

KOORD-Schriftenreihe

Im Dialog mit China



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Demografischer Wandel in China und Deutschland 中国与德国的人口变化

KOORD-Schriftenreihe Bd. 8

Beijing 2012

协调中心系列丛书 第八册

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.



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。



KOORD-Schriftenreihe Bd. 8 Beijing 2012
协调中心系列丛书 第八册 北京 2012



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Demografischer Wandel in China und Deutschland 中国与德国的人口变化

Redaktion

编辑

Katja Drinhausen

黄雅楠

Zhang Jingle

张敬乐

Arnfried Griesbaum

葛安飞

Juli 2012

Inhalt

Demografische Entwicklung in Deutschland – Grundtendenzen und regionale Entwicklungen		8
<i>Dr. Steffen Kröhnert</i> <i>Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin</i>		
Vom Überfluss zum Mangel: Umbruch auf dem chinesischen Arbeitsmarkt		43
<i>Prof. Dr. Xu Pinghua</i> <i>Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>		
Chinas wirtschaftliche Neuausrichtung und demografische Entwicklungen		52
<i>Frau Prof. Dr. Shi Xia</i> <i>Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>		
Das „4-2-1 Problem“. Altern, Familie und soziale Sicherung in der VR China		72
<i>Dr. Günter Schucher</i> <i>GIGA Institut für Asien-Studien, Hamburg</i>		

目录

德国的人口发展——基本趋势和区域发展		27
史蒂芬·克吕奈特博士 柏林人口与发展研究所		
从过剩到短缺：中国劳动力供求新变局		49
徐平华教授 中共中央党校经济学教研部		
转变经济发展方式与中国人口发展		64
石霞教授 中共中央党校经济学教研部		
4-2-1家庭结构问题：中国的老龄化、家庭和 社会保障		91
舒君德博士 德国全球和区域问题研究中心亚洲研究所		

Vorwort

Das Thema „Demografischer Wandel in China und Deutschland“ war im März 2012 Gegenstand einer Veranstaltung im Rahmen des akademischen Dialogprogramms mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas. In dieser Veranstaltung richtete sich der Blick auf die Auswirkungen des demografischen Wandels als gesellschaftliche Herausforderung sowie die Frage nach nötigen und möglichen Handlungsoptionen.

Die Alterung einer Gesellschaft und die Gestaltung dieses Prozesses sind eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und, was oft vergessen wird, in dieser Dimension auch eine neue menschengeschichtliche Erfahrung. Der demografische Wandel entfaltet sich auf offener Bühne und vor aller Augen, findet aber zumeist jenseits wissenschaftlicher Kreise kaum Beachtung und auch nur langsam Eingang in die öffentliche Diskussion. Ab einem gewissen Stadium der demografischen Entwicklung besteht Handlungsdruck und Politik und Gesellschaft müssen sich damit auseinandersetzen. Dann allerdings befindet man sich bereits an einem Punkt, wo die demografische Lage nur noch Raum lässt, den „Mangel“ zu verwalten bzw. zu gestalten. Denn eine demografische Trendumkehr, sofern dies überhaupt möglich ist, schlägt sich erst nach Jahren oder Jahrzehnten positiv nieder.

Nicht nur Europa und insbesondere Deutschland sind von der Alterung betroffen, auch in einigen asiatischen Ländern ist dieser Prozess bereits in vollem Gang. Obgleich das Straßenbild chinesischer Metropolen geprägt ist von jungen Gesichtern, wird die demografische Entwicklung hier in jüngerer Zeit immer öfter thematisiert, denn auch die chinesische Gesellschaft altert, und zwar rasant.

Die Ursachen des demografischen Wandels sind vielschichtig. In Deutschland stellt z.B. die strukturelle Unzulänglichkeit der Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie ein Haupthindernis dar, mehr Kinder zu bekommen. In China spielt die Ein-Kind-Politik eine entscheidende Rolle, doch auch hier schreitet gerade im städtischen Raum die Individualisierung voran und nicht mehr alle sehen in gelebten traditionellen Familienmustern ihre Erfüllung. Nicht vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang, dass alternde Gesellschaften häufig Ergebnis besserer materieller Lebensverhältnisse sind, was grundsätzlich positiv zu bewerten ist.

Eine schrumpfende und alternde Bevölkerung wie die deutsche stellt die Gesellschaft vor ganz neue Aufgaben, und man muss lernen, konstruktiv damit umzugehen, etwa in der Arbeitswelt. Mitunter muss man auch schmerzvoll erfahren, dass alte, vermeintlich der Vergangenheit angehörende Phänomene wie eine regionale

Entvölkerung Teil der heutigen Realität werden. Der demografische Wandel bietet aber auch die Chance, überkommene Vorstellungen zu überwinden und neue Wege eines generationenübergreifenden Miteinanders zu beschreiten.

China wird in den nächsten Jahrzehnten mit ähnlichen bevölkerungspolitischen Problemen konfrontiert sein wie Deutschland. Während die chinesische Wirtschaft in den vergangenen dreißig Jahren wirtschaftlichen Nutzen aus der jungen und zahlenmäßig großen Erwerbsbevölkerung zog, schwindet dieser Wettbewerbsvorteil und die chinesische Wirtschaft muss sich in Zukunft auf eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung einstellen, ein Problem, vor dem auch die deutsche Wirtschaft steht. Wie vor einigen Jahren in Deutschland wird nun auch in China über eine Heraufsetzung des Renteneintrittsalters diskutiert. Argumente der Befürworter wie auch der Gegner ähneln sich frappierend. Die politische Entscheidung der Heraufsetzung des Rentenalters lässt noch auf sich warten, da genauso unbeliebt wie in Deutschland, wird aber mit großer Wahrscheinlichkeit in einigen Jahren mit Übergangsfristen eingeführt werden.

Der Gestaltungsrahmen zur Flankierung des gesellschaftlichen Alterungsprozesses ist allerdings sehr unterschiedlich. Deutschland gehört zur Gruppe der hoch entwickelten Industriestaaten mit gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Strukturen, wobei hier bereits schmerzhaft Anpassungen erfolgten und möglicherweise weitere erfolgen werden. China ist trotz der Größe seiner Volkswirtschaft ein Schwellenland im Aufholungsprozess. Der chinesische Wohlfahrtsstaat ist im Aufbau begriffen und gewährleistet noch keine auskömmliche flächendeckende soziale Absicherung. Somit steht China vor der Aufgabe, wohlfahrtsstaatliche Strukturen zu etablieren und zugleich dem gesellschaftlichen Alterungsprozess zu begegnen – eine doppelte Herausforderung. Für beide Länder wird die Bewältigung der „demografischen Last“ ein sozialer und ökonomischer Kraftakt, der eine aktive Gestaltung erfordert.

Ich bedanke mich bei der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas für die gute Kooperation sowie bei allen Diskutanten und Teilnehmern für die offene und konstruktive Diskussion. Mein besonderer Dank gilt den Referenten der Veranstaltung, den Wissenschaftlern der Parteihochschule, des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung sowie des GIGA Instituts für Asien-Studien.

Ulla Bekel

Hanns-Seidel-Stiftung, Beijing

Juli 2012

前言

2012年3月汉斯·赛德尔基金会与中共中央党校共同举办了以“中国与德国的人口变化”为主题的学术交流研讨会。本次会议就人口变化带来的影响及其对社会的挑战以及应对挑战的可行措施进行了深入探讨。

社会老龄化及其应对是各国二十一世纪要面临的重大挑战，其规模和程度对人类来说是前所未有的。人口的发展与变化就发生在人们眼前，最开始却只受到学术界的关注，很长一段时间之后才进入公众讨论的范畴之内。人口发展到了一定阶段之后，所带来的挑战越来越严峻，政府和社会必须采取措施加以应对。往往到了这个时候，解决问题的余地已经变得越来越小，只能尽力弥补这个缺陷。因为，即使人口发展趋势有可能会被逆转，也只有等若干年之后才能看得出来积极的效果。

不仅欧洲，特别是德国遭遇到老龄化的问题，一些亚洲国家也进入到这个阶段。虽然在中国的大都市随处可见年轻的面孔，但是，最近人口变化也越来越受到热议。因为，中国社会的老龄化问题已经凸显，而且发展迅速。

人口变化的原因是多方面的。在德国最重要的一点在于，工作、事业和家庭的相互兼顾受到体制的制约，成为生育更多孩子的主要障碍；而在中国，计划生育政策则是主要原因。此外还要归咎于城市地区个性化的发展以及对于传统家庭模式不认同的增多。不过，进入老龄化阶段的社会通常物质生活水平比较高，这是比较积极的一点。

对于人口萎缩与老龄化，中国社会如同德国一样面临着全新的挑战，如何合理地应对，我们必须不断学习，比如进行劳动力市场改革等等。但是人们也痛感，原本以为已经成为过去式的现象，例如地区人口减少，现在又再度成为部分现实。不过，人口的发展也为人们提供了超越传统观念（如男女不平等）、走上代际并存新道路的机遇。

中国在今后几十年中也要面对与德国类似的人口政策问题。过去三十年间中国经济的发展受益于大量年轻的劳动人口，但这种比较优势正在缩小，未来中国经济增长必然会受到劳动人口萎缩的影响，对于德国经济发展来说也是如此。如同德国几年前一样，中国政府现在也在考虑提高退休年龄。中德两国赞成者和反对者的理由都是让人惊讶的相似。不过，在中国关于提高退休年龄的政治决策的出台还需要等待一段时间，因为这样的决策如同在德国一样不会受到人们的欢迎。但是，几年之后中国很可能也会采取过渡期的办法。

中德两国都需要应对社会老龄化，但框架条件却极为不同。德国属于高度发达国家，有着成熟的社会保障体系，并根据老龄化的发展已经对这一体系进行了调整，而且可能会更进一步。中国虽然是全球最大的经济体之一，但是仍位于新型工业化国家的行列。中国的社会保障体系正在完善健全之中，还不能提供全面的充分的社会保障。因此，中国面临着完善社会保障体系和应对社会老龄化的双重任务。对中德两国来说，克服人口变化带来的“负担”将会是社会和经济上取得的巨大成就，这需要依靠积极的应对。

请允许我向中共中央党校对于我们的良好合作，向本次会议所有与会人员对于他们的积极参与和热烈讨论表示衷心的感谢！特别要感谢来自中共中央党校、柏林人口与发展研究所以及德国全球和区域问题研究中心亚洲研究所的报告人为大会做出了精彩的报告！

贝乌拉

汉斯·赛德尔基金会，北京

2012年7月

Demografische Entwicklung in Deutschland - Grundtendenzen und regionale Entwicklungen

Dr. Steffen Kröhnert

Der demografische Wandel verändert die Gesellschaft

Als im Jahr 2002 eine Enquetekommission des Deutschen Bundestages zum „Demografischen Wandel“ ihren Abschlussbericht vorlegte (Deutscher Bundestag 2002), hatten die meisten Deutschen diesen Begriff noch nie gehört. Selbst manchen Fachleuten erschien der demografische Wandel als etwas, das irgendwann in ferner Zukunft stattfinden wird – möglicherweise völlig unbemerkt. Nur weitsichtigere Zeitgenossen räumten ein, dass man sich bereits jetzt auf diese grundlegende Veränderung vorbereiten müsse.

Doch heute, zehn Jahre später, spüren wir auf vielen Ebenen die Auswirkungen der demografischen Veränderungen, und lange Verdrängtes erreicht die öffentliche Diskussion. Ende 2002 registrierte das Statistische Bundesamt in der Bundesrepublik 82.537.000 Einwohner. Das war die höchste Einwohnerzahl ihrer Geschichte. Seit Kriegsende war die Einwohnerzahl fast ununterbrochen gewachsen, doch nun geht der Trend in die entgegengesetzte Richtung. Ende 2010 lebten bereits knapp 800.000 Menschen weniger in Deutschland – und der Bevölkerungsrückgang dürfte langfristig unumkehrbar sein (Statistisches Bundesamt 2011).

Prinzipiell wandeln sich Gesellschaften im Lauf ihrer sozialen und ökonomischen Entwicklung stets auch demografisch: Auf einer frühen Stufe gesellschaftlicher Entwicklung haben Gesellschaften hohe Kinderzahlen, gleichzeitig existiert ein hohes Sterberisiko in jedem Lebensalter. Die durchschnittliche Lebenserwartung ist gering und nur relativ wenige Menschen erreichen ein Lebensalter jenseits der 60. Dadurch entsteht der klassische Altersaufbau einer Bevölkerung, dem die „Bevölkerungspyramide“ ihren Namen verdankt: in ihr sind die Jahrgänge umso zahlreicher besetzt, je jünger die Menschen sind. Die Gesamtzahl der Bevölkerung ist trotz vieler Kinder zunächst weitgehend konstant – denn die Sterbe- ist ebenso hoch wie die Geburtenrate. Mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung verbessern sich Ernährung und die medizinische Versorgung der Bevölkerung, es stirbt sich nicht mehr so leicht. Immer mehr der zahlreichen Kinder überleben, die Bevölkerungszahl nimmt zu, es kommt zum „ersten demografischen Übergang“. In Ländern wie Niger, das sich auf dieser Entwicklungsstufe befindet, wächst die Einwohnerzahl jedes Jahr um fast vier Prozent – bei einer Gesamtfertilitätsrate von durchschnittlich sieben Kindern je Frau. Die Hälfte der Bevölkerung im Niger ist jünger als 15 Jahre (UNPD 2008).

Entwickeln sich Gesellschaften weiter, reduzieren Familien immer stärker die Zahl ihrer Nachkommen. Als Arbeitskräfte auf dem Feld und als Altersvorsorge sind viele Kinder nicht mehr vonnöten, stattdessen verursachen sie immer höhere Kosten – für Kleidung, Erziehung und Ausbildung. In dieser Entwicklungsphase können Länder einen gewaltigen wirtschaftlichen Sprung nach vorn machen. Denn es gibt viele junge, konsumwillige und karrierehungrige Menschen, die noch nicht für viele Alte, aber auch nicht mehr für eine große Kinderschar zu sorgen haben. So entstehen „Tigerstaaten“ wie das Südkorea der 1980er Jahre oder das China von heute. Im ungünstigsten Fall, wenn Jobs und Perspektiven sozialen Aufstiegs für die gewaltige Zahl junger Menschen fehlen, kann eine solche demografische Situation der Nährboden für politischen Extremismus, Gewalt und Krieg sein – wie im Deutschland der 1930er Jahre oder in zahlreichen afrikanischen Staaten der Gegenwart (Kröhnert 2006).

Nach dieser Phase sinkt in entwickelten Industrieländern die Fertilitätsrate weiter, häufig unter das bestandserhaltende Maß von 2,1 Kindern je Frau. Während vorher der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung vor allem auf der Reduktion der Kindersterblichkeit beruhte, steigt sie nun vor allem im höheren Lebensalter immer weiter an. Der altersmäßige „Schwerpunkt“ der Bevölkerung verschiebt sich zunächst von den jungen zu den älteren Erwerbsfähigen und schließlich zu den Rentnern, während immer kleinere Gruppen von jungen Menschen ins Eltern- und ins Erwerbsalter nachrücken. Die Bevölkerungszahl beginnt zu schrumpfen. In dieser Phase des demografischen Wandels, dem „zweiten demografischen Übergang“, befindet sich die Bundesrepublik bereits seit längerem.

Deutschland erlebte seinen letzten Babyboom nach Ende des Zweiten Weltkrieges. 1964 wurden hierzulande (in DDR und BRD zusammen) 1,36 Millionen Kinder geboren – etwa 2,6 je Frau im fruchtbaren Alter. So viele sollten es nie wieder sein. In den frühen 1970er Jahren stürzte die Gesamtfertilitätsrate („durchschnittliche Kinderzahl je Frau“), die etwa zwei betragen müsste, damit eine Bevölkerung langfristig stabil bleibt, auf nur noch 1,4 ab. Seit 40 Jahren verharrt sie auf diesem Niveau und jede Generation neu Geborener ist dadurch im Vergleich zu der ihrer Eltern um ein Drittel kleiner. 2009 kamen in Deutschland nur noch etwa 660.000 Kinder zur Welt, weniger als halb so viele wie 1964 (Statistisches Bundesamt 2011).

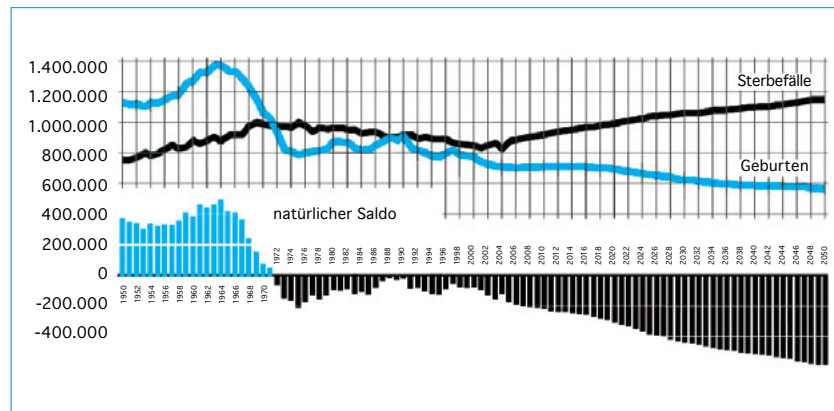
Durch diesen Rückgang der Geburtenzahl sterben hierzulande bereits seit den 1970er Jahren mehr Menschen, als geboren werden. Dieser Sterbeüberschuss war in der Vergangenheit leicht auszugleichen, kamen doch im langjährigen Mittel jährlich mehr als 200.000 Zuwanderer nach Deutschland – Gastarbeiter in den 1950er und 1960er Jahren, deren nachgeholte Familienmitglieder in den 1970ern, politische Flüchtlinge in den 1980ern und eine gewaltige Zahl an Freiheit und Arbeit suchenden Menschen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1990. Per Saldo kamen in den vergangenen sechs Jahrzehnten etwa neun Millionen Zuwanderer nach Deutschland, fünf Millionen davon, also die Mehrheit, erst nach 1990. So wuchs die Einwohner-

zahl der Republik weiter. Doch seit dem Jahr 2000 hat die Zahl der Zuwanderer stark abgenommen, 2008 haben zum ersten Mal seit der Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre wieder mehr Menschen Deutschland verlassen als zugezogen sind. In der jüngeren Vergangenheit hatte Deutschland kaum nennenswerte Zuwanderung.

Zwar könnte sich dies durch die Öffnung der Grenzen für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsländern wieder ändern – so erlebte Deutschland im Jahr 2011 wieder einen Zuzug von mehr als 200.000 Menschen – doch in Zukunft nimmt auch der Überschuss der Sterbefälle über die Geburten kontinuierlich zu. Die sehr geburtenstarken 1950er und 1960er Jahrgänge werden nach und nach alt, die Zahl der Geborenen sinkt hingegen weiter. 2009 starben in Deutschland 190.000 Menschen mehr als geboren wurden, 2030 werden es Prognosen zufolge etwa 400.000 sein. Ab 2040 verliert Deutschland jährlich etwa eine halbe Million Menschen durch den Überschuss von Sterbefällen über die Geburten (Statistisches Bundesamt 2009a). Dies durch Zuwanderung auszugleichen ist höchst unwahrscheinlich und wäre wohl auch sozial problematisch.

Aktuelle Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes gehen davon aus, dass Deutschland im Jahr 2060 vermutlich nur noch zwischen 65 und 70 Millionen Einwohner haben wird – so viel wie in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg.

Abb. 1: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zwischen 1950 und 2050



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt.

Der späte Umschwung in der Familienpolitik zeigt bisher wenig Wirkung

Warum aber kam es gerade im Land des Wirtschaftswunders zu einem früheren und stärkeren Abfall der Geburtenrate als anderswo auf der Welt? Gerade in Westdeutschland prallte die gesellschaftliche Modernisierung – ausgedrückt durch eine bessere Ausbildung und die Emanzipation von Frauen – auf ein politisch gefördertes Familienmodell, das auf einen männlichen Hauptnährer und eine bestenfalls zuverdienende Ehefrau gesetzt hatte. Kindergärten, Ganztagschulen oder gar Kinderkrippen hatten in diesem Familienbild keinen Platz. Der Blick auf andere westeuropäische Länder zeigt, dass dieser familienpolitische Weg falsch war. Denn Länder wie Schweden oder Frankreich, die frühzeitig auf eine Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit auch für Frauen setzten, haben heute eine Fertilität, die nahe an jenen angestrebten zwei Kindern je Frau liegt. In Deutschland hingegen wurde für eine zunehmende Zahl von Paaren, deren Lebensentwürfe auf der beruflichen Entfaltung beider Partner und einem Doppelverdiener-Wohlstand aufbauten, aber auch für die wachsende Zahl Alleinstehender, der Kinderwunsch zum Berufs- und Armutsrisiko. Die Menschen reduzierten die Zahl ihrer Kinder, und immer mehr Menschen blieben ganz kinderlos. Unter den Frauen Anfang 40 hat heute jede fünfte keine Kinder – einer der höchsten Werte weltweit (Statistisches Bundesamt 2011).

Erst unter dem Druck der Diskussion über den demografischen Wandel hat sich die deutsche Familienpolitik gewandelt. Dem 1996 eingeführten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Drei- bis Sechsjährige folgte 2005 ein Kinderbetreuungsgesetz, das bis 2013 auch den Kleinsten deutschlandweit einen Krippenplatz sichern soll. Das im Jahr 2007 eingeführte Elterngeld, eine an das letzte Einkommen gekoppelte einjährige Lohnersatzleistung, wollte explizit zu einer höheren Geburtenzahl beitragen. Und wirklich hat sich die Zahl der Geburten in den Jahren 2007 und 2008 gegenüber 2006 leicht erhöht. Doch bereits 2009 war mit 665.000 Geburten ein neuer historischer Tiefpunkt erreicht. Waren die kostspieligen familienpolitischen Reformen also vergebens?

Die Zahl der Neugeborenen hängt sowohl von der durchschnittlichen Kinderzahl je Frau als auch von der Zahl der Frauen im fruchtbaren Alter ab. Da seit 35 Jahren tendenziell immer weniger Kinder zur Welt kamen, nimmt, zeitversetzt um eine Generation, zwangsläufig auch die Zahl der potenziellen Mütter ab – daran kann keine Familienpolitik mehr etwas ändern. Gab es 1995 noch 17,1 Millionen Frauen im Alter von 15 bis 44 Jahren, so sank deren Zahl auf 16,8 Millionen im Jahr 2000 und auf 15,6 Millionen 2008. Und weil sie künftig weiter sinken wird, muss die Zahl der Neugeborenen ebenfalls abnehmen – selbst wenn die Kinderzahl je Frau stiege.

Im Detail hat die neue Familienpolitik allerdings sehr wohl etwas verändert: Gerade in der Mittelschicht, wo die Entscheidung zwischen Familie und Beruf in der Vergangenheit häufig zugunsten der Karriere gefallen war, ist Besse-

rung sichtbar. Gut qualifizierte und berufstätige Frauen bekamen in den letzten Jahren wieder mehr Kinder (Beyersdorf et al. 2008). Auf die Gesamtfertilität in Deutschland hatte das bisher jedoch praktisch keine Auswirkungen, offenbar weil im Gegenzug die Kinderzahlen in traditionellen Milieus gesunken sind – die Kinderzahl je Frau liegt unverändert bei 1,36 Kindern je Frau (2009).

Der Einfluss des sozialen Wandels, der auch die Lebensformen, die Familienplanung und die Fertilität betrifft, führte in den vergangenen zehn Jahren zu erheblichen Veränderungen bei der regionalen Fertilitätsentwicklung. So gab es im Jahr 2007 zum ersten Mal seit dem enormen Geburteneinbruch der Nachwendezeit, der die Fertilitätsrate in Ostdeutschland halbiert hatte, wieder einen Gleichstand zwischen Ost und West. Viele Kreise des Ostens haben einen rasanten Anstieg der Fertilität zu verzeichnen. In Potsdam etwa, das 1997 noch zu den fünf geburtenärmsten Kreisen der Republik gehörte und wo durchschnittlich nur 0,92 Kinder je Frau zur Welt kamen, hat sich die Kinderzahl je Frau bis 2008 auf 1,43 Kinder erhöht – deutlich mehr als deutscher Durchschnitt. Aber auch in Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern oder im thüringischen Eisenach haben die Kreißsäle wieder mehr Kundschaft. Der vorpommersche Landkreis Demmin hat mit 1,7 Kindern je Frau sogar das lange Jahre führende niedersächsische Cloppenburg als geburtenstärksten Landkreis abgelöst. 2008 war nur noch ein Kreis aus den neuen Bundesländern unter den zehn geburtenärmsten zu finden: die Universitätsstadt Greifswald mit einer durchschnittlichen Kinderzahl von 1,19 (Kröhnert et al. 2011).

Jene Zeiten, in denen vor allem ländliche Regionen hohe und urbane Zentren sehr niedrige Kinderzahlen aufwiesen, scheinen zu Ende zu gehen. Gerade auf dem Lande in Westdeutschland, wo bis vor wenigen Jahren unter eher traditionellen Familienverhältnissen höhere Kinderzahlen (auf insgesamt sehr niedrigem deutschem Niveau) die Norm waren, sind diese zurückgegangen. In städtischen Regionen mit einem hohen Anteil qualifizierter, erwerbstätiger Frauen ist die Fertilität hingegen gestiegen.

In den östlichen Bundesländern mit ihrer generell hohen Frauenerwerbsquote dürfte die Einführung des Elterngeldes dem Nachholen von aufgeschobenen Geburten einen zusätzlichen Schub verliehen haben. Allerdings haben die Kinderzahlen auch am anderen Ende des sozialen Spektrums zugenommen: bei gering qualifizierten und arbeitslosen jungen Frauen in wirtschaftlichen Krisenregionen. Ihnen bietet die Mutterrolle eine Alternative zu Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit und über Transferleistungen ein höheres Einkommen. Sichtbar wird dies daran, dass etwa in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts, aber auch im Saarland, Frauen besonders häufig bereits vor ihrem 20. Geburtstag Mütter werden. In wirtschaftlich prekären Städten und Regionen wie Brandenburg an der Havel oder dem vorpommerschen Landkreis Uecker-Randow werden bis zu zehn Prozent aller Kinder von Teenagern geboren. Der bundesdeutsche Durchschnitt liegt bei lediglich drei Prozent (Kröhnert et al. 2011).

Deutlich gewachsen ist auch der Anteil in Deutschland geborener Kinder mit Migrationshintergrund. Heute ist etwa ein Fünftel aller Einwohner Deutsch-

lands aus dem Ausland zugewandert oder hat mindestens ein Elternteil mit Migrationserfahrung. Bei den unter Zehnjährigen beträgt dieser Anteil bereits 30 Prozent – denn Zuwanderer sind im Mittel jünger als Einheimische und sie haben mehr Kinder (Woellert/Kröhnert/Klingholz 2007). Allerdings gleicht sich die durchschnittliche Kinderzahl je Frau relativ rasch an den deutschen Durchschnitt an. Migrantinnen der zweiten Generation bekommen nur noch wenig mehr Kinder als Alteingesessene (Milewski 2010).

Wirksame Familienpolitik braucht einen langen Atem. Erst in einigen Jahren wird sich zeigen, ob sich die Menschen in Deutschland wieder für mehr Kinder entscheiden. Es ist jedoch auch möglich, dass die seit mehr als einer Generation sehr niedrigen Kinderzahlen bereits zu einer sozialen Selbstverständlichkeit geworden sind und sich kaum noch politisch beeinflussen lassen. Doch auch wenn eine moderne Familienpolitik, die auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Elternteile setzt, nicht erreichen sollte, dass sich mehr Menschen für Kinder bzw. für mehr Kinder entscheiden, bleibt sie wichtig. Der Arbeitsmarkt kann angesichts des demografischen Wandels auf qualifizierte Frauen nicht verzichten und eine gute Ganztagsbetreuung kann obendrein die Chancengleichheit der Kinder in einem zunehmend sozial polarisierten und ethnisch gemischten Land verbessern.

Integration und Zuwanderung bleiben „Dauerbaustellen“ der Republik

Seit 1954, als die ersten Gastarbeiter in Deutschland eintrafen, sind per Saldo mehr als neun Millionen Menschen aus anderen Ländern nach Deutschland gekommen. Weil sie Familien gegründet haben, leben hierzulande mittlerweile 15 Millionen Einwohner, die einen so genannten Migrationshintergrund haben: Sie sind selbst nach Deutschland zugewandert oder haben mindestens ein Elternteil, auf den das zutrifft (Woellert/Kröhnert/Klingholz 2009). Deutschland war in den vergangenen Jahrzehnten eines der wichtigsten Einwanderungsländer der Welt.

Das hat sich jedoch längst grundlegend geändert. Kamen im langjährigen Mittel mehr als 200.000 Zuwanderer pro Jahr nach Deutschland, so verließen 2008 erstmals seit 1984 wieder mehr Menschen Deutschland, als zuzogen. Daraus resultierte ein Wanderungsverlust von 56.000 Personen, im Jahr 2009 waren es immerhin 13.000. Die Bundesrepublik verzeichnet seit 2006 sogar eine Netto-Abwanderung in die Türkei – 2008 waren es rund 10.000 Personen. Selbst deutsche Staatsbürger zieht es inzwischen vermehrt in wirtschaftlich attraktivere Länder. Seit 2005 ist der Wanderungssaldo dieser durchweg gut bis sehr gut qualifizierten Gruppe negativ: Deutschland verliert mehr eigene Bürger an das Ausland als von dort zurückkehren. Von den etwa 50.000 deutschen Staatsbürgern, die 2008 der Bundesrepublik den Rücken kehrten, gingen 21.000 in die Schweiz, 7.000 nach Österreich und jeweils 5.000 nach Großbritannien und in die USA (Statistisches Bundesamt 2010).

Die 2,6 Millionen Gastarbeiter, die zwischen 1954 und 1974 nach Deutschland kamen, fanden noch auskömmliche Jobs in Bergbau und Industrie. Doch seither wurden mehr und mehr manuelle Tätigkeiten und Jobs für gering qualifiziertes Personal wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert. Jene fünf Millionen Menschen, die seit dem Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 zugewandert sind, hatten kaum noch Chancen, ohne anerkannte Qualifikationen einen guten Arbeitsplatz zu finden. So blieben Einwanderer über die Jahre immer häufiger ohne Beschäftigung, mussten mit schlecht bezahlten Tätigkeiten vorlieb nehmen oder wurden zu Empfängern von Sozialleistungen. Mit letzteren stattet Deutschland seine Bewohner im internationalen Vergleich gut aus – auch dies war ein Grund für umfangreichen Familiennachzug, selbst ohne Aussichten auf einen Job. Noch 1986 fanden sich unter den Einkommensschwachen lediglich 18 Prozent Migranten. Bis 2006 stieg dieser Wert auf 40 Prozent. Heute ist der Anteil der Armutsgefährdeten unter Migranten mehr als doppelt so hoch wie unter Alteingesessenen (Miegel/Wahl/Schulte 2008).

Unter den Zugewanderten und deren Nachkommen sind vergleichsweise viele junge Menschen. Das liegt zum einen daran, dass Migranten tendenziell im jungen Erwerbsalter einwandern und zum anderen, dass sie im Mittel mehr Kinder haben. Deshalb stellen Migranten bei einem Bevölkerungsanteil von 20 Prozent heute rund ein Drittel des Nachwuchses. Doch während Einheimische im „besten Alter“ zwischen 35 und 45 Jahren zu 80 Prozent erwerbstätig sind, beträgt diese Quote bei Personen mit Migrationshintergrund lediglich 65 Prozent. Migranten leben mehr als doppelt so häufig wie Einheimische von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe (Statistisches Bundesamt 2009b).

Eine homogene Gruppe sind Migranten freilich nicht. Als ökonomisch gut integriert erweisen sich Zuwanderer aus anderen EU-Ländern. Deren Erwerbsquote ist ähnlich hoch wie die von Einheimischen. Doch während der Anteil überwiegend von öffentlichen Leistungen Abhängiger bei Einheimischen fünf Prozent ausmacht, beträgt er bei Spätaussiedlern zehn, bei Türkischstämmigen 15 und bei Migranten aus dem Mittleren Osten gar 20 Prozent. Eine wichtige Ursache für die schlechte Integration vieler Migranten in den Arbeitsmarkt ist deren mangelhafte Qualifikation: 14 Prozent der Migranten verfügen über keinerlei Bildungsabschluss – bei den Einheimischen sind es nur knapp zwei Prozent. Dabei ist nicht nur das geringe Bildungsniveau von Zugewanderten selbst ein Problem, sondern auch die Tatsache, dass deren bereits in Deutschland geborene Nachkommen oft nicht viel besser dastehen. Diese Gruppe der „zweiten Zuwanderergeneration“ bleibt im Mittel doppelt so häufig ohne Schulabschluss wie Einheimische (Statistisches Bundesamt 2009b).

Je attraktiver eine Region in der Vergangenheit für Zuwanderer war – etwa weil die dortige Industrie viele Arbeitskräfte brauchte – umso größer ist heute tendenziell der Anteil unqualifizierter Migranten. So ist in den früheren Schwerindustrie-Metropolen Essen und Duisburg der Anteil der Personen ohne Schulabschluss unter Migranten etwa elf Mal so hoch wie unter Einheimischen. Die schlechtesten Werte erreichen die Regionen Rhein-Main (Offen-

bach, Darmstadt und Wiesbaden) und Rheinpfalz (mit der Chemie-Metropole Ludwigshafen), wo Migranten 17-mal so häufig ohne Abschluss sind wie Einheimische. Besser sieht es da in Gebieten ohne frühere Massenzuwanderung aus: In den östlichen Bundesländern, wo es aus historischen Gründen nur wenig Zuwanderung gab, sind sehr viel weniger der heutigen Migranten ohne Abschluss, und deren Erwerbsquote ist sogar höher als bei Einheimischen (Woellert/Kröhnert/Klingholz 2009).

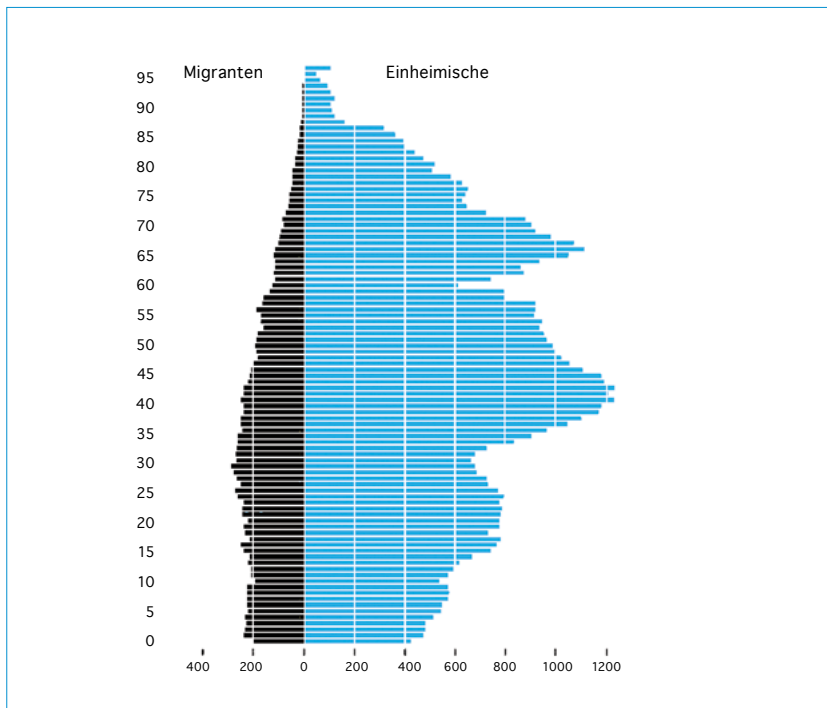
Während Personen ohne Bildung und Beschäftigung die Sozialsysteme belasten, entwickelt sich um Fachkräfte – Ingenieure, Wissenschaftler und Ärzte, aber auch um Facharbeiter, um Tischler, Krankenschwestern oder Automechaniker – zunehmend ein internationaler Wettbewerb. Verglichen mit klassischen Einwanderungsnationen wie den USA, Kanada, aber auch mit der Schweiz war Deutschland bisher wenig erfolgreich beim Anwerben qualifizierter Migranten. Während in den USA und in der Schweiz Hochqualifizierte die größte Einwandergruppe stellen und gering Qualifizierte die kleinste, ist es hierzulande umgekehrt (Boeri 2008). Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen wählen andere Nationen ihre Migranten gezielt nach gesuchten Berufsabschlüssen aus und schrecken Unqualifizierte durch geringe Sozialleistungen ab. Auf der anderen Seite versprechen die durchlässigen Arbeitsmärkte in den USA oder Kanada mit ihrer großen Lohnspreizung qualifizierten und motivierten Zuwanderern binnen kurzer Zeit beruflichen und sozialen Aufstieg: In den USA schaffen es Migranten oder deren Kinder bis in die Vorstandsetagen großer Unternehmen, oder sie gründen selbst erfolgreiche Firmen. In Deutschland gelingt so etwas kaum.

In Zukunft wird Deutschland angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels und der demografischen Alterung seiner Bevölkerung mehr und mehr auf Zuwanderung angewiesen sein. Doch je besser qualifiziert ein Migrant ist, desto mehr kann er wählen zwischen Staaten und Regionen mit unterschiedlichen Einwanderungsbedingungen, Einkommens- oder Aufstiegsmöglichkeiten. Deutschland muss im Vergleich zu seinen Wettbewerbern auf dem Markt für gut ausgebildete Zuwanderer wesentlich attraktiver werden, will es nicht weiter ins Hintertreffen geraten.

Im Mai 2011 hat Deutschland seine Grenzen für Arbeitsmigranten aus jenen EU-Ländern geöffnet, die 2004 der Gemeinschaft beigetreten sind, darunter Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn. Noch lässt sich nicht absehen, wie viele Ostmitteleuropäer von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht von einer jährlichen Zuwanderung von 140.000 Arbeitskräften nach Deutschland aus (Baas/Brücker 2011). In Deutschland könnten diese Arbeitsmigranten entstandene Lücken schließen – bei Ingenieuren und Ärzten ebenso wie bei Pflegekräften. Mit einer Flut von Zuwanderern rechnet kaum jemand, denn ein Großteil der wanderungswilligen, jungen Menschen dürfte bereits nach 2004 in jene EU-Länder abgewandert sein, die ihre Arbeitsmärkte sofort für die EU-Neubürger geöffnet hatten. Zwischen 2004 und 2009 war jährlich etwa eine Viertelmillion Menschen aus den neuen in die alten EU-Mitgliedsländer emigriert, etwa 60

Prozent davon gingen nach Großbritannien und Irland. Zudem sorgt in fast allen Ländern Osteuropas ein Geburtenrückgang nach 1990 dafür, dass die zukünftige Generation von Erwerbstätigen deutlich kleiner ausfällt als die gegenwärtige.

Abb. 2: Anzahl der Personen mit und ohne Migrationshintergrund in der jeweiligen Altersklasse in 1.000



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Datengrundlage: Mikrozensus 2005 (SUF), eigene Berechnung.

Regionale Verwerfungen: Metropolregionen profitieren – die Peripherie verliert

Die Unterschiede in der demografischen Entwicklung der Regionen Deutschlands sind gravierend. Ob die absolute Zahl von Menschen, die in einer bestimmten Region leben, höher oder niedriger ausfällt, stellt im Prinzip kein Problem dar. Eine gesellschaftliche und politische Herausforderung sind hingegen die Veränderungen, die eine Gesellschaft durchläuft, deren Altersstruktur sich von vielen jungen zu vielen alten Menschen verändert und deren Einwohnerzahl sich deutlich reduziert. Mit diesen Herausforderungen werden

wir in den nächsten Jahrzehnten umgehen müssen – ein Teil davon sind die regionalen Verwerfungen, die diese demografischen Veränderungen mit sich bringen.

Auf regionaler Ebene findet demografische Alterung und Bevölkerungsrückgang nicht gleichmäßig statt. Am stärksten verlieren derzeit ostdeutsche Bundesländer Bevölkerung, wie sie es mit Ausnahme von Brandenburg, das vom Zuzug in den Berliner Speckgürtel profitieren konnte, schon seit 1990 tun. Der Einwohnerverlust der ostdeutschen Bundesländer lag im Zeitraum von 2002 bis 2009 zwischen knapp drei Prozent in Brandenburg, bis zu fast acht Prozent in Sachsen-Anhalt. Zum einen wandern aus allen ostdeutschen Ländern weiter Menschen in den Westen ab. Zum anderen sind die Sterbeüberschüsse hier besonders hoch, weil der Geburteneinbruch nach der Wiedervereinigung dafür gesorgt hat, dass nach 1994 nur noch eine „halbierte Generation“ zur Welt kam, die in Zukunft auch für ein starkes Sinken der Zahl potenzieller Eltern sorgen wird. Die Einwohnerzahl aller Ost-Länder wird bis 2025 weiter stark schrumpfen – prognostiziert werden Verluste zwischen 13 Prozent für Sachsen und fast 18 Prozent für Sachsen-Anhalt (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010).

In Westdeutschland zeigt sich ein differenzierteres Bild. In Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bayern legte die Einwohnerzahl seit 2002 immerhin noch um etwa ein Prozent zu, in Hamburg waren es sogar 2,6 Prozent. Berlin, das nach der Wiedervereinigung zunächst Einwohner verloren hatte, schaffte die Trendwende und hatte 2009 immerhin 1,5 Prozent mehr Einwohner als noch 2002. Während vorher im Westen nur das Saarland Bevölkerung verloren hatte, schrumpfte gegenüber 2002 allerdings auch in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen die Einwohnerzahl um ein halbes bis ein Prozent (Statistisches Bundesamt 2011).

Da alle deutschen Bundesländer einen Sterbeüberschuss verzeichnen, kann nur noch hinzugewinnen, wer den Verlust durch Zuwanderer (sei es aus dem Ausland, sei es aus anderen Regionen Deutschlands) ausgleichen kann – und das sind vor allem Stadtstaaten, Metropolregionen oder besonders wirtschaftsstarke Bundesländer. Die Zahl der Ost-West-Wanderer summiert sich seit 1990 im Saldo auf fast zwei Millionen. Schwankte der Wanderungssaldo aus Zu- und Fortzügen vorher stark von Jahr zu Jahr, so hat er sich seit 2002 bei jährlich etwa 50.000 „Ostflüchtlingen“ eingependelt (Statistisches Bundesamt 2010). Gegenwärtig zieht es die Deutschen nur noch in wenige Regionen: Mit Abstand am beliebtesten ist Bayern, dorthin gingen im Jahr 2008 noch 26.000 Menschen, nach Baden-Württemberg immerhin 13.000. Außerhalb Süddeutschlands waren lediglich die Stadtstaaten Berlin und Hamburg Ziel von Wanderungen – sowie Brandenburg und Schleswig-Holstein, wo es jedoch im Wesentlichen die Anziehungskraft der beiden Stadtstaaten ist, von der die angrenzenden Flächenländer profitieren. Alle anderen Bundesländer mussten Abwanderungen hinnehmen, darunter auch die West-Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, die 2008 seit vielen Jahren zum ersten Mal einen negativen Wanderungssaldo aufwiesen.

Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung auf Kreisebene, so verzeichnen die ostdeutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen beinahe flächendeckend Bevölkerungsrückgänge – lediglich einige Großstädte haben sich, aufgrund von Zuwanderung stabilisiert oder können gar wachsen. In Mecklenburg-Vorpommern sind es Wismar, Rostock und Greifswald, in Sachsen Leipzig, Dresden und Chemnitz, die angesichts allgegenwärtiger Schrumpfung mit ihren Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Kulturangeboten Menschen anziehen. In Thüringen haben sich Jena, Weimar und Erfurt als Stabilitäts- bzw. Wachstumskerne etabliert, in Sachsen-Anhalt lediglich die Landeshauptstadt Magdeburg. Brandenburg profitiert von der Nähe zur Hauptstadt und zumindest Orte im Umkreis der Hauptstadt sind demografisch gewachsen (Kröhnert et al. 2011).

In Westdeutschland bleiben vor allem die Landkreise um München und Hamburg Bevölkerungsmagneten, ebenso wie der westliche Teil Niedersachsens rund um Emsland und Oldenburger Münsterland. In Nordrhein-Westfalen ist vor allem der an Belgien grenzende westliche Teil einschließlich des Rheinlandes mit den Städten Düsseldorf, Köln und Bonn attraktiv. Zuwanderung verzeichnen darüber hinaus auch die Regionen um Mainz, Karlsruhe und Freiburg. Verlassen werden demgegenüber im Westen viele Gebiete entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze: Der gesamte nördliche Teil Hessens, der südöstliche Teil Niedersachsens und der an Thüringen grenzende nördliche Teil Bayerns. Im Westen besonders betroffen sind die Landkreise Wunsiedel (Bayern), Rhön-Grabfeld (Bayern), Vogelsberg (Hessen) und Helmstedt (Niedersachsen). Doch auch tief im Westen ist die Abwanderung ein Thema, so in der Südwestpfalz auf der Schwäbischen Alb und im Ruhrgebiet.

Während in fast allen Bundesländern eher ländliche Regionen Einwohner verlieren, ist es in Nordrhein-Westfalen mit dem Ruhrgebiet eines der größten industriellen Ballungszentren Europas. 1961 lebten zwischen Wesel und Hamm, Recklinghausen und Hagen noch 5,7 Millionen Menschen, gegenwärtig sind es noch 5,2 Millionen und 2015 werden es vermutlich nur noch fünf Millionen sein. Durch den Niedergang der Schwerindustrie gehen hier bereits seit vielen Jahren Arbeitsplätze verloren – und mit ihnen verlassen vor allem die Angehörigen der gut qualifizierten Mittelschicht das Revier. Zurück bleiben viele ältere Menschen und schlecht qualifizierte Migranten. Die große Wende am Arbeitsmarkt ist trotz des bereits Jahrzehnte währenden Strukturwandels nicht gelungen. Auch in den Jahren 2008 und 2009 verzeichneten fast alle Kreise und Städte des Ruhrgebiets Wanderungsverluste. Da alle auch mehr Sterbefälle als Geburten verzeichnen, ist ein Ende des Schrumpfungsprozesses nicht abzusehen.

Frauen verlassen nicht mehr vorwiegend Ostdeutschland – doch sie meiden den ländlichen Raum

Unter den seit dem Mauerfall 1989 aus Ostdeutschland insgesamt Fortgezogenen waren 55 Prozent Frauen. Besonders groß war der Frauenüber-

schuss unter den Fortzüglerinnen im Alter von 18 bis 25 Jahren. Die Ursache für die hohe Mobilität junger ostdeutscher Frauen liegt unter anderem in ihrer ausgeprägten Erwerbsneigung und in ihren, im Vergleich zu den Männern, deutlich besseren Bildungsabschlüssen. Viele Frauen gingen zur Ausbildung, zum Studium oder für einen guten Job in den Westen, oder sie zogen zu einem aus dem Westen stammenden Partner. Dies führte in Ostdeutschland, vor allem in ländlichen Regionen, zu einem erheblichen Frauendefizit bei den 18- bis 29-jährigen Einwohnern (Kröhnert 2009).

Fast 20 Jahre nach der Wiedervereinigung schwächt sich diese Entwicklung ab. 2008 gingen erstmals seit 1991 insgesamt ebenso viele Frauen wie Männer (per Saldo) von Ost nach West. Allerdings bleibt die Dominanz der Frauen in der mobilsten Altersgruppe von 18 bis 29 Jahre bestehen: Mit Ausnahme von Sachsen, wo das Geschlechterverhältnis ausgeglichen war, und von Berlin, das sich zu einem Magneten für junge Frauen entwickelt hat, lag in allen übrigen ostdeutschen Bundesländern auch 2008 die Zahl der abgewanderten jungen Frauen über jener der Männer (Statistisches Bundesamt 2011).

Doch während der Unterschied zwischen Ost und West schwindet, vergrößert sich jener zwischen Stadt und Land. In etwa 20 Landkreisen des Ostens hat sich das Geschlechterverhältnis (Männer je 100 Frauen im Alter von 18 bis 29 Jahren) seit 2004 nochmals deutlich verschlechtert. Hierzu zählen fast ausschließlich von Großstädten weit entfernte ländliche Kreise wie der Altmarkkreis Salzwedel (Sachsen-Anhalt), Mecklenburg-Strelitz (Mecklenburg-Vorpommern) und der Kreis Lausitz-Spreewald (Brandenburg). In diesen drei Kreisen ist das Verhältnis auf nur noch 78 Frauen je 100 Männer gesunken. Im Gegensatz dazu ist in einigen ostdeutschen Städten der Frauenanteil zum Teil deutlich gestiegen – etwa in Greifswald, Schwerin, Erfurt, Halle, Leipzig und Potsdam. Mittlerweile gibt es in sieben Städten des Ostens (Berlin eingeschlossen) einen deutlichen Frauenüberschuss – im Jahr 2004 galt das nur für vier Städte (Kröhnert et al. 2011).

Auch im Westen verlassen junge Frauen zunehmend den ländlichen Raum. Mittlerweile gibt es in Westdeutschland 24 Kreise, in denen das Geschlechterverhältnis unter 90 Frauen je 100 Männer (im Alter von 18 bis 29 Jahren) liegt – im Jahr 2004 waren es lediglich neun Kreise. In etwa zwei Drittel aller westdeutschen Kreise hat sich das Geschlechterverhältnis bei den 18- bis 29-Jährigen verschlechtert. Kreise mit dem größten Frauendefizit sind auch hier die entlegensten Kreise wie Goslar (Niedersachsen), die Südwestpfalz (Rheinland-Pfalz) oder Amberg (Bayern). Im Gegensatz dazu verzeichnen die Universitätsstädte Heidelberg, Mainz und Würzburg mit mehr als 120 Frauen je 100 Männer die höchsten Frauenanteile in Deutschland. Die enormen Bildungserfolge von jungen Frauen und deren auch im Westen stark gestiegene Erwerbsbeteiligung macht ländliche Regionen mit wenig moderner Wirtschaftsstruktur als Lebensraum für sie zunehmend unattraktiv. In Zukunft dürfte sich die Bevölkerungsentwicklung angesichts einer sinkenden Einwohnerzahl immer deutlicher auf attraktive Stadträume und Metropolregionen konzentrieren. Dem ländlichen Raum hingegen steht eine schwierige Zeit bevor.

Dörfer mit ungewisser Zukunft

Jahrhundertlang gab es gerade unter der ländlichen Bevölkerung besonders viele Kinder. Für Bauern waren sie Arbeitskräfte und Altersversorgung zugleich. Zudem sind Menschen auf dem Land häufig konservativer, die hohe Bedeutung von Religion, Ehe und Großfamilie war lange ungebrochen. Auf der Suche nach einem Lebensunterhalt zogen häufig jene Söhne, die den väterlichen Hof nicht erbten, in die Städte und wurden Fabrikarbeiter. Die Töchter verdingten sich dort als Hausmädchen oder Köchinnen. So speiste der Bevölkerungsüberschuss des Landes das Wachstum der Städte. Doch dieser Prozess ist in den vergangenen Jahrzehnten zum Stillstand gekommen. Die Geburtenrate ist auch im ländlichen Raum gesunken, und fast überall sterben heute mehr Menschen als geboren werden.

Der Drang junger Menschen in die Städte hingegen ist ungebrochen. In den letzten Jahrzehnten reduzierte zudem der wirtschaftliche Strukturwandel die Zahl der Arbeitsmöglichkeiten im ländlichen Raum, etwa in Bergbau, Landwirtschaft oder Fertigungsindustrie erheblich. Arbeitsplätze und Bevölkerung der herausziehenden Wissensgesellschaft konzentrieren sich immer stärker in Stadt- und Metropolregionen. Dadurch hat das Dorf im ländlichen Raum seine historische Existenzberechtigung – die Nähe zu ländlichen Arbeitsplätzen – weitgehend verloren. Bestand haben werden nur Dörfer, die für sich eine neue Funktion finden oder sich durch besondere Attraktivität als Wohnort auszeichnen. Kleine, verkehrungünstig gelegene Dörfer in dünn besiedelten Regionen werden veröden – und einige von ihnen irgendwann verlassen sein.

Die amtliche Statistik gliedert Deutschland in 4664 Gemeinden und Gemeindeverbände – darunter Groß-, Mittel- und Kleinstädte sowie ländliche Gemeinden. Betrachtet man eine Bevölkerungsveränderung in einem Bereich von minus ein bis plus ein Prozent im Fünfjahreszeitraum von 2003 bis 2008 noch als Stabilität, so haben während dieser Zeitspanne 42 Prozent aller Großstädte, knapp 50 Prozent aller Mittel- und Kleinstädte sowie 65 Prozent der ländlichen Gemeinden Bevölkerung verloren (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010; eigene Berechnungen).¹

Je stärker die Bevölkerung in einer Region, z.B. einem Bundesland, insgesamt schrumpft, umso stärker konzentriert sie sich in den Großstadtregionen. Denn vor allem jüngere Menschen verlassen den strukturschwachen Raum, in dem es wenig Arbeitsplätze und immer weniger kulturelle Angebote gibt. In Bayern, das in den vergangenen Jahren durch Zuzug insgesamt noch den stärksten Bevölkerungszuwachs innerhalb Deutschlands hatte, schrumpften zwischen 2003 und 2008 45 Prozent der ländlichen Gemeinden um mehr als ein Prozent. Im Saarland, dem westdeutschen Bundesland mit den stärksten Schrumpfungstendenzen, waren es bereits zwei Drittel. In Ostdeutschland,

das weit stärker Bevölkerung verliert, erwiesen sich im genannten Fünfjahreszeitraum unter den elf ostdeutschen Großstädten immerhin sieben, also fast zwei Drittel, als stabil oder wachsend. Von den Kleinstädten war das immerhin noch ein knappes Viertel. Hingegen schrumpften im Osten 96 Prozent aller ländlichen Gemeinden.

Gemeinden und Gemeindeverbände, die sehr stark Bevölkerung verlieren – mehr als fünf Prozent im genannten Zeitraum – sind im Osten weit häufiger zu finden. 60 Prozent aller ostdeutschen Gemeinden (65 Prozent der ländlichen Gemeinden, 56 Prozent der Klein- und 50 Prozent der Mittelstädte) haben mehr als ein Zehntel ihrer Einwohner innerhalb von fünf Jahren eingebüßt. Im Westen waren das bislang „nur“ fünf Prozent aller Gemeinden (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010; eigene Berechnungen). In Ost und West wird dieser Trend, der sich in Zukunft fortsetzen wird, erhebliche Auswirkungen haben.

Die starken Bevölkerungsverluste führen in ländlichen Gemeinden nicht nur zu Leerstand und zum Verfall von Gebäuden, sondern bereiten auch den kommunalen Finanzen Probleme. Denn Schrumpfung bedeutet stets einen Rückgang der Einnahmen durch weniger Steuer- und Gebührenzahler bei kaum geringeren oder sogar höheren Infrastrukturkosten. Verursacht werden diese durch überdimensionierte Wasser-, Abwasser-, Strom- oder Verkehrsnetze, deren Wartungs- und Instandhaltungskosten bestehen bleiben oder sich sogar erhöhen, wenn es weniger Nutzer gibt. Besonders problematisch ist es, wenn Infrastruktursysteme aufgrund zu weniger Nutzer auszufallen drohen. So können sich beispielsweise Rohrleitungen zusetzen, weil der Durchfluss zu gering ist. Ein eigentlich erforderlicher Rückbau der Leitungsnetze ist in ländlichen Gemeinden wegen des meist verstreuten Leerstandes von Gebäuden kaum zu bewerkstelligen. Zudem werden Dörfer und Kleinstädte durch verstreuten Leerstand immer unattraktiver – denn baufällige, unbewohnte Häuser oder gar Ruinen stören das Ortsbild. Von den Eigentümern ist der kostenaufwändige Abriss auf einem weitgehend wertlosen Grundstück oder die Sanierung einer unverkäuflichen Immobilie kaum zu erwarten.

Aus finanziellen aber auch aus ökologischen Gründen ist es nicht sinnvoll, in stark schrumpfenden, dünn besiedelten Regionen weiterhin flächendeckend die heute übliche Infrastruktur zu erhalten oder sogar durch Neuinvestitionen den Glauben zu vermitteln, man könne die demografische Entwicklung umkehren. Die Kommunalplaner aber auch private Investoren sollten sich deshalb damit auseinandersetzen, welche Dörfer oder Siedlungen zukunftsfähig sind und welchen der Niedergang mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Welche Infrastruktur muss gewährleistet sein und welche Einwohnerzahl ist erforderlich, um ungerechtfertigt hohe Kosten zu vermeiden? Anhand solcher Kriterien ließen sich mögliche Ansatzpunkte finden, um den Bevölkerungsrückgang nicht gänzlich ungesteuert geschehen zu lassen.

¹ Für 108 Gemeinden, vorwiegend ländlichen Gemeinden in Niedersachsen und Bayern, liegen in der BBSR Datenbank keine Daten zur Bevölkerungsentwicklung vor. Diese sind bei den genannten Analysen nicht mit berücksichtigt.

Steigende Kosten für Rente und Gesundheit

Während die Zahl der Einwohner Deutschlands insgesamt sinkt, nimmt die Zahl der Menschen ab 65 Jahre bis 2020 um knapp zwei Millionen und bis 2050 um sechs bis sieben Millionen zu. Während zurzeit auf 100 Erwerbsfähige 34 Menschen im (heutigen) Rentenalter kommen, werden es bis 2050 fast doppelt so viele sein. Deutschland steht hier im internationalen Vergleich besonders ungünstig da. Gemessen am Anteil der ab 65-Jährigen altern weltweit nur die Bevölkerungen von Italien, Südkorea und Japan noch stärker. In Japan, dem demografisch „ältesten Land der Welt“, wo bereits heute 23 Prozent der Bevölkerung mindestens 65 Jahre alt sind, dürften es 2050 rund 38 Prozent sein. In Deutschland sind es dann immerhin auch bereits 33 Prozent (UNPD 2008). Die Rentensysteme stehen dadurch unter einem erheblichen Anpassungsdruck. In Zukunft müssen entweder die Beitragssätze der Erwerbstätigen erheblich steigen oder das Rentenniveau wird sinken – vermutlich wird beides der Fall sein. Mildern lässt sich diese Entwicklung allenfalls dadurch, dass Gruppen mit bisher unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung, beispielsweise ältere Arbeitnehmer, Frauen oder Migranten, stärker in den Arbeitsmarkt einbezogen werden.

Vor diesem Hintergrund wird in Deutschland das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Ab 2030 gilt diese neue Regelaltersgrenze, doch bis zu diesem Zeitpunkt dürfte die mittlere Lebenserwartung in Deutschland schon um weitere fünf Jahre angestiegen sein (Statistisches Bundesamt 2009a). Seit 2005 sorgt ein „Nachhaltigkeitsfaktor“ bei der Rentenberechnung dafür, dass die Höhe der Rente in Deutschland nicht mehr linear an die Steigerung der Bruttolöhne gekoppelt ist, sondern das sich verschlechternde Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern berücksichtigt wird.

Angesichts der immer weiter steigenden Lebenserwartung lassen sich gute Gründe für einen späteren Ruhestand finden. Hatte in den 1960er Jahren ein Mann bei Renteneintritt noch durchschnittlich sieben Lebensjahre vor sich, so beträgt die fernere Lebenserwartung der 65-jährigen Männer heute ganze 17 Jahre – Tendenz steigend. Wirtschaft und Politik haben sich in den vergangenen Jahren allmählich darauf eingestellt, dass Frühverrentungen, die in den 1990er Jahren den tatsächlichen Rentenbeginn auf unter 60 Jahre gedrückt hatten, nicht die Lösung sein können. Immerhin ist die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen, die im Jahr 2000 bei gerade 37 Prozent lag, bis 2009 auf 56 Prozent angestiegen. Damit liegt die Erwerbstätigenquote im höheren Lebensalter jedoch immer noch um 14 Prozentpunkte unter dem Niveau von Schweden und um 12 Prozentpunkte unter dem der Schweiz. In beiden Ländern ist es Normalität, dass Menschen bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter auch tatsächlich arbeiten.

Die Pensionäre von heute gehören, in West wie Ost, zur wohlhabendsten Rentnergeneration, die Deutschland je hatte. Sie können im Allgemeinen auf eine lange, ungebrochene Erwerbsbiografie zurückblicken. Die Armutsquote von Rentnern (Anteil mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens), liegt

mit zwölf Prozent deutlich unter dem in der Gesamtbevölkerung von 15 Prozent. Junge Menschen, Migranten und alleinerziehende Eltern weisen heute ein deutlich höheres Armutsrisiko auf als Personen im Rentenalter. In Zukunft muss das jedoch nicht so bleiben.

Simulationsrechnungen zufolge können männliche Rentner in Westdeutschland in Zukunft noch mit relativ stabilen Renten rechnen. Bei westdeutschen Frauen gibt es im Durchschnitt sogar einen leichten Zuwachs, weil immer mehr Frauen eine längere Erwerbstätigkeit aufweisen. In den ostdeutschen Bundesländern sieht es hingegen deutlich schlechter aus. Während die von 1947 bis 1951 Geborenen heute etwa 80 Prozent der Rente westdeutscher Männer erhalten, werden es bei den Jahrgängen 1967 bis 1971 nur noch 67 Prozent sein. Ursache dieser Verschlechterung: Im Osten waren viele Menschen nach der Wiedervereinigung lange Jahre ohne Arbeit, mussten sich mit kleinen Jobs begnügen, waren oder sind bis heute schlecht bezahlt. Dadurch konnten sie im Vergleich zu ihren westdeutschen Altersgenossen, aber auch im Vergleich zu den Rentnern mit ununterbrochener DDR-Erwerbsbiografie, nur geringe Rentenansprüche erwerben. Viele laufen Gefahr, im Alter in relativer Armut zu leben. Fast die Hälfte der ostdeutschen Frauen und knapp ein Drittel der ostdeutschen Männer haben in Zukunft Renten von weniger als 600 Euro zu erwarten (Geyer/Steiner 2010).

Während man ein höheres Renteneintrittsalter per Gesetz beschließen kann, lässt sich das Auftreten von altersbedingten Krankheiten nur sehr bedingt beeinflussen. Auch wenn die Menschen länger gesund bleiben – die Kosten des Gesundheitssystems werden durch den demografischen Wandel enorm steigen. Denn nicht nur die Zahl älterer Menschen nimmt zu, auch die medizinischen Behandlungsmöglichkeiten verbessern sich ständig. Beides treibt die Kosten. Die Zahl der Demenzkranken dürfte sich bis 2050 verdoppeln (Beske et al. 2009). Es ist damit zu rechnen, dass sich die Zahl der pflegebedürftigen Menschen bereits bis 2030 um 50 Prozent und bis 2050 um 100 Prozent erhöht (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010b). Dann werden 4,5 Millionen Deutsche auf Pflege angewiesen sein, und die Gesellschaft wird mehr als zwei Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für deren Versorgung aufwenden müssen (Przywara/Diez Guardia/Sail 2010).

Die meisten Pflegebedürftigen werden derzeit noch zu Hause von Angehörigen versorgt. In Zukunft wird sich das Verhältnis von Pflegebedürftigen zu potenziellen Betreuern jedoch verschlechtern. Durch die gestiegene Mobilität wohnen Kinder immer seltener in der Nähe ihrer Eltern. Besonders schwierig ist die Situation in Regionen, aus denen viele junge Menschen abgewandert sind. Auch Töchter und Schwiegertöchter, die in der Vergangenheit einen großen Teil privater Pflegeleistungen übernommen haben, stehen immer seltener dafür bereit. Auf der einen Seite sind auch Frauen viel häufiger erwerbstätig und mobil als in der Vergangenheit. Auf der anderen Seite hat der soziale Wandel dazu geführt, dass etwa die Scheidungsquoten gestiegen sind und familiäre Beziehungen nicht die gleiche Stabilität und denselben Verpflichtungscharakter haben wie früher. Die gesunkene Kinderzahl führt dazu, dass es in

Zukunft weniger alte Menschen mit mehreren Kindern geben wird, die dann die Pflege der Eltern unter den Geschwistern aufteilen und somit eine Überbelastung vermeiden können. Letztlich sorgt auch die Erhöhung des Renteneintrittsalters dafür, dass weniger Menschen Zeit für die Pflege hochbetagter Angehöriger haben werden. In Zukunft müssen daher zunehmend alternative Möglichkeiten der Versorgung Pflegebedürftiger gefunden werden.

Entlastung des Arbeitsmarktes und künftiger Fachkräftemangel

Deutschlands Wirtschaft und Gesellschaft hat die demografische Alterung lange Zeit kaum zur Kenntnis genommen. In der Vergangenheit profitierte Deutschland sogar von dieser Entwicklung: Seit Anfang der 1970er Jahre wurden hierzulande – im Vergleich zur bestandserhaltenden Zahl von 2,1 Kindern je Frau – mehr als 10 Millionen Kinder zu wenig geboren. Die Investitionen in Bildung und Erziehung, in Kleidung oder Spielplätze haben wir uns gespart. Als in den 1980er und 1990er Jahren nach und nach die große Gruppe der Babyboomer ins Berufsleben trat, mussten diese nur für wenige Kinder und noch nicht für viele Alte aufkommen. Der mittleren und älteren Generation bescherte das enormen Wohlstand. Gegenwärtig steht diese zahlenmäßig große Gruppe noch im besten Erwerbsalter – doch sie wird älter und wird ab 2015 nach und nach aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Mittlerweile wird der demografische Wandel am Arbeitsmarkt spürbar – wenngleich zunächst etwas anders als erwartet. Denn die Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren nicht allein deshalb gesunken, weil zwischen 2005 und 2010 vier Prozent mehr Menschen einen Job fanden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a). Entlastung brachte dem Arbeitsmarkt auch die Verrentung der zahlenmäßig sehr großen, vor 1945 geborenen Altersgruppe. In die Altersgruppe der heute 60- bis 64-Jährigen aufgerückt ist hingegen die Generation der in den ersten Nachkriegsjahren Geborenen, die etwa ein Drittel kleiner war. Dadurch hat die Zahl der Personen in der ältesten erwerbsfähigen Gruppe zwischen 2005 und 2008 um 440.000 Menschen, respektive fast zehn Prozent abgenommen. Durch diese Alterseffekte sank die Zahl der arbeitslosen über 55-Jährigen in diesem Zeitraum um etwa 150.000 Personen. Doch dieser Effekt bleibt einmalig. Von nun an wird die Zahl älterer Erwerbsfähiger jahrelang wachsen. Waren 2001 noch lediglich 19,6 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland älter als 50, so sind es gegenwärtig schon etwa 25 Prozent. Erst in Zukunft wird sich zeigen, ob ältere Erwerbstätige dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden können und ob der geplante spätere Eintritt ins Rentenalter auch zu mehr Beschäftigung für Ältere führt.

Die eigentliche demografische Wende findet derzeit am jüngeren Ende der Alterspyramide statt. Bei bestimmten Berufsgruppen mit hohem Altersdurchschnitt, etwa den Lehrern und beim gesamten öffentlichen Dienst stehen regelrechte Wellen von Verrentungen bevor und es gibt häufig nicht ausreichend

Nachwuchs. Während der Westen vorübergehend noch einmal von einem kleinen „Berg“ von Studien- und Ausbildungsanfängern profitieren kann, gelangt im Osten die halbierte Generation der Nachwendegeborenen ins Ausbildungsalter. Vor allem in ländlichen Regionen fehlt der Nachwuchs bei Auszubildenden und Berufseinsteigern.

Die Zahl der 15- bis 18-Jährigen ist zwischen 2005 und 2009 um 530.000 Personen geschrumpft. Während in den Jahren bis 2006 bei den Arbeitsagenturen noch 40.000 bis 50.000 Anwärter registriert waren, die keine Lehrstelle bekamen, gab es davon 2009 nur noch 9.600. Ostdeutschland registrierte 2009 zum ersten Mal ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen angebotenen Lehrstellen und Nachfragern (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2009). Für die Zukunft bedeutet das gute Aussichten für Jugendliche, die zunehmend von Unternehmen und Universitäten umworben werden dürften. Und schlechte Aussichten für die „Sozialindustrie“, die im Auftrag der Politik über Jahre Hunderttausende nicht vermittelbare junge Menschen in vorgeblich berufsqualifizierenden Maßnahmen „geparkt“ hat.

Die größte Herausforderung für die Gesellschaft der Bundesrepublik dürfte der starke Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sein. Historisch gesehen stand Wirtschaftswachstum praktisch immer in Zusammenhang mit einer Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen. Doch in den kommenden 20 Jahren wird die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren in Deutschland durchschnittlich jedes Jahr um 375.000 Personen abnehmen. Die schrumpfende Zahl Erwerbsfähiger wird nicht nur die wachsende Gruppe der Pensionäre finanzieren, sondern auch die Innovationskraft der Wirtschaft sichern müssen. Denn allein Innovation kann bei abnehmender Erwerbstätigkeit für Wirtschaftswachstum sorgen. Der enorme Wohlstandszuwachs, den die Westdeutschen in der Wirtschaftswunderzeit und die Ostdeutschen nach der Wiedervereinigung erlebt haben, ist in Zukunft nicht mehr zu erwarten. Produktivitätsfortschritte, die in der Vergangenheit den Wohlstand aller gemehrt haben, werden künftig zur Bewältigung des demografischen Wandels benötigt.

Literatur

- Baas, Timo / Brücker, Herbert (2011): „Mehr Chancen als Risiken für Deutschland“, IAB-Kurzbericht (10/2011), Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Beske, Fritz / Katalinic, Alexander / Peters, Elke / Pritzkeleit, Ron (2009): „Morbidityprognose 2050“, Schriftenreihe Band 114, Fritz-Beske-Institut, Kiel.
- Beyersdorff, Anke / Hoffmann, Wolfgang / Lingnau, Marie-Luise / Ebner, Arno / Fusch, Christoph / Haas, Johannes Peter (2008): „Survey of Neonates in Pomerania (SNiP): A population based analysis of the mothers' quality of life after delivery with special relations to their social integration“, International Journal of Public Health, Vol. 53, S. 87-95.

人口变迁正在改变社会

当德国联邦议会人口变迁调查委员会在2002年提交结项报告时,大多数德国人都还没听说过这个概念。即使是一些专家们也觉得人口变迁是将在未来某个时间才会发生的一件事——可能完全是不会被觉察到的事情。当时只有那些有远见的人才会提出人们必须从现在开始就要为这种根本性变迁做准备。

但在十年后的今天,我们已在许多层面上感受着人口变迁的影响,公众也终于开始对其进行深入讨论。2002年底,德国联邦统计局统计德国人口总数为8253.7万,这是历史最高值。二战结束之后,人口数量几乎不间断地增加,但现在的发展呈反方向趋势。2010年底,德国人口已经减少了800万——从长期来看,人口萎缩已不可逆转(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2011)。

随着经济和社会的发展,每个社会在人口方面基本都会发生变化。在社会发展的早期阶段,儿童的数量较多,同时在各个年龄段中的死亡风险也较高。人均预期寿命很低,只有相对较少的人可以活到60岁以上。因此会形成传统的人口年龄结构,被称为“人口金字塔”:越年轻的人口所占比重越大。由于死亡率和出生率相同,所以尽管儿童的数量很多,但人口总数保持基本不变。随着经济的不断发展,人们的营养和医疗保障不断得到改善,死亡率下降。越来越多的儿童得以存活,人口数量增多,出现了“人口转变的第一阶段”。如尼日尔,这个处在这一发展阶段的国家,人口数量每年增长近百分之四,总和生育率为每名妇女平均生育七个孩子,全国一半人口都在十五岁以下(联合国人口司/UNPD 2008)。

社会发展程度越高,家庭自愿生育的孩子数量就会越少。将孩子看为田间的劳动力和养老保障已经不再是必须的了,相反,他们还会带来越来越高的成本,例如用于服装、教育和培养的支出等等。处于这个发展阶段的国家会在经济上实现飞跃性增长。因为这些国家有许多年轻的、有消费意愿和渴望事业成功的人群,他们既不需要赡养许多老年人,也不需要抚养大量的儿童,就像二十世纪八十年代“亚洲四小龙”中的韩国和现在的中国。在极不利的情况下,例如当大部分年轻人缺少工作和在社会上晋升前途渺茫时,这样的人口局面就会成为政治极端主义、暴力和战争的温床——如同上个世纪三十年代德国或者现在许多非洲国家的情况一样(Kröhnert 2006)。

- Boeri, Tito (2008): „Capturing Talent: A European Approach“, Präsentation auf dem 7th Munich Economic Summit, München, 05.-06.06.2008.
- Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumplanung (2010): „Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR) 2010“, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009): „Berufsbildungsbericht 2009“, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2002): „Schlussbericht der Enquete-Kommission 'Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik'“, Drucksache 14/8800, Berlin.
- Geyer, Johannes / Steiner, Victor (2010): „Künftige Altersrenten in Deutschland: relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten“, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2010, Berlin.
- Kröhnert, Steffen (2006): „Demografische Faktoren bei der Entstehung gewaltsamer Konflikte. Eine empirische Untersuchung für den Zeitraum 1950 bis 2000“, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, Heft 2, S. 120-143.
- Kröhnert, Steffen (2009): „Sag mir, wo die Frauen sind... Ausprägung und Ursachen geschlechtsselektiver Abwanderung aus den neuen Bundesländern“, zgl. Humboldt-Universität Diss., Shaker, Aachen.
- Kröhnert, Steffen et al. (2011): „Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Miegel, Meinhard / Wahl, Stephanie / Schulte, Martin (2008): „Von Verlierern und Gewinnern – Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland“, Arbeitspapier, Bonn.
- Milewski, Nadja (2010): „Fertility of Immigrants. A Two-Generational Approach in Germany“, Demographic Research Monographs, zgl. Diss., Springer, Hamburg, Online: www.demogr.mpg.de/books/drm/006/.
- Przywara, Bartosz / Diez Guardia, Núria / Sail, Etienne (2010): „Future Long-term Care Needs and Public Expenditure in the EU Member States“, CESifo Dice Report, Vol. 8, No. 2, Munich.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010a): „Demografischer Wandel in Deutschland. Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern“, Heft 2, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010b): „Erwerbstätige in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2008“.
- Statistisches Bundesamt (2009a): „Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Zwölfte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden“.
- Statistisches Bundesamt (2009b): „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009“, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010): „Bevölkerungs- und Erwerbstätigkeit. Wanderungen“, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2011): Datenangebot unter www.destatis.de (Abruf: 04.05.2011).
- UNPD (2008): „World Population Prospects. The 2008 Revision Population Database“, Online: <http://esa.un.org/unpp> (Abruf: 04.05.2011).
- Woellert, Franziska / Kröhnert, Steffen / Klingholz, Reiner (2007): „Ungenutzte Potenziale. Zum Stand der Integration in Deutschland“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

这一阶段之后，发达工业国家的生育率会进一步下降，往往会降到维持现有人口水平所需的每名妇女生育2.1个孩子的标准值之下。之前主要是由于儿童死亡率的下降而出现人均预期寿命的增加，现在则主要因为老年人寿命延长而使人均寿命得到进一步提高。人口年龄的“重点”会先从年轻人群转移到中老年劳动年龄人口，进而转移到退休人群。与此同时，达到做父母和劳动年龄的年轻人群越来越少，人口总量开始萎缩。这就是“人口转变的第二阶段”，德国早已处于这一阶段之中。

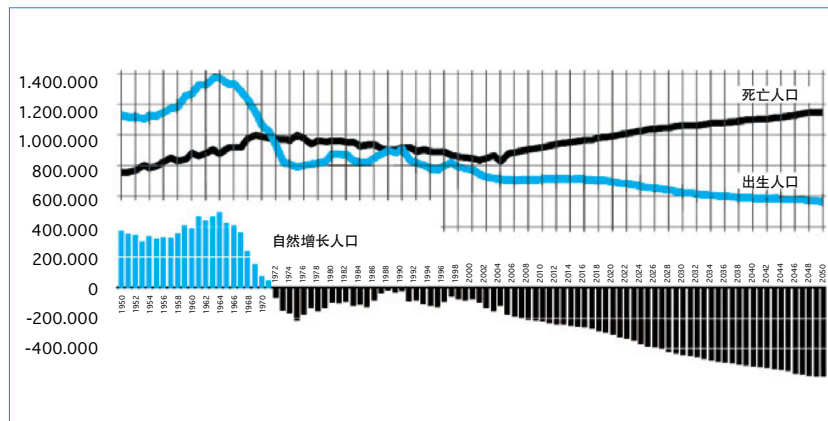
德国在第二次世界大战后经历了最后一次生育高峰。1964年（民主德国和联邦德国总计）共出生了136万人口——大约为每个育龄妇女生育2.6个孩子。德国再也不会这么高的生育率了。在二十世纪七十年代初期，总和生育率（平均每名妇女在育龄期生育的孩子数量）滑落到1.4，而要保持人口数量的长期稳定却需约为2的总和生育率。四十年以来，德国的总和生育率一直维持在1.4的水平，这造成新出生的每一代都要比其父辈减少三分之一。2009年，德国新生儿仅为66万人，比1964年出生的一半还要少（德国联邦统计局/ Statistisches Bundesamt 2011）。

由于出生人数的下降，自二十世纪七十年代以来，德国的死亡人口已经超过新生人口。这种状况在之前比较容易获得平衡，因为根据长年均值计算，每年大约有二十多万移民进入德国——五六十年代的外籍劳工，七十年代跟随他们到来的家庭成员，八十年代的政治避难者和九十年代在铁幕倒塌后大量涌入的寻找自由和工作的人。在过去的六十年间，共有约九百万人移民迁入德国，其中的一多半，约有五百万人是在1990年之后来到德国的。这使得联邦德国的人口数量又出现上升。但自2000年之后，外来移民数量急剧减少。二十世纪八十年代初的经济危机之后，2008年德国首次再度出现了迁出德国的人口超过迁入人口的情况。最近几年中，外来人口迁入德国的数量下降到了比较低的水平。

尽管通过向新欧盟成员国劳动力开放边界，上述情况会重新发生变化——2011年又有超过二十万人迁入德国，但在未来的时间里，死亡人口超过新生人口的数量将会持续增加。出生于五六十年代生育高峰期的人会越来越老，而新生儿数量在不断下降。2009年，德国死亡人数比新生儿多19万人，预计到2030年这一数字将达到40万人。从2040年起，德国人口每年会因这种死亡人口多于新生人口的情况而减少约50万（德国联邦统计局/ Statistisches Bundesamt 2009a）。要想通过外来移民来平衡这一状况是极不可能的，同时也会带来社会问题。

联邦统计局最新的人口预测数据表明，2060年德国人口可能仅会达到6,500-7,000万之间，相当于第二次世界大战之后初期的水平。

图1：1950至2050年德国人口自然增长情况



资料来源：柏林人口与发展研究所，基础数据来自德国联邦统计局。

姗姗来迟的家庭政策改革至今效果不大

为什么恰恰是德国这个实现经济奇迹的国家的出生率下降的要比其它国家早而且幅度更大呢？在原西德，体现在女性可以获得更好教育以及妇女解放的社会现代化进程与由政策推动的家庭模式产生了冲撞，这种家庭模式是建立在以男性为主要收入者，妻子至多赚取附加收入的基础上的。幼儿园、全日制学校或者托儿所在这种家庭模式中根本不会出现。对比其它西欧国家的情况就能看出原西德这种家庭政策的路线是错误的。瑞典或法国等国家早就为女性搭建了兼顾家庭和职业的基础，因此，这些国家现在的生育率几乎接近其他国家所追求的每个妇女生育两个孩子的目标。而在德国，越来越多的夫妻把他们的生活规划建立在两个人同时工作并以双份收入保障富裕的基础上，也有更多单身的人将生孩子看成是威胁职业生涯和带来贫穷风险的事情。人们减少了生孩子的数量，而且越来越多的人选择不要孩子。在德国四十多岁的妇女中，现在五分之一的人没有孩子——这是世界上同比最高值之一（德国联邦统计局/ Statistisches Bundesamt 2011）。

德国的家庭政策是在讨论人口发展的压力下才发生转变的。1996年法律确保了三岁到六岁儿童有上幼儿园的合法权利，2005年又通过了《儿童照顾法》，用以保障到2013年德国全境三岁以下的儿童也可以上托儿所。2007年引入的父母津贴，即与生育子女前最后一个月的工资收入挂钩、为期一年的工资补偿，旨在提高生育率。果然，在2007和2008年德国新生人口比2006年稍有增加。但2009年就又以66.5万的新生人口达到历史最低值。难道这些成本昂贵的家庭政策改革都白费了吗？

新生儿数量不仅与平均每个妇女生育孩子的数量有关,还同育龄期妇女的人数有关。由于三十五年来孩子越生越少,每一代父母的数量也不断减少,就必然导致潜在妈妈的人数下降——这是任何家庭政策都难以改变的情况。1995年德国15至44岁年龄段的妇女人口为1710万,到2000年已降为1680万,2008年为1560万。而且由于这一数字还将继续下降,所以,即使每名妇女生孩子的数量能够上升,新生儿的数量依然还会下降。

从细节上看,新的家庭政策还是有些很好的转变:尤其是在中产阶级中,原来他们在家庭和事业的决定中更偏重事业,现在明显出现转变。在过去的几年中,高素质的职业女性生育孩子的数量又有所增加(Beyersdorf et al. 2008)。但实际上这对德国总和生育率却并没有产生什么影响,显然是因为,与职业女性相比,传统的生育群体所生孩子的数量还在下降——每个妇女平均生育率保持不变,仍是1.36个孩子。

社会的发展对人们的生活方式、生育计划以及生育率也产生了影响,这导致在过去的十年间区域生育率的发展出现明显转变。原东德地区的生育率在统一后急剧下降至原来的一半,2007年首次达到东部和西部之间的平均水平。东部许多地区的生育率都出现快速增长。如波茨坦,1997年它还属于联邦德国生育率最低的五个地区之一,那时的生育率仅为0.92,到2008年已提高为每名妇女平均生1.43个孩子——明显高于德国平均水平。同样在梅克伦堡-前波莫瑞州的新勃兰登堡或者在图林根州的爱森纳赫,那里产房的客源又重新多了起来。前波莫瑞州的德敏地区甚至以每个妇女1.7个孩子的生育率超过了常年领先的下萨克森州的克洛彭堡,成为生育率最高的地区。2008年,新联邦州中只有一个地区处于生育率最低的十个地区之中:作为大学城的格赖夫斯瓦尔德平均生育率为1.19(Kröhnert et al. 2011)。

农村地区的生育率较高而城市中心的极低,这样的时代似乎正在结束。恰恰是在德国西部的农村地区,几年前还保持着多子女家庭模式的传统(相对德国整体极低的水平来说),但现在家庭规模却在变小。在城市中,高素质的职业妇女比例较高,她们的生育率却在上升。

在妇女就业率普遍较高的东部联邦州中,父母津贴的实施进一步推动了延迟生育的人开始早点生育。不过,在社会阶层的另一端,在经济情况较差地区的那些低素质和失业的年轻妇女所生育孩子的数量也在增加。母亲的角色给她们提供了失业和无法参加培训之外的另一种选择,而且她们可以通过国家补助获得更高的收入。这样的情况在梅克伦堡-前波莫瑞州、萨克森-安哈尔特州以及萨尔州的大部分地区中都很明显,尤其是那些在20周岁之前就当上妈妈的妇女人群。在经济衰落的城市和地区,如勃兰登堡-哈弗尔河地区或前波莫瑞州的于科-兰都地区,近10%的孩子

是由十三至十九岁的青少年所生,而整个德国在这方面的整体平均值只有3%(Kröhnert et al. 2011)。

具有外来移民背景的孩子的比例在德国也呈明显增长的趋势。现在,大约五分之一的德国居民是外来移民或至少父母一方是移民。在10岁以下的人群中,这一比例已达30%,这是因为外来移民通常比德国本国人要年轻,而且他们生育孩子的数量也更多(Woellert/Kröhnert/Klingholz 2007)。但外来移民妇女平均生孩子的数量很快就趋同于德国的平均水平。第二代移民所生孩子的数量仅比德国本国人要高一点点(Milewski 2010)。

有效的家庭政策还需要更持久的坚持。只有经过几年之后才能看出德国人是否会决定生育更多的孩子。当然也可能会出现这样的情况,即一两代人以来所形成的极低生育率已变为社会上理所当然的事情,而且几乎不会再受任何政策上的影响。但是,即使可以让父母双方兼顾家庭和工作两方面的现代化家庭政策没能实现让更多的人生孩子、生更多孩子的目标,这种家庭政策也是十分重要的。面对人口变化,劳动力市场是无法舍弃高素质女性劳动者的。此外,在社会两极化不断加深、多民族的国家中,良好的全天托管条件还可以改善孩子们的平等机会。

社会融合以及外来人口迁移是德国一项“持久的工程”

自1954年第一批外籍劳工踏入德国之后,总计有九百多万来自不同国家的人迁入德国。由于他们在这里建立了家庭,所以,现在德国1,500万居民有着移民背景:或是自己移民到德国,或是父母中至少一方是移民(Woellert/Kröhnert/Klingholz 2009)。德国在过去的几十年间已成为世界上最重要的移民国家之一。

但这样的情况早已发生了根本性改变。从长年平均值来看,每年有超过20万外国人迁入德国,但在2008年德国首次再度出现了自1984年以来迁出德国的人数超过迁入的情况,人口流失数量为56,000人,2009年仍然达到13,000人。自2006年起,德国对土耳其甚至已经是人口净流出——2008年净流出人口约为10,000人。德国本土居民也在此期间越来越多地移民到经济更具吸引力的国家。自2005年起,这类一贯是高素质和极高素质人才的流动一直是负值:从国外回来的德国人比离开的德国的要少。2008年离开德国的约50,000德国居民中,有21,000人移居瑞士,7,000人移居奥地利,还有各5,000千人移民到英国和美国(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2010)。

1954至1974年间来到德国的260万外籍劳工主要在采矿业和工业行业中工作。但自此之后,那些适合低素质劳动者的手工作业和工作越来越多地被精简掉或者被转移到国外。1989年铁幕倒塌后移入德国的500万

人, 由于没有被承认的职业资质, 几乎没有机会找到好的工作。这样就造成外来移民失业的人越来越多, 所从事的工作报酬也很低甚至沦为社会福利救济的对象。与其它国家相比, 德国在社会福利救济方面还是很慷慨的——这也是即使在德国不能找到工作的情况下无数家庭也会移民到此的原因。1986年, 低收入人群中移民的比例仅为18%, 到2006年已上升到40%。现在外来移民中受贫困威胁的人群比例要比德国本土居民高一倍还多(Miegel/Wahl/Schulte 2008)。

相比之下, 外来移民和他们的后代要更加年轻。一是因为人们通常会在年轻时移民, 另一个原因是他们平均生育的孩子更多。因此, 目前占总人口20%的移民生育的下一代占下一代总数的三分之一左右。处于35至45岁“最好年华”的本土居民有80%的人在工作, 而有移民背景的同样群体却只有65%。依靠失业救济金或社会救济生活的外来移民比德国本土居民高一倍多(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2009b)。

当然外来移民也不都是同一群体。来自其它欧盟国家的移民在经济上的融合表现很好, 他们的就业率同德国本土居民近似。主要依靠社会福利救济生活的人在德国本土居民中占5%, 而在迁回德国的侨民中为10%, 在土耳其裔中为15%, 在来自中东欧的移民中甚至高达20%。许多外来移民无法很好融入德国劳动力市场的一个重要原因是他们缺乏技能资质: 14%的外来移民没有受过完整教育——在本土居民中这一比例仅为2%。不仅外来移民自身教育程度低是个问题, 而且他们在德国出生的后代在这一方面也往往没有太多改善。“外来移民第二代”中没有中等教育毕业证书的比例平均是本土居民的两倍(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2009b)。

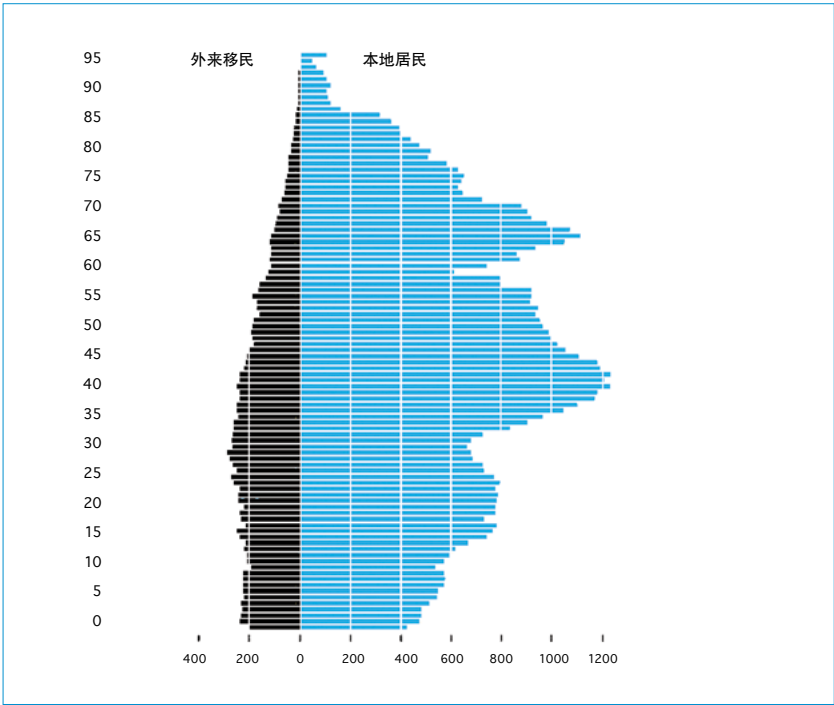
一个地区在过去对外来移民的吸引力越大——例如因当地工业需要大量的劳动力——现在所拥有的没有技能资质移民的比例倾向也就越高。在以前重工业中心城市埃森和杜伊斯堡, 移民中没有中等教育毕业的人群比例比当地本土德国人要高10倍。在莱茵河—美茵河地区(奥芬巴赫、达姆施塔德和威斯巴登)以及莱茵法尔茨地区(以化学工业中心路德维希港为主)的情况最糟糕, 这两个地区中移民没有中等教育毕业的人群比例是当地本土德国人的17倍。在原来没有大量外来移民的地区情况要好一些: 东部各联邦州中由于历史原因只有少量移民, 现在的新移民只有极少数没有中等教育毕业, 他们的就业率甚至比当地德国人还高(Woellert/Kröhnert/Klingholz 2009)。

一方面没有受过教育和没有工作的人会给社会福利制度增加负担, 另一方面在国际上对专业人才, 如工程师、科学家、医生以及技术工人, 如木工、护士或是汽修工人的竞争越来越激烈。对比传统移民国家如美国、加拿大甚至瑞士, 德国目前在吸纳高素质移民方面还不是很成功。在美国

和瑞士的外来移民中, 高素质人才占大部分, 只有很小一部分移民素质稍低, 而在德国却截然相反(Boeri 2008)。这里的原因是多方面的。其一是由于其它国家是有目的地、根据所需的职业培训经历来选择移民, 同时又以较低的社会福利保障吓走了那些无技能的移民; 其二是美国或加拿大灵活的劳动力市场以其较高的工资差距保障了高素质的、有积极性的外来移民可以在短时间内实现职业和社会地位的晋升: 在美国, 外来移民或其后代能够进入大企业的董事会, 或自己成立公司, 取得成功。在德国却很少有移民能做到。

面对已显现出来的专业人才缺乏以及人口老化, 德国未来将会越来越需要外来移民。但是, 移民的素质越高, 他就越会根据不同国家和地区的不同移民条件、收入或晋升机遇来选择移民目的地。如果德国不想在吸引高素质外来移民的竞争中落后, 就必须比其它竞争者表现得更加具有吸引力。

图2: 各年龄组外来移民与本土居民数量(千人)



资料来源: 柏林人口与发展研究所, 基础数据来自德国2005年抽样调查以及作者个人计算。

2011年5月,德国对来自2004年新加入欧盟的国家,即波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利的工作移民开放了边界。但现在还无法确认,有多少来自中东欧国家的人会利用这次机会。劳动市场与职业研究所(IAB)推测,每年会有14万劳动力来到德国(Baas/Brücker 2011)。这些工作移民可能会填补德国已出现的岗位空缺,如工程师、医生以及护理人员,但并不会出现外来移民蜂拥而至的现象。因为自2004年开始,大部分有移民意愿的年轻人已经可以移民到那些对欧盟新成员国开放劳动力市场的欧盟国家中了。2004至2009年间,每年约有25万从新欧盟国家移民到原欧盟国家,其中大约60%的人去了英国和爱尔兰。另外,1990年之后几乎所有东欧国家的生育率都在下降,使得未来的就业人口会明显少于现在。

区域人口发展不协调:中心地区获益——周边地区受损

德国各个地区间的人口发展是极为不同的。在一个地区生活的人口总数减少的多一些还是少一些一般并不构成问题。对社会和政策形成挑战的是社会中发生的变化,即社会上的年龄结构从年轻人居多变为老年人居多,居民人数明显减少。这是我们在未来的几十年中必须迎接的挑战——例如,人口变化所带来的区域人口发展不协调。

人口老龄化和人口减少的程度在各个地区并不相同。1990年之后至今,东部各联邦州人口流失最多,除了勃兰登堡州,它因人口迁入柏林周边通勤圈而受益。2002至2009年在东部联邦州中,勃兰登堡州人口减少了近3%,在萨克森—安哈尔特州几乎达到8%。一方面,东部居民不断移居到德国西部;另一方面,这里的人口负增长格外高,这是由于出生率在德国统一后急剧下降,在1994年后只出生了“半代人”,这也使未来形成潜在父母的人数大幅下降。到2025年之前,所有东部联邦州的人口将继续大幅下降——根据预测,萨克森州人口将减少13%,萨克森—安哈尔特州为近18%(德国联邦建筑、城市和空间研究所/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010)。

德国西部各州的情况全然不同。自2002年起,石勒苏益格—荷尔斯泰因州、巴登符登堡州和巴伐利亚州的人口数量依然还能有约1%的增长,在汉堡甚至达到了2.6%。柏林在统一后首先经历了人口流失,之后出现转折,2009年比2002年的人口增加了1.5%。之前在西部各州中只有萨尔州存在人口流失,现在相比2002年来说,在黑森州、下萨克森州、莱茵兰—普法尔茨州和北莱茵—威斯特法伦州也出现了0.5%至1%的人口下降(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2011)。

由于所有联邦州都出现了人口负增长的情况,所以哪个州能够通过移民(或是通过国外移民,或是通过从德国其它地区的移民)来进行人口平

衡,哪个州才能获益——这主要是对州级市、大城市或是那些经济发达的联邦州而言。自1990年起,从东部迁到西部的人口总计近200万。刚开始迁移人口的总数每年都极不相同,从2002年起,每年约为50,000人(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2010)。现在,德国人只会迁移到少数几个地区:最受欢迎的是巴伐利亚州,2008年迁入人口达26,000人,迁入巴登符登堡州也有13,000人。除了德国南部之外,只有柏林和汉堡这样的州级市会成为迁移的目的地,其所在的勃兰登堡州和石勒苏益格—荷尔斯泰因州也会因这两个州级市的吸引力带动其周边地区而获益。而所有其它各联邦州不得不接受人口迁出的现实,其中也包括西部联邦州中的北莱茵—威斯特法伦州、莱茵兰—普法尔茨州和下萨克森州,它们在2008年时第一次出现了人口迁出多于迁入的情况。

从区县角度观测人口发展的话,东部联邦州中的梅克伦堡—前波莫瑞州、萨克森—安哈尔特州、萨克森州和图林根州几乎都被人口萎缩所笼罩——仅有几个大城市可以通过移民迁入维持人口稳定甚至增长。位于梅克伦堡—前波莫瑞州的维斯马、罗斯托克和格赖夫斯瓦尔德,萨克森州的莱比锡、德累斯顿和凯姆尼茨等城市,通过教育机构、企业和文化娱乐生活来吸引移民,以应对普遍存在的人口萎缩问题。在图林根州,耶拿、魏玛和埃尔福特三个城市已发展成为稳定和增长的核心,在萨克森—安哈尔特州,仅有州府城市马格德堡能起到这样的作用。勃兰登堡州由于靠近首都而获益,至少在首都附近地区的人口是上升的(Kröhnert et al. 2011)。

在德国西部,尤其是慕尼黑和汉堡城区周围还保留着对人口的吸引力,下萨克森州西部围绕着艾姆斯兰和奥尔登堡—明斯特的地区同样如此。在北莱茵—威斯特法伦州,尤其是靠近比利时边境的西部地区,包括以杜塞尔多夫、科隆和波恩为主的莱茵地区也具有吸引力。除此之外,美因茨、卡尔斯鲁厄和弗赖堡周围的地区也呈现人口迁入的局面。而人口迁出的地区则主要是沿着原东西德边境线的许多地方:黑森州整个北部地区、下萨克森州东南部以及图林根靠近巴伐利亚北部的地区。在德国西部人口迁出尤其严重的区县为温兹德(巴伐利亚州)、荣—格拉伯菲尔德(巴伐利亚州)、弗格斯贝格(黑森州)和黑尔姆施泰特(下萨克森州)。但在德国西部的内陆地区,如在施瓦本山脉沿线的西南普法尔茨区和鲁尔区,人口迁出也是一个问题。

几乎所有联邦州的人口流失更多的是出现在农村地区,但在北莱茵—威斯特法伦州恰恰是鲁尔区——欧洲最大工业集中区之一,也同样遭受着人口流失的情况。1961年在韦塞尔和哈姆、雷克林豪森和哈根这四个县市之间的鲁尔区还居住着570万人口,现在只有520万,预计到2015年将仅剩500万。随着重工业的衰落,这里的工作岗位一直在不断消失,高素质的中产阶级及其家人也随之离开了矿区,留下来的是许多老年人和低素质的外来移民。尽管进行了几十年的结构调整,但劳动力市场还是没有成

功实现根本性转变。在2008至2009年,几乎整个鲁尔区的县市都出现了人口流失。由于所有这些地方的死亡人口都大于出生人口,因此这种人口萎缩的进程还将持续下去。

女性外迁不再以德国东部为主——但她们会离开农村地区

自1989年柏林墙倒塌后,从德国东部迁出的人中有55%是女性。尤其是18至25岁之间的迁出者中,女性比例更高。原东德地区年轻女性外迁比例高的原因主要是她们很注重职业发展,而且教育培训经历明显好于男性。许多女性到西部接受教育培训、上大学或找份好工作,或者她们搬到来自西部的伴侣那里去。这导致在原东德地区,尤其是农村地区出现了18至29岁人口年龄段中缺少女性的情况(Kröhnert 2009)。

在两德统一的近20年后,这一发展趋势才平缓下来。自1991年以来,2008年首次出现了从东部迁移到西部的人口中,男性和女性的数量一样多。但在18至29岁这一最具流动性的年龄段中主要还是以女性群体为主:除了萨克森州的性别比例是平衡的,柏林发展成为吸引年轻女性的城市以外,其它所有东部联邦州中,即使是2008年迁出的年轻女性数量也要多于男性(德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2011)。

正当东西部之间的差别在逐步消失时,城市和农村的区别却在进一步扩大。2004年以来,在东部大约20个区县中,性别比例(18至29岁之间100名男性对应女性数量)又一次出现明显失衡。这些几乎全部是远离大城市的农村区县,如阿尔特马克县的萨尔茨韦德尔(萨克森—安哈尔特州)、梅克伦堡—施特雷利茨(梅克伦堡—前波莫瑞州)和劳齐茨—施普雷瓦尔德(勃兰登堡州)。在这三个区县中,男女比例下降到100:78。与此相反的是,在几个德国东部的城市中,女性比例却出现部分明显上升——如格赖夫斯瓦尔德、史威林、埃尔福特、哈勒、莱比锡和波茨坦。到现在为止,在东部的七大城市(包括柏林)中都存在着明显的女性过剩的情况——而在2004年却只有四个城市(Kröhnert et al. 2011)。

在德国西部地区,越来越多的年轻女性也在离开农村地区。迄今为止,德国西部有24个区县的男女性别比例(18至29岁年龄段)都低于100:90,而在2004年却只有9个区县。大约三分之二的德国西部区县中18至29岁年龄段的性别比例失调加剧。女性比例严重不足的区县主要是偏远区县,如戈斯拉尔(下萨克森州)、西南普法尔茨(莱茵兰—普法尔茨)或者安贝格(巴伐利亚州)。同这些区县不同的是,海德堡、美因茨和维尔茨堡等大学城以100:120男女性别比例成为德国女性比例最高的地区。年轻女性的教育成就以及其在西部地区参与就业机会的快速提高都使得具有较少现代化经济结构的农村地区对她们不断失去吸引力。面对人口数量

的下降,未来人口的增加将继续更加明显地集中于有吸引力的城镇和大城市,而农村地区将会面临一段困难的时期。

农村村庄的未来扑朔不定

几百年以来,农村人口的生育率尤其较高。对农民来说,孩子等同于劳动力和养老保障。另外,农村居民通常也会更保守一些,宗教、婚姻和大家庭长久以来还是具有重要意义。到城市里去寻找生计的往往是那些不能继承父辈产业的儿子们,他们成为工厂的工人。女儿们在城里则当女佣或厨娘。农村过剩人口以这样的方式为城市发展提供劳动力。但这一进程在过去的几十年中出现了停滞。农村地区的生育率同样也在下降,而且现在几乎所有农村地区的死亡人口都要高于出生人口。

但年轻人涌入城市的潮流却没有停止。在过去的几十年中,经济结构的变革大大减少了农村地区采矿业、农业或加工工业等领域的就业机会。在逐步来临的知识型社会里,工作岗位和人口会越来越多地集中于城市和大城市地区,这使得农村地区的村庄不断失去其长久以来赖以生存的理由——接近农业岗位。能够留存下来的只有那些可以发现新功能的或是作为居住地格外具有吸引力的村庄。那些小的、交通不便的偏远村庄将会慢慢荒凉——其中的一些会消失在未来的某个时间里。

根据官方统计,德国共被划分为4,664个镇和联合镇——其中包括大、中、小城市和农村乡镇。如果将2003至2008五年间人口数量在正负1%区间的浮动作为人口发展稳定的标准的话,那么在这个时间段内,42%的大城市、近50%的中小城市以及65%的乡镇都出现了人口流失(德国建筑、城市与空间研究所/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010; 经作者计算)。¹

如果一个地区,如某个联邦州中,人口萎缩得越严重,那么人口在大城市区域中的集中度就会越高。原因在于,大部分年轻人会离开没什么工作机会也日益缺少文化生活、缺少基础设施的地区。巴伐利亚州在过去几年中通过人口迁入成为各联邦州中人口增长最多的地方,但是2003至2008年间,巴州45%的乡镇的人口降幅都超过1%。在德国西部人口萎缩趋势最严重的萨尔州,这样的乡镇比例甚至已高达三分之二。同期在人口流失不断加剧的德国东部,11个大城市中还有7个,即近三分之二的大城市依然保持人口稳定或者增长,近四分之一的小城市也有相同的发展趋势。但在96%的乡镇中人口却都在萎缩。

¹ 在德国建筑、城市与空间研究所数据库中,有108个镇,主要是下萨克森州和巴伐利亚州乡镇的人口发展数据未被包含在内。在上面的分析中,也没有考虑这些相应数据。

同期那些人口流失极为严重、比例超过5%的镇和联合镇大都位于德国东部。60%的德国东部所有镇（65%的乡镇、56%的小城市和50%的中型城市）五年间流失的人口超过当地总人口的十分之一。在德国西部达到这样水平的镇“仅”占5%（德国联邦建筑、城市与空间研究所/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2010；经作者 计算）。无论是东部还是西部，目前这样的趋势在未来还会继续发展下去，并将产生显著的影响。

乡镇人口的大幅流失不仅会造成房屋的空置和朽坏，还会给当地财政带来问题。因为人口萎缩即意味着，纳税人和缴费者减少会导致财政收入下降，而基础设施成本却基本不会减少，甚至会有所提高。这是因为，使用者在减少，但供水、排水、电力或交通网络相对过大，它们的修理和维护成本却保持不变甚至增加。当基础设施体系由于使用者较少而受到失效的威胁时，问题尤其严重，例如，由于流经的水过少可能会出现管道堵塞。由于人口减少乡镇管道网线本应缩小，但往往因为空置的房屋比较分散而无法施行。此外，由于到处都是空置的房屋，村庄和小城变得更加没有吸引力了——因为那些失修的、无人居住的房屋甚至是废墟破坏了当地的风景。对那些产权人来说，也不可能期望他们对一文不值的地产花费不菲进行拆除或者对卖不出去的房产进行装修改造。

无论是从资金还是生态环境方面来看，在人口大幅萎缩、人口稀少的地区继续保持现有全覆盖式的基础设施，甚至是通过注入新投资来表明人口发展会出现逆转的信心，都是没有意义的。因此，市政规划者和私人投资者都应切实分析，哪些村庄或村落有发展前途，哪些极 有可能面临衰落，哪些基础设施必须要保障，应该保有多少人口以避免不合理的高成本。按照这些标准或许能寻求到一些基本方式，以让人口萎缩或许不会完全没有控制地发生。

养老和医疗成本增加

德国人口数量整体呈下降趋势，但到2020年，65岁以上人口却会增加近200万；到2050年，会增加600至700万。目前，每100个劳动年龄人口中就有34个达到（现在的）退休年龄，到2050年，这个数量会增加一倍。从国际上看，德国的情况显得特别糟糕。65岁以上人口比例只有意大利、韩国和日本要高于德国。日本作为世界上人口年龄结构“最老的国家”，65岁以上人口占23%，2050年会达到近38%。德国到那个时候也会达到33%（联合国人口司/UNPD2008）。因此，养老保险制度正面临着巨大的压力。今后，要么就得大幅提高就业者的养老保险缴费比例，要么就不得不降低养老金水平——可能两种方法都要采用。不过，通过将那些劳动参与率低于平均水平的人群，如中老年劳动力、妇女或外来移民更多地纳入到劳动力市场中，会缓和这一发展趋势。

在这一背景下，德国将把法定退休年龄逐步提高到67岁。从2030年起，将执行新的退休年龄，但是到了那个时候，德国人均寿命又会延长5年（德国联邦统计局/Statistisches Bundesamt 2009a）。从2005年开始，在计算养老金时引入了“可持续性因子”，这使得养老金水平与税前工资增长的关联不再是线性关系，而是会考虑到不断恶化的退休人群与缴费人群的比例。

人均寿命的不断增加成为人们延长退休年龄的充分理由。在上个世纪六十年代，退休后的男性平均还能再活7年，但现在随着人均寿命的增加，65岁的退休男性已经可以再活17年——这样的趋势还在上升。在过去的几年中，经济界和政治界都已逐渐认识到，在九十年代实行的退休年龄低于60岁的做法已经不再适用。55至64岁人群的就业率在2000年刚刚达到37%，到2009年已上升为56%。不过年龄较高人群的就业率依然要比瑞典低14个百分点，比瑞士低12个百分点。在这两个国家中，一直工作到法定退休年龄是非常正常的事情。

现在的退休人群，无论是在德国西部还是东部，都属于德国历史上最富有的一代退休者。他们往往有很长的、从未间断过的工作经历。退休人群中的贫困比例（收入低于平均收入水平60%的人群比例）为12%，明显低于15%的整体居民贫困比例。年轻人、外来移民和单亲父母，这些人遭受贫困的风险明显高于退休人员，不过未来的发展却不一定继续如此。

根据模拟计算，未来德国西部退休男性还可以领到相对稳定的养老金。西部的退休女性平均领到养老金甚至会略有增加，这是因为越来越多的女性工作年限在加长。不过，德国东部各联邦州的情况明显差很多。目前，1947至1951年间出生的退休者能拿到的养老金大约为德国西部男性的80%，但1967至1971年间出生的人退休后却只能拿到67%。这种情况恶化的原因在于：东部许多人在两德统一之后多年失业，只能打些零工维持生计，原来或目前的工资都很低。因此，相对西部的同龄人，甚至是相对原东德一直工作到退休的那些人来说，他们只能领到较少的养老金。许多人都有在年老时陷入贫困边缘的风险。近一半的德国东部女性和近三分之一的男性未来领取到的养老金将不超过600欧元（Geyer/Steiner 2010）。

虽然政府可以通过颁布法律延长退休年龄，但对于随着年纪而来的疾病却几乎无能为力。即使人们能长时间地保持健康，但人口发展所带来的医疗成本却急剧上升。因为中老年人口数量的增加以及治疗各种疾病的方法的不断改善都会导致成本增加。到2050年老年痴呆症患者人数将会翻一番（Beske et al. 2009）。另外，预计到2030年需要护理的人员将增加50%，到2050年会增加100%（德国联邦与各州统计局/Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010b）。这就意味着，有450万德国人需要依靠护理，而且整个社会必须将超过2%的国民生产总值用于对他们的照顾（Przywara/Diez Guardia/Sail 2010）。

目前,大部分需要护理的人还是在家中由其亲属来照顾,但以后需要护理的人群与护理人员的比例将会不断恶化。由于人口流动性的增加,孩子们会越来越少的留在父母身边。对于那些有许多年轻人迁出的地区来说,情况会更加困难。原来承担大部分护理工作的女儿和儿媳们愿意做这项工作的也越来越少。一方面是因为越来越多的女性在外就业,流动性也更强;另一方面社会的发展使得离婚比例上升,家庭关系不再像原来一样稳定和有责任感。以前照顾父母可以由兄弟姐妹一起分担,这样可以避免负担过重,但孩子数量的下降会导致未来这种多子女的老人越来越少。另外,提高退休年龄也会使得用于护理上年纪的家人的时间变少。因此,人们将来必须要找到更多的可以照顾需要护理人群的解决方案。

劳动力市场压力的缓解与未来专业人才匮乏

德国经济界和德国社会在很长一段时间内都没有对人口老龄化有着充分的认识。过去,德国甚至还能从老龄化中受益:从上世纪70年代初期起,按照可以维持人口数量的生育率2.1来看,德国少生了超过1,000万的孩子,节省下了对孩子教育培训、服装或游乐场地的投资。在80年代和90年代,那些出生于婴儿潮时期的人开始工作时,既不需要抚养很多孩子也不需要照顾那么多老人,中年和中老年那一代人赚取了大量财富。现在,这一数量庞大的群体还处于职业生涯中最好的岁月——但是他们会逐渐变老,从2015年起将慢慢离开工作岗位,进入退休年龄。

迄今为止,在劳动力市场上已经可以感受到人口的变化——即使与我们所预期的有所不同。在过去的几年里,劳动力市场压力减小,不仅是因为在2005至2010年间就业人口增加了4%而降低了失业率,也是因为1945年之前出生的、数量巨大的这一年龄段的人退休了。现在60至64岁年龄组的人口是二战后出生的第一代,人数比上一代少约三分之一。因此,在2005至2008年间,年龄最大的劳动人口减少了44万,即近10%。由于这一年龄效应,55岁以上的失业者在这一期间减少了约15万。但这种效应只会发生一次。从现在开始,中老年劳动年龄人口将长年增加。2001年德国所有需要缴纳社会保险的就业者中50岁以上的仅占19.6%,现在已经上升到25%左右。中老年劳动人口是否能够长期融入劳动力市场,以及提高退休年龄是否能够使更多的中老年人就业,只有在将来才能得见分晓。

现在,人口的根本转折出现在年龄金字塔中年龄较小的一端。一些平均就业年龄较高的职业群体,如教师和公务员,正面临着退休的高潮期,却往往没有足够的接班人。在德国西部,这种情况因上大学和开始接受培训的生源数量出现的“小高潮”可以得到暂时缓解,在东部,则要靠两德统一后出生的、处于培训年龄的“半代人”。农村地区更加缺少培训生和职场新人。

2005至2009年间15至18岁年龄段的人口减少了53万人。在2006年之前的几年中,德国各地劳动部门登记的、没有得到职业培训岗位的年轻人还有40,000到50,000,到2009年只剩下9,600人。2009年德国东部职业培训岗位的供给和需求第一次呈平衡状态(德国联邦教育与研究部/Bundesministerium für Bildung und Forschung 2009)。这对未来对那些越来越受企业和大学青睐的青少年们来说前景光明。但是,对那些按照政策规定长期为无数找不到工作的年轻人提供所谓的短期职业技能培训的、接受政府补贴的工业企业来说,前景黯淡。

劳动年龄人口的大幅减少将是对德国社会最大的挑战。从历史上看,经济增长总是同就业人口的增加息息相关。但在未来的20年内,德国20至64岁的劳动年龄人口每年平均将会减少37.5万人。这些不断减少的劳动年龄人口不仅要为持续增加的退休人群提供资金,还要确保经济发展的创新力,因为在就业人口减少的情况下,只有创新才能促进经济增长。原西德人在经济奇迹期间以及东德人在统一之后所经历的富裕水平大幅上升的情况,未来不会再出现了。过去,劳动生产率的进步提高了全民的富裕水平;今后,克服人口变化所带来的问题也需要依靠劳动生产率的发展。

参考文献

- Baas, Timo / Brücker, Herbert (2011): „Mehr Chancen als Risiken für Deutschland“, IAB-Kurzbericht (10/2011), Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Beske, Fritz / Katalinic, Alexander / Peters, Elke / Pritzkeleit, Ron (2009): „Morbidityprognose 2050“, Schriftenreihe Band 114, Fritz-Beske-Institut, Kiel.
- Beyersdorff, Anke / Hoffmann, Wolfgang / Lingnau, Marie-Luise / Ebner, Arno / Fusch, Christoph / Haas, Johannes Peter (2008): „Survey of Neonates in Pomerania (SNI-P): A population based analysis of the mothers' quality of life after delivery with special relations to their social integration“, International Journal of Public Health, Vol. 53, S. 87-95.
- Boeri, Tito (2008): „Capturing Talent: A European Approach“, Präsentation auf dem 7th Munich Economic Summit, München, 05.-06.06.2008.
- Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumplanung (2010): „Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR) 2010“, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009): „Berufsbildungsbericht 2009“, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2002): „Schlussbericht der Enquete-Kommission 'Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik'“, Drucksache 14/8800, Berlin.
- Geyer, Johannes / Steiner, Victor (2010): „Künftige Altersrenten in Deutschland: relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten“, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2010, Berlin.

- Kröhnert, Steffen (2006): „Demografische Faktoren bei der Entstehung gewaltsamer Konflikte. Eine empirische Untersuchung für den Zeitraum 1950 bis 2000“, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, Heft 2, S. 120-143.
- Kröhnert, Steffen (2009): „Sag mir, wo die Frauen sind... Ausprägung und Ursachen geschlechtsselektiver Abwanderung aus den neuen Bundesländern“, zgl. Humboldt-Universität Diss., Shaker, Aachen.
- Kröhnert, Steffen et al. (2011): „Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Miegel, Meinhard / Wahl, Stephanie / Schulte, Martin (2008): „Von Verlierern und Gewinnern – Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland“, Arbeitspapier, Bonn.
- Milewski, Nadja (2010): „Fertility of Immigrants. A Two-Generational Approach in Germany“, Demographic Research Monographs, zgl. Diss., Springer, Hamburg, Online: www.demogr.mpg.de/books/drm/006/.
- Przywara, Bartosz / Diez Guardia, Núria / Sail, Etienne (2010): „Future Long-term Care Needs and Public Expenditure in the EU Member States“, CESifo Dice Report, Vol. 8, No. 2, Munich.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010a): „Demografischer Wandel in Deutschland. Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern“, Heft 2, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010b): „Erwerbstätige in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2008“.
- Statistisches Bundesamt (2009a): „Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Zwölfte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden“.
- Statistisches Bundesamt (2009b): „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009“, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010): „Bevölkerungs- und Erwerbstätigkeit. Wanderungen“, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2011): Datenangebot unter www.destatis.de (Abruf: 04.05.2011).
- UNPD (2008): „World Population Prospects. The 2008 Revision Population Database“, Online: <http://esa.un.org/unpp> (Abruf: 04.05.2011).
- Woellert, Franziska / Kröhnert, Steffen / Klingholz, Reiner (2007): „Ungenutzte Potenziale. Zum Stand der Integration in Deutschland“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Vom Überfluss zum Mangel: Umbruch auf dem chinesischen Arbeitsmarkt

Prof. Dr. Xu Pinghua

I. Umbruch auf dem chinesischen Arbeitsmarkt

Seit der Qing-Dynastie war China ununterbrochen mit den komplexen Herausforderungen eines rapiden Bevölkerungs- und Arbeitskräftewachstums konfrontiert. Zwischen 1724 und 2010 schwollen die chinesische Bevölkerung und die Zahl der Arbeitskräfte auf das Sechzehnfache an. Die Agrarfläche hat sich dagegen im selben Zeitraum nur verdoppelt, mit der Folge, dass der Arbeitskräfteüberschuss und der Beschäftigungsdruck stetig stiegen. Nach der Verwestlichungsbewegung in der Mitte des 19. Jahrhunderts setzte in China die industrielle Modernisierung und damit auch die Entwicklung des Dienstleistungssektors ein. Doch der Prozess kam nur stockend in Gang und der Zuwachs an Arbeitsplätzen war gering. Im Jahr 1952 betrug der Anteil der in der Agrarwirtschaft tätigen Arbeitskräfte an der gesamten Erwerbsbevölkerung noch 83,5% und Wirtschaft und Gesellschaft waren geprägt von einer klaren Zweiteilung von Stadt und Land. Obwohl sich die Industrie in der auf die Gründung der Volksrepublik China folgenden Ära der Planwirtschaft durchaus entwickelte, änderte dies nur wenig an dem auf der institutionalisierten Trennung von Stadt und Land basierenden dualistischen Wirtschaftssystem¹ und dem gravierenden Arbeitskräfteüberschuss. Im Jahr 1977 betrug der Anteil der in der Agrarwirtschaft Beschäftigten an der gesamten Erwerbsbevölkerung immer noch 74,5%, rund ein Drittel davon überschüssige Arbeitskräfte. Die Zahl der Arbeitssuchenden im städtischen Raum belief sich im Jahr 1978 auf 15 Millionen.

Nach Beginn der Reform- und Öffnungspolitik im Jahr 1978 verzeichnete die chinesische Volkswirtschaft mit durchschnittlich 9,8% ein dynamisches Wachstum und der Bedarf an Arbeitskräften nahm stetig zu. Gleichzeitig konnte mithilfe einer strikten Familienplanungspolitik der rapide Anstieg des Arbeitskräfteangebotes eingedämmt werden, wodurch allerdings auch ein grundsätzlicher Wandel des Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Gang gesetzt wurde. Laut einer Statistik des China Human Resources Market Information Monitoring Center, in der rund 100 Städte erfasst wurden, hat im Jahr 2010 die Relation von freien Arbeitsplätzen zu Arbeitssuchenden zum ersten Mal den Grenzwert¹ überschritten. Auf dem

¹ A.d.Ü.: Das dualistische Wirtschaftssystem baut auf der institutionalisierten Trennung von Stadt und Land auf, die durch das Hukou-System der Haushaltsregistrierung aufrechterhalten wird, welches die Freizügigkeit formal unterbindet und anhand dessen der städtischen und ländlichen Bevölkerung unterschiedliche Rechte und Sozialansprüche zugesprochen werden.

Arbeitsmarkt zeichnet sich somit ein Umbruch ab: von Überfluss zum Mangel. 2011 stieg das Verhältnis von freien Arbeitsplätzen zu Arbeitsuchenden auf 1,07, wobei das Verhältnis in Ost-, Zentral- und Westchina jeweils 1,08, 1,07 und 1,04 betrug. Wie man hier sieht, breitet sich der Arbeitskräftemangel von Osten nach Zentral- und Westchina aus und ist bereits zu einem landesweiten Phänomen geworden.

Die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt stellt einen markanten Einschnitt im chinesischen Industrialisierungs- und Modernisierungsprozess dar. Zwar bringt diese Entwicklung neue Probleme und Herausforderungen mit sich, gleichzeitig kann sie jedoch als Ausgangspunkt bei der Lösung einer Reihe zentraler Probleme und Aufgaben in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Chinas gesehen werden, so z.B. in Bezug auf die drei ländlichen Probleme² und die Einkommensdisparität sowie die Durchführung grundlegender struktureller Anpassungen.

II. Aktuelle Problemlagen auf dem chinesischen Arbeitsmarkt

1. Ein Mangel an ländlichen Arbeitsmigranten

Im Zuge der dynamischen Wirtschaftsentwicklung seit Beginn der Ära der Reform und Öffnung sind vor allem der sekundäre und tertiäre Sektor schnell gewachsen. Im Zeitraum von 1979 bis 2010 verzeichneten der sekundäre und tertiäre Sektor jeweils ein durchschnittliches Wachstum von 11,4% bzw. 11,5%, weit höher als der Agrarsektor mit einem jährlichen Wachstum von 4,6%. Im Zuge des daraus resultierenden Strukturwandels legten der sekundäre und vor allem der tertiäre Sektor stark zu. Während der Anteil der Agrarwirtschaft am chinesischen BIP zwischen 1979 und 2010 von 31,3% auf 10,2% fiel, sank der Anteil des sekundären Sektors nur marginal von 47,1% auf 46,9%. Der Anteil des tertiären Sektors stieg hingegen sprunghaft an, von 21,6% auf 43%.³ So konnten das produzierende Gewerbe und der Dienstleistungssektor als Auffangbecken für die überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte fungieren. Laut Materialien der chinesischen Statistikbehörde schrumpfte der Anteil der in der Agrarwirtschaft tätigen Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung zwischen 1978 und 2010 von 70,5% auf 38,1%, also um 32,4%, wobei vier sektorale Wanderungsbewegungen ausgemacht werden können. Die erste Welle war zwischen 1978 und 1981, als der Anteil der in der Agrarwirtschaft tätigen Arbeitskräfte um 6,4% sank, von 74,5% im Jahr 1977 auf 68,1%. Die zweite

Welle war zwischen 1982 und 1987, als der Anteil der in der Agrarwirtschaft tätigen Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung von 68,1% auf 60% sank, also um 8,1%. In der dritten Welle zwischen 1991 und 1996 sank der Anteil weiter um 9,2%, von 59,7% auf 50,5%. Die vierte sektorale Bewegung vollzieht sich seit dem Jahr 2002. Allein bis 2010 fiel der Anteil der in der Agrarwirtschaft tätigen Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung um 11,9%, von den 50% des Jahres 2002 auf 38,1%.

Infolge der kontinuierlichen und massenhaften Migration ländlicher Arbeitskräfte kam es in einigen Regionen zur fast vollständigen Abwanderung der Erwerbspersonen, insbesondere der jungen. Gleichzeitig wird seit 2004 in den Küstenregionen immer wieder ein Mangel an ländlichen Arbeitsmigranten registriert. Viele Unternehmen können ihren Arbeitskräftebedarf nicht oder nur unzureichend decken. Zunächst trat dieser Zustand nur in der Taiwan gegenüberliegenden Küstenregion in den Ballungszentren Fuzhou, Zhengzhou, Quanzhou, Putian und Xiamen auf, doch in der Folge breitete sich die Arbeitskräfteknappheit dann im Perlfussdelta und bis nach Jiangsu und Zhejiang aus. Dabei ist in drei Viertel aller Dörfer das Potenzial an jungen Erwerbspersonen, die als Arbeitsmigranten in Regionen mit Bedarf abwandern könnten, bereits ausgeschöpft. Während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise schwächte dieser Trend zwischenzeitlich ab und in einigen Regionen kam es sogar zu einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Bevölkerungsgruppe. Doch im Zuge der wirtschaftlichen Erholung seit der zweiten Hälfte des Jahres 2009 kommt es wieder unvermindert zu einem Mangel an Arbeitskräften aus ländlichen Regionen. Erhebungen von Ende Februar 2010 zufolge fehlten in der Provinz Guangdong rund 900.000 und in Fujian rund 280.000 Arbeitskräfte, während in Zhejiang das Verhältnis von freien Arbeitsplätzen zu Arbeitsuchenden 1,5:1 betrug. Zudem gaben zu diesem Zeitpunkt 70% der befragten Unternehmen an, große oder relativ große Probleme bei der Stellenbesetzung zu erwarten. Dies ist ein Anstieg um mehr als 5% im Vergleich zu den Vorjahren. Einhergehend mit dem Mangel an ländlichen Arbeitsmigranten sind deren Löhne stetig gestiegen, allein im Zeitraum von 2003 bis 2009 jährlich um durchschnittlich 10,2% – und damit auch die Personalkosten. Seit 2010 hat die Lohnentwicklung noch einmal angezogen, mit einem durchschnittlichen Anstieg von 18%. So stehen Unternehmen, insbesondere klein- und mittelständische, doppelt unter Druck: durch die Schwierigkeiten bei der Akquirierung von Arbeitskräften einerseits und rapide steigende Lohnkosten andererseits.

2. Schwierige Arbeitsmarktlage für Hochschulabsolventen

Seit Beginn des neuen Jahrtausends zeigt sich in der Beschäftigungssituation für Hochschulabsolventen erstmals ein gravierender Engpass. Während die Erstbeschäftigungsrate von Hochschulabsolventen in den 1990er Jahren stets bei über 90% lag, waren es in den vergangenen Jahren nur noch 70% bis 75%. Als Ursachen für die schlechte Beschäftigungssituation für Hochschulabsolventen sind vor allem die folgenden Faktoren auszumachen:

² A.d.Ü.: Unter den „drei ländlichen Problemen“ werden die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, die Disparität zwischen Stadt und Land und die strukturelle Benachteiligung der Bauern gegenüber anderen Erwerbsgruppen zusammengefasst.

³ „China Statistical Abstract 2011“ [Zhongguo tongji zhaiyao 2011], China Statistics Press [Zhongguo Tongji Chubanshe], 2011.

Erstens: Die Hochschulexpansion. Seit der dritten nationalen Bildungstagung im Juni 1999 hat die Zahl der Immatrikulationen rapide zugenommen. Allein in jenem Jahr stieg die Zahl der Studienanfänger im Vergleich zum Vorjahr um 42% auf 1,53 Millionen. 2003, also vier Jahre nach Beginn der Hochschulexpansion, kam es zu einem Ansturm auf den Arbeitsmarkt und das Problem der Akademikerarbeitslosigkeit trat erstmals deutlich in Erscheinung. Danach stieg die Zahl der Hochschulabsolventen kontinuierlich an, auf 2,8 Millionen im Jahr 2004, 3,4 Millionen in 2005, 4,13 Millionen in 2006, 4,95 Millionen in 2007, 5,59 Millionen in 2008, 6,1 Millionen in 2009, 6,31 Millionen in 2010 und 6,6 Millionen in 2011, womit sich deren Beschäftigungssituation stetig verschlechterte.

Zweitens: Die universitäre Ausbildung steht nicht in Einklang mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes. Einige Hochschulen haben im Zuge ihrer schnellen Expansion ihre Studiengänge nicht oder nur in geringem Maße den Veränderungen des Marktes angepasst. Die Diskrepanz zwischen existierenden Studiengängen und Curricula auf der einen und dem tatsächlichen Bedarf an Qualifikationen auf der anderen Seite hat dazu geführt, dass für viele Hochschulabsolventen der Abschluss de facto der Schritt in die Arbeitslosigkeit bedeutet.

Drittens: Das Arbeitsmarktsystem für Hochschulabsolventen ist unzureichend. Statistiken zufolge erhalten Hochschulabsolventen Informationen für ihre Erstbewerbungen zu 39% durch von der Universität organisierte Jobbörsen.

Die schwierige Beschäftigungssituation von Hochschulabsolventen hat sich bereits zu einem der zentralen Probleme des chinesischen Arbeitsmarktes entwickelt.

III. Notwendige Schritte

Erstens: Es gilt, einen wirtschaftlichen Strukturwandel und ein industrielles Upgrading voranzutreiben. Das gleichzeitige Bestehen der schwierigen Beschäftigungssituation für Hochschulabsolventen und dem Mangel an ländlichen Arbeitsmigranten ist Anzeichen dafür, dass China bei strukturellen wirtschaftlichen Reformen und einer Neuausrichtung des Entwicklungsmodells hinterherhinkt. Über einen langen Zeitraum hinweg sind in China vor allem die unteren, arbeitsintensiven Produktionsstufen mit hoher Geschwindigkeit gewachsen, wie der Zusammenbau von Elektrogeräten, die maschinelle Fertigung sowie die Textil- und Schuhindustrie. Und nun sind es vor allem diese Bereiche, die von einer Arbeitskräfteknappheit betroffen sind. In aufstrebenden Wirtschaftszweigen wie dem modernen Dienstleistungssektor, der Kultur- und Kreativindustrie sowie fortgeschrittenen Fertigungstechnologien konnte China hingegen seine Wettbewerbsfähigkeit noch nicht auf internationaler Ebene realisieren. Somit ist auch das Beschäftigungspotenzial in diesen Bereichen noch nicht ausgeschöpft, eine der Hauptursachen für die schwierige Arbeitsmarktsituation von Hochschulabsolventen. Zur Lösung dieser struktu-

rellen Arbeitsmarktprobleme muss schnellstens eine Abwendung von dem traditionellen Entwicklungsmodell erfolgen, welches sich auf niedrige Kosten und einen hohen Input an Ressourcen und Arbeitskräften stützt. Angestrebt werden sollte ein Entwicklungsmodell, welches auf technologischen Fortschritt und eigene Innovation setzt. Vor diesem Hintergrund sollten kapital-, technologie- und wissensintensive Industrien gezielt gefördert und strukturelle wirtschaftliche Reformen sowie das industrielle Upgrading beschleunigt werden, damit sich China in den Bereichen mit hoher Wertschöpfung wie dem modernen Dienstleistungssektor, der Kultur- und Kreativindustrie sowie fortgeschrittenen Fertigungstechnologien im internationalen Wettbewerb etablieren kann.

Zweitens: Die Verbesserung des Berufsbildungssystems. Das simultane Auftreten der Arbeitslosigkeit unter Hochschulabsolventen und der Knappheit an ländlichen Arbeitsmigranten ist auch Indikator einer Schieflage hinsichtlich der Qualifizierung der Arbeitskräfte. Will man die Beschäftigungssituation verbessern, muss dies durch eine stärkere Förderung der Berufsbildung geschehen, inklusive eines Umdenkens bezüglich deren Stellenwertes. Unternehmen mit Schwierigkeiten in ihren betrieblichen Abläufen sollen dazu angeregt werden, mit staatlicher Unterstützung Fortbildungen und Umschulungen für ihre Mitarbeiter durchzuführen. Arbeitslose sollen gezielt bei der Teilnahme an Aus- und Fortbildungen gefördert werden, um ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen. Besonders in ländlichen Regionen muss die Berufsbildung ausgebaut werden, um durch Aus- und Fortbildungen das Qualifikationsniveau zu verbessern. Durch verschiedene Modelle, wie die Kooperation von Bildungseinrichtungen und Unternehmen oder speziell zugeschnittene Bildungsangebote, sollten schnellstmöglich die dringend benötigten Fachkräfte für die Umsetzung von Großprojekten, die erfolgreiche Entwicklung der Unternehmen sowie die angestrebte wirtschaftliche Modernisierung herangezogen werden. Es müssen Förderprogramme für die berufliche Bildung aufgelegt und Mechanismen und Strukturen ausgebaut werden, durch welche die Regierung Aus- und Fortbildungsinitiativen honoriert, die zu einer Integration in den Arbeitsmarkt führen. In einer landesweiten Berufsbildungsinitiative sollten Berufsschulen und -hochschulen sowie anderweitige Bildungseinrichtungen aller Ebenen eine breite Palette an Aus- und Fortbildungen zur Erlangung beruflicher Fähigkeiten durchführen. Eine weitere wichtige Aufgabe ist eine Hochschulreform, im Rahmen derer die angebotenen Studiengänge, der Studienaufbau sowie das Ausbildungsmodell angepasst werden, zur Heranbildung hochqualifizierter Nachwuchskräfte.

Drittens: Der Ausbau des Marktes für Humanressourcen. Eine entscheidende Rolle bei Arbeitslosigkeit und Arbeitskräfteknappheit spielt der mangelhafte Informationsfluss auf dem Arbeitsmarkt. Aus diesem Grunde müssen unbedingt die öffentlichen Dienstleistungen im Bereich der Arbeitsvermittlung und Beschäftigungsförderung ausgebaut werden, um zu gewährleisten, dass sich der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt offen und geordnet vollzieht. Von zentraler Bedeutung ist die Verbesserung des Informationsflusses, wobei es gilt, Investitionen in Hardware zu erhöhen und ein nationales Beschäftigungsinformationssystem einzurichten. Darüber hinaus müssen die Kapazitäten der

öffentlichen Dienstleister insbesondere auf unteren Verwaltungsebenen wie Kreis, Gemeinde bzw. Stadtbezirk sowie Wohnbezirk gestärkt und Anreize für Investitionen von privatem Kapital in Dienstleistungen im Spektrum der Arbeitsvermittlung geschaffen werden. Wichtig ist auch die Einrichtung eines Kontrollsystems für den Bereich der Arbeitsvermittlung- und Beschäftigungsförderung zur Wahrung der Interessen und Rechte aller Beteiligten.

Viertens: Die Reform des Hukou-Systems der Haushaltsregistrierung. An erster Stelle steht die schrittweise Entkoppelung des Hukou-Status von der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen sowie die Abschaffung der diskriminierenden Beschäftigungspolitik und Exklusivität der staatlichen Wohlfahrt auf Basis des Hukou, wobei das Haushaltsregistrierungssystem immer mehr auf eine verwaltungstechnische Funktion reduziert werden sollte. Zudem sollte die Schwelle für den Erwerb eines städtischen Hukou schrittweise herabgesetzt werden, als Teil einer Aufhebung der institutionalisierten Trennung zwischen Stadt und Land. Letztlich sollte das Hukou-System nur noch als einfaches Melderegister für die gesamte Bevölkerung fungieren.

■ 从过剩到短缺：中国劳动力供求新变局

徐平华教授

一、中国劳动力供求正经历百年未有之变局

自清朝康乾以后相当长一个时期，中国一直饱受人口和劳动力增长过快的困扰。1724-2010年中国的人口和劳动力增长了16倍，而耕地面积仅增长1倍，劳动力过剩和就业的压力持续增大。19世纪中期洋务运动以后，中国出现了近代工业和服务业，但是发展缓慢，创造的就业岗位十分有限，1952年农业就业人数占全社会就业总人数的比重仍然达到83.5%，社会经济呈现典型的二元结构。新中国成立以后的计划经济时期，虽然工业有一定发展，但是经济二元结构和劳动力严重过剩状况并未明显改变，到1977年，农业就业人数占全社会就业总人数的比重仍然高达74.5%，其中约三分之一是剩余劳动力。1978年城镇待业劳动力达到1,500万人。

1978年中国改革开放以后，国民经济以9.8%的年均增长率持续快速增长，劳动力需求持续扩大；与此同时，严厉的计划生育政策又使劳动力供给快速增长的势头逐步得到控制，从而使劳动力市场供求关系发生根本变化。根据中国人力资源市场信息监测中心对全国约100个主要城市的统计，2010年劳动力市场求人倍率（岗位空缺与求职人数的比率）首次突破1，劳动力供求由过剩转向短缺。2011年，市场岗位空缺与求职人数的比率为1.07，分区域，东、中、西部市场岗位空缺与求职人数的比率分别为1.08、1.07、1.04，表明劳动力短缺已经由东部蔓延到中西部地区，成为一个全国性现象。

劳动力供求新变局是中国工业化、现代化的一个里程碑，是解决目前中国许多重大经济社会问题（如三农问题、收入差距问题、结构调整问题等）的契机和关键，当然也带来一些问题和挑战。

二、当前中国劳动力市场面临的问题

1. “民工荒”问题

改革开放以来中国经济的高速发展从产业来看，主要是二、三产业发展迅速，1979-2010年，第二、三产业产值年均增长率分别高达11.4%和11.5%，远高于农业产值4.6%的年均增长率。结果是产业结构发生重大变化，二、三产业在国民经济中的比重大幅上升。1979-2010年农业占国内生产总值的比重由31.3%下降到10.2%，第二产业比重则由47.1%微降到46.9%，

第三产业比重由21.6%大幅上升到43%。¹在上述背景下,中国出现了农村剩余劳动力向二、三产业转移的浪潮。根据中国国家统计局资料,1978-2010年,农业就业人数占全国就业总人数的比重由70.5%下降到38.1%,下降了32.4个百分点。这一时期共出现四次农村劳动力转移的高潮。第一次高潮是1978-1981年,农业就业人数占全国就业总人数的比重由1977年的74.5%下降到68.1%,下降了6.4个百分点。第二次高潮是1982-1987年,农业就业人数的比重由68.1%下降到60%,下降了8.1个百分点。第三次高潮是1991-1996年,农业就业人数的比重由59.7%下降到50.5%,下降了9.2个百分点。第四次高潮是2002年以后,2002-2010年农业就业人数的比重由50.0%下降到38.1%,下降了11.9个百分点。

由于农村劳动力持续大规模转移,部分地区的劳动力尤其是青壮年劳动力基本转移完毕,从2004年开始,沿海一些地方出现了“民工荒”,企业普遍招不到工或招不满工。农民工短缺现象先是在闽东南地区出现,接着在珠三角,继而蔓延到江浙地区。与此同时,有3/4的村已无青壮年劳动力可转移。国际金融危机期间,“民工荒”一度明显缓解,一些地区甚至出现农民工失业潮。2009年下半年以后,随着经济逐渐回暖,“民工荒”再次出现。调查显示,2010年2月底,广东全省缺工90万人;福建全省缺工28万人;浙江岗位数与求职人数之比为1.5:1。有70%的企业预期今年招工“有困难”或“有一定困难”,比往年相比上升了5个百分点。伴随“民工荒”日益严重的是农民工工资水平和企业用工成本的大幅上升。2003至2009年间,农民工工资以年均10.2%的速度上涨。2010年以来,农民工工资增速则超过18%。“招工难”和工资成本上涨给企业特别是中小企业造成很大压力。

2.大学生就业难问题

进入新世纪以来,中国大学生就业出现了前所未有的严峻形势,近几年的数据显示,高校毕业生初次就业率在70%-75%之间,而上世纪90年代初次就业率都在90%以上。造成大学生就业难的因素主要有以下几方面。一是高校扩招。1999年6月全国第三次教育工作会议以后,中国高校招生规模迅速扩大。当年高校招生数就比上年增长42%,达到了153万人,4年之后的2003年出现了第一次就业高峰,大学生就业难的问题浮出水面。此后,高校毕业生连续增长,2004年为280万人,2005年为340万人,2006年为413万人,2007年为495万人,2008年559万人,2009年为610多万人,2010年为631万人,2011年为660万人,大学生就业压力越来越大。二是高校的专业设置脱离社会经济发展的实际。一些高校在快速扩招的同时,并没有结合或是很少能根据市场的变化及时调整专业设置,学科设置与市场需求之间的不匹配,致使学生未就业就先失业。三是大学生就业市场体系不完善。据统

计,大学毕业生初次求职的主要信息获取渠道为大学组织的招聘会,占比达39%。大学生就业难已经成为当前社会就业的主要矛盾。

三、主要对策

一是推进经济结构调整和产业升级。大学生就业难和“民工荒”并存,折射出目前中国在调整经济产业结构、转变经济发展方式上的滞后。长期以来,中国发展较快的主要是低端产业,如电器制造、机械加工、服装制鞋等低端制造业产业,用工需求增加比较多,用工荒主要发生在这些领域。而现代服务业、文化创意产业、先进制造业等朝阳行业,中国在国际上还没形成自己的竞争优势,用工需求不足,造成大量大学生就业难。要解决这种结构性的就业矛盾,就必须改变传统的依靠低廉成本,拼资源、拼消耗、拼人力的发展方式,把经济发展的重心转移到依靠科技进步、自主创新上来,加快转变经济发展方式,大力发展资本、技术和知识密集型产业,推进经济结构调整和产业升级,在现代服务业、新兴产业、先进制造业等高端产业的全球竞争中,占据一席之地。

二是完善职业培训体系。大学生失业和民工荒还有劳动力技能不对称的因素。要促进就业,必须在职业培训和转变观念方面下功夫。指导生产经营困难企业组织待岗人员开展技能提升或转业转岗培训;帮助失业人员参加再就业培训,提升其再就业能力;加强农村职业教育和农村劳动力就业能力培训。通过校企合作、订单式培训等多种模式,加快培养重大项目实施及企业发展和产业升级中急需的技术工人。落实职业培训补贴政策,强化政府购买培训成果的机制,广泛发动各级各类职业培训机构和职业院校开展多层次、多形式的职业技能培训。改革高校教育模式,调整高校学科专业结构、人才培养结构和培养模式。

三是健全人力资源市场。无论是失业还是劳动力短缺,部分原因是由于劳动力市场供求信息不充分。因此,必须健全公共就业服务体系,培育和统一开放、竞争有序的人力资源市场。主要是加强劳动力市场的信息化建设,加大硬件投入,建立全国性就业信息网络体系;完善中介服务体系,提高县、乡镇(街道)、社区基层公共就业服务能力,鼓励社会资本投资人力资源服务领域;建立人力资源市场监管体系,维护市场各类主体合法权益。

四是改革户籍管理制度。一方面,逐步取消户籍制度的福利性待遇,消除户籍的就业歧视政策和福利体系的排他性政策,让户口仅仅执行人口登记和管理的职能。另一方面,降低入户门槛,直至逐步废除现行的城乡隔离的户籍制度,改户籍制度为人口登记制度。

¹ 《中国统计摘要2011》,中国统计出版社2011年版。

Chinas wirtschaftliche Neuausrichtung und demografische Entwicklungen

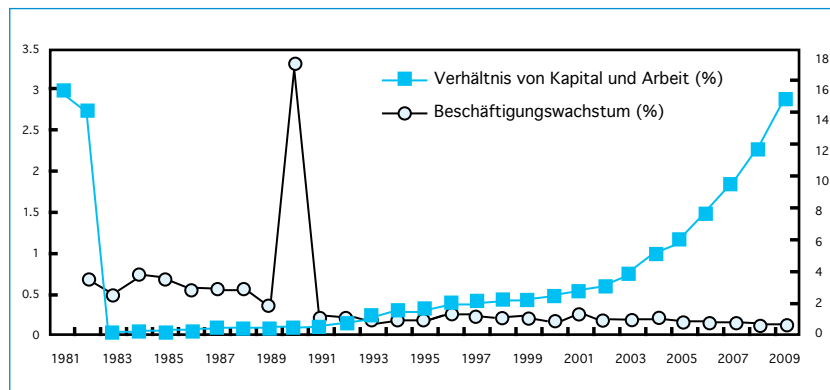
Frau Prof. Dr. Shi Xia

Angesichts veränderter Entwicklungsperspektiven im nationalen wie im internationalen Umfeld strebt die chinesische Regierung verstärkt eine wirtschaftliche Neuausrichtung an, eine Aufgabe, die im 12. Fünfjahresprogramm (2011-2015) ganz oben auf der Agenda steht. Der Wandel des Entwicklungsmodells wirkt sich nicht nur auf Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch auf die demografische Entwicklung Chinas aus.

1. Auswirkungen der wirtschaftlichen Neuausrichtung auf demografische Entwicklungen

Die angestrebte Transformation des Entwicklungsmodells beinhaltet nicht nur eine wirtschaftliche Modernisierung und strukturelle Anpassungen mit dem Ziel einer höheren Wertschöpfung, auch die Verbesserung des Bildungs- und Einkommensniveaus sowie die weitere Urbanisierung sind wichtige Bestandteile dieses Prozesses. Somit hat die wirtschaftliche Neuausrichtung weitreichende Konsequenzen für die zukünftige Bevölkerungsverteilung, Arbeitsmarktentwicklung sowie das Bildungsniveau der Arbeitskräfte.

Abb. 1: Gegenüberstellung von Beschäftigungswachstum und Verhältnis von Kapital und Arbeit



Quelle: Die Basisdaten für Kapital und Beschäftigung sind den statistischen Jahrbüchern Chinas (*Zhongguo tongji nianjian*) und der „Sammlung statistischer Daten aus 60 Jahren Volksrepublik China“ (*Xinzhongguo liushi nian tongji ziliao huibian*) entnommen. Das Verhältnis von Kapital und Arbeit und das Beschäftigungswachstum basieren auf bereinigten Daten.

1. Auswirkungen der wirtschaftlichen Modernisierung auf den Arbeitsmarkt

Die Modernisierung der Wirtschaft beeinflusst langfristig den Umfang und die Struktur der Arbeitskräftenachfrage. Die steigende Kapitalintensität und zunehmende organische Zusammensetzung des Kapitals infolge des industriellen Upgrading führen zu einer Verdrängung von Arbeitskräften und damit einem schwächeren Beschäftigungswachstum. Solch eine Entwicklung läuft allerdings der Zielsetzung zuwider, bis 2020 den Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung auf einem Niveau von rund 70% zu halten, was bedeutet, dass sich der Beschäftigungsdruck deutlich erhöhen wird.

a) Rückläufiger Arbeitskräftebedarf infolge der wirtschaftlichen Modernisierung

Im Zuge des industriellen Upgrading werden Arbeitskräfte durch Kapital ersetzt und der Gesamtbedarf an Arbeitskräften nimmt ab. Zudem wird es bei der Arbeitskräftenachfrage zu strukturellen Veränderungen kommen, so dass der Arbeitsmarkt längerfristig von einem Ungleichgewicht geprägt sein wird.

Tab. 1: Wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigungswachstum

Zeitraum	Durchschnittliches BIP-Wachstum (%)	Durchschnittliches Beschäftigungswachstum (%)	Durchschnittliche Beschäftigungselastizität
9. Fünfjahresplan (1996-2000)	8,36	0,91	0,11
10. Fünfjahresplan (2001-2005)	9,58	0,77	0,08
11. Fünfjahresprogramm (2006-2010)	9,92	0,54	0,05

Quelle: Die Daten stammen aus den statistischen Jahrbüchern Chinas, aufgeführt in: „Untersuchung der Strategien im 12. Fünfjahresprogramm“ [*Shier-wu' guihua zhanlue yanjiu*], Nationale Entwicklungs- und Reformkommission, People's Publishing House [*Renmin Chubanshe*], 2010, S. 1060.

Zum einen bewirkt die zunehmende Kapitalintensität führender Sektoren eine Verringerung der Beschäftigungselastizität: China befindet sich in der mittleren bis späten Phase der Industrialisierung, in der Unternehmen bzw. Branchen dominieren, die bereits eine mäßige Kapitalausstattung und Technologieorientierung aufweisen. Im Verlauf der zunehmenden Kapitalintensität und einer Verlagerung von der Produktion von Konsumgütern hin zur Fertigung von Ausrüstungsgütern sinkt der Beschäftigungsbedarf. Betrachtet man die Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung und dem Beschäftigungswachs-

tum, so zeigt sich, dass die Beschäftigungselastizität seit dem Beginn des 9. Fünfjahresplans kontinuierlich abgenommen hat.

Zum anderen führt ein schwächeres Wachstum in arbeitsintensiven Industrien zu einem geringeren Wachstum der Arbeitskräftenachfrage: Ein Großteil der chinesischen Arbeitskräfte wird von den beschäftigungsintensiven Sektoren absorbiert, die bislang einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern darstellen. Wenn zur Ermittlung beschäftigungsintensiver Industrien ein „Koeffizient der Arbeitsintensität“ mit einem Grenzwert von 0,1 anlegt wird, lassen sich auf Basis statistischer Daten von 2007 insgesamt 17 arbeitsintensive Produktionszweige ausmachen¹, die überwiegend in den folgenden Branchen angesiedelt sind: Textil und Bekleidung, Schreibwaren, Spiel- und Sportequipment, Holz- und Metallverarbeitung, Bergbau sowie die Herstellung einfacher sowie hochwertiger technischer Geräte. Untersucht man das Verhältnis von Sachanlagevermögen und Beschäftigungszunahme in einigen ausgewählten traditionell arbeitsintensiven Bereichen wie der Bekleidungs-, Textil-, Lederwaren-, Möbel-, Schreibwaren- und Nahrungsmittelindustrie sowie der Fertigung von Telekommunikationsgeräten, der Herstellung einfacher und hochwertiger technischer Geräte und elektrischer Ausrüstung, so wird deutlich, dass eine direkte Beziehung zwischen Anlagevermögen und Beschäftigungswachstum besteht. Ein verringertes Wachstum in arbeitsintensiven Industrien hat also eine schwächere Beschäftigungszunahme zur Folge. Weiterhin zeigt die Analyse, dass Sachanlageinvestitionen in China deutlich stärker zugenommen haben, als neue Arbeitsplätze geschaffen wurden und, im Gegensatz zum Anstieg von Sachanlagen seit 2008, insgesamt ein rückläufiges Arbeitsplatzangebot zu verzeichnen ist. Auch bei den beschäftigungsintensiven Industrien ist ein Trend zunehmender Kapitalintensität zu verzeichnen.

b) Der technische Fortschritt führt zu einer schwächeren Nachfrage nach Arbeitskräften

Das steigende Verhältnis von Kapital und Arbeit ist Ausdruck des technischen Fortschritts, infolgedessen Arbeit durch Kapital ersetzt wird. Es werden weniger neue Arbeitsplätze geschaffen und bestehende Stellen abgebaut, mit dem Ergebnis einer höheren Arbeitslosigkeit. Seit 2005 ist das Verhältnis von Kapital und Arbeit deutlich angestiegen und erreichte 2009 einen Wert von 2,87. Damit nähert man sich dem Wert von 2,98 im Jahr 1981 an, was darauf hinweist, dass sich die chinesische Wirtschaft erneut Ausrüstungsgütern zuwendet. Im selben Zeitraum fiel die Beschäftigungszunahme auf 0,6-0,7%. Dabei führen der technische Fortschritt und die zunehmende organische Zusammensetzung des Kapitals nicht nur zu einer geringeren Zahl an neuen Arbeitsplätzen, sondern sogar zu Beschäftigungsverlusten. Zwischen 2001

¹ Zheng Luxi / Zhang Xianqian (2010): „Untersuchungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen arbeitsintensiven Industrien Chinas“ [Zhongguo chuantong laodong mijixing chanye guoji jingzhengli yanjiu], Forum on Science and Technology in China [Zhongguo Keji Luntan] No. 9.

und 2009 lag die Zahl der registrierten Erwerbslosen im städtischen Raum bei über 8 Millionen, was einer Rate von mehr als 4% entspricht.

Tab. 2: Anzahl der registrierten Erwerbslosen und Arbeitslosenquote im städtischen Raum (Jahresende)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zahl der registrierten Erwerbslosen (in Mio.)	6,81	7,70	8,00	8,27	8,39	8,47	8,30	8,86	9,21
Arbeitslosenquote (in %)	3,6	4,0	4,3	4,2	4,2	4,1	4,0	4,2	4,3

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bevölkerung und Beschäftigung 2010 [Zhongguo renkou he jiuye tongji nianjian 2010].

2. Wirtschaftliche Neuausrichtung und Auswirkungen auf das Bildungsniveau der Erwerbstätigen

Das größte Hindernis der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Chinas, die ohnehin erst relativ spät einsetzte, ist das niedrige Bildungsniveau der Bevölkerung.

a) Deutlich kürzere Bildungsdauer der Erwerbsfähigen im Vergleich zu entwickelten Ländern

Die durchschnittliche Bildungsdauer der erwerbsfähigen Bevölkerung ist ein wichtiger Indikator für die Qualität des Humankapitals. Innerhalb der letzten 30 Jahre gelang es China, durch die Einführung der neunjährigen Schulpflicht und Verbesserung des Bildungsangebotes für Jugendliche in ländlichen Regionen, die Zahl jugendlicher Analphabeten drastisch zu senken. 2010 betrug der Anteil nur noch 4,08%, immerhin 2,64% weniger als bei der Volkszählung im Jahr 2000. Gleichzeitig nahm die Anzahl der Personen mit mindestens einem unteren Sekundarstufenabschluss zu. Das allgemeine Bildungsniveau der Bevölkerung hat sich also deutlich verbessert. Dennoch ist der Unterschied zur durchschnittlichen Bildungsdauer in entwickelten Ländern groß. 2005 lag die durchschnittliche Qualifizierungsdauer eines US-Amerikaners im erwerbsfähigen Alter bei 13,63 Jahren. In Japan waren es 12,9 Jahre. In China lag der Durchschnitt dagegen bei 8,38 Jahren, also 5,25 Jahre weniger als in den Vereinigten Staaten und 4,52 Jahre weniger als in Japan. Verglichen

mit OECD-Ländern wie Großbritannien, Deutschland und Korea, welche 1999 einen Durchschnitt von jeweils 12,46, 12,34 und 11,48 Jahren erzielten, liegt der Unterschied ebenfalls bei etwa 3 bis 4 Jahren.² In den Vereinigten Staaten hat es 41 Jahre gedauert, die durchschnittliche Bildungsdauer von 11,04 auf 13,63 Jahre anzuheben. China hat für einen Anstieg der Bildungsdauer von einem Primarstufenniveau mit durchschnittlich 6,04 Jahren auf den heutigen Stand von 9,5 Jahren etwa 30 Jahre gebraucht. Orientiert man sich am gegenwärtigen Tempo der Entwicklung des Bildungssystems, wird China noch mindestens 30 bis 40 Jahre benötigen, um das Niveau entwickelter Länder zu erreichen.

b) Starker Fachkräftemangel

Da die Bildung von Humankapital bislang vernachlässigt wurde, fehlt es China an hoch qualifizierten Fachkräften. Dies ist besonders daran zu erkennen, dass technische und wissenschaftliche Fachkräfte nur 0,6% der Erwerbsfähigen ausmachen und auf 10.000 Erwerbstätige nur 26 Personen kommen, die als Ingenieur oder Fachkraft in den Bereichen Wissenschaft und Technik tätig sind. 2006 gab es in China 852 Wissenschaftler pro 1 Million Erwerbstätige, was nur 21% des Durchschnitts in entwickelten Ländern entspricht.

c) Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit hinsichtlich des Bildungsniveaus

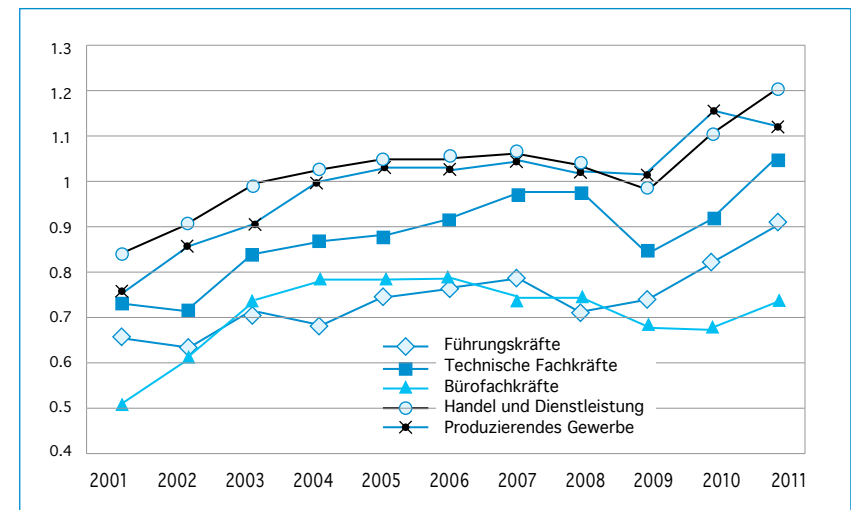
In dem im Jahr 2002 vom Schweizer International Institute for Management Development in Lausanne veröffentlichten World Competitiveness Yearbook rangierte China in den Rubriken Fachwissen im Finanzbereich sowie der Fähigkeit von Ingenieuren und IT-Fachkräften, Erlerntes in der Praxis umzusetzen und neues Wissen in den Arbeitsprozess zu integrieren (*adaptability*) jeweils auf dem letzten Platz in der Rangliste von 49 Ländern und Regionen.

d) Steigender Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften im Zuge der wirtschaftlichen Neuausrichtung und Modernisierung

Wie bereits in dem OECD-Bericht „The Knowledge-based Economy“ aus dem Jahr 1996 betont wurde, kann die zunehmende Wissens- und Technologieorientierung im Transformationsprozess von einer industriebasierten zu einer postindustriellen Wirtschaft nicht nur zum Motor des wirtschaftlichen Outputs, sondern auch der Arbeitsmarktentwicklung werden, da er eine verstärkte Nachfrage nach erfahrenen und hoch qualifizierten Arbeitskräften mit sich bringt. Schon jetzt kommt es durch das industrielle Upgrading und den

wirtschaftlichen Strukturwandel zu einer verstärkten Nachfrage nach solchen Fachkräften, insbesondere aufgrund der Zunahme unternehmensorientierter Dienstleistungen. Die vom chinesischen Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherung veröffentlichten Daten zur Relation von freien Arbeitsplätzen zu Arbeitssuchenden in 116 Städten lassen erkennen, dass das Verhältnis bei technischen Fachkräften zwischen 2004 und 2010 fortlaufend größer als 1 war, der Bedarf also über einen längeren Zeitraum nicht gedeckt werden konnte. Dies gilt besonders für das Jahr 2010, als das Verhältnis mit 1,15 einen Höchstwert erreichte. Diese Entwicklung macht deutlich, dass sich der Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften immer mehr verschärft.

Abb. 2: Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften (2001-2010)



Quelle: „Arbeitsmarktanalyse städtischer Arbeitsagenturen 2010“ [2010 nian bufen chengshi gonggong jiuye fuwu jigou shichang gongqiu zhuangkuang fenxi], Chinesisches Informationszentrum für den Arbeitsmarkt, Website des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit (Abruf: 23.07.2011).

Prognosen zufolge wird der Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften zwischen 2008 und 2015 ein Hoch erreichen, wobei auch in den darauf folgenden fünf Jahren ein moderater Anstieg erwartet wird. Das heißt, dass in absehbarer Zukunft die Zahl qualifizierter Fachkräfte bei weitem nicht ausreichen wird, um den Bedarf zu sättigen.

² „Bericht über Chinas Bevölkerungs- und Arbeitslage 2009“ [Zhongguo renkou yu laodong wenti baogao 2009], Social Sciences Academic Press [Shehui Kexue Wenxian Chubanshe], S. 106; „Forschungsbericht über Bildung und Arbeitskräfte in China“ [Zhongguo jiaoyu yu renli ziyuan yanjiu baogao], Higher Education Press [Gaodeng Jiaoyu Chubanshe], S. 55.

Tab. 3: Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften unter Beschäftigten in unternehmensorientierten Dienstleistungen 2011-2020 (in Mio.)

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl	56,840	57,640	58,315	58,882	59,358
Jahr	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl	59,757	60,092	60,371	60,605	60,799

3. Auswirkungen der wirtschaftlichen Neuausrichtung auf die Bevölkerungsverteilung

Die chinesische Bevölkerungsverteilung ist durch ein Missverhältnis von Industrialisierungs- und Urbanisierungsgrad geprägt. Der Anteil der ländlichen Bevölkerung ist übermäßig groß und es besteht ein enormes Einkommensgefälle zwischen städtischen und ländlichen Regionen. Dies behindert eine normale Entwicklung der Nachfrage, da China sein Binnenmarktpotential noch nicht voll ausschöpfen konnte. Die weitere Urbanisierung ist daher eine Grundvoraussetzung für die angestrebte wirtschaftliche Neuausrichtung und die Migration der ländlichen Bevölkerung in den städtischen Raum, insbesondere der Arbeitskräfte, sollte gezielt gefördert werden.

a) Wandel der Bevölkerungsverteilung durch Urbanisierung

Im 12. Fünfjahresprogramm ist das Ziel formuliert, die Urbanisierung jährlich um 1% voranzutreiben und vor Ende des Jahres 2015 eine Urbanisierungsrate von 51,5% zu erreichen. Von der wirtschaftlichen Struktur her betrachtet befindet sich China seit 2010 bereits in der mittleren bis späten Phase der Industrialisierung: Der Anteil der Wertschöpfung der Landwirtschaft am BIP betrug 10,22%, während die Industrie einen Beitrag von 46,86% leistete. Der tertiäre Sektor hatte einen Anteil von 42,96%. Die Bevölkerungsverteilung und -struktur entspricht hingegen noch dem Stand einer frühen Industrialisierungsphase, wie an der Urbanisierungsrate von nur 47,5% im Jahre 2010 sichtbar wird. Diese unausgewogene Bevölkerungsverteilung und Erwerbsstruktur ist die Ursache für das enorme Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land und das geringe Wachstum der Binnennachfrage. 2009 trug die ländliche Bevölkerung, die immerhin 53,4% der Gesamtbevölkerung ausmacht, nur 32,1% zum landesweiten Konsum bei. Die städtische Bevölkerung hatte mit nur 46,6% der Gesamtbevölkerung hingegen einen Anteil von 67,9%. Eine beschleunigte Verstädterung kann daher entscheidend zur Lösung des Problems der schwachen Binnennachfrage beitragen, indem man sich die „Urbanisierungsdividende“ zu nutze macht: Da die städtische Gesellschaft im Schnitt etwa 2,7- bis

3-mal soviel konsumiert wie die ländliche, führt Berechnungen zufolge jeder einprozentige Anstieg der Urbanisierung zu einem Anstieg des Konsums um 1,6%, verbunden mit einem Wachstum der entsprechenden Sektoren.

b) Förderung der Urbanisierung durch die Entwicklung des Dienstleistungssektors

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Urbanisierung und der Entwicklung des Dienstleistungssektors. Die Korrelation zwischen dessen Anteil am BIP und der Urbanisierungsrate liegt bei 0,971. Die Korrelation zwischen dem BIP-Anteil des Dienstleistungssektors und seinem Anteil an der Beschäftigung liegt bei 0,979. Demnach kann ein einprozentiger Anstieg der Urbanisierung zu einem 0,77% stärkeren BIP-Anteil des Dienstleistungssektors führen sowie dessen Anteil an der Beschäftigung um 0,77% erhöhen.³ Zudem können durch die Entwicklung des Dienstleistungssektors zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen werden. Betrachtet man das Verhältnis von Output und Beschäftigungselastizität nach Sektoren im Jahr 2008, so liegt dies für den primären Sektor bei -0,457, für den sekundären Sektor bei 0,250 und für den tertiären Sektor bei 0,338. Hier zeigt sich, dass der Dienstleistungssektor bereits mehr Arbeitsplätze schafft als der industrielle Bereich und mittlerweile die meisten Arbeitskräfte aufnimmt.

II. Handlungsempfehlungen an die Politik

1. Zeitgemäße Anpassung der Bevölkerungspolitik

In Hinblick auf die alternde Erwerbsbevölkerung sowie die schrumpfende Anzahl der zukünftigen Erwerbspersonen (0-14 Jahre) und der voll im Erwerbsprozess stehenden Arbeitskräfte (25-49 Jahre) muss die Bevölkerungs- und Geburtenpolitik den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Vor dem Hintergrund des sich wandelnden Reproduktionsverhaltens infolge der Urbanisierung, des steigenden Bildungsniveaus und des Einflusses der Familienplanungspolitik ist diese Anpassung notwendig, um die Kontinuität der Erwerbsbevölkerung sicherzustellen. Solange die Geburtenrate zwischen 1,8 bis 2,1 Kindern pro Frau liegt und die Gesamtbevölkerung den Grenzwert von 1,6 Milliarden nicht überschreitet, sollte China zu einer flexibleren Familienplanungspolitik übergeben.

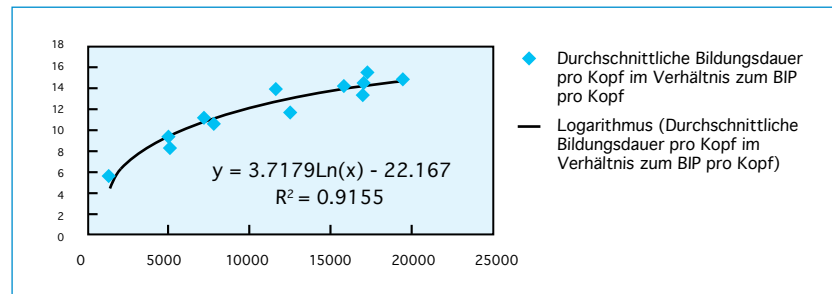
³ Chi Fulin (2010): „Der zweite Wandel: Die Transformation des Entwicklungsmodells an einer Wegkreuzung“ [Di-erci zhuanxing – chu zai shizilukou de fazhan fangshi zhuanbian], China Economic Publishing House [Zhongguo Jingji Chubanshe], S. 120-121.

2. Maßnahmen zur Förderung von Humankapital

a) Bildung von Humankapital

Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Humankapital und Wirtschaftswachstum. Führt man anhand von Daten in Angus Maddisons „The World Economy: Historical Statistics“ bei 11 ausgewählten Ländern eine Regressionsanalyse des Verhältnisses zwischen BIP pro Kopf und der durchschnittlichen Bildungsdauer durch, wird ersichtlich, dass zu Beginn einer Take-off-Phase eine deutlich positive Korrelation von 0,9568 zwischen den beiden Faktoren besteht. Dies bedeutet, dass eine längere Bildungsdauer das Wirtschaftswachstum stark vorantreiben kann. Deshalb ist es wichtig, dass China der Verbesserung des Qualifikationsniveaus seiner Arbeitskräfte Priorität einräumt. Es gilt, mehr jungen Menschen den Besuch der oberen Sekundarstufe zu ermöglichen und das allgemeine Bildungsniveau der Bevölkerung zu erhöhen, um die Bildungslücke zu entwickelten Ländern zu schließen. Weiterhin sollte der Fort- und Weiterbildung mehr Beachtung geschenkt werden, um das Fachwissen der Arbeitskräfte auf dem neuesten Stand zu halten. Auch der tertiäre Bildungsbereich ist reformbedürftig. Die Hochschulbildung muss besser auf die wirtschaftlichen Erfordernisse abgestimmt werden.

Abb. 3: Logarithmische Regressionsanalyse von BIP pro Kopf und durchschnittlicher Bildungsdauer



b) Fokussierung auf die berufliche Bildung – insbesondere im technischen Bereich

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es wichtig, dem gravierenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, insbesondere im technischen Bereich, mehr Aufmerksamkeit zu schenken und dessen Implikationen für den angestrebten Strukturwandel zu analysieren. Im Einklang mit den strategischen Zielen und Anforderungen des 12. Fünfjahresprogramms sollte dann der Ausbau des Berufsbildungssystems in großem Umfang gefördert, die Zahl der Berufsschüler deutlich erhöht und die Qualifikation der Lehrkräfte verbessert werden, um so dem Problem des Fachkräftemangels entgegenzusteuern, wobei der Schwerpunkt auf den technischen Bereich liegen sollte. Dabei müssen folgende Schritte ergriffen werden:

Erstens: Zur Ausbildung von Nachwuchskräften und hochqualifizierten Fachkräften für den technischen Bereich muss ein tragfähiges System der technischen Ausbildung errichtet werden, allem voran durch den Ausbau und die Förderung technisch ausgerichteter Fachschulen und Fachhochschulen. Nur so kann in einem relativ kurzen Zeitraum eine Anhebung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung erreicht werden, die den Erfordernissen eines modernisierten chinesischen Produktionssystems gerecht wird. In Hinblick auf den Ausbau der technisch ausgerichteten Berufsbildung ist es weiterhin notwendig, eine praxisnahe Ausbildung umzusetzen und die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Firmen zu stärken, Praktikumsmöglichkeiten zu eröffnen und ein auf der Integration von Schulen und Unternehmen beruhendes Ausbildungssystem aufzubauen.

Zweitens: Eine adäquate Infrastruktur der beruflichen Bildung muss geschaffen werden. Dazu gehört nicht nur der Ausbau von Berufsschulen, auch anderweitige Einrichtungen der beruflichen Aus- und Fortbildung sollten mit Nachdruck gefördert werden, um insgesamt die Erwerbsfähigkeit der Bevölkerung zu erhöhen. Insbesondere Arbeitskräften aus ländlichen Regionen müssen bessere berufliche Qualifizierungsmöglichkeiten geboten werden.

Drittens: Angesichts der derzeitig eher geringen staatlichen Ausgaben im Bereich der beruflichen Bildung sollte die Regierung hierfür in großem Umfang zusätzliche Finanzmittel bereitstellen.

3. Erarbeitung einer Strategie zur Bevölkerungsverteilung zur Erzeugung einer „Urbanisierungsdividende“

Um den globalen wirtschaftlichen Veränderungen gerecht zu werden, muss sich China in den nächsten 20 Jahren verstärkt auf die Urbanisierung als Katalysator seiner wirtschaftlichen Entwicklung stützen. Doch bereits jetzt sind dadurch im Bereich der Bevölkerungsverteilung eine Reihe von Problemen zutage getreten. Noch wird die Wirtschaft von Chinas „demografischer Dividende“ getragen, doch bei einer Verlagerung auf die „Urbanisierungsdividende“ muss die Hauptaufgabe der Bevölkerungspolitik darin bestehen, die Migrations- und Stadtentwicklungsprozesse auf wissenschaftlicher Grundlage zu steuern.

a) Formulierung einer mittel- und langfristigen Strategie zur städtischen und ländlichen Entwicklung

Die erwarteten Migrationsbewegungen müssen mit Hilfe einer wissenschaftlich fundierten Strategie und entsprechend ausgerichteter politischer Maßnahmen in geordnete Bahnen gelenkt und auf ein den Gegebenheiten entsprechendes Maß beschränkt werden. In den ersten 30 Jahren der Reform- und Öffnungspolitik folgten die Migrationsbewegungen allein dem Ruf der Wirtschaft, im Kern handelte es sich um einen Transfer von Arbeitskräften, der spontan und ohne weitere Planung verlief. Im Verlauf des 12. Fünfjahresprogramms wird die Wanderungsbewegung in den städtischen Raum ihren

Zenit erreichen. Daher stehen Fragen der Lenkung einer koordinierten Migration derzeit ganz oben auf der Tagesordnung. Angesichts dieser Situation muss schnellstmöglich ein verbindliches Programm zur Entwicklung städtischer und ländlicher Regionen ausgearbeitet werden, das als Leitdokument für die Bewältigung des Migrations- und Urbanisierungsprozesses fungieren kann. Im Rahmen einer Urbanisierungsstrategie sollten dabei die angestrebten Veränderungen in der Stadt-Land-Struktur sowie die notwendigen bevölkerungspolitischen Maßnahmen festgehalten und ein Zeitraum abgesteckt werden. Nur so kann eine exzessive Verstädterung sowie die damit einhergehende Entvölkerung ländlicher Gebiete und Überalterung des in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerungsteils verhindert werden.

b) Zügige Aufstellung eines flankierenden Reformprogramms

Mit dem Urbanisierungsprozess ist die sukzessive Auflösung der dualistischen Wirtschaftsstruktur Chinas, die auf der Trennung von Land und Stadt basiert, unabwendbar. In Hinblick auf diesen fundamentalen Wandel bedarf es grundlegender Reformen. Um ein gutes Umfeld für die berufliche und persönliche Entfaltung der Bürger zu schaffen, müssen institutionelle Hindernisse abgebaut werden, zur Gewährleistung der Freizügigkeit. Denn die bislang unausgewogene Entwicklung städtischer und ländlicher Regionen ist unmittelbar auf deren institutionelle Trennung zurückzuführen. Wenn man also den Urbanisierungsprozess fördern und gleichzeitig einen geordneten Migrationsprozess gewährleisten will, kann dies nur auf der Basis systemischer Reformen geschehen. Bei der Formulierung eines umfassenden flankierenden Reformprogramms für die Urbanisierung müssen eine Neugestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen an erster Stelle stehen, insbesondere hinsichtlich des Hukou-Systems der Haushaltsregistrierung sowie in den Bereichen Beschäftigung, Gesundheit und Bildung. Nur wenn die einzelnen Reformschritte gut aufeinander abgestimmt sind, wird der Prozess der Verstädterung wirklich die gewünschte „Urbanisierungsdividende“ mit sich bringen.

c) Entwicklung und Stärkung der Verwaltungskompetenz städtischer Bezirke

Der strategischen Rolle städtischer Bezirke sollte ebenfalls große Beachtung geschenkt werden. Als „Mikroträger“ der wirtschaftlichen Transformation und der Umsetzung einer neuen Form des Gesellschaftsmanagements⁴ sollten sie gefördert werden, um ein neues Urbanisierungsmodell zu entwickeln. Durch die Entwicklung städtischer Bezirke kann nicht nur der Bedarf für Dienstleistungen angekurbelt werden, sondern auch eine CO₂-ärmere Lebensweise durch die Entwicklung von energieeffizienten, emissionsarmen und auf neuen Energien basierenden Projekten gefördert werden. Darüber hinaus

kann durch den Ausbau der städtischen Bezirke die verwaltungstechnische Einbindung und die Bereitstellung städtischer Dienstleistungen für Zugewanderte verbessert werden, um insbesondere ländliche Arbeitsmigranten besser in die Städte zu integrieren. Durch Förderprogramme kann hier zudem ein den Landesgegebenheiten entsprechendes Modell der Seniorenbetreuung im heimischen Umfeld schrittweise ausgestaltet werden.

Die angestrebte wirtschaftliche Neuausrichtung und die gleichzeitigen Bemühungen, die zukünftige Bevölkerungsentwicklung aktiv zu gestalten, stellen eine doppelte Herausforderung für die Politik dar, da immer wieder neue Fragen und Probleme auftreten werden. Deshalb muss in diesem Bereich stetig weitergeforscht und verschiedene Lösungsansätze erprobt werden, um eine nachhaltige, stabile und aufeinander abgestimmte Entwicklung der chinesischen Wirtschaft und Gesellschaft zu gewährleisten.

⁴ A.d.Ü.: Unter dem politischen Schlagwort des „Innovativen Gesellschaftsmanagements“ sollen sich Staat und Partei in den kommenden Jahren verstärkt dem Auf- und Ausbau sozialer Dienstleistungen zuwenden.

■ 转变经济发展方式与中国人口发展

石霞教授

我国政府针对国内外发展环境的变化，做出了加快转变经济发展方式的决策，“十二五”规划建议把转变经济发展方式作为未来5年的主要任务，贯穿于经济社会发展各领域，这是中国经济社会发展的一场深刻变革，对中国人口发展也将产生深远的影响。

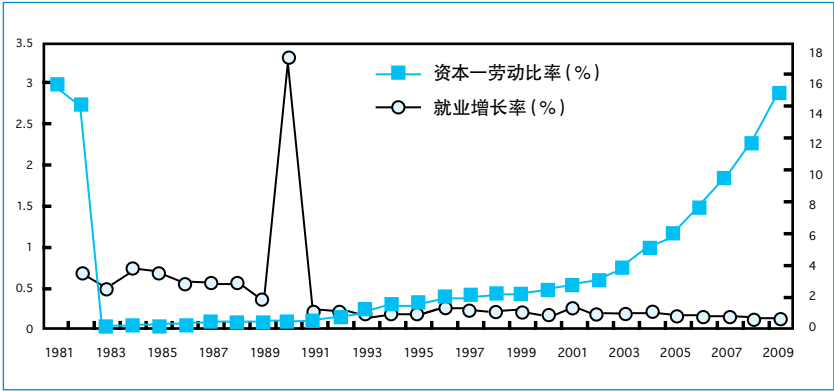
一、转变经济发展方式对人口发展的影响

经济发展方式转变的过程，是产业高度化、产业结构优化的过程，也是人口城市化、国民素质提升、人均收入水平不断提高的过程。因此，转变经济发展方式路径的选择，对劳动力供求、人口分布、劳动力素质有直接的影响。

（一）产业升级对劳动力就业的影响

产业升级对劳动力需求数量和结构有长期影响。产业升级过程中，会导致中国产业结构“趋资本密集化”，随着资本有机构成的提高，会对劳动力形成“挤出效应”，导致就业增长率下降。这种发展趋势与2020年前中国劳动力占比维持在70%左右的现实存在深刻的矛盾，就业压力不断加大。

图1 就业增长率与资本—劳动比率的对比



资料来源：关于资本和劳动力总量的基础数据来自历年《中国统计年鉴》和《新中国六十年统计资料汇编》，资本—劳动比率和就业增长率通过整理计算得出。

1. 产业升级导致就业需求趋势性下降。

在产业加快升级的过程中，资本替代劳动力，就业总需求日趋减少，结构性需求增加，劳动力市场供求不平衡成为常态。

一是主导产业“资本趋密化”导致投资就业弹性下降。中国处在工业化中后期，主导产业是资本技术密集型产业和资本密集型产业。主导产业的资本“密集化”和工业结构的“重型化”的过程，就是就业需求减少的过程。从经济增长就业弹性来看（表1），从“九五”期间开始，中国经济增长的就业弹性系数就开始出现趋势性下降，投资创造的就业岗位越来越少。

表1 经济增长与就业增长

年 份	GDP平均 年增长率 (%)	就业人员 平均年增长率 (%)	平均 就业弹性
“九五”期间 (1996–2000)	8.36	0.91	0.11
“十五”期间 (2001–2005)	9.58	0.77	0.08
“十一五”期间 (2006–2010)	9.92	0.54	0.05

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》数据计算。转引自国家发展与改革委员会编写，《“十二五”规划战略研究》，人民出版社，2010年版，第1060页。

二是劳动密集型产业增长放缓导致就业需求增长缓慢。劳动密集型产业是中国吸纳就业的主渠道，也是中国比较优势所在。用“产业密集型系数”概念来划分劳动密集型产业，根据2007年数据计算，若以大于0.1作为判断标准，属于劳动密集型产业的行业有17个¹，集中在纺织服装制造、文化体育用品制造、木材加工制造、通用设备制造、金属制品、采矿业、专用设备制造等产业。选择传统劳动密集产业中的服装、纺织、皮革、家具、文体用品、食品等5个产业，属于生产生产资料的劳动密集型产业中的通信设备、通用设备、专用设备、电气设备等4产业，对固定资产投资与就业增长的关系进行分析，发现固定资产投资与就业增长是同步的，这说明如果劳动密集型产业增长缓慢，必然导致就业增加放缓。同时，还发现固

¹ 参见：郑露曦、张向前：《中国传统劳动密集型产业国际竞争力研究》，《中国科技论坛》2010年第9期。

定资本投入的增长幅度大于就业增长的幅度,并从2008年开始出现固定资本投入增加,就业总量反而下降的现象,劳动密集型产业也有“资本趋密化”趋向。

2. 技术进步导致就业需求趋势性下降。

技术进步主要表现为资本—劳动比率的上升,资本对劳动的替代,新增就业岗位减少,原有就业岗位也减少,劳动力失业增加。从2005年开始,中国资本—劳动比率大幅度提高,2009年为2.87,已经回到1981年2.98的水平,国民经济再度出现“重型化”趋向。与此同时,就业增长率下降到0.6%–0.7%水平。技术进步、资本有机构成提高不仅导致新增就业需求减少,而且导致劳动者失业。从2001–2009年城镇登记失业人数在800万人以上,登记失业率维持在4%水平之上(表2)。

表2 城镇登记失业人数及失业率(年末数)(万人)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
登记失业人数	681	770	800	827	839	847	830	886	921
登记失业率	3.6	4.0	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.2	4.3

资料来源:《中国人口和就业统计年鉴2010》。

(二) 转变经济发展方式对高素质劳动力的影响

中国是一个后发经济国家,国民素质较低已成为制约了经济发展的重要因素。

1. 劳动年龄人口受教育年限远远低于发达国家。

劳动年龄人口受教育平均年限,是反映人力资本积累水平的重要指标。近30年来,中国通过普及九年制义务教育、加强对农村青壮年劳动者的培训,青壮年文盲率大幅度下降,2010年文盲率为4.08%,比2000年人口普查下降了2.64个百分点,受初中以上教育的人数增加,国民素质在提高。但是,与发达国家平均受教育年限相比有很大差距。2005年,美国劳动年龄人口平均受教育年限为13.63年,日本12.90年,中国为8.38年,比美国相差5.25年,比日本相差4.52年。再与OECD部分国家相比,1999年英国劳动人口受教育年限为12.46年,德国为12.34年,韩国为11.48年,中国劳动年龄人口平均受教育年限,与这些国家大约相差为3–4年。²美国从11.04年提高到

² 《中国人口与劳动问题报告2009》,社会科学文献出版社,第106页。《中国教育与人力资源研究报告》,高等教育出版社,第55页。

13.63年,用了大约41年,中国劳动年龄人口受教育年限从小学水平6.04年提升到9.5年,也用了大约30年。按照目前教育普及的速度,中国要赶上发达国家,至少要30–40年时间。

2. 高素质劳动力供给严重不足。

由于人力资本积累水平过低,高素质劳动力供给严重不足。这表现在:科技活动人口仅占经济活动人口的0.6%,每万人工程师和科技人员只有26人。2006年,中国每百万人中从事研究人员852人,仅是发达国家平均水平的21%。

3. 国民素质的竞争能力不强。

在2002年瑞士洛桑国际管理发展学院公布的世界竞争力年度报告中,金融教育充分性、工程师适应性、信息技术技工适应性三项,在列入分析的49个国家和地区排名中,中国排名倒数第一。

4. 产业升级和结构优化加大了对高素质劳动力的需求。

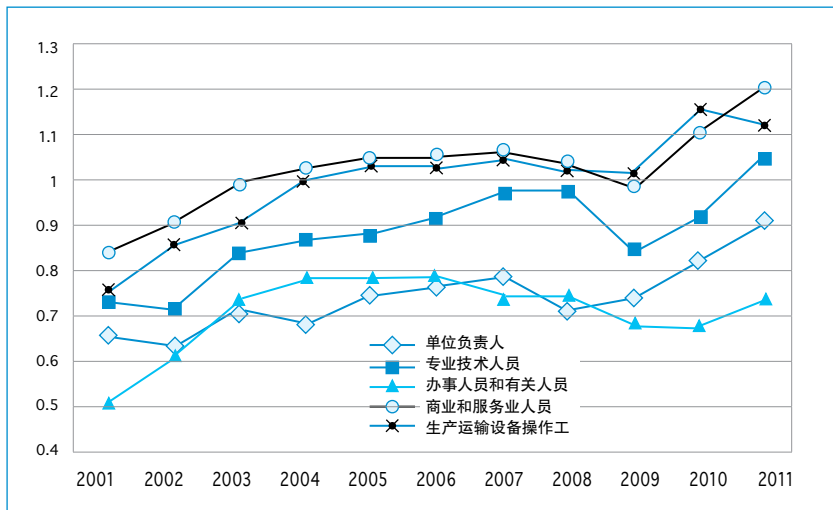
OECD在《以知识为基础的经济》(1996年)报告曾经指出,工业经济在向后工业经济的转变中,经济的知识密集化或高技术化,使产出和就业增长具有强大的动力和活力,并由此带动对熟练工人和高技能工人需求量的增长。目前,随着产业的升级和结构的优化、尤其生产性服务业的发展,对高素质劳动力需求呈现增长态势。从中国劳动和社会保障部公布的116个城市求职倍率状况来看,从2004–2010年,专业技术人员的求职比率,一直在1以上,长期处在供不应求状态,尤其是2010年创历史新高,达到1.15。这种现象说明,高素质劳动力短缺形势越演越烈(图2)。

据测算,从2008到2015年中国劳动力市场对高素质劳动力有着强劲的需求,2015年至2020年需求仍会增加。未来几年中国劳动力市场高素质劳动力供求存在很大的缺口。

表3 2011—2020中国生产性服务业人员中高素质人员需求数(万人)

年份	2011	2012	2013	2014	2015
人数	5683.978	5764.021	5831.478	5888.206	5935.826
年份	2016	2017	2018	2019	2020
人数	5975.741	6009.156	6037.101	6060.451	6079.948

图2 2001-2010年市场部分职业供求变化



资料来源：中国人力资源市场信息监测中心《2010年度部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析》，中国劳动和社会保障部网站，2011年7月23日。

（三）转变经济发展方式对人口分布的影响

中国人口分布，尤其是城乡人口分布不合理，工业化与城市化不匹配，使得农村人口过多，城乡收入差距过大，抑制了中国市场需求的正常增长，致使中国市场优势没能发挥出来。因此，推动农村劳动力及人口向城镇转移，提高城镇化的水平，是转变发展方式的必然选择。

1. 城镇化改变人口城乡分布格局。

“十二五”期间，中国要以每年1%的速度，推进城镇化，城镇化率将达到51.5%。2010年，中国已经进入工业化中后期，农业增加值占GDP比重为10.22%，工业占GDP的46.86%，第三产业占GDP的42.96%，但是，人口空间分布结构还处在工业化初期，2010年城镇化率是47.5%，这种人口空间分布的不合理、就业结构的不合理，导致了城乡收入差距巨大，内需增长不快。2009年占53.4%的农村人口在全国消费品市场所占份额仅为32.1%，而占全国人口46.6%的城镇人口，却占67.9%。因此，通过加快城镇化进程，获取“人口布局红利”，成为解决内需不足问题的着力点。据测算，如果中国城镇化率每提高1个百分点，由于城市人口的消费是农村的2.7-3倍，约拉动最终消费增长1.6个百分点，同时，还能拉动相关产业的发展。

2. 发展服务业可以引导人口向城镇迁徙。

服务业与城镇化密切相关，服务业占GDP的比重与城镇化率之间的相关系数达到了0.971，与服务业占就业比重之间的相关系数达到了0.979；城镇化率每提高一个百分点可以带动服务业增加值比重上涨0.77个百分点，带动就业比重也上升0.77个百分点。³ 服务业发展可以创造了大量就业机会，比较三次产业的产值就业弹性，2008年第一产业为-0.457、第二产业为0.250、第三产业为0.338，显然，第三产业吸纳就业能力已经超过工业，成为吸纳就业的主渠道。

二、政策建议

（一）适时调整人口政策

针对中国劳动力老龄化、劳动力后备军（0-14岁）的供给规模和“黄金期劳动力”（25-49岁）的保有规模不断萎缩，尤其是，随着人口的城镇化和受教育年限的提高，中国人口生育模式的转变，为了保持中国劳动力的延续能力，应与时俱进地对人口控制战略进行“微调”。中国可以在总和生育率维持在1.8—2.1替代水平之间，总人口规模不超过16亿的总体目标框架下，适时实行“有弹性”的计划生育政策。

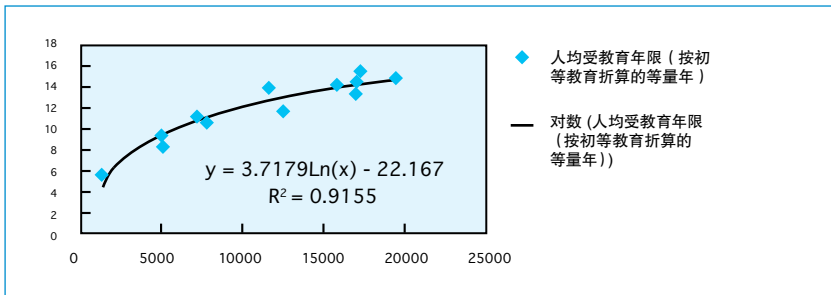
（二）大力推进“人力资本优先”战略

1. 努力提高人力资本的积累水平。

人力资本积累与经济增长直接相关。利用麦迪森所著《世界经济二百年回顾》中的数据，选择11个国家，对人均GDP与人均受教育年限进行回归分析发现，在经济起飞阶段，人均GDP和人均受教育年限相关系数达到了0.9568，呈现强烈的正相关关系，说明人均受教育年限对经济增长有极大的推动作用。因此，应把提高人力资本水平作为一个优先工程来抓。继续抓好普及高中教育的工作，提高国民素质，缩短与发达国家的劳动力受教育年限的差距。二是高度重视继续教育，提高劳动力的知识更新水平的速度。三是办好高等教育，调整好教育结构，使高等教育能够与经济发展需要相衔接。

³ 迟福林：《第二次转型——处在十字路口的发展方式转变》，中国经济出版社2010年版，第120-121页。

图3 人均GDP与人均受教育年限对数的回归分析



2. 把发展技术教育和职业教育放在重要的位置。

目前,应高度重视中国技术人才、技能人才奇缺的问题,认真评估其对中国转变经济发展方式的影响,应根据中国“十二五”规划的战略目标要求,大力发展技术教育和职业教育,提高技术教育和职业教育在校生的比例,加强师资队伍的培养,以解决人才缺乏的问题。主要抓好:一是构建完善的技术教育体系,大力支持中等技术教育学校和高等技术教育学院的发展,加强培养技术工人后备队伍、提高高端技术人员的能力,尽可能在较短的时间内,提升劳动力的技能素质,满足中国制造业升级的需要。发展技术教育要实行“开门办学”的方针,鼓励学校与企业合作办学、共建实习基地,形成企业与学校深度融合的技术教育体系。二是构建职业教育体系,大力支持职业学校和社会有关职业培训机构的发展,积极开展对农民工的职业培训,提高劳动力的就业能力。三是国家应增加对技术教育和职业教育的投入,改变目前不合理的教育投入比例。

(三) 制订人口分布战略,创造“人口布局红利”

为了应对国际经济环境的变化,中国把城镇化作为推动未来20年经济发展的新动力,为此,人口分布问题凸显出来。这个意味着,经济发展由人口“数量红利”驱动转向寻求人口“布局红利”支撑的阶段,科学引导和调控人口分布,成为人口战略的重要内容。

1. 制订中长期人口布局规划。

通过科学的规划和政策调控,把人口的迁徙控制在有序地、合理地范围内。中国改革开放前30年,劳动力转移属于经济性人口流动,是由经济利益驱动引起的人口流动,处于自发的和无序的状态。从“十二五”开始,中国将迎来人口迁徙的高峰,有关指导人口有序流动、合理迁徙问题已提到议事日程,应尽快制订人口布局战略、人口城镇化战略,作为引导和调控人口迁徙和城镇化的纲领性文件。制订人口城镇化战略,作为人口布局的阶段性战略,对布局重点、阶段性目标以及相应的人口政策做出规划,指导城

镇化的健康发展;防止人口城镇化过程中出现的“过度城镇化”、“农村过疏化”、“农业劳动力老龄化”等问题。

2. 尽快制订配套改革方案。

城镇化的过程就是消除城乡二元制度的过程,需要进行配套的制度改革,需要消除制度障碍,保证人口自由迁徙,创造安居乐业的环境。中国人口分布不合理,是城乡二元制度所致。引导人口合理迁徙、推进城镇化,必须从体制改革突破。围绕人口城镇化,制订总体改革方案,高度关注对城镇化有重大影响的制度改革。比如,户籍、就业、医疗、教育等制度的改革,协调改革的步调,推进综合配套,确保城镇化能够带来人口“布局红利”。

3. 加强社区建设和管理。

高度重视社区战略作用,培育经济发展方式转变的“微观”载体、社会管理转型的增长点,探索新型城市化模式。通过社区建设,扩大服务需求、创造低碳生活方式、推动节能减排和新能源项目的发展;通过社区建设,加强对流动人口的管理,安置好进城农民;通过社区建设,探索适合中国国情的居家养老模式。

总之,经济发展方式转变与人口发展模式转型在时间上的重合,给中国人口战略的健全和完善,提出了崭新的课题,需要不断地探索和研究,以便保证中国经济社会的持续、稳定和协调发展。

Das „4-2-1 Problem“. Altern, Familie und soziale Sicherung in der VR China

Dr. Günter Schucher

Einleitung

Eine Gesellschaft altert, wenn die Gruppe der Älteren schneller wächst als die Gesamtbevölkerung. Grund dafür sind vor allem eine fallende Fertilitätsrate und die steigende Lebenserwartung. Nach der Definition der Vereinten Nationen ist eine Gesellschaft „alternd“, wenn 10% der Gesamtbevölkerung über 60 Jahre und 7% der Bevölkerung über 65 Jahre alt sind. Dieses Stadium hat die Weltbevölkerung zur Jahrtausendwende erreicht. Auch Chinas Gesellschaft altert seit dem Jahr 2000, und zwar in einem Ausmaß und einer Geschwindigkeit, die in jeder Hinsicht außerordentlich sind. Im Jahr 2010 waren 12,3% der Bevölkerung 60 Jahre und älter sowie 8,2% 65 Jahre und älter, das waren 165 bzw. 110 Millionen Menschen. Die Lebenserwartung ist im Zeitraum von 1950 bis 2010 von 44,6 auf 73,8 Jahre gestiegen (Männer 72,1; Frauen 75,6), während die Fertilität von 6,11 Kinder pro Frau auf 1,56 abgenommen hat.¹

Die Auswirkungen des Alterns auf die Gesellschaft sind vielfältig und komplex: Sie verändern die Strukturen des Arbeitsmarktes, die Migrationsflüsse und Bevölkerungsmobilität, die Spar- und Konsummuster und beeinträchtigen in letzter Konsequenz möglicherweise auch das wirtschaftliche Wachstum. Am deutlichsten sind dabei die fiskalischen Belastungen durch steigende Kosten für Gesundheit, Pflege und Altersruhegelder. Dieser Beitrag betrachtet vor allem das Rentensystem.

Besonders komplex sind Alterungsprozesse in sich entwickelnden Wirtschaften, da sie sich hier auf der Grundlage eines niedrigen Einkommensniveaus vollziehen. Außerdem ist der Arbeitsmarkt häufig nicht voll ausgebildet, größere Teile der Arbeitskräfte sind informell beschäftigt, es mangelt an qualifizierten Arbeitskräften und die Sicherungsnetze sind nur schwach und lückenhaft entwickelt. In China kommt erschwerend hinzu, dass sich die traditionelle Unterstützung durch die Familien immer schwieriger gestaltet, da diese infolge der Geburtenplanungspolitik kleiner werden und die familiären Netzwerke erodieren. In nicht ferner Zukunft wird in den meisten Familien nur noch ein Kind für zwei Eltern und vier Großeltern sorgen müssen – das „4-2-1

Problem“. Für China wird dieser komplexe Prozess auch als „frühreifes Altern“ bezeichnet, das durchaus das Potenzial hat, sozial destabilisierend zu wirken.

Die folgende Darstellung beschreibt zunächst die demografische Veränderung in China, geht dann auf das soziale Sicherungsnetz und die Familien ein, um schließlich die Pläne der chinesischen Regierung zum Ausbau des Sicherungsnetzes und Reformvorschläge aufzuzeigen.

Chinas Gesellschaft altert

Asien ist relativ alt. 2010 hatte die Bevölkerung der drei asiatischen Länder Japan, Südkorea und China einen Anteil an der Weltbevölkerung von 22%, die über 65-Jährigen aber einen Anteil von 27,5% an ihrer Altersgruppe in der Welt – und dieser Anteil wird bis 2035 auf 29,3% steigen, bevor er sich bei ca. 25,6% stabilisiert (Kim 2011). Wie in den beiden entwickelten Ländern, hat diese Alterung auch im weniger entwickelten China gravierende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Versorgung der älteren Menschen.

In China verändert sich die Altersstruktur der Arbeitsbevölkerung schnell. Während die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen von 1980 bis 2010 von 33,7% auf 24,6% abgenommen hat und bis 2050 weiter auf 18,2% sinken wird, hat die Gruppe der 45- bis 59-Jährigen von 20,7% auf 27,9% zugenommen und wird bis 2050 weiter auf 39,2% ansteigen. Von 1980 bis 2010 ist die Bevölkerung im Arbeitsalter (15-59) noch um 360 Millionen Personen angewachsen, bis 2050 wird sie allerdings um 233 Millionen Personen schrumpfen.

Aufgrund der demografischen Veränderungen haben sich die Abhängigkeitsraten dramatisch verändert. Kamen 1950 noch 7,7 Chinesen im Arbeitsalter auf einen über 60-Jährigen, waren es 2010 nur noch 5,5. Bis 2050 wird die Zahl auf 1,6 abnehmen. Zugleich nimmt auch die Zahl der Kinder und damit die der künftigen Arbeitskräfte ab. Von 1950 bis 1970 stieg die Zahl der Kinder bis 15 Jahre noch schneller als das Erwerbspersonenpotenzial, im Verhältnis zur arbeitenden Bevölkerung nahm die Gruppe der Kinder in diesem Zeitraum von 56% auf 70% zu. Seitdem ist das Verhältnis rückgängig: 2010 waren es nur noch 27% und 2050 werden es noch 22% sein.

Wegen einer höheren Fertilität auf dem Lande ist dort die Bevölkerung im Schnitt jünger, dies wird jedoch durch die massenhafte Migration vom Land in die Stadt unterlaufen. Über 229 Millionen Bauern hatten 2009 ihr Dorf verlassen, davon wanderten 145,33 Millionen über die Grenzen ihrer Heimatprovinz hinaus. Aber nicht alle von ihnen zogen in die Städte und ein Teil von ihnen waren „nur“ Angehörige. Die eigentliche Zahl der Wanderarbeiter in den Städten dürfte daher ungefähr bei rund 92 Millionen gelegen haben, in der Mehrheit junge Menschen: 41,6% waren 2009 zwischen 16 und 25 Jahren alt, 20% zwischen 26 und 30 (GTN 2010). Insofern ist der Anteil der über 60-Jährigen auf dem Lande noch höher als in den Städten. Der Zensus spiegelt dies allerdings nur bedingt wider, da er nicht den tatsächlichen Aufenthaltsort, sondern den Ort der Haushaltsregistrierung zugrunde legt. 2009 lag der Anteil der über

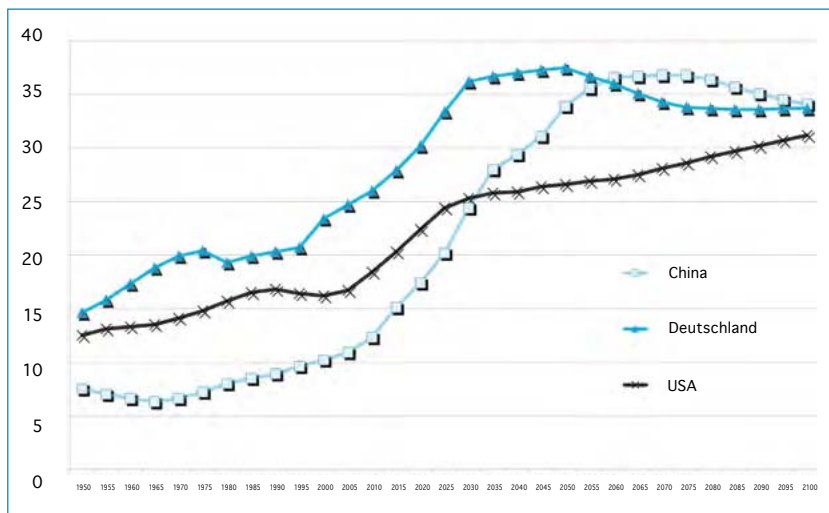
¹ Alle Angaben sind, soweit nicht anders genannt, der folgenden Quelle entnommen: „World Population Prospects: The 2010 Revision“, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Online: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (Aufruf: 28.02.2012). Für Deutschland betragen die entsprechenden Werte für 2010 26% (60+) und 20,4% (65+) (ebd.).

60-Jährigen danach auf dem Lande bei 14,8% und in den Städten bei 14,5% (ZRhJTN 2010).

Die sinkende Abhängigkeitsrate macht deutlich, dass sich die Last, die jede Arbeitskraft zur Unterstützung älterer Menschen schultern muss, von 2010 bis 2050 mehr als verdreifachen wird. Und auch die Familien werden, wie im Nachfolgenden noch gezeigt wird, immer stärker belastet. Wenn der Staat diese Belastung nicht überdehnen und soziale Instabilität riskieren will, muss er sich stärker als bisher engagieren. Jackson et al. schätzen, dass – allein um das gegenwärtige Versorgungsniveau zu halten – die Ausgaben des Staates für Alterssicherung, deren Umfang sich derzeit auf 3% gemessen am BIP beläuft, auf mindestens 10% im Jahre 2030 und mindestens 15% im Jahre 2050 ansteigen müssen. Steigende Gesundheitskosten kommen noch dazu (Jackson et al. 2009).

Ein besonderes Charakteristikum der Alterungsprozesse in Asien ist ihre Geschwindigkeit, wobei China nur noch von Südkorea übertroffen wird. Für den Anstieg des Bevölkerungsanteils ab 65 an der Gesamtbevölkerung von 7% auf 14% wird China nur 25 Jahre benötigen (Südkorea 18 Jahre). In Frankreich waren dafür noch 115 Jahre notwendig und in den USA 73 Jahre (Kim 2011). Während die Fertilität in den heute entwickelten Regionen über einen Zeitraum von rund 150 Jahren langsam abnahm und die Lebenserwartung an-

Abb. 1: Anteil der über 60-Jährigen an der Bevölkerung



Quelle: „World Population Prospects: The 2010 Revision“, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Online: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (Aufruf: 28.02.2012).

stieg, verkürzte sich dies in den weniger entwickelten Regionen auf 50 Jahre und in China erfolgte dieser Prozess in nur 10-20 Jahren (UNFPA 2006). Ab ungefähr 2030 wird der Anteil der über 60-Jährigen in China größer sein als der entsprechende Anteil in den USA (Jackson et al. 2009). Der Economist sieht in dieser Entwicklung die Achillesverse Chinas im wirtschaftlichen Wettbewerb mit den USA (o.A. 2012b).

Diese Entwicklung stellt eine besondere Herausforderung dar, da erstens die Pro-Kopf-Einkommen in China noch relativ gering sind und zweitens das soziale Netz nur rudimentär und ungleich entwickelt ist. Als die über 65-Jährigen 1978 in Japan einen Anteil von 8% an der Bevölkerung erreichten, verfügte das Land über ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 17.480 USD. In China betrug der vergleichbare Wert im Jahre 2010 nur 6.382 USD (Kim 2011). Auch ist Chinas alte Bevölkerung schneller gewachsen als das Einkommensniveau gestiegen ist. Insofern hat China einen wesentlich kleineren Spielraum als die entwickelten Länder, um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung zu absorbieren. Zum Ausdruck kommt dies in der Aussage, dass China „alt wird, bevor es reich wird“ (未富先老).

Das Sicherungsnetz hat Lücken

Während die demografischen Strukturen in China eher denen in entwickelten Ländern gleichen, entsprechen die Wohlfahrtsinstitutionen eher denen in weniger entwickelten Ländern. Wie die meisten asiatischen Länder hat auch China kein ausgereiftes, gut funktionierendes Rentensystem und ist daher auf die Alterung seiner Gesellschaft schlecht vorbereitet (Park 2009).

Ein Rentensystem sollte fünf Kernfunktionen erfüllen: 1. eine verlässliche Erhebung der Beiträge, Steuern und sonstiger Zahlungen; 2. rechtzeitige und korrekte Auszahlung der Renten; 3. gutes Management und produktive Anlage der Fonds; 4. effektive Sammlung und Auswertung von Daten und Berichten; 5. korrekte Berichterstattung zur Unterstützung des Managements. Ein gut gestaltetes System sollte darüber hinaus folgende Eigenschaften aufweisen: Es sollte *adäquat* sein im Hinblick auf die Abdeckung der in Frage kommenden Bevölkerungsgruppe und der Deckung von Risiken, *erschwinglich* sein aus individueller, fiskalischer und makroökonomischer Perspektive, finanziell *gesund* und *langfristig nachhaltig* sein, *robust* gegenüber wirtschaftlichen oder anderen Einflüssen sein und für die Alten ein *Sicherungsnetz* auf vertretbarem Niveau bieten (Park 2009).

Bis zur Erfüllung dieser Ansprüche ist es in China noch ein weiter Weg. Die fünf Kernfunktionen werden hier – wie auch in anderen asiatischen Ländern – durch hohe Verwaltungskosten und schwache institutionelle Kapazitäten stark beeinträchtigt. So werden Beiträge nur unzureichend erhoben und die Verwaltung und Anlage der Fonds ist ineffektiv und unproduktiv. Geld darf nur in öffentlichen Anleihen angelegt oder in Form von Sichteinlagen gehalten werden. Erst kürzlich versuchte der Nationale Sozialversicherungsfonds Befürchtungen zu zerstreuen, er wolle Pensionsgelder auf dem Aktienmarkt

anlegen (Liu 2012a). Außerdem sind angesichts hoher Beiträge und Kosten die Anreize stark, sich dem System zu entziehen, vor allem für private und junge Unternehmen mit vorwiegend jungen Beschäftigten.

Chinas Rentensystem besteht gegenwärtig aus drei Teilsystemen, die unabhängig voneinander gemanagt und finanziert werden: ein Teilsystem für die städtischen Beschäftigten, eines für die Angestellten im öffentlichen Dienst, in der Armee und in öffentlichen Einrichtungen und eines für die ländliche Bevölkerung. Das Teilsystem für die Beschäftigten in den Städten kombiniert eine Grundrente auf der Basis eines Umlageverfahrens (PAYG = pay as you go) mit vollständig kapitalgedeckten individuellen Konten. Es versucht so einerseits die sozialen Risiken gesellschaftlich zu teilen (durch ein defined benefit system) und zugleich die Individuen mit verantwortlich zu machen (durch ein defined contribution system).

Was die Gestaltung betrifft, so deckt das chinesische System nur einen kleineren Teil der Arbeitskräfte ab. Während in entwickelten Ländern wie Deutschland oder Japan typischerweise rund 90% der Arbeitskräfte und zwischen 60-75% der Bevölkerung im Arbeitsalter erfasst sind, waren dies in China im Jahr 2010 nur 38,4% bzw. 32,8%. Geringer erfasst sind vor allem die informell Beschäftigten, die Wanderarbeiter und die ländliche Bevölkerung.

Reformen in der letzten Dekade haben hier bereits eine leichte Verbesserung gebracht, da seit einigen Jahren auch Wanderarbeiter versichert werden (Watson 2009) und infolge eines Pilotprojektes in den Jahren 2001-2004 in der Provinz Liaoning, das dann auf 12 weitere Provinzen ausgeweitet wurde, immer mehr Landbewohner in das ländliche Rentensystem einbezogen werden (Jackson et al. 2009). Waren im Jahr 2000 nur gut 104 Millionen und damit 14,5% der Erwerbstätigen in China rentenversichert, so hat sich die Zahl bis 2010 auf 311 Millionen verdreifacht (Tab. 1).

Allerdings gibt es immer noch große Defizite. So wurden sowohl für die ländliche Bevölkerung als auch für die Wanderarbeiter neue Systeme aufgesetzt, beide Gruppen sind damit ausgeschlossen aus dem Grundrentensystem. Auch ist die Mitnahmefähigkeit der Renten nicht sehr hoch. Zwar wurden Reformen eingeleitet, die ein Poolen der Grundrenten auf Provinzebene vorsehen, aber ein Poolen auf nationaler Ebene ist weiterhin nicht in Sicht. Und vor allem für die Wanderarbeiter ist die Situation derart unübersichtlich, dass sie sich bei einem Arbeits- und Ortswechsel ihre Beiträge, wenn sie überhaupt eingezahlt haben, häufig auszahlen lassen.

Doch es gibt noch weitere strukturelle Probleme. So sind die Beitragsätze relativ hoch, was vor allem private Unternehmen veranlasst, sich nicht anzuschließen, womit das angestrebte Ziel der Ausweitung der Deckung unterlaufen wird. Außerdem hat die Versicherung die Verpflichtungen der früheren Rentenpläne staatlicher Unternehmen übernommen. Als die staatseigenen Unternehmen Ende der 1990er Jahre reformiert wurden, wurden viele kleine und mittlere Unternehmen privatisiert, Millionen älterer Arbeitnehmer in den vorzeitigen Ruhestand geschickt und Millionen jüngerer Arbeitnehmer gingen

Tab. 1: Deckungsraten der städtischen und ländlichen Rentenversicherung (2000-2010)

	2000		2005		2009		2010	
	Mill.	% an ländl. ET	Mill.	% an ländl. ET	Mill.	% an ländl. ET	Mill.	% an ländl. ET
Städtische Rentenversicherung								
Teilnehmer insgesamt	136,17	58,8%	174,87	64,0%	235,50	75,7%	257,07	
* davon Rentenbezieher	31,70	13,7%	43,68	16,0%	58,07	18,7%	63,05	
* davon Erwerbstätige	104,47	45,1%	131,19	48,0%	177,43	57,0%	194,02	
Wanderarbeiter					26,47		32,84	
	Mill.	% an ländl. ET	Mill.	% an ländl. ET	Mill.	% an ländl. ET	Mill.	% an ländl. ET
Ländliche Rentenversicherung								
Teilnehmer insgesamt			54,42	11,2%			102,77	
* davon Rentenbezieher							28,63	
Anteil Versicherte ET an ET insg.		14,5%		24,5%				38,4%
Anteil Versicherte ET an EPP		12,8%		21,1%				32,8%
Erwerbspersonenpotenzial (15-59 J.) (EPP)	814,61		881,31		910,90		918,24	
Erwerbstätige (ET)	720,85		758,25		779,95		784,00	
* Städtische ET	231,51		273,31		311,20			
* Ländliche ET	489,34		484,94		468,75			

Quellen: ZLTN 2009, GTN 2010, World Population Prospects.

in den Privatsektor. Das Verhältnis von arbeitender Bevölkerung zu Rentnern sank innerhalb von zehn Jahren um fast eine Person und damit mehr als in den vorangegangenen 40 Jahren (1950: 7,7 zu 1; 1990: 7,1; 2000: 6,3). Gleichzeitig fiel die Unterstützungsrate von beitragszahlenden Arbeitern zu Rentenbezieherinnen von 5,4 auf 3,3 (ZLTN 2009), in Regionen mit mehr alten Staatsbetrieben sogar noch weiter, in Liaoning z.B. auf unter 3 und in Shanghai sogar auf unter 2,5 (Jackson et al. 2009).² Aufgrund dieser historischen Belastung wird das System von der jüngeren Generation als höchst ungerecht betrachtet.³

Ohne staatliche Mittel hätte der Bankrott des Systems gedroht. 1997 wurde daher nach einigen Pilotprojekten das zweigliedrige Rentensystem eingeführt. Indem aber die „Alten“, die 1997 schon in Rente waren, mit rund 80% ihrer früheren Löhne mehr bekamen als die „Jungen“ mit knapp 60%, übernahm auch das neue Rentensystem die finanziell nicht gedeckten Lasten des alten staatlich getragenen Systems. Im Privatsektor wiederum, der erstmals mit einbezogen wurde, war die Neigung, die Arbeitskräfte zu versichern, weiter gering, da erstens die Beiträge hoch und zweitens die Arbeitskräfte relativ jung waren. Da sie lange einzahlen müssten, bevor sie in den Genuss der Renten kämen, hatten diese selbst geringeres Interesse beizutragen.

Um bei dem so stark belasteten Fonds für die Grundrenten die notwendigen Zahlungen überhaupt leisten zu können, griffen die lokalen Sozialversicherungsbüros häufig auf die Mittel in den individuellen Konten zurück, sodass diese Konten unterfinanziert und eher „leer“ bzw. „fiktiv“ sind. Jackson et al. schätzen daher, dass die vom System versprochene Rentenersatzquote nicht eingehalten werden kann, statt der oben genannten knapp 60% dürften es eher 35% bis 40% des vorherigen Lohns sein (Jackson et al. 2009).

Für das Leben im Alter ist aber entscheidend, wie hoch die Rentenersatzquote ist. Experten empfehlen generell eine Quote von 66% bis 75%. In China ist sie zwar formal relativ hoch, aber nur in Kombination mit dem niedrigen Deckungsgrad ergibt sich ein realistisches Bild. Die Asian Development Bank hat diesen Angemessenheitsindex für 2007 mit unter 10% berechnet, in Südkorea z.B. liegt der Wert bei knapp 25% (Park 2009).

Viele Menschen arbeiten daher auch nach Erreichen des Renteneintrittsalters weiter, vor allem auf dem Lande. Die Ergebnisse des Bevölkerungssamples von 2009 zeigen, dass von den 60- bis 64-Jährigen noch 55,6% hauptsächlich Einkünfte aus einer Tätigkeit beziehen, von den 65- bis 69-Jährigen

immerhin noch 42% und von den 70- bis 74-Jährigen noch 14,6%. Vor allem auf dem Lande arbeiten die Chinesen weit über das offizielle Renteneintrittsalter hinaus. Hier betragen die entsprechenden Zahlen 76,4%, 60,8% und 36,1%, in den Städten dagegen nur 14,2%, 7,2% und 3,6%, was auch im Vergleich mit entwickelten Ländern relativ gering ist (ZRhJTN 2010).⁴ Ein Grund dafür sind die Reformen der Staatsbetriebe Ende der 1990er Jahre, bei denen im Zuge der Freistellung überschüssiger Arbeitskräfte vor allem die 40- bis 50-Jährigen aus den Betrieben gedrängt wurden.

Die Familien werden kleiner

Ein wichtiger Faktor für ein Rentensystem ist der Eintritt ins Rentenalter. Aus der Differenz zur erwarteten Lebensdauer ergeben sich die Jahre, die die Menschen durchschnittlich auf Altersunterstützung angewiesen sind. In China liegt das Renteneintrittsalter für Männer bei 60, für Frauen bei 55 Jahren. Entsprechend betrug die Differenz 2007 13 bzw. 18 Jahre (2010 jeweils ein Jahr mehr) und lag damit im Durchschnitt anderer asiatischer Länder: Indonesien 15,7; Korea 13,6; Malaysia 19,2; Philippinen 6,7; Singapur 18; Thailand 15,6; Vietnam 14,2 bzw. 19,2 (Park 2009).

Wenn die Rentenersatzquote zu niedrig ist oder wenn viele Rentner überhaupt keine Rente bekommen, dann muss die Familie einspringen. In China wie auch in anderen asiatischen Ländern spielt die Familie traditionell eine wichtige Rolle bei der Unterstützung älterer Menschen. Diese Rolle wurde mit Beginn der Reformen und nach der Auflösung der *danwei*, die – zumindest in den Städten – eine staatlich finanzierte Rundumversorgung „von der Wiege bis zur Bahre“ geboten hatten, wieder sehr wichtig. Sie wird jedoch mit dem demografischen Wandel, dem stetigen Anwachsen kleiner Kernfamilien im Zuge der Familienpolitik und der Schwächung familiärer Netzwerke immer problematischer. Die anhaltenden Urbanisierungs-, Modernisierungs- und Individualisierungsprozesse verstärken dies noch und führen vor allem bei den städtischen Mittelschichten zu veränderten Lebens- und Familienplanungen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass die traditionellen Werte der Unterstützung der Älteren verloren gehen, aber die Hilfe wird in der Praxis immer schwieriger und der Bedarf nach institutionalisierter Altenfürsorge nimmt dramatisch zu (Sheng/Settles 2006; Zavorotti 2006). Die Betreuung in Heimen ist in China bisher nicht sehr weit entwickelt. Rund 38.000 Einrichtungen mit 2,7 Millionen Betten bieten nur Plätze für ca. 1,6% der Älteren über 60 Jahre – verglichen mit 8% in entwickelten Ländern (o.A. 2012c).⁵ Die Anzahl der Ein-

² Die Höhe der ungedeckten Verpflichtungen ist nicht bekannt. Der IMF schätzt sie auf 7% des BIP (Dunaway/Arora 2007). Chinesische Wissenschaftler gehen z.T. von einem geringeren Anteil aus.

³ Als das städtische Rentensystem seit Ende der 1980er Jahre schrittweise eingeführt wurde, blieb das Teilsystem für die Angestellten im öffentlichen Dienst und öffentlichen Einrichtungen bestehen. Für sie blieb die Rentenersatzquote damit nahezu unverändert hoch. Sie sinkt auch nicht wesentlich, wenn die Angestellten vorzeitig in Rente gehen. Die Kosten dieses Teilsystems belaufen sich auf 1% des BIP (Herd et al. 2010).

⁴ Wang Dewen gibt für die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen folgende Vergleichszahlen zur Erwerbsbeteiligung (ohne Jahresangabe) an: China 36,4% (Städte) bzw. 74,8% (Land), Deutschland 48,6%, Großbritannien 56,2%, USA 62,8%, Korea 58,2%. Online: <http://www.newdynamics.group.shef.ac.uk/assets/files/92.pdf>.

⁵ In der Zeitschrift *Caixin* nennt Liu Zhongliang China „den schlechtesten Platz für den Ruhestand“. In Beijing seien die Altersheime so überfüllt, dass z.B. in einem Altenheim 7.000 Rentner auf einen freien Platz warten (Liu 2012b).

richtungen zur Betreuung von Kranken ist zwar im internationalen Vergleich relativ hoch, aber auch hier gibt es entscheidende Mängel. So fehlt es an gut ausgebildeten Ärzten und Pflegekräften und mit dem Anstieg der alten Bevölkerung müssten die Krankenhäuser ihren Behandlungsschwerpunkt auf altersgemäße Krankheiten und Geriatrie verlagern (Li 2011). Generell sind die Einrichtungen regional sehr ungleich verteilt und hauptsächlich in den Städten errichtet, d.h. die ländliche Bevölkerung ist wesentlich schlechter versorgt.

Während in den entwickelten Ländern nur sehr wenige ältere Menschen bei ihren Kindern wohnen, ist dieser Anteil in weniger entwickelten Ländern weit höher. In China bestehen 24% der Haushalte aus drei und mehr Generationen, wobei der Anteil auf dem Lande mit 28,6% deutlich über dem in den Städten mit 15,4% liegt (ZRhJTN 2010).⁶ Viele alte Menschen sind von der Unterstützung durch ihre Familien abhängig und diese Abhängigkeit steigt mit dem Alter. Von den über 70-Jährigen sind über 50% hauptsächlich auf die Unterstützung von Familienmitgliedern angewiesen, auf dem Lande sogar weit über 60% (ZRhJTN 2010).

Ein Problem ist dabei, dass die Sparraten in China zwar sehr hoch sind – u.a. auch wegen der geringen Leistungen der Sicherungssysteme –, dass die gesparten Mittel aber erstens relativ häufig in Immobilien oder Familienbetriebe und -geschäfte investiert werden und damit nur schwer in Bargeld umzuwandeln sind und zweitens aufgrund des frühen Renteneintrittsalters und der hohen Kosten für Gesundheitsleistungen in Krankheitsfällen relativ früh verbraucht sind. 2002 soll ein typischer städtischer Haushalt Spareinlagen in Höhe von gerade einmal einem Jahresgehalt besessen haben, ländliche Haushalte noch weniger (Jackson et al. 2009).

Auch die Betreuung der Alten leidet unter der Familienplanungspolitik. Zum einen nimmt die Zahl der Kinder ab, die für eine Betreuung in Frage kommen. Der Beijinger Demograph Qiao hat 2001 errechnet, dass Frauen, die 65 Jahre alt werden, auf dem Lande im Durchschnitt 3,7 und in den Städten 3 Kinder hatten und dass sich deren Zahl bis 2025 auf 2,2 bzw. 1,3 verringern wird (Qiao 2001). Diese Zahlen belegen eindeutig das häufig genannte „4-2-1-Problem“, bei dem letztlich ein Kind zwei Eltern und vier Großeltern betreuen muss.

Zum anderen verändert sich das Geschlechterverhältnis bei den Kindern. In den meisten Ländern werden mehr Männer als Frauen geboren, das Verhältnis beträgt zwischen 103 bis 107 Jungen auf 100 Mädchen. Da jedoch Frauen in der Regel länger leben, entsteht in entwickelten Ländern ab etwa einem Lebensalter von 30 Jahren allmählich ein Frauenüberschuss. In weniger entwickelten Ländern sind die Sterblichkeitsraten angenähert und die Zahl der Frauen übersteigt die der Männer erst ab einem Alter von ca. 50 Jahren (UNFPA 2006). In China war der Anteil der Männer schon vor dem Beginn der

Geburtenplanungspolitik höher, da es kulturell bedingt eine hohe Präferenz für männliche Nachkommen gibt. Die Ein-Kind-Politik hat das Problem noch einmal verschärft.

So liegt in China die Geschlechterdifferenz bei der Geburt mindestens bei 115 Jungen zu 100 Mädchen, in einigen Provinzen sogar noch darüber, z.B. in Henan und Jiangxi mit 140 zu 100 (Peng 2004; Lommen 2010). Der Soziologieprofessor Poston von der Texas A&M Universität geht von noch höheren Zahlen aus: beim ersten Kind landesweit von 120 zu 100, beim zweiten von 145 zu 100 und in neun Provinzen sogar von 160 zu 100 (Harney 2011). Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch die Untersuchung von Zhu et al. für das ländliche China. Danach gab es in China schon 2005 über 32 Millionen mehr Männer als Frauen unter 20 Jahren (Zhu et al. 2009). Die „missing girls“ sind aber nicht nur fehlende Ehefrauen, sondern auch fehlende Schwiegertöchter, die sich traditionell um die Alten kümmern.

Neuere Entwicklung im Rentensystem

Erste Regelungen zu einem Rentensystem, zunächst begrenzt auf neu eingestellte Mitarbeiter in staatseigenen Unternehmen, wurden bereits 1986 veröffentlicht. Seitdem befindet sich dieses System in der Entwicklung. In den frühen 1990er Jahren wurden die Grundlagen für die Grundrenten gelegt und 1997 der Übergang zu einem zweigliedrigen System mit umlagefinanzierten Grundrenten und vollständig kapitalgedeckten individuellen Konten eingeleitet. Ein Pilotprojekt in Liaoning wurde zwischen 2004 und 2006 praktisch auf alle Provinzen ausgeweitet. In einem ersten Schritt wurden zunächst die Beiträge der Arbeitgeber im ersten umlagefinanzierten Teil (siehe Tab. 2) von 13% auf 20% der Lohnsumme angehoben und die Beiträge der Arbeitnehmer im vollfinanzierten zweiten Teil von 11% auf 8% gesenkt, womit die gesamte Beitragssumme von 24% auf 28% stieg. In einem zweiten Schritt wurden die individuellen Konten vor dem Zugriff zum Ausgleich der Grundrenten geschützt.

Im Jahr 2000 wurde dann ein Nationaler Rentenfonds geschaffen, sozusagen als „letzte Reserve“ für die durch die Alterungswelle anstehenden zusätzlichen Belastungen. Finanziert wird er durch Zuwendungen der Zentralregierung, Verkäufe von Anteilen an Staatsunternehmen und Gewinne aus der staatlichen Lotterie. Laut Jackson et al. entsprachen die hier angesammelten Mittel im Jahr 2005 2,1% des BIP, während die nichtfinanzierten Verpflichtungen des Grundrentensystems ca. 120-140% im Verhältnis zum BIP ausmachten (Jackson et al. 2009). Laut Zheng Bingwen, Generaldirektor des Zentrums für Internationale Soziale Sicherung an der Akademie für Sozialwissenschaften, hatte das Rentensystem im Jahr 2010 ein Defizit von 1,3 Billionen Yuan (192 Mrd. USD) (Zheng 2010).

Weitere wichtige Anpassungen waren vor allem die stärkere Einbeziehung von Wanderarbeitern in das städtische System seit 2006 und seit 2007 der Aufbau eines ländlichen Rentensystems. Als Ziel wurde formuliert, bis 2020 alle Chinesen auf dem Lande und in den Städten zu versichern. Auch das

⁶ In Deutschland lebten im Jahre 2008 nach einer Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 15.12.2009 nur in 0,6% der Familien drei oder mehr Generationen unter einem Dach.

2008 erlassene Gesetz zu Arbeitsverträgen könnte sich hier bei konsequenter Anwendung positiv auswirken, indem weitere Arbeitnehmer durch die Formalisierung ihrer Arbeitsverhältnisse in das System einbezogen würden. Die Mitnahmefähigkeit wurde zumindest für formell Beschäftigte verbessert, da die Ebene der Rentenpools auf die Provinz angehoben wurde, wenn auch nur langsam: Ende 2007 hatten dies erst 13 der 31 Provinzen vollzogen (Jackson et al. 2009). Ein Poolen der Beiträge auf nationaler Ebene scheint allerdings noch in weiter Ferne.

Des Weiteren wurde 2005 das staatliche Rentensystem ausgeweitet, so dass nun auch Selbstbeschäftigte oder flexibel Beschäftigte bzw. Beschäftigte in Kleinunternehmen, die noch nicht abgedeckt sind, in die Rentenversicherung einzahlen können.

Eine erste Initiative für ein Rentensystem auf dem Lande wurde 1992 gestartet. Individuelle Beiträge wurden öffentlich subventioniert. Als die Regierung dieses System allerdings 1999 durch ein kommerzielles Programm ersetzte, nahm die ohnehin geringe Beteiligung deutlich ab, von einem Hoch von mehr als 80 Millionen in den 1990er Jahren auf nur noch 55 Millionen im Jahr 2008 (Herd et al. 2010). Im Jahr 2009 startete die chinesische Regierung dann ein neues nationales Rentensystem für den ländlichen Raum, zunächst auf Versuchsbasis. Wenn die ländlichen Arbeitskräfte 4-8% ihres Lohnes für mindestens 15 Jahre einzahlen, werden ihre Renten später monatlich mit 55 Yuan subventioniert, die sich anteilig die Zentral- und Lokalregierung teilen. Die Teilnahme ist freiwillig, aber bis 2010 hatten sich schon über 100 Millionen diesem System angeschlossen (siehe Tab. 1).

Wanderarbeiter sind prinzipiell berechtigt, dem städtischen Rentensystem beizutreten. Die Hürden dafür aber sind sehr hoch, u.a. erschweren das Fehlen einheitlicher Standards bei den mehr als 2.000 parallelen lokalen Pools – meist auf Gemeindeebene, auf jeden Fall aber auf der gleichen administrativen Ebene wie das Unternehmen – die Teilnahme dieser hoch mobilen Gruppe von Arbeitskräften. Außerdem müssen Beschäftigte von einem formalen Arbeitgeber registriert werden. Mit ihren „Vorschlägen zur Teilnahme von ländlichen Wanderarbeitern am Rentensystem“ von 2008 (Entwurf zur öffentlichen Diskussion in 2009) versuchte das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherung (MOHRSS), diese Teilnahme zu erleichtern. Alle Wanderarbeiter mit formalen Arbeitsverträgen sollen integriert werden, mit einem Arbeitgeberanteil von 12% und einem Arbeitnehmeranteil von 4-8%. Wer bereits in die Rentenversicherung einzahlt, kann seine Beiträge entsprechend anpassen. Zur Mitnahme bekommt der Wanderarbeiter beim Arbeitsplatzwechsel ein Beitragszertifikat. Nach 15 Jahren Mitgliedschaft zahlt die Agentur am Ort der letzten Beschäftigung die Rente pauschal oder in Raten aus und lässt sie sich von den anderen Agenturen früherer Beschäftigung erstatten. Eine nationale Datenbank soll das System unterstützen (Watson 2009). Faktisch gibt es allerdings drei verschiedene Vorgehensweisen, mit denen experimentiert wird: Wanderarbeiter werden teils in das städtische, teils in das ländliche System integriert oder aber es werden sogar spezifische Programme aufgelegt (ebd.).

Tab. 2: Chinas Rentensystem

		Typ	Beiträge		Rentenbezüge
Städtische Beschäftigte	Säule I (Staatliches Rentensystem)	Pflicht	Teil I (Grundrente) Umlageverfahren-PAYG / defined benefit Pooling auf der Stadt- oder Provinzebene	Arbeitgeber: durchschnittlich 20% der Lohnsumme (je nach Stadt)	35% des durchschnittlichen Lohnniveaus der Provinz, in der man beschäftigt ist (nach mind. 15 Beschäftigungsjahren) ⁽¹⁾
			Teil II Kapitalgedeckt / defined contribution Individuelles Konto	Arbeitnehmer: 8% des Lohns	1/120 der zum Zeitpunkt des Renteneintritts individuell angesparten Summe (nach mind. 15 Beitragsjahren; sollte in etwa 24% des durchschnittlichen monatlichen Niveaus der Löhne in der Provinz entsprechen)
	Säule II (Betriebsrenten)	Freiwillig	Kapitalgedeckt	Freiwillige Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Individuelles Konto (Pauschalsumme oder monatliche Leistung)
	Säule III (Ergänzende individuelle Rente)	Freiwillig	Kapitalgedeckt	Freiwillige Beiträge durch Arbeitnehmer	Individuelles Konto
Land		Freiwillig	Kapitalgedeckt	Arbeitskräfte: 4-8% des Lohns	Individuelles Konto; nach mind. 15 Beitragsjahren monatliche Subvention von 55 Yuan durch Zentral- und Lokalregierung
Öffentlicher Dienst					Je nach Länge des Dienstes 50% bis 70% des letzten Lohnes

Anm.: (1) 10 durchgehende Jahre der Beschäftigung oder 15 Jahre einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit.

Quellen: NPC 2010, Leckie 2010.

Die Regierung hat inzwischen ein Nationales Komitee zur Alterung geschaffen, das eine umfassende Strategie entwickeln soll. Am 1. Juli 2011 trat das Sozialversicherungsgesetz in Kraft, das im Oktober des Vorjahres beschlossen worden war. Es ist das erste umfassende Gesetz dieser Art und wurde aufgrund der Komplexität der Materie, u.a. auch der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den verschiedenen Regionen Chinas, erst nach langen Jahren der Diskussion verabschiedet, nachdem es bereits verschiedene Male angekündigt wurde. Ziel des Gesetzes ist die Standardisierung der verschiedenen lokalen Versicherungsregelungen. Eine wesentliche Neuerung ist die Verbesserung der Mitnahmefähigkeit von Leistungsansprüchen. So wurde erstmals die Mitnahme zwischen verschiedenen Städten ermöglicht (NPC 2010).

Auch das laufende 12. Fünfjahresprogramm für die Jahre 2011 bis 2015 widmet Abschnitte dem Altern und der sozialen Sicherung alter Menschen (State Council 2011). Für die Alten wird eine Ausweitung der Versorgungseinrichtungen und Betreuungsmöglichkeiten angestrebt, für die neben den Kommunen auch private Träger mobilisiert werden sollen. Ziel sind 30 Betten auf 1.000 alte Menschen. Im Rentensystem sollen sowohl auf dem Lande als auch in der Stadt alle Menschen in die Rentenversicherung einbezogen und die Teilsysteme allmählich „effektiv miteinander verbunden werden“. Als verpflichtend gilt das Ziel, bis 2015 die Teilnehmer am städtischen Rentensystem auf 357 Millionen zu steigern, von 257 Millionen im Jahr 2010. Angestrebt wird weiter, die Zahl der Teilnehmer am ländlichen Teilsystem von 100 Millionen auf 450 Millionen zu erhöhen (MOHRSS 2011).

Reformvorschläge

Um die geschilderten Auswirkungen der demografischen Veränderung auf die Absicherung der alten Menschen in China zu mildern, sind Reformen in mindestens drei Bereichen notwendig: in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, in der Bevölkerungspolitik und in der Rentenpolitik.

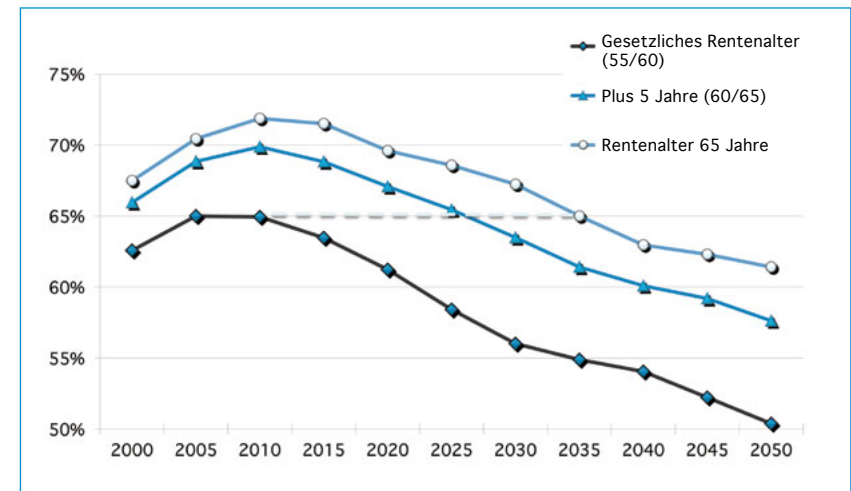
Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

Bisher hat in China die stetige Expansion der arbeitsfähigen Bevölkerung – die sog. „erste“ Bevölkerungsdividende – entscheidend zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Jackson et al. schätzen diesen Beitrag auf durchschnittlich 1,8% des BIP pro Jahr. Bis 2030 wird sich dies durch die schrumpfende Erwerbsbevölkerung verändert haben, dann könnte dieser Faktor das Wachstum um 0,7% verringern (Jackson et al. 2009). Insofern muss es das Ziel der Regierung sein, diesen Auswirkungen durch eine Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität und die Erleichterung der regionalen und sozialen Mobilität entgegenzuwirken. Das zentrale Ziel des 12. Fünfjahresprogramms, der Wechsel auf ein neues Wachstumsmodell durch eine Umstrukturierung der Wirtschaft, Steigerung der Produktivität und Anhebung des inländischen Konsumniveaus, gibt hier die richtige Richtung vor. Die Reformen müssen al-

lerdings „inklusiv“ erfolgen, also zur Verringerung der bestehenden Einkommensunterschiede zwischen den Regionen und zwischen Stadt und Land führen. Die Mobilität der Arbeitskräfte kann dabei wesentlich verbessert werden, wenn deren Beschränkungen weiter verringert werden, durch eine Reform bzw. Aufhebung des Hukou-Systems und Erhöhung der Mitnahmefähigkeit (Portabilität) sozialer Leistungen.

Wenn alle anderen Werte gleich bleiben, würde eine Anhebung des Renteneintrittsalters um 5 Jahre für Männer und Frauen die Zahl der Arbeitskräfte soweit erhöhen, dass deren Anteil an der Gesamtbevölkerung erst im Jahr 2025 wieder auf das Niveau von 2010 fällt. Würde das Eintrittsalter für Männer und Frauen auf 65 angehoben, wäre dies erst im Jahr 2035 der Fall.

Abb. 2: Anteil des Erwerbspersonenpotenzials an der Gesamtbevölkerung (2000-2050)



Quelle: „World Population Prospects: The 2008 Revision“, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Online: <http://esa.un.org/unpp> (Aufruf: 02.08.2010).

Die Mobilisierung dieser sog. „zweiten“ Bevölkerungsdividende ist allerdings nicht ohne Probleme, und zwar nicht nur, weil die Anhebung des Rentenalters gekoppelt sein müsste mit einem ganzen Bündel weiterer Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Bildungsreformen oder weil Bedingungen (gesetzliches Rentenalter, Lebenserwartung u.a.) in den einzelnen Provinzen sehr unterschiedlich sind. Vor allem weist gerade die alte Bevölkerung ein Merkmal auf, das sie bei verlängerter Lebensarbeitszeit und bei bestehendem Arbeitskräfteüberangebot gegenüber ihren jüngeren Kollegen nicht unbedingt wettbewerbsfähig macht: Sie ist geringer gebildet (Cai 2012). Insofern muss die Erhöhung des Rentenalters schrittweise erfolgen, abhängig von der Verän-

derung des Erwerbspersonenpotenzials, und durch den Ausbau der Aus- und Weiterbildungskapazitäten flankiert werden, um den Übergang von der ersten zur zweiten Dividende so zu gestalten, dass er nicht zu höherer Arbeitslosigkeit bei den älteren Arbeitnehmern führt.

Auch durch eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung von Frauen könnte die Abhängigkeitsrate verbessert werden. Nach dem Ende der Planwirtschaft ist die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben stärker gesunken als die der Männer. Angesichts des damaligen Arbeitskräfteüberschusses und der Probleme bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze gab es ab Ende der 1990er Jahre eine regelrechte „Zurück-an-den-Herd“-Kampagne in China. Ein Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Ältere könnte hier zum Umdenken beitragen (Du et al. 2006; Banister et al. 2010).

Bevölkerungspolitik

Bevölkerungspolitisch könnte die Abhängigkeitsrate auch dadurch verbessert werden, dass die Familienplanungspolitik weiter gelockert wird. Schon jetzt betrifft sie aufgrund vieler Sonderregelungen nur noch weniger als 40% der Bevölkerung (o.A. 2010). Und aufgrund der sich verändernden familiären Präferenzen, die sich wie in anderen Ländern auch in China mit steigendem Einkommen und neuen Berufs- und Lebenschancen ergeben, sinkt sie ohnehin. In Shanghai z.B. betrug die Fertilitätsrate Ende Oktober 2010 nur noch 0,8. Viele Fachleute vermuten, dass die Aufhebung der Restriktionen nur kurzfristig zu einem Anstieg der Geburten führen wird, die Fertilität dann aber innerhalb von fünf Jahren wieder auf unter 2 sinken wird (o.A. 2012a). In der Gemeinde Yicheng in der Provinz Shanxi wird seit 25 Jahren eine Zwei-Kind-Politik durchgeführt, mit dem Ergebnis, dass die Geburtenrate unter dem chinesischen Durchschnitt liegt und die Geschlechterbalance bei Neugeborenen weit ausgeglichener ist (o.A. 2010).

Mit anderen Worten, die Lockerung der Familienplanungspolitik wird sich nur dann auswirken, wenn die Regierung nicht zu lange wartet. Eine Verjüngung der Bevölkerung würde das Erwerbspersonenpotenzial und damit die Zahl kaufkräftiger Konsumenten erhöhen und könnte auch die Kosten für das Gesundheitswesen, die auf die Regierung künftig zukommen, verringern, denn die Ausgaben für alte Menschen sind in der Regel drei bis fünf Mal so hoch wie die für junge (Li 2011). Allerdings hat auch der jüngste Nationale Volkskongress trotz intensiver Diskussionen und trotz eines gemeinsamen Appells der führenden chinesischen Demografen die bestehende Politik nicht geändert.⁷ Die Politiker sind einerseits anscheinend noch zu ängstlich, andererseits scheinen die mit der Familienplanung befassten Behörden und die an Strafgehdern interessierten Lokalregierungen zu mächtig zu sein (o.A. 2011).

⁷ Ich danke der Hanns-Seidel-Stiftung für die Möglichkeit, anlässlich der Tagung mit Demografen in Beijing Gespräche führen zu können.

Rentenpolitik

In der Rentenfrage sollte sich die Regierung weiter bemühen, die Deckungsraten der verschiedenen Teilsysteme auszuweiten und dafür vor allem die Mitnahmefähigkeit erhöhen. Auch eine schrittweise Vereinheitlichung der verschiedenen Teilsysteme ist dringend erforderlich. Entsprechende Pläne, die volle Deckung bis zum Ende seiner Regierungszeit 2013 zu erreichen und dann die Systeme allmählich anzugleichen, stellte Ministerpräsident Wen Jiabao im Juni 2011 bei einer nationalen Konferenz zum Rentenwesen dar (XNA 2011).

Das städtische Rentensystem kombiniert, wie beschrieben, eine Grundrente auf der Basis eines PAYG-Systems mit vollständig kapitalgedeckten individuellen Konten. Um die derzeitigen Schwächen zu verringern und vor allem die Beitragssätze zu senken, müsste das System an erster Stelle von der historischen Belastung durch die planwirtschaftlichen Renten der Staatsunternehmen befreit werden. Niedrigere Beitragssätze würden helfen, das System bis zur vollständigen Abdeckung aller Arbeitskräfte auszuweiten. Die vollständige Abdeckung würde außerdem eine deutliche Aufstockung des unterfinanzierten nationalen Reservefonds erfordern sowie eine schrittweise Ausweitung des Systems auf die Wanderarbeiter und die ländlichen Arbeitskräfte (Lommen 2010).

Unter den gegenwärtigen Bedingungen würden Beitragszahler trotz der insgesamt hohen Beitragssumme von 28% des Lohnes selbst bei einer Inflationsrate von 0% nach einem Arbeitsleben von 36 Jahren (Arbeitsbeginn mit 25, Rente mit 60 Jahren) und bei einer durchschnittlichen Rentenzeit von 15 Jahren pro Jahr 0,5% weniger zurück bekommen, als sie eingezahlt haben. Ohne die historische Last und ohne Umlageverfahren könnte der Beitrag (unter gleichen Bedingungen wie oben und bei einer Verzinsung von 2% jährlich) auf 14,6% abgesenkt werden.

Verschiedene Experten schlagen daher eine weit radikalere Reform vor, die Umwandlung in ein vollständig kapitalgedecktes System. Allerdings bedarf ein tragfähiges PAYG-System zumindest dreier Voraussetzungen: einer relativ jungen demografischen Struktur, d.h. genügend junger Einzahler zur Finanzierung der anstehenden Renten; eines effektiven Steuersystems, um die Beiträge möglichst vollständig zu erheben; und eines funktionierenden Kapitalmarktes und guter Regierungsführung, um die Fonds sicher und gewinnbringend anzulegen. Alles drei ist in China derzeit nicht gegeben (Wang 2008). Jackson et al. befürworten eine Umwandlung in ein vollständig kapitalgedecktes System in mehreren Schritten, die u.a. die Einbeziehung aller Chinesen, das Absenken der Unternehmensbeiträge, die Übernahme der Altlasten der Staatsunternehmen durch den Staat und die Ausweitung freiwilliger Betriebsrenten vorsehen. Hier wären zwar zunächst hohe Investitionen notwendig, längerfristig käme dieses neue System den Staat aber günstiger (Jackson et al. 2009).

Öffentliche Ausgaben

In jedem Fall bedeutet die Reform des Rentensystems deutlich steigende staatliche Budgetanteile für die soziale Sicherung. Standard & Poor's haben errechnet, dass der altersbezogene Anteil der Staatsausgaben am BIP in China von 4,4% im Jahr 2010 (2,2% für Renten und 2,2 für Gesundheitsvorsorge) auf 7% (2,6% und 4,4%) im Jahr 2050 ansteigen wird. Dies scheint allerdings eine sehr moderate Berechnung zu sein. In Korea steigen die entsprechenden Werte im gleichen Zeitraum von 5,8% auf 17,2% und in Japan von 18,8% auf 26,7% (Kim 2011).

Im Februar 2009 legte die China Development Research Foundation, ein Think Tank der chinesischen Regierung, eine Berechnung vor, nach der China bis zum Jahr 2020 Mittel in Höhe von 5,74 Billionen Yuan (839,4 Mrd. USD) investieren müsse, um bis dahin ein umfassendes soziales Sicherungssystem zu schaffen. Allein 1,37 Billionen Yuan seien davon in das Rentensystem zu investieren (CD 2009). Auch andere Experten sehen den Ausbau des Wohlfahrtssystems als relativ dringend an und visieren das Jahre 2020 als den Zeitpunkt an, zu dem es stabil und nachhaltig entwickelt sein müsste (CD 2008). Ausschlaggebend für diese Dringlichkeit ist der demografische Faktor.

Literatur

- Banister, Judith, et al. (2010): „Population Aging and Economic Growth in China“, Program on the Global Demography of Aging Working Paper No. 53, Harvard University, S. 38.
- Cai, Fang (2012): „Obwohl China eher alt als reich wird, kann es nicht einfach das gesetzliche Rentenalter erhöhen“ [*Zhongguo wei fu xian lao buyi yanchang fadeng tuixiu nianling*], in: Dongfang Daily [*Dongfang Zaobao*], 01.02.2012, Online: <http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20120201/064011285962.shtml> (Aufruf: 01.03.2012).
- CD (2009): „China Needs \$839b for Social Welfare by 2020“, in: China Daily, 26.02.2009, Online: http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-02/26/content_7517265.htm (Aufruf: 20.04.2009).
- (2008): „Report: China to Become a Welfare State by 2049“, in: China Daily, 02.11.2008, Online: http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/02/content_7165482.htm (Aufruf: 23.04.2010).
- Du, Fenglian, et al. (2006): „Women's Employment and Industrial Restructuring in China: Investigation Using Urban Household Surveys“, Paper presented at the 5th PEP Research Network General Meeting, Addis Ababa, Ethiopia, 18.-22.06.2006.
- Dunaway, Steven / Arora, Vivek (2007): „Pension Reform in China: The Need for a New Approach“, IMF Working Paper No. 109, Online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07109.pdf> (Aufruf: 05.03.2012), S. 15.
- GTN (2010): „2009 Rural Migrant Worker Monitoring Report“ [*2009 Nian nongmingong jiance diaocha baogao*], Rural Department of the National Bureau of Statistics [*Guojia Tongjiju Nongcunsi*], Online: http://www.stats.gov.cn/tjfx/txbg/t20100319_402628281.htm (Aufruf: 05.06.2010).
- Harney, Alexandra (2011): „The Plight of China's Favored Sons“, in: New York Times Blog, 20.12.2011, Online: <http://latitude.blogs.nytimes.com/2011/12/19/the-plight-of-chinas-favored-sons/> (Aufruf: 20.12.2011).
- Herd, Richard, et al. (2010): „Providing Greater Old-Age Security in China“, OECD Economics Department Working Paper No. 750, OECD Publishing, Online: <http://dx.doi.org/10.1787/5kmlh4x7pc7k-en> (Aufruf: 05.03.2012).
- Jackson, Richard, et al. (2009): „China's Long March to Retirement Reform. The Graying of the Middle Kingdom Revisited“, Center for Strategic and International Studies, Washington, S. 48.
- Kim, Jeung-Kun (2011): „Challenges and Opportunities in the Era of Population Aging“, in: SERI Quarterly Vol. 4 (10/2011), S. 15-23.
- Leckie, Stuart H. (2010): „Civil Service and Military Service Pensions in China“, Paper presented at the Workshop on Civil Service and Military Pension Arrangements in Selected Countries in Asia-Pacific, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo, Online http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage2/Japanese/d_p/dp2010/dp505/text.pdf (Aufruf: 05.03.2012).
- Li, Muqun (2011): „The Impact of China's Aging Population“, in: SERI Quarterly Vol. 4 (10/2011).
- Liu, Linlin (2012a): „Pensions Will Not 'All Enter Stock Market'“, in: Global Times, 22.03.2012, Online: <http://www.globaltimes.cn> (Aufruf: March 22, 2012).
- Liu, Zhongliang (2012b): „China, the Worst Place to Retire“, in: Caixin, 06.04.2012, Online: <http://english.caixin.com/2012-04-06/100376887.html> (Aufruf: April 10, 2012).
- Lommen, Yolanda Fernandez (2010): „The Socioeconomic Implications of Population Aging in the People's Republic of China“, ADB Briefs No. 6 (10/2010), Asian Development Bank, Manila, S. 4.
- MOHRSS (2011): „Outline of the 12th Five-Year-Program on the Development of Human Resources and Social Security“ [*Renliziyuan he shehuibaozhang shiye fazhan 'Shier-wu' guihua gangyao*], Ministry of Human Resources and Social Security, Online: <http://www.mohrss.gov.cn> (Aufruf: 01.03.2012).
- o.A. (2011): „China's Population. The Most Surprising Demographic Crisis“, in: The Economist, May 5, Online: <http://www.economist.com/node/18651512/print> (Aufruf: 06.05.2011).
- (2012a): „China One-Child Policy Poses Risks for Next Leaders“, in: Bloomberg, 04.03.2012, Online: <http://www.bloomberg.com> (Aufruf: 08.03.2012).
- (2012b): „Demography. China's Achilles Heel“, in: The Economist, 21.04.2012, Online: <http://www.economist.com/node/21553056/print> (Aufruf: 25.04.2012).
- (2012c): „No Country for Old Men“, in: South China Morning Post, 06.01.2012.
- (2010): „Rethinking China's One-Child Policy. The Child in Time“, in: The Economist, 19.08.2012.
- NPC (2010): „Social Insurance Law of the People's Republic of China“, adopted at the 17th Meeting of the Standing Committee of the Eleventh National People's Congress (28.10.2010), Online: <http://www.bycpa.com/html/news/20116/1585.html> (Aufruf: 06.07.2011).
- Park, Donghyun (2009): „Ageing Asia's Looming Pension Crisis“, ADB Economic Working Paper No. 165 (07/2009), Asian Development Bank, Manila, S. 21.

Peng, Xizhe (2004): „Is it Time to Change China's Population Policy?“ in: China: An International Journal, Vol. 2, No. 1 (03/2004), S. 135-149.

Qiao, Xiaochun (2001): „From Decline of Fertility to Transition of Age Structure: Ageing and Its Policy Implications in China“, in: Genus, Vol. 57, No. 1 (01-03/2001), S. 57-81.

Sheng, Xuewen / Settles, Barbara H. (2006): „Intergenerational Relationships and Elderly Care in China“, in: Current Sociology, Vol. 54, No. 2 (03/2006), S. 293-313.

State Council (2011): „Outline of the 12th Five-year Program for National Economic and Social Development in China“ [*Zhonghua Renmin Gongheguo guomin jingji he shehui fazhan dishierge wunian guihua gangyao*], in: People's Daily [*Renmin Ribao*], 17.03.2011, Online: http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2011-03/17/nw.D110000renmrb_20110317_2-01.htm. (Aufruf: 18.03.2011).

UNFPA (2006): „Population Ageing in China – Facts and Figures“, United Nations Population Fund, Beijing, Online: <http://countryoffice.unfpa.org/china/drive/ageingbrochure.pdf> (Aufruf: 15.01.2012), S. 8.

Wang, Meiyuan (2008): „China's Growth Dilemma: Growing Old before Becoming Rich?“ in: China Brief, Vol. 8, No. 23 (12/2008), S. 2-5.

Watson, Andrew (2009): „Social Security for China's Migrant Workers – Providing for Old Age“, in: Journal of Current Chinese Affairs, Vol. 38., No. 4, S. 85-115.

XNA (2011): „Chinese Premier Vows Pension Coverage for Rural, Urban Residents in Coming Years“, in: Xinhua News Agency, 20.06.2011 (BBC Monitoring Global Newline Asia Pacific Political File, 24.06.2011).

Zavoretti, Roberta (2006): „Family-based Care for China's Ageing Population. A Social Research Perspective“, in: Asia Europe Journal, Vol. 4, S. 211-228.

Zheng, Bingwen (2010): „Empty Accounts Cloud Public Pension System“, in: Global Times, 25.07.2010, Online: <http://opinion.globaltimes.cn/commentary/2010-07/555667.html> (Aufruf: 27.07.2010).

Zhu, Weixing, et al. (2009): „China's Excess Males, Sex Selective Abortion, and One Child Policy: Analysis of Data from 2005 National Intercensus Survey“, in: BMJ, 338:b1211, S. 1-6.

ZLTN (2009): „China Labour Statistical Yearbook“ [*Zhongguo laodong tongji nianjian 2009*],

China Statistics Press [*Zhongguo Tongji Chubanshe*], Beijing.

ZRhJTN (2010): „China Population and Employment Statistics Yearbook 2010“ [*Zhongguo renkou he jiuye tongji nianjian 2010*], Beijing.

4-2-1家庭结构问题: 中国的老龄化、家庭和社会保障

舒君德博士

引言

当一个国家老年人口的增长高于全部人口时,就意味着这个国家进入了老龄化阶段。这主要是由于生育率下降及人均预期寿命提高造成的。根据联合国的定义,当60岁以上人口占总人口的比例达到10%并且65岁以上人口比例达到7%时,该国家就进入了老龄化社会。世界人口在本世纪初就已经达到这个阶段,中国自2000年起也开始步入老龄化社会,其规模之大,增速之快,从各方面来说都是非同寻常的。2010年中国60岁的人口占总人口的12.3%,65岁以上人口占8.2%,人数分别达到1.65亿和1.1亿。人均预期寿命在1950年至2010期间从44.6岁提高到73.8岁(男性72.1岁,女性75.6岁),然而女性的生育率却从人均生育6.11个孩子下降至1.56个。¹

老龄化对社会的影响具有多样性和复杂性:将会带来劳动市场结构、人口迁徙潮流、人口流动性以及储蓄和消费模式的改变,最终还会给经济增长带来负面影响。其中最为突出的问题是因医疗、护理和养老费用的增加而带来的财政负担。本文主要关注养老保险制度。

发展中国家由于收入水平较低而使老龄化进程尤为复杂。此外,劳动力市场的整体素质不高,大部分的就业人员为非正规就业,缺乏高素质的劳动力,而且社会保障体系不健全。对中国来说更困难的是,传统上来自家庭的支持也变得困难重重,因为计划生育政策使家庭规模越来越小,家庭的内在联系越来越不紧密。在不久的将来,在大多数的家庭里会出现一个孩子需要照料两位父母和四位祖父母的情况,这就是所谓的“4-2-1”问题。过早迎来复杂的老龄化阶段很可能成为影响中国社会稳定的因素。

本文首先将介绍中国的人口变化情况,之后阐述中国社会保障体系和家庭状况,最后揭示中国政府为完善社会保障体系而制定的规划及改革建议。

中国社会进入老龄化阶段

亚洲是个相对衰老的大陆。2010年日本、韩国和中国三个亚洲国家的人口总和占世界总人口的22%,其中65岁以上人口占世界上该年龄段人口

¹ 若无其它说明,所有数据均摘自以下出处:《世界人口展望:2010年修订版》,联合国秘书处经济和社会事务部人口司,网址:<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (访问时间2012.2.28)。2010年德国的相关数据为26%(60+)和20.4%(65+)(同上)。

的27.5%，而且至2035年这个比重将上升到29.3%，此后才会逐步稳定在25.6%左右（Kim 2011）。对于日韩这两个发达国家和中国这个相对不太发达的国家而言，老龄化都将对劳动市场和养老带来深刻的影响。

中国劳动年龄人口的年龄结构也在迅速变化。1980至2010年期间15至24岁的劳动年龄人口从33.7%减少到24.6%（到2050年将继续减至18.2%）。与此同时，45至59岁的劳动年龄人口却从20.7%增加到27.9%（到2050年将继续增至39.2%）。从1980年至2010年，劳动年龄人口（15岁至59岁）增加了3.6亿，但到2050年将减少2.33亿。

人口的变化使中国的抚养比发生了剧烈的变化。如果说1950年时还有7.7个劳动年龄人口共同抚养一个60岁以上的老人，那么在2010年时抚养比就是5.5，到2050年时抚养比将降低到1.6。与此同时，儿童及未来的劳动力数量也在减少。1950年至1970年15岁以下儿童数量比劳动年龄人口数量增长更快，儿童数量与劳动年龄人口数量相比，从56:100增至70:100。1970年之后这个数字呈倒退趋势：2010年只有27:100，到2050年将降至22:100。

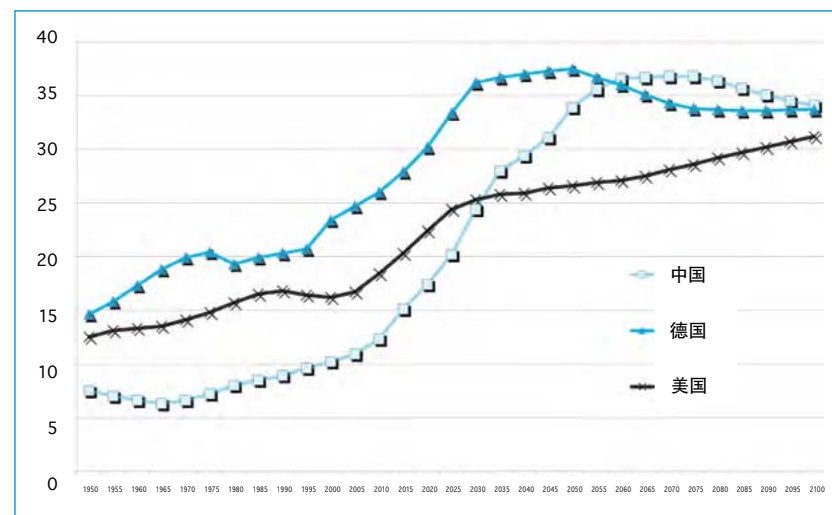
由于农村生育率较高，因此，农村人口基本上要年轻些。然而这种情况由于大量的人口从农村流向城镇而被抵消。2009年有超过2.29亿的农民离开农村，其中有1.45亿是跨省迁徙。但是他们当中并不是所有人都迁入城镇工作，其中一部分人只是家属而不是劳动者。因此城镇中农民工的实际数量大概是9,200万左右，而且大部分是年轻人：2009年41.6%的农民工年龄在16至25岁之间，20%在26至30岁之间（国家统计局农村司/GTN 2010），这造成了农村60岁以上的人口比重比城镇还要高。然而人口普查却不能全面反映出这种情况，原因是人口普查的依据并不是实际居住地，而是户籍所在地。如果按照人口普查的数据，2009年农村60岁以上的人口比重是14.8%，城镇是14.5%（中国人口和就业统计年鉴/ZRhJTN 2010）。

抚养比的降低清楚地表明，每个劳动力必须承受的抚养老年人的负担将在2010至2050年间增加二倍之多，家庭面临的负担也会愈来愈重。如果政府不想过于加重这种负担并造成社会不稳定，就必须比以前更加有所作为。杰克森等学者估计，仅仅是为了保持现有的养老水平，中国在2030年用于养老保险的支出必须从现在占国内生产总值的3%至少增至10%，到2050年时至少增至15%。另外医疗费用也在增加（Jackson et al. 2009）。

亚洲老龄化的一个显著特色是发展速度快，中国在这方面仅次于韩国。只需要25年的时间，中国65岁以上人口的比重就能从7%增至14%（韩国需要18年）。与此相比，法国之前用了115年，美国73年（Kim 2011）。发达国家的生育率在近150年的时间内缓慢下降，人均预期寿命越来越长。然而，这个过程在不太发达国家只需50年的时间，在中国只用了10-20年

（联合国人口基金会/UNFPA 2006）。差不多从2030年开始，中国60岁以上人口比重将超过美国（Jackson et al. 2009）。《经济学家》杂志认为中国的这种发展趋势是在与美国进行经济竞争时的致命弱点（o.A. 2012b）。

图1：60岁以上人口占总人口的比例



资料来源：《世界人口展望：2010年修订版》，联合国经济和社会事务部人口司，网址：<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>，2012年2月28日。

这种发展进程是一个特别巨大的挑战。首先，中国的人均收入仍相对较低；其次，社会保障体系还不够健全并且覆盖率不高。当1978年日本65岁以上人口比重达到全部人口的8%时，人均收入是17,480美元；而2010年中国在这方面的可比数值是6,382美元（Kim 2011），而且中国的老龄化速度要高于收入水平的增长速度。因此与发达国家相比，中国用来消化老龄化后果的空间要小一些，可以说中国是“未富先老”。

社会保障体系不健全

中国的人口结构与发达国家相接近，可是社会保障制度却与不太发达国家相仿。与大多数亚洲国家一样，中国还不具备成熟、运作良好的养老保险制度，所以没有为社会老龄化作好准备（Park 2009）。

一个养老保险制度应该满足五个核心功能：1. 正常收取保险费、税款和其它款项；2. 按时、准确地支付养老金；3. 对养老保险基金进行良好的管理并实现保值增值；4. 对数据和报告进行有效收集和分析；5. 为辅助养

老金基金管理提供准确的报告。除此之外, 一个好的制度还应具备以下特点: 能够覆盖目标群体, 并且可以防范风险; 从个人、财政和宏观经济方面来说是可以承受的; 财政上具有可持续性; 能够抵御经济和其它方面的影响, 并且能够为老年人提供一个合理的保障体系 (Park 2009)。

要达到这些要求, 中国还有很长的路要走。由于管理费用高、制度开放性弱, 使得这五个核心功能在中国及一些亚洲国家受到很大的削弱。这主要表现在, 养老保险费征缴困难、对养老保险基金的管理无效、保值增值困难。养老保险基金只能以购买国债或者存放银行的形式进行投资。不久之前, 中国国家社会保障基金理事会还试图消除人们对于要把养老金投入到股市的恐惧 (Liu 2012a)。此外, 高额的保险费使那些主要雇佣年轻人的年轻民营企业尤其想脱离这个体系。

目前中国的养老保险体制由三个独立管理和筹资的制度构成, 分别是: 城镇企业职工基本养老保险制度, 军队、机关事业单位退休制度以及新型农村养老保险制度。城镇企业职工基本养老保险制度采用的是建立在现收现付基础上的基础养老金 (社会统筹) 与采用积累制的个人账户养老金相结合的方式。该制度一方面试图通过社会即规定收益制来分担社会风险, 同时也通过规定缴费制让个人承担义务。

从体系上看, 中国的基本养老保险制度目前只覆盖了部分劳动力。在德国和日本等发达国家, 基本养老保险制度的覆盖率通常可以达到就业人口的90%左右, 劳动年龄人口的60-75%, 而2010年在中国只能分别达到38.4%和32.8%。这是因为非正规就业人员、农民工和农村人口很少被纳入到养老保险体系之内。

过去十年的改革使得这一情况稍有改善, 因为近几年来农民工也可以参加企业职工基本养老保险 (Watson 2009)。此外, 随着2001-2004年率先在辽宁省、后来扩大到其它12个省份的试点项目的开展, 越来越多的农村人口被纳入新型农村养老保险制度之中 (Jackson et al. 2009)。2000年中国只有1.04亿左右, 即14.5%的就业人口参加了基本养老保险, 到2010年时这个数字增加了二倍, 达到了3.11亿 (表格1)。

尽管如此, 还是存在很多问题。虽然政府为农村人口也为农民工建立了新的养老保险制度, 但是, 也导致这两个群体被排除在基本养老保险制度之外。另外, 养老保险的可携带性也不高。虽然政府已开始着手推进基本养老保险省级统筹, 但全国统筹仍然遥遥无期。尤其是农民工不太了解这些情况, 因此, 即使他们已经上了养老保险, 在更换工作和居住地点的时候, 通常会选择退保, 取出个人账户资金。

此外, 还存在着其他制度性问题。养老保险的保费相对较高, 使民营企业不愿为职工投保, 这会影响扩大覆盖率这一目标。另外, 现行的基本养老保险制度还要承担国有企业原养老保险制度下产生的隐性债务。二十世纪

表格1: 城镇和农村的养老保险覆盖率 (2000-2010)

	2000		2005		2009		2010	
	亿	占城镇就业人口的百分比	亿	占城镇就业人口的百分比	亿	占城镇就业人口的百分比	亿	占城镇就业人口的百分比
城镇的养老保险								
参保总人数	1.36	58.8%	1.75	64.0%	2.36	75.7%	2.57	
* 养老金领取者	0.32	13.7%	0.44	16.0%	0.58	18.7%	0.63	
* 就业人口	1.04	45.1%	1.31	48.0%	1.77	57.0%	1.94	
农民工					0.26		0.33	
	亿	占农村就业人口的百分比	亿	占农村就业人口的百分比	亿	占农村就业人口的百分比	亿	占城镇就业人口的百分比
农村的养老保险								
参保总人数			0.54	11.2%			1.03	
* 养老金领取者							0.29	
参保的就业人口 占总就业人口的比重		14.5%		24.5%				38.4%
参保的就业人口 占劳动年龄人口的比重		12.8%		21.1%				32.8%
劳动年龄人口 (15-59岁)	8.15		8.81		9.11		9.18	
就业人口	7.21		7.58		7.8		7.84	
* 城镇就业人口	2.32		2.73		3.11			
* 农村就业人口	4.89		4.85		4.69			

资料来源: 中国劳动统计年鉴2009, 国家统计局农村司2010, 《世界人口展望》。

九十年代末国有企业实行改革时,许多国有中小企业都被民营化,上百万的老年职工都提前退休了,同时上百万的年轻职工进入民营企业就业。就业人口与退休人员的比例在十年内下降了近一个人,其速度远高于过去四十年的水平(1950 = 7.7:1, 1990 = 7.1:1, 2000 = 6.3:1);同期在职的参保者与养老金领取者之间的抚养比从5.4下降到3.3(中国劳动统计年鉴/ZLTN 2009),在原国有企业数量更多的地区还要更低。例如,在辽宁省已下降至3以下,上海2.5以下(Jackson et al. 2009)。²这样的历史遗留负担让年轻一代人认为这个制度极其不公平。³

政府发现,一旦没有国家补贴,养老保险制度很可能会崩溃。因此,在实施了几个试点项目之后,1997年国家颁布规定,企业职工基本养老保险制度采用社会统筹与个人账户相结合的模式。1997年之前(包括到1997年年底前)已退休的老人能领取的养老金约为其原工资的80%,而那些从1998年开始退休的人员领取的退休金要比他们少,约为其原工资的60%。也就是说,这个新制度还承担了原先由国家支撑的养老保险制度遗留下的财政负担。另外,首次被纳入到新制度当中的民营企业给员工上保险的意愿很低,一方面是因为保险费高,另一方面是因为员工相对年轻。员工本身则认为,自己要缴纳很长时间的保险费才能享受到养老金,所以积极性也不高。

在基本养老保险基金遭受如此重负的情况下,地方社会保险机构往往动用个人账户的资金来支付必要的养老金,使个人账户资金不足,形成“空账”。因此,杰克森等预计,中国基本养老保险制度无法保障它所承诺的近60%的养老金替代率,实际上只能达到原工资的35%到40%(Jackson et al. 2009)。

但是,养老金替代率的高低对于人们的晚年生活是至关重要的。通常,专家推荐的养老金替代率是66%至75%。虽然在中国这个比例理论上相对较高,不过,还要结合低覆盖率来看才能得出实际结论。2007年亚洲开发银行计算的中国基本养老保险制度的适用指数低于10%,韩国是近25%(Park 2009)。

因此,很多人在达到退休年龄之后还在继续工作。2009年的人口抽样调查表明,60至64岁人口中有55.6%还是靠劳动所得生活,这个比例在65至69岁的人口口中是42%,在70至74岁的人口口中是14.6%。尤其是中国农村劳动者在年龄大大超过国家规定的退休年龄之后还在继续工作,上文所提到的

三个比例在农村分别为76.4%、60.8%和36.1%,而在城镇仅为14.2%、7.2%和3.6%——与发达国家相比,这个比例也是相对较低的(中国人口和就业统计年鉴/ZRhJTn 2010)。⁴其中一个原因在于,二十世纪九十年代末国有企业进行改革,使大批年龄在40至50岁之间的剩余劳动力下岗。

家庭规模变小

影响基本养老保险制度的另一重要因素是退休年龄,它与人均预期寿命相差的年数也就是人们基本要依赖养老金生活的年数。在中国,男性的退休年龄是60岁,女性55岁,因此2007年该年数为13及18年(2010年各增加一年),处于其它亚洲国家的中等水平:印度尼西亚15.7;韩国13.6;马来西亚19.2;菲律宾6.7;新加坡18;泰国15.6;越南14.2及19.2(Park 2009)。

当养老金替代率太低或者很多退休人员根本领取不到养老金时,那么他们的家庭就必须伸出援手。在中国及其它亚洲国家的传统中,家庭在赡养老人方面起着重要作用。改革开放以来,随着原有国有企事业单位福利制度的解体,城镇中由国家全面包办的“从摇篮到坟墓”式的全方位保障也受到削弱,家庭的作用重新变得重要起来。可是随着人口的变化、在计划生育政策实施过程中小的核心家庭的不断增加以及家庭内在联系的弱化,家庭的作用越来越成问题。持续的城镇化、现代化和个性化发展无疑加重了这个问题,并且使城镇的中产阶级开始改变他们的生活和家庭计划。

但这并不意味着赡养老人的传统价值观的消失,只是实践起来愈发困难,人们对养老机构的需求也在急剧上升(Sheng/Settles 2006; Zavoretti 2006)。迄今为止,中国养老院的数量并不多,总共大约38,000家养老机构提供的270万床位只能满足1.6%的60岁以上老人的需求——发达国家是8%(O.A. 2012c)。⁵从国际比较来看,虽然数量还算可以,但是仍然存在着重要问题:例如,缺少训练有素的医生和护理人员,而且随着老年人口的增长,医院还必须根据适龄疾病和老年病改变他们的医治重点(Li 2011)。总体而言,养老机构的分布不均匀并且主要集中在城镇,也就是说农村人口的养老条件要差很多。

发达国家的老年人很少与他们的子女住在一起,而这种情况在不太发达国家却刚好相反,要高出很多。中国24%的家庭由三代或三代以上人组成,在城镇为15.4%,在农村为28.6%,明显高于城镇(中国人口和就业

² 养老金的资金缺口不详。国际货币基金组织估计是国内生产总值的7%(Dunaway/Arora 2007),目前中国学者认为低于7%。

³ 当上个世纪八十年代末中国开始逐步实施城镇企业职工养老保险制度时,保留了机关事业单位的退休制度。这种制度下的养老金替代率几乎没变,一直保持在相当高的水平,即使提前退休,也不会有本质上的变化。这种退休制度的成本占到国内生产总值的1%(Herd et al. 2010)。

⁴ 王德文就55—64岁人群的劳动就业率给出以下对比数据(无年份说明):中国城镇36.4%,中国农村74.8%,德国48.6%,英国56.2%,美国62.8%,韩国58.2%。网址: <http://www.newdynamics.group.shef.ac.uk/assets/files/92.pdf>。

⁵ 刘忠良在《财新》杂志上称中国是“最不适合养老的国家”。北京的养老院人满为患,甚至达到了7,000个退休人员等待一个位置的境地(Liu 2012b)。

统计年鉴/ZRhJTJN 2010)。⁶ 很多老人依赖于家庭的赡养,而且这种依赖性随着年龄的增长而增加。70岁以上的人口中有超过50%的人主要是依靠家庭成员的帮助,这个比例在农村甚至远远超过60%(中国人口和就业统计年鉴/ZRhJTJN 2010)。

另一个问题是,虽然中国的储蓄率很高(主要是因为中国的社保制度能提供的保障有限,人们需要存款作为生活保障),但是,一方面由于人们通常将钱投入房地产或者家族企业,导致很难变现;另一方面由于较低的退休年龄和较高的医疗费用,储蓄相对较快地被消耗掉了。2002年一个典型城市家庭的储蓄存款额仅相当于一年的工资,农村家庭拥有的存款就更少了(Jackson et al. 2009)。

除此之外,计划生育政策也影响着养老问题。一方面可以赡养老人的儿童数量在减少。北京人口学者乔晓春在2001年做过计算,当时65岁的农村妇女平均有3.7个孩子,城市妇女平均有3个,到2025年时,这两个数字分别将减至2.2和1.3(Qiao 2001)。这些数据清楚地证明了经常提及的“4-2-1家庭结构问题”,即一个孩子要照料两位父母和四位祖父母。

另一方面儿童的性别比例也在发生变化。在大多数国家,男性的出生率高于女性,男女比例为103-107:100。可是因为女性的寿命普遍比男性长,所以,发达国家中大致从30岁起渐渐出现女性剩余的情况。不太发达国家的男女死亡率比较接近,因此,大概在50岁左右时,女性的数量才会超过男性(联合国人口基金会/UNFPA 2006)。中国男性的比重在计划生育政策启动之前就已经相当高了,这是因为在中国人的传统观念里,人们更喜欢男孩,而计划生育政策又加重了这个问题。

中国的新生儿男女性别比是115:100,在有些省份甚至更高:河南和江西为140:100(Peng 2004; Lommen 2010)。德克萨斯农工大学的社会学教授伯斯坦认为这个比例更高:全国第一胎的男女比例是120:100,第二胎是145:100,有九个省是160:100(Harney 2011)。朱伟星等学者对中国农村的研究也表明这个比例更高。2005年20岁以下的人口中性别数量已经比女性多出3,200万(Zhu et al. 2009)。“女孩少”不仅意味着男性缺少结婚对象,而且也意味着缺少传统意义上照料老人的儿媳。

养老制度的新发展

1986年中国首次公布了基本养老制度的相关规定。最初这项基本养老制度只针对于新入职的国企职工,但之后得到了不断发展。二十世纪九十年代初期确定了基本养老金的基础,1997年逐步过渡到采用现收现付

制的社会统筹和积累制的个人账户相结合的双轨模式。2004至2006年辽宁省的一个试点项目被推广到所有省份。第一步是将单位缴纳的社会统筹部分从工资额的13%涨到20%(见表格2)、雇员缴纳的个人账户部分从11%降至8%,因此,总费率从24%升至28%。第二步是保护个人账户不会因为弥补基本养老金的支出而被动用。

2000年全国社会保障基金成立,该基金可以说是为应对老龄化浪潮引起的额外负担而建立的“最后储备”。全国社保基金的资金来源由国有股减持划入的资金和股权资产、中央财政预算拨款、中央彩票公益金等构成。根据杰克森等人观点,2005年全国社保基金所筹集到的资金总额相当于国内生产总值的2.1%,而基本养老保险基金中没有资金支持的负债相当于国内生产总值的120-140%(Jackson et al. 2009)。中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文认为,2010年中国养老保险基金赤字达到13,000亿元(1,920亿美元)(Zheng 2010)。

其它重要的改革主要体现在,自2006年起农民工可以参加城镇养老保险,2007年中国建立了新型农村养老保险制度。其目标是,到2020年实现中国农村和城镇养老保险制度的全覆盖。如果2008年颁布的《劳动合同法》能够得到切实地贯彻和落实,那么,它在这方面也会发挥积极作用:它将通过劳动关系的正式化把更多的雇员纳入到养老保险制度之中。由于基本养老保险基金开始实行省级统筹,因此,虽然进展缓慢——到2007年底,31个省中只有13个省实现了这一目标(Jackson et al. 2009),但是,至少对于正规就业人员而言,养老金的可携带性有所改善。然而,基本养老保险基金的国家统筹却还是显得遥遥无期。

2005年中国扩大了企业职工基本养老保险制度的覆盖范围,个体工商户、灵活就业人员及小企业职工也可以自愿参保。

1992年民政部首次制定了农村养老保险制度的实施方案。当时个人缴纳的保险费得到了政府的补贴。可是1999年政府叫停了该保险制度,并将有条件的地区逐步过渡为商业保险,使原本就少的参保人数再次减少:从九十年代的8,000多万的高峰降至2008年的5,500万(Herd et al. 2010)。2009年中国政府开始开展新型农村养老保险试点:农村劳动者按照上一年农民人均收入的4-8%缴纳保险费,累计缴费满15年,退休之后每个月至少可以领到55元基础养老金,这笔费用由中央和地方财政按比例补贴。尽管是自愿性质,但是截至2010年有超过一亿农村人口参保(见表格1)。

农民工原则上可以参加城镇企业职工基本养老保险,但是门槛却很高:基本养老保险基金目前大多掌握在地市级、县级等2,000多个独立的行政单位手中,也就是说有2,000多个社会统筹单位。由于没有统一的标准,所以这个有着高度流动性的劳动力人群很难参保;此外,愿意参保的农民工只能由正规单位为他们上保险。为了减少参保难度,人力资源与社

⁶ 2009年12月15日德国联邦统计局新闻发布会公布的数据表明,2008年仅有0.6%的家庭是三代或三代以上人生活在一起。

表格2: 中国的基本养老保险制度

		类型	缴费比例		养老金
城镇就业人员	支柱I (城镇企业职工基本养老保险)	法定	第一部分 (基础养老金) 现收现付制/ 规定收益制 市级或省级 统筹	单位: 工资的20% 左右(各个 城市有所不同)	相当于就业所在省份平均工资水平的35%(缴费年限累计满15年) ⁽¹⁾
			第二部分 积累制/规定 缴费制 个人账户	个人: 工资的8%	每月领取退休时个人账户总额的1/120(缴费年限累计满15年/相当于省级平均月工资水平的24%)。
	支柱II (企业年金)	自愿	积累制 个人账户	企业和个人自愿参保	个人账户(一次性或按月领取)
	支柱III (个人储蓄和商业养老保险)	自愿	积累制 个人账户	个人自愿参保	个人账户
农村		自愿	积累制 个人账户	劳动者: 农民人均收入的4-8%	缴费年限累计满15年 中央和地方政府每月共同补贴55元
机关事业单位					根据工作年限,领取退休时工资的50%至70%

备注: (1) 连续工龄达到10年或15年包括失业时间在内。资料来源: 全国人民代表大会/NPC 2010, Leckie 2010。

会保障部于2008年拟定了《农民工参加基本养老保险办法》，2009年出台了该办法的征集意见稿：所有签订了正式劳动合同的农民工都应参保；缴费比例分别是12%（单位）和4-8%（个人）；已参保者可以调整缴费标准；农民工离开就业地办理保险转移时可在社会保险经办机构开具参保缴费凭证；缴费累计满15年，由最后就业期间基本养老保险关系所在地社保机构一次性或分期支付养老金，基础养老金由参保过的各地根据当地养老金水平计算发放；建立全国统一的基本养老保险参保缴费信息查询服务系统（Watson 2009）。但是，实际上共有三项实验性的计划：农民工参加城镇或农村基本养老保险或者甚至单独设计一个制度模式（同上）。

中国政府已成立了全国老龄工作委员会来制定全面战略。2011年7月1日《社会保险法》开始实施，该法于2010年10月28日由全国人大常委会审议通过，是社会保障领域里第一部综合性法律。虽然政府多次提出要出台《社会保险法》，但是由于问题的复杂性——比如中国各地区初始条件各不相同——通过很多年的争论之后才得以通过。该法的目的在于规范不同地区的社会保险关系。其中一个实质性的进展是改善了保险权益的可携带性，比如，首次实现了养老金的跨市转移（全国人民代表大会/NPC 2010）。

最新出台的十二五规划中也有关于老龄化和基本养老保险的相关阐述（国务院/State Council 2011）。要致力于推进养老机构和护理条件建设，应鼓励社区以外的社会力量加入到其中，达到每1,000名老人拥有30个床位的目标。要实现新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度的全覆盖，逐步推进城乡养老保障制度有效衔接。到2015年实现城镇参加基本养老保险的人数达到3.57亿的目标（从2010年的2.57亿），并将新型农村养老保险的参保人数从1亿提高至4.5亿（人力资源与社会保障部/MOHRSS 2011）。

改革建议

为了减轻人口发展对中国养老保障所产生的上述影响，至少必须在三个领域实行改革：经济和劳动力市场政策、人口政策及基本养老保险政策。

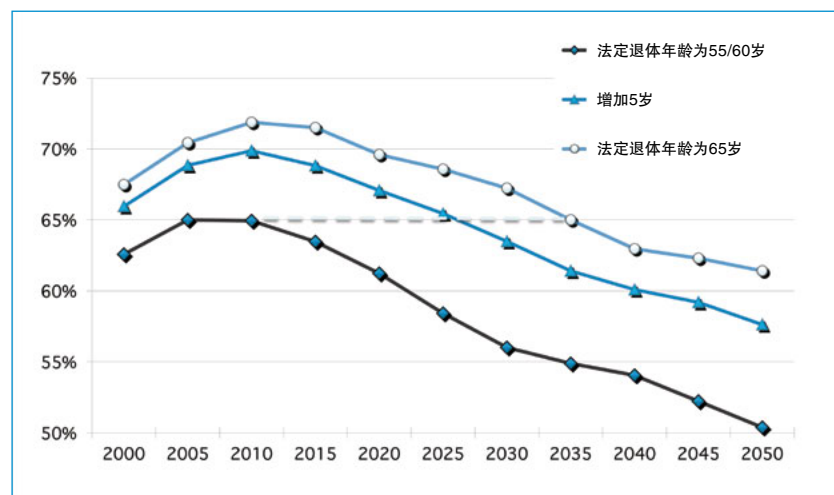
经济和劳动力市场政策

迄今为止，中国劳动年龄人口的持续增长、即所谓的第一次人口红利对经济增长起到了决定性的推动作用。杰克森等人认为它对国内生产总值的年平均贡献率为1.8%，至2030年这种情况会随着劳动年龄人口的减少而改变，到那时这个因素反而会使经济增长减少0.7%（Jackson et al. 2009）。因此，政府必须通过提高生产力、促进地区人员流动并提高社会上的晋升机会来抵消这些影响。十二五规划的主线在于，通过调整经济结构、提高生产率和扩大内需等手段转变经济发展方式，这也正指出了中国今后的发

展方向。但是这些改革必须具有社会包容性,也就是要达到减小现有的城乡收入差距的目的。如果继续减少对劳动力流动性的限制,也就是说要继续改革并且尽可能取消户口制度,那么这一点会得到实质性的改善。同时应该继续完善社会保险权益的转移接续。

如果所有其它因素不变,把男女退休年龄提高5岁就可以增加劳动年龄人口的数量,那么到2025年其占全部人口的比重才会比2010年低。假如将男女退休年龄都提高到65岁,那么到2035年才会低于2010年的水平。

图2: 工作年龄人口占总人口的比例(2000-2050)



资料来源:《世界人口展望:2008年修订版》,联合国经济和社会事务部人口司,网址: <http://esa.un.org/unpp>, 2010年8月2日。

然而创造这个所谓的第二次人口红利也存在一定的问题。这不仅是因为提高退休年龄必须与一系列的经济、劳动力市场和教育改革挂钩,而且各个省份的条件(法定退休年龄,人口平均预期寿命等)也不尽相同。另外,与年轻的劳动力相比,在延长职业生涯和现有劳动力过剩的情况下,年龄较大的人口不一定具备竞争力:他们的受教育程度不高(Cai 2012)。因此,必须根据劳动年龄人口的变化逐步延长退休年龄,同时发展教育和培训机制,避免在第一次到第二次人口红利的过渡期老年雇员的失业率增加。

通过提高女性的就业率也能改善抚养比。计划经济结束后女性的就业率与男性相比直线下降。由于当时劳动力过剩并且新增就业岗位不足,中国在九十年代末出现了一次完全回归家庭的浪潮。不过,儿童和老人

护理机制与设施的建设与发展将会促进人们思维方式的转变(Du et al. 2006; Banister et al. 2010)。

人口政策

继续放宽计划生育政策也能从人口政策层面改善抚养比。因为这项政策设有许多特殊规定,所以受此影响的人口已经不到40%(o.A. 2010)。中国与其它国家一样,由于家庭模式随着收入和新的就业及生活机会的不断增加发生了改变,因此婴儿出生率也在下降。例如,2010年10月底上海的生育率只有0.8。很多专家估计,取消生育限制只会在短期内促使生育率上升,但是5年内将降至2以下(o.A. 2012a)。山西省翼城县25年以来实行的是二胎政策,结果是那里的出生率低于全国平均水平,而且新生儿的性别比例要均衡得多(o.A. 2010)。

换句话说,只有政府决策早一些出台,计划生育政策的宽松化才能发挥作用。人口年轻化能够增加劳动年龄人口的数量,从而提高有购买力的消费者的数量,同时也可以减少未来由政府承担的医疗保障的成本,因为通常情况下,在这方面为老年人的支出是年轻人的3-5倍(Li 2011)。虽然去年召开的人大会议就计划生育政策进行了激烈的讨论,而且中国一些著名的人口学家也在共同呼吁,然而,人大却没有对现行政策做出更改。⁷一方面政治家们似乎还是有所担心,另一方面计划生育政策的管理部门和可以从罚款中获得受益的地方政府似乎拥有过大的权利(o.A. 2011)。

养老保险政策

在养老保险问题上政府应继续努力提高覆盖率,提高养老金的可携带性。此外,还应尽快逐步实现各个养老保险制度的统一。温家宝总理在2011年6月关于养老保险的全国会议上宣布,将在本届政府任期内基本实现制度全覆盖,并且未来将逐步统一养老保险制度(新华社/XNA 2011)。

城镇企业职工基本养老保险制度采用了以现收现付体制为基础的基础养老金和积累制的个人账户养老金相结合的模式。为了减少现存的弱点并降低费率,首先必须使整个制度摆脱国企在计划经济下采用的养老金制度带来的历史负担。而较低的费率有助于使该制度全面覆盖所有劳动者。这就意味着,必须大幅度增加资金不足的国家统筹基金。除此之外,还要继续完善该制度并逐步覆盖农民工和农村劳动力(Lommen 2010)。

在现今的条件下,虽然参保人(单位和个人)总共要缴纳工资的28%这样高的费用(假如通胀率为0%),但是,在他工作36年(25岁开始工作,60岁退休)、平均领取15年养老金的情况下,每年领取的要比支付的少

⁷ 在此衷心感谢汉斯·赛德尔基金会为我提供在北京与人口学者进行交流的机会

0.5%。如果没有历史负担且不采用现收现付制,费率(与上述条件相同,并可获得2%的年利率)可降至14.6%。

所以,一些专家建议实行比上述措施更加极端的改革,即,使现有基本养老保险制度采用完全积累制。一个具有可持续性的现收现付制至少要满足三个条件:一个相对年轻的人口结构,也就是说有足够的年轻缴费者来为即将支付的养老金买单;要有一个有效的税收制度,以便尽量足额收取养老保险费;要有一个运作良好的资本市场并能实现善治。因为这样才能对养老基金进行稳健的投资使其增值。而这三个条件目前中国都不具备(Wang 2008)。杰克森等人主张逐步建立一个采用完全积累制模式的养老保险制度:包括实行制度全覆盖、降低企业的缴费比例、由国家接收国企的历史负担以及发展自愿参保的企业养老金等等。虽然这首先需要高投入,但从长远来看,这种养老保险制度会更有利于减轻国家财政负担;而且在今后财政条件满足的前提下还可以通过改革改回去(Jackson et al. 2009)。

公共支出

改革基本养老保险制度在任何情况下都意味着国家要大幅度增加对社会保障的预算。国际信评机构标准普尔(Standard & Poor's)做过计算,中国用于与老龄化相关的公共支出占国内生产总值的比重将会从2010年的4.4%(2.2%支付养老金,2.2%支付医疗保障)增至2050年的7%(2.6%和4.4%)。这些数字似乎还比较保守;同期在韩国这些相应数值将从5.8%增至17.2%,日本从18.8%增至26.7%(Kim 2011)。

2009年2月中国发展研究基金会(中国政府的智库之一)提交的一份计算显示,截至2020年中国必须投入57,400亿元(8,394亿美元)才能建立起一个全面的社会保障体系。仅投入到基本养老保险制度中的金额就达到13,700亿元(中国日报/CD 2009)。还有一些专家也指出了发展社会保障体系的相对迫切性,并指出,到2020年该制度必须建成为一个稳定的可持续发展的制度(中国日报/CD 2008)。这种紧迫性的关键就是人口老龄化。

参考文献

- Banister, Judith, et al. (2010): „Population Aging and Economic Growth in China“, Program on the Global Demography of Aging Working Paper No. 53, Harvard University, S. 38.
- Cai, Fang (2012): „Obwohl China eher alt als reich wird, kann es nicht einfach das gesetzliche Rentenalter erhöhen“ [Zhongguo wei fu xian lao buyi yanchang fading tuixiu nianling], in: Dongfang Daily [Dongfang Zaobao], 01.02.2012, Online: <http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20120201/064011285962.shtml> (Aufruf: 01.03.2012).

- CD (2009): „China Needs \$839b for Social Welfare by 2020“, in: China Daily, 26.02.2009, Online: http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-02/26/content_7517265.htm (Aufruf: 20.04.2009).
- (2008): „Report: China to Become a Welfare State by 2049“, in: China Daily, 02.11.2008, Online: http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/02/content_7165482.htm (Aufruf: 23.04.2010).
- Du, Fenglian, et al. (2006): „Women's Employment and Industrial Restructuring in China: Investigation Using Urban Household Surveys“, Paper presented at the 5th PEP Research Network General Meeting, Addis Ababa, Ethiopia, 18.-22.06.2006.
- Dunaway, Steven / Arora, Vivek (2007): „Pension Reform in China: The Need for a New Approach“, IMF Working Paper No. 109, Online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07109.pdf> (Aufruf: 05.03.2012), S. 15.
- GTN (2010): „2009 Rural Migrant Worker Monitoring Report“ [2009 Nian nongmingong jiance diaocha baogao], Rural Department of the National Bureau of Statistics [Guojia Tongjiju Nongcunsi], Online: http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm (Aufruf: 05.06.2010).
- Harney, Alexandra (2011): „The Plight of China's Favored Sons“, in: New York Times Blog, 20.12.2011, Online: <http://latitude.blogs.nytimes.com/2011/12/19/the-plight-of-chinas-favored-sons/> (Aufruf: 20.12.2011).
- Herd, Richard, et al. (2010): „Providing Greater Old-Age Security in China“, OECD Economics Department Working Paper No. 750, OECD Publishing, Online: <http://dx.doi.org/10.1787/5kmlh4x7pc7k-en> (Aufruf: 05.03.2012).
- Jackson, Richard, et al. (2009): „China's Long March to Retirement Reform. The Graying of the Middle Kingdom Revisited“, Center for Strategic and International Studies, Washington, S. 48.
- Kim, Jeung-Kun (2011): „Challenges and Opportunities in the Era of Population Aging“, in: SERI Quarterly Vol. 4 (10/2011), S. 15-23.
- Leckie, Stuart H. (2010): „Civil Service and Military Service Pensions in China“, Paper presented at the Workshop on Civil Service and Military Pension Arrangements in Selected Countries in Asia-Pacific, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo, Online http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage2/Japanese/d_p/dp2010/dp505/text.pdf (Aufruf: 05.03.2012).
- Li, Muqun (2011): „The Impact of China's Aging Population“, in: SERI Quarterly Vol. 4 (10/2011).
- Liu, Linlin (2012a): „Pensions Will Not ‚All Enter Stock Market‘“, in: Global Times, 22.03.2012, Online: <http://www.globaltimes.cn> (Aufruf: March 22, 2012).
- Liu, Zhongliang (2012b): „China, the Worst Place to Retire“, in: Caixin, 06.04.2012, Online: <http://english.caixin.com/2012-04-06/100376887.html> (Aufruf: April 10, 2012).
- Lommen, Yolanda Fernandez (2010): „The Socioeconomic Implications of Population Aging in the People's Republic of China“, ADB Briefs No. 6 (10/2010), Asian Development Bank, Manila, S. 4.
- MOHRSS (2011): „Outline of the 12th Five-Year-Program on the Development of Human Resources and Social Security“ [Renliziyuan he shehuibaozhang shiye fazhan 'Shier-wu' guihua gangyao], Ministry of Human Resources and Social Security, Online: <http://www.mohrss.gov.cn> (Aufruf: 01.03.2012).
- o.A. (2011): „China's Population. The Most Surprising Demographic Crisis“, in: The Economist, May 5, Online: <http://www.economist.com/node/18651512/print> (Aufruf: 06.05.2011).

- — — (2012a): „China One-Child Policy Poses Risks for Next Leaders”, in: Bloomberg, 04.03.2012, Online: <http://www.bloomberg.com> (Aufruf: 08.03.2012).
- — — (2012b): „Demography. China's Achilles Heel”, in: The Economist, 21.04.2012, Online: <http://www.economist.com/node/21553056/print> (Aufruf: 25.04.2012).
- — — (2012c): „No Country for Old Men”, in: South China Morning Post, 06.01.2012.
- — — (2010): „Rethinking China's One-Child Policy. The Child in Time”, in: The Economist, 19.08.2012.
- NPC (2010): „Social Insurance Law of the People's Republic of China”, adopted at the 17th Meeting of the Standing Committee of the Eleventh National People's Congress (28.10.2010), Online: <http://www.bycpa.com/html/news/20116/1585.html> (Aufruf: 06.07.2011).
- Park, Donghyun (2009): „Ageing Asia's Looming Pension Crisis”, ADB Economic Working Paper No. 165 (07/2009), Asian Development Bank, Manila, S. 21.
- Peng, Xizhe (2004): „Is it Time to Change China's Population Policy?” in: China: An International Journal, Vol. 2, No. 1 (03/2004), S. 135-149.
- Qiao, Xiaochun (2001): „From Decline of Fertility to Transition of Age Structure: Ageing and Its Policy Implications in China”, in: Genus, Vol. 57, No. 1 (01-03/2001), S. 57-81.
- Sheng, Xuewen / Settles, Barbara H. (2006): „Intergenerational Relationships and Elderly Care in China”, in: Current Sociology, Vol. 54, No. 2 (03/2006), S. 293-313.
- State Council (2011): „Outline of the 12th Five-year Program for National Economic and Social Development in China” [*Zhonghua Renmin Gongheguo guomin jingji he shehui fazhan dishierge wunian guihua gangyao*], in: People's Daily [*Renmin Ribao*], 17.03.2011, Online: http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2011-03/17/nw.D110000renmrb_20110317_2-01.htm. (Aufruf: 18.03.2011).
- UNFPA (2006): „Population Ageing in China – Facts and Figures”, United Nations Population Fund, Beijing, Online: <http://countryoffice.unfpa.org/china/drive/ageingbrochure.pdf> (Aufruf: 15.01.2012), S. 8.
- Wang, Meiyun (2008): „China's Growth Dilemma: Growing Old before Becoming Rich?” in: China Brief, Vol. 8, No. 23 (12/2008), S. 2-5.
- Watson, Andrew (2009): „Social Security for China's Migrant Workers – Providing for Old Age”, in: Journal of Current Chinese Affairs, Vol. 38., No. 4, S. 85-115.
- XNA (2011): „Chinese Premier Vows Pension Coverage for Rural, Urban Residents in Coming Years”, in: Xinhua News Agency, 20.06.2011 (BBC Monitoring Global Newline Asia Pacific Political File, 24.06.2011).
- Zavoretti, Roberta (2006): „Family-based Care for China's Ageing Population. A Social Research Perspective”, in: Asia Europe Journal, Vol. 4, S. 211-228.
- Zheng, Bingwen (2010): „Empty Accounts Cloud Public Pension System”, in: Global Times, 25.07.2010, Online: <http://opinion.globaltimes.cn/commentary/2010-07/555667.html> (Aufruf: 27.07.2010).
- Zhu, Weixing, et al. (2009): „China's Excess Males, Sex Selective Abortion, and One Child Policy: Analysis of Data from 2005 National Intercensus Survey”, in: BMJ, 338:b1211, S. 1-6.
- ZLTN (2009): „China Labour Statistical Yearbook” [*Zhongguo laodong tongji nianjian 2009*],

China Statistics Press [*Zhongguo Tongji Chubanshe*], Beijing.

ZRJTN (2010): „China Population and Employment Statistics Yearbook 2010” [*Zhongguo renkou he jiuye tongji nianjian 2010*], Beijing.



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

KOORD-Schriftenreihe Bd.8
协调中心系列丛书 第八册
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

beijing@hss-china.com
www.hss.de/china

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。

Juli 2012
©2012 Hanns-Seidel-Stiftung



**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
beijing@hss-china.com

www.hss.de/china

©2012 Hanns-Seidel-Stiftung