czy też Singapuru wywierania pośredniego wpływu na główne podmioty działające na rynku, czy też w obrębie polityki społecznej. Przykład Azji Wschodniej pokazuje, że pojedynczych obywateli, jak i rozbudowane organizacje można bardzo skutecznie kontrolować poprzez pośrednie wpływanie na ich działania. Zaryzykowałbym twierdzenie, że sposób, w jaki administracja publiczna ingeruje w tamtym regionie w funkcjonowanie instytucji rynkowych, świadczy o tym, iż warto się zastanowić nad sensownością dokonywania za wszelką cenę analitycznego rozróżnienia sfery rynkowej i publicznej. Przy obecnym stopniu zawansowania powiązań pomiędzy prywatnymi i państwowymi podmiotami trudno jest zarysować ostrą linię demarkacyjną między nimi¹⁶. I nie chodzi o to, żeby państwo miało równoważyć niestabilność rynku, albo rynek miał zwiększać efektywność funkcjonowania administracji publicznej, lecz o to, że oba systemy są ze sobą nierozzerwalnie związane.

Tak jak można się zastanawiać nad sensownością ostrego podziału między sferą kontrolowaną przez państwo, a sferą poddaną wolnorynkowym mechanizmom, tak nie można, moim zdaniem, zbyt łatwo wycofywać się z praw socjalnych w Europie. Tak jak fundamentem państwa dobrobytu w Azji Wschodniej jest legitymizacja władzy państwowej poprzez sukces gospodarczy, tak w Europie *welfare state* oparty jest na koncepcji praw socjalnych. Odchodzenie od ich realizacji może doprowadzić do silnej niestabilności systemu politycznego. Dlatego być może lepiej by było raczej przerzucać realizację tych praw, wykorzystując nieostrość podziału rynek–państwo, na barki instytucji prywatnych, niż mówić o okrojeniu uprawnień obywatelskich.

Welfare state blessed by heavens

The welfare state could be analysed from political or institutional perspective, because it raises a question about the scope of citizen's rights as well as a question about the limits of cooperation between the free market and the government. This assumption is also true in the context of East Asia. In the present literature devoted to the East Asian welfare state one can find three approaches to this issue. The first one emphasizes the cultural and the structural dissimilarity of East Asia, which affect the shape of social policies in each country in the region. The second one shows the East Asian welfare states as undeveloped forms of the European models of social policy. The third one tries to demonstrate that each of East Asian countries has its own distinct form of welfare state. In my opinion, the source of the differences between those approaches lies in the level of analyse. One can look at the East Asia welfare state focusing only on the instruments of social policy, which are sometimes very similar to those developed in Europe and USA or one can analyse the cultural

¹⁶ Por. Jadwiga Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.

and the political background of social policy in East Asia, which is very different than western experiences. If we examine the East Asian welfare state from the political perspective we find out that the purpose for developing the whole system of social policy is to legitimise the existence of the government. The government is obligated to create an environment in which every citizen can independently work out his or her own welfare. Due to these facts, it is hard to draw from the institutional perspective a sharp line between the sphere of the free market and the sphere controlled by the state. Each of East Asian states is interested in having a discreet control over its citizen's live and because of it the autonomy of the market is very often illusive in East Asia. To sum up, in my opinion there is the separate model of the welfare state in East Asia and its particularity comes down from cultural and political specific of the region.