

Im Dialog mit China

KOORD - Schriftenreihe



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Globalisierung und soziale
Wohlfahrt

全球化与社会福利

KOORD-Schriftenreihe Bd. 5
Beijing 2010
协调中心系列丛书 第五册

Demokratie, Frieden und Entwicklung bilden das Leitmotiv der Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung. 1967 gegründet, ist sie als deutsche politische Stiftung selbständig, steht jedoch den Idealen der Christlich-Sozialen Union (CSU) und ihrer Schwesterpartei, der Christlich-DEMokratischen Union (CDU) nahe.

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich weltweit in über 50 Ländern, die Beziehungen zur Volksrepublik China bestehen bereits seit 1980. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Arbeit spielt China als Schwerpunktland eine besondere Rolle. Mit ihren Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen unterstützt die Hanns-Seidel-Stiftung vor allem den institutionellen Wandel auf nationaler und lokaler Ebene. Das übergeordnete Ziel des Regionalprojektes China ist die Unterstützung gesellschaftspolitischer Reformprozesse in Richtung Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen die Bereiche Gesellschaftspolitik, Bildung und ländliche Entwicklung.

Bei der Durchführung ihrer Maßnahmen kooperiert die Hanns-Seidel-Stiftung neben ihrem Hauptpartner, dem Bildungsministerium der Volksrepublik China, auch mit der Gesellschaft des Chinesischen Volkes für Freundschaft mit dem Ausland, der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, dem Allchinesischen Frauenverband, dem Zentrum für Flurneuordnung des Ministeriums für Land und Ressourcen und dem Bildungsverband des Bauministeriums der Volksrepublik China. Bei all seinen Aktivitäten stützt sich das Regionalprojekt China der Hanns-Seidel-Stiftung auf ein in langjähriger Kooperation gewachsenes Netzwerk.



Globalisierung und soziale
Wohlfahrt

全球化与社会福利

KOORD-Schriftenreihe Bd. 5 Beijing 2010
协调中心系列丛书 第五册 北京 2010



汉斯·赛德尔基金会

Globalisierung und soziale
Wohlfahrt

全球化与社会福利

Redaktion:
Arnfried Griesbaum

编辑:
葛安飞

Übersetzt von:
Katja Drinhausen
Zhang Jingle
Leng Hui

翻译:
黄雅楠
张敬乐
冷慧

September 2010

Inhalt

Globalisierung und Wohlfahrtsstaat – Lehren aus der Geschichte aus aktuellem Anlass?	10
---	----

Prof. Dr. Elmar Rieger

Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Bamberg

Eine wertegeleitete Neuorientierung bei der Reform des sozialen Sicherungssystems und Visionen für die Zukunft	34
---	----

Prof. Dr. Li Lei

Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der KP China, Peking

Weltwirtschaftskrise, Ungleichheit und die Reform des sozialen Sicherungssystems in China	50
--	----

Dr. Günter Schucher

GIGA Institut für Asien-Studien, Hamburg

Soziale Sicherung in China: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen	76
---	----

Prof. Dr. Cao Li

Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der KP China, Peking

目录

全球化和福利国家——历史的经验教训?	25
--------------------------	----

埃尔玛·里格尔教授

班贝格大学社会学与经济学系

中国社会保障制度改革中的价值取向与前景展望	44
-----------------------------	----

李蕾副教授

中共中央党校经济学部

国际经济危机、不均衡与中国社会保障制度改革	65
-----------------------------	----

舒君德博士

德国全球和区域问题研究中心—亚洲研究所

中国社会保障制度的发展与最新挑战	87
------------------------	----

曹立副教授

中共中央党校经济学部

Vorwort

Die Diskussion um die Problematik von Globalisierung und Wohlfahrtsstaat ist keine rein akademische Frage, sondern ist in China wie auch in Deutschland von politischer Aktualität, trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen beider Länder. China sieht sich vor die Herausforderung gestellt, sozialstaatliche Strukturen weiter aufzubauen, und in Deutschland mit seiner wohlfahrtsstaatlichen Tradition wird das Thema Sozialstaat kontrovers diskutiert.

In Kooperation mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas hat die Hanns-Seidel-Stiftung am 19. März 2010 einen Workshop zum Thema „Globalisierung und soziale Wohlfahrt – Entwicklung der sozialen Sicherung in China“ veranstaltet. Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Versionen der auf dem Workshop gehaltenen Vorträge.

Im Rahmen der Veranstaltung wurde, von einer historischen Perspektive ausgehend, der Zusammenhang zwischen weltwirtschaftlicher Integration und Sozialpolitik thematisiert, und zwar unter dem Blickwinkel einer funktionalen Beziehung. Die verbreitete Position, dass der Sozialstaat ein Manko darstellt im globalisierten Wettbewerb lässt außer Acht, dass weltwirtschaftliche Anpassungsprozesse durch sozialstaatliche Strukturen möglicherweise besser abgedeckt werden können.

Daran anschließend beleuchtete man aus unterschiedlichen Perspektiven die sozialpolitische Ausgangslage und die Reform des sozialen Sicherungssystems in China. Indizien sprechen dafür, dass die Sozialpolitik im politischen Raum an Bedeutung gewonnen hat, denn eine Vernachlässigung des Sozialen trägt zur Gefährdung des sozialen Friedens bei. Der individuelle Wohlstand auf der Grundlage von Marktergebnissen, bei gleichzeitiger Einschränkung sozialer Leistungen im Prozess der Modernisierung, hat in der

Vergangenheit zu einer erheblichen sozialen Spreizung geführt. Die chinesische Regierung hat die gesellschaftliche Problematik erkannt und versucht nun gegenzusteuern durch den schrittweisen Aufbau sozialstaatlicher Strukturen. Der politisch angestrebte flächendeckende „kleine Wohlstand“ bedarf auch in China der wohlfahrtsstaatlichen Flankierung, wobei dahingestellt bleibt, auf welchem Niveau. Im Mittelpunkt steht ein soziales Sicherungssystem als Kern der sozialpolitischen Bemühungen.

Wirtschaftliche Dynamik ersetzt keine Sozialpolitik. Wohlfahrtsstaatliche Strukturen dienen der individuellen Absicherung der Wechsellagen des Lebens und haben zugleich eine gesellschaftlich stabilisierende und ausgleichende Funktion. Der Aufbau wohlfahrtsstaatlicher Strukturen in China kann daher als Teil eines notwendigen gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses gesehen werden.

Im Namen der Hanns-Seidel-Stiftung bedanke ich mich bei der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei China für die gemeinsame Veranstaltung. Besonderer Dank gilt den chinesischen und deutschen Referenten sowie allen Diskutanten und Teilnehmern.

Ulla Bekel

Hanns-Seidel-Stiftung, Peking

September 2010

前言

关于全球化与福利国家问题的讨论不只是纯粹的学术性问题,对中国和德国都具有现实意义——虽然双方的出发点不同。中国正面临着继续完善社会福利体系的挑战;而在社会福利方面有着悠久历史的德国正在就“社会福利”这个问题进行争论。

2010年3月19日汉斯·赛德尔基金会与中共中央党校合作举办了以“全球化与社会福利——中国社会保障制度的发展”为主题的研讨会。本书的内容即是对研讨会上所作报告的整理。

本次研讨会从历史的角度出发,探讨了世界经济一体化与社会福利之间的关系及其相互作用。人们普遍认为,在全球化竞争中福利制度是一种缺点,但这种观点却忽视了一点,即福利制度结构能够更加灵活地应对世界经济的调整。

会上大家从不同的角度阐述了社会政策的出发点以及中国社会保障制度改革。很多证据表明,社会政策在政治上具有越来越重要的意义,忽视社会福利会威胁社会稳定。过去的经验使人们认识到,如果依靠市场获得个人财富的同时又在现代化过程中限制社会福利将会导致社会贫富分化。中国政府已经认识到并试图通过逐步建立社会福利体系来应对这一社会问题。中国若要达成全面建设小康社会的目标也需要社会福利制度的辅助,姑且不论福利水平如何。完善社会保障体系则是社会政策方面努力的重点。

经济发展不能代替社会政策。福利制度不仅能够为每个人生活发生变故时提供保障也具有稳定和平衡社会的作用。因此,建立完善的社会保障体系是中国必须进行的社会现代化的一部分。

请允许我代表汉斯·赛德尔基金会感谢中共中央党校对这次活动的大力支持!并特别感谢中德双方报告人以及所有与会人员的参与!

贝乌拉

汉斯·赛德尔基金会,北京

2010年9月

Globalisierung und Wohlfahrtsstaat – Lehren aus der Geschichte aus aktuellem Anlass?

Prof. Dr. Elmar Rieger

In dem Ende 2009 veröffentlichten *Economic Survey China 2010* kritisierte die OECD insbesondere die Sozialpolitik Chinas. Die Sozialleistungssysteme seien stark fragmentiert, die Leistungsniveaus zu niedrig und die Leistungsansprüche seien in der Weltfinanzkrise gekürzt worden. Ein besonders hervorgehobener Kritikpunkt ist das Registrierungssystem (*hukou*), das der Entstehung einer effizienten nationalen Arbeitskräfteallokation entgegenstehe. Land- und städtische Bevölkerung haben unterschiedliche wirtschaftliche Rechte und soziale Leistungsansprüche. Im Gefolge der dramatisch angestiegenen Arbeitsmigration leben in den Schwerpunkten der neuen Urbanisierungswellen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Rechten Seite an Seite und bilden damit eine Lage mit einem hohen sozialen Konfliktstoff. Im Bericht der OECD heißt es:

„By 2005, 39% of the urban population were not registered locally as urban residents and so had fewer social rights, notably in the area of pensions and health care. They had little opportunity to work for the government or SOEs. Moving towards more equal social rights will be the key to sustaining the flow of people to urban areas and ensuring longer-term social harmony, particularly in urban areas (OECD 2010: 40).“

Die Kritik der OECD ist aus zwei Gründen bemerkenswert. Erstens ist die OECD traditionell kritisch gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingestellt – sie mahnte stets die Stärkung von Marktkräften an, um auf diesem Weg Wohlfahrtssteigerungen für die Bevölkerung zu realisieren, und sieht die sozialpolitischen Leistungssysteme als Quelle negativer Leistungsanreize. Die OECD erkennt zwar Fortschritte in der Sozialpolitik Chinas an, empfiehlt aber einen sehr viel umfassenderen, stärkeren und vor allem auch schnelleren Ausbau eines nationalen Wohlfahrtsstaates. Zweitens scheint zumindest in diesem Bericht die OECD der sozialen Kohäsionskraft einer Gesellschaft eine kritische Bedeutung für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung zuzusprechen, also einen funktionalen Zusammenhang zwischen der nationalen Solidaritätsstruktur und der Weltmarktintegration zu postulieren. Wie dieser Zusammenhang aussieht und wie er funktioniert wird allerdings nicht thematisiert. Ein Rückblick auf die Geschichte der Globalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeigt nicht nur die Plausibilität der Sicht der OECD, sondern gibt auch Hinweise auf systematische, also nicht zufällige Wechselwirkungen zwischen sozialpolitischen und außenwirtschaftlichen Entwicklungen.

In diesem Beitrag möchte ich auf diese Geschichte der Globalisierung und ihre Verbindung mit der Entstehung und mit Entwicklungsproblemen des Wohlfahrtsstaates insbesondere im Deutschen Reich näher eingehen. Dabei möchte ich vor allem die These verständlich machen, dass die gegenwärtige Problematik von „Globalisierung und Wohlfahrtsstaat“ einen aufschlußreichen historischen Vorläufer hat. Bei diesem Vergleich konzentriere ich mich auf die funktionalen Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Sozialpolitik und der Weltmarktintegration einer Volkswirtschaft. Ohne Zweifel sind diese Zusammenhänge nur ein Faktor bei der Entstehung und dem Ausbau von Wohlfahrtsstaaten – allerdings, so meine These, war die mangelnde Einsicht der Sozialwissenschaft und der Politik in diese Zusammenhänge einer der Gründe für das Scheitern der ersten Globalisierung in der Zwischenkriegszeit. Ob sich der Zusammenbruch der Globalisierung wiederholen kann, ist also keine Frage von bloß akademischem Interesse.

Globalisierung in historischer Perspektive

Die vier Jahrzehnte vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs waren durch eine sehr weitgehende weltwirtschaftliche Integrationsbewegung geprägt. Obwohl in diesen Jahren der Hochindustrialisierung in den damals am weitesten entwickelten Volkswirtschaften der industrielle Output sehr hohe Wachstumsraten aufwies, wuchs der grenzüberschreitende Handel noch stärker. Die Dampfschifffahrt in Verbindung mit den neuen Kommunikationsmöglichkeiten der Telegraphie senkte die Kosten und erweiterte den Umfang der Verkehrswirtschaft. Zwischen 1870 und 1908 – ihrem Tiefstand – sanken die Kosten des transatlantischen Getreidetransports um 73 Prozent und die Preisdifferenz für Getreide in Liverpool und in Chicago sank im gleichen Zeitraum von 60 auf 15 Prozent (Lewis 1978: 29-31; Williams 1996: 286; O'Rourke/Taylor/Williamson 1996). Die neuen Techniken des Transports und der Kommunikation schienen aus den Theorien von Adam Smith und David Ricardo über den Handel und die internationale Arbeitsteilung Wirklichkeit werden zu lassen. Der internationale Handel stieg nicht nur zu einer erstrangigen *engine of growth* auf, sondern führte auch zu einer zunehmenden Angleichung der Faktorpreise. Diese Faktorpreisangleichung galt auch für die Löhne (Maddison 1991). Die Leistungsfähigkeit der neuen transatlantischen Kommunikationsstruktur lässt sich nicht nur am Umfang der Mobilität des Faktors Arbeit ablesen, sondern auch an seinen Schwankungen. Zum Beispiel ist die Einwanderung in die Vereinigten Staaten eng mit der Entwicklung der Nachfrage bzw. mit Arbeitslosigkeit im Ursprungsland korreliert.

Neben der Revolutionierung von Transport und Kommunikation war die nationale Handelspolitik ein zweites zentrales Datum der weltwirtschaftlichen Integration. Zwei Entscheidungen waren hier bahnbrechend. Die erste ist die britische Abschaffung der Getreidezölle im Jahre 1846 und die daran anschließende schrittweise Abschaffung aller Einfuhrzölle auf Waren, die nicht in Großbritannien produziert wurden. Die zweite ist der Cobden-Chevalier Vertrag, den im Jahr 1860 England mit Frankreich schloss. Dieser Vertrag strahlte

aufgrund seiner Meistbegünstigungsklausel auf ganz Europa aus und erhielt durch die französische Handelsvertragspolitik bis 1871 eine stabile institutionelle Grundlage (Kindleberger 1975; Cameron 1992: 85-92). Die Bedeutung dieses Freihandelsregimes lässt sich daran ablesen, dass im Jahrzehnt 1860-1870 der Welthandel mit jährlich 5,5 Prozent fast doppelt so schnell wuchs wie der weltwirtschaftliche Output mit 2,9 Prozent. In den folgenden Jahrzehnten lagen die durchschnittlichen Wachstumsraten des Welthandelsumsatzes nur wenig unter denen der Weltproduktion. Zwischen 1870 und 1900 betrug das jährliche Wachstum des Handels 3,24 Prozent und des Output (World Industry) 3,7 Prozent. Zwischen 1900 und 1913 stieg das Wachstum sowohl des Welthandels (3,75 Prozent) wie des weltwirtschaftlichen Output (4,2 Prozent) weiter an (Rostow 1978: Table II-7). In den am weitesten entwickelten Ländern wuchsen Exporte bzw. Importe stärker als ihre Wirtschaft und führten damit zu ihrer zunehmenden Verflechtung.

Tab. 1: Jahresdurchschnittliches Wachstum der Exporte (Volumen) und des Bruttosozialprodukts (konstante Preise)

	Deutsches Reich		Vereinigtes Königreich		USA	
	Exporte	BSP	Exporte	BSP	Exporte	BSP
1870-1880	2,4	1,8	2,9	1,9	10,4	4,8
1880-1890	2,9	2,9	1,3	2,2	1,4	4,1
1890-1900	4,1	3,4	0,6	2,1	6,1	3,8
1900-1913	6,4	3,0	4,2	1,5	2,5	3,9

Quelle: Pollard (1989: 5, 7).

Die weltwirtschaftliche Integration veränderte nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch den politischen Wettbewerb. Neben einer immer breiter werdenden Palette von Gütern wurde auch das Kapital selbst mobiler. Weder gab es Kapitalverkehrskontrollen noch Kapitalsverkehrssteuern. Genauso wenig gab es eine Ausländerdiskriminierung, was die Portfolio- bzw. Direktinvestitionen betraf. Der marktwirtschaftliche Wettbewerb disziplinierte die Betriebe, aber der Wettbewerb zwischen den Staaten um mobiles Kapital verschaffte diesem eine bislang unbekannte Macht. Die Regierungen waren damals mit einer freien Marktwirtschaft konfrontiert, dem anders als heute ein sehr kleiner öffentlicher Sektor gegenüberstand. Der Staat war als Arbeitgeber, als Quelle von Transfers und als Nachfrager am Markt eine Größe, die von den neuen Riesenbetrieben leicht in den Schatten gestellt wurde. 1901 überschritt der Wert der *United States Steel* als erster Konzern die magische Grenze von einer Milliarde Dollar. Das sind 5 Prozent des damaligen amerikanischen Volkseinkommens (Wiebe 1967: 187; United States Bureau of the Census 1976: 224).

Der Goldstandard war ein weiterer Bestandteil auch der politischen Infrastruktur der neuen Weltwirtschaft. Er stabilisierte sehr weitgehend die Wechselkurse (McKinnon 1993). Als „goldene Bremse an der Kreditmaschine“ (Schumpeter) verminderte er das Risiko politisch induzierter Währungsschwankungen und wirkte als selbständiger Mechanismus einer Selbstkorrektur auf die staatliche Finanzpolitik ein. In Schumpeters Formulierung: „Schon die drohende Goldbewegung bewirkt, was im Falle ihrer Wirkungslosigkeit die tatsächliche bewirken würde“ (Schumpeter 1927/1952: 180). Die Mobilität des Kapitals und die finanzwirtschaftliche Integration waren nicht zuletzt aus diesem Grund damals weiter fortgeschritten als heute. Im Vereinigten Königreich lagen im Durchschnitt der Jahre 1870-1873 die Nettoinvestitionen im Ausland bei 6,2 Prozent (1909-1913: 7,6 Prozent) und die entsprechenden Einnahmen aus dem Ausland bei 3,9 Prozent (1910-1913: 8,4) des Bruttosozialprodukts. Damit lagen sie auf gleicher Höhe wie die Inlandsinvestitionen (Rostow 1978: Table III-30). Im Deutschen Reich betrug im Jahresdurchschnitt der Periode 1890-1899 der Kapitalexport 11,3 Prozent der nationalen Nettoinvestitionen (eigene Berechnung nach Hoffmann 1965: 262, 147). Für das Jahr 1913 wird der Wert der deutschen Kapitalanlagen im Ausland auf 20 Milliarden Mark geschätzt. Im gleichen Jahr beträgt das Nettosozialprodukt 54 Milliarden Mark (Hoffmann 1965: 262, 826).

Mit der rapiden Zunahme weltwirtschaftlicher Verflechtung synchronisierten sich auch die Preisbewegungen über die nationalen Grenzen hinweg. In den vorindustriellen und außenwirtschaftlich geschlossenen Gesellschaften haben plötzliche Preisbewegungen lokale Ursachen wie etwa Dürre oder Überflutungen und bleiben auch lokal begrenzt. Mit der Industrialisierung und dem internationalen Handel treten aber die kommerziellen Bedingungen und Verschiebungen von Angebot und Nachfrage als Parameter der Preisbewegungen in den Vordergrund. Die hochgradige Integration der damaligen Weltwirtschaft lässt sich deshalb auch an den Konjunkturzyklen der nationalen Volkswirtschaften ablesen. Längere Depressionen und Wachstumsphasen genauso wie kürzere Auf- und Abschwünge machten sich nicht nur gleichzeitig sondern auch volkswirtschaftlich bemerkbar. Trotz kriegsbedingter Sonderbedingungen – der amerikanische Bürgerkrieg und die preußischen Kriege mit Dänemark, Österreich und Frankreich – waren bereits die Depression 1857-1859 und dann die erste „Große“ Depression 1873-1896 genuin weltwirtschaftliche Ereignisse (Cameron 1992: 92f.; Rosenberg 1974). In den vier am meisten entwickelten Industriegesellschaften – Großbritannien, Frankreich, Deutsches Reich und die USA – differierten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts die Wendepunkte in den Konjunkturzyklen nur wenige Monate (Rostow 1978: 323; Table IV-4).

Die Marktwirtschaft war nicht nur frei, sie war als soziales System auch konkurrenzlos. Mit der Erschließung der nord- und südamerikanischen Agrarräume und dem rapiden Sinken der Frachtpreise für Getreide verschwand auch in der westeuropäischen Landwirtschaft der weitgehend autarke Familienhaushalt. In den am weitesten fortgeschrittenen Gesellschaften geschah die Versorgung des Großteils der Bevölkerung über Märkte, und deren

Konsumchancen wiederum waren von marktvermittelter Beschäftigung und marktvermitteltem Lohn abhängig. Die Jahrzehnte bis zum Ersten Weltkrieg markierten den Durchbruch zur modernen Konsumgesellschaft mit den neuen Methoden eines flächendeckenden Groß- und Einzelhandels und der Werbung. Sie bedeutet, in den Worten Max Webers, die erwerbswirtschaftliche Bedarfsdeckung der Alltagsbedürfnisse auf dem Weg der kapitalistischen Unternehmung (Weber 1958: 238f.; 1972: 59, Atiyah 1979: 572-581). Diese verkehrs- und erwerbswirtschaftliche Deckung von Massenbedarfen war ein grundsätzlich neues gesellschaftliches Datum (Rostow 1960: 9-10; 59-76; 82-87). In dieser Marktwirtschaft waren selbstständige, allein dem Gewinnprinzip unterworfenen Betriebe die einzige Quelle von Lebenschancen für die Bevölkerungen. Die privatwirtschaftlichen Entscheidungen bestimmten in einem fast ausschließlichen Maße die Lebenslage der Bürger genauso wie den Zustand der Volkswirtschaft insgesamt, und doch war es die unpersönliche Automatik des Marktes, die die wirtschaftlichen Beziehungen und das Verhalten der Menschen prägte (Borchardt 1978: 57; Weber 1972: 382-385). Auch die Unternehmer waren mit einer unmissverständlichen Anreizstruktur konfrontiert: Optimierung der Effizienz und Maximierung des Gewinns bei Strafe des Untergangs. Unter den Bedingungen integrierter Weltmärkte werden allerdings sowohl die Wahl der Kapitalverwendung wie die Standortentscheidung zu einer Angelegenheit rationaler Kalkulation, wo geographische Faktoren keine systematische Rolle mehr spielen. Dieser Umstand verschaffte den Unternehmen und dem mobilen Kapital eine Position, die bereits aus sich heraus beträchtliche Macht generiert. Diese Macht hat zur Grundlage eine „Herrschaft kraft Interessenkonstellation“. Die Unternehmen brauchen aufgrund ihres Monopols der Wohlfahrtsproduktion gar nicht unmittelbar gegenüber einer Regierung Einfluss geltend zu machen, sondern können ihre Interessen verfolgen und durchsetzen gerade dann, wenn die Regierungen formell „frei“ handelnd ihren eigenen, also durch die Umstände zwingend diktierten, rationalen Interessen folgen (Weber 1972: 542). Der weltwirtschaftliche Handlungsspielraum der Unternehmen und Kapitalbesitzer übersetzt sich in eine politische Macht, die sich aber apolitisch und automatisch bemerkbar macht und die individuellen Entscheidungen hunderter und tausender Akteure zur Grundlage hat. Deshalb beschreibt der US-amerikanische Sozialwissenschaftler Charles E. Lindblom die Marktwirtschaft als ein Gefängnis für Politiker: sie werden schnell und hart bestraft für die Ankündigung von Maßnahmen bestraft, die der privatwirtschaftlichen Profitabilität abträglich sind (Lindblom 1982).

Die Anfänge des Wohlfahrtsstaates im Deutschen Reich

Die Integration einer Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft, die sich durch dauerhaft höhere Wachstumsraten der Außenwirtschaft (Exporte und Importe von Kapital, Gütern und Dienstleistungen) gegenüber der inländischen Produktion vollzieht, bedeutet einen massiv erhöhten Anpassungsdruck für die Arbeitsmärkte und das Bildungswesen. Im Wesentlichen geht es darum, die Menschen in die Lage zu versetzen, sich die Bildungsgüter anzueignen, die für immer anspruchsvollere Produktionstechniken notwendig sind, und Beschäfti-

gung dort zu finden, wo sie entsteht und wächst. Ein notwendiger Bestandteil des erfolgreichen Bestehens in der Standort- und Staatenkonkurrenz der Globalisierung ist die geographische und soziale Mobilisierung der Bevölkerung. Das zentrale Problem der europäischen Gesellschaften in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bestand deshalb darin, im Zusammenhang mit der Mobilisierung ihrer Bevölkerungen die Arbeitsmärkte zu liberalisieren und das Bildungswesen zu modernisieren. Für beide Aufgaben erhielt die Sozialpolitik eine entscheidende Bedeutung und konnte deshalb zum Ausgangspunkt der Bildung umfassender Wohlfahrtsstaaten werden.

Ein kaum zu unterschätzender Faktor des enormen Wirtschaftswachstums des Deutschen Reiches war die Einführung der Freizügigkeit im Deutschen Reich. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um die reichsweite Ausweitung von Regelungen, die in Preußen seit dem Jahr 1842 schrittweise eingeführt wurden. Der kritische Punkt für die Entstehung eines nationalen Arbeitsmarktes war allerdings nicht die Einführung der Freizügigkeit als solche, als ein Teil des Bürgerrechts, sondern die sie begleitende Reform der Armenfürsorge (Simmel 1908/1992: 512-555). Zuerst in Preußen und später dann im Reich wurde die Armenfürsorge vom Heimatrecht gelöst und das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes eingeführt. Mit der Freizügigkeit verbanden sich nicht nur Unterstützungsberechtigungen, sondern auch der Zugang zu den Bildungseinrichtungen am Wohnsitz. Mit der Freizügigkeit für Arbeitnehmer konnten deshalb ganze Familien mobil werden – was Wanderungsentscheidungen wesentlich erleichterte. Die Gemeindebürgerschaft wurde der Staatsbürgerschaft untergeordnet bzw. die Staatsbürgerschaft erhielt eine neue soziale Qualität, weil mit ihr ein Recht auf Sozialhilfe verknüpft wurde. Eine Unterstützungsberechtigung verband sich nicht mehr mit der Geburt und der Zugehörigkeit zur Heimatgemeinde, wie es seit Jahrhunderten die Regel war, sondern mit der Niederlassung und wirtschaftlichen Betätigung an einem Ort. Die Gemeinden und Städte konnten bedürftig gewordene Arbeiter nicht mehr wie früher in ihre Heimatgemeinde abschieben. Sie mussten sie nicht nur versorgen, sondern auch dafür Sorge tragen, dass die Arbeitslosen wieder möglichst schnell Beschäftigung fanden. Die gerade für die neuen, schnell wachsenden Industriestädte zum Teil sehr hohen Kosten des Unterstützungswesens – bis zur Hälfte der kommunalen Ausgaben – zwangen die Kommunen zu neuen Formen sozialer Hilfe, zum Ausbau einer Arbeitsvermittlung und zum Umbau ihrer Bildungseinrichtungen, die sehr viel stärker als bislang üblich an den Bedürfnissen einer schnell wachsenden Wirtschaft ausgerichtet wurden (Steinmetz 1993).

Die große Bedeutung der Freizügigkeit und ihrer sozialpolitischen Unterstützung für die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und der Verkehrswirtschaft zeigt der Vergleich mit Großbritannien (Rieger 1992). Dort wurde bis 1947 am Heimatprinzip festgehalten. In Krisen- und Notzeiten wurden arbeitslose, bedürftige Arbeitnehmer von der Polizei in ihre Heimatgemeinde zurückgebracht, weil sie nur dort ein Recht auf Unterstützungsleistungen hatten. Ein Ergebnis des Festhaltens am Heimatprinzip war ein vergleichsweise segmentierter und wenig leistungsfähiger nationaler Arbeitsmarkt. Auch deshalb blieb

trotz der Industrialisierung die Auswanderungsrate im Vereinigten Königreich hoch, während sie im Deutschen Reich mit dem Ausbau des nationalen Arbeitsmarktes stark zurückging.

Tab. 2: Jahresdurchschnittlicher Verlust/Gewinn durch Auswanderung/ Einwanderung

	Vereinigtes Königreich	Deutsches Reich
1860er Jahre	-114.000	k.A.
1870er Jahre	-92.000	-78.000
1880er Jahre	-156.000	-131.000
1890er Jahre	-58.000	-35.000
Erste 5 Jahre des 20. Jh.	ca. -100.000	+10.000

Quelle: Johnson (1913: 330).

Im internationalen Vergleich war das Deutsche Reich auch bei der Erfindung und schnellen Einführung von neuen Formen der Sozialpolitik, den Sozialversicherungen, führend. Zusammen mit dem neuen kommunalen Unterstützungswesen waren die staatlichen Sozialversicherungen eine Antwort auf die bislang unbekanntenen Risiken der Industrie- und Arbeitsgesellschaft (Tennstedt 1983). Unter dem Begriff der Sozialpolitik wurden die staatliche Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft gefasst, die im Interesse von Bedürfnissen direkt, also nicht marktvermittelt, konkret angebbare Personen bzw. Personenkreise mit Lebenschancen (Kaufkraft, Güter, Dienstleistungen, Arbeitsplätze) ausstatten. Für die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern, Dienstleistungen und Einkommenschancen wird der Marktmechanismus als Regulator von Angebot und Nachfrage korrigierend manipuliert, eingeschränkt oder ganz ausgeschaltet. Kurz gefasst werden mit Hilfe der Sozialpolitik für die Lebenslage der Bürger und die Verteilung von Lebenschancen Ergebnisse geschaffen, die der Markt, sich selbst überlassen, nicht erreichen würde (Kaufmann 1999, 2002). Ausgangspunkt von Sozialpolitik sind also Defizite einer Marktwirtschaft. Sozialpolitik ist wesentlich ein Mittel der Kompensation dieser Defizite.

In der Marktwirtschaft erlangen ihre Teilnehmer Kaufkraft dadurch, dass sie die Bedürfnisse anderer Teilnehmer befriedigen, die ihnen dann die Mittel dafür geben, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Diese interdependente Ordnung kann jedoch nicht garantieren, dass sich Leistungsvermögen und Leistungswilligkeit mit einer entsprechenden Kaufkraftgarantie verknüpfen. Auch beim Leistungsfähigen können beim Zustandekommen seines tatsächlichen Wirtschaftsergebnisses Glück und Zufall eine sehr große Rolle spielen.

Die abstrakte, unpersönliche Leistungsgerechtigkeit des Marktes berücksichtigt auch nicht, was der Mensch braucht, also das Existenznotwendige und die Bedürfnisse seiner sozialen und familialen Stellung. Weiter kann der einzelne ohne eigenes Zutun arbeitslos werden oder das für ihn Lebensnotwendige nicht mehr erwirtschaften. Auch müssen diejenigen, die wie Säuglinge und Greise über gar keine oder wie Behinderte über keine ausreichend markttauglichen Fähigkeiten verfügen, trotzdem versorgt werden (Weber 1972: 49). Ein für das Verständnis der Sozialpolitik in der Marktwirtschaft entscheidender Punkt ist die Art von Gerechtigkeit, die für die Marktwirtschaft charakteristisch ist: die kommutative Gerechtigkeit. Damit wird eine Form von Gerechtigkeit bezeichnet, nach der Personen nach dem Wert be- und entlohnt werden, den ihre Leistungen für ihre Mitmenschen haben. Das ist eine Gerechtigkeit, die sich in dem Preis ausdrückt, den andere für diese Leistungen zu zahlen bereit sind. Dieser Wert hat, und hier zitiere ich August von Hayek, „keinen notwendigen Zusammenhang mit moralischem Verdienst. Er ist der gleiche, ob nun eine bestimmte Leistung bei einem Menschen das Ergebnis von großer Mühe und schweren Opfern war oder von einem anderen mit spielerischer Leichtigkeit oder sogar zum Vergnügen vollbracht wurde, oder ob der eine das Erforderliche durch kluge Voraussicht oder durch reinen Zufall im richtigen Augenblick zu bieten hatte. Kommutative Gerechtigkeit nimmt keinerlei Rücksicht auf persönliche oder subjektive Umstände, auf Bedürfnis oder gute Absicht, sondern allein darauf, wie das Ergebnis der Tätigkeit eines Menschen tatsächlich von denen, die davon Gebrauch machen, gewertet wird“. Wie Hayek selbst einräumt, ist das Resultat einer solchen Belohnung allein nach dem Wert des Ergebnisses für andere vom Standpunkt einer alternativen, distributiven Gerechtigkeit „oft höchst ungerecht“. Es entspräche selten dem, was wir als das subjektive Verdienst einer Leistung betrachteten. Deshalb, so weiter Hayek, „wenn es sich nur darum handeln würde, ob das Schicksal oder der liebe Gott die Menschen nach den Prinzipien der kommutativen oder der distributiven Gerechtigkeit belohnen soll, würden wir wohl meist das letztere wählen“ (Hayek 1962/2001: 77).

Sozialpolitik bedeutet aber nicht das Ende der Marktwirtschaft; sie will die Marktwirtschaft nicht abschaffen, sondern ihre Ergebnisse korrigieren. Der Unterschied zwischen Sozialismus und Sozialreform – also von Sozialpolitik in der Marktgesellschaft – besteht darin, dass letztere einer freien Preisbildung und damit dem Mechanismus von Angebot und Nachfrage weiterhin eine zentrale Rolle bei der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen und dem Leistungswettbewerb bei der Verteilung von Statuspositionen belassen will (Weber 1972: 59). Das gilt, innerhalb bestimmter Grenzen, auch für den Arbeitsmarkt. Marktwirtschaft und Sozialpolitik sind also kein Widerspruch, sondern sie ergänzen sich. Zugespielt ausgedrückt kann man sagen, dass mit der steigenden Bedeutung von Märkten und Privatunternehmen für die Bedarfsdeckung auch die Bedeutung der Sozialpolitik zunehmen wird. Das gilt vor allem dann, wenn Märkte und Unternehmen in weltwirtschaftliche Kontexte eingebunden sind, weil sich dann die Unsicherheiten und Risiken des individuellen Markterfolges noch potenzieren. Gerade in dieser Konstellation

zeigt sich die funktionale Notwendigkeit von Sozialpolitik, nicht zuletzt deshalb, weil über die Korrektur- und Kompensationsleistungen der Sozialpolitik die Marktwirtschaft die notwendige Anerkennung der Bevölkerung gewinnen kann (Offe 1972).

Ein für den Umgang mit der damaligen Globalisierung entscheidender Punkt der neuen Sozialpolitik des Deutschen Reiches war ihre nationale Qualität. Die Sozialversicherungen schufen dem Prinzip nach umfassende Risikopools und erhielten dadurch neben dem Ortsprinzip des Unterstützungswesens eine entscheidende Rolle für die Entstehung nationaler Arbeitsmärkte und eine im internationalen Vergleich, vor allem was das Vereinigte Königreich betraf, effiziente Arbeitskräfteallokation (Ashford/Kelley 1886; Metz 1988). 1883 wurde eine von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam zu finanzierende Krankenpflichtversicherung eingeführt und 1911 auf die Landarbeiter ausgedehnt. 1884 wurde eine arbeitgeberfinanzierte Unfallversicherung eingeführt und bereits 1886 auf die vollbeschäftigten Arbeitnehmer in der Landwirtschaft ausgedehnt. Das Jahr 1889 sah die Einführung der Arbeiterrentenversicherung, die ab 1899 auch die Landarbeiter einschloß und 1911 von einer eigenständigen Angestelltenrentenversicherung und einem System der Hinterbliebenenrente ergänzt wurde.

Im Deutschen Reich genauso wie in den anderen europäischen Ländern war man sich weder über die wirtschaftliche noch die gesellschaftliche Bedeutung der Sozialpolitik im Klaren. Bismarck selbst meinte, „mit der socialen Gesetzgebung [geht man] in unbekannte Erdteile“ und „der richtige Weg [ist] nicht prima facie“ zu finden (zit. nach Born 1957: 57). Für das Schicksal der damaligen Globalisierung war dann entscheidend, dass die Sozialversicherungspolitik mit der Handelspolitik verknüpft wurde und längerfristig die sozialen Schutzaufgaben von einer protektionistischen Handelspolitik und nicht vom Ausbau der sozialpolitischen Leistungssysteme übernommen wurden.

Sozialpolitik und Protektionismus: funktionale Äquivalente

In der Bismarckschen Sozialversicherungspolitik war von Anfang an die Handelspolitik ein festes Datum. Ohne den Übergang zu Schutzzöllen sowohl für die Industrie wie für die Landwirtschaft, der 1878 einsetzte, wären die Sozialversicherungen politisch nicht durchsetzbar gewesen. Dieser Zusammenhang wurde damals ausdrücklich hergestellt (Schäfers 1967). Der Grund für die Verkoppelung war der Automatismus der Standortkonkurrenz. Bereits 1850 wurde in einem Handschreiben an die preußischen Staatsminister von Manteuffel und von der Heydt die Anregung eines vogesischen Fabrikbesitzers zu einem „allgemeinen europäischen Gesetz zum Schutze der Fabrik-Arbeiter“ aufgegriffen, deren erste Formulierung im Jahr 1838 entstand. In diesem Handschreiben wurde ausgeführt:

„Ich erkenne auch vollkommen die Richtigkeit des Grundsatzes an, daß die einzelnen Regierungen der ihre Gebiete bedrohenden Concurrenz

gegenüber in den Maßregeln zum Schutze der Fabrik-Arbeiter nicht so weit gehen können, als es an sich wünschenswerth, ja unerlässlich ist, und daß nur in ganz Europa, ja in der ganzen civilisirten Welt übereinstimmend erlassene Vorschriften hier zum erwünschten Ziele führen können“ (Rothfels (1927: 81, Anlage 1).

Tatsächlich nahm auch die preußische Regierung Kontakt zur englischen Regierung auf, weil sie davon ausging, dass das Vereinigte Königreich als die wirtschaftliche und, was die Arbeiterschutzgesetzgebung betraf, auch sozialpolitische Führungsmacht in dieser Sache die Initiative übernehmen sollte. Friedrich Wilhelm IV. wandte sich wohl deshalb an England, weil er davon ausging, dass gerade England ein besonderes Interesse haben müsste, durch die Internationalisierung des Arbeiterschutzes das Aufkommen einer festländischen Konkurrenz zu verlangsamen. Die englische Regierung nahm aber diese Anregung nicht auf (Rothfels 1927: 67).

Der Schutzzoll hatte für Bismarck zwei Aufgaben zu erfüllen. Einmal war er eine Einnahmequelle des Reichs, die ihn von den Finanzüberweisungen der Einzelstaaten – und der darauf beruhenden Machtstellung des Bundesrats – unabhängiger machen sollte, aber auch dem Staat die Mittel in die Hand geben, „den Bedürfnissen des Sozialismus reformierend entgegen (zu) kommen“. Und dann konnte mit einer aktiven Schutzzollpolitik eine größere Sicherheit der wirtschaftlichen Verhältnisse versprochen werden: „Der einheimischen nationalen Arbeit und Produktion im Felde sowohl wie in der Stadt und in der Industrie sowohl wie in der Landwirtschaft (...) Schutz zu gewähren“ (Bismarck in der Reichstagsrede vom 8. Mai 1879, zit. nach Gerloff 1913: 158). Die Schutzzollpolitik war für Bismarck ein Instrument der Sicherung einer autokratischen Herrschaft, mit dem sich sowohl die ostelbische Führungsschicht Preußens wie die Träger der neuen industriewirtschaftlichen Entwicklung binden ließen. Gegenüber letzteren war die Möglichkeit entscheidend, sie für die neue sozialpolitische Kostenbelastung zu entschädigen.

Bei den verschiedenen Ansätzen einer Weiterentwicklung der Sozialversicherungen wurden regelmäßig die internationalen Konkurrenzverhältnisse als der Faktor geltend gemacht, der dafür sorgt, dass die wohlfahrtsstaatlichen Bäume nicht in den Himmel wachsen. In der zweiten Kaiserlichen Botschaft im Jahr 1888 hieß es dann auch, der weitere Fortschritt in der Sozialpolitik sei davon abhängig, dass die Länder, mit denen das Reich wirtschaftlich konkurriere, das gleiche sozialpolitische Niveau erreichen müsse.

„Ich bin entschlossen, zur Verbesserung der Lage der deutschen Arbeiter die Hand zu bieten, soweit die Grenzen es gestatten, welche Meiner Fürsorge durch die Notwendigkeit gezogen werden, die deutsche Industrie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu erhalten und dadurch ihre und der Arbeiter Existenz zu sichern.

Der Rückgang der heimischen Betriebe durch Verlust ihres Absatzes im Auslande würde nicht nur die Unternehmer, sondern auch ihre Arbei-

ter brotlos machen. Die in der internationalen Konkurrenz begründeten Schwierigkeiten der Verbesserung der Lage unserer Arbeiter lassen sich nur durch internationale Verständigung der an der Beherrschung des Weltmarktes beteiligten Länder, wenn nicht überwinden, doch abschwächen“ (Erlass Wilhelms II. vom 4. Februar 1890, zit. nach Stolte 1976).

Die Vorstellung eines sozialpolitischen Dumping oder, in den Worten Max Webers, der „Kuli-Konkurrenz“, war damals Allgemeingut und wurde als harte Grenze nationalstaatlicher Alleingänge betrachtet. Sozialpolitischer Fortschritt sei (betriebs)wirtschaftlich teuer, benachteilige in der Standortkonkurrenz und verlange deshalb handelspolitische Korrekturen. Ohne die Voraussetzung „internationaler Culturgleichheit“ (Max Weber) seien die wirtschaftspolitischen Rezepte des Freihandels unrealistisch und zum Scheitern verurteilt (Weber 1895/1993).

Im Jahr 1890 wurde unter deutscher Führung ein neuer Anlauf zur internationalen Harmonisierung der Sozialpolitik unternommen (Rothfels 1927). Diesmal beteiligte sich England bereitwillig. Allerdings war diese Konferenz, was die deutsche Innen- und Sozialpolitik betrifft, sehr viel mehr noch ein von Bismarck eingeleitetes taktisches Manöver, um den weiteren Ausbau nationaler sozialer Sicherungseinrichtungen auch gegen die sozialmonarchischen Bestrebungen Wilhelm II. zu verlangsamen bzw. zu blockieren. Unmittelbare Konsequenzen verbanden sich mit dieser Konferenz nicht. Allerdings behauptete die Sozialpolitik gerade wegen der zunehmenden wirtschaftlichen Annäherung der führenden Industrienationen ihren Platz auf der Agenda internationaler Politik und erfuhr im Jahr 1901 ihre Institutionalisierung in Form des *International Labor Office*, aus dem dann nach dem Ersten Weltkrieg die *Internationale Labour Organization* als Teil des Völkerbunds wurde.

Nach der Kanzlerschaft Caprivi, der innen- wie außenwirtschaftlich eine liberale Kurskorrektur anbringen wollte, wurde nicht die Sozialpolitik ausgebaut, sondern das Zollschutzsystem immer weiter ausgedehnt. Dabei wurde eine „rücksichtslose Do-ut-des-Politik“ zu „trauriger Virtuosität“ (Treitschke) ausgebildet und es bewahrheitete sich die Regel, dass jede Schutz Zollmaßnahme „fortzeugend neue muß gebären“ (Gerloff (1913: 167, 199). Die zunehmende Importkonkurrenz und die dabei deutlich werdende sozialpolitische Belastung der Betriebe waren dabei die schlagkräftigsten Argumente. Die „privatwirtschaftliche Not“ treibe die deutsche Industrie ins Ausland. Die Ansprüche der Arbeiterschaft würden ihr unerträglich werden. In der Allgemeinen Zeitung vom 7. Juni 1905 war folgende Erklärung des Verbandes Bayerischer Metallindustrieller zu lesen: „Wird durch die Erhöhung der Arbeitslöhne, durch Verkürzung der Arbeitszeit die Produktion noch ungünstiger gestaltet, so wird der bayerischen Metallindustrie der Boden für ihre Existenz entzogen, und sie muß ernstlich eine Verlegung der Arbeitsgebiete in Erwägung ziehen“ (Waltershausen 1907: 185). Der Widerstand der Mehrheit der deutschen Unternehmer gegen Gewerkschaften und Sozialdemokratie und ihre zunehmende Verbündung mit der preußischen Führung des Reichs hatte auch ihre außen-

wirtschaftlichen Motive. Die schließliche Einführung direkter Steuern – 1906 die Reichserbschaftssteuer, 1909 eine spezielle Einkommenssteuer auf Dividenden und Anleihezinser und 1913 die Reichsvermögenssteuer – waren keine Alternativen, die breite Masse der Konsumenten entlasteten, sondern zusätzliche finanzwirtschaftliche Instrumente zur Finanzierung der Rüstung und wurde deshalb auch als „patriotische Gabe“ politisch durchgesetzt (Holtfrerich 1986; Witt 1986).

Ausblick

Im internationalen Vergleich fiel die Schutzzollpolitik des Deutschen Reiches noch moderat aus. Vor allem die Vereinigten Staaten setzten immer stärker auf eine Hochzollpolitik, um ihrer Bevölkerung hohe Löhne und Beschäftigungssicherheit zu garantieren. Die allgemeine Tendenz, den sozialen Folgen der Weltmarktintegration über eine protektionistische Handelspolitik zu begegnen, nahm bereits vor dem Ersten Weltkrieg immer stärker Fahrt auf und führte schließlich im Gefolge der Weltwirtschaftskrise zu einem Ende der Ersten Globalisierung. An die Stelle einer offenen Volkswirtschaft traten die Versuche eines „nationalen Sozialismus“ – die mehr oder weniger starken Übergänge in eine Planwirtschaft. Erst in den zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg machten die Länder der westlichen Welt die Erfahrung, dass der Ausbau ihrer Wohlfahrtsstaaten auch eine Chance bot, die Handelspolitik zu liberalisieren, also die Außenwirtschaftspolitik von den Aufgaben eines nationalen Sozialschutzes zu entlasten. Das GATT konnte in dem Maße zur institutionellen Grundlage eines neuen Freihandelsregimes werden, wie die neuen Wohlfahrtsstaaten ihren Bürgern eine soziale Sicherheit verbürgen konnte, die sich nicht nur auf das Existenzminimum erstreckt, sondern auf den erreichten Lebensstandard. Die neue Sozialpolitik zielte auf eine umfassende Einkommenssicherung. Die Sicherheitsverbürgungen konnten deshalb sehr schnell erreicht werden, weil man zur Finanzierung der Sozialleistungen Umlageverfahren einführt. Außerdem wurden die Leistungssysteme auch gegen politische Risiken abgesichert. Das Bundesverfassungsgericht interpretierte Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen als ein Eigentumsrecht, schob also einer Sozialpolitik nach Kassenlage einen Riegel vor. Haushaltspolitische Sparzwänge sind demnach kein legitimer Grund mehr, Sozialleistungen zu kürzen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass zusammen mit den hohen Einkommensersatzniveaus der Sozialversicherungen diese verfassungsrechtlichen Garantien von Leistungsansprüchen es den Bevölkerungen in den entwickelten Industriegesellschaften leichter machte, die sozialen Risiken der Öffnung ihrer Volkswirtschaften zu akzeptieren. Der Ausbau der Exportwirtschaft und die Integration in Weltmärkte bedeuten zwar hohe Wachstumspotentiale, aber auch sehr große soziale Risiken (Rieger/Leibfried 2003).

Es sieht allerdings nicht so aus, als seien die funktionalen Beziehungen zwischen einer ausgebauten Wohlfahrtsstaatlichkeit, effizienten Arbeitsmärkten und einer offenen Volkswirtschaft wirtschaftspolitisches Allgemeingut. Ganz im Gegenteil kann wieder die Tendenz beobachtet werden, an die Stelle

der Sozialpolitik eine protektionistische Handelspolitik zu setzen – oder die Wechselkurse zu manipulieren, um die eigene Exportwirtschaft zu fördern. Allem Anschein nach wird weder aus der Geschichte der Weltwirtschaft im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelernt, dass eine Globalisierungs- und Weltmarktentwicklung umkehrbar sind, noch aus der Geschichte der zweiten Globalisierungsbewegung, von welchen wohlfahrtsstaatlichen Bedingungen ihr Erfolg abhängig ist.

Literatur

- Ashford, Douglas E. und E. W. Kelley, Hrsg. (1986): "Nationalizing Social Security in Europe and North America", Greenwich CT: JAI Press.
- Atiyah, Patrick Selim (1979): "The Rise and Fall of Freedom of Contract", Oxford: Oxford University Press.
- Borchardt, Knut (1978): „Grundriß der deutschen Wirtschaftsgeschichte“, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Born, Karl Erich (1957): „Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz. Ein Beitrag zur Geschichte der innenpolitischen Entwicklung des Deutschen Reiches 1890-1914“, Wiesbaden: Steiner.
- Cameron, Rondo (1992): „Geschichte der Weltwirtschaft. Band 2: Von der Industrialisierung bis zur Gegenwart“, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Gerloff, Wilhelm (1913): „Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart“, Jena: Gustav Fischer.
- Hayek, Friedrich August von (1962/2001): „Wirtschaft, Wissenschaft und Politik“, in: ders., Wirtschaft, Wissenschaft und Politik: Aufsätze zur Wirtschaftspolitik, Tübingen: Mohr.
- Hoffmann, Walther (1965): „Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts“, Berlin: Springer.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig (1986): „Rüstung, Reparationen und Sozialstaat. Die Modernisierung des Steuersystems im Ersten Weltkrieg und in der großen Inflation“, in: Uwe Schulz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an. Eine Kulturgeschichte der Steuer, München: Beck, 200-208.
- Johnson, Stanley C. (1913): "A History of Emigration – From the United Kingdom to North America 1763-1912", London: Routledge.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1999): „Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung“, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden: Nomos.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): „Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen“, Opladen: Leske + Budrich.
- Kindleberger, Charles P. (1975): "The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875", Journal of Economic History 35, 20-55.
- Lewis, W. Arthur (1978): "Growth and Fluctuations 1870-1913", London: George Allen & Unwin.
- Lindblom, Charles (1982): "The Market as Prison", Journal of Politics 44, 324-336.
- Maddison, Angus (1991): "Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View", Oxford und New York: Oxford University Press.
- McKinnon, Ronald I. (1993): "The Rules of the Game: International Money in Historical Perspective", Journal of Economic Literature 31, 1-44.
- Metz, Karl Heinz (1988): „Industrialisierung und Sozialpolitik. Das Problem der sozialen Sicherheit in Großbritannien 1795-1911“, Göttingen und Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht.
- OECD Economic Surveys: "China 2010", Paris: OECD, 2010.
- Offe, Claus (1972): „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- O'Rourke, Kevin, Alan M. Taylor und Jeffrey G. Williamson (1996): "Factor Price Convergence in the Late Nineteenth Century", International Economic Review 37, 499-530.
- Pollard, Sidney (1989): "Britain's Prime and Britain's Decline: The British Economy, 1870-1914", London: Edward Arnold.
- Rieger, Elmar (1992): „Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates“, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rieger, Elmar und Stephan Leibfried (2003): "Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy", Cambridge: Polity.
- Hans Rosenberg, Hans (1974): "Die Weltwirtschaftskrise von 1857-1859", Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Rostow, Walter W. (1960): "The Stages of Economic Growth. An Non-Communist Manifesto", Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostow, Walter W. (1978): "The World Economy. History and Prospect", London: Macmillan.
- Rothfels, Hans (1927): „Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik (1871-1905)“, Berlin: Mittler & Sohn.
- Schäfers, Bernhard (1967): „Ein Rundschreiben Max Webers zur Sozialpolitik“, in: Soziale Welt 18, 261-71.
- Schumpeter, Joseph A. (1927/1952): „Die goldene Bremse an der Kreditmaschine. Die Goldwährung und der Bankkredit“, in: ders., Aufsätze zur ökonomischen Theorie, Tübingen: Mohr, 158-184).
- Simmel, Georg (1908/1992): „Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung“, Frankfurt a. M.: Suhrkamp (GSG 11).
- Steinmetz, George (1993): "Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany", Princeton NJ: Princeton University Press.
- Stolleis, Michael (1976): "Quellen zur Geschichte des Sozialrechts", Göttingen: Musterschmidt.
- Tennstedt, Florian (1983): „Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914“, Köln: Bund-Verlag.
- United States Bureau of the Census (1976): "The Statistical History of the United States. From Colonial Times to the Present", New York: Basic Books.
- Waltershausen, A. Sartorius Freiherr von (1907): „Das volkswirtschaftliche System der Kapitalanlage im Auslande“, Berlin: Georg Reimer.
- Weber, Max (1895/1993): „Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik. Akademische Antrittsrede“, in: id., Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik. Schriften und Reden 1892-1899, Tübingen: Mohr (MWG I/4: 2), 543-574.

- Weber, Max (1958): „Wirtschaftsgeschichte. Abriß der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte“, Berlin: Duncker & Humblot.
- Weber, Max (1972): „Wirtschaft und Gesellschaft“, Tübingen: Mohr.
- Wiebe, Robert H. (1967): “The Search for Order 1877-1920”, New York: Hill and Wang.
- Williamson, Geoffrey G. (1996): “Globalization, Convergence, and History”, in: Journal of Economic History 56, 277-306.
- Witt, Peter Christian (1986): „,Patriotisch Gabe‘ und ,Brotwucher‘. Finanzverfassung und politisches System im Deutschen Kaiserreich 1871-1914“, in: Uwe Schulz “Mit dem Zehnten fing es an“, (Hrsg.). Eine Kulturgeschichte der Steuer, München: Beck, 189-199.

■ 全球化和福利国家——历史的经验教训？

埃尔玛·里格尔教授 Prof. Dr. Elmar Rieger

在2009年底出版的《2010年中国经济调查》中，经济合作组织特别批评了中国的社会政策，认为其社会保障体系非常之碎片化，保障水平过低，且福利待遇在世界经济危机中遭到削减。户口体制受到严厉的批评，被认为阻碍了劳动力在全国范围内的有效配置。农村和城市居民享受的经济权利和福利待遇不平等。随着工作移民的急剧增加，在新城市化浪潮的中心区域，权利不相等的人群并肩生活在一起，这种局面蕴含爆发社会冲突的高度风险。经合组织在报告中指出：

“到2005年，39%的城市人口未被登记为当地城市居民，因此享受较少的社会权利——尤其是在养老和医疗领域。这些人几乎没有机会成为公务员或国有企业的员工。实现社会权利的进一步平等将是保障人员源源不断流往城市地区、以及保障——尤其是城市地区——长期社会和谐的关键(OECD 2010: 40)。”

经合组织的批评基于以下两个原因值得关注。首先，经合组织传统上对福利国家持批评态度——该组织呼吁强化市场力量，认为如此可以达到提高居民福利的目的，并把社会保障体系视为负向效率激励的根源。经合组织一方面承认中国社会政策的进步，另一方面则建议全面地、大幅度地、尤其是要快速地扩大社会保障体系。其次，至少在本报告中经合组织似乎认可了在全球化背景下一个社会的社会凝聚力对于经济的稳定发展具有关键性意义，即承认国内团结程度和全球市场一体化之间的相互作用。至于此种相互作用呈现何种形态以及如何运行，报告中并未谈及。十九世纪下半叶全球化的历史不仅可以证明经合组织观点的合理性，而且指出了社会政策和对外经济发展之间系统性的——即非偶然性的——互动关系。

在本文中，我将回顾全球化的历史，主要以德意志帝国为例探讨全球化与福利国家产生之间的联系及其发展过程中出现的问题之间的联系。我主要想阐述的观点是，目前我们所面临的“全球化和福利国家”问题可以从历史经验中得到启示。在进行历史比较时，我将重点关注一个国民经济体社会政策的发展和其融入全球市场的进程之间的相互作用关系。这种关系毫无疑问只是福利国家产生和扩大的因素之一，但我的观点是，社会学界和政治界对这一关联认识不足是两次世界大战之间第一次全球化失败的原因之一。全球化是否会再度终结，不仅仅是学术界关心的问题。

历史视野中的全球化

第一次世界大战爆发前的四十年中,世界经济一体化运动风起云涌。在当时最发达的国民经济体高速工业化的这段时期内,工业产值快速增长,但是跨境贸易的增速更快。蒸汽船和新的通讯手段——电报一起降低了成本,扩大了交换经济的范围。从1870到1908年(当时的最低水平)间,跨大西洋粮食运输的成本下降了73%,在此同时,利物浦和芝加哥两地的粮食价差从60%下降到15%(Lewis 1978: 29-31; Williams 1996: 286; O'Rourke/ Taylor/ Williamson 1996)。新的运输、通讯技术似乎验证了亚当·斯密和大卫·李嘉图关于贸易和国际分工的理论。国际贸易不仅成为首要的增长引擎,而且导致要素价格不断接近。这种要素价格的接近也体现在工资方面(Maddison 1991)。新的跨大西洋通讯系统快捷高效,不仅反映在劳动力要素流动的范围上,而且也体现在其波动上。例如移入美国的人口和移出国需求的变化及失业率密切相关。

除了运输、通讯业的革命性进步,国家制定的贸易政策是世界经济一体化的另外一个主要因素。两个决定在此具有开创性的意义。第一个是英国于1846年取消了粮食关税并随后逐步取消了所有针对非在英国境内所生产商品的进口关税。第二个是1860年英国和法国签订的科布登—薛瓦利尔条约。基于其最惠国条款该条约辐射到整个欧洲,法国的贸易条约政策使其直至1871年,都保持着坚实的制度化基础(Kindleberger 1975; Cameron 1992: 85-92)。该自由贸易管理规则的意义体现如下:在1860至1870年的十年中,世界贸易年增长率为5.5%,几乎是全球经济产值增速(2.9%)的两倍。在随后的几十年中,全球贸易销售额的增速仅略低于全球产值的增速。1870至1900年间,贸易年增长率为3.24%,全球产值增速为3.7%。1900至1913年,世界贸易(3.75%)和全球经济产值(4.2%)的增速均持续提高(Rostow 1978: Table II-7)。在最发达的国家,进、出口的增长高于本国经济,因此促使这些国家进一步交织融合。

表1: 出口(额)和国民生产总值的年均增速(按不变价格计算)

	德意志帝国		英国		美国	
	出口	国民生产总值	出口	国民生产总值	出口	国民生产总值
1870 - 1880	2.4	1.8	2.9	1.9	10.4	4.8
1880 - 1890	2.9	2.9	1.3	2.2	1.4	4.1
1890 - 1900	4.1	3.4	0.6	2.1	6.1	3.8
1900 - 1913	6.4	3.0	4.2	1.5	2.5	3.9

来源: Pollard (1989: 5, 7)。

世界经济一体化不仅改变了经济竞争,也改变了政治竞争。除了产品花色的不断丰富,资本也更趋活跃。资本流动不受监管,也没有资本流动税。在证券投资(间接投资)和直接投资方面,几乎也不存在对外国人的歧视。市场经济竞争使企业遵纪守法,但国家之间对流动资本的争夺造就了资本前所未有的权势。当时各国政府面临的自由市场经济与今天不同,其对手——国有部门还十分弱小。国家作为雇主、转移支付的源头和市场需求方,其重要性远远不及新崛起的大型企业。1901年的美国钢铁公司是全球首个资产超过10亿美元大关的企业,占当年美国国民收入的5%(Wiebe 1967: 187; United States Bureau of the Census 1976: 224)。

金本位制构成了新世界经济的政治基础的一部分,极大地保证了汇率体系的稳定(McKinnon 1993)。充当“信贷机器的金制动器”(Schumpeter)减少了政治因素诱发货币波动的风险,并且作为独立的自动校正机制影响国家财政政策。用熊彼特的话说,“即使黄金价格只存在波动的危险,其实际影响就相当于金本位制失效情况的影响”(Schumpeter 1927/1952: 180)。因此,当时的资本流动与今天相比更活跃,金融产业的一体化也更深入。1870至1873年间,英国对外净投资和相应的海外收入平均分别占到国民生产总值的6.2%(1909-1913年:7.6%)和3.9%(1910-1913年:8.4%),与国内投资处于同一水平(Rostow 1978: Table III-30)。德意志帝国在1890年至1899年期间年均海外投资占全国净投资的11.3%(根据1965年Hoffmann个人的计算: 262, 147)。1913年德国海外资本投资约为200亿马克。同年的国民生产净值为540亿马克(Hoffmann 1965: 262, 826)。

随着世界经济融合的迅速加快,各国的价格也出现同步变化。在工业化前的、封闭的国家内,价格的突然变动源于旱、涝等本土原因,其影响也限于本土。随着工业化和国际贸易的出现,商业条件和供求关系的变化成为价格变动的主要参数。因此,当时世界经济之高度一体化也反映在各国的景气周期上。较长的萧条期、增长期以及较短的繁荣期、衰退期不仅能同步出现,而且对本国国民经济产生影响。虽然存在战争这一特殊情况——美国南北战争、普鲁士与丹麦、奥地利和法国的战争,1857—1859年的经济萧条以及1873—1896年的首次“大萧条”均是真正的世界经济事件(Cameron 1992: 92f.; Rosenberg 1974)。从19世纪中期开始,最发达的四个工业国——英国、法国、德意志帝国和美国的景气周期转折点仅相差数月(Rostow 1978: 323; Table IV-4)。

市场经济不仅是自由的,而且作为社会体制所向无敌。随着北美、南美农业区域的开发和粮食运输价格的急剧下降,西欧农业领域很多自给自足式的家庭也消失了。在最发达的国家,对大部分居民的供给主要通过市场完成。居民要获得消费机会,就得依赖于市场提供的就业机会和工资。在第一次世界大战爆发前的数十年中,大范围的批发、零售贸易以及广告业新手段的采用标志着向现代消费社会的过渡取得突破。用马克思·韦伯

的话说,消费社会意味着通过资本主义企业在营利经济中满足日常需求(Weber 1958: 238f.; 1972: 59, Atiyah 1979: 572-581)。通过交换经济和营利经济满足大众需求基本上是一个全新的社会事实(Rostow 1960: 9-10; 59-76; 82-87)。在这种市场经济中,独立的、只以营利原则的企业是民众生存机会的唯一源泉。私营经济的决策行为几乎全权决定了公民的生活处境以及国民经济的状况。正是市场非人格化的自动机制决定了经济关系和人类的行为(Borchardt 1978: 57; Weber 1972: 382-385)。同样地,一个明确的激励机制也放到了企业主面前:不断优化效率和实现赢利的最大化,否则将被淘汰。不过,在世界市场一体化的条件下,无论是资本用途的选择还是区位决策均须经过理性估算,在这一点上地理因素不再发挥系统性作用。这种情况使企业和流动资本处于一种本身能够生成巨大权力的境地。这种权力的基础是“凭借利益格局进行统治”。基于其在福利生产上的垄断地位,企业无需直接向政府施加影响,即可追求、实现其利益,只要政府在形式上“自由地”行动,追求其自身的——即由情势所强加的、理性的利益(Weber 1972: 542)。企业和资本所有者在世界经济中行动的回旋余地转化为政治权力,但这种政治权力呈现非政治性的和自动性的形态,其基础是成百上千行动主体的个性化决策。因此美国社会学家查尔斯·林德布洛姆将市场经济描述为“政治家的监狱”:政治家们仅仅宣布有损私营经济收益的措施,就会受到迅速而严厉的惩罚(Lindblom 1982)。

德意志帝国社会保障制度的初期

通过长期在对外经济(资本、货物和服务的进出口)领域内取得比国内生产更高的增长率,国民经济体融入世界经济。这一融入过程加大了劳动市场和教育事业的适应压力。实际上,这意味着人们可以获得为掌握越来越高级的生产技术所必需的知识,并在就业出现、增长的地方获得工作。在全球化进程中,要在区位、国家间的竞争中成功地站稳脚跟,一个必要条件是民众的地域流动性和社会流动性。因此在十九世纪下半叶,欧洲国家面临的核心问题是在民众流动的背景下实现劳动市场的自由化和教育体制的现代化。社会政策对于这两项任务都具有决定性意义,因而成为全面福利国家形成的开端。

保障德意志帝国经济迅猛增长的一个不可低估的因素是自由迁徙的实现。普鲁士自1842年开始逐步采用该规定,后来在整个帝国范围内推广。不过,全国性劳动市场形成的关键并不在于实现——作为公民权利一部分的——自由迁徙权本身,而是伴随着自由迁徙的贫困人口救济制度改革(Simmel 1908/1992: 512-555)。贫困人口救济先在普鲁士,随后在帝国范围内和出生地权相分离,居住地保障原则也从普鲁士推广到整个帝国。随着自由迁徙的实现,人们不仅获得了社会救济权,而且也有权进入居住地的教育机构。因此,对雇员来说,自由迁徙权使得整个家庭得以流动——这

使得做出关于迁移的决定比过去容易得多。市、县籍隶属于国籍,同时国籍由于和获得社会救济的权利相关联而获得一种新的社会质量。社会救济权不再如数百年来一般和出生以及原籍的市、县隶属关系相关,而是与在某个地方落户和开展经济行为相关。市、县不再像过去那样,将落入贫困境地的劳动者遣返原籍。市、县不仅要给他们提供保障,而且要负责让失业者尽快重新就业。对于新兴的、快速成长的工业城市来说,救济制度成本高昂——最多达到地方开支的一半,这迫使地方寻找社会救助的新形式、扩大职业介绍的规模和改革教育机构,使得后者比过去更能适应经济快速增长的需要(Steinmetz 1993)。

与英国相比较,可以看到自由迁徙的重要意义和其在社会政策上对劳动市场和交换经济高效运作的帮助(Rieger 1992)。英国直到1947年仍遵循出生地原则。在危机和困难时期,失业的、贫困的劳动者被警察遣返原籍,因为只有在那里他们才有权获得社会救济。坚持出生地原则的后果之一是,全国劳动市场割裂开来,效率低下。所以,尽管英国处在工业化进程中,移居外国的人口比例居高不下,相反,德意志帝国移居外国的人口比例随着全国性劳动市场的扩大大幅度下降。

表2: 移入/移出造成的年均人口损失/增长

	英国	德意志帝国
十九世纪六十年代	-114,000	无数据
十九世纪七十年代	-92,000	-78,000
十九世纪八十年代	-156,000	-131,000
十九世纪九十年代	-58,000	-35,000
二十世纪前5年	约-100,000	+10,000

来源: Johnson (1913: 330).

在发明和快速推广社会政策新形式——社会保险——方面,德意志帝国在国际上也处于领先地位。全国性社会保险和地方的救济制度一起为迄今为止不为人知的、工业社会和劳动社会的风险提供了答案(Tennstedt 1983)。国家对经济和社会的干预被统称为社会政策,服务于需求,直接地——即不经由市场这个媒介——向具体人员或人群提供生存机会(购买力、产品、服务、工作)。为了向居民提供一定的产品、服务和收入机会,国家对调节供求关系的市场机制进行矫正性操纵、限制,甚至完全取消其作用。简单地说,借助社会政策,国家为公民的生活境遇和生存机会的分

配创造出市场单独所无法达到的结果(Kaufmann 1999, 2002)。因此,社会政策的出发点正是市场经济的缺陷。社会政策实际上是补偿缺陷的一种手段。

在市场经济条件下,参与者通过满足其他参与者的需求,从后者那里得到资金满足自己的需求,从而获得购买力。不过,这一相互依存的秩序不能保证工作能力及工作意愿带来相应的购买力保障。即使对于有劳动能力者来说,命运和意外事件也会对其实际经济结果的形成发挥重大影响。市场抽象的、非人格化的效率公正原则也不会考虑人的需要,即生存必需品和其社会和家庭方面的需求。此外,个人可能在并不存在过错的情况下失业,或者无法再赚取生活必需品。而且,那些同婴儿和老人一样根本不具有符合市场需要的能力的人,或如残疾人那样不具有足够能力的人,也应当得到保障(Weber 1972: 49)。理解市场经济条件下社会政策的关键是要了解市场经济特有的公平类型:交换公平。根据这种类型的公平,人们按照其为他人提供的服务获得酬劳和奖赏。这种公平体现在他人为这种服务愿意支付的价格上。引用奥古斯特·冯·哈耶克的话来说,这一价值“和道义贡献没有必然联系。一个人是花费很大力气、做出巨大牺牲才完成一项劳动成果还是轻而易举地、甚至是愉悦地完成这项工作,该价值都没有变化。同样,无论此人是因为智慧的前瞻还是完全偶然地选择了正确的时机提供该项工作成果,价值也不变。交换公平根本不考虑个人及主观情况、需求或良好的意愿,唯一考虑的是一个人工作成果的使用者对该项工作成果的定价”。哈耶克自己也承认,仅仅根据劳动成果的价值支付报酬,这种做法的结果在其他持替代性分配正义观点的人看来是“极为不公正的”。这种结果很难符合被我们视为一项劳动的主观贡献的东西。因此——哈耶克接着说道——“如果可以选择让命运或亲爱的上帝根据交换公平还是分配公平为人类支付报酬,大多数人肯定会选择后者”(Hayek 1962/2001: 77)。

但是,社会政策并不意味着市场经济的终结;前者也不希望取消后者,而是纠正其结果。社会主义和社会保障制度改革——即市场社会条件下的社会政策之改革——的区别在于,后者允许价格的自由形成以及供求机制在向居民供应产品和服务方面继续扮演核心角色,也允许效率竞争在社会地位分配中继续扮演核心角色(Weber 1972: 59)。这在一定范围内也适用于劳动市场。因此,市场经济和社会政策并不互相排斥,相反两者相辅相成。夸张地说,随着市场和私营企业在满足需求上重要性的提高,社会政策的重要性也在上升。如果市场和企业融入世界经济的话,就更是如此了,因为个人要在市场上获得成功所面临的不确定性和风险大大加剧了。正是在这种格局下社会政策功能的必要性得以体现,这在很大程度上是因为市场经济通过社会政策的矫正和补偿机制可以从民众那里获得必要的认可(Offe 1972)。

为了对应当时的全球化,德意志帝国新社会政策的关键之处在于其全国性。根据该原则,社会保险形成全国统筹,和救济制度的当地原则一起在全国性劳动市场形成过程中起到决定性作用。在国际上,尤其是和英国相比,社会保险实现了高效的劳动力配置(Ashford/Kelley 1886; Metz 1988)。1883年由雇员和雇主共同筹资的强制医疗保险开始推广,1911年保险范围扩大到农业工人。1884年开始实施由雇主筹资的工伤保险,1886年农业生产中的全职雇员已经被纳入保险范畴。1889年开始实施工人养老保险,1899年起农业工人被纳入该保险范畴,1911年又补充了单独的职员养老保险和抚恤养老保险。

在德意志帝国和在欧洲其他国家一样,人们对于社会政策的经济、社会意义并不明了。俾斯麦自己认为,“随着社会保障立法的出现,[我们]进入了未知领域”,“正确的路径无法轻而易举地”找到(转引自Born 1957: 57)。对于这次全球化的命运来说,至关重要的是社会保险政策和贸易政策的挂钩,从中长期来看,社会保障功能不是通过扩大社会保障系统、而是由贸易保护政策来实现。

社会政策和贸易保护主义:功能等值

贸易政策从一开始就在俾斯麦的社会保险政策中占有一席之地。如果没有从1878年开始的向工、农业保护性关税的过渡,社会保险在政治上无法得到推行。当时这一关联的是刻意形成的(Schäfers 1967)。挂钩的原因是区位竞争的自动机制。1850年一封致普鲁士曼托菲尔和海德两位部长的手写信中,就已经在讨论鲁日地区一位工厂主的建议——“为保护工厂工人出台适用全欧的法律”,早在1838年就有人提出了该建议。信中写道:

“我完全认可以下论据的正确性:单个政府在面对威胁本国的竞争时独自制定的保护工厂工人的规定达不到应有的、必要的标准,唯有在整个欧洲,即在文明世界一致颁布规定才能达到预期目的。”(Rothfels 1927: 81, Anlage 1)。

普鲁士政府确实就此事联系过英国政府,因为前者认为,英国作为经济领袖、同时也作为劳工保护立法方面的社会政策领袖,在这件事上应当采取主动。弗里德里希·威廉斯四世之所以向英国求助,是因为他估计英国可能特别关注通过劳工保护的国际化来放慢源于欧洲大陆的竞争。但是英国政府没有采纳这一建议(Rothfels 1927: 67)。

对于俾斯麦而言,保护性关税拥有双重功能。首先,该关税是帝国的收入来源之一,能使德国摆脱对各个诸侯国财政汇款和建立在此基础上的联邦参议院强势地位的依赖,此外还能给国家提供资金,“用革新的手段来满足社会主义的需要”。此外,积极的保护关税政策可为经济提供更强有力的保障:“无论在田野中还是城市里,工业还是农业,本国国内的劳

动和生产都应当得到……保护”(俾斯麦于1879年5月8日在帝国议会的演讲,转引自Gerloff 1913: 158)。在俾斯麦看来,保护关税政策是独裁统治的一个手段,可以同时约束东易北河地区的普鲁士统治阶层和新兴产业发展的主力军。保护关税能够补偿新社会政策的成本,这一可能对后者来说至关重要。

在进一步发展社会保险制度的众多方案中,国际竞争格局常常会被作为一个重要因素,来防止福利国家的发展到无法控制的地步。1888年德皇在第二次诏书中指出,社会政策的进一步发展取决于帝国的竞争对手是否达到同等的社会政策水平。

“我决心在我所关怀的范围内,通过必要的措施改善德国工人的地位,保持德国工业在国际市场上的竞争力,从而保障德国工业和工人的生存。海外销售下降导致本土企业数量的削减不仅会使企业主、也会使他们的工人丧失生计。在改善我国工人状况方面国际竞争造成的困难只有通过参与占领国际市场的众国间达成谅解才能——如果不能被克服的话——得到减轻。”(威廉二世1890年2月4日诏书,转引自Stolleis 1976)。

有关社会政策倾销——用马克斯·韦伯的话说即为“苦力竞争”——的设想当时十分普遍,被认为是民族国家特立独行的明确边界。社会政策的进步对(企业)经济来说十分昂贵,不利于区位竞争,因此需要贸易政策矫正。如果缺少“国际上的文化一致”(马克斯·韦伯),自由贸易的经济政策方案不现实且必将失败(Weber 1895/1993)。

1890年在德国的领导下,新一轮社会政策的国际协调开始了(Rothfels 1927)。这一次英国心甘情愿地加入进来。不过对于德国内政和社会政策来说,此次会议更多的是俾斯麦主导的计谋,也就是放慢扩大本国社会保险机构,阻止威廉二世追求“福利君主制”。会议并没有带来直接结果。不过恰恰是因为工业强国的经济关系越来越密切,社会政策得以保持其在国际政治议程中的地位,并随着1901年国际劳工局的设立得以制度化。一次世界大战后,国际劳工组织在此基础上诞生,为国际联盟的一部分。

卡普里维担任首相期间,对国内经济和对外经济的政策路线试图进行自由主义的矫正,在其任期结束后,社会政策没有扩大,相反,关税保护体系不断得到扩展。此时,“残酷的‘对等’原则”已经成为“令人悲哀的娴熟技巧”(特莱希克)。每个关税保护措施都“必然导致新措施的诞生”,这一规则得到验证(Gerloff (1913: 167, 199)。进口竞争的加剧和企业所承受的社会政策负担的日渐显现,是最有力的证据。“私有经济的困境”趋使德国企业迁往海外。工人的要求将会令企业无法承受。1905年6月7日的《总汇报》刊登了巴伐利亚金属工业家联合会的宣言:“如果劳动工资的提高和劳动时间的缩短使得生产处于更加不利的境地,那么巴伐利亚金属行业的生存基础将不复存在,行业不得不考虑转移生产

地”(Waltershausen 1907: 185)。德国的多数企业家之所以反对工会、社会民主主义及其与帝国普鲁士领导阶层越来越密切的关系,一定程度上是出于对外经济方面的原因。直接税种最终被采用——1906年的帝国遗产税,1909年的一项针对分红和债券利息的特别所得税和1913年的帝国财产税,不是能减轻广大消费者负担的替代性政策选择,而是用于筹集军费的额外财政手段,所以作为“爱国捐款”得以推行(Holtfrerich 1986; Witt 1986)。

前景展望

在国际比较中,德意志帝国的保护关税政策还算较为温和。而美国为了保持其国民的高工资和提供就业保障越来越重视高关税政策。用贸易保护政策来应对世界市场一体化的社会后果,这一趋势早在第一次大战前就不断加剧,最终导致了世界经济危机后第一次全球化的终结。取代开放的国民经济体的是“民族社会主义”——向计划经济的一种较为剧烈的过渡。直到第二次世界大战结束后的二十年中,西方国家才体会到,扩大其福利制度也可以为贸易政策自由化提供机遇,即免除对外经济政策为本国提供社会保障的负担。关贸总协定可以成为相应的新兴自由贸易规制的制度性基础,就像新兴福利国家可以确保为其公民提供社会保障,且这一保障不局限于基本生活,而是扩大到业已达到的生活水平。新社会政策的目标是全面的收入保障。保障之所以能够快速实现,是因为在社会福利筹资问题上采用了现收现付制。此外社会福利体系还受到保护以对应政治风险。根据联邦宪法法院的解释,社会保险待遇被视为财产权,即禁止根据财政状况调整社会保障政策。因此,削减财政支出的压力不再构成削减保障水平的合法理由。毫无疑问,该宪法保障和社会保险的高水平福利待遇一起,使得发达工业社会的民众较为容易地接受本国经济开放带来的社会风险。出口产业的扩大和融入全球市场虽然意味着高增长潜力,但也意味着巨大的社会风险(Rieger/Leibfried 2003)。

但是,发达的社会保障制度、高效的劳动市场和开放的国民经济之间的相互作用关系似乎还不是经济政策领域的共识。相反我们再次可以观察到的趋势是,为了促进本国出口产业,人们用贸易保护政策替代社会政策或是操纵汇率。显然,人们既没有从19世纪、20世纪上半叶的世界经济史中吸取教训,认识到全球化和世界市场发展的趋势可以被逆转,也没有从第二次全球化运动的历史中总结经验,看到后者的成功依赖于何种社会保障制度方面的条件。

参考文献

参考文献参见22页

Eine wertegeleitete Neuorientierung bei der Reform des sozialen Sicherungssystems und Visionen für die Zukunft

Prof. Dr. Li Lei

Die soziale Sicherung stellt schon seit geraumer Zeit das dringendste Anliegen für die chinesische Bevölkerung dar. Innerhalb des wirtschaftlichen Reformprozesses hat sich die Neugestaltung des sozialen Sicherungssystems zu einem Schwerpunkt entwickelt. Dieses schafft einen Ausgleich zwischen den Interessen des Staates, der Unternehmen und der Bürger und hat somit direkten Einfluss auf die Belange von Millionen von Menschen, die Harmonie der Gesellschaft und die politische Stabilität. Die Reform der sozialen Sicherung ist daher eine wichtige Form der institutionellen Absicherung, um den geordneten Fortgang des Transformationsprozesses zu sichern und ein anhaltendes Wirtschaftswachstum sowie eine harmonische und stabile Gesellschaft zu gewährleisten. In den vergangenen Jahren hat die Regierung die soziale Sicherung zum wichtigsten Instrument der Verbesserung der Lebensumstände erklärt und deren Reform einen immer höheren Stellenwert beigemessen. Dabei wurde unmissverständlich das Ziel formuliert, dass jedem Bürger eine angemessene Grundabsicherung ermöglicht und ein dementsprechendes Sicherungsnetz geschaffen werden soll, welches der Bevölkerung Schutz vor Lebensrisiken bietet. Wie Premierminister Wen Jiabao im Rahmen der Sitzungen des Nationalen Volkskongresses und der Politischen Konsultativkonferenz im März 2010 betonte, sei dies grundlegend „für ein zufriedenes und würdevolles Leben der Bürger sowie für eine gerechte und harmonische Gesellschaft.“

I. Von sozialer Kontrolle zu sozialer Gerechtigkeit: Eine Neuausrichtung der Reform des sozialen Sicherungssystems

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat der Aufbau des sozialen Sicherungssystems an Dynamik gewonnen. Dabei kam es jedoch in jüngster Zeit zu einer Verschiebung der zugrundeliegenden Zielsetzung weg von der sozialen Kontrolle hin zur sozialen Gerechtigkeit.

1. Unterschiedliche Wertvorstellungen als Grundlage der sozialen Sicherung

Die Entstehung sozialer Sicherungsstrukturen ist primär als Reaktion auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft im Gefolge der Industrialisierung zu verstehen, um Problemen der mangelnden Absicherung im Alter,

bei Verlust des Arbeitsplatzes, bei Krankheiten oder Arbeitsunfällen und Mutterschaft zu begegnen. Sozialpolitische Maßnahmen stellten eine Abhilfe für soziale Probleme und Erfordernisse dar. Ausgangspunkt der Regierung zum Aufbau eines sozialen Sicherungssystems waren ursprünglich die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Wahrung der gesellschaftlichen Stabilität, Ziel war also letztendlich die Erlangung gesellschaftlicher Kontrolle. Spezifische Maßnahmen beinhalteten damals die Ausbildung einer Vielzahl vitaler und gut qualifizierter Arbeitskräfte mit hohem arbeitsethischem Anspruch. Diese wurden dann in gewissem Umfang abgesichert, um zu gewährleisten, dass die grundlegenden Konsumbedürfnisse der Arbeitnehmer und deren Familien auch in Notlagen erfüllt werden konnten. Damit sollte verhindert werden, dass Beschäftigte, wenn diese aufgrund von Arbeitsunfällen, bei Krankheiten, im Alter oder bei Verlust des Arbeitsplatzes ihre Arbeitsfähigkeit verlieren und der Marktselektion unterliegen, in Folge zur Gefahr für die soziale Stabilität werden. So trugen Sozialausgaben nicht nur zur wirtschaftlichen, sondern auch zur gesellschaftlichen Entwicklung bei. Durch die soziale Sicherung und die entsprechenden Maßnahmen konnte eine Art gesellschaftliche Kontrolle über die Beschäftigten und damit verbundene soziale Gruppen erreicht und dadurch die soziale Stabilität gewahrt werden. Zudem konnte die Produktivität gesteigert und eine nachhaltige und stabile industrialisierte Großproduktion sichergestellt werden.

Angefangen mit dem „Beveridge Report“ setzten sich im Bereich der sozialen Sicherung neue Wertvorstellungen durch. Die soziale Gerechtigkeit rückte in den Mittelpunkt, erst in der Konzeption, dann in der Praxis. Aus den Bürgerrechten, die im Zentrum des „Beveridge Report“ standen, wurden der allgemeine Anspruch auf Wohlfahrt sowie eine umfassende soziale Absicherung als Grundsatz abgeleitet. Der Staat wurde als verantwortlicher Akteur mit der Aufgabe betraut, allen Bürgern eine Absicherung zu bieten und Vollbeschäftigung, Einkommensausgleich sowie die Beseitigung von Armut anzustreben (Zheng 2000). Im Wohlfahrtsstaat, wie er gemäß des „Beveridge Report“ geschaffen werden sollte, ist der Zweck des sozialen Sicherungssystems nicht mehr die Erlangung von Kontrolle über die Gesellschaft und die Korrektur sozialer Schiefen, das Ziel ist vielmehr die Gleichbehandlung aller Bürger im System der sozialen Absicherung.

Die unterschiedlichen zugrunde liegenden Wertvorstellungen finden ihren Niederschlag in abweichenden sozialpolitischen Maßnahmen. Bei der Sichtweise auf die soziale Sicherung als Kontrollmittel wird der Verdienst als Maßstab herangezogen und der Anspruch auf Wohlfahrt in Relation gestellt zu der Arbeitsleistung des Einzelnen, wodurch ein zusätzlicher Leistungsanreiz geschaffen wird. Wird die soziale Sicherung jedoch als Instrument zur Realisierung der sozialen Gerechtigkeit gesehen, dann wird das Bedarfsprinzip zur Grundlage sozialpolitischer Maßnahmen. Ziel ist dann die Umsetzung sozialer Bürgerrechte und die Verringerung der Abhängigkeit der Bürger von den Marktkräften, was der Kommerzialisierung der sozialen Sicherung entgegenwirkt (Peng 2009).

2. Soziale Sicherung in den 1980er Jahren: Soziale Kontrolle als Leitlinie der Reform

Seit den 1980er Jahren ist die Wirtschaftsreform in das Zentrum der umfassenden Reformbestrebungen Chinas gerückt, wobei die sozialistische Marktwirtschaft als Modell angestrebt wird. Mit dem Ende der Ära der Planwirtschaft und der ländlichen Kollektivwirtschaft erodierte das soziale Sicherungssystem aufgrund der schwindenden Basis. So rückte die soziale Sicherung in den Fokus der Reformen, vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Entlastung der Staatsunternehmen. Zu diesem Zeitpunkt stand die Umgestaltung des sozialen Sicherungssystems primär im Dienst der Wirtschaftsreform, die sich wiederum auf die staatseigenen Unternehmen konzentrierte. Die der Reform des sozialen Sicherungssystems zugrunde liegende Zielsetzung war die Abkoppelung sozialer Aufgaben der Staatsbetriebe, verbunden mit der teilweisen Entledigung sozialer Verpflichtungen und damit eine Transformation weg von einer Absicherung durch das Unternehmen hin zur einer von der Allgemeinheit getragenen Form der Absicherung. Damit versuchte man akuten gesellschaftlichen Problemen entgegenzuwirken, die mit der Wirtschaftsreform einhergegangen waren, zur Wahrung der sozialen Stabilität.

In den „Beschlüssen zur Etablierung der sozialistischen Marktwirtschaft“, verabschiedet auf dem dritten Plenum des 14. Parteitags 1993, wurde die soziale Sicherung eingestuft als eine von fünf Kernkomponenten der modernen sozialistischen Wirtschaftsordnung, da „der Aufbau eines vielschichtigen sozialen Sicherungssystems für die weitere Reform der Staatsbetriebe und Institutionen, zur Wahrung der sozialen Stabilität und für die geregelte und kontinuierliche Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft von größter Relevanz ist“. Hier zeigt sich, dass die Maßnahmen zur sozialen Absicherung im Rahmen der Wirtschaftsreformen nur als Hilfskonstrukt gesehen und ihnen kein Eigenwert beigemessen wurde. Ihr starker Kontrollcharakter blieb erhalten.

Im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung erklärte man eine breitgefächerte Neuaufteilung der Verpflichtungen und die Vergesellschaftung – also Rücküberführung in die öffentliche Verwaltung – zum Ziel der 1986 initiierten Restrukturierung des sozialen Sicherungssystems. Die neue Reformrichtung wurde bestimmt durch die Reetablierung des Leistungsprinzips und der individuellen Verantwortung. Im Bereich der Rentenvorsorge und der Krankenversicherung führte der Staat gesellschaftliches Pooling mit individuellen Konten ein, gleichzeitig wurde die Sozialversicherung wieder der öffentlichen Verwaltung unterstellt. Die Sozialversicherungsbeiträge werden nun von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam getragen und der Staat ist verantwortlich für die einheitliche Verwaltung und Deckung der laufenden Kosten. Mit der Sozialhilfe schuf die Regierung darüber hinaus ein System zur Sicherung des Existenzminimums.

Im Rahmen dieser Reformen konnten zwar große Erfolge errungen werden, dennoch blieben einige Probleme ungelöst. Einerseits wurden enorme Fortschritte gemacht: Abgestimmt auf die realen nationalen Bedingungen

wurde ein vielschichtiges und breit angelegtes System der sozialen Sicherung geschaffen und so auch das Risiko der Überalterung gestreut. Die Ausrichtung auf Leistung und Eigenverantwortung prägte eine neue Form der sozialen Absicherung mit geteilter Verantwortung, in der Staat, Gesellschaft und die einzelnen Bürger gemeinsam das Risiko tragen. Die soziale Sicherung hat insgesamt maßgeblich zur geordneten Umstrukturierung der Staatsbetriebe beigetragen. Die Reform des sozialen Sicherungssystems und deren gradueller Ausbau brachten so nicht nur einer immer größer werdenden Zahl städtischer und ländlicher Bewohner Vorteile, sie lösten auch zahlreiche mit dem Reformprozess einhergehende gesellschaftliche Risiken, wodurch ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum sowie die soziale Stabilität erhalten werden konnten. So diente die soziale Sicherung als Garant der wirtschaftlichen Reform und des gesellschaftlichen Wandels und wurde zu einem essentiellen Instrument des Zusammenhalts, durch welches in den vergangenen 30 Jahren der Reform und Öffnung und besonders in den letzten 10 Jahren außerordentliche Resultate erzielt werden konnten (Zheng 2000).

Andererseits lief die übermäßige Betonung der Leistungsfähigkeit und der Eigenverantwortung dem Gerechtigkeitsgedanken der sozialen Sicherung zuwider. Die zu geringen Finanzmittel und strukturelle Defizite des sozialen Sicherungssystems führten dazu, dass ohnehin benachteiligte gesellschaftliche Gruppen nicht die notwendige Absicherung erhielten. Das Sicherungssystem wurde immer nur der Wirtschaftsentwicklung angepasst, Reformmaßnahmen wurden isoliert verfolgt und der Aufbau einer rechtlichen Grundlage blieb außen vor. Diese Probleme haben der koordinierten Entwicklung der Bestandteile des sozialen Sicherungssystems und damit der Autorität der Institutionen geschadet, was hohe soziale Kosten verursachte. Die Fragmentierung des Systems¹ sowie die Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und den verschiedenen Landesteilen erschwerten eine Vernetzung, mit beträchtlichen Folgeschäden.

In den vergangenen 20 Jahren der Reform und Öffnung haben Chinas wirtschaftliche Erfolge weltweit Anerkennung gefunden. Chinas Stellung als Wirtschaftsmacht ist bereits gefestigt. Doch besonders in diesem Zusammenhang trat die immense Diskrepanz zwischen der dynamischen Wirtschaftsentwicklung und der zurückgebliebenen gesellschaftlichen Entwicklung nur allzu deutlich zutage. Es bedurfte daher dringend eines neuen Konzeptes zur Weiterentwicklung und Förderung der sozialen Sicherung.

3. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine wertegerichtete Neuorientierung auf soziale Gerechtigkeit und Beschleunigung der Sozialreformen

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts verfolgt die chinesische Regierung ein administratives Konzept, welches die wissenschaftliche Entwicklung und die

¹ Fragmentierung bezeichnet hier die Existenz von Subsystemen für verschiedene Bevölkerungsgruppen innerhalb des sozialen Sicherungssystems.

Vertretung der grundlegenden Interessen der überwältigenden Mehrheit des chinesischen Volkes zur Grundlage hat und die Bedürfnisse der Bevölkerung in den Vordergrund stellt. Vor diesem Hintergrund wird dem Aufbau des sozialen Sicherungssystems immer mehr Gewicht beigemessen und die Ausgaben in diesen Bereich kontinuierlich gesteigert, wodurch das gesamte Reformvorhaben an Fahrt gewonnen hat. Die Regierung verbessert durch die substantielle Erweiterung der Wohlfahrtsleistungen beständig das Niveau der Absicherung der Bürger, wobei Gleichheit, Gerechtigkeit, Teilhabe und Steigerung des Leistungsumfangs zu den zentralen Anliegen der Reformbestrebungen avancierten. Im Zuge der steigenden Staatseinnahmen erhalten wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme, hervorgerufen durch die schleppende Entwicklung der sozialen Absicherung, nun eine angemessene Reaktion seitens politischer Entscheidungsträger. Im staatlichen Handeln vollzieht sich ein Schwenk weg von der einseitigen Fokussierung auf die Wirtschaftspolitik hin zur Sozialpolitik (Wang 2007). Infolgedessen haben sich die Reformbestrebungen geändert, von instrumentellen Maßnahmen im Dienste der Umstrukturierung der Staatsbetriebe hin zu einer ausgeglichenen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Dabei war im Bereich der sozialen Sicherung eine Umorientierung hin zur sozialen Gerechtigkeit festzustellen. Diese zeigt sich beispielsweise in Schlagwörtern wie „Primärverteilung nach Leistung, Umverteilung nach Gerechtigkeit“ (16. Parteitag (2002)), schlägt sich jedoch auch in neuen politischen Konzepten nieder, wie denen der „wissenschaftlichen Entwicklung“ und der „harmonischen Gesellschaft“ (3. Plenum des 16. Parteitags (2003) und 4. Plenum des 16. Parteitags (2004)). Der Wandel wird ebenso sichtbar in der neuen Zielsetzung zum Gesellschaftsaufbau, wie sie in den Berichten zum 17. Parteitag 2005 formuliert wurde. Das dem sozialen Sicherungssystem zugrunde liegende Konzept hat sich entwickelt von einer Wertvorstellung mit Betonung auf sozialer Kontrolle hin zur sozialen Gerechtigkeit.

Diese wertegeleitete Neuorientierung zeigt sich unmittelbar im Ausbau des sozialen Sicherungssystems, erkennbar am schnellen Fortgang von Projekten im Bereich der Sozialhilfe und der sozialen Wohlfahrt, wie z.B. dem Aufbau und der Verbesserung des Systems der Grundabsicherung sowie der medizinischen Versorgung in städtischen und ländlichen Regionen und der sozialen Wohlfahrt für behinderte Menschen. Bei der Planung von Kernelementen wie der Krankenversicherung und der Rentenversicherung wurde die finanzielle Verantwortung des Staates stärker hervorgehoben und so die finanzielle Belastung der Bürger reduziert. Die Einführung all dieser Maßnahmen illustriert den grundlegenden Wandel, der sich sowohl in der Konzeption als auch in der strukturellen Planung der Reformen vollzogen hat, die nun ausgerichtet sind auf die Grundsicherung eines jeden Menschen.

II. Förderung der sozialen Gerechtigkeit: Chinas Arbeitsschwerpunkte in den laufenden Reformmaßnahmen

1. Auswahl der Reformschwerpunkte

Zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit müssen bei der Reform des bestehenden Sicherungssystems in drei Bereichen Veränderungen vorgenommen werden:

1.) Bestimmte Gruppen wurden bislang vom sozialen Sicherungssystem ausgeschlossen, wobei diesen nicht einmal eine Grundsicherung zugesprochen wurde. Das bestehende System erfüllt seine Funktion als soziales Sicherungsnetz daher nur unzureichend und die Bürger haben keinen angemessenen Anteil an den Entwicklungserfolgen des Landes. Aus diesem Grund muss der Aufbau von Sicherheitsstrukturen für Bauern, Arbeitsmigranten und Arbeitslose in städtischen und ländlichen Gebieten gleichermaßen forciert werden, um deren Absicherung zu gewährleisten. Primärziel der Reformen, welche bis 2020 realisiert werden sollen, ist daher die Einführung einer sozialen Grundabsicherung, die allen Bürgern gleichermaßen zugänglich ist.

2.) In Folge der Fragmentierung des sozialen Sicherungssystems gibt es große Unterschiede hinsichtlich der sozialen Leistungen, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugänglich sind. Im bestehenden System haben bestimmte Gruppen keine Möglichkeit, angemessene Sozialleistungen zu erhalten, da rechtliche Unterschiede bestehen aufgrund des sozialen Status und Wohnortes. So hat die Struktur des Systems selbst zur sozialen Ungerechtigkeit beigetragen. Das Niveau sozialer Absicherung in städtischen Gebieten ist höher als in ländlichen, die Absicherung von Bürgern in weiter entwickelten Regionen ist umfangreicher als in unterentwickelten, das Sicherungsniveau von Beschäftigten in stabilen Arbeitsverhältnissen ist höher als von Personen in flexiblen Arbeitsverhältnissen, auch im Fall von Beamten und Angestellten in staatlichen Institutionen ist die Absicherung besser als in Unternehmen. Dieses Missverhältnis ist Ausdruck des regressiven Charakters der sozialen Sicherung. Mit anderen Worten: Je mehr jemand der Absicherung bedarf, desto weniger wird ihm zugesprochen. Betrachtet man die Gründe, die zur Fragmentierung des Systems und zur Regressivität der Absicherung geführt haben, dann liegen diesen Auswüchsen einerseits interne Faktoren zugrunde, wie eben das präferierte schrittweise Vorgehen bei Reformen. Andererseits waren auch externe gesellschaftliche Bedingungen prägend, wie z.B. das duale Wirtschaftssystem von Stadt und Land und die disparate regionale Entwicklung. Ausschlaggebend waren jedoch folgende Punkte: Bei der Reform des sozialen Sicherungssystems fehlte eine übergeordnete Makrosteuerung, es existierte kein einheitliches Planungskonzept und die Finanzzuständigkeiten wurden zu sehr auf lokale Finanzebene abgewälzt.

Der nächste Schritt muss daher der Entwurf eines grundlegenden und stärker vereinheitlichten Sicherungssystems sein, welches dem Prinzip „Absicherung nach Bedarf“ folgt. Nur so kann für alle Bürger der Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit bei der medizinischen Grundabsicherung und der Basis-Altersvorsorge durchgesetzt werden. In Hinblick auf die je nach Gesellschaftsgruppe variierenden Sicherungssysteme und die daraus folgenden unterschiedlichen Leistungsniveaus sollte umgehend eine stufenweise Vereinheitlichung der grundlegenden Kranken- und Rentensysteme eingeleitet werden. Darüber hinaus muss die finanzielle Belastung der regionalen bzw. zentralen Regierung für die soziale Sicherung neu aufgeteilt werden. Besonders für unterentwickelte Regionen und ländliche Gebiete muss die Zentralregierung die finanzielle Verantwortung übernehmen, um zu gewährleisten, dass alle Bürger in den Genuss einer grundlegenden und fairen sozialen Absicherung kommen. Die Umsetzung dieses Reformprogramms, bei dem eine graduelle Vorgehensweise gewählt werden muss, könnte sich bis 2050 hinziehen.

3.) Im bestehenden Sicherungssystem ist die Beitrittsschwelle so hoch, dass Wanderarbeiter, Arbeitskräfte in irregulärer Beschäftigung und Selbstständige kaum in die soziale Sicherung eingebunden werden können. Seit den 1980er Jahren wurde die soziale Sicherung infolge der Reform der Staatsbetriebe und des Aufbaus der sozialistischen Marktwirtschaft entwickelt und zeichnet sich daher durch ihren Fokus auf regulär angestellte Arbeitskräfte aus. Unternehmen und Beschäftigten wurde mehr Verantwortung aufgebürdet, bei relativ hohen Beiträgen. Wenn aber Wanderarbeiter, Arbeitskräfte in irregulärer Beschäftigung und Selbstständige am derzeitigen Sicherungssystem teilhaben wollen, müssen auch sie hohe Beiträge entrichten, obwohl der künftig zu erwartende Leistungsumfang gering bleibt. Dies hat zu einer Situation geführt, in der zwar Sicherungsstrukturen bestehen, aber die drei oben genannten Gruppen dennoch nur rudimentär an der sozialen Sicherung teilhaben.

Mit zukünftigen Reformen können zwei verschiedene Wege beschritten werden: Einerseits kann für die drei Gruppen jeweils ein auf ihre Bedürfnisse ausgerichtetes soziales Sicherungssystem aufgebaut werden, andererseits können Anpassungen am bestehenden Sicherungssystem vorgenommen werden, um auch deren Erfordernissen gerecht zu werden. In Anbetracht der Tatsache, dass der generelle Mangel einer umfassenden Planung bereits zu einer übermäßigen Fragmentierung geführt hat – dem parallelen Bestehen mehrerer Systeme der sozialen Sicherung – sollte nicht die erste Variante gewählt werden. Stattdessen muss eine Reform des bestehenden Systems durchgeführt werden, in deren Rahmen die Beitrittsschwelle gesenkt und Wanderarbeiter, Arbeitskräfte in irregulärer Beschäftigung und Selbstständige durch niedrigere Beitragssätze und -zahlungen in die soziale Sicherung eingebunden werden. Derartige Reformschritte wurden bereits eingeleitet und können voraussichtlich zwischen 2020 und 2030 abgeschlossen werden.

2. Jüngste Reformschritte

Innerhalb der drei oben genannten reformbedürftigen Kernbereiche stellt der Aufbau eines grundlegenden Systems der sozialen Sicherung bis 2020, in welchem Stadt und Land zusammengeführt werden, die dringlichste Aufgabe dar, damit sichergestellt ist, dass alle Bürger in den Genuss einer Absicherung kommen. Um dieses erste Ziel zu realisieren, muss man sich auf den Ausgleich bestehender Defizite konzentrieren und ein neues System der sozialen Sicherung konzipieren, um auch diejenigen zu erfassen, die in der Vergangenheit ausgeschlossen waren. Zentrale Bestandteile einer solchen einheitlichen Planung sind die Basis-Krankenversicherung und die Grundrente für Bauern sowie die soziale Absicherung von Wanderarbeitern. In den vergangenen Jahren gab es folgende bedeutende Reformfortschritte:

1.) Start des Pilotprojektes der sozialen Rentenversicherung für Bauern. Am 1. September 2009 veröffentlichte der Staatsrat die „Leitlinien zum Pilotprojekt einer neuen Form der sozialen Rentenversicherung für ländliche Regionen“, in dem beschlossen wurde, zunächst in zehn Prozent der Landkreise eine soziale Rentenvorsorge für Bauern zu erproben. Derzeit sind landesweit über 30 Mio. Bauern darin eingebunden, über 10 Mio. Bauern im Alter von über 60 Jahren erhalten hierdurch bereits eine Grundrente. Mit der Veröffentlichung der politischen Strategie und dem Pilotprojekt wurde ein wichtiger Schritt vollzogen auf dem Weg zu einer umfassenden Abdeckung aller Bürger durch das Rentensystem. So soll die Sorge der Bauern hinsichtlich ihrer Altersvorsorge zerstreut und mit der Tradition gebrochen werden, dass diese sich seit Generationen nur auf die Familie zur Sicherung ihres Alters verlassen konnten. Dieser Schritt ist von bahnbrechender Bedeutung.

2.) Veröffentlichung der „Entwürfe zur weiteren Reform des öffentlichen Gesundheitswesens“ und der „Methoden der Implementierung der Reform des öffentlichen Gesundheitswesens 2009-2011“. Am 21. Januar 2009 beriet und verabschiedete der Ständige Ausschuss des Staatsrats die beiden zuvor genannten Reformprogramme und legte damit das Ziel für die darauf folgenden drei Jahre fest. Um zu erreichen, dass Bürger in städtischen und ländlichen Gebieten gleichermaßen von der Basis-Krankenversicherung erfasst sind und die Verfügbarkeit und das Niveau der Krankenversicherung verbessert werden, wurden Lösungsansätze formuliert und Wege zur praktischen Umsetzung aufgezeigt. Diese nahmen auch Bezug auf weit verbreitete Probleme, wie der schlechte Zugang zu adäquater ärztlicher Versorgung und hohe Behandlungskosten. China plant, in dieser Zeitspanne insgesamt 850 Mrd. Yuan [A.d.Ü.: ca. 99 Mrd. Euro] in die Reform des Gesundheitswesens und den Ausbau des Krankenversicherungssystems zu investieren. In diesen beiden Programmen zeigen sich sowohl die Zielsetzung, als auch die Vorgehensweise und Fortschritte beim Aufbau der Gesundheitsvorsorge in China.

3.) Veröffentlichung der „Vorläufigen Regulierungen zum Transfer und zur Kontinuität von Rentenansprüchen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf Stadt- und Gemeindeebene“. Am 22. Dezember 2009 entschied der Ständige Ausschuss des Staatsrats die Umsetzung der o.g. Regelungen ab

dem 1. Januar 2010. Demnach können nun alle Arbeitnehmer, auch Wanderarbeiter, erworbene Rentenansprüche beim Wechsel der Beschäftigung über die Provinzgrenze hinweg mitnehmen. Gleichzeitig wird jedoch die Auflösung der Versicherung durch das Mitglied untersagt. Die Veröffentlichung dieser Richtlinien zur Übertragbarkeit und Kontinuität von Rentenansprüchen zielt vor allem auf die 150 Mio. Wanderarbeiter und trägt erheblich zur Flexibilität des Rentensystems bei.

III. Zukunftsperspektiven des sozialen Sicherungssystems

1. Die Rahmenbedingungen für den Reformprozess sind günstig. Sowohl in der Regierung, wie auch in der Bevölkerung besteht ein breiter Konsens hinsichtlich eines schnellen Ausbaus des Sicherungssystems, da dieses als Garant der gesellschaftlichen Harmonie und einer koordinierten wirtschaftlichen Entwicklung gesehen wird. Besonders nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008 hat die chinesische Regierung die soziale Sicherung zum Ausgangspunkt einer grundlegenden Transformation des wirtschaftlichen Entwicklungsmodells erklärt und erkannt, dass sich nur durch das Vorhandensein umfassender Sicherungsstrukturen stabile Einkommenserwartungen bilden können. Erst so kann ein Wandel von der Exportorientierung und Investitionsabhängigkeit hin zum Binnenmarkt als Motor der weiteren ökonomischen Entwicklung erreicht werden. Kurz gefasst: Die Reform des sozialen Sicherungssystems vollzieht sich unter positiven Vorzeichen.

2. Die Reformschritte werden zügig umgesetzt. Die Errichtung eines sozialen Sicherungssystems mit geringen Leistungen und umfassender Abdeckung für alle Bürger kann voraussichtlich bis zum Jahr 2020 verwirklicht und eventuell sogar vorzeitig zum Abschluss gebracht werden. Schon jetzt ist bei der Basis-Krankenversicherung beinahe die volle Abdeckung erreicht. Mit dem Ausbau von Strukturen, die Wanderarbeiter, Arbeitskräfte in irregulärer Beschäftigung und Selbstständige in die Strukturen der Rentenversicherung einbinden, wird der Anteil der Versicherten auch in diesem Bereich stark ansteigen.

3. Nach wie vor bestehen jedoch dort große Schwierigkeiten, wo im Rahmen des Reformprozesses die Interessen verschiedener Gruppen gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Realisierung eines sozial gerechten Systems der Absicherung wird noch viel Arbeit und Kreativität erfordern. So beispielsweise bei der landesweiten strukturellen Vereinheitlichung der Basis-Krankenversicherung sowie der Grundrente und das Pooling der Rentenversicherung auf höherer Ebene, aber auch bei der Umstrukturierung der staatlichen Krankenhäuser im Rahmen der Reform des Gesundheitssystems, der Regulierung medizinischer Behandlungskosten und Medikamentenpreise sowie der sozialen Absicherung in staatlichen Institutionen. Die Probleme sind vielfältig und müssen in der Praxis schrittweise angegangen werden.

Schon vor über 2000 Jahren haben Philosophen der chinesischen Antike eine ideale Welt beschrieben, in der alle ein gesichertes Leben führen können. Auch heute bemüht sich China nach Kräften, eine gerechte und harmonische Gesellschaft zu formen, denn dies ist schlussendlich das Ziel der Reform des sozialen Sicherungssystems.

Literatur:

Zheng Gongcheng (2000): „*Shehuibaozhangxue – linian, zhidu, shijian yu siban*“, Studien zur sozialen Sicherung – Konzeption, Struktur, Realisierung und Differenzen“, Commercial Press.

Peng Zhaiwen (2009): „*Shehuibaozhang yu shehuigongping: difangzhengfu zhili de shijiao*“, Soziale Sicherung und soziale Gerechtigkeit aus der Perspektive lokaler Regierungen“, in: Journal of the Renmin University of China. Vol. 2009(2).

Wang Shaoguang (2007): „*Cong jingji zhengce dao shehui zhengce: zhongguo gonggong zhengce geju de lishixing zhuanbian*“, Von der Wirtschaftspolitik zur Sozialpolitik: Ein historischer Wandel in der chinesischen Gesellschaftspolitik“, in: Zhongguo gonggong zhengce pinglun (diyi juan), Diskussion zur chinesischen Gesellschaftspolitik (Bd. 1), Yue Jinglun (Hrsg.), Shanghai People's Publishing House.

中国社会保障改革中的价值取向与前景展望

李蕾副教授 Prof. Dr. Li Lei

社会保障问题已经连续多年成为中国老百姓最为关心的热点话题。在中国的社会经济改革发展进程中,社会保障制度改革因其关系到国家、企业与个人利益的调整,关系到亿万国民的切身利益,关系到社会和谐和政治稳定,成为了整个改革事业的重要组成部分。社会保障改革是维系整个改革事业顺利发展、国民经济持续增长和社会稳定和谐的重要制度保障。近年来,中国政府将社会保障事业作为民生事业的重要组成部分,把社会保障改革放在越来越重要的位置上,明确提出要让全体人民人人享有基本社会保障的改革目标,改革最终目的是要建立一个能够免除国民生活风险的安全网,按照国务院总理温家宝在2010年两会期间的最新提法是:“让人民生活得更加幸福,更有尊严,让社会更加公正,更加和谐”。

一、从社会控制走向社会公平:中国社会保障改革的目标取向

进入21世纪以来,中国的社会保障制度建设速度加快,社会保障制度改革的目标取向出现了从社会控制转向社会公平的新变化。

1.两种不同的社会保障价值取向

社会保障制度产生的最初动因是回应工业化大生产带来的经济社会变迁问题,解决人们因年老、失业、疾病、工伤、生育等原因导致的生活缺乏保障的问题。社会保障政策是作为处理这些社会问题和需要的处方出现的。而政府推动社会保障制度建设的动机,最初是为了促进经济发展和维持社会稳定,即为了实现社会控制的目标。这种社会控制的具体途径包括:培养拥有健康、技术及具备工作规范伦理的劳动力大军,在一定程度上保障劳动者及其家庭的购买能力以维持一定的消费需求,以及避免劳动者由于工伤、疾病、年老、失业等丧失劳动机会或劳动能力被市场淘汰后产生的社会不稳定。社会保障支出既有利于经济发展,又有利于社会的稳定。社会保障制度通过具体的政策设计来实现对劳动者及相关社会团体的社会控制,进而维护社会的稳定,促进生产的发展,保证工业化大生产的持续和稳定。

从《贝弗里奇报告》开始,一种新的社会保障制度设计的价值取向从设想走向现实,这就是社会公平的价值理念。《贝弗里奇报告》的社会保障价值取向以公民权利为核心,确立了福利普遍性和保障全面性的原则,

它以国家为直接责任主体,以国家为全体国民提供全面保障为基本内容,以充分就业、收入均等化和消灭贫困为目标[1]。根据《贝弗里奇报告》的设计建立的福利国家,其制度设计的目标不在是实现社会控制,对社会失衡现象进行调整,而是将社会保障作为实现公民普遍享受均等的社会保障待遇作为目标。

不同价值取向的社会保障在政策设计上是有区别的。社会控制取向的社会保障政策设计强调“应得原则”,通过将福利资格及水平与工作绩效相关联,以强化“工作伦理”。社会公平取向的社会保障政策设计强调“需要原则”,体现社会公民权,弱化公民对市场的依赖,具有较明显的“去商品化”的效果[2]。

2. 20世纪80年代的中国社会保障改革:以社会控制为导向的改革

20世纪80年代开始,经济体制改革成为中国改革事业的中心任务,并最终选择以建立社会主义市场经济体制作为最终目标模式。计划经济时期的社会保障制度因丧失了计划经济与乡村集体经济的基础,在为国有企业脱困减负的背景下,成为需要重点改革的对象。当时的社会保障改革主要服务于以国有企业改革为中心的经济体制改革。社会保障制度改革的逻辑是:剥离国有企业的社会功能,减轻国有企业的社会负担,推行单位保障向社会保障的转化,并积极回应与经济体制改革相伴生的各种社会问题,维护社会的稳定。

1993年中国共产党十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》将社会保障列为构筑社会主义市场经济体制框架的五大组成部分之一,但其出发点是“建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义”。可见,社会保障政策仅仅是经济体制改革的辅助性工具,没有体现其自主性和目的性价值,而是具有较强的社会控制取向。

与社会经济发展相适应,从1986年开始启动的社会保障改革采取的是多方共同分担责任、社会化等基本原则,效率优先与个人责任回归成为改革取向。在社会保险方面,国家对养老保险制度和医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合,并对社会保险事务进行社会化管理,社会保险费由用人单位与劳动者共同分担,政府负责统一管理并承担运行费用;在社会救助方面,国家建立了最低生活保障制度。

改革一方面取得了很大的成绩,同时也遗留了一些问题和困难。一方面,改革取得了很大的进展:第一,确立了多层次、多支柱的社会保障制度框架,分散了老龄化风险,符合中国实际国情;第二,确立了国家、社会、个人多种责任主体共担风险的制度。效率优先与个人责任回归的改革取向,

重塑了责任分担的社会保障新观念；第三，社会保障制度有力地保障了国有企业改革的顺利进行。社会保障改革与新型保障体系的逐渐建立，不仅惠及越来越多的城乡居民，而且较好地化解了改革发展进程中的许多社会风险，维系了国民经济的持续高速增长和整个社会的基本稳定，从而对经济改革和社会转型起到了极为重要的保障性作用，是改革开放30多年尤其是近10多年来取得卓越成就的基本维系机制。[1]

另一方面，由于在改革中过分强调效率优先和个人责任，直接损害了社会保障制度的公平性。财政投入不足和社会保障制度体系的残缺，导致相当部分的社会弱势群体得不到应有的保障；制度设计被动为经济发展配套，改革措施单项推进，社会保障法治建设滞后的问题，损害了社会保障体系内在的协调性与制度的权威性，导致改革成本高；制度设计碎片化，¹ 城乡分割、地区分立，导致制度间很难接轨，留下了较为严重的后遗症。改革开放30多年来，中国的经济发展成就为世界所公认，中国的经济大国地位已经确立，但经济建设发展速度快，社会建设发展相对滞后的矛盾十分突出，迫切需要新的理念推动社会保障事业发展。

3. 进入21世纪：以社会公平为导向的改革提速

进入21世纪，中国政府明确提出科学发展、执政为民、以人为本的施政理念，越来越重视社会保障制度建设，不断加大对社会保障事业的财政投入，整个社会保障制度改革进入了快车道。政府通过大幅度扩大社会福利开支，努力提高国民的社会保障水平，公平、正义、共享正成为中国社会保障改革的核心价值。

随着政府财政能力的增强，中国社会保障制度发展缓慢所引致的经济社会问题得到政府决策层的有效回应，国家的公共政策格局正在出现从偏重经济政策到重视社会政策的转变[3]，社会保障改革从服务于国有企业改革需要的“工具性”政策变成经济社会发展的内在目标。一方面，国家社会保障制度发展理念的公平取向越来越明确。从2002年底召开的中共十六大关于“初次分配注重效率”、“再分配注重公平”的新提法，到2003年召开的中共十六届三中全会首次提出的“科学发展观”的发展理念，到2004年召开的中国共产党十六届四中全会明确提出构建“和谐社会”的新理念，再到2007年中国共产党十七大报告进一步提出社会建设的新目标，中国社会保障制度建设的理念逐渐从强调社会控制的价值取向转向强调社会公平的价值取向。

社会公平的价值取向反映直接影响到社会保障改革中的制度建设上：建立完善城市和农村的低保制度、城乡医疗救助、残疾人社会福利等

社会救助和社会福利项目快速发展；在社会保险领域基本医疗保险、基本养老保险等制度设计中更加强调政府的财政责任，减轻个人的费用支出负担。这些政策的出台，都表明中国的社会保障改革从理念到制度设计正发生着改变，向着人人享有基本社会保障的方向发展。

二、推进社会公平：中国近期社会保障改革的重点工作

1. 改革的重点领域选择

为实现推进社会公平的价值理念，中国社会保障改革必须对现行社会保障制度中影响社会公平实现的三个领域进行重点改革：

第一，相当部分群体被排除在社会保障制度覆盖范围之外，没有能够享受到基本的社会保障。作为社会安全网的社会保障制度依然残缺，国家的发展成果尚未能让全体国民合理分享。必须加大对农民、农民工、城镇无业人员等群体的社会保障制度设计，为他们提供基本的社会保障安排。让全体国民享有基本社会保障成为中国在2020年以前社会保障改革的首要目标。

第二，社会保障制度的碎片化使得不同群体享受的社会保障待遇差距较大。在目前实行社会保障制度中，各类保障群体由于身份、生活地域的差别无法享受到公平的社会保障，制度本身带来了不公平：城市居民的社会保障水平高于农村居民；发达地区居民的社会保障水平高于欠发达地区；有稳定职业人员的社会保障水平高于灵活就业人员；公务员、事业单位人员的社会保障水平高于企业人员。这种不公平带有逆向替代的特点，即越是需要保障的对象得到的保障水平越低。分析制度碎片化及福利逆向替代现象产生的原因，既同中国社会保障改革采取的渐进式方式有关，也同中国目前城市和农村的二元经济结构、地区经济发展不平衡的社会外部条件有关，更重要的是同社会保障改革缺乏总体设计，没有统一的社会保障制度设计，将社会保障的财政责任过多地推向地方财政有关。下一步的改革，必须设计一个相对统一的真正能够体现“按需保障”的基本保障体系，实现对全体国民的基本医疗保障、基本养老保障的社会公平。这就必须对目前针对不同群体设计不同保障制度，保障水平差异很大的制度安排进行整合，有步骤地将基本医疗和基本养老保障制度进行统一。必须对中央政府和地方政府的社会保障财政责任进行合理划分，对于欠发达地区和农村的社会保障，中央财政应该有更加明确的责任，以保证全体国民有条件享受到基本均等的社会保障。这一部分的改革要采取渐进式的道路，改革进程可能从现在开始会持续到2050年。

¹ 制度设计碎片化是指社会保障制度对不同群体设计出不同的制度的现象

第三,现行社会保障制度中的社会保险制度进入门槛过高,导致农民工、灵活就业人员、自我雇佣者很难加入社会保险。现行的社会保险制度是在上个世纪80年代后,伴随国有企业改革和社会主义市场经济体制建设的背景下发展起来的,其特点是主要针对稳定就业人员,强化企业和个人责任,缴费率比较高。农民工、灵活就业人、自我雇佣者如果参加现行社会保险制度,其结果是缴费率高、未来保障水平低。出现了虽然存在社会保险制度设计,但是以上三类人员很少参加保险的情况。未来改革有两种选择:一是为以上三类人员重新设计适合他们需要的社会保险制度;二是对现有社会保险制度进行修改,使其更加符合他们的需要。笔者认为,鉴于中国的社会保险制度设计本身缺乏总体设计,目前已经出现过分“碎片化”的倾向(即同时存在多种社会保障制度),因此不应选择第一种方案,而是应该考虑采取第二种方案,对现有的社会保险制度进行改革,考虑降低进入门槛,以更低的费率水平和较低的给付标准将农民工、灵活就业人员和自我雇佣人员纳入社会保险体系中。这一部分的改革正在提速,有可能在2020年至2030年之间完成。

2. 中国社会保障改革的最新进展

对三类需要改革的重点领域,当务之急是在2020年前建立统筹城市和农村的基本社会保障体系,实现人人享有基本社会保障的目标。为了实现这一目标,改革的主要举措集中填补原有社会保障安全网的漏洞方面,快速推进新的社会保障制度设计以使那些过去没能享受到保障的群体获得保障,这些制度设计主要包括:农民的基本医疗保障、农民的基本养老保险、农民工的社会保障。近年来社会保障制度改革的主要进展有:

1. 农民社会养老保险试点启动。2009年9月1日,国务院下发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,决定在全国10%的县(市、区、旗)试行农民社会养老保险,目前在全国有超过3000万的农民参保,超过1000万的60岁以上的农民领取了基本养老金。农民社会养老保险政策出台并试点,是中国养老保险制度向“全民老有所养”目标迈出的关键一步,它将逐步消除农民养老后顾之忧,改变农民世代只能依靠家庭养老的传统,从而具有划时代的意义。

2. 《关于深化医药卫生体制改革的意见》和《2009-2011年深化医药卫生体制改革实施方案》发布。2009年1月21日,国务院常务会议审议并原则通过上述两个改革方案,明确了未来3年的阶段性工作目标,为实现基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民,提高基本医疗卫生可及性和服务水平,缓解居民就医“看病难、看病贵”等问题提出了明确的解决方案和政策实践路径,国家计划三年内投入8500亿元资金推进医疗卫生改革与医疗保障制度建设。这两个方案明确了中国医疗保障建设的基本目标、步骤与实施方案。

3. 《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》出台。2009年12月22日,国务院常务会议决定从2010年1月1日起施行《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,包括农民工在内的参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员的基本养老保险关系可在跨省就业时随同转移,同时禁止参保者退保。养老保险的转移接续办法的出台主要是针对全国1.5亿的农民工,大大提高了养老保险制度的灵活性。

三、中国社会保障制度改革的前景展望

1. 中国的社会保障制度改革正处在发展机遇期。从政府到公众,对加快社会保障制度建设已经形成共识,认为社会保障制度建设有利于社会和谐,有利于经济社会协调发展。特别是2008年国际金融危机爆发后,中国政府已经把社会保障制度建设作为促使经济发展方式根本转变的重要契机,认识到只有健全社会保障才能让人们保有稳定的收入预期,才能推动国家经济发展模式从外需拉动和投资拉动转向内需拉动。应该说,中国的社会保障制度改革拥有了前所未有的良好的外部环境。

2. 改革中的加快社会保障体系建设的改革进展会比较顺利。在2020年前建立一个人人享有的低水平、广覆盖的基本社会保障体系的任务能够实现,甚至很有可能提前完成。基本医疗保险现在已经基本实现全面覆盖,养老保险部分随着农民工养老保险、城市灵活就业人员养老保险、农民养老保险等制度的出台,保障对象范围有了很大的扩大。

3. 改革中涉及不同群体间利益调整的部分难度依然很大,要实现社会保障制度的社会公平性还有很多工作需要创新。比如,全国统一的基本医疗保险制度的整合问题,统一的养老保险制度的整合问题,提高养老保险的统筹层次问题、医疗体制改革中公立医院的改革问题、医药费用的控制问题、事业单位的社会保障问题等,改革难度都很大,需要在实践中进一步探索。

中国的古代哲人在2000多年前就描述了一个人人享有保障的理想世界,今天的中国人正在为创造出公平正义、和谐发展的社会而努力,这正是社会保障制度改革的目的所在。

参考文献:

[1] 郑功成著:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆,2000年版。

[2] 彭宅文:《社会保障与社会公平:地方政府治理的视角》,载《中国人民大学学报》2009(2)。

[3] 王绍光:《从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变》,载岳经纶主编:《中国公共政策评论(第一卷)》,上海人民出版社2007年版。

„Weltwirtschaftskrise, Ungleichheit und die Reform des sozialen Sicherungssystems in China“

Dr. Günter Schucher

1. Einleitung

Die globale Finanzkrise und das schwächere Wirtschaftswachstum haben die Regierungen weltweit unter Druck gesetzt. Für die meisten westlichen Industrieländer scheint das Versagen des Banken- und Finanzsektors allerdings nur ein kurzfristiger Schock gewesen zu sein; denn folgt man der Diskussion um die (angeblich zu hohen) Leistungen des Wohlfahrtsstaates und die notwendigen strukturellen Reformen des (angeblich zu rigiden) Arbeitsmarktes, dann erhält man eher den Eindruck, die Krise sei vom Arbeitsmarkt und vom Sozialstaat ausgegangen.

Auch in Deutschland werden eine moderate Lohnpolitik, die Flexibilisierung der Arbeitsmarktinstitutionen sowie die Kürzung von Sozialleistungen propagiert, um gesamtwirtschaftliche Schwierigkeiten zu lösen und die deutsche Wirtschaft international weiter wettbewerbsfähig zu halten. Vielfach übersehen wird dabei allerdings, dass die Deregulierung des Arbeitsmarktes schon seit Mitte der 1980er Jahre sukzessive erfolgt und dass die Beschäftigungseffekte nur als gering einzuschätzen sind. Systematisch höher als beim Normalarbeitsverhältnis sind bei den atypischen Beschäftigungsformen¹ dagegen die Prekaritätsrisiken (Keller and Seifert 2009).

Nicht berücksichtigt wird außerdem, dass gerade „die allgemeine Transformation der Industriegesellschaften zu Wohlfahrtsstaaten die Entstehungsbedingungen für eine stabile und nachhaltige Weltmarktintegration entscheidend mitgestaltet hat“ und dass neoprotektionistische Tendenzen gerade da zugenommen haben, wo sich „die positiven Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen für die außenwirtschaftliche Öffnung in ihr Gegenteil zu verkehren drohen“.² Kurzfristig schien diese Erkenntnis auch in den Ländern mit liberalen Wohlfahrtsmodellen aufzublitzen, als deutlich wurde, dass die Auswirkungen der Krise in Deutschland dank Instrumenten wie der Kurzarbeit sozial verträglicher ausfielen als in anderen Ländern (Economist, 21.3.2009). Letztlich hat sich damit aber nicht die neoliberale Ausrichtung der Reformpoli-

¹ Atypisch ist eine Beschäftigung, wenn sie in mindestens einem Kriterium (u.a. Vollzeitätigkeit, unbefristetes Beschäftigungsverhältnis, Integration in die sozialen Sicherungssysteme) von einem Normalarbeitsverhältnis abweicht. In China wird diese Art der Beschäftigung in der Regel als „informell“ bezeichnet. Siehe dazu auch das Themenheft 1/2008 von China Aktuell (jetzt Journal of Current Chinese Affairs) und den Einleitungsbeitrag von Hebel, J. and Schucher, G.

² Rieger, E. and Leibfried, S. (2007: hier S. 25) belegen diese These ausführlich am Beispiel Deutschlands und der USA.

tiken verändert, die auf objektive Zwänge wie den demographischen Wandel, Beschäftigungskrise und Staatsverschuldung verweisen, um den Abbau des Wohlfahrtsstaates zu legitimieren.³

Anders als die westlichen Industriestaaten hat die Volksrepublik China nach Ausbruch der Krise und dem Einbruch bei den Exporten sowie angesichts drohender Massenarbeitslosigkeit einen anderen Weg eingeschlagen. Hier wurden sehr schnell Anfang 2009 auf der Märzsession des Nationalen Volkskongresses Programme zur Ausweitung des sozialen Sicherungssystems vorgelegt, u.a. mit dem Ziel, den Binnenkonsum zu stärken und so die Exportabhängigkeit zu verringern.⁴ Nach Berechnungen der vom Staatsrat geschaffenen China Development Research Foundation benötigt China Investitionen in Höhe von 5,74 Billionen RMB (839 Mrd. USD), um bis 2020 ein umfassendes soziales Sicherungssystem aufzubauen, dafür müsse der Anteil der Wohlfahrt am Staatshaushalt von derzeit 27% auf 35% steigen (China Daily 26.2.2009). Bis 2049 soll China dann zu einem Wohlfahrtsstaat ausgebaut werden (China Daily 2.11.2008). Allein um die Gesundheitsreform auf die Schiene zu setzen, wollen Zentral- und Lokalregierungen bis 2011 850 Milliarden RMB ausgeben, und zwar außerhalb des Stimuluspakets und zusätzlich zum bereits im Jahr 2007 beschlossenen regulären Budget in Höhe von 227 Milliarden RMB. Der Staat will in diesem Bereich auch generell wieder eine stärkere Rolle übernehmen (Zheng, et al. 2010).

Der Parteivorsitzende und Staatspräsident Hu Jintao hat diesen Kurs bestätigt, als er im November 2009 in Singapur vor den Teilnehmern des APEC CEO Gipfels vier Maßnahmenbündel als Chinas Weg aus der Krise beschrieb. Neben der Vertiefung der Reformen der Staatseigenen Unternehmen sowie des Steuer- und Finanzsystems und neben der weiteren Öffnung Chinas nach außen waren dies: erstens die Ausweitung der Inlandsnachfrage und die Schaffung eines „neuen Musters des Wirtschaftswachstums durch Konsum, Investitionen und Export“ sowie zweitens die Verbesserung der Lebensbedingungen durch Beschäftigungsförderung und Ausbau der sozialen Sicherheit (China Daily, 13.11.2009).

Nun sind die Ankündigungen, das Wohlfahrtssystem auszubauen, nicht neu. Schon seit 2005/2006 ist ein Wandel in der chinesischen Sozialpolitik zu erkennen (*social security turn*). Aber die erneuten Bekundungen einer verstärkten Sozialpolitik zeigen, wie ernst die Probleme sind und dass ihre Lösung weiter in den Fokus der Regierungspolitik gerückt ist. Auch auf dem

³ Laut Busch, K. (2009) erklären die objektiven Zwänge jedoch nicht die neoliberale Ausrichtung der Reformpolitiken. Diese Ausrichtung resultiert vielmehr aus einem grundlegenden Wandel der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, der sich seit den 1980er Jahren durchgesetzt hat.

⁴ Dennoch beklagten zahlreiche Experten, dass der Anteil der Wohlfahrtsinvestitionen am Stimuluspaket zu gering sei, zumal viele Lokalregierungen versuchen würden, zusätzliche Ausgaben zu vermeiden. Für Gesundheit und Bildung sind im Paket 4%, für den sozialen Wohnungsbau 10% enthalten. Siehe Website der Nationalen Reform- und Entwicklungskommission, 6.3.2009.

Nationalen Volkskongress im März 2010 standen sie im Mittelpunkt der Debatten und Ministerpräsident Wen Jiabao hat wiederum den Willen bekräftigt, das Wohlfahrtssystem auszubauen und Einkommensunterschiede auszugleichen.

Eine Frage, die über Erfolg und Misserfolg dieses Vorhabens mitentschieden wird, ist, ob die Regierung ihre Bemühungen „nur“ als Teil ihrer Stabilitätspolitik betrachtet oder ob sie auch bereit sein wird, den bisher verfolgten Entwicklungspfad unter Ausnutzung von anscheinend im Übermaß vorhandenen billigen Arbeitskräften zu verlassen. Die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik zur Behebung struktureller Probleme der Produktion, die arbeitsintensiv ist, Ressourcen ineffizient nutzt und die Umwelt schädigt, wird angesichts des demographischen Wandels immer dringender. Eine zweite Frage wird sein, ob sie die neuen Systeme tatsächlich so gestaltet, dass sie zum Abbau der Ungleichheit beitragen und diese nicht wie bisher eher noch verstärken.

2. Chinas bisheriger Entwicklungspfad

Seit Mitte der 90er Jahre verzeichnet China fast durchgängig hohe wirtschaftliche Wachstumsraten. Entscheidend dafür ist – neben dem Ausbau der Schwerindustrie und der bedeutenden Verbesserung der Infrastruktur⁵ – der Einsatz scheinbar unbegrenzter billiger Arbeitskräfte für die Produktion großer Mengen einfacher Exportprodukte im Niedrigpreissegment: Socken, Hemden, Schuhe, Spielzeug u.a. (Lu and Gao 2009; OECD 2010; Overholt 2010).

Drei Faktoren begünstigten die niedrigen Arbeitskosten: Der erste Faktor war der ständige Zustrom billiger ländlicher Arbeitskräfte in die Städte, der mit den Reformen im ländlichen Raum und der außenwirtschaftlichen Öffnung einsetzte und inzwischen den Umfang von über 140 Millionen Wanderarbeitern in den Städten erreicht hat. Wenn auch die Migranten nur in wenigen Bereichen mit den Städtern um die gleichen Arbeitsplätze wetteiferten, so schwächte ihr Wachstum doch die Verhandlungsmacht der städtischen Arbeiter, deren Löhne im Vergleich mit dem Anstieg der Arbeitsproduktivität geringer wuchsen. Die ohnehin niedrigen Löhne der Wanderarbeiter blieben sogar für lange Zeit unverändert.

Der zweite Faktor entstand durch die Umstrukturierung der staats- und kollektiveigenen Unternehmen und die Freisetzung überschüssiger Arbeitskräfte (*xiagang*) ab Mitte der 90er Jahre. Beide Gruppen, Migranten wie Freigesetzte, fanden häufig nur im informellen Sektor (neue) Anstellung, was per Saldo eine erhebliche Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bedeutete. Galt dies zunächst nur für die neu entstehenden privaten Unternehmen, so kann man inzwischen auch von informell und atypisch Beschäftigten in den staatseigenen Unternehmen ausgehen.

Zum dritten Faktor, der Arbeit in China verbilligte, wurden die geringen Lohnnebenkosten. Denn anders als die Industrieländer im Westen hat China gerade in der Phase der Industrialisierung das Wohlfahrtssystem nicht aus-, sondern abgebaut (siehe z.B. Gao, et al. 2009; Guan 2000; Li and Zhong 2009). Vor Beginn der Reformen war China ein „Wohlfahrtsstaat mit niedrigem Einkommensniveau“ (Guan Xinping): Die Absicherung war relativ umfassend und wurde über die staatlichen „Einheiten“ (*danwei*, also Unternehmen oder Produktionsgenossenschaften) vermittelt.

Mit Beginn der Reformen lösten sich diese Einheiten zunehmend auf, wurden abgeschafft, privatisiert oder durch private Unternehmen verdrängt – oder waren als staatliche Einheiten dem nationalen (und internationalen) Wettbewerb ausgeliefert. Der Staat hat sich aus der finanziellen und administrativen Verantwortung für das Wohlfahrtssystem zurückgezogen: Wohlfahrtsleistungen wurden beendet, „vergesellschaftet“ (von den Einheiten an die „Gesellschaft“ übergeben), privatisiert und dem Markt überlassen⁶ oder lokalen Regierungen überantwortet.

Dies erfolgte in zwei Stufen: Während bis Mitte der 90er Jahre die Sozialpolitik praktisch nur auf die Wirtschaftsreformen reagierte (und – pfadabhängig – die alten Strukturen der Privilegierung und Deprivilegierung aufrecht erhielt), begann mit der durchgreifenden Reform der staatlichen Einheiten auch die aktivere Neugestaltung des Sozialsystems. Vor allem die ländlichen Wanderarbeiter hatten dabei kaum eine bzw. gar keine soziale Absicherung, was zusätzlich zu ihrer Lohndiskriminierung (legitimiert über ihre ländliche Herkunft, den *hukou*) die Arbeitskosten weiter verbilligte.

Durch den wirtschaftlichen Entwicklungsweg entstanden – z.T. unvermeidlich – Ungleichgewichte und Ungleichheiten in China. Diese Ungleichheiten wurden durch die staatliche Politik noch weiter verstärkt (Dollar 2007; Li and Zhong 2009). Grundlegend dafür war (und ist) die bewusste Inkaufnahme einer ungleichen Entwicklung („einige müssen zuerst reich werden“) und die bevorzugte Entwicklung der Küstengebiete und Städte. Vor allem die wachsende Exportabhängigkeit führte zur Privilegierung der Städte im Osten Chinas. Aber auch die Land-Stadt-Trennung wurde bewusst aufrecht erhalten. Bis heute ist der *hukou* nicht vollständig abgeschafft und legitimiert auch weiterhin die niedrigere Entlohnung und geringere Absicherung der Wanderarbeiter. Nach wie vor gibt es kein privates Landeigentum und Bauern erhalten bei den Quasi-Enteignungen durch lokale Kader bei Weitem zu niedrige Kompensationen. In den Städten stiegen seit den 90er Jahren die Löhne für „Gebildete“, die in der maoistischen Zeit zu den niedrigsten gehörten, weit schneller als die der anderen Gruppen der Beschäftigten.

Auch in der Sozialpolitik wurde Ungleichheit bewusst aufrechterhalten, indem die neuen Sozialversicherungen zunächst nur in den Städten einge-

⁵ In jedem Jahr seit 1978 hat China mehr moderne Autobahnen gebaut als Indien in der gesamten Zeit nach der Unabhängigkeit 1947 (Overholt, W. H. 2010).

⁶ Neben dem Gesundheitswesen gilt dies vor allem für den Wohnungsmarkt, dessen Situation derzeit einer der größten Stressfaktoren für die chinesische Bevölkerung und die Politik ist.

führt wurden und dort zunächst auch nur für die Beschäftigten der staatlichen Unternehmen und Behörden. Erst in den 90er Jahren wurden mit dem neuen Arbeitsgesetz auch die anderen Kategorien von Betrieben und Beschäftigten einbezogen, allerdings immer noch nicht die Wanderarbeiter. Und die Dezentralisierung des Bildungs- und Gesundheitswesens machte deren Ausgestaltung von der Finanzleistung der lokalen Regierungen abhängig.

Als Folge dieses Wachstumsmusters, das auf niedrigen Arbeitskosten und hohen Exporten gründete, die Position der Beschäftigten schwächte und wachsende Ungleichheiten akzeptierte oder sogar förderte, hat sich die Lohnquote seit Ende der 90er Jahre, also zeitgleich mit der Reform der staatseigenen Unternehmen und der verstärkten Einbindung Chinas in den Weltmarkt, kontinuierlich verringert (siehe Lu and Gao 2009: 17 f.). Hierin sehen viele Kommentatoren eine wesentlich gewichtigere Ursache für das Zurückbleiben des privaten Konsums und die Exportabhängigkeit Chinas als in der fehlenden sozialen Absicherung und den hohen Sparquoten (Aziz and Cui 2007).⁷

Nicht erst die Krise hat diese Form der Wachstumspolitik in Frage gestellt. Schon seit längerem gibt es Anzeichen dafür, dass sich der begangene Pfad verengt und ein neuer Weg eingeschlagen werden muss. Ein grundlegender Wandel deutet sich dabei in der Versorgung mit billigen Arbeitskräften an, wofür die in den Küstenregionen – zunächst im Perflussdelta im Süden, inzwischen auch an der Ostküste – seit 2003 auftretende Arbeitskräfteknappheit ein viel diskutiertes Signal ist, das sich im Übrigen auch nach der Überwindung der Krise wieder zeigte (China Daily, 22.2.2010). Aber nicht nur die Wanderarbeiter werden knapp, die Arbeitskräftesituation insgesamt verändert sich mit der Alterung der Bevölkerung.

169 Millionen Chinesen waren Ende 2008 älter als 60 Jahre, dies entspricht 12,8% der Bevölkerung. Abgesehen von der Abnahme der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung bedeutet die rapide Zunahme dieser Gruppe eine erhebliche Belastung des gegenwärtigen Entwicklungsmodus und bereitet damit der Führung große Kopfschmerzen. Seit 1999 zählt China als alternde Gesellschaft, aber die Geschwindigkeit, mit der die Zahl der alten Menschen zunimmt, „übersteigt unsere Vorstellungskraft“, wie der Sekretär des Büros zur Förderung der sozialen Wohlfahrt im Ministerium für Zivile Angelegenheiten Wang Zhangyao bekannte (Hsiao 2009).

Der Ökonom Cai Fang und die Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften vertreten daher die These vom Ende der sog. „Bevölkerungsdividende“, die China bisher Produktionszuwächse beschert hat (Cai, et al. 2009). Deutliches Anzeichen für das nahende Ende des unbegrenzten Arbeitskräftezuflusses sind ihm zufolge auch die steigenden Löhne für qualifizierte und

⁷ Logeay, C. and Weiß, T. (2010) belegen, dass auch in Deutschland das Zurückbleiben der Löhne die Hauptursache sowohl der Konsumschwäche als auch der Exporterfolge ist. Die Gesamtnachfrage wird weiter dadurch geschwächt, dass bei wachsender Lohnspreizung die hohen Einkommen überdurchschnittlich sparen. Die ungünstige Lohnentwicklung belastet darüber hinaus die Finanzen der gesetzlichen Sozialversicherung.

unqualifizierte Arbeiter. Auch die Löhne der Wanderarbeiter sind nach Jahrzehnten der Konstanz seit 2003 angestiegen. Dies wiederum führt dazu, dass sich Billigproduzenten nach neuen Standorten umsehen, z.T. in Zentralchina, z.T. aber auch in anderen Ländern wie Vietnam. Ein weiterer Faktor, der Arbeit für die Unternehmen verteuert hat, ist die bessere rechtliche Absicherung der Arbeitnehmer, die die chinesische Führung in ihrem Streben nach sozialer Stabilität veranlasst hat. Mehrere neue Gesetze wurden gerade im Jahr 2008 wirksam, darunter vor allem das neue Arbeitsvertragsgesetz (Schucher 2006; Schucher 2007a; Schucher 2008b).⁸

Um seinen erfolgreichen Wachstumskurs fortzusetzen, muss China in Zukunft stärker auf höherwertige Produkte setzen und in der Wertschöpfungskette aufsteigen, „eigenständige Innovation“ hervorbringen, den Binnenmarkt stärken und die Potenziale Zentral- und Westchinas besser nutzen, den Dienstleistungsbereich noch weiter ausbauen und vor allem auch die Dynamik kleiner und mittlerer, in der Regel privater Firmen nicht behindern, sondern fördern.

Für das Einschlagen eines solchen neuen Entwicklungspfades hat es zwar schon verschiedene Anzeichen gegeben, aber das Hauptaugenmerk der Hu-Wen-Führung liegt eindeutig auf sozialer Stabilität. Diese Einstellung ist zwar ursächlich für den *social security turn* sowie auch für den Ausbau des Arbeitsrechtes seit 2005, aber vor Reformen, die zunächst zu einem verringerten Wachstum von Arbeitsmöglichkeiten führen, scheut die politische Spitze zurück. Als der Parteivorsitzende der Provinz Guangdong am Beginn der Reform die Situation für geeignet hielt, das Entwicklungsrunder rumzureißen, um künftig stärker auf qualitatives Wachstum zu setzen, schaltete die Staatsführung stattdessen in den Krisenmodus und setzte die oberste Priorität auf Beschäftigungssicherung und den Erhalt sozialer Stabilität, selbst wenn dabei vorübergehend die gerade beschlossenen Arbeitsgesetze nicht eingehalten wurden. Auch die massiven Stimulus-Investitionen in den Infrastrukturbereich, mit denen die beschäftigungslos gewordenen Wanderarbeiter aufgefangen wurden, oder die von vielen registrierte Wiederbetonung des Staatssektors (*guojin mintui*) lassen einen neuen Wachstumspfad nicht unmittelbar erkennen.

3. Ungleichheiten in der Sozialpolitik

Weitgehend bekannt und vielfach untersucht sind die großen Einkommensunterschiede, die sich zwischen Stadt und Land, aber auch in den Städten und auf dem Land in China herausgebildet haben.⁹ Seitdem die Reformpolitik Mitte der 80er Jahre auch die Städte erreichte, steigen die städtischen Einkommen weit schneller als die ländlichen. Ende 2007 verdienten die Städter

⁸ Interviewpartner im Arbeitsministerium erklärten im März 2009, dass man ohne Ahnung der kommenden Krise die Situation für zu günstig eingeschätzt hatte.

⁹ Es ist davon auszugehen, dass die im Folgenden genannten Unterschiede zugunsten der Städte verzerrt sind, da bei den Untersuchungen die Wanderarbeiter i.d.R. nicht berücksichtigt sind. Das heißt, höhere Einkommen auf dem Lande bzw. niedrigere Einkommen in den Städten sind ausgeschlossen.

im Durchschnitt 3,33 mal mehr als ihre Mitbürger auf dem Lande (Yang and Chi 2009). Die Differenz im Wohlstand ist mit 3,6:1 (2002) sogar noch größer als die bei den Einkommen, obwohl hier auch der Nutzungswert des Agrarlandes mit berechnet wird (Gustafsson, et al. 2008). Einzig Ende der 90er Jahre, als die Restrukturierung der Staatsbetriebe begann, konnten die ländlichen Einkommen aufholen, um danach noch weiter zurückzufallen.

Seit 2002, als die neue Führung mehr Gewicht auf die Entwicklung des ländlichen Raumes zu legen begann, hat sich das Wachstum der Einkommensdifferenz stark verlangsamt. 2008 nahm der Unterschied sogar ein klein wenig ab (auf das 3,31-Fache), aber im Krisenjahr 2009 öffnete sich die Schere wieder (China Daily, 2.3.2010). Die Stadt-Land-Differenz ist dabei der Hauptfaktor für Ungleichheit in China; aber auch auf dem Lande und in den Städten ist die Ungleichheit gestiegen, wie der Anstieg des GINI-Koeffizienten für China insgesamt sowie jeweils für Stadt und Land zeigt. Betrug der Wert für China 1978 noch 0,30, so erreichte der Koeffizient 2006 den beunruhigenden Wert von 0,496 (Ravallion and Chen 2004; Ru, et al. 2007).¹⁰ China gehört damit zwar nicht zu den Ländern mit der höchsten Ungleichheit (wie Chile, Honduras oder Südafrika), übertrifft aber durchaus z.B. Indien oder die USA (Gustafsson, et al. 2008).

Die steigende Einkommensungleichheit ist ein wesentlicher Faktor für die verlangsamte Reduzierung der Armut im ländlichen China. Konnte zunächst die Zahl der Armen nach Beginn der Reformen und im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung entscheidend verringert werden, so hat sich dieser Prozess seit Ende der 90er Jahre stark abgeschwächt und 2007 wurden (auf der Basis der chinesischen Armutsgrenze)¹¹ noch 23,7 Millionen arme Landbewohner gezählt (Schucher 2007b). Es ist allerdings aufgrund niedriger Einkommen und infolge von Arbeitslosigkeit in den Städten neue Armut entstanden, wenn auch in geringerem Umfang als sie auf dem Lande besteht. Betroffen sind vor allem die Wanderarbeiter, die von Staatsunternehmen Freigesetzten sowie andere Arbeitslose. Je nach Maßstab könnten es zwischen 3,8 und 4,7% der städtischen Bevölkerung sein (Yan 2009); Yao et al. (2004) haben eine Größenordnung von 5 bis 15 Millionen errechnet.

Diese Armen sind allerdings nicht nur ein „unerwartetes Nebenprodukt der Reformen“, wie Yan Hao (2009) schreibt. Vielmehr hat die Regierungspolitik – zumindest bis in die ersten Jahre dieses Jahrtausends – selbst dazu beigetragen, und zwar nicht nur durch die Lohnpolitik. Vielmehr wurden die Wohlfahrtsleistungen nicht dazu genutzt, die Benachteiligten und Verlierer der

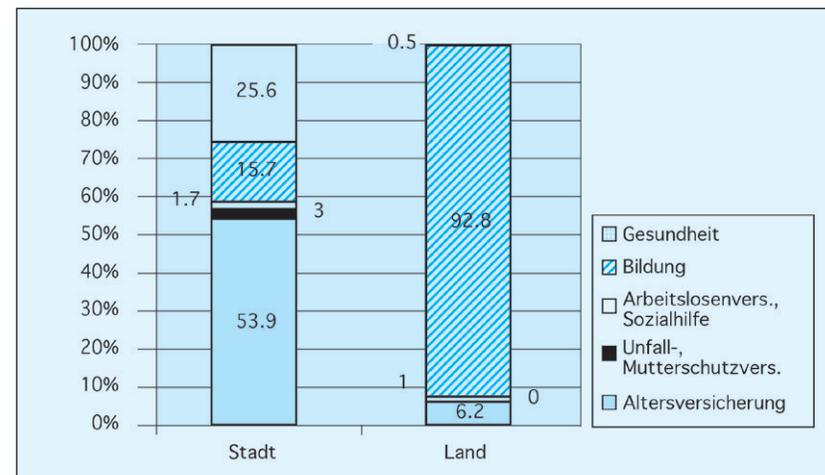
¹⁰ Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß für Ungleichheit. Bei 0 ist das Vermögen eines Staates auf alle Bewohner gleichmäßig verteilt und 1 gehört es einem einzigen Bewohner, d.h., je näher der Gini-Koeffizient an 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit.

¹¹ Je nach Armutsgrenze werden unterschiedlich hohe Zahlen für die tatsächliche Armut errechnet. Yao, S., Zhang, Z. and Hanmer, L. (2004) z.B. kommen auf 103-187 Millionen Arme auf dem Lande.

Entwicklung zu unterstützen. Im Gegenteil, Leistungsempfänger waren in erster Linie die ohnehin Privilegierten: die Städter und in den Städten die formell Beschäftigten sowie die Besserverdienenden.¹² Gerade die Schwächeren und Verletzlichen wurden lange Zeit aus dem System der sozialen Sicherung geradezu ausgeschlossen.

Im Jahre 2002 (Angaben nach Gao, et al. 2009) lebten zwar 61% der Bevölkerung auf dem Lande, aber sie erhielten nur 10,2% der Wohlfahrtsleistungen.¹³ In den Städten machten diese Leistungen etwas mehr als ein Viertel der Haushaltseinkommen aus, auf dem Lande nur 6%. Interessant ist dabei auch die Zusammensetzung der Leistungen (s. Abb. 1): Während in den Städten die Rentenleistungen dominieren, aber auch Gesundheit und Bildung eine wichtige Rolle spielen, sind es auf dem Lande vor allem Bildungsausgaben, die allerdings nur 5,6% am ländlichen Haushaltseinkommen ausmachen.

Abb. 1: Wohlfahrtsleistungen: Stadt-Land-Differenz, 2002



Quelle: Gao, et al. 2009.

Eine ungleiche Verteilung sagt allerdings per se noch nichts darüber aus, ob das Wohlfahrtssystem regressiv oder progressiv ist, ob es also eher die Wohlhabenderen oder eher die Ärmeren begünstigt. Entsprechende Berech-

¹² Solinger, D. J. (2005) hat die „Pfadabhängigkeit“ der Reform der Sozialversicherung geschildert: Die Sozialpolitik konzentrierte sich auf die „politisch wichtigen Gruppen“.

¹³ Die Leistungen schließen Geld- und Sachleistungen ein und berücksichtigen Gesundheit und Bildung, aber nicht den Wohnungsbau. Die Daten entstammen dem China Household Income Project 2002.

nungen von Gao mit Daten von 2002 zeigen jedoch, dass die Wohlfahrtsleistungen in China vor allem den höheren Einkommensgruppen zugute kommen (Gao 2010; Gao, et al. 2009). Für China insgesamt ist dabei die Differenz in den Leistungen zwischen Stadt und Land entscheidend. Betrachtet man beide Bereiche getrennt, so stellt sich die Leistungsvergabe in den Städten als weit regressiver heraus als die auf dem Lande. Die oberen 20 Prozent mit den höchsten Einkommen in den Städten beziehen über die Hälfte der städtischen Wohlfahrt; während auf dem Lande die obersten 20 Prozent 27,5% der Wohlfahrt erhalten.

Dies wird auch durch die Untersuchung von Park et al. (2008) bestätigt (Tab. 1), die anhand des 1%-Mini-Zensus von 2005 für die städtischen Be-

Tab. 1: Deckungsraten der städtischen Sozialversicherung, in Prozent, 2005

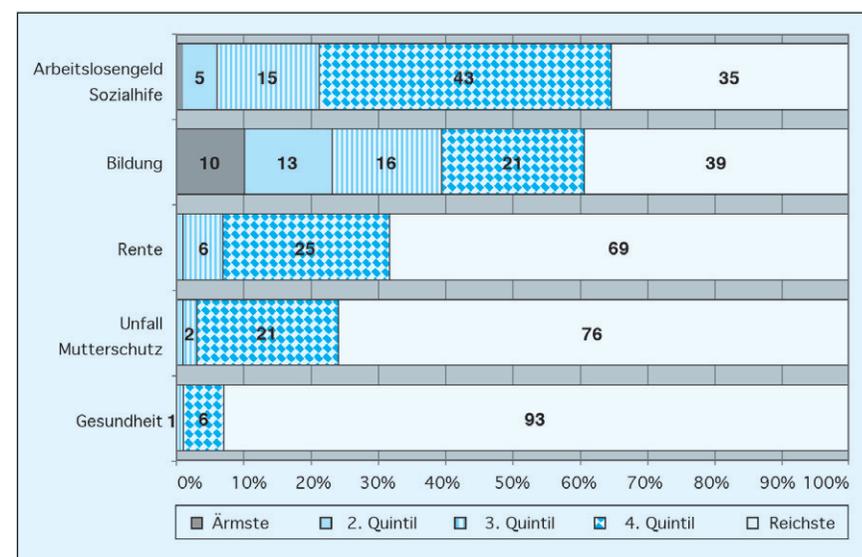
	Rentenversicherung	Krankenversicherung	Arbeitslosenversicherung
China	17,9	32,9	13,6
Städte	42,4	47,1	23,1
Kleinstädte	19,7	32,8	10,2
Land	3,9	25,3	2,7
	Rentenversicherung	Krankenversicherung	Arbeitslosenversicherung
Ärmstes Dezil	1,5	19,8	2,6
2. Dezil	1,8	20,8	3,6
3. Dezil	1,6	21,7	7,2
4. Dezil	3,8	23,1	5,6
5. Dezil	6,6	25,6	8,5
6. Dezil	12,0	28,1	9,6
7. Dezil	20,9	35,5	15,2
8. Dezil	32,6	46,0	21,7
9. Dezil	45,8	62,2	32,4
Reichstes Dezil	54,5	65,7	41,6
	Rentenversicherung	Krankenversicherung	Arbeitslosenversicherung
Formell Beschäftigte	73,8	78,0	54,7
Informell Beschäftigte	19,5	26,6	7,9
• Selbstbeschäftigte	11,8	21,2	2,6
• Haushaltshilfen	11,5	19,9	2,4

Quelle: Park et al. 2008.

schäftigten erstens zeigen, dass die formell Beschäftigten in weit höherem Maße in die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung einbezogen sind als die informell Beschäftigten. Und zweitens stellen die Autoren fest, dass die Deckungsraten mit dem Einkommensniveau steigen.

Unter den Leistungen gehören die Gesundheitsversorgung, die arbeitsbezogenen Schutzleistungen sowie die Renten zu den regressivsten Leistungen. Im Gesundheitsbereich z.B. erhalten die obersten 20 Prozent der chinesischen Einkommensbezieher 93% der Leistungen, bei den Renten 69% (Abb. 2).

Abb. 2: Anteile der Einkommensquintile in China an den Wohlfahrtsleistungen, in Prozent, 2002



Quelle: Gao et al. 2009.

Um weiter zu klären, ob die Regressivität der Wohlfahrtsleistungen auch dazu führt, dass die bestehende Ungleichheit sogar noch verstärkt wird, haben Gao et al. anhand verschiedener Ungleichheitsmaßstäbe berechnet, wie sich das Bild vor und nach der Vergabe der Wohlfahrtsleistungen verändert. Danach verstärken die Wohlfahrtstransfers tatsächlich die Ungleichheit, unabhängig davon, ob der Gini-Koeffizient (ein Anstieg um 3,1% von 0,450 auf 0,465) herangezogen wird oder ob die obersten 10 Prozent der Einkommensbezieher mit den untersten 10 Prozent verglichen werden (P90/P10-Verhältnis: ein Anstieg um 2,6% von 8.271 auf 8.489) (Gao, et al. 2009).

Die Vermutung liegt nahe, dass dafür vor allem die höheren Leistungen an Einkommensstärkere ursächlich sind. Dies wird für China bestätigt, wenn auf

der einen Seite die Veränderungen bei den oberen Verdienstgruppen (P90/P50) und auf der anderen die bei den unteren Gruppen (P50/P10) betrachtet werden. Für drei Untersuchungsjahre (1988, 1995 und 2002) kann Gao zeigen, dass die Einkommen der Armen nach den Sozialtransfers niedriger und die der Reichen höher waren. Der Grund dafür muss in der wachsenden Ungleichheit von Land und Stadt gesucht werden. Denn während die Verteilung auf dem Lande tatsächlich die Reicheren begünstigte, ergibt die hier durchgeführte Untersuchung, dass die Verteilung in den Städten die Distanz zwischen den Niedrig- und Spitzenverdienern verringert hat, und zwar in allen drei Jahren (Gao 2010).

Festzuhalten gilt daher, dass das Wohlfahrtssystem zumindest bis 2002 durch die höheren Leistungen für die oberen Einkommensgruppen die Ungleichheit in China vergrößert hat, statt sie durch die Unterstützung der Niedrigverdiener zu verringern. Der Hauptgrund dafür waren die höhere Abdeckung und die höheren Leistungen für städtische Haushalte. Innerhalb der Städte allerdings wirkten sich die Wohlfahrtsleistungen progressiv aus, d.h. die Distanz zwischen Arm und Reich wurde geringer. Dies bedeutet aber nicht, dass die Ungleichheit abnahm. Im Gegenteil hat sie, wie oben bereits geschildert, in den Städten wie auch in China insgesamt zugenommen.

4. Reformen des Wohlfahrtssystem

Während die Ungleichheit also weiter stieg, hat sich andererseits das Ausmaß des Anstiegs ab Mitte der 90er Jahre abgeschwächt. Positiv wirkt dabei auch das Wohlfahrtssystem, dessen Beitrag zur Ungleichheit aufgrund verschiedener Reformen, die die Landbevölkerung stärker einbeziehen, sowie durch Programme für die Wanderarbeiter und Maßnahmen zur Absicherung der Hilfebedürftigen abgenommen hat.¹⁴

- 1996 wurde in den Städten mit der Einführung von Sozialhilfe für Familien unterhalb des Existenzminimums begonnen (Minimum Standard of Living Scheme, *dibao*). Die Ausgaben stiegen von 0,3 Mrd. Yuan im Jahr 1997 auf 27,5 Mrd. im Jahr 2007, die Zahl der Empfänger im gleichen Zeitraum von 0,8 Millionen auf rund 22,5 Millionen. Auf dem Lande wurde 1996 ebenfalls versuchsweise mit einem *dibao*-Programm begonnen, das schließlich 2007 landesweit eingeführt wurde (Cai, et al. 2009; Gao 2010).
- Um die finanzielle Belastung der Bauern zu erleichtern, wurden von der Hu-Wen-Führung bis 2006 die Agrarsteuern abgeschafft. Ein kooperatives Gesundheitssystem, das sich seit 2002 im schrittweisen Aufbau befand, wurde Ende 2008 im ganzen Land verwirklicht. Und es wurde die Rentenversicherung im ländlichen Raum eingeführt. Wenn die Deckungsrate inzwischen auch relativ hoch

ist (2012 sollen 80% einbezogen sein), so ist das Leistungsniveau jedoch niedriger als in den Städten – was auch für die Krankenversicherung gilt. 2005 war auch der Wendepunkt in der ländlichen Bildungspolitik, als das wichtige „Dokument Nr. 1“ festschrieb, innerhalb von zwei Jahren alle Schüler auf dem Lande von den Schulgebühren und den Lehrmittelkosten zu befreien (Ye 2009).

- Seit 2006 gibt es auch verstärkte Bemühungen zur Ausweitung der Sozialversicherungen auf Wanderarbeiter und informell Beschäftigte, die sich allerdings neben der hohen Mobilität dieser Gruppen einer Fülle weiterer Barrieren gegenüber sehen (siehe z.B. für die Rentenversicherung Watson 2009).

Die skizzierten Reformen zeigen, dass sich die Sozialpolitik sowohl im ländlichen als auch im städtischen China in eine Richtung bewegt, die mehr Gleichheit verspricht. Die Ungleichheit zwischen Stadt und Land oder zwischen formell und informell Beschäftigten ist damit aber bei Weitem noch nicht beseitigt. Im Gegenteil lassen sowohl die avisierten als auch die bereits begonnenen Reformen vermuten, dass diese Ungleichheit noch über längere Zeit perpetuiert wird.

So sind zwar die endgültigen Regelungen des seit längerem in Arbeit befindlichen Sozialversicherungsgesetzes im Detail noch nicht bekannt, aber es scheint sich anzudeuten, dass weiter drei Systeme gefördert werden sollen: eines für städtische Arbeiter, eines für die städtischen Bürger und ein kooperatives für die Landbewohner. Grundsätzlich sollen die städtischen und das ländliche System strukturell einander angeglichen und koordiniert entwickelt werden (*tongchou*). Erst im Jahr 2020 soll die Angleichung im Wesentlichen erfolgt sein, dann sollen die verschiedenen Systeme allen Chinesen wahlweise zur Verfügung stehen. Um diese Wahlmöglichkeit allerdings nutzen zu können, müssen bis dahin auch die Einkommensunterschiede ausgeglichen werden (XNA 23.12.08, 19.2.2009).

Das *dibao*-Programm hat bedeutend zur Senkung der Armut in den Städten beigetragen (wirkte also progressiv) und ist bis 2005 zur wesentlichen Transferleistung geworden, noch vor der Arbeitslosenunterstützung und der – allmählich auslaufenden – Unterstützung für Freigesetzte (*xiangang*). Aber es gibt auch starke Kritik an dem System. Erstens sind die Unterschiede zwischen der städtischen und ländlichen Unterstützung groß: 133 Yuan erhielt ein Bedürftiger in der Stadt im Oktober 2008, auf dem Land dagegen nur 44 Yuan (Gao 2010). Da das System auf dem *hukou* beruht, schließt es außerdem die Migranten in den Städten aus. Zweitens erhielten 2008 in den Städten zwar 23,3 Millionen Menschen Sozialhilfe und auf dem Lande 43 Millionen, dies waren aber schätzungsweise nur rund 50% der Berechtigten (Lu and Feng 2008; Solinger 2008). Und drittens scheint die Maßnahme so konstruiert, dass sie den Armen nicht hilft, sich aus der Armut heraus zu arbeiten. Und da die Sozialhilfe z.B. keine Zuschüsse für Gesundheitsversorgung, Bildung oder Miete einschließt, überträgt sie die Armut noch auf die Kinder (Solinger 2008). Das *dibao*-Programm hat des Weiteren nur geringe Auswirkung auf die Ab-

¹⁴ Die Charakteristika des chinesischen Wohlfahrtssystems und die Reformen und Reformideen der letzten Jahre sind beschrieben in Heft 4 der KOORD-Schriftenreihe.

milderung der Ungleichheit, wie Cai et al. (2009) zeigen. Der Gini-Koeffizient nahm danach 2005 nach dem Transfer nur leicht von 0,391 auf 0,387 ab, der P90/P10-Quotient sank immerhin von 6,818 auf 6,429.

5. Fazit

Wohlfahrtsysteme bilden einen wesentlichen Teil moderner Wirtschaftssysteme. Sie sollen die Armen, Verletzlichen und Arbeitslosen schützen und die sozialen Risiken der Marktwirtschaft mildern. Damit können sie soziale Spannungen verringern, sozialen Zusammenhalt schaffen und zur sozialen und politischen Stabilität beitragen. Indem sie Ressourcen neu verteilen, bilden sie eine wesentliche Schnittstelle zwischen wirtschaftlichem Wachstum und sozialer Gerechtigkeit.

Das chinesische Wohlfahrtsystem hat diese Funktion bisher gar nicht oder nur unzureichend erfüllt, wobei die in den letzten fünf Jahren begonnenen Reformen allerdings in die richtige Richtung zeigen. Um den deutlich gewordenen wirtschaftlichen Herausforderungen angemessen begegnen und die notwendigen Änderungen des Wachstumsmodells vollziehen zu können, ohne die soziale Stabilität zu gefährden, sollte das Wohlfahrtsystem so gestaltet werden, dass es nicht nur die Risiken für die „Verlierer“ abfedert, sondern auch die bisher weiter wachsende Einkommensungleichheit abschwächen hilft. Eine solche langfristig angelegte Sozialpolitik ist auch eher in der Lage, Armut zu reduzieren, als nur Einkommenssteigerungen. Wesentliche Kriterien für die anstehenden Wohlfahrtsreformen sollten sein:

- der Abbau der Stadt-Land-Unterschiede, einschließlich gleicher Bildungschancen und Gesundheitsversorgung sowie
- die Gleichstellung der Wanderarbeiter und anderer informell Beschäftigter.

Die unterschiedlichen Systeme für Stadt- und Landbewohner sowie Wanderarbeiter sollten so bald wie möglich in ein einziges System überführt und dabei auch die regionalen Variationen beendet werden, um das Poolen der Fonds auf nationaler Ebene zu ermöglichen. Und angesichts der Alterungsprozesse sollte dabei das Rentensystem besondere Beachtung erhalten.

Die Reformen erfordern in noch größerem Maße als bisher vorgenommen das Umschichten von Investitionen der Zentralregierung zugunsten von Bildung, Sozialhilfe, Renten und Gesundheit und eine gewisse Neuverteilung der Mittel zugunsten des ländlichen Raums. Die finanziellen Möglichkeiten dafür dürften in China vorhanden sein.

Literatur

- Aziz, J. and Cui, L. (2007): "Explaining China's Low Consumption: The Neglected Role of Household Income", Washington: International Monetary Fund.
- Busch, K. (2009): "Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat", Friedrich Ebert Stiftung.
- Cai, F., Du, Y. and Wang, M. (2009): "Employment and Inequality Outcomes in China", Institute of Population and Labour Economics, Chinese Academy of Social Sciences.
- China Daily, "Hu: China Expands Domestic Demand to Counter Crisis", 13.11.2009.
- China Daily, "China Needs \$839b for Social Welfare by 2020", 26.2.2009.
- China Daily, "Report: China to Become a Welfare State by 2049", 2.11.2008.
- China Daily, "Labor Shortage Puts Squeeze on Delta", 22.2.2010.
- China Daily, "Urban-Rural Income Gap Widest Since Reform" by Fu Jing, 2.3.2010.
- Dollar, D. (2007), "Poverty, Inequality and Social Disparities during China's Economic Reform", World Bank.
- Economist, "Welfare Reform. Forward, Not Back", 21.3.2009.
- Gao, Q. (2010): "Redistributive Nature of the Chinese Social Benefit System: Progressive or Regressive?", in: *The China Quarterly* (201): 1-19.
- Gao, Q., Evans, M. and Garfinkel, I. (2009): "Social Benefits and Income Inequality in Post-Socialist China and Vietnam", in: *Asian Social Protection in Comparative Perspective*, National University of Singapore.
- Guan, X. (2000): "China's Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization", Tianjin: Department of Sociology, Nankai University.
- Gustafsson, B., Shi, L. and Sicular, T. (2008): "Inequality and Public Policy in China: Issues and Trends", in: *Inequality and Public Policy in China*, B. Gustafsson, L. Shi and T. Sicular (Hrsg.), New York: Cambridge University Press.
- Hebel, J. and Schucher, G. (2008): "Labour Market Flexibility and Social Security in the People's Republic of China", in: *China Aktuell* (1): 5-30.
- Hsiao, L.C.R. (2009), "China's Demographic Imbalances Widen": in: *China Brief* (22): 1-2.
- Keller, B. and Seifert, H. (2009): "Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Formen, Verbreitung, soziale Folgen", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (27): 40-46.
- Li, B. and Zhong, Y. (2009): "How Did China's Transitions Impact People's Welfare Benefits in the Reform Era", in: *Journal of Contemporary China* 18(62): 813-829.
- Logeay, C. and Weiß, T. (2010): "Hausgemachtes Defizit. Reallohnverlust und die Misere der Sozialversicherungen", in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (2): 86-94.
- Lu, M. and Feng, M. (2008): "Reforming the Welfare System in the People's Republic of China", in: *Asian Development Review* 25(1 and 2): 58-80.
- Lu, M. and Gao, H. (2009): "When Globalization Meets Urbanization: Labor Market Reform, Income Inequality, and Economic Growth in the People's Republic of China", Tokyo: Asian Development Bank Institute.

1. 前言

全球金融危机与经济增长减弱使世界各国陷入了压力之中。但是对大多数西方发达国家来说，银行业与金融业的失灵似乎只是短暂的打击，因为福利国家（过高）的社会福利和对不够灵活的劳动力市场进行结构改革的必要性才是讨论的核心。人们似乎以为，此次危机是来自于劳动力市场和福利制度。

德国也一直在宣传采取适度工资，增加劳动力市场制度的灵活性以及削减社会福利等政策来解决国家的经济困难，继续保持德国经济在国际上的竞争力。但是人们一再忽略了，即使德国劳动力市场的管制早在二十世纪八十年代中期就逐渐放开了，但促进就业的效果很微弱。总的来说，非正规就业人员¹的生活保障风险要高于有正规劳动关系的人员（Keller and Seifert 2009）。

此外被忽略的地方还在于，“工业国家向福利国家的全面转型是世界市场一体化稳定与持久的重要条件之一”；新贸易保护主义趋势在那些“社会保障制度对于对外经济开放的积极影响有转向其反面的危险”²的国家有所增加。这种认识似乎也在实行自由主义福利体制模式的国家中短暂地闪现。因为从经济危机对德国的影响来看，德国由于采取了短时工等措施，社会方面遭受的不良影响明显小于其他国家（Economist 2009年3月21日）。但是，近期改革政策的新自由主义方向并没有随之发生变化。因为为了使削减社会福利变得合理，改革政策强调的是人口变化、就业危机和国家债务等客观社会因素³。

与西方发达国家不同，中国在经济危机爆发和出口下滑后在面临着可能发生大规模失业的情况下走出了另一条路。很快地，2009年3月全国人民代表大会提出加快完善社会保障体系，以扩大内需并减少对出口的

¹ 非正规就业是指，不符合正规劳动关系标准（如全职、无限期劳动关系、参加社会保险）之一的就业方式。这种就业形式在中国通常被称为“非正规”就业。也可参见J. Hebel与G. Schucher撰写的文集《当代中国研究》China Aktuell（现名为Journal of Current Chinese Affairs）2008年第一期。

² E. Rieger与S. Leibfried（2007：见第25页）以德国和美国为例详细论述了此观点。

³ K. Busch（2009）认为，客观社会因素并不能解释改革政策以新自由主义方向的原因。确切地说，这一方向源于二十世纪八十年代以来实行的社会政策和经济政策的根本性改变。

- OECD (2010): "China in the 2010s. Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets", Beijing.
- Overholt, W. H. (2010): "China in the Global Financial Crisis: Rising Influence, Rising Challenger", in: The Washington Quarterly 33(1): 21-34.
- Park, A., Cai, F. and Du, Y. (2008): "Can China Meet Her Employment Challenger", in: Growing Pains: Tensions and Opportunity in China's Transition, Stanford University.
- Ravallion, M. and Chen, S. (2004): "China's (Uneven) Progress Against Poverty", Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Rieger, E. and Leibfried, S. (2007): "Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates", Frankfurt a.M.: edition suhrkamp.
- Ru, X., Lu, X. and Li, P. (2007): "2008 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce Society of China: Analysis and Forecast 2008", Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Schucher, G. (2006): "Chinas neues Arbeitsvertragsgesetz - Stärkung der Schwachen oder nur Beruhigungsspiel?", in: China aktuell (4): 47-65.
- 2007a: "Beschäftigungsförderung wird gesetzliche Auflage", in: China aktuell (5): 169-171.
- 2007b: "Hilfen für Bedürftige", in: China aktuell (5).
- 2008a: "Auf der Suche nach Sicherheit. Ist Europas Wohlfahrtsystem ein Modell für China? (chin.-dt.)", in: Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise, H. S. Stiftung (Hrsg.), Beijing: Hanns Seidel Stiftung.
- 2008b: "Harmonisierung per Gesetz – Arbeitskonflikte in China und das neue Arbeitskonfliktgesetz", in: China Aktuell (4): 63-109.
- Solinger, D. J. (2005): "Path Dependency Reexamined. Chinese Welfare Policy in the Transition to Unemployment", in: Comparative Politics 38 (1): 83-101.
- 2008: "The Dibao Recipients: Mollified Anti-Emblem of Urban Modernization", in: China Perspectives (4): 36-46.
- Watson, A. (2009): "Social Security for China's Migrant Workers - Providing for Old Age", in: Journal of Current Chinese Affairs (4): 85-115.
- Yan, H. (2009): "Poverty and Exclusion in Urban China", Berlin: WZB.
- Yang, Y. and Chi, Z. (2009): "2009 nian Zhongguo shouru fenpei zhuangkuang ji qi weilai fazhan qushi China's Income Distribution in 2009 and Its Future Trend", in: 2010 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce Society of China: Analysis and Forecast 2010, R. Xin, L. Xueyi and L. Peilin (Hrsg.), Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Yao, S., Zhang, Z. and Hanmer, L. (2004): "Growing Inequality and Poverty in China", in: China Economic Review (15): 145-163.
- Ye, X. (2009): "China's Urban-Rural Integration Policies", in: Journal of Current Chinese Affairs (4): 117-143.
- Zheng, Y., Chen, G. and Lye, L. F. (2010): "China's Politics 2009 in Review: An Increasingly Confident Chinese Leadership", Nottingham: University of Nottingham, China Policy Institute.

依赖⁴。根据由国务院发起成立的中国发展研究基金会的计算,中国需要投资5.74万亿人民币(约合8390亿美元)建设全面覆盖的社会保障体系。因此,必须将社会保障占国家预算的比例从目前的27%提高至35%(中国日报,2009年2月26日)。到2049年中国将迈向福利社会(中国日报,2008年11月2日)。为了继续完善医药卫生体制改革,到2011年中央和地方政府将在经济刺激计划之外投入8500亿人民币,在2007年已经做出的常规预算的基础上增加2270亿人民币。政府在这方面一如既往再次担当了更加重要的角色(Zheng等人,2010年)。

中国中共中央总书记、国家主席胡锦涛2009年11月在新加坡亚太经合组织工商领导人峰会上发言时证实,中国为克服经济危机采取了四项政策措施:第一,扩大内需,形成通过消费、投资和出口协调拉动经济增长的新格局;第二,改善民生,促进就业并加快完善社会保障体系;此外还要继续深化国有企业改革以及财税与金融体制改革;扩大对外开放(中国日报,2009年11月13日)。

关于完善社会保障体系的说法现在已经不再新鲜。2005/2006年以来可以看到,中国社会保障制度发了转变。而一再提到要加强社会保障体系建设这一点则表明这个问题的严重性以及解决这个问题已经成为政府制定政策的重点。这同时也是中国2010年3月份召开的全国人民代表大会上的讨论焦点,中国国务院总理温家宝在会上再次强调了完善社会保障体系、缩小收入差距的决心。

但是,问题一在于,政府是否“只”把这些努力当作是稳定政策的一部分,或者政府是否已经准备放弃利用迄今为止采用的以现有的、似乎很充足的廉价劳动力为基础的发展方式,而这个问题可以辅助判断这项措施成败。人口的发展使得通过经济政策改革来克服劳动密集型生产方式、资源利用率低以及环境污染等生产结构问题的需要越来越紧迫。问题二,政府是否确实要建立能够消除不均衡而不是使之加剧的新制度。

2. 中国目前的发展模式

九十年代中期以来中国几乎一直都保持着经济的高速增长。除了发展重工业和着重改善基础设施⁵ 这些原因之外,对此起决定性作用的是,使用似乎取之不尽的廉价劳动力大规模生产低价的低端出口产品:袜子、衬衫、鞋和玩具等等(Lu and Cao 2009; OECD 2010; Overholt 2010)。

⁴ 但是很多专家抱怨,对社会保障的投资占经济刺激计划的份额大小,主要是因为地方政府试图避免增加额外支出。对医疗和教育投资占4%,经适房与廉租房占10%。参见中国国家发展和改革委员会网站,2009年3月6日。

⁵ 1978年之后中国每年修建现代化高速公路的数量比印度自1947年独立以来全部修建的数量都多(Overholt, W. H. 2010)。

另外,中国有三个因素有利于降低劳动成本:第一,随着农村改革和对外经济开放,廉价农村劳动力不断涌入城市,在此期间城市中的农民工已经超过1.4亿。因此,尽管农民工只在很少的领域与城镇职工竞争同样的工作岗位,但是其人数的增加减少了城镇职工进行劳资协商的砝码,城镇职工工资的增长幅度低于劳动生产率的增长,而原本工资水平就比较低的农民工甚至在很长时间里也没有涨过工资。

第二个有利因素来自于九十年代中期开始的国有企业和集体企业结构调整和下岗。农民工和下岗工人这两个群体通常只在非正规就业(新)领域就职,结果就是劳动条件和收入水平都严重下降。即使这些情况最初只是出现在新兴民营企业中,我们仍然可以从中国窥测出国有企业中非正规职工和非典型职工的状况。

第三个使中国劳动成本降低的因素是低廉的工资附加费用。因为与西方发达国家不同,中国在工业化的过程中没有完善而是缩小了社会保障体系(见Gao等人,2009年;Guan 2000;Li and Zhong 2009年等等)。中国在开始改革开放之前是“低收入水平的福利国家”(Guan Xiping):这种通过国营“单位”(国营企业或者生产合作社)实施社会保障相对来说覆盖面较广。

改革开放之初,这些国营单位陆续解体,或者被关闭、被私有化或者被民营企业挤压,或者作为国营单位在国内(和国际)竞争中随波逐流。政府又推卸其在社会保障制度方面的财政和行政管理责任:福利保障或终结或公司化(由国营单位转至“公司”)或私营化或市场化⁶ 或转移给地方政府负责。

这些都发生在两个阶段之中:一是到九十年代中期之前社会保障制度实际上只是对经济改革的回应(以及一路径依赖式的——维护优先发展和非优先发展的旧结构);二是随着国有企业改革的深入,政府开始更加积极地改革社会保障制度。但是这导致农民工几乎没有甚至完全没有社会保险,而这又在工资歧视(由于其出身即农村户口而变得合理)之上进一步拉低了劳动成本。

中国的经济发展模式产生了不平等和不均衡——其中一部分是不可避免的。但是国家制定的政策进一步加剧了这些不均衡(Dollar 2007; Li and Zhong 2009)。其主要原因在于政府有意识地容忍不均衡的发展(“一部分人先富起来”)并优先发展沿海地区和城市。特别是不断增加的出口依赖使得中国东部城市优先发展起来,但是城乡分割也被有意识地保留下来。时至今日,户口制度也没有被完全废除,使得农民工的低报酬

⁶ 除了医疗卫生保障外,这一变化也出现在住宅市场。因为对中国居民和政策来说,这些福利情况是当时最大的压力之一。

和低保障继续合理化。中国一直以来没有土地私有权,地方干部在近似剥夺农民财产的征地过程中给予农民的补偿更是极度低廉。而自九十年代开始,在毛泽东时代还处于最低层的城市知识分子的工资增长速度比其他职工快得多。

即使是在社会保障制度中政府也有意识的保留了不均衡。例如,社会保险制度刚建立时只在城镇中实施并且只覆盖国有企事业单位的职工。九十年代的时候才在新劳动法的基础上将其他类型的企业和职工纳入到社会保障制度中,但是一直没有涵盖农民工。教育和医疗卫生体制的放开使其建立和完善依赖于地方财政。

中国的经济增长方式建立在低劳动成本和高出口基础上,弱化职工的地位,容忍甚至纵容不均衡的增加,其结果是使九十年代末以来的工资率伴随着国有企业改革和中国与世界市场联系的加强不断降低(参见Lu and Gao 2009:第17页及下页)。因此,很多评论家认为出现这种情况的重要原因之一是个人消费落后和出口依赖,而不是缺少社会保障以及高储蓄率(Aziz and Cui 2007)⁷。

这次的危机不止一次地使人们质疑中国这种方式的经济政策。很久之前就已经出现了目前所走的路越来越窄、必须要采取新的发展方式的迹象。招募廉价劳动力方面就发生了一个重要的变化。2003年以来在沿海地区,首先是珠江三角洲地区,后来东部沿海地区出现的劳动力短缺现象引起了诸多讨论,而在走出经济危机之后这一现象又再度出现(中国日报,2010年2月22日)。但是实际上不止是农民工短缺,整体劳动力状况都正在随着人口老龄化发生变化。

2008年底有1.69亿中国人年龄超过60岁,占全部人口的12.8%。除了有助于经济发展的人口减少外,老龄化群体的迅速增加成为当前经济发展模式的沉重负担,也因此使政府大为头痛。从1999年开始中国就迈入了老龄化社会的行列,但是老年人口增加的速度“超乎我们的想象”,原民政部社会福利和慈善事业促进司司长王振耀如是说道(Hsiao 2009)。

因此,经济学家蔡昉与中国社会科学院的观点是,为中国目前的经济发展提供动力的“人口红利”即将结束(蔡等人,2009年)。他认为,普通工人与技术工人工资上涨是劳动力无限供给即将接近尾声的明显标志,即使是农民工工资在经历了十几年的稳定之后从2003年开始上涨。这导致低端产品生产商将工厂转移到华中地区或者越南等其他国家。另外,中国政府为了追求社会稳定从法律方面完善了劳动者的基本社会保障,使企业增

⁷ Logeay, C. and Weiß, T. (2010) 表示,工资水平落后也是德国消费不足和出口成功的重要原因。当收入差距不断扩大时,高收入人群的储蓄水平超过平均标准,由此导致总需求不断减弱。另外,不利的工资发展趋势还加重了法定社会保险的财政负担。

加劳动成本。就在2008年很多新的法律生效,其中最重要的是新《劳动合同法》(Schucher 2006; Schucher 2007a; Schucher 2008b)⁸。

为了使经济增长能够继续,未来中国必须要更加注重生产高端产品、晋身到价值链中、进行自主创新、扩大内需、利用中西部地区的潜力、继续扩大服务业,最主要的是不要阻碍而是促进中小民营企业的发展活力。

虽然采用上述新的发展模式的各种迹象已经显现出来,但是中国的重心明显仍然放在社会稳定上。虽然这促使中国进行新一轮社会保障改革并自2005年以来不断完善劳动法,但是,政府首先回避了会引起就业机会增速放缓的改革措施。社保改革之初广东省前省委书记认为,应当改变发展方向,使未来更加注重质的增长。但中国政府却转而采用了危机时期才实施的措施并将保障就业和维护社会稳定作为头等大事,即使不久前刚刚通过决议的劳动方面的法律被没有被遵守。无论是政府在经济刺激计划中对基础设施建设进行巨额投资(由此也吸纳了很多失业的农民工)还是“国进民退”的情况都使人看不清那条新的发展道路。

3. 社会政策中的不均衡

被广为所知和多方探讨的是城乡之间以及城市中和农村中的巨大收入差距⁹。自从八十年代中期城市进行改革以来,城市的收入增长远远超过农村地区。2007年底城市居民的平均收入比农村居民高3.33倍(Yang and Chi 2009)。即使将耕地的使用价值也计算进去,二者3.6:1的财富差距(2002)甚至比收入差距还要大(Gustasson等人,2008年)。仅仅在九十年代末期国有企业进行结构调整的时候,农村收入才有机会赶上来,但是以后却被落得更远。

2002年起,新一届中国政府开始将更多的重心转移到农村发展上,收入差距的增幅显著放缓。2008年甚至缩小了一点点(即缩小到3.31倍),但在2009年发生经济危机时又再度扩大(中国日报,2010年3月2日)。因此,城乡差距是中国发展不均衡的主要因素;而且正如总体基尼系数、农村和城镇基尼系数上升所显示的那样,农村和城市中的不均衡也有所增加。1978年中国总体基尼系数为0.30,到2006年上成到令人不安的0.496

⁸ 2009年3月劳动部的工作人员在接受采访时称,由于没有预见到危机而把整体情况估计得过于乐观。

⁹ 下文提到的城市的收入差距小是扭曲的,因为在调查研究中通常并没有考虑农民工。也就是说调查认为,农村地区比调查数据更高的收入以及城市中的比调查数据更低的收入是不存在的。

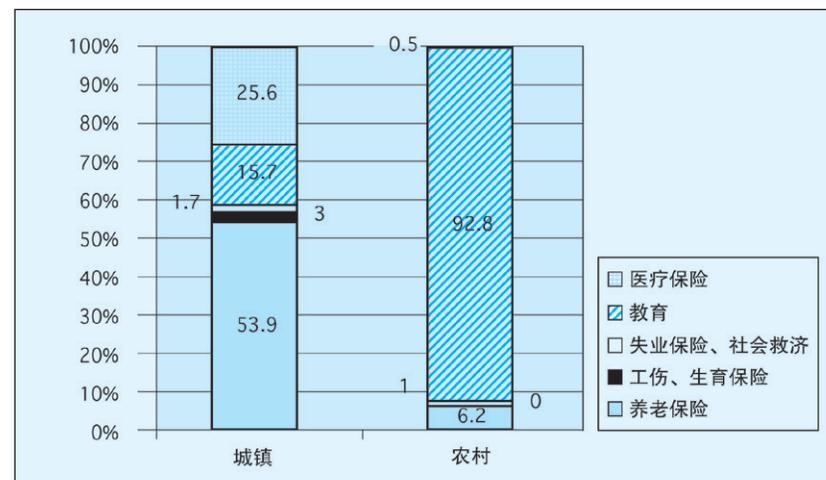
(Ravallion and Chen 2004 ;Ru等人,2007年)¹⁰。因此,中国虽然还不属于收入分配绝对不平均的国家(如智利、洪都拉斯或者南非),但肯定超过了印度或者美国(Gustafsson等人,2008年)。

越来越大的收入差距成为阻碍中国农村减贫的重要原因。如果说改革开放开始之后以及在经济发展的过程中贫困人口的数量得到了显著减少,那么这一过程在九十年代末之后明显减弱,2007年(在中国贫困线¹¹的基础上)农村贫困人口还有2.37亿(Schucher 2007b)。但是,由于收入低和城镇中的失业又产生了新的贫困人口,即使规模比农村要小得多。主要是指农民工、企业下岗职工和其他失业人员。根据不同的标准,新的贫困人口占城镇人口的3.8-4.7%(Yan 2009);Yao等人(2004年)计算得出的数据为500万至1500万。

但是,正如Yan Hao(2009)写道的,这些贫困人口不只是“改革带来的意料之外的副产品”,更多的是政府制定的政策——至少到二十一世纪初——所导致的。不只是工资政策,社会福利也并没有用于帮助到在改革发展中的弱势群体。相反地,享受福利的人首先是原本就有优先权的人:城镇居民、在城镇中的正规就业人员和高收入者¹²。而弱势群体长期完全被排除在社会保障体系之外。

2002年(Gao等人的数据,2009年)虽然有61%的人口生活在农村,但是只享受到全部社会福利的10.2%¹³。在城镇中这些福利约占家庭收入的四分之一以上,而在农村只占6%。有意思的是社会福利的构成(见图1):虽然城镇以养老保险为主,但是医疗保险和基础教育也很重要;而在农村中主要是教育支出,但也只占农村家庭收入的5.6%。

图1: 社会福利:城乡差距,2002年



来源: Gao等人, 2009

虽然福利分配不平均本身并不能更多地说明社会保障体系是落后还是进步,是有益于富人还是穷人,但是,Gao在2002年所作的相关计算数据表明,中国的社会福利主要还是有益于高收入群体(Gao 2010;Gao等人,2009年)。对于整个中国来说,城乡在福利方面的差距是非常显著的。如果将城乡分开来看,那么城镇中福利分配要比农村落后的多。城镇中收入最高的20%的群体获得的福利占全部城镇福利的一半,而在农村只占27.5%。

Park等人(2008年)对2005年1%人口抽样调查中关于城镇职工部分的研究(见表1)表明,第一,养老、医疗和失业保险对正规就业职工的覆盖率远远高于非正规就业职工;第二,作者确信覆盖率随着收入水平提高而提高。这一研究也证实了上文的观点。

¹⁰ 基尼系数是一种对于不平均分配的统计指标。如果为0表示居民之间的收入分配绝对平均,如果为1则表示收入被一个单位的人全部占有,也就是说,基尼系数越接近1,不平均分配的程度就越大。

¹¹ 根据不同的贫困线计算出的实际贫困人口数量也不同。例如,Yao, S., Zhang, Z. and Hanmer, L. (2004)认为农村有1.03-1.87亿贫困人口。

¹² Solinger, D. J. (2005)描述了中国社会保险改革的“路径依赖”:社会保障集中于“政治上占有重要地位的群体”。

¹³ 福利包括现金和实物,也有可能包括医疗和基础教育,但不涉及住房。数据来源于2002年中国家庭收入项目调查。

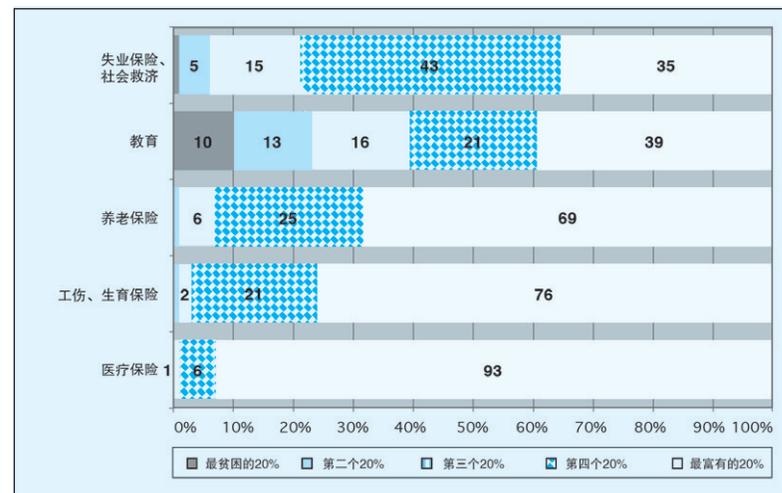
表1：2005年城镇职工社会保险覆盖率，按百分比计算

	养老保险	医疗保险	失业保险
中国	17,9	32,9	13,6
城镇	42,4	47,1	23,1
小城镇	19,7	32,8	10,2
农村	3,9	25,3	2,7
	养老保险	医疗保险	失业保险
最贫困的10%	1,5	19,8	2,6
第二个10%	1,8	20,8	3,6
第三个10%	1,6	21,7	7,2
第四个10%	3,8	23,1	5,6
第五个10%	6,6	25,6	8,5
第六个10%	12,0	28,1	9,6
第七个10%	20,9	35,5	15,2
第八个10%	32,6	46,0	21,7
第九个10%	45,8	62,2	32,4
最富有的10%	54,5	65,7	41,6
	养老保险	医疗保险	失业保险
正规就业人员	73,8	78,0	54,7
非正规就业人员	19,5	26,6	7,9
• 个体工商户	11,8	21,2	2,6
• 家政服务人员	11,5	19,9	2,4

来源：Park等人，2008年

在各种社会福利中，医疗保险、工伤保险和养老保险都是最落后的福利。例如在医疗保险方面，收入最高的20%的中国人获得93%的福利，在养老保险方面为69%（见图2）。

图2：将2002年收入五等分之后各部分占社会保障各个组成部分的百分比



来源：Gao等人，2009

为了继续弄清社会福利体系的落后是否会导致现存的不均衡更加严重，Gao等人根据各种衡量不均衡的标准计算出在福利分配前后不均衡情况所发生的变化。结果表明，社会福利转移支付确实会加剧不均衡，而且不受是否要考虑基尼系数（从0.450增加到0.465，增长了3.1%）或者是否对收入最高的10%与最少的10%的进行比较的影响（P90/P10的比值，即第九个百分之十/第十个百分之十的比值：增加了2.6%，从8.271提高到8.489）（Gao等人，2009年）。

因此，可以推测，正是高收入群体获得了高保障才造成了上述局面。如果一方面注意观察高收入群体（P90/P50）的变化另一方面观察低收入群体的变化，对中国来说这些都能够获得证实。对于1988年、1995年和2002年三年的住户调查Gao指出，获得社会福利转移支付之后，富人与穷人的收入差距更大。原因必定在于城镇不均衡和农村不均衡的差距拉大。因为该调查得出结论是，农村的福利分配实际上有利于较富有的人，而城镇中的福利分配缩小了低收入者和高收入者之间的差距，而且三年都是如此（Gao 2010）。

因此，可以肯定，至少到2002年之前社会保障体系通过使高收入群体获得高福利增加了中国的不均衡状况，而不是通过帮助低收入者减轻不均衡。主要原因在于当时社会保障体系对城镇家庭的覆盖率较高，给予的福利也高。虽然城镇中社会福利的作用比较积极，也就是说贫富差距更小，但是这并不意味着不均衡的减轻。相反地，正如上文所述，城镇以及全国的不均衡情况总体来说都在扩大。

4. 社会保障体系的改革

虽然不均衡不断地扩大,但从九十年代中期开始扩大的规模渐渐缩小。社会保障体制对此起到了积极作用,各种改革措施的实施,如将农民纳入到社保体系中、建设农民工社会保障制度、建设最低生活保障制度等等减轻了不均衡的状况¹⁴。

- 1996年城镇中开始实施最低生活保障制度(低保)。财政支出从1997年的3亿元增加到2007年的275亿元,领取最低生活保障金的人数从80万增加到2250万。1996年农村也开始进行低保制度的试点,最终于2007年在全国建立农村最低生活保障制度(Cai等人,2009年;Gao 2010年)。
- 为了减轻农民经济负担,中国政府在2006年废除了农业税。2002年开始逐步建立新型农村合作医疗制度,到2008年底基本覆盖全国县区。同时开始建立农村养老保险制度。但是,即使覆盖率较高(到2012年达到80%),福利水平也比城镇低——医疗保险同样如此。2005年中央一号文件指出要在两年之内免除农村义务教育阶段中小学生学杂费(Ye 2009)。
- 从2006年开始努力完善农民工和非正规就业人员的社会保障制度建设,虽然在这一过程中除了流动性较强之外还存在很多其他困难(例如养老保险等,Wastion 2009)。

上述改革措施表明,无论是在农村还是城镇,中国社会保障体制改革正朝着实现更多公平的方向前进。但是,城乡之间或者正规就业与非正规就业人员之间的不均衡并没有因此而被克服。相反地,从计划开始或者已经开始的改革措施来推测,这些不均衡在长时间内仍将存在。

因此,虽然政府并没有公布早已着手制定的《社会保险法》最终条款的细节,但是似乎也暗示了要促进三种保险制度的发展:城镇职工基本养老保险,城镇居民基本养老保险以及新型农村合作医疗制度。原则上应将城镇社会保险与农村社会保险合并实施、统筹发展。2020年才会实现社会保障的基本平衡,届时中国居民将可以有选择地参加各种保险制度。但是,为了实现这个可能性,到那时必须缩小收入差距(新华社2008年12月23日,2009年2月19日)。

最低生活保障制度有效地减少了城镇贫困(作用是积极的),到2005年成为重要的社会转移支付,甚至高于失业补贴和(逐渐失效的)下岗补贴。但是低保制度仍然受到了严厉的批评。第一,城乡低保金差额巨大:2008年10月城镇低保人员每月可获得133元,而农村低保人员只有44

元(Gao 2010)。由于这一制度与户口挂钩,因此城镇中的农民工被排除在外。第二,虽然2008年城镇中有2330万人、农村4300万获得了社会救济,但估计只占应该获得低保的人的一半(Lu and Feng 2008; Solinger 2008)。第三,这一措施的设计似乎并没有帮助贫困的人走出贫困。由于社会救济不包括医疗保险、教育或者租金补贴,因此,使贫困又转移到了下一代身上(Solinger 2008)。如Cai等人(2009年)指出的,低保制度对减轻不均衡只起到微弱的作用。2005年基尼系数只是从0.391略微降低到0.387,P90/P10比值从6.818降低到6.429。

5. 总结

社会保障制度是现代经济制度的重要组成部分,能够扶助穷人、残疾人和失业者,弱化市场经济带来的社会风险。因此,社会保障制度能够减轻社会冲突,创造社会和谐,有利于保持社会和政治稳定。利用社会保障制度对资源进行再分配,能够为经济发展与社会公平之间找到一个重要的对接点。

虽然迄今为止,中国的社会保障制度完全没有或者没有充分发挥这项功能,但五年前为此开展的改革已经指明了正确的方向。为了正确应对越来越凸显的经济挑战,对经济发展模式进行必要的改变而不威胁到社会稳定,社会保障制度建设的方向应该不仅仅是为了减少“输家”的风险,而且要有助于缩小目前正在不断扩大的收入不均衡。这样一种长期实行的社会政策也能够减少贫困而不只是能够增加收入。未来社会保障制度改革的主要标准应为:

- 缩小城乡差距,包括获得平等的教育机会和医疗保障;
- 平等对待农民工以及其他非正规就业人员。

分别适用于城乡居民和农民工的不同社保制度应当尽快统一为一种制度,并且要终结地区差异,实现全国统筹。应特别重视养老保险制度以应对社会老龄化的发展。

这些改革要求在比目前更大的范围内对政府倾向于教育、社会救济、养老保险和医疗保障领域的投资进行重新排位组合,并在一定程度上对资源进行倾向农村的重新分配,中国目前的财政情况也允许这样做。

参考文献

参考文献参见63页

¹⁴ 有中国特色的社会保障制度及其改革以及近年的改革思路参见协调中心系列丛书第四册

Soziale Sicherung in China: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen

Prof. Dr. Cao Li

Das soziale Sicherungssystem erfüllt als stabilisierendes Element und Puffer eine nicht zu vernachlässigende Rolle bei der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Innerhalb der Reform und Entwicklung Chinas hat die soziale Absicherung einen hohen Stellenwert, da sie relevant ist in Hinblick auf den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess und unmittelbar die Interessen von Millionen Menschen betrifft. Im Rahmen binnenwirtschaftlicher und weltwirtschaftlicher Tendenzen ist die soziale Sicherung immer mehr zu einer Kernkomponente der weiteren ökonomischen Entwicklung geworden. Mit der Durchsetzung des marktwirtschaftlichen Systems in China wächst gleichzeitig auch die Notwendigkeit der Verbesserung der sozialen Absicherung.

In diesem Beitrag wird zunächst der Aufbau des sozialen Sicherungssystems in China dargestellt, des Weiteren wird dessen historische Entwicklung und die aufgetretenen Schwierigkeiten untersucht und abschließend die Entwicklungsperspektive Chinas thematisiert.

I. Basis des sozialen Sicherungssystems in China

Die moderne Form der sozialen Absicherung entstand im Gefolge der industriegesellschaftlichen Entwicklung und zeichnet sich zunächst dadurch aus, dass der Staat in einer ausgebildeten Marktwirtschaft bei Mängellagen interveniert und institutionalisierte Hilfsangebote bereitstellt. Bislang gibt es keine standardisierte Festlegung hinsichtlich Definition oder Umfang der sozialen Sicherung. Sowohl in akademischen Kreisen wie auch unter politischen Entscheidungsträgern wird diese weltweit unterschiedlich aufgefasst.

Erstmals fand das Konzept der sozialen Sicherung im Jahr 1935 in den USA erlassenen „Social Security Act“ seinen Niederschlag, worauf 1938 eine Reihe rechtlicher Regelungen in Neuseeland folgten. Auch in der Atlantik-Charta wurde 1941 wieder auf dieses Konzept zurückgegriffen. Hier zeigt sich die ursprüngliche Bedeutung der gesellschaftlichen Sicherheit. Die International Labour Organisation (ILO) definierte 1942 „soziale Sicherung“ folgendermaßen: Durch bestimmte strukturelle Regelungen werden Personen gegen Risiken abgesichert und Sozialleistungen, Prävention und Behandlung von Krankheiten sowie Unterstützung im Falle des Arbeitsplatzverlustes und bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung geboten, um sicher zu stellen, dass die Existenz nicht gefährdet wird.

Seit 1952 hat die ILO den Rahmen der sozialen Sicherung stetig erweitert und unterschiedliche Beschreibungen vorgenommen. Aus diesen können drei grundlegende Merkmale der sozialen Sicherung abgeleitet werden: 1. Die soziale Sicherung ist eine Form der Hilfsleistung, die von der Gesellschaft gestellt wird und unterscheidet sich insofern von der gegenseitigen Unterstützung von Familienmitgliedern. 2. Die im Rahmen der Absicherung ergriffenen sozialpolitischen Maßnahmen sind Akte des Staates und unterscheiden sich insofern von wohltätigen Handlungen einzelner Personen. 3. Die durch die soziale Sicherung zur Verfügung gestellte Unterstützung erfolgt in Form materieller Transferleistungen und beinhaltet keine Seelsorge.

In Deutschland, dem Vorreiter beim Aufbau der sozialen Sicherung, wird das Sicherungssystem im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft als wichtiges Instrument zur Erlangung der sozialen Gerechtigkeit und Sicherheit gesehen. Auch in England, einem typischen Wohlfahrtsstaat, herrscht die Auffassung vor, dass es Aufgabe der sozialen Sicherung sei, den Bürgern beim Verlust des Arbeitsplatzes, im Krankheitsfall, bei Unfällen, im Alter und bei Verarmung infolge starker familiärer Einkommenseinbußen eine existentielle Grundabsicherung zu garantieren. Gemäß der US-amerikanischen Regierung ist die soziale Sicherung als Sicherungsnetz zu verstehen, welches für verschiedene Risiken, denen die Bürger ausgesetzt sind, wie z.B. durch Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, usw. Absicherung bietet. In Japan hingegen wird die soziale Sicherung verstanden als Summe der sozialpolitischen Maßnahmen, die die Regierung zur Lösung sozialer Probleme ergreift.

Die zuvor genannten Beschreibungen sind relativ weit gefasst. Die Hongkonger Regierung nimmt hingegen eine klar umrissene Definition vor und beschreibt die soziale Sicherung als Wohlfahrt im Sinne einer finanziellen Unterstützung bedürftiger Personen, welche in der Verantwortung der Regierung liegt. Diese umfasst das Comprehensive Social Security Assistance Scheme (CSSA), das Social Security Allowance Scheme (SSA), das Criminal and Law Enforcement Injuries Compensation Scheme (CLEIC) sowie das Traffic Accident Victims Assistance Scheme (TAVA) und die Katastrophenhilfe.

Auf dem chinesischen Festland stützt man sich bei dem Begriff der sozialen Sicherung überwiegend auf ein weit gefasstes Konzept. Darunter ist zu verstehen, dass der Staat auf dem Wege der Gesetzgebung verschiedene gesellschaftliche Ressourcen mobilisiert, um zu gewährleisten, dass Bürger ohne Einkommen bzw. mit sehr geringem Einkommen oder solche, die Opfer von Katastrophen wurden, ihre Existenz sichern können. Zudem soll erreicht werden, dass der elementare Lebensstandard von Arbeitnehmern im Alter, bei Verlust der Beschäftigung, bei Krankheiten und Arbeitsunfällen sowie im Falle der Mutterschaft nicht beeinträchtigt wird. Im Einklang mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sollen dabei schrittweise das Niveau der öffentlichen Wohlfahrt und der Lebensstandard der Bevölkerung verbessert werden. So wird die soziale Sicherung definiert als System, in dem der Staat bzw. die Gesellschaft gemäß bestimmter Gesetze und Regulierungen durch verschiedene Verfahren Finanzmittel akquiriert und dadurch die Existenz-

grundlage der Bürger im Alter, im Fall von Krankheiten, dem kurzfristigen oder langfristigen Verlust der Arbeitsfähigkeit sowie anderer existentieller Notlagen absichert.

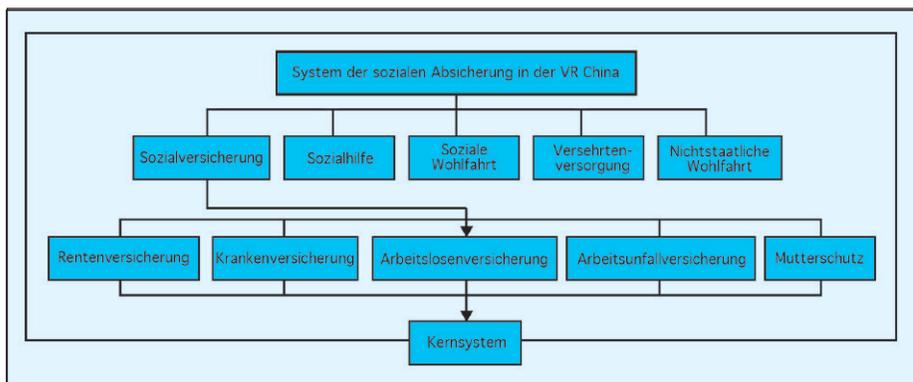
Obwohl die sozialen Sicherungssysteme weltweit in ihren Ausformungen variieren, können drei grundlegende Modelle unterschieden werden:

Die erste Kategorie ist die Sozialversicherung. Bei diesem Modell, wie man es beispielsweise in Deutschland, den USA und Japan vorfindet, werden zweckgebundene Fonds geschaffen, die vorwiegend durch die Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert werden und darüber hinaus von der Regierung Zuschüsse erhalten. Bei der Sozialversicherung gilt das Prinzip „kein Recht ohne Pflicht“. Beschäftigte unterliegen einer Beitragspflicht und kommen im Gegenzug in den Genuss entsprechender Leistungen, wobei ein direkter Zusammenhang besteht zwischen dem individuellen Einkommen der Arbeitnehmer und der erhaltenen finanziellen Zuwendung.

Die zweite Kategorie ist die Sozialhilfe. Für dieses Modell stehen beispielhaft England und die Staaten Nordeuropas. Die finanziellen Mittel stammen aus Steuereinnahmen, die soziale Absicherung ist umfänglich und alle Bürger sind einbezogen. Sofern ein Individuum die formalen Kriterien erfüllt, kann Sozialhilfe beantragt werden, ohne, dass dabei entsprechende Verpflichtungen eingegangen werden müssen. Die finanzielle Unterstützung steht dabei nicht im Verhältnis zu dem vorangegangenen Lebensstandard des Antragstellers.

Die dritte Kategorie sind fondsgebundene Programme. Diese soziale Absicherung in Form thesaurierender Fonds gibt es z.B. in Singapur und ist dadurch gekennzeichnet, dass die Regierung jeden Arbeitnehmer dazu verpflichtet, in einen individuellen Vorsorgefonds für Alter, Gesundheit und Wohnen einzuzahlen. Diese Finanzmittel werden auf dem Kapitalmarkt angelegt, um eine Wertsteigerung zu realisieren. Die späteren Auszahlungen sind abhängig vom individuell akkumulierten Fondsvermögen.

China hat nach vielen Jahren praktischer Erfahrung ein primäres System der sozialen Sicherung aufgebaut (siehe Abbildung).



Die Formen der sozialen Absicherung umfassen die Sozialversicherung, Sozialhilfe, soziale Wohlfahrt, Versehrtenversorgung und nicht-staatliche Wohlfahrt:

Im System der sozialen Absicherung ist die Sozialversicherung der wichtigste Pfeiler. Im Rahmen gesetzlicher Vorgaben und mittels verschiedener Finanzierungswege sorgt der Staat dafür, dass Arbeitnehmern bei Einkommenseinbußen aufgrund des Alters oder bei Arbeitslosigkeit, Krankheit etc. finanzielle Unterstützung geboten wird. Die Sozialversicherung umfasst insbesondere die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Die wichtigste Finanzierungsquelle sind die Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Sozialhilfe ist dagegen ein System der sozialen Absicherung, bei dem der Staat und die Gesellschaft Bürgern, die nicht in der Lage sind ihr Existenzminimum zu sichern, Unterstützung zukommen lässt. Die Finanzmittel hierzu stammen aus dem Staatshaushalt und aus Spenden.

Darüber hinaus stellen Staat und Gesellschaft für bestimmte soziale Gruppen, die besonderer Zuwendung bedürfen, wie Senioren, Kinder und behinderte Personen, notwendige Hilfsleistungen bereit, um deren Lebensstandard und Selbstständigkeit zu fördern. Diese werden als soziale Wohlfahrt bezeichnet, wobei der Staat die Finanzmittel stellt.

Die Versehrtenversorgung umfasst besondere Leistungen wie die Hinterbliebenenhilfe und angemessene Versorgung für bestimmte Personengruppen – Angehörige des Militärs und andere Beschäftigte in speziellen Arbeitsfeldern – und deren Familien. Die Finanzmittel entstammen dem Staatshaushalt.

Die nicht-staatliche Wohlfahrt wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Freiwilligen organisiert und durchgeführt zur Linderung von Armut und Unterstützung von Hilfsbedürftigen. Diese karitativen Aktivitäten werden von der Regierung ermutigt und gefördert. Die finanziellen Mittel stammen überwiegend aus Spenden und freiwilligen Beiträgen der Mitglieder. Der Staat bietet Unterstützung z.B. durch Steuervergünstigung.

II. Entwicklung des sozialen Sicherungssystems in China

Die Entwicklung des sozialen Sicherungssystems kann in drei Abschnitte unterteilt werden:

1. 1951 bis 1983 – Gründung und Aufbau des sozialen Sicherungssystems

Nach der Staatsgründung gab es verschiedene unternehmerische Eigentumsformen, wie Staatsunternehmen, halbstaatliche Unternehmen, Privatunternehmen und Kooperativen. Unter Berücksichtigung der verschiedenen eigentumsrechtlichen Formen erließ der Ständige Ausschuss des Staatsra-

tes 1951 die landesweit gültigen „Regelungen zur Arbeitsversicherung“, in welchen bestimmt wurde, dass Arbeitnehmer im Fall von Krankheit, Invalidität, Mutterschaft und im Alter notwendige materielle Unterstützung erhalten sowie die Absicherung der nächsten Angehörigen der Arbeitnehmer. In den Regulierungen wurde die gemeinschaftliche Verwaltung der Sozialversicherungsfonds durch die Gewerkschaften festgelegt, wobei 70 Prozent von den Unternehmensgewerkschaften und 30 Prozent vom übergeordneten All-Chinesischen Gewerkschaftsverband verwaltet wurden. Für einen landesweiten Ausgleich sorgte die Vereinigung der Gewerkschaften. Bis 1965 waren die Arbeitnehmer in 94 Prozent der landesweiten Staatsunternehmen, halbstaatlichen Unternehmen sowie Privatunternehmen durch die Sozialversicherung abgedeckt. Im Rahmen der „Regelungen zur Arbeitsversicherung“ hatten alle großen und mittelgroßen Staatsbetriebe Sozialprogramme für ihre Angestellten in Form von besonderen Leistungen für Mitarbeiter aufgelegt. Diese beinhalteten z.B. soziale Einrichtungen, Unterbringung, finanzielle Unterstützung sowie Einrichtungen für Kultur und Sport.

Auf dem Land wurde das „System der fünf Garantien“ eingeführt, durch welches Verwitwete, Waisen, Alleinstehende und invalide Soldaten, die ihren Lebensunterhalt nicht durch Arbeit bestreiten können und keinen materiellen Rückhalt haben, Nahrungsmittel, Kleidung, Unterkunft, medizinische Grundversorgung und ggf. eine Bestattung erhalten. Waisen werden Bildungsmöglichkeiten geboten.

Von 1966 bis 1977 war auch das soziale Sicherungssystem von den Auswirkungen der Kulturrevolution betroffen. Verwaltungseinheiten der Arbeitsversicherung stellten ihre Arbeit ein oder wurden ganz abgeschafft. Im Ergebnis führte dies zu einem Vakuum im sozialen Sicherungssystem und die Sozialversicherung wandelte sich zu einer betrieblichen Absicherung. Auf der dritten Plenarsitzung des 11. Parteitags (1978) wurde das soziale Sicherungssystem neu justiert.

2. Öffnung und Reform – Erprobung des sozialen Sicherungssystems

1984 wurde auf der dritten Plenarsitzung des 12. Parteitags das „Wirtschaftliche Reformprogramm der Zentralregierung“ beschlossen. Damit begann eine Neugestaltung des Wirtschaftssystems, in dessen Mittelpunkt die Städte standen und die eine Reformierung des Arbeitsmarktes und des sozialen Sicherungssystems in Gang setzte. Im siebten Fünfjahresplan (1986-1990) wurde dem Thema in „Die Lebensumstände der Bevölkerung und die soziale Sicherung“ zum ersten Mal ein eigenes Kapitel gewidmet. Darin wurde dezidiert der institutionelle Rahmen eines Systems der sozialen Wohlfahrt umrissen, welches die Sozialversicherung, die soziale Wohlfahrt, Sozialhilfe und Versehrtenunterstützung umfasst. Dies markiert einen neuen Abschnitt in der Entwicklung des sozialen Sicherungssystems.

1991 erließ der Staatsrat die „Richtlinien zum Altersvorsorgesystem für Arbeitnehmer in Unternehmen“, worin erstmalig festgelegt wurde, ein vielschichtiges System der Altersvorsorge zu etablieren, welches die Grundversorgung im Alter, die Unterstützung der Altersvorsorge durch die Unternehmen und die private Vorsorge vereint. Aufbauend auf einem Finanzierungssystem, das die Sozialfonds der Grundversorgung im Alter und individuelle Konten miteinander verbindet, wurde ein System geschaffen, in dem die wirtschaftliche Entwicklung und die Preisentwicklung bei der Rentenfestlegung berücksichtigt werden.

Auf der dritten Plenarsitzung des 14. Parteitags (1993) wurde in den „Beschlüssen zur Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft“ der Aufbau eines vielschichtigen sozialen Sicherungssystems als einer der fünf Eckpunkte einer sozialistischen Marktwirtschaft definiert und die grundlegende Struktur und Funktionsweise des chinesischen sozialen Sicherungssystems festgelegt. Im Rahmen des 15. Parteitags wurden die „Eingaben zur Formulierung des 10. Fünfjahresplans zur Volkswirtschaft und gesellschaftlichen Entwicklung“ eingereicht. Hier wurden die übergeordnete Zielsetzung und die Reformrichtung beim Aufbau der sozialen Sicherung in China weiter spezifiziert, worin sich die zunehmende Bedeutung zeigte, die man der Errichtung eines gut funktionierenden Sicherungssystems beimaß. In dem Bericht, vorgetragen auf dem 16. Parteitag (2002), formulierte man explizit das Ziel der Stärkung des sozialen Sicherungssystems. Die „Verbesserung des Systems der gesellschaftlichen Umverteilung und des sozialen Sicherungssystems“ wurde als eine der acht primären Aufgaben im Rahmen des Wirtschaftsaufbaus und der wirtschaftlichen Reform verankert. Man hob hervor, dass „die Errichtung und Förderung eines mit der Wirtschaftsentwicklung abgestimmten sozialen Sicherungssystems der wichtigste Garant der sozialen Stabilität sowie des Friedens und der Ordnung im Land ist“. Die Reform und der Ausbau eines sozialen Sicherungssystems chinesischer Charakteristik war die wichtigste Aufgabe in dieser Periode und entsprach den Erfordernissen der Wirtschaft in der ersten Aufbauphase des sozialistischen Systems sowie den Umverteilungsstrukturen und der sozialistischen Marktwirtschaft.

3. Vom 17. Parteitag bis zur Gegenwart – Zusammenführung, Vereinheitlichung und umfassende Abdeckung

Auf dem 17. Parteitag (2007) wurde das soziale Sicherungssystem als Garant einer stabilen Gesellschaft hervorgehoben. Hinsichtlich der zügigen Verbesserung des sozialen Sicherungssystems beschloss man, sich auf dem bereits geschaffenen Fundament der Sozialversicherung, der Sozialhilfe und der sozialen Wohlfahrt vor allem auf die Grundversorgung im Alter, die Gesundheitsvorsorge und die Sicherung des Existenzminimums zu konzentrieren. Dabei werden die öffentliche Wohltätigkeit und private Formen der Absicherung als wichtige Ergänzung gesehen, ein Indiz dafür, dass China in der Errichtung seines sozialen Sicherungssystems eine neue Etappe beschritten hat. Seitdem besteht die zentrale Zielsetzung darin, allen Bürgern eine Grund-

absicherung im Alter, bei Krankheit und bei Verlust der Beschäftigung zu ermöglichen. Mit der fortschreitenden ökonomischen Entwicklung soll auch das Niveau staatlicher Leistungen gesteigert werden, um landesweit einen „kleinen Wohlstand“ zu erreichen und eine solide Basis zu schaffen für den Aufbau einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft.

III. Herausforderungen für das soziale Sicherungssystem in China

1. Mit der Alterung der Gesellschaft steigt der Druck auf die Sozialversicherungsfonds die erforderlichen Leistungen zu erbringen, was eine große Herausforderung für die Aufrechterhaltung des Systems darstellt. Der Anteil der Personen, die älter als 60 Jahre sind, beläuft sich bereits auf 11,6 Prozent der Bevölkerung, womit China gemäß internationalen Standards eine alternde Gesellschaft ist. Die westlichen Staaten sind erst nach Abschluss der Industrialisierung in den Prozess der Alterung der Gesellschaft eingetreten. Sie sind erst reich und dann alt geworden. Doch China, das seinen Industrialisierungsprozess noch nicht einmal abgeschlossen hat, befindet sich schon jetzt in einer Phase der Alterung der Gesellschaft. China wird alt, bevor es wohlhabend wird.

Die schnelle Überalterung der Gesellschaft führt zu gewaltigen Defiziten in den Sozialversicherungsfonds. So muss China bereits während seiner wirtschaftlichen Entwicklung Probleme lösen, die noch gravierender sind, als die der entwickelten Länder. Weil das Pooling nur auf unterer Ebene existiert und die Sozialversicherungsfonds nicht auf höherer Ebene koordiniert eingesetzt werden können, weisen die Fonds in einigen Regionen immense Defizite auf, während gleichzeitig in anderen Regionen Überschüsse verzeichnet werden. Dies stellt eine hohe Belastung für den Staatshaushalt dar.

2. Hinzu kommt, dass infolge des dualen Wirtschaftssystems bei der sozialen Sicherung immense Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen existieren. Die Absicherung der ländlichen Arbeitsmigranten und das soziale Sicherungssystem im ländlichen Raum sind zweifelsohne unterentwickelt. Das wichtigste Instrument, um Veränderungen im dualen Wirtschaftssystem von Stadt und Land zu bewirken, ist die Beschleunigung des Urbanisierungsprozesses. Doch dies führt unvermeidlich zu weiteren Problemen bei der Migration der Arbeitskräfte und im sozialen Sicherungssystem. Derzeit beläuft sich die Anzahl der ländlichen Arbeitsmigranten in den Städten bereits auf 140 Millionen. Gleichzeitig verschärft sich mit der Migration einer großen Zahl junger Wanderarbeiter in die Städte auch das Problem der Versorgung der Alten und Fürsorgebedürftigen auf dem Land.

3. Die Pluralisierung der Beschäftigungsformen und die rückläufige Abdeckung durch die soziale Sicherung stellt ein weiteres Problem dar. In den vergangenen Jahren absorbierten Privatunternehmen die meisten Arbeitskräfte

und viele Arbeitnehmer befinden sich in prekärer Beschäftigung. Deshalb kann das auf der „Danwei“ (Arbeitseinheit) basierende traditionelle System der sozialen Sicherung nicht mehr an die aufgesplitteten und hoch flexiblen Formen der Beschäftigung angepasst werden. Wie Arbeitnehmer aus dem nicht-öffentlichen Sektor in das soziale Sicherungssystem aufgenommen werden können, ist daher die zentrale Frage der aktuellen Reform des sozialen Sicherungssystems.

IV. Die Entwicklungsrichtung des sozialen Sicherungssystems in China

Aufgrund der variierenden nationalen Gegebenheiten gibt es starke Unterschiede zwischen den existierenden sozialen Sicherungssystemen. Es gibt auch keinen Standard der sozialen Absicherung, der als Blaupause dienen kann. Bei der Entwicklung eines sozialen Sicherungssystems muss außer ein paar grundlegenden Regulierungen vielmehr auf die spezifische Situation des Landes Rücksicht genommen werden. Festzustellen ist, dass wirtschaftliche, politische und soziale Veränderungen sich im Allgemeinen nachhaltig auf das soziale Sicherungssystem auswirken. Daher sollten bei der Reform des sozialen Sicherungssystems in China folgende Aspekte besondere Berücksichtigung finden:

1. Politische Faktoren

Vor dem 16. Jahrhundert waren Regierung und Wohlfahrt in den westlichen Gesellschaften getrennt. Soziale Sicherung als gesellschaftliche Funktion – z.B. durch Unterstützung und Armenhilfe – gehörte zum Aufgabenbereich der Kirche und geschah in Form religiös motivierter karitativer Aktivitäten auf der Basis familiärer Absicherung und durch Hilfeleistung in der Gemeinde. Ausgehend von dem Erlass des „Armengesetzes“ in England begannen Regierungen durch Rechtsbeschlüsse die Kirchen bei der Erfüllung der Aufgabe der Wohlfahrt zu unterstützen. Als im 19. Jahrhundert Deutschland als erstes Land ein soziales Sicherungssystem einführte, geschah dies vor dem Hintergrund politischer Erwägungen.

China ist ein sozialistisches Land und die wissenschaftliche Essenz des Sozialismus kann wie folgt zusammengefasst werden: Freisetzung und Entwicklung der Produktivkräfte, Abschaffung der Ausbeutung und Überwindung der Polarisierung sowie die Schaffung eines allgemeinen Wohlstands. Partei und Staat müssen aktiv den Aufbau und die Entwicklung des sozialen Sicherungssystems gestalten, da es die Interessen aller Bürger berührt. Mit anderen Worten: Da bei der wirtschaftlichen Reform weiterhin die existentielle Absicherung der breiten Masse in den Vordergrund gestellt werden muss, ist der Aufbau des sozialen Sicherungssystems die zentrale Aufgabe von Partei und Staat.

2. Wirtschaftliche Faktoren

Das soziale Sicherungssystem eines Landes muss auf den wirtschaftlichen Gegebenheiten basieren. Objektiv betrachtet entscheidet das wirtschaftliche Entwicklungsniveau über den Fortgang des sozialen Sicherungssystems. Nur wenn die Produktivkräfte ein bestimmtes Entwicklungsniveau erreicht haben, können größere Überschüsse des gesellschaftlichen Wohlstands entstehen, wodurch Staat, Gesellschaft und Familien überhaupt in die Lage versetzt werden, Hilfsbedürftigen entsprechende materielle Unterstützung zukommen zu lassen. Von der seit Alters her existierenden und aufs Elementarste beschränkten Linderung der Armut durch die Gesellschaft, über die soziale Absicherung in den sich entwickelnden Industriegesellschaften, bis hin zu den Wohlfahrtsstaaten, welche die entwickelten Länder nach dem 2. Weltkrieg aufbauten: In allen Fällen lässt sich ein direkter Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung auf das soziale Sicherungssystem erkennen.

Bei der Reform des chinesischen Sicherungssystems muss das Wachstumsniveau der eigenen Wirtschaft berücksichtigt werden. Dem marktwirtschaftlichen Wachstumsprozess vorauszuweichen, aber auch diesem hinterherzuhinken, entspräche nicht den nationalen Erfordernissen. Obwohl die chinesische Wirtschaft eine enorme Wachstumsdynamik aufweist, ist dennoch die Tragfähigkeit des sozialen Sicherungssystems noch sehr gering. Doch aufbauend auf einer Steigerung staatlicher Sozialausgaben muss die Initiative auch auf nichtstaatliche Organisationen übertragen werden.

3. Gesellschaftliche Faktoren

Außer den zuvor beschriebenen politischen und wirtschaftlichen Faktoren wird die Entwicklung der sozialen Sicherung auch bestimmt durch den gesellschaftlichen Werdegang sowie geographische und epochale Gegebenheiten. Dies beinhaltet auch ethische, moralische und kulturgeschichtliche Einflüsse, wobei das soziale Sicherungssystem wiederum zur Lösung spezifischer gesellschaftlicher Probleme beitragen kann. So muss die aktuelle gesellschaftliche Realität, welche geprägt ist durch Veränderungen der Sozialstruktur, soziale Fragmentierung und der Intensivierung sozialer Konflikte, als Ausgangspunkt genommen werden, da diese den Aufbau und die Entwicklung des sozialen Sicherungssystems direkt beeinflusst.

China befindet sich in einem Prozess tiefgreifender Transformation. Dabei kommt es nicht nur im Wirtschaftsbereich, sondern auch im Sozialsystem zu immensen Veränderungen. Die fortschreitende Pluralisierung und die zunehmende Komplexität (der Gesellschaft) sind generelle Tendenzen. Gleichzeitig ist China eine alte Kulturnation mit einer langen Geschichte, einzigartigen Traditionen und kulturhistorischen Errungenschaften. In China trägt seit jeher der Staat die Verantwortung für die soziale Absicherung, hierin liegt ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zu westlichen Ländern, in denen die Kirche die soziale Sicherung prägte und als gesellschaftliche Mitte fungierte. Diese

Gegebenheiten haben zwangsläufig auch die Veränderungen und die Entwicklung des sozialen Sicherungssystems beeinflusst.

Beim Auf- und Ausbau des sozialen Sicherungssystems in China muss man von den realen Bedingungen dieses Landes ausgehen, gleichzeitig sollte man von den Erfahrungen anderer Länder lernen, um ein soziales Sicherungssystem mit chinesischer Charakteristik zu gestalten. Bei der Reform des sozialen Sicherungssystems gilt es, an einer Kombination von staatlicher Führung und gesellschaftlicher Partizipation festzuhalten. Besonders in der aktuellen Phase müssen Partei und Staat beim Aufbau des sozialen Sicherungssystems ihr Führungspotential ausschöpfen und aktiv den rechtlichen Rahmen des sozialen Sicherungssystems abstecken. Im Rahmen der nationalen Möglichkeiten müssen Aufwendungen erhöht und die sozialen Leistungen erweitert werden, dabei darf die soziale Sicherung nicht auf den Markt abgewälzt werden. Zu diesem Zwecke setzt man bei der Reform des sozialen Sicherungssystems an folgenden Punkten an:

1. Beitragsfinanzierung als Kern des Sozialversicherungssystems

In China, dem bevölkerungsreichsten Land der Erde, ist das Ziel der sozialen Sicherung die Realisierung sozialer Gerechtigkeit. Damit jeder in den Genuss einer grundlegenden sozialen Absicherung gelangen kann, muss der allgemeine Zugang zu sozialen Leistungen geregelt werden, die staatlichen Mittel erhöht und die steuerlichen Umverteilungsmechanismen verbessert werden. Dabei gilt es, sich auf die Leistungsfähigkeit der Regierung zu stützen. Es bedarf einfacher und schlüssiger Strukturen, wobei man kein allumfassendes Wohlfahrtssystem „von der Wiege bis zum Grab“, sondern nur ein auf Beitragszahlungen basierendes System als Kernelement wählen kann, um zu verhindern, dass Individuen und „Arbeitseinheiten“ zu sehr von Staat abhängig sind.

2. Aufbau eines vielschichtigen sozialen Sicherungssystems mit niedrigem Beitragsniveau

Aufgrund des nicht sehr hohen wirtschaftlichen Niveaus kann das soziale Sicherungssystem in China zunächst nur schrittweise das grundlegende Bedürfnis der Bürger nach Absicherung erfüllen. Der derzeitige Schwerpunkt liegt daher auf einer Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung im Alter, insbesondere auch der Arbeitsmigranten. Doch um den Disparitäten zwischen Stadt und Land und zwischen verschiedenen Regionen des Landes zu begegnen, bedarf das chinesische soziale Sicherungssystem zum einen eines einheitlichen Rahmensystems und rechtlicher Standards, zum anderen muss man den verschiedenen Regionen Handlungsspielräume lassen, um ein vielschichtiges soziales Sicherungssystem zu gestalten.

3. Einführung marktorientierter Wettbewerbsstrukturen, Optimierung der Mittelverteilung

Einhergehend mit der Erweiterung der marktorientierten Reformen und Fortschritten in der Wirtschaftsentwicklung sollten auch im Bereich der sozialen Absicherung schrittweise zeitgemäße Wettbewerbsstrukturen eingeführt werden, um die Verteilungseffektivität der Mittel der sozialen Sicherung zu erhöhen. Die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten haben in der Reform ihrer sozialen Sicherungssysteme derartige Maßnahmen ergriffen, wobei die betriebliche Rente ein typisches Beispiel ist.

中国社会保障制度的发展与最新挑战

曹立副教授 Prof. Dr. Cao Li

社会保障制度作为社会的稳定器和减震器,对经济社会的发展起着不可忽视的作用,在中国的改革发展过程中,社会保障始终是事关全局和亿万人民切身利益的重要制度。随着国际经济形势和国内经济的发展,社会保障日益成为经济发展的重要组成部分,对于积极推行市场经济体制的中国来说,完善我国的社会保障制度已经刻不容缓。本文首先阐述了中国社会保障制度的构成,其次考察了中国社会保障制度的发展历史和面对的挑战,最后指明了中国社会保障制度的改革方向。

一、中国社会保障制度的基本构成

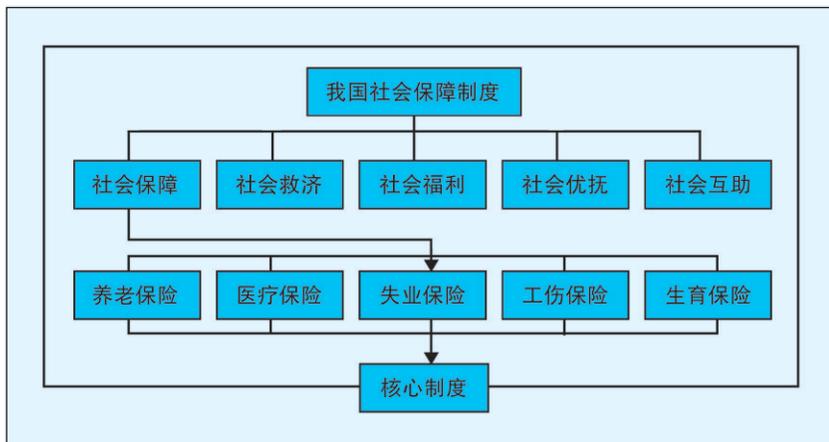
现代社会保障伴随着工业化社会发生发展而产生,是在成熟市场经济条件下应对市场经济缺陷而通过国家干预的方式提供的一种制度性供给。目前来看,社会保障没有一个标准的定义,理论界以及各国政策制定者对社会保障的定义均存在一定的差异。社会保障概念最早出现于1935年美国的《社会保障法》中,在1938年又出现在新西兰的一项法案中,1941年在《大西洋宪章》中再次使用了这个概念,其原意是指社会安全。1942年,国际劳工组织(ILO)对社会保障的定义是:通过一定的组织对这个组织的成员所面临的风险提供保障,为公民提供保险金、预防和治疗疾病、失业时提供资助并帮助其重新找到工作,保障其基本生活不至遭受到影响。从1952起国际劳工组织不断扩大社会保障内容,对社会保障也有不同的表述。但是,从中可以看出社会保障有三个特征:一是社会保障是社会提供的援助,而区别于家庭成员之间的相互援助;二是社会保障是通过采取公共措施,即是政府行为,而区别于个人的慈善行为;三是社会保障提供的保护是经济援助,而不是精神的抚慰。

作为社会保障发源地的德国,对社会保障的定义主要是在社会经济理论的框架内,把社会保障理解为社会公平和社会安全。福利国家典型代表的英国,认为社会保障为国民在失业、疾病、伤害、年老及家庭收入锐减、生活贫困时给予生活保障。而美国政府将社会保障界定为:社会保障是对国民可能遭受到的各种危险,例如疾病、年老、失业等加以防护的社会安全网。日本理论界将社会保障定义为政府解决各种社会问题的社会政策总称。以上的几种定义是较为广义的界定。香港政府在狭义上对社会保障进行了定义,认为社会保障是政府为责任主体并通过向有需求的人

士直接发放款项的方式提供的福利,包括综合援助计划、公共福利金计划、暴力及执法伤亡赔偿计划,交通意外伤亡援助计划、灾民紧急救治。

在中国内地对社会保障的定义多以广义的社会保障概念为主,认为社会保障是国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、疾患、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据社会 and 经济发展状况,逐步增进公共福利水平,提高公民的生活质量。因此,我们把社会保障制度定义为当公民发生年老、疾病、暂时性或永久性丧失劳动能力以及遭遇到各种风险使其生活困难时,有国家或社会依据一定的法律和法规,通过各种方式筹集资金,来保障其基本生活的制度。尽管世界社会保障制度呈现出是多样性,但社会保障的基本模式主要有三种:第一种类型是社会保险。这种模式以德国、美国和日本等国家为代表,其资金的筹集方式以雇员和雇主缴费为主要来源,政府给予资助,从而形成专项基金。社会保险实行权利和义务相对应的原则,劳动者只有缴费才能享受到相应的补偿权利,其享受到的待遇与此前劳动者的个人收入成正比;第二种类型是社会援助。此种类型以英国和北欧国家为代表,其资金来源于国家税收,其保障的范围广泛,实行全民保障,只要符合法律规定条件的个人都可以申请援助而不需要承担相应的义务,获得的保障金额与申请人原有的收入生活水平无关;第三种类型是储备金计划。即公积金计划,此种类型的社会保障以新加坡为代表,其特点是政府强制每个劳动者建立个人账户,为养老、医疗、住房等储备资金,此项资金可以进入资本市场投资以实现增值,未来获得的资金待遇取决于个人账户的积累。

图一



经过多年的实践,我国已经建立起了初步的社会保障体系(如图一)。我国的社会保障形式主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚、社会互助等,其中以社会保险为最主要的模式。社会保险是指国家通过立法和多渠道的筹集资金,对劳动者在因年老、失业、患病等使其收入减少时给予经济补偿的社会保障制度,其资金来源主要是用人单位和劳动者本人。社会保险主要包括养老保险、失业保险、医疗保险等;社会救济是指国家和社会对无法维持其最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度,其资金来源主要是政府财政支出和社会捐赠;社会福利是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群,提供必要的社会援助,以提高他们的生活水准和自立能力,其资金来源是政府财政支出;社会优抚是指政府和社会对军人等从事特殊行业的工作者及其家属给予优待、抚恤和妥善安置等,其资金来源主要是政府财政支出;社会互助是指在政府鼓励和支持下,社会团体和社会成员志愿组织和参与的扶弱济困活动,其资金来源于社会捐赠和成员的自愿缴费,政府往往通过税收优惠等方面给予支持。

二、中国社会保障制度的发展历程

中国社会保障制度的发展经过了三个阶段:

1、社会保障制度的创立初期(1951-1983年前后)。建国初期,国营经济、公私合营和私营企业及合作社等多种所有制成份并存,政务院于1951年正式颁布适应这种多种所有制经济的全国统一的《中华人民共和国劳动保险条例》,规定职工在疾病、伤残、残废、生育及老年后获得必要的物质帮助,职工的直系亲属也可享受一定的保障。该条例规定,社会保险基金由工会统筹使用,其中70%由企业工会使用,30%上交全国总工会,由总工会在全国范围内调剂使用。至1956年,全国国营企业、公私合营、私人企业中94%的职工享受社会保险的保障。根据《中华人民共和国劳动保险条例》的规定,国营大中型企业都举办了以本单位职工为对象的福利事业,即企业职工福利。职工福利包括福利设施、职工住房、福利补贴、文化体育设施等。在农村,对于缺乏劳动能力,在生活上无依靠的鳏寡孤独的农户和残废军人实行保吃、保穿、保住、保医、保葬(对孤儿实行保教)的“五保”制度。在“文革”期间,社会保障制度也受到了冲击,劳动保险管理机构被撤销或停止工作,社会保险出现真空状态,原有的社会保险变成了“企业保险”。党的十一届三中全会召开后,社会保障制度又重新走向正轨。

2、社会保障制度的探索时期(改革开放至党的十七大之前)。1984年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,开始了

以城市为中心的经济体制改革,其中也包括劳动制度改革,社会保障改革由此全面铺开。七五计划首次专章论述“人民生活和社会保障”,明确提出由社会保险、社会福利、社会救济与社会优抚组成的社会福利制度框架,标志着社会保障的发展进入一个全新时期。1991年国务院正式颁布《关于企业职工养老保险制度规定》,第一次提出实行基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险制度;建立基本养老保险费用社会统筹和个人账户相结合的筹资方式;建立退休金和经济发展、物价变动相联系的调整制度。党的十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,把建立多层次的社会保障制度作为构成社会主义市场经济体制基本框架的五个主要环节之一,明确了我国社会保障体系的基本内容。党的十五大通过《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,进一步强调了建立完善的社会保障制度的重大意义,提出我国建立社会保障体系的总目标和改革方向。党的十六大报告中提出“健全社会保障体系”的目标,把“深化分配制度改革,健全社会保障体系”列为“经济建设和经济体制改革”的八大任务之一,认为“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证”。改革并建立与社会主义初级阶段基本经济制度、分配方式和社会主义市场经济体制相适应的具有中国特色的社会保障制度是这一时期的主要任务。

3、统筹城乡,全面覆盖,综合配套,统一管理的阶段(党的十七大至今)

党的十七大明确提出,社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。以此为标志,我国的社会保障制度建设进入了崭新的阶段。这一阶段的核心目标是使全体人民老有所养、病有所医、就业者享有与职业相关的基本保障,保障水平随经济发展逐步提高,为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会打下坚实的基础。

三、中国社会保障制度面临的挑战

1、老年化与社会保险基金支付压力不断增大,制度运行的可持续性面临挑战。我国60岁人口占总人口比重已经超过11.6%,按照国际通行标准,我国已经进入老龄化社会。西方国家是实现了工业化后进入老龄社会,是先富后老,但是,中国却是工业化还没有实现就进入老龄化,是未富先老。人口加速老龄化导致社会保障资金缺口巨大。我国在经济还不发达的时期就要解决比发达国家面临的更加困难的问题。同时,由于社会保险

统筹层次低、社保基金不能在更大范围内调剂使用,形成了基金缺口与部分地区基金结余并存的现象,给中央财政带来了巨大压力。

2、二元经济结构使得社会保障城乡分割矛盾突出,农民工和农村社会保障制度建设明显滞后。加速推进城镇化是改变城乡二元经济结构的重要途径,但是城镇化必然带来两个问题:一方面转移劳动力的就业问题和社会保障问题。目前,进城务工农民已达1.4亿人;另一方面是大量青壮年农民进入城市后,农村老弱人群的保障问题更加突出。

3、就业方式多样化与社会保障覆盖面窄的挑战。近几年来,由于非国有单位成为吸纳劳动力的主渠道,大量劳动者以灵活方式就业,传统以“单位”为本位的社会保障体系已经不能适应这种分散化、流动性强的就业格局。非公有制经济从业人员如何科学纳入社会保障覆盖的范围,是当前社保制度改革的重要问题。

四、中国社会保障制度改革的方向

由于世界各国的国情不同,社会保障制度在国家与国家之间还存在着较大的差异,也没有一套标准的社会保障制度可供借鉴。社会保障制度发展除一些基本的规律外,更多的是要注重本国的具体情况。就社会保障制度而言,经济、政治、社会环境的变革通常构成了社会保障制度变革的促进因素。因此,在改革我国社会保障制度时,我们也应该考虑如下几个方面的因素:

第一,政治因素。16世纪以前,西方社会的政治与福利分离,济贫等社会保障事物作为一种社会功能,是属于教会的工作范围,是在家庭保障与社区互助的基础上的宗教慈善事业;从英国开始颁布《济贫法》开始,政府通过颁布法令来帮助教会履行济贫职责;到19世纪德国成为第一个建立起社会保险制度的国家,政治因素的影响重大。中国是社会主义国家,社会主义本质的科学内涵就是:解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。与全民切身利益相关的社会保障制度必然是党和国家直接参与建设和发展的对象。换言之,就是在经济改革中必然要继续维护绝大多数人的生活保障权益,这是党和政府在社会保障制度建设中的主要责任。

第二,经济因素。社会保障制度必须与该国的经济基础相匹配。客观上来讲,经济发展水平决定了社会保障发展水平。只有当生产力发展到一定水平才能出现社会财富的较大剩余,使国家、政府、社会和家庭有能力向需要帮助的成员提供相应的物质援助。从古代社会简单而有限的济贫到工业化社会的社会保险,再到二战后发达国家建立的福利制国家,均体现



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

KOORD-Schriftenreihe Bd.5
协调中心系列丛书 第五册
Herausgeber 出版者:

Koordinierungs- und
Informationszentrum Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱
邮编: 100600
电话: 0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181
传真: 0086 (10) 6532 6155 Fax

koord@public3.bta.net.cn
www.hss-koord.cn
www.hss.de

Layout 版面设计:
Image at Work Ltd.
北京意美吉广告有限公司

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht
unbedingt die Meinung der Hanns-
Seidel-Stiftung wieder, die Autoren
tragen für ihre Texte die Verantwortung.

本丛书文章中的观点只代表作者
个人,不一定代表汉斯·赛德尔基
金会。

September 2010
©2010 Hanns-Seidel-Stiftung

民主、和平与发展是
汉斯·赛德尔基金会的主旋律。
它创立于1967年,作为德国一个
独立的政治性基金会,亲基社盟
(CSU)及其姊妹党基民盟(CDU)。

汉斯·赛德尔基金会活跃在世
界50多个国家,自1980年开始就
与中国建立了联系。中国作为汉
斯·赛德尔基金会开展发展合
作的重点国家起到了特殊作用。
汉斯·赛德尔基金会主要通过教
育、咨询和对话项目支持国家和
地方层面的制度变迁。中国区域
项目的最终目标是支持社会政
策改革,建立公民社会和法制国
家。工作重点放在社会政策、教
育和农村发展领域。

除了与主要合作伙伴中国教
育部,汉斯·赛德尔基金会还与
中国人民对外友好协会、中共中
央党校、中华全国妇女联合会、中
国国土资源部土地整理中心与中
国建设部教育协会合作开展工作。
汉斯·赛德尔基金会中国区域项
目的所有工作都依靠长期合作建
立起来的网络关系。





**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Koordinierungs- und
Informationszentrum
Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱
邮编: 100600
电话: 0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181
传真: 0086 (10) 6532 6155 Fax
koord@public3.bta.net.cn

www.hss-koord.cn www.hss.de

©2010 Hanns-Seidel-Stiftung