

Fünfter Teil: Schlussbetrachtung

Die 60-jährige Geschichte der sozialen Sicherheit in China zeigt, dass die bisherigen wichtigen Entwicklungen in diesem Bereich hauptsächlich von der Änderung der Wirtschaftsordnung bestimmt wurden. Zwei wichtige Wendepunkte sind die Festlegung des sozialistischen Gemeineigentums und der Planwirtschaft in den 1950er Jahren sowie die Umwandlung der Wirtschaft als staatliche Hauptaufgabe seit Ende der 1970er Jahre. Aufgrund der Festlegung des sozialistischen Gemeineigentums wurden staatlich und kollektiv verantwortete Sicherungssysteme zusammen mit der Vollbeschäftigungspolitik aufgebaut. Bezüglich der Wirtschaftsreform sind das gemischte Eigentumssystem und die sozialistische Marktwirtschaft, die durch die Verfassungsänderungen in den 1980er und 1990er Jahren legitimiert wurden, zurzeit die Hauptelemente des Wirtschaftssystems. Entsprechend wurde versucht, vom Staat, von der Gesellschaft und dem Individuum zusammen verantwortete soziale Sicherungssysteme einzuführen.

In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts zeigt sich eine neue Tendenz, die die Vervollkommnung der Staatsordnung neben dem Wirtschaftsaufbau als eine der staatlichen Hauptaufgaben ansieht.¹ Ein Meilenstein in dieser Entwicklung ist die Aufstellung der Theorie der „harmonischen Gesellschaft“ im Jahre 2006. Mit ihr wurden die Kernelemente einer idealen Gesellschaft dargestellt.² Die Systeme der sozialen Sicherheit, die früher hauptsächlich als Notwendigkeiten der Wirtschaftsreformen angesehen wurden, werden als ein wichtiger Bestandteil der Staatsordnung bezeichnet.³ Diese Veränderung fordert, dass der Aufbau der sozialen Sicherheit vor allem mit den grundlegenden Prinzipien des Staates vereinbar sein muss, und sich nicht nur an der wirtschaftlichen Entwicklung orientieren darf. Dabei geht es auch um die berechtigte Frage nach der Entwicklungsrichtung der Reform. Über die Grundfrage des Systemaufbaus – welche Prinzipien und Grundmodelle die soziale Sicherheit enthalten sollte – wurde bislang nach 30 Jahre andauernder Diskussion noch keine eindeutige Übereinstimmung erreicht.

Um die Grundzüge erfassen zu können, werden zuerst die ideologischen Trends der bisherigen Reformrunden aufgezeigt.

A. Ideologische Trends

Die wirtschaftliche Entwicklungsrichtung wurde in den 1990er Jahren von der neoliberalen Wirtschaftslehre, die damals in China die sogenannte „Mainstream-Ökonomie“

1 Vgl. 胡鞍钢, 第二次转型: 以制度建设为中心 (Hu, Angang, Die zweite Transformation: Aufbau der Staatsordnung ist die Hauptaufgabe), in: 战略与管理 (Strategy & Management), 2002/3, S. 34.

2 Ausführlich: Erster Teil, Aufbau einer harmonischen Gesellschaft.

3 Ausführlich: Dritter Teil, Umwandlung der sozialen Sicherheit seit 1985.

war, beeinflusst. Im Jahre 1992 veröffentlichte die Forschungsgruppe für die Gesamtplanung der Wirtschaftsreform Chinas, die von den liberalen Ökonomen *Wu, Jinglian* und *Rong, Jingben* geleitet wurde, ihren Forschungsbericht über den neuen Aufbau der sozialen Sicherungssysteme.⁴ In diesem Bericht wurden einige Vorschläge dargestellt:⁵ Zuerst solle die Regierung in dieser Phase hauptsächlich die Verantwortung für die „Armenunterstützung“ und die Errichtung der sozialen Versicherungssysteme für die Beschäftigten in den städtischen Unternehmen übernehmen. Die Regierung solle verantwortlich für die Planung, die Organisation und die Makrokontrolle des Systemaufbaus sein. Die konkreten Arbeiten sollten von den Nichtregierungsorganisationen übernommen werden. Um Effektivität und Effizienz zu gewährleisten, seien die Leistungen der sozialen Sicherung auf ein angemessenes Niveau zu beschränken. Z. B. solle die Sozialversicherung nur ein Grundlevelniveau der Versicherten gewährleisten. Ziel der Sozialhilfe solle die Sicherung eines Existenzminimums sein. Die Systeme der sozialen Sicherheit, insbesondere die Sozialversicherungssysteme, sollten vom Staat, den Unternehmen und dem Einzelnen zusammen finanziert werden. Die Verantwortung des Einzelnen solle sich ständig an die Erhöhung seines Einkommensniveaus anpassen. Als Ergänzung der nur eine Grund- oder Minimumssicherung gewährleistenden sozialen Sicherungssysteme sollten die betriebliche Sicherung, die gegenwärtige Hilfe, die Familiensicherung sowie die kommerzielle Versicherung entwickelt werden. Damit werde ein gesamtes Mehrebenensystem für soziale Sicherheit aufgebaut.

Letztlich wurde in diesem Bericht eine Minimierung des Leistungsniveaus und der staatlichen Aufgaben vorgeschlagen. Diese Vorschläge und das von der Weltbank vertretene Modell⁶ lagen nahe beieinander. Aus diesem Grund hat die Forschungsgruppe für soziale Sicherheit im Jahre 1994 ein gemischtes Modell der sozialen Sicherheit konstruiert, worin die beitragsdefinierte Systeme eine wichtige Rolle spielen.⁷ Der Ausgangspunkt dieser Entscheidung war, dass der Umbau der sozialen Sicherheit der Errichtung und Entwicklung einer Marktwirtschaft dienen solle.⁸ Darüber hinaus wurde ein System der Bewertungsmaßstäbe für soziale Sicherheit vorgeschlagen, mit dem wird soziale Sicherheit als ein multifunktionales System bezeichnet. Es dient der gesell-

4 *中国经济体制改革总体设计课题组, 变革时期的中国社会安全体系 (Forschungsgruppe für die Gesamtplanung der Wirtschaftsreform Chinas, Das chinesische soziale Sicherungssystem in der Umwandlungsperiode), in: 经济社会体制比较 (Comparative Economic & Social Systems), 1992/5, S. 29ff.*

5 *中国经济体制改革总体设计课题组, 变革时期的中国社会安全体系 (Forschungsgruppe für die Gesamtplanung der Wirtschaftsreform Chinas, Das chinesische soziale Sicherungssystem in der Umwandlungsperiode), in: 经济社会体制比较 (Comparative Economic & Social Systems), 1992/5, S. 31ff.*

6 Ausführlich vgl. *Ramia/Davies/Nyland*, in: *International Social Security Review*, Vol. 61, Nr. 1, 2008, S. 4ff.

7 *中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/6, S. 71.*

8 *中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 20.*

schaftlichen Stabilität und Sicherheit, der sozialen Gerechtigkeit, der Motivation des Einzelnen, der Akkumulation, dem Wirtschaftswachstum sowie der Entwicklung des Kapitalmarkts.⁹

Ein Rückblick auf die früheren Reformrunden zeigt, dass diese Vorschläge bis Ende der 1990er Jahre von den politischen Entscheidungsorganen im Großen und Ganzen verfolgt wurden. Im Bericht des 15. Parteitags wurde der Aufbau der sozialen Sicherungssysteme als „Zusatzprojekt der Reform der Staatsunternehmen“ bezeichnet. Der Staat gewährleistete den Bürgern nur eine „Minimumsicherung“.¹⁰ Soziale Sicherheit diente also damals erstrangig dem Wirtschaftswachstum.

Inzwischen hat die Wirtschaft eine erfolgreiche Entwicklung zurückgelegt. Das durchschnittliche Lebensniveau hat sich deutlich erhöht. Allerdings haben die Bürger gleichzeitig auch unter der großen Arbeitslosigkeit gelitten, den zunehmenden Disparitäten zwischen Arm und Reich, und der deutlichen Senkung des Leistungsniveaus der sozialen Sicherung. Die neu errichteten sozialen Versicherungssysteme gerieten in Schwierigkeiten.¹¹ Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat eine Forschungsgruppe der „Neuen Linken“¹² in ihrem Forschungsbericht davor gewarnt, dass die zunehmende soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit in der Volksrepublik zu „einer Phase der sozialen Instabilität“ geführt hätten.¹³

In ihren Berichten hat diese Forschungsgruppe ihre Meinung deutlich geäußert. Die Verwirklichung des „gemeinsamen Wohlstands“, die von *Deng, Xiaoping* als Wesen des Sozialismus bezeichnet wurde,¹⁴ sei der entscheidende Maßstab der chinesischen Reformen. Aber die wirtschaftlichen Erfolge könnten soziale Gleichheit und gesellschaftliche Stabilität nicht automatisch gewährleisten. Die großen gesellschaftlichen Disparitäten und die zunehmende soziale Ungerechtigkeit müssten durch den Aufbau

9 中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/6, S. 64ff.

10 江泽民, 在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告 (Jiang, Zemin, Bericht auf dem 15. Parteitag der KP Chinas), vom 12. 09. 1997.

11 唐钧, 中国的社会保障政策评析 (Tang, Jun, Kommentar zur chinesischen Sozialpolitik), in: 东岳论丛 (Dong Yue Tribune), 2008/1, S. 12ff.

12 Die chinesische „Neue Linke“ ist seit den späten 1990er Jahren aufgetreten. Sie vertritt teilweise sozialistische Vorstellungen, grenzt sich hauptsächlich beim Verständnis der sozialistischen Demokratie von den klassischen Linken ab. Die neuen linken Intellektuellen kritisieren heftig die neoliberalen Meinungen wie Privatisierung des Staatseigentums, marktorientierte Reformen der sozialen Sicherung sowie die neoliberalen Modernisierungstheorien. Die meisten von ihnen gehören zur „neuen Generation“, die in der Periode von Reform und Öffnung gewachsen sind und in den westlichen Staaten studiert haben. Die Vertreter sind *Wang Hui*, *Wang Shaoguang*, *Hu Angang*, *Gan Yang*. Ausführlich vgl. *房宁*, 影响当代中国的三大社会思潮 (Fang, Ning, Die drei wichtigsten ideologischen Tendenzen in der gegenwärtigen Epoche Chinas), in: *陈明明*, 权利, 责任与国家 (Chen, Mingming (Hrsg.), Recht, Verantwortung und Staat), S. 265ff.

13 王绍光/胡鞍钢/丁元竹, 经济繁荣背后的社会不稳定 (Wang, Shaoguang/Hu, Angang/Ding, Yuanzhu, Hinter der blühenden Wirtschaft ist die soziale Instabilität), in: 战略与管理 (Strategy & Management), 2002/3, S. 26.

14 邓小平文选第三卷 (Deng, Xiaoping, Ausgewählte Werke von Deng Xiaoping, Dritter Band), S. 364.

staatlicher Institutionen einschließlich Systeme der Einkommensverteilung, der sozialen Sicherheit, der finanziellen Umverteilung sowie der demokratischen Beteiligung der Bürger beseitigt werden.¹⁵

Die politischen Richtlinien der KP Chinas näherten sich seit dem 16. Parteitag allmählich den Vorschlägen der linken Intellektuellen an.¹⁶ Im Bericht des 16. Parteitags wurden die Festigung und Entwicklung des Volkseigentums, die Vertiefung der Reform der Einkommensverteilung, die Verbesserung der sozialen Sicherheit sowie die aktive Beschäftigungspolitik zum ersten Mal vorgebracht.¹⁷ Bis zum 17. Parteitag wurden die Förderung der sozialen Gerechtigkeit und die Vervollkommnung eines Gesamtsystems der sozialen Sicherheit, das die gesamte Stadt- und Landbevölkerung erfasst, festgelegt.¹⁸

Bei der Darstellung der staatlichen Institutionen hat die Neue Linke erläutert, dass die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürger die Grundlagen für den Aufbau der Systeme der Umverteilung und sozialer Sicherung seien. Alle gesellschaftlichen Mitglieder hätten das Recht, die Erfolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritte gemeinsam zu genießen.¹⁹ Der Einfluss des UNO-Sozialpakts sowie der UNO-Erklärung über Fortschritt und Entwicklung auf sozialem Gebiet von 1969 ist hier schon deutlich. Aber ein theoretisches System der Umverteilung und sozialen Sicherheit auf Basis dieser Grundsätze tritt bislang noch nicht zum Vorschein. Die sozialistische Betonung der Gleichheit, die internationalen Übereinstimmungen über die sozialen Rechte sowie die wirtschaftlichen und politischen Grundsätze des Staates wurden noch nicht in den Systemaufbau integriert. Allgemein befürwortet die Neue Linke die Verstärkung der staatlichen Verantwortung einschließlich der finanziellen Unterstützung für den Systemaufbau. Sie bekämpft die marktorientierten Reformen im Bereich des Gesundheitswesens sowie des Bildungswesens und fordert eine bestimmte Wiederkehr der sozialistischen Tradition.²⁰

15 胡鞍钢, 第二次转型: 以制度建设为中心 (Hu, Angang, Die zweite Transformation: Aufbau der Staatsordnung ist die Hauptaufgabe), in: 战略与管理 (Strategy & Management), 2002/3, S. 34ff; 王绍光/胡鞍钢/周建明, 第二代改革战略: 积极推进国家制度建设 (Wang, Shaoguang/Hu, Angang/Zhou, Jianming, Neue Reformstrategien: Förderung der Strukturierung des Staatssystems), in: 战略与管理 (Strategy and Management), 2003/2, S. 90ff.

16 房宁, 影响当代中国的三大社会思潮 (Fang, Ning, Die drei wichtigsten ideologischen Tendenzen in der gegenwärtigen Epoche Chinas), in: 陈明明, 权利, 责任与国家 (Chen, Mingming (Hrsg.), Recht, Verantwortung und Staat), S. 265ff.

17 江泽民, 在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 (Jiang, Zemin, Bericht auf dem 16. Parteitag der KP Chinas), vom 08. 11. 2002.

18 胡锦涛, 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 (Hu, Jintao, Bericht auf dem 17. Parteitag der KP Chinas), vom 15. 10. 2007

19 胡鞍钢, 第二次转型: 以制度建设为中心 (Hu, Angang, Die zweite Transformation: Aufbau der Staatsordnung ist die Hauptaufgabe), in: 战略与管理 (Strategy & Management), 2002/3, S. 38.

20 王绍光, 医改不存在迷局: 理性回归中国传统 (Wang, Shaoguang, Gesundheitsreform: Wiederkehr zur chinesischen Tradition), in: 书城 (Booktown), 2005/10, S. 33ff; 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S.

In den jüngeren Reformrunden verstärkt sich der Einfluss der oben erwähnten linken Befürworter auf die Gesundheitsreform und die Alterssicherung der ländlichen Bevölkerung, bei denen die staatliche Verantwortung deutlich verstärkt wurde.²¹ Zwar ist der Einfluss der Liberalen schwächer geworden, aber in der Parteipolitik sind ihre Stimmen immer noch ersichtlich. In den Entscheidungen der Partei und Regierung wurde „die Funktion des Marktmechanismus“ weiterhin als eines der Reformprinzipien bezeichnet:

„Gleichheit und Effizienz sollen gleich berücksichtigt werden. Die Hauptverantwortung der Regierung wird mit der Funktion des Marktmechanismus verbunden. ... um einen ordentlichen Wettbewerbsmechanismus aufzubauen“.²²

Während der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pluralisierung ist das Spektrum der chinesischen ideologischen Kreise seit Ende des 20. Jahrhunderts vielfältiger geworden. Außer den neoliberalen und sozialistischen Gedanken findet der sogenannte „Demokratische Sozialismus“ auch Anhänger in China. Die Konstruktion des Demokratischen Sozialismus wurde im Jahre 2007 als „demokratischer Konstitutionalismus, gemischtes Privateigentumssystem, soziale Marktwirtschaft und Wohlfahrtssystem“ formuliert.²³ Die schwedischen Erfahrungen wurden als ein hochgeschätztes Vorbild bezeichnet.²⁴ Diese Idee ist allerdings keine ideologische Haupttendenz in China. Obwohl der Einfluss der darin enthaltenen europäischen wohlfahrtstaatlichen Gedanken und Modelle in der Reform der chinesischen sozialen Sicherheit spürbar ist, wird ein solcher „dritter Weg“ in China kaum akzeptiert, da für die Sozialisten das Privateigentum grundsätzlich nicht annehmbar ist und für die Liberalen die in diesen Ideen vorgesehenen Änderungen nicht weit genug gehen.

178ff., 葛延风/贡森, 中国医改: 问题, 根源, 出路 (*Ge, Yanfeng/Gong, Sen, Chinese Healthcare Reform*), S. 7ff.

21 Siehe: 中共中央, 国务院关于深化卫生体制改革的意见 (Mitteilungen des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Vertiefung der Gesundheitsreform): Die Verantwortung der Regierung für das grundlegende hygienische und medizinische System wird verstärkt. Für die Planung, Finanzierung, Dienstleistung sowie Überwachung des Systems soll die Regierung mehr Pflichten übernehmen. 中发 (2009) 6号, vom 17. 03. 2009.

22 中共中央, 国务院关于深化卫生体制改革的意见 (Mitteilungen des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Vertiefung der Gesundheitsreform): Leitlinien, Grundprinzipien und Gesamtziele der Reform.

23 谢韬, 民主社会主义模式与中国前途 (*Xie, Tao, Demokratischer Sozialismus und die Zukunft Chinas*), in: 炎黄春秋 (*Yanhuang Chunqiu*), 2007/2, S. 8.

24 谢韬, 民主社会主义模式与中国前途 (*Xie, Tao, Demokratischer Sozialismus und die Zukunft Chinas*), in: 炎黄春秋 (*Yanhuang Chunqiu*), 2007/2, S. 8.

B. Modellvorschläge

Nachdem das Forschungszentrum des Staatsrats im Jahre 2005 in seinem Forschungsbericht die Gesundheitsreform als „nicht gelungen“ beurteilt hat,²⁵ wurde die Kritik an den Modellen der sozialen Sicherungssysteme – insbesondere an den Renten- und Krankversicherungen – zunehmend lauter. Der Umbau der sozialen Sicherheit wurde als sehr lückenhaft angesehen.²⁶ Die Experten versuchen nun, ein neues Grundmodell der sozialen Sicherheit zu konstruieren. Die Vorschläge zur Modellauswahl sind ebenso wie das breite Spektrum der ideologischen Haltungen sehr unterschiedlich. Eine übereinstimmende Meinung für die zukünftige Entwicklung ist bislang nicht erkennbar.

Manche Experten halten weiter an den in den 1990ern Jahren herrschenden Leitlinien fest, dass der Staat nur hauptsächlich für die grundlegendste Sicherung verantwortlich sein sollte. *Jing, Tiankui*, ein Mitglied der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften, schlägt vor, ein Sicherungsmodell der „Gleichheit aufgrund der Minimumsicherung“ aufzubauen.²⁷ „Minimumsicherung“ umfasst hier eine Sicherung des Existenzminimums, eine grundlegende Gesundheitssicherung (einschließlich eines grundlegenden öffentlichen Systems der Gesundheitsversorgung und eines Systems der medizinischen Hilfe) sowie die neunjährige Schulpflicht. Die finanzielle Verantwortung der Minimumsicherung solle vollständig vom Staat übernommen werden. Außerdem würden die Individuallkonten und die Sozialversicherungen entwickelt, bei denen die Pflichten der Unternehmen und des Einzelnen verstärkt werden sollten.

Der Soziologe *Li, Yingsheng* ist der Meinung, dass das Leistungsniveau der Sozialversicherungen für Beschäftigte in Unternehmen gesenkt, die Belastung des Einzelnen erhöht werden solle. Aufgrund dieser „kleinen Sicherung“ könnten Verknüpfungen zwischen den städtischen und ländlichen Sicherungsprogrammen geschaffen werden. Die Solidarfonds der Renten- und Gesundheitsversicherung sowie die Sozialhilfe würden als Sicherung für alle Bürger landesweit vereinheitlicht. Die finanziellen Mittel dieser Sicherung würden in den Städten weiterhin von Unternehmen und Einzelnen übernommen, demgegenüber unterstützten die Staatsfinanzen die ländliche Bevölkerung.²⁸

Der Ökonom *Zheng, Bingwen* unterstützt ein sogenanntes USA-Modell, bei dem die staatliche Verantwortung vergleichsweise auf ein niedriges Niveau beschränkt wird. Die staatliche Unterstützung solle sich auf die Existenzsicherung, die Grundrente und das

25 国务院发展研究中心课题组, 对中国医疗卫生体制改革的评价与建议 (*Forschungszentrum des Staatsrats für Entwicklung*, Kommentar und Vorschläge zur Reform des Gesundheitssystems Chinas), in: 中国发展评论 (China Development Review), 2005/3, Heft 7-1.

26 Vgl. 葛延风, 问题与对策: 中国社保制度改革 (*Ge, Yanfeng*, Probleme und Gegenmaßnahmen: Die Reform der sozialen Sicherheit in China), in: 中国行政管理 (Chinese Public Administration), 2003, 9, S. 17ff.

27 景天魁, 大力推进与国情相适应的社会保障制度建设 (*Jing, Tiankui*, Vorantreiben des Aufbaus eines der Lage des Staates anpassenden System der sozialen Sicherheit), in: 理论前沿 (Theory Front), 2007/18, S. 5ff.

28 李迎生, 中国社会保障制度改革的目标定位新探 (*Li, Yingsheng*, An Exploration of the Basic Goals of Social Security System Reform in China), in: 社会 (Society), 2006/2, S. 175ff.