



# **Soziale Sicherung in der VR China**

## **Bestandsaufnahme und Perspektiven**

Friederike Wesner

Im Auftrag des Pekinger Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung  
unter der Leitung von Roland Feicht

Peking, Dezember 2005

## **SOZIALE SICHERUNG IN DER VR CHINA:**

### **Das Wichtigste auf einen Blick**

- *Reformen seit den 80er Jahren*

China hatte im Rahmen des planwirtschaftlichen Systems bis 1978 eine Sozialabsicherung in Form einer reinen Betriebsversicherung, welche durch die jeweiligen Arbeitseinheiten (*danwei*) gewährt wurde und eine Rundumversorgung darstellte. Durch die veränderten wirtschaftlichen Grundkoordinaten nach der Reform und Öffnung (1978) und der daraus folgenden zunehmenden Vielfalt der Beschäftigungsformen war diese Art der Sozialpolitik nicht mehr praktikabel. Daher begann China seit Ende der 80er Jahre damit, ein System der sozialen Sicherung zu etablieren, welches den neuen wirtschaftlichen Bedingungen und der gesellschaftlichen Entwicklung besser entsprechen sollte. Jedoch beschränkten sich die sozialen Maßnahmen von Beginn an nur auf die städtische Bevölkerung (Anteil heute 41,8 %), während der weitaus größere Teil der ländlichen Bevölkerung (Anteil heute 58,2 %) außen vor blieb. Hauptziele der Sozialversicherungsreformen waren eine mehrschichtige Finanzierung (d.h. Entlastung der Staatsbetriebe u. -kassen und mehr Eigenverantwortung des Versicherungsnehmers), ein betriebsunabhängiges System zugunsten eines flexibleren Arbeitsmarktes sowie die Erweiterung des versicherten Personenkreises auf Arbeitnehmer aller Unternehmensformen. Die Versicherungskosten sind heute so aufgeteilt, dass der Arbeitgeber insgesamt 30 % der Gesamtlohnsumme zahlt und der Arbeitnehmer 11 % seines Lohns.

- *Bewusstsein über Reformbedarf und Aufnahme in die Verfassung*

Die chinesische Führung bekräftigt immer wieder ihren Reformwillen, und zwar innerhalb verschiedener politischer Leitlinien, wie der Errichtung einer „Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand“, des „Menschen als Maßstab“ und des „fünffachen Ausgleichs“ (darunter Stadt und Land, verschiedene Regionen untereinander, Wirtschaft und Gesellschaft), vor allem aber durch das Bekenntnis zur „Errichtung und Vervoll-

ständigung des Sozialversicherungssystems“ in der Verfassung von 2004. Hiermit ist ein wichtiges politisches Signal gesetzt worden, und es ist zu erwarten, dass daraus auch bald die Formulierung eines Sozialversicherungsgesetzes folgt (angekündigt war dies für 2005).

- *Nachhaltigkeit als wichtigstes Ziel*

China befindet sich noch immer in einem Transformationsprozess, und eine aktive Sozialpolitik besteht erst seit etwa 20 Jahren; daher ist es nicht verwunderlich, dass noch erhebliche Defizite bestehen. Die unzureichende soziale Sicherung ist eines der Hauptprobleme des heutigen China. Das Land ist gegenwärtig konfrontiert mit einer rapide alternden Bevölkerung, einem schlecht strukturierten Gesundheitssystem, einem enormen Beschäftigungsdruck und einer hohen Arbeitslosigkeit sowie erheblichen sozialen Diskrepanzen; vieles wird hier entscheidend davon abhängen, wie die Regierung den Herausforderungen begegnet. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass in allen Einzelbereichen zwar sinnvolle Ansätze zum Aufbau und zur Umgestaltung des Sozialsystems bestehen, diese aber nicht das Potential haben, grundlegende Verbesserungen hervorzurufen. Es scheint an einer umfassenden Gesamtkonzeption zu mangeln, die eine langfristige Lösung der sozialen Probleme erkennen ließe; für eine nachhaltige Entwicklung Sorge zu tragen (u.a. auch durch Präventivmaßnahmen), ist daher eine der wichtigsten Regierungsaufgaben für die nächste Zukunft. Der 11. Fünf-Jahresplan soll hierfür die Grundlage darstellen; er beinhaltet gute Zielsetzungen, aber wie diese konkret ausgefüllt und umgesetzt werden, das bleibt vage.

- Zu den *Hauptmängeln des heutigen Systems sozialer Sicherung* gehört an erster Stelle eine bis dato unzureichende bzw. fehlende Gesetzgebung (es existieren lediglich allgemeine Formulierungen im Arbeitsgesetz von 1995 sowie einzelne Bestimmungen und Vorschriften), die es den einzelnen Betrieben ermöglicht, sich nicht an der Solidargemeinschaft zu beteiligen. Dadurch bleibt die Deckungsrate weiter niedrig, und zudem kann die Auszahlung der Versicherungsbeiträge durch die einzelnen Behörden oder Unternehmen nicht kontrolliert bzw. eingeklagt werden. Hinzu kommen eine dezentralisierte und dadurch uneinheitliche Verwaltung, große Niveauunterschiede im Siche-

rungsumfang zwischen den Provinzen bzw. vor allem zwischen Stadt und Land, mangelnde Finanzmittel, schlechtes Fonds-Management und Korruption auf lokaler Ebene sowie die Tatsache, dass soziale Sicherung in keinem der Einzelbereiche (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung sowie die Einzelbereiche der sozialen Fürsorge) auch nur annähernd flächendeckend etabliert ist. Die Deckungsrate liegt im besten Fall bei etwa 60 % (Rentenversicherung), bei der Unfallversicherung beispielsweise aber nur bei 26 % - und zwar nicht bezogen auf die gesamte Bevölkerung, sondern lediglich auf die städtische.

- *Mangelnde Versicherung auf dem Land und Veränderung der Familienstruktur*

Der Aufbau der ländlichen Sicherungssysteme beschränkt sich auf wenige Versuchsprojekte und kann insgesamt noch immer als mangelhaft bezeichnet werden. Die Landbevölkerung ist nach wie vor marginalisiert und weitestgehend angewiesen auf die Unterstützung durch die Familien. Hier entsteht aber ein weiteres Problem, da diese sich durch die Ein-Kind-Politik stark verändert haben, und sie somit heute ihrer traditionellen Rolle als tragender Pfeiler des Sozialsystems nicht mehr gerecht werden können; für ein Kind dürfte es kaum möglich sein, für zwei Eltern und vier Großeltern zu sorgen. In Fachgesetzen ist die Verantwortung der Familie jedoch ausdrücklich festgeschrieben und die Verpflichtungen der einzelnen Generationen klar definiert; die zentrale Rolle der Familie wird daher nicht in nächster Zukunft durch ein öffentliches Sozialsystem ersetzt werden. Bei einer rapide alternden Bevölkerung, einem niedrigen Renteneintrittsalter und einer häufigen Früh-Verrentung verändert sich der Abhängigkeitsquotient bei einer gleichbleibend niedrigen Geburtenrate dahingehend, dass immer weniger Erwerbstätige für einen Rentner aufkommen müssen.

- *Erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten* sind Merkmal jedes Versicherungsbereichs, am deutlichsten zum Tragen kommt dies im Renten- und Gesundheitssystem. Das Teilkapitaldeckungsverfahren im Rentensystem funktioniert in der Praxis nicht, da die Fonds durch Mismanagement und Zweckentfremdung der Gelder über zu wenig Mittel zur Versorgung der jetzigen Rentnergeneration verfügen. Die „Plünderung“ der Individualkonten bedeutet zudem eine Aushöhlung der Alterssicherung der heute aktiven Be-

völkerung. Im Gesundheitssystem sind u.a. fehlende staatliche Mittel Grund dafür, dass das Gesundheitswesen in höherem Maße abhängig ist von anderen Einnahmequellen, und so eher profitorientiert handelt. Hier ist ein System entstanden, welches gekennzeichnet ist durch undurchsichtige Vorgänge in Produktion und Vertrieb sowie durch nicht nachvollziehbare Preismechanismen. Viele kranke Menschen können sich die Kosten für Medikamente und Behandlungsgebühren nicht leisten; vor allem auf dem Land stehen die Menschen oft vor der Alternative: krank oder arm. Die Leistungen der Krankenversicherung decken nur sehr eingeschränkt die Kosten ab, sodass sogar trotz Versicherung meist erhebliche Eigenleistungen erbracht werden müssen.

Angesichts einer hohen tatsächlichen Arbeitslosigkeit von (mindestens) 12 % und einem enormen Beschäftigungsdruck sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung noch sehr mäßig. Der Großteil der arbeitenden Bevölkerung verfügt heute über keinerlei Absicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes und nur ein sehr geringer Anteil der heute Arbeitslosen konnte bisher von Unterstützungen profitieren. Ähnlich verhält es sich bei der Unfallversicherung, und auch die Mutterschaftsversicherung kennt so viele Ausnahmen, dass noch lange nicht von einem umfassenden Schutz gesprochen werden kann.

- *Undurchsichtiger Verwaltungsapparat*

Insgesamt ist das Sozialversicherungssystem durch eine unzulängliche Durchsetzungsfähigkeit geprägt; dies liegt an der Beteiligung zu vieler Ämter, an unklaren Kompetenzabgrenzungen, an zu vielen regionalen Einzelbestimmungen und an fehlenden Kontrollinstanzen - diese Undurchsichtigkeit entzieht dem System auch die nötige Glaubwürdigkeit. In der Bevölkerung führt dies zu einem mangelnden Vertrauen, zu Unsicherheit über die tatsächlich geltende Rechtslage und zu Zweifeln an dem Nutzen einer Teilnahme am Versicherungssystem.

- *Vereinheitlichung und Überwindung der sozialen Diskrepanzen*

Ein wünschenswerter Reformschritt in Chinas Sozialsystem wäre die Schaffung eines einheitlichen, provinz-übergreifenden Regelungswerkes und die Einführung eines zentralen Verwaltungssystems. Das Dilemma besteht hier allerdings darin, dass die regio-

nalen Diskrepanzen und erheblichen Unterschiede in Lebensstandard und Einkommen ein sinnvolles einheitliches System kaum möglich machen. Das Problem beschränkt sich daher nicht nur auf die Frage, wie eine vereinfachte Verwaltungsstruktur effizient umgesetzt und gestaltet werden könnte, sondern es müssten vielmehr erst die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, was jedoch viel tiefer gehende Reformen erforderlich machte. Eine derartige Umstellung würde zudem hohe Kosten verursachen und Proteste auf Provinzebene auslösen. Es scheint offensichtlich, dass die Errichtung eines Sicherungssystems, welches die gesamte Bevölkerung berücksichtigt, innerhalb der nächsten Jahre (11. Fünf- Jahresplan) nicht möglich sein wird, da die Probleme, die China zu bewältigen hat, sich eher noch weiter verschärfen. So können in unmittelbarer Zukunft keine Wunder erwartet werden, denn Schätzungen zufolge dürfte es noch etwa 30-40 Jahre dauern, um in China ein System der sozialen Sicherung aufzubauen, welches der Bevölkerung in angemessener Weise sozialen Schutz gewährleisten kann.

## INHALTSVERZEICHNIS

### **Einführung**

<b>I</b>	<b>Auswirkungen des wirtschaftlichen Wandels auf das System sozialer Sicherung</b>	<b>S. 1</b>
	1. Historischer Rückblick: das System sozialer Sicherung bis 1978	S. 1
	2. Krise des Sozialsystems: die eiserne Reisschüssel “zerbricht“	S. 3
	3. Reformbestrebungen seit Ende der 80er Jahre	S. 5
<b>II</b>	<b>Das heutige System der sozialen Sicherung: Leistungen und Grenzen</b>	<b>S. 10</b>
	1. Organisation, Verwaltung und Geltungsbereich des sozialen Sicherungssystems	S. 10
	2. Die erste Säule: die fünf Bereiche der Sozialversicherung	S. 13
	2.1. Rentenversicherung	S. 13
	2.1.1. Altersvorsorge in den Städten	S. 15
	2.1.2. Altersvorsorge auf dem Land	S. 18
	2.1.3. Mängel des Rentensystems	S. 20
	2.2. Krankenversicherung	S. 24
	2.2.1. Krankenversicherung in den Städten	S. 24
	2.2.2. Medizinische Versorgung auf dem Land	S. 28
	2.2.3. Mängel des Krankenversicherungssystems	S. 31
	2.3. Arbeitslosenversicherung	S. 35
	2.3.1. Arbeitslosigkeit und Regelung der Arbeitslosenversicherung seit 1985	S. 36
	2.3.2. Mängel der Arbeitslosenversicherung	S. 39

2.4. Invaliden-/ Unfallversicherung	S. 41
2.4.1. Regelung der Unfallversicherung	S. 42
2.4.2. Mängel der Unfallversicherung	S. 44
2.5. Mutterschaftsversicherung	S. 47
2.5.1. Regelung der Mutterschaftsversicherung	S. 47
2.5.2. Mängel der Mutterschaftsversicherung	S. 49
3. Die zweite Säule: soziale Fürsorge und Versorgung aus dem Staatsbudget	S. 51
3.1. Sozial- und Katastrophenhilfe	S. 51
3.2. Soziale Wohlfahrt, Sonderversorgungen und kommunale Dienste	S. 54
3.3. Mängel bei der sozialen Sicherung durch die zweite Säule	S. 56

<b>Ausblick</b>	<b>S. 59</b>
-----------------	--------------

Bibliographie

Anhang: Statistiken

## TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Versicherungsbeiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer	S. 7
Tab. 2: Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre, Prognose bis 2050	S. 15
Tab. 3: Chinas aktive Bevölkerung (in Millionen) von 2020 bis 2060	S. 22
Tab. 4: Ausgaben staatlicher Unternehmen für medizinische Versorgung 1978-97	S. 25
Tab. 5: Beispiele für ländliche kooperative Gesundheitsversicherung	S. 29
Tab. 6: Ausgaben für öffentliche Gesundheit	S. 35
Diagramm: Das System der sozialen Sicherung in China seit den 90er Jahren	S. 11
Diagramm: Alterung der chinesischen Bevölkerung (1953 – 2050)	S. 14

### Im Statistikanhang (Quelle: *China Statistical Yearbook 2005*):

Statistische Daten zur sozialen Sicherung im Überblick [eigene Zusammenstellung]	i
Tab. I: Birth Rate, Death Rate and Natural Growth Rate of Population	iii
Tab. II: Population and its Composition	iv
Tab. III: Age Composition and Dependency Ratio of Population by Region (2004)	v
Tab. IV: Statistics on Basic Pension Insurance by Region (2004)	vii
Tab. V: Basic Statistics of Social Insurance	viii
Tab. VI: Statistics of Basic Medical Insurance by Region (2004)	ix
Tab. VII: Registered Urban Unemployment Persons and Unemployment Rate by Region	x
Tab. VIII: Statistics of Unemployment Insurance at the Year-end by Region (2004)	xi
Tab. IX: Basic Statistics on Social Welfare Institution (2004)	xiii
Tab. X: Basic Statistics on Social Welfare Relief Funds	xiii

## Einleitung

„Der Staat errichtet und vervollständigt ein Sozialversicherungssystem, welches dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung entspricht.“ („国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度.“)

So lautet der Zusatz zum Artikel 14 (staatliche Förderung), welcher seit der Verfassungsänderung im März 2004 in der Verfassung der VR China zu lesen ist. Mit dieser Neuerung setzt die Regierung ein Signal und macht deutlich, dass die Reform der sozialen Sicherungssysteme einen hohen politischen Stellenwert einnimmt.

Der wirtschaftliche Wandel des Landes von einer rigiden Planwirtschaft zu einem marktwirtschaftlichen System hat die gesellschaftlichen Koordinaten grundlegend verändert und enorme soziale Unterschiede zwischen Reformgewinnern und –verlieren geschaffen. Dass dies hohes soziales Konfliktpotential birgt, dessen ist sich die chinesische Regierung bewusst, und sieht daher die Verbesserung des sozialen Sicherungssysteme als eine ihrer zentralen Aufgaben zur Gewährleistung von gesellschaftlicher und politischer Stabilität. China befindet sich allerdings noch immer in einem Transformationsprozess, und eine aktive Sozialpolitik besteht erst seit etwa 20 Jahren; daher ist es nicht verwunderlich, dass noch erhebliche Defizite bestehen. Die unzureichende soziale Sicherung ist eines der Hauptprobleme des heutigen China. Das Land ist gegenwärtig konfrontiert mit einer rapide alternden Bevölkerung, einem schlecht strukturierten Gesundheitssystem und einer hohen Arbeitslosigkeit; vieles wird hier entscheidend davon abhängen, wie die Regierung den Herausforderungen begegnet.

Noch liegt jedoch lediglich ein konstitutionelles Versprechen zur Errichtung eines umfassenden Sozialsystems vor, nicht jedoch eine gesetzliche Garantie, die individuell einklagbar wäre. Die Dringlichkeit und die Relevanz dieses Politikfeldes, welche von der Regierung selbst betont werden, lassen aber vermuten, dass die angekündigten Maßnahmen in den nächsten Jahren in ein neues Gesetz zur sozialen Sicherung gefasst werden, angekündigt war dies für 2005. Chinas modernes Sozialversicherungssystem steht noch am Anfang seiner Entwicklung. Führt man sich vor Augen, wie komplex die sozialpolitischen Aufgaben sind, und wie reformbedürftig das heutige System noch ist, wird deutlich, dass die Regierung vor bedeutenden Herausforderungen steht.

Diese Arbeit soll ein Gesamtüberblick über die Leistungen und Grenzen des derzeitigen chinesischen Sozialversicherungssystems geben. Dabei werden nach einem historischen Rückblick zunächst einführend die Ursachen für die Krise des bis zur Reform und Öffnung bestehenden Sozialsystems erläutert. Kerninhalt und Hauptziel der Arbeit ist jedoch die systematische Darstellung der einzelnen Teilbereiche des derzeitigen Systems und ihrer jeweiligen Probleme und Defizite; hierbei sollen vor allem auch die Diskrepanzen zwischen Stadt und Land verdeutlicht werden.

Die Sozialpolitik ist sehr vielschichtig und zudem eng verbunden mit ihren benachbarten Politikbereichen (Beschäftigung, Bevölkerungsentwicklung, Steuerpolitik usw.); löst man dieses feste Gefüge und nimmt einen Teilbereich heraus, besteht selbstverständlich die Gefahr einer irreführenden inhaltlichen Reduktion. Der Leser sollte sich daher dessen bewusst sein, dass die vorliegende Studie aus diesem Grund keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Für zentrale Begriffe oder chinesische Eigennamen wird die übliche Umschrift *hanyu pinyin* gebraucht, und der Vollständigkeit halber werden die jeweiligen Schriftzeichen hinzugefügt; Übersetzungen aus dem Chinesischen stammen von der Autorin selbst.

## **I Auswirkungen des wirtschaftlichen Wandels auf das System sozialer Sicherung**

### 1. Historischer Rückblick: das System sozialer Sicherung bis 1978

Nach Gründung der VR China im Jahr 1949 wurde in den 50er Jahren nach sowjetischem Vorbild ein System der allgemeinen Absicherung geschaffen, welches auf den „Regelungen für die Arbeitsversicherung in der VR China“ (1951) beruhte. Allerdings entwickelten sich in der Stadt und auf dem Land voneinander völlig unterschiedliche Systeme, was insbesondere damit zu erklären ist, dass die Priorität der Regierung eindeutig bei einer schnellen Industrialisierung des Landes lag, und dementsprechend der Schwerpunkt der Sozialpolitik von Anfang an auf der Absicherung der städtischen Bevölkerung lag, hier insbesondere der Arbeiter in der Schwerindustrie. So galt die Arbeitsversicherung in erster Linie für die Arbeiter in den staatlichen städtischen Kollektivbetrieben; sie beinhaltete Sozialleistungen in allen Bereichen: Alters- und Gesundheitsversicherung, Unfallversicherung und Versicherung im Falle der Arbeitsunfähigkeit sowie Schwangerschafts-, Mutterschafts- und Hinterbliebenenunterstützung. Eine Arbeitslosenversicherung war insofern obsolet, als im sozialistisch-zentralisierten System der staatlichen Monopolwirtschaft eine Arbeitsplatzgarantie mit gesichertem Festlohn bestand, und Arbeitnehmer praktisch unkündbar waren.

Fester traditioneller Bestandteil der sozialen Sicherung war die Familie als Grundversorgungseinheit. Darüber hinaus waren die Hauptträger die städtischen Arbeitseinheiten (单位 *danwei*) und die ländlichen Kommunen und Brigaden, Massenorganisationen wie der *Allchinesische Gewerkschaftsbund*, welcher auch für die Durchführung der sozialen Regelungen zuständig war, sowie die Regierungsorgane, hier vor allem das Ministerium für Zivilangelegenheiten. Es war ein dreifach gestaffeltes System, dessen Merkmal das Subsidiaritätsprinzip war<sup>1</sup>: zunächst war es ein System der Selbsthilfe und der gegenseitigen Hilfe, d.h., dass jeder selbst bzw. seine Familie verantwortlich war. Die nächste Ebene der sozialen Sicherung war die *danwei* als 'erweiterte Familie' bzw. nächste Be-

---

<sup>1</sup> vgl. Wei Zhang: *Das Sozialwesen in China*. Schriftenreihe Chemnitzer Beiträge zur Sozialpolitik (Hrsg. Nando Belardi), Hamburg: 2005. S. 80.

zugsgruppe, erst danach griff als letzte Ebene der Staat unterstützend ein. Die Finanzierung lag in erster Linie in der Pflicht der Betriebe und dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund.

In den ländlichen Gebieten hingegen gab es kein staatlich reguliertes Sozialversicherungssystem in dieser Form, sondern hier war die eigene Familie Kern und einzige Möglichkeit der privaten Absicherung. Um dieses traditionelle Modell auf dem Land zu erhalten, führte die Regierung unter anderem 1958 das *hukou* (戶口)- System ein, ein Registrierungssystem, welches Landbewohnern verbot, ohne Sondergenehmigung ihre Heimat zu verlassen und in die Städte zu ziehen. So wurde zwar die Familie als Versorgungseinheit geschützt, andererseits aber auch die unterschiedliche Entwicklung in der Stadt und auf dem Land zementiert. Zur zweiten 'Versicherungs- Ebene' können die Kommunen gezählt werden, welche Arbeitsplätze anboten (und einen geringen Lohn zahlten) und dörfliche Wohlfahrtsleistungen erbrachten. Die staatliche Unterstützung der Landbevölkerung bestand zum einen darin, dass den Familien ein Stück Ackerland und eine festgelegte Getreideration zustand, zum anderen in dem 1956 eingerichteten „fünf- Garantien- Systems“ (五保制度, *wu bao zhidu*), welches Alten und Waisen ohne familiäre Unterstützung eine Wohnung, Nahrung, Kleidung, medizinische Grundversorgung, finanzielle Unterstützung für die Beerdigung und die Grundbildung für Waisenkinder zusicherte. Es wurde zunächst finanziert von den dörflichen kollektiven Wohlfahrtsfonds, erst bei Finanzierungsschwierigkeiten griff der Staat helfend ein. Jedoch war der Anteil der von diesem *wubao*- System Begünstigten sehr gering, was bedeutete, dass die ländliche Versorgung fast ausschließlich auf Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe gründete. Das *wubao*- System gibt es auch heute noch, und insgesamt hat sich die Versicherung auf dem Land noch nicht grundlegend verändert.

Die medizinische Grundversorgung der Landbevölkerung sollte durch Laienmediziner, die so genannten 'Barfuß- Ärzte', gesichert werden. Sie nahmen eine einfache, aber kostenfreie Betreuung vor, und stellten damit für den Staat eine sehr günstige Alternative dar, für die Versorgung der Bauern aufzukommen. Insgesamt war die Landbevölkerung im Sozialsystem gegenüber den städtischen Arbeitskräften von Anfang an benachteiligt, weil sie nicht in das System mit einbezogen waren; das bedeutet, dass etwa 80 % der chinesischen Bevölkerung ohne eine staatlich garantierte Sozialversicherung auskommen mussten.

Während der Kulturrevolution (ab 1969) bis 1978 wurde den Gewerkschaftseinrichtungen jegliche Verantwortungs- und Handlungsgewalt entzogen, was zur Folge hatte, dass die Durchführung und Aufrechterhaltung des städtischen sozialen Sicherungssystems einzig den Betrieben zufiel. Dadurch erhielten die einzelnen Arbeitseinheiten als Grundeinheiten der sozialen Struktur Chinas eine zunehmende Bedeutung, und ihre Funktion als wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Basisorganisation wurde erneut gestärkt und erweitert. Sie war fortan nicht nur zuständig für die Gewährleistung von sozialer Absicherung (jeder Betrieb hatte die Sozialabgaben für seine Beschäftigten zu finanzieren), sondern auch für viele weitere Wohlfahrtsleistungen. Darüber hinaus diente sie durch ihre umfassenden Zuständigkeiten der Partei als wichtigstes Kontrollinstrument. Einen festen Arbeitsplatz in einem Staatsbetrieb zu haben, bedeutete daher einerseits eine strikte Einbindung in die gesellschaftlichen Basisorganisationen sowie die Abhängigkeit von diesen, andererseits aber auch die lebenslange Garantie auf soziale Sicherung, welche üblicherweise bezeichnet wird als die 'drei eisernen Faktoren': die 'eiserne Reisschüssel', 铁饭碗 *tie fanwan*, der 'eiserne Lohn', 铁工资 *tie gongzi*, und der 'eiserne Sessel', 铁交椅 *tie jiaoyi*, für Beschäftigte in Leitungspositionen. Die Berechtigten selbst mussten keine Beiträge bezahlen und waren allein über ihren Arbeitgeber abgesichert.

## 2. Krise des Sozialsystems: die eiserne Reisschüssel "zerbricht"

Mit den Reformen seit 1979 und dem späteren Beschluss zur Errichtung eines sozialistisch- marktwirtschaftlichen Systems (1992) hat sich die Wirtschaftsstruktur des Landes komplett verändert. Die zentralistische Planwirtschaft wurde nach und nach aufgebrochen; d.h. neben den staatlichen Unternehmen wurden andere Unternehmensformen und Individualwirtschaft zugelassen, das Land öffnete sich, und der Außenhandel wurde liberalisiert; es wurden Sonderwirtschaftszonen eingerichtet, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, die Bildung von *joint ventures* und die Ansiedlung von ausländischen Repräsentanzen sowie hundertprozentigen ausländischen Tochterunternehmen wurde möglich. Damit entwickelte sich der privatwirtschaftliche Bereich zu einem immer bedeutender werdenden Faktor des chinesischen Wirtschaftssystems.

Mit diesem einschneidenden Wandel “zerbrach“ auch das für planwirtschaftliche Verhältnissen konzipierte System sozialer Sicherung und damit die „eiserne Reisschüssel“ für die Angestellten der Staatsunternehmen: zum einen, da die vielfältiger werdenden Beschäftigungsformen der reinen Betriebsversicherung die Grundlage entzogen, zum anderen, weil die Staatsunternehmen auf dem Markt nun im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Unternehmen standen, und die Sozialkosten eine zu hohe Last bedeuteten, um gegen die Konkurrenz bestehen zu können. Etliche marode Staatsbetriebe wurden ganz geschlossen, andere hatten mehr und mehr Schwierigkeiten, die Absicherung der Angestellten zu gewährleisten, was unter anderem – nachdem Mitte der 80er Jahre die Kündigungsmöglichkeit eingeführt wurde – zu Massenentlassungen führte, so dass dadurch ein großer Teil der Arbeitnehmer ihr soziales Sicherungsnetz verlor.<sup>2</sup> Das neue Phänomen der Arbeitslosigkeit und das Auseinanderbrechen der sozialen Absicherung mussten aufgefangen werden, jedoch war die Rundumversorgung in dem sich etablierenden marktwirtschaftlichen System aus den Staatskassen ebenfalls nicht mehr zu finanzieren. Damit war die bisherige sozialpolitische Ordnung nicht länger funktionsfähig, und Reformen im Sozialsystem wurden unausweichlich.

Auf dem Land bestand zwar nicht wie in den Städten ein umfassendes soziales Netz, welches in Folge der neuen wirtschaftlichen Entwicklungen reißen konnte, aber die sozialen Veränderungen waren auch hier erheblich, da die Volkskommunen, welche die medizinische Grundversorgung durch die „Barfuß-Ärzte“ finanzierten und für das fünf-Garantien- System verantwortlich waren, aufgelöst wurden, so dass das Versorgungssystem stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Hinzu kam, dass es auf dem Land eine hohe Anzahl von nicht benötigten Arbeitskräften gab, die weder in der Landwirtschaft noch in den ländlichen Kollektivbetrieben untergebracht werden konnten.

Ein weiteres Problem, das damit in engem Zusammenhang steht, wurde ausgelöst durch die sich verschärfenden Disparitäten zwischen den entwickelten Wirtschaftszonen entlang der Küste und den Gebieten im Innern des Landes, welche kaum von der Reform und Öffnung profitieren konnten: die ökonomisch motivierte Land- Stadt- Migration. Mitte der 80er Jahre wurde das *hukou*- System etwas gelockert, und für Bauern eine

---

<sup>2</sup> Die Spuren des danwei- Versorgungssystems sind bis heute deutlich, denn viele Staatsunternehmen haben eine hohe finanzielle Belastung zu tragen, dadurch dass sie immer noch Sozialabgaben zahlen müssen für eine große Anzahl früherer Beschäftigter.

Niederlassungsfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen gewährt, sodass es möglich wurde, zeitlich begrenzt in den Städten zu arbeiten.<sup>3</sup> In der Hoffnung, in den boomenden Städten Arbeit zu finden, strömten daraufhin in den 90er Jahren Millionen von Menschen aus dem Hinterland in die Städte. Sie werden heute unterschieden in Wanderarbeiter, die sich für längere Zeit an einem Ort aufhalten, und 'blind Umherwandernde', die von Ort zu Ort ziehen. Gemein ist ihnen, dass sie in der Regel keinen neuen Wohnsitz oder legale Registrierung beantragen konnten, was bedeutete, dass sie nicht im System erfasst waren und dementsprechend kein Recht auf soziale Sicherungszahlungen hatten.<sup>4</sup>

### 3. Reformbestrebungen seit Ende der 80er Jahre

In den 80er Jahren erkannte die chinesische Regierung auf Grundlage dieser Entwicklung, dass ein neues System sozialer Sicherung etabliert werden müsse, welches den veränderten Bedingungen geeigneter entsprechen und eine bessere Versorgung leisten könne.

Mitte der 80er Jahre wurden die Betriebsreform und die betriebliche Arbeitsreform (1986) in den städtischen Staatsbetrieben durchgeführt. Sie beinhalteten grundlegende Veränderungen; ihre wichtigsten Bestandteile waren die Zuschreibung von wirtschaftlicher Autonomie und damit von mehr Verantwortlichkeit für ein rentables Wirtschaftsverhalten, die Einführung von Arbeitsverträgen sowie die Aufgabe des Festarbeitersystems, wodurch erstmals Kündigungen möglich wurden. Diese Veränderungen wirkten sich auch bedeutend auf das soziale Sicherungssystem aus, da sich aus ihnen eine neue Struktur ergab, welche mit dem herkömmlichen System sozialer Sicherung nicht mehr kompatibel war. Aus den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Grundkoordinaten folgten die ersten Projekte zur Schaffung einer unternehmensunabhängigen, überbetrieblichen Versorgung im Renten- und Gesundheitssystem, deren Neuerung darin bestand, dass es eine den Unternehmen übergeordnete zentrale Koordinierung gab, und

---

<sup>3</sup> ebd.: S. 91.

<sup>4</sup> Die Zahl der Wanderarbeiter steigt auch heute weiterhin stetig an, was die Migration zu einer der Hauptursachen für soziale Spannungen und potentielle Instabilität werden lässt. Schätzungen zufolge beläuft sich der Anteil der Wanderarbeiter an der Gesamtbevölkerung auf inzwischen 15 %, der Anteil an der Landbevölkerung auf 20 % und der Anteil der städtischen Bevölkerung auf mehr als 5 %.

dass die Beiträge nicht mehr allein von den Unternehmen, sondern auch von den Angestellten selbst zu zahlen waren.<sup>5</sup> Hier wurde bereits der Grundstein gelegt für eine mehrschichtige Finanzierung durch den Staat, die Unternehmen und durch individuelle Beiträge.

1993 legte das Zentralkomitee der KP China in dem „Beschluss über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft“ fest:

„Ein System sozialer Sicherung wird auf mehreren Ebenen errichtet. Die Reform der Unternehmen und Einheiten mit Wirtschaftscharakter wird vertieft und die soziale Stabilität geschützt. [...] Die Politik der sozialen Sicherung wird vereinheitlicht sowie die Verwaltung verrechtlicht. Das Niveau der sozialen Sicherung wird der Entwicklung des Bruttosozialprodukts unseres Landes [...] angepasst. Die Richtlinien der sozialen Sicherheit für die städtische und ländliche Bevölkerung sollen weiterhin Differenzen aufweisen. [...] Das kommerzielle Versicherungswesen wird entwickelt und als Ergänzung zur Sozialversicherung gesehen.“<sup>6</sup>

Diese Ankündigung ist 1995 im „Arbeitsgesetz der VR China“ (劳动法 *laodong fa*) als eine gesetzliche Verpflichtung festgeschrieben worden.

Hauptziele bei der Umgestaltung des bestehenden Systems waren die mehrschichtige Finanzierung und damit eine erhöhte Eigenverantwortung der Arbeitnehmer und eine erhebliche finanzielle Entlastung der Staatsbetriebe und -kassen, ein betriebsunabhängiges Sozialsystem zugunsten eines flexibleren Arbeitsmarktes, mehr Wettbewerbsfähigkeit für Staatsbetriebe sowie die Erweiterung des versicherten Personenkreises auf Arbeitnehmer aller Unternehmensformen.<sup>7</sup> Grundidee war es, das System zu vergesellschaften und auf eine breitere Basis zu stellen; aus dem „*danwei*-Menschen“ sollte ein „Gesellschaftsmensch“ werden.<sup>8</sup>

In der veränderten Finanzierung werden die Kosten aufgeteilt; der Arbeitgeber zahlt insgesamt 30 % der Gesamtlohnsumme, der Arbeitnehmer insgesamt 11 % seines Lohns; die Verteilung auf die verschiedenen Versicherungsbereiche verhält sich wie folgt (s. Tabelle 1):

---

<sup>5</sup> s. Zhang Junhua (2003a): „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung. Teil I“, in: *China aktuell*, Juli 2003: S. 868.

<sup>6</sup> *Renminribo* (17.11.1993): „关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定“ (guanyu jianli shehui zhuyi shichang jingji tixi ruogan wenti de jue ding); dt. Übersetzung in: *China aktuell*, 1993, S. 1084 ff.

<sup>7</sup> vgl.: Darimont, Barbara: „Rechtsgrundlagen der chinesischen Sozialversicherung“ in: *China aktuell*, September 2003, S. 1102.

<sup>8</sup> Wei Zhang (2005): S. 148.

Tabelle 1: Versicherungsbeiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer

	<b>Arbeitgeber</b>	<b>Arbeitnehmer</b>
Altersrentenversicherung	20 %	8 %
Arbeitslosenversicherung	2 %	1 %
Krankenversicherung	6 %	2%
Arbeitsunfallversicherung	1 %	-
Mutterschaftsversicherung	0,6 %	-
<b>Gesamt</b>	<b>30 %</b>	<b>11 %</b>

Tabelle nach: Zheng Silin (2004): „Soziale Sicherheit in der Volksrepublik China. Nachhaltige Entwicklung von Chinas sozialer Sicherheit“. S. 4 <http://www.issa.int/pdf/GA2004/4zheng.pdf>, Zugang am 14.10.05.

Seit Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre wurden daraufhin verschiedene Pilotprojekte in einzelnen Provinzen gestartet und zahlreiche Bestimmungen erlassen. Sie galten jedoch jeweils nur für die einzelnen Bereiche der Sozialversicherung, stellten aber kein langfristiges und umfassendes Gesamtkonzept dar. Die getroffenen Maßnahmen beschränkten sich außerdem auf die soziale Sicherung in den Städten und bezogen die ländliche Bevölkerung kaum mit ein.

Der 16. Parteitag 2002 setzte erneut einen Schwerpunkt auf die Reform der sozialen Sicherung, und zwar im Rahmen von Jiang Zemins Theorie der „drei Repräsentanten“ (三个代表 *san ge daibiao*)<sup>9</sup>, sowie unter der Leitlinie, eine Gesellschaft von bescheidenem Wohlstand aufzubauen (建设小康社会 *jianshe xiaokang shehui*). Es besteht jedoch ein Zielkonflikt zwischen der Schaffung einer gerechten Grundsicherung für einen möglichst breiten Teil der Bevölkerung und der prioritären Förderung wirtschaftlicher Produktivität und Effizienz. Die Regierung setzt den Schwerpunkt auf den Erhalt des schnellen wirtschaftlichen Wachstums und stellt fest, dass das Sicherungsniveau diesem angepasst werden muss, um die wirtschaftliche Entwicklung nicht langfristig zu gefährden. Jedoch setzt sich mehr und mehr ein neues Verständnis von Entwicklung durch, welches die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung gleichermaßen betont und auf

<sup>9</sup> Die Theorie stellte Jiang Zemins 2000 vor; sie ist 2002 als sein Vermächtnis in das Statut der KP aufgenommen worden und 2004 in die Verfassung eingegangen. Sie besagt u. a. dass die Partei die fundamentalen Interessen der breiten Bevölkerung repräsentiere und strebt an, eine Partei zu schaffen, die den Interessen der Öffentlichkeit dient und zum Vorteil des Volkes regiert.

eine „umfassende und koordinierte“ Abstimmung beider abzielt<sup>10</sup> (科学发展观 *kexue fazahn guan*, wissenschaftliches Konzept von Entwicklung). In den Rahmen dieses Konzepts fällt auch die Forderung nach einem „fünffachen Ausgleich“ (五保个统筹 *wu ge tongchou*), nämlich von Stadt und Land, von verschiedenen Regionen, Wirtschaft und Gesellschaft, Mensch und Natur sowie Inland und Außenöffnung. Zumindest die ersten drei Aspekte berühren den Bereich der sozialen Sicherheit, da hier die angesprochenen Diskrepanzen deutlich zum Tragen kommen. So bleibt abzuwarten, in welche konkreten Maßnahmen dieses neue Entwicklungskonzept münden wird.

Mit der Bekräftigung des Reformwillens im Bereich der sozialen Sicherung durch die Aufnahme in die Verfassung 2004 ist der Sozialpolitik zumindest erneut eine zentrale Bedeutung beigemessen worden. Im September 2004 veröffentlichte die chinesische Regierung zudem ein Weißbuch zur sozialen Sicherung, welches die aktuelle Situation darstellt, aber auch deutlich macht, dass noch Defizite bestehen, die ausgeglichen werden müssen. Sowohl im Weißbuch als auch in der Verfassung wird vor allem betont, dass das Sozialversicherungssystem dem wirtschaftlichen Niveau entsprechen müsse:

„In light of China's actual situation and adhering to the principle of "putting people first," the Chinese Government attaches great importance and devotes every effort to establishing and improving its social security system. The Constitution of the People's Republic of China stipulates that the state shall establish and improve a social security system corresponding to the level of economic development. The Chinese Government regards economic development as the basic prerequisite for improving people's livelihood and effecting social security.“<sup>11</sup>

Alle Bürger sollen in angemessener Weise an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes teilhaben. Dies impliziert im Prinzip den Gedanken einer gerechteren Verteilung der Ressourcen und die Minderung des Stadt- Land- Gefälles. In der Tat soll in Zukunft auch die ländliche Bevölkerung in einem höheren Maße von staatlichen Versorgungsleistungen profitieren können. Dies wird als ein wichtiger Schritt in der Erfüllung der Maxime angesehen, eine „harmonische Gesellschaft“ (和谐社会 *hexie shehui*) aufzu-

<sup>10</sup> *China aktuell* (2004) „Nationaler Volkskongress: Regierung folgt neuem Entwicklungskonzept“, Institut für Asienkunde 3 /2004, Ü 13.

<sup>11</sup> s. „China's social security white paper“ (2004), Information Office of the State Council of the People's Republic of China: September 2004: S. 20. [http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content\\_372369.htm](http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content_372369.htm), Zugang am 21.09.05.

bauen, in der dem „Menschen als Maßstab“ mehr Beachtung geschenkt werden soll, und auf der Grundlage der Wirtschaftsentwicklung die wachsenden materiellen und geistigen Bedürfnissen befriedigt werden sollen.

Allerdings gilt es hervorzuheben, dass Theorie und Wirklichkeit derzeit noch weit auseinander liegen. Immer wieder neu formulierte Ansätze und Reformideen lassen erkennen, dass das Bewusstsein für die Relevanz eines sozialen Sicherungsnetzes hoch ist, und dass die chinesische Führung das Problem der bestehenden sozialen Ungleichheit tatsächlich ernst zu nehmen scheint, jedoch birgt die Umsetzung der sozialpolitischen Ziele enorme Hindernisse, sodass das System bis heute Mängel aufweist, deren Beseitigung eine der größten Herausforderungen für die nächsten Jahrzehnte sein dürfte.

## II Das heutige Sozialversicherungssystem: Leistungen und Grenzen

### 1. Organisation, Verwaltung und Geltungsbereich des sozialen Sicherungssystems

Das formelle System sozialer Sicherung (社会保障体系 *shehui baozhang tixi*) besteht aus zwei Grundpfeilern<sup>12</sup>: als Hauptelement ist dies die Sozialversicherung (社会保险 *shehui baoxian*), welche in fünf Bereiche aufgeteilt wird: Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- bzw. Invaliden- und Mutterschaftsversicherung. Den zweiten Pfeiler bildet die soziale Fürsorge und die Versorgung aus dem Staatsbudget, welche aus Steuermitteln finanziert wird, und Sozial- und Katastrophenhilfe (社会救助和自然灾害救济 *shehui jiuzhu he ziran zaihai jiuji*), soziale Wohlfahrt (社会福利 *shehui fuli*), Sonderversorgungen (社会优抚 *shehui youfu*) und kommunale Dienste (社区服务 *shequ fuwu*) umfasst (s. Diagramm).

1998 hat es eine Reform der Staatsorgane gegeben. Bis dahin waren vier Ministerien für das Sozialversicherungssystem verantwortlich: das Arbeitsministerium für die Versicherung der städtischen Arbeitnehmer, das Ministerium für Personalangelegenheiten (人事部 *renshi bu*) für die Absicherung der Staatsbediensteten, das Ministerium für zivile Angelegenheiten (民政部 *minzheng bu*) für die Versorgung auf dem Land und das Gesundheitsministerium (卫生部 *weisheng bu*) für die Krankenversicherung. 1998 wurde der Verantwortungsbereich des Arbeitsministeriums um Bereiche der sozialen Sicherung erweitert, und das Ministerium umbenannt in Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (劳动和社会保障部 *laodong he shehui baozhang bu*, im Folgenden MOLSS). Seitdem obliegt ihm die Hauptverantwortung für alle Bereiche der sozialen Absicherung der Beschäftigten in städtischen Betrieben. Zheng Silin, Minister für Arbeit und Soziale Sicherheit, betont zwar, dass hiermit eine „einzige landesweit die soziale Sicherheit verwaltende Stelle entstand [...], sodass die segmentierte Verwaltung der sozialen Sicherheit ein Ende nahm“<sup>13</sup>, aber das System ist im Grunde nicht wesentlich vereinfacht worden, denn nach wie vor sind die anderen Ministerien an der Umsetzung

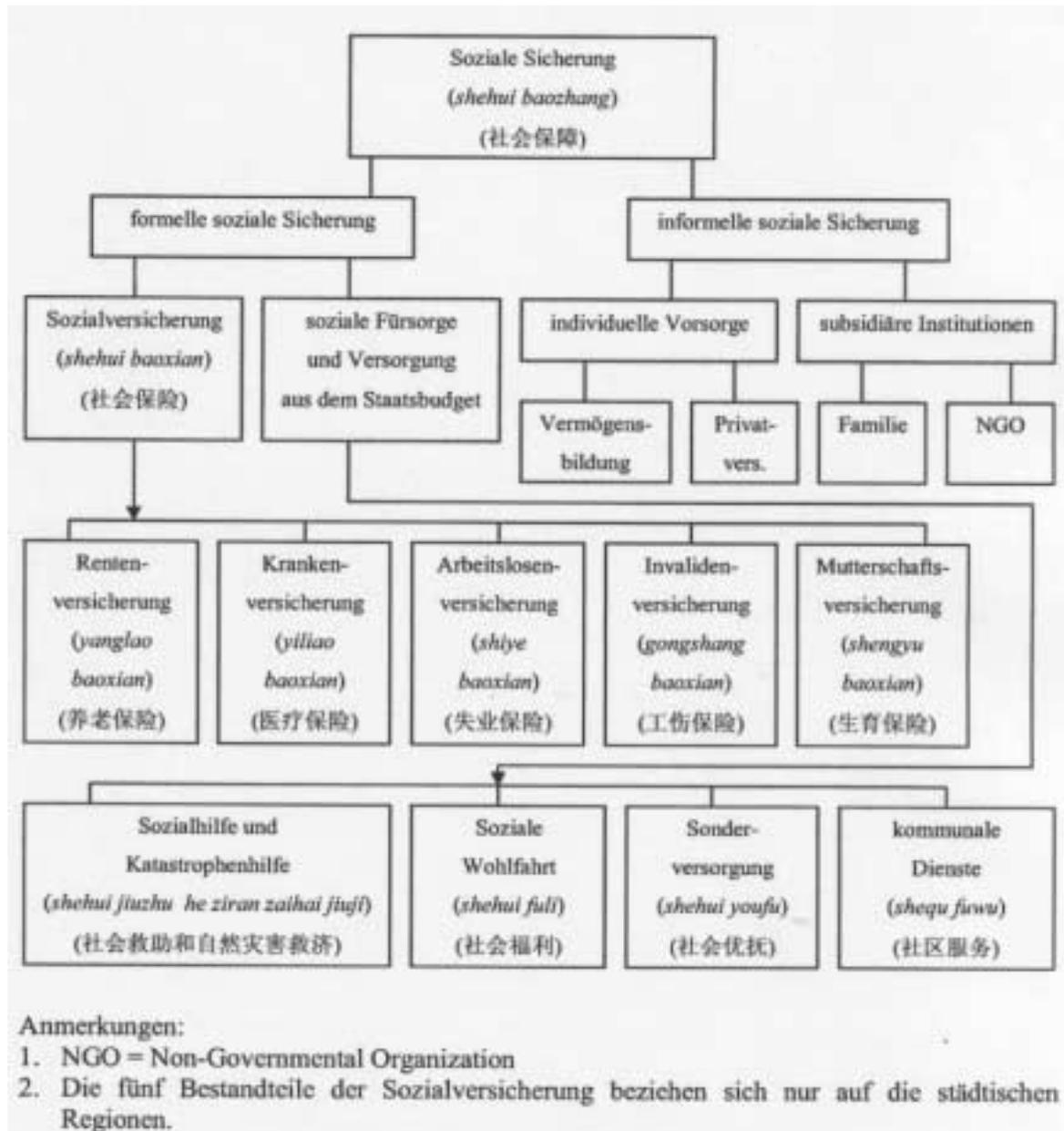
---

<sup>12</sup> vgl. hierzu Wei Zhang (2005): S. 150 f.

<sup>13</sup> Zheng Silin (2004): „Soziale Sicherheit in der Volksrepublik China. a. a. O. : S. 5 f.

der Sozialversicherungs- Richtlinien beteiligt, wodurch die unklaren Kompetenzabgrenzungen zwischen den einzelnen beteiligten Ämtern und Organen auch heute nicht ausgeräumt sind.

Diagramm: Das System der sozialen Sicherung in China seit den 90er Jahren



Quelle: Wei Zhang (2005): *Das Sozialwesen in China*, a. a. O.: S. 151.

Was die Versicherung der Staatsbediensteten und den Angestellten der öffentlichen Einrichtungen angeht, so ist in erster Linie weiterhin das Ministerium für Personalangele-

genheiten zuständig, die Sozialversicherung auf dem Land fällt hingegen zum wesentlichen Teil in den Verantwortungsbereich des Ministeriums für zivile Angelegenheiten. Zusätzlich sind nicht nur das Gesundheits- und Finanzministerium beteiligt, sondern für den Einzug der Gelder auch die lokalen Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit und die einzelnen Steuerbehörden sowie die Sozialversicherungsbehörden, welche als Sozialversicherungsträger fungieren und u. a. mit Aufgaben wie Registrierung der Beitragszahler, Überwachung der Zahlungen und Auszahlung der Beträge betraut sind.<sup>14</sup>

Der Geltungsbereich der Sozialversicherung<sup>15</sup> ist im Prinzip zunächst einmal gleich dem Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes von 1995, und umfasst somit theoretisch alle Arbeitnehmer in städtischen Betrieben. Jedoch sind die einzelnen Bereiche der Sozialversicherung unterschiedlich geregelt, sodass jeweils andere Versichertengruppen einbezogen sind. Waren anfangs nur die Beschäftigten staatlicher Unternehmen integriert, so können heute an der Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, und Unfallversicherung auch die Beschäftigten anderer Unternehmensformen (z.B. private Betriebe oder Betriebe mit ausländischer Beteiligung) teilnehmen, was aber bis dato noch nicht umfassend genutzt wird. Die Mutterschaftsversicherung gilt für Arbeiterinnen und Angestellte während der Schwangerschaft, Entbindung und Stillzeit; diese Versicherungsform ist allerdings meist freiwillig und wird nicht in allen Unternehmen angeboten.

Staatsbedienstete partizipieren inzwischen mit an der städtischen Krankenversicherung, im Grunde gelten aber für sie und Armeeeingehörige eigene Versicherungsregeln; sie sind in einem separaten System erfasst und erhalten besondere Zuwendungen.

Insgesamt ist zu beachten, dass noch kein eigenes Sozialgesetz verabschiedet ist, und das Sozialrecht bisher auf drei unterschiedlichen Ebenen erfolgt: einmal die Gesetzgebung vom Nationalen Volkskongress mit einzelnen Fachgesetzen (z.B. über die Wahrnehmung der Interessen Älterer / Behinderter, Jugendschutzgesetz etc.), dann die Rechtsvorschriften und administrativen Verordnungen des Staatsrats und drittens die Vorschriften der regionalen Regierungen (Regelungen, Mittelungen, Durchführungsanordnungen). In der Verfassung als „Grundgesetz“ gibt es außerdem eigene Artikel zum Gesundheitswesen und zur Rentenversicherung, und Artikel 45 beinhaltet das Recht auf Versorgung im Alter, bei Krankheit, Erwerbslosigkeit etc. Das Bekenntnis zum Schutz sozialer Rechte in der Verfassung wird voraussichtlich aber nicht bedeuten, dass die

---

<sup>14</sup> Darimont (2003): S. 1103.

<sup>15</sup> s. hierzu ebd.: S. 1102.

Rolle der Familie ganz durch ein öffentliches Sozialsystem ersetzt wird. Denn in einzelnen Fachgesetzen (z.B. Gesetz über Wahrnehmung der Interessen alter Menschen, Ehegesetz) ist die Verantwortung der Familie ausdrücklich festgehalten und die soziale Verpflichtung der einzelnen Generationen klar definiert.

## 2. Die erste Säule: die fünf Bereiche der Sozialversicherung

### 2.1. Rentenversicherung (养老保险 *yanglao baoxian*)

Die besondere Dringlichkeit des „Rentenproblems“ für China ergibt sich aus der demographischen Entwicklung des Landes.

Als Reaktion auf das hohe Wachstum der chinesischen Bevölkerung seit Anfang der 50er Jahre bis Ende der 70er Jahre führte die chinesische Regierung Anfang der 80er Jahre die „Ein-Kind-Politik“ ein. Die strikten Auflagen dieser Politik haben zwar das Bevölkerungswachstum bremsen können, führten andererseits aber zu bedeutenden Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur<sup>16</sup>, sodass China heute aufgrund der Geburtenregelung, besonders geburtenstarker Jahrgänge zwischen 1950 und 1970 und einer insgesamt steigenden Lebenserwartung mit den Merkmalen und Herausforderungen einer rapide alternden Bevölkerung konfrontiert ist.

Unterschiedliche Zahlenangaben<sup>17</sup> im Hinblick auf die zukünftige Altersstruktur lassen keine eindeutigen Aussagen zu, die Angaben des *National Bureau of Statistics of China*<sup>18</sup> geben jedoch den allgemeinen Trend wieder: der Anteil der unter 14-jährigen ist zwischen 1982 und 2002 von 33,6 % auf 21,2 % gesunken, während der Anteil der über 65-jährigen von 4,9 % auf 8,2 % gestiegen ist. Zusätzlich wird in den nächsten fünf Jahren die Zahl der 15-19-jährigen um 17 % abnehmen, und zwar um 21 Millionen von

---

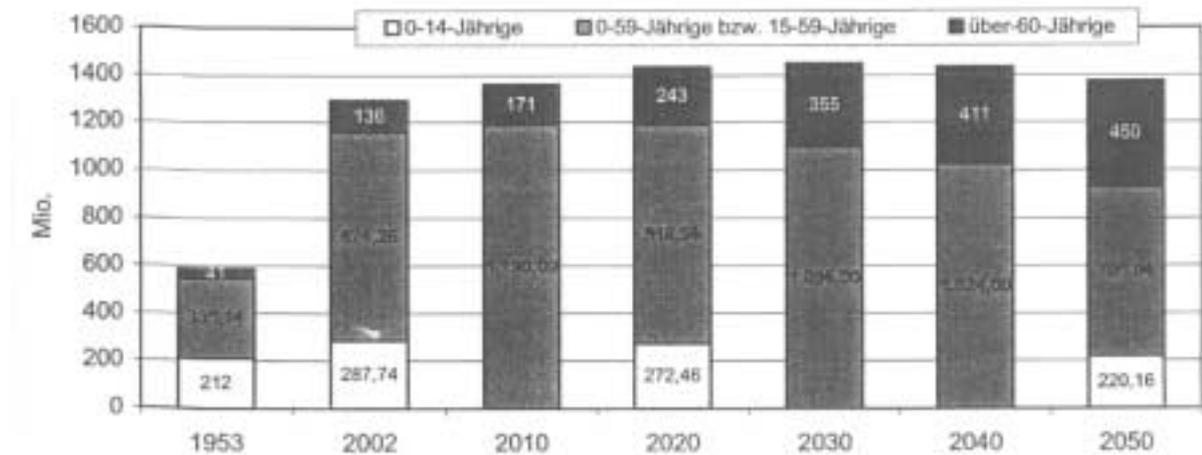
<sup>16</sup> zur Entwicklung des Bevölkerungswachstum und Geburten- und Sterberate von 1978-2004 s. Statistik-Anhang, Tabelle I; zur Bevölkerungsstruktur heute s. ebd., Tabelle II.

<sup>17</sup> vgl. National Bureau of Statistics of China (2003): *China Population Statistics Yearbook 2003*, Beijing: China Statistics Press; Zhang Junhua (2003a): a.a.O.: S. 873; Jiang Zhenghua, Zhang Lingguang, Yin Lidong: „The social security of China: Past and Future“, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University Tokyo, 2001: S. 7.  
<http://www.ier.hitu.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2000/dp8/text.pdf>, Zugang am 23.09.05.

<sup>18</sup> *China Population Statistics Yearbook 2003*, a.a.O.: S. 16.

124 auf 103 Millionen Menschen.<sup>19</sup> Schätzungen zufolge wird der Anteil der über 60-jährigen von heute etwa 9 % bis 2020 auf fast 15 % in den Städten und von gut 10 % auf 16 % in ländlichen Gebieten ansteigen.<sup>20</sup>

Diagramm: Alterung der chinesischen Bevölkerung (1953 – 2050)



Quelle: nach Schucher (2005a): a. a. O.: S. 25.

Der Höhepunkt in der Bevölkerungsgröße wird etwa 2030 mit etwa 1,45 Mrd. Menschen erreicht sein, der Anteil der über-60-jährigen wird insgesamt bis 2050 jedoch noch weiter ansteigen. Da die Geburtenrate weiterhin niedrig bleiben wird (die Fertilitätsrate im Jahr 2005 wird nach Schätzungen bei 1,72 Geburten pro Frau liegen<sup>21</sup>), bedeutet diese Entwicklung nicht nur, dass ein wachsender Anteil von Personen über 60 bzw. 65 Jahren versorgt werden muss (s. Tabelle 2), sondern zudem, dass das Verhältnis zwischen Personen im arbeitsfähigen Alter und Rentnern (Altersabhängigkeitsquotient<sup>22</sup>) sich dahingehend verändert, dass in Zukunft immer weniger Erwerbstätige für einen Rentner aufkommen müssen.

<sup>19</sup> Schucher, Günter (2005a): "China hat 1,3 Milliarden Einwohner", in: *China aktuell*, 1/2005, Hamburg: Institut für Asienkunde (Hrsg.), S.24-26.

<sup>20</sup> vgl. Li Yingsheng: "社会保障与社会结构转型:而元社会保障体系研究" (*Shehui baozhang yu shehui jiegou zhuanxing: eryuan shehui baozhang tixi yanjiu*); Die Transformation des Systems der sozialen Sicherung und der Gesellschaftsstruktur – Analyse des dualen Systems der sozialen Sicherung, Beijing: 2001: S. 98., zitiert nach Zhang Junhua (2003a): a.a.O.: S. 873.

<sup>21</sup> vgl.: The World Factbook – China (CIA), <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/ch.html#People>, Zugang am 11.10.2005.

<sup>22</sup> zur Altersstruktur der Bevölkerung sowie zum Abhängigkeitsquotient s. Statistik-Anhang, Tabelle III

Das Verhältnis hat sich von 1:13 im Jahr 1980 auf 1:3 im Jahr 2002 verändert<sup>23</sup>; heute beträgt es bereits 1:2,6 (in manchen Städten, wie Shanghai, sogar 1:1,53)<sup>24</sup>, und in ein paar Jahren voraussichtlich 1:2. Die Tatsache, dass die Kleinfamilie heute der häufigste Haushaltstyp ist, die Familien (durch Verstädterung) auch auf dem Land kleiner werden und die Zahl der kinderlosen Ehepaare und Alleinerziehenden immer mehr zunimmt, wird zukünftig heißen, dass die Bedeutung der Familie für die soziale Sicherung abnehmen wird; immer häufiger wird nur ein Kind (selten zwei) für zwei Eltern und vier Großeltern aufkommen müssen.

Tabelle 2: Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre, Prognose bis 2050

Jahr	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Anteil in %	7,69	8,33	9,65	11,98	13,54	16,57	20,00	22,29	22,91	23,54

Tabelle nach.: Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 114.

Wie für die gesamte Sozialversicherung gilt auch für das Rentensystem, dass grundsätzlich unterschieden werden muss zwischen der Versorgung im urbanen und im ländlichen Raum. So galten die ersten Modelle eines Altersrentensystems in China von Anfang an nur für Bedienstete von Staatsunternehmen in den Städten. Erst allmählich wurden seit der Reform und Öffnung Beschäftigte anderer Unternehmensformen mit einbezogen; dabei blieb die eindeutige Trennung von Stadt und Land jedoch weiterhin bestehen.

### 2.1.1. Altersvorsorge in den Städten

Erste Anstrengungen, das Rentensystem zu reformieren, sind in den 80er Jahren gemacht worden. Der Wandel wirtschaftlicher Strukturen zwang die Unternehmen zu mehr Eigenverantwortung und verlangte ein effizientes und gewinnbringendes Handeln. Für große Unternehmen, welche für eine hohe Anzahl ehemaliger Beschäftigter Rentenleistungen bringen mussten, entstanden Wettbewerbsnachteile gegenüber kleinen, neu entstehenden Unternehmen, welche noch keine Zahlungsverpflichtungen zu tragen hat-

<sup>23</sup> vgl.: Massachusetts Institute of Technology (2005): „Social Security Reform in China: Issues and Options“, [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=1176](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1176), S. 5. Zugang am 11.10.2005.

<sup>24</sup> „Ageing population threat to health insurance“, *South China Morning Post*, 12.07.05.

ten. Um diese ungleiche Belastung zu regulieren und die finanziellen Risiken zu streuen, wurden seit 1984<sup>25</sup> übergeordnete Sozialfonds eingerichtet, in die die Betriebe zu gleichen Teilen Beiträge zu zahlen hatten.

1991 folgte dann im Rahmen des Reformentschlusses zum Altersrentensystem der Plan für ein neues Finanzierungskonzept (多层次的养老保险体系 *duo cengci de yanglao baoxian tixi*, mehrschichtiges Rentenversicherungssystem), welches erstmals eine Verteilung der Kosten auf den Staat, die Betriebe und die Einzelpersonen vorsah. Dieses Konzept ist 1995 durch weitere Bestimmungen präzisiert worden und bildet die Grundlage für die „einheitliche staatliche Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer in Betrieben“<sup>26</sup> (统一的企业职工基本养老保险制度 *tongyi de qiye zhigong jiben yanglao baoxian zhidu*), welche 1997 beschlossen worden ist und bis heute besteht.

Dieses heutige System der Altersrente ist ein drei- Säulen- Modell<sup>27</sup>, nach dem die Versorgung durch einen staatlichen bzw. betrieblichen Beitrag, einen Beitrag der Erwerbstätigen und ggf. eine Zusatzversicherung bei kommerziellen Versicherern geleistet wird.<sup>28</sup> Die erste Säule stellt die Grundsicherung dar und besteht aus einem Sozialkonto und einem individuellen Konto. Der Arbeitgeber zahlt dabei einen Beitrag in Höhe von durchschnittlich 20 % der Gesamtlohnsumme des Betriebes, welcher aufgeteilt wird in einen Fondsanteil (13 %) und einen Anteil für die privaten Konten der Angestellten (7 %). Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge auf dem Individualkonto sollen insgesamt 11 % des jeweiligen Gehalts ergeben. Vom Arbeitnehmer wurde anfangs ein Beitragssatz von 4 % des beitragspflichtigen Lohnes eingezahlt, dieser sollte sich jedoch seit 1998 nach und nach auf 8 % im Jahr 2006 erhöhen, der Arbeitgeberanteil soll gleichzeitig stufenweise von 7 % auf 3 % abgesenkt werden.

Die zweite und dritte Säule sind Zusatzversicherungen: dem Arbeitgeber steht es frei, die Angestellten durch eine zusätzliche Betriebsversicherung abzusichern; hierzu werden zwar vom Staat steuerliche Anreize geschaffen, doch wird diese Zusatzversicherung

---

<sup>25</sup> Zu den einzelnen Reformschritten seit den 80er Jahren vgl.: 刘钧 (Liu Jun): *社会保障理论与实务*. (Theorie und Praxis sozialer Sicherung), 北京: 清华大学出版社 Peking: Verlag der Qinghua- Universität), 2005b: S. 170 ff.

<sup>26</sup> s. [http://www.molss.gov.cn/column/index\\_p5.htm](http://www.molss.gov.cn/column/index_p5.htm), Zugang am 27.09.05.

<sup>27</sup> Zu einer detaillierten Darstellung des Rentensystems s. Heuer, Caroline: „Das Altersrentensystem in der VR China“, Heilmann, Sebastian (Hrsg.): *China Analysis* No. 37. Trier: August 2004. [http://www.chinapolitik.de/studien/china\\_analysis/no\\_37.pdf](http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_37.pdf), Zugang am 23.09.2005.

<sup>28</sup> vgl. Zhang: a.a.O: S. 872.

selten angeboten. Das individuelle Sparen bildet die dritte Säule; sie obliegt der freien Gestaltung durch den Erwerbstätigen, der sich an kommerzielle Versicherer wenden oder sein Kapital anderweitig anlegen kann.

Zur Finanzierung der Rentensysteme gibt es im Allgemeinen zwei Möglichkeiten: die des umlagefinanzierten Rentensystem, bei dem die Steuern und Beiträge der aktiven Bevölkerung direkt in Rentenzahlungen umgewandelt werden, und die der Altersvorsorge durch Kapitaldeckungsverfahren, bei dem die Rentenbeiträge der Versicherten zunächst angelegt werden, und aus diesem Kapitalstock und dessen Zinsen später ihre Rentenauszahlungen erfolgen. Das Rentensystem der VR China ist heute als eine Mischform aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren angelegt, also als ein Teilkapitaldeckungsverfahren. Damit entspricht China den allgemeinen Empfehlungen der Weltbank zur Sicherung der Renten durch ein diversifizierendes Mehrsäulensystem (*multipillar approach*)<sup>29</sup>, welches die Risiken der jeweiligen Einzelverfahren auszugleichen versucht. Das Sozialkonto der ersten Säule ist im Umlageverfahren geregelt und soll eine Mindestrente garantieren, um Armut und einen sinkenden Lebensstandard im Alter zu verhindern, das individuelle Konto sowie die zweite und dritte Säule sind als Kapitaldeckungsverfahren organisiert. In der Praxis funktioniert dieses Konzept jedoch noch nicht, da die individuellen Konten aus Finanzierungsmängeln de facto in das Umlageverfahren einbezogen werden, und die beiden Säulen nicht streng getrennt verwaltet werden.

Die Voraussetzungen für den Erhalt von Rentenzahlungen sind folgende:

Zum Einen muss das Rentenalter erreicht sein, dieses liegt derzeit für Frauen bei 55 Jahren, für Männer bei 60 Jahren, zum Anderen müssen die Versicherten mindestens 15 Jahre eingezahlt haben, um Gelder aus dem Sozialfonds erhalten zu können (20 % des Vorjahres- Durchschnittslohns monatlich). Wenn die Anwartschaft des Beschäftigten unter 15 Jahre beträgt, hat er nur Anspruch auf den monatlichen Beitrag, welcher von dem Individualkonto gezahlt wird; dieser beträgt 1 / 120 der gesamten akkumulierten Summe.

---

<sup>29</sup> s. Holzmann, Robert / Richard Hinz: „Old-Age Income Support in the Twenty-first century: An International Perspective on Pension Systems and Reform“. Weltbank: web version: 18. Februar 2005: insbesondere S. 61 ff. <http://www1.worldbank.org/sp/incomesupportfiles/OldAgeSupportPrelimWeb.pdf>, Zugang am 28.09.05.

### 2.1.2. Altersvorsorge auf dem Land

In ländlichen Gebieten gibt es kein solches Altersrentensystem, was zur Folge hat, dass die Mehrheit der chinesischen Bevölkerung (der Anteil der Landbevölkerung liegt bei etwa 800 Millionen, etwa 60 %) über keine staatliche Rentenunterstützung verfügt. Im Grunde hat es seit den 50er Jahren auf dem Land keine wesentlichen Veränderungen im Sozialsystem gegeben, sodass hier weiterhin die Familie die wichtigste Stütze für die ältere Generation ist. Das nach wie vor bestehende Fünf- Garantien- (*wubao*) System und die Katastrophenhilfe stellen lediglich eine eher geringe staatliche Unterstützung dar, die nur einem sehr eingeschränkten Personenkreis zugute kommt bzw. nur in Ausnahmefällen gewährt wird; nach offiziellen Angaben<sup>30</sup> profitierten 2003 etwa 2.5 Millionen von dem *wubao*- System. Das ländliche System beruht demnach auch heute noch hauptsächlich auf Selbsthilfe und dörflicher Wohlfahrt.

Lange Zeit bestand kein Konsens darüber, ob eine Rentenversicherung auf dem Land überhaupt notwendig sei, da hier nicht wie in den städtischen Staatsbetrieben eine unmittelbare wirtschaftliche Notwendigkeit zu Reformen bestand.<sup>31</sup> In den 90er Jahren wurden dennoch einige Pilotprojekte zur Errichtung eines Rentensystems durchgeführt und 1992 ein „grundlegender Plan zur ländlichen sozialen Rentenversicherung“ auf Kreisebene verabschiedet, welcher die grundlegenden Prinzipien, die Berechtigten sowie die Beitragssätze und den Auszahlungsmodus festlegt.<sup>32</sup> Demnach sollen alle Personen zwischen 20 und 59 Jahren mit einem ländlichen Wohnsitz (agrарwirtschaftlicher *hukou*) vom System erfasst werden und je nach ihren individuellen finanziellen Möglichkeiten Beiträge auf ein Konto zahlen, welches von ihnen selbst angelegt wird. Die Beitragshöhe ist nicht festgelegt (ca. 2 – 20 RMB monatlich), und auch unregelmäßige Einzahlungen sind möglich. Zu den Einzelbeiträgen kommen freiwillige Zuschüsse der

---

<sup>30</sup> s. „China’s social security white paper“, Information Office of the State Council of the People’s Republic of China: September 2004: S. 20. [http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content\\_372369.htm](http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content_372369.htm), Zugang am 21.09.05.

<sup>31</sup> vgl. hierzu: Leisering, Lutz, Gong Sen, Athar Hussain: „People’s Republic of China. Old- Age Pensions for the rural areas: From Land Reform to Globalization“. Asian Development Bank: 2002, S. 2 f. [http://www.adb.org/Documents/Reports/PRC\\_Old\\_Age\\_Pensions/prc\\_old\\_age\\_pensions.pdf](http://www.adb.org/Documents/Reports/PRC_Old_Age_Pensions/prc_old_age_pensions.pdf), Zugang am 29.09.05.

<sup>32</sup> s. „县级农村社会养老保险基本方案“ (*xian ji nongcun shehui yanglao baoxian jiben fang’an* (Basisplan für ein Rentensystem in ländlichen Gebieten), Ministerium für zivile Angelegenheiten / Ministerium für Arbeit und soziale Sicherung: 1992. [http://www.molss.gov.cn/column/index\\_p8.htm](http://www.molss.gov.cn/column/index_p8.htm), Zugang am 29.09.05.

Kommunen und eventuelle Steuerbegünstigungen durch den Staat. Die Rentenauszahlung soll ab 60 Jahren bezogen werden können und richtet sich nach der Höhe und Dauer der Einzahlungen.

Dieser Ansatz gründet weitgehend auf freiwilliger Basis und scheint weniger den Charakter eines durchstrukturierten Rentensystems zu haben, sondern mehr einem „Sparen unter Anleitung“ zu ähneln. Darüber hinaus ist es angesichts des starken Einkommensgefälles zwischen den einzelnen Provinzen nahezu unmöglich, ein einheitliches System zu entwickeln. Zwar wurden in fast allen Provinzen Projekte auf Kreisebene gestartet, jedoch war die Beteiligung an der ländlichen Rentenversicherung sehr unterschiedlich. So beteiligten sich 80 % der Landbevölkerung um Shanghai an dem Programm, während sich aber in der Provinz Gansu nur 200.000 Personen bzw. 1,4 % der Provinzbevölkerung für das Projekt gewinnen ließen.<sup>33</sup> Insgesamt konnten in der Praxis nur geringe Erfolge erzielt werden: Bis 1997 waren es nur 557.900 Rentner, die Rentenzahlungen bekommen konnten; die durchschnittliche jährliche Rentenzahlung betrug zudem nicht mehr als 573 RMB (ca. 57 €) pro Person. Zudem flossen etwa 28 % der Einnahmen in die Verwaltung des Systems.<sup>34</sup>

Einer der Gründe für das weitgehende Scheitern der ländlichen Rentenversicherung ist auch, dass innerhalb der Landbevölkerung erhebliche Zweifel bestehen ob des Nutzens dieser Versicherung. Meistens besteht ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber den Behörden, was in der fehlenden Rechtssicherheit begründet ist und nicht zuletzt auch durch korruptes Verhalten der lokalen Kader geschürt wird (bspw. Erpressung der Beteiligung durch Zurückhaltung von Genehmigungen).<sup>35</sup>

Neuerungen im ländlichen Rentensystems seit 2000 bestehen darin, dass zum Einen das städtische Sozialversicherungssystem auf die ländlichen Town- Village- Enterprises (TVE) erweitert worden ist, und zum Anderen in der Gewährung einer Altersunterstützung von jährlich mindestens 600 RMB pro Person für Ehepaare, die nur ein Kind oder zwei Mädchen haben. Diese Unterstützung wird ab dem 60. Lebensjahr bis zum Tod ausgezahlt.

---

<sup>33</sup> Wu Yuping (2004): „Die zukünftige demographische Alterung und das Problem der Altersversorgung in China unter besonderer Berücksichtigung der Metropole Shanghai und der Provinz Gansu“, Philipps-Universität Marburg: Institut für Medizinische Soziologie und Sozialmedizin.  
<http://archiv.ub.unimarburg.de/diss/z2004/0109/pdf/dyw.pdf>, Zugang am 17.10.05.

<sup>34</sup> Zahlen vgl. Leisering, a. a. O.: S. 18.

<sup>35</sup> vgl.: Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 198 f.

Nach Angaben des MOLSS nahmen 2004 etwa 53,8 Millionen Menschen auf dem Land am Versicherungssystem teil, und etwa 2 Millionen Rentner konnten Rentenbezüge erhalten.<sup>36</sup> Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass Bemühungen im ländlichen Raum sehr begrenzt und zum großen Teil nicht über den Projekt- Charakter hinausgegangen sind. Die Ansätze werden zwar immer wieder betont und teils als erfolgreich gelobt, Faktum ist aber, dass man bis heute nicht von einer sozialen Absicherung der ländlichen Bevölkerung sprechen kann.

### 2.1.3. Mängel des Rentensystems

Mit der Einführung des Mehrsäulensystems im Rahmen der Rentenreform 1997 hat China einen wichtigen Schritt in Richtung eines modernen Systems vollzogen, das den wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen des Landes eher entspricht. Jedoch können derartige Reformen insbesondere im Rentensystem erst auf lange Sicht Früchte tragen; in der Anfangsphase hingegen entstehen erhebliche Transformationsprobleme:

Besonders hervorstechend sind die Finanzierungsschwierigkeiten bei der Umsetzung des noch relativ neuen Mehrsäulensystems. Für die erwerbstätige Bevölkerung besteht im Grunde genommen eine doppelte Belastung, insofern als sie in der Übergangsphase sowohl für die jetzt alte Generation als auch für ihre eigene Rente aufkommen muss. Individuelle Konten wurden erst in den 90er Jahren eingerichtet, was bedeutet, dass für die jetzige Rentnergeneration kein ausreichendes Kapital angehäuft werden konnte. Ihre Altersversorgung muss daher auf andere Weise finanziert werden: hierzu wird auf das Kapital der Privatkonten der Arbeitnehmer zugegriffen, da die Sozialfonds nicht über genügend Mittel verfügen, die Kosten bei einem steigenden Anteil der über 60- jährigen zu decken. Der Grund dafür liegt vor allem im Mismanagement der Sozialfonds, das sich beispielsweise darin äußert, dass die Gelder unrentabel angelegt oder zweckentfremdet werden für Investitionen in Infrastruktur, Grund und Boden oder Aktienkäufe

---

<sup>36</sup> vgl.: Ministry of Labour and Social Security (2004): „2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报“ (*laodong he shehui baozhang shiye fazhan tongji gongbao*, Statistischer Bericht von 2004 zur Entwicklung im Bereich Arbeit und Soziale Sicherheit), [http://www.molss.gov.cn/index\\_tongji.htm](http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm), Zugang am 29.09.05.

oder auch als Kredite an Dritte verwendet werden<sup>37</sup>; zudem verlieren die Fonds durch Inflation an Wert. Die Beleihung der individuellen Konten führt dazu, dass diese nur dem Namen nach bestehen, faktisch aber nahezu leer sind (个人账户空帐 *geren zhang-hu kongzhang*); das bedeutet eine Aushöhlung der Alterssicherung für die aktive Bevölkerung.<sup>38</sup> 2004 soll das Kapital, das von Privatkonten abgezogen worden ist bereits 600 Milliarden RMB (60 Mrd. Euro) betragen haben. Es ist also festzustellen, dass das derzeitige System der Alterssicherung die ursprüngliche Intention verfehlt hat und nur in der Theorie ein Teilkapitaldeckungsverfahren ist, in Wirklichkeit aber weiterhin im Umlageverfahren praktiziert wird.<sup>39</sup> Hier stellt sich die Frage, welche Maßnahmen China ergreifen wird und kann, das geplante Teilkapitaldeckungsverfahren tatsächlich zu realisieren, und ob dies z.B. durch eine veränderte Steuerpolitik geschehen soll. Defizite in den einzelnen Sozialfonds werden zum Teil von den zuständigen Finanzministerien ausgeglichen; da die Defizite aber schlecht vorauszuberechnen sind, entstehen unsichere Kalkulationsfaktoren für die jeweilige Finanzverwaltung auf Provinzebene.

Ein Hindernis für die gesunde Entwicklung des kapitalgedeckten Anteils der Altersrente ist darüber hinaus der noch zu wenig entwickelte chinesische Kapital- und Aktienmarkt. Eine Kapitalsteigerung wird durch unsichere Anlagefonds, zu niedrige Zinsen und Inflation erschwert bzw. kaum möglich; aus diesem Grunde besteht ein erhebliches Kapitalertragsrisiko, das die Kalkulationsgrundlage für eine gesicherte Rente stark beeinträchtigt.

Um diesen Finanzierungsproblemen entgegenzutreten, wird u. a. diskutiert, die Beitragssätze zu erhöhen und das Rentenalter heraufzusetzen. Beide Ansätze scheinen auf den ersten Blick die logische Konsequenz aus der aktuellen Lage, jedoch muss dabei berücksichtigt werden, dass eine Beitragserhöhung zwar die Rentenfonds entlastete, aber die Unternehmen und Betriebe mit noch höheren Lohnnebenkosten belegen würde, was wiederum eine Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen dürfte. Schon heute ist ein Teil der Unternehmen nicht in der Lage, die Kosten für die soziale

---

<sup>37</sup> Darimont, 2003: a. a. O.: S. 1104.

<sup>38</sup> vgl. 林嘉: „中国社会保障制度的现状, 问题和发展“ (Lin Jia: „Das Sozialversicherungssystem der VR China: gegenwärtige Lage, Probleme und Entwicklung“), <http://www.china.com.cn/chinese/2005/May/869369.htm>, Zugang am 26.09.05.

<sup>39</sup> vgl.: 刘钧 (Liu Jun) (2005): „中国社会保障改革的两难困境和选择“in: 财政问题研究 (Research on Financial and Economic Issues). Central University of Finance and Economics, Insurance Department (Hrsg.): Peking: Januar 2005: S. 18. <http://guancha.gmw.cn/uploadfile/2005-8/27/2005827195535461.PDF>, Zugang am 30.09.05.

Sicherung ihrer Beschäftigten vollständig aufzubringen, so dass Rentenleistungen oft entweder gar nicht, nur teilweise oder mit erheblicher Verzögerung gezahlt werden.

Ein erhöhter Beschäftigungsdruck veranlasst Unternehmen heute mehr und mehr, ihre Beschäftigten in den Frühruhestand zu entlassen, sodass der Effekt einer höheren Rentenbelastung durch das sowieso schon sehr niedrige Renteneintrittsalter zusätzlich noch verstärkt wird. Eine Heraufsetzung des Rentenalters als Antwort darauf stünde aber wiederum im direkten Konflikt zu der Vermeidung von Arbeitslosigkeit: der Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter würde um 30 – 40 Millionen anwachsen. Nach Liu Jun wäre für China daher ein System von Vorteil, das eine gestaffelte Anhebung des Rentenalters beinhaltet, um den Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung in etwa konstant zu halten.<sup>40</sup> Bis zum Jahr 2020 soll nach diesem Modell das gesetzlich festgelegte Renteneintrittsalter nicht verändert werden, ab 2020 könnte dann im Abstand von drei Jahren das Rentenalter um je ein Jahr von 55 auf 60 bzw. von 60 auf 65 heraufgesetzt werden, nach 2050 würde das Rentenalter dann für Männer und Frauen bei 65 Jahren liegen. Bei dieser Vorgehensweise würde der Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter stabil gehalten und kontrolliert wachsen<sup>41</sup> (s. Tabelle 3)

Tabelle 3: Chinas aktive Bevölkerung (in Millionen) von 2020 bis 2060

Jahr	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
aktive Bevölkerung	760	750	760	770	770	780	790	760	730

Tabelle nach: 刘钧 (Liu Jun): 2005b: a. a. O.: S. 178.

Neben erheblichen Finanzierungsproblemen besteht ein weiterer Missstand des jetzigen Systems darin, dass es keine einheitlichen Regelungen gibt, sondern jede Provinz und regierungsunmittelbare Stadt eigene Bestimmungen bei der Umsetzung hat. Dass das System nicht provinzübergreifend übertragbar ist, bedeutet nicht nur mehr Verwaltungsaufwand und daher eine weniger effiziente Umsetzung, sondern auch mangelnde Transparenz. Zudem ist die Konsequenz hieraus ein weniger flexibler Arbeitsmarkt, da Arbeitskräfte gebunden sind und nicht oder nur mit einem erhöhten Aufwand über die Provinzgrenze hinweg ihren Arbeitsplatz wechseln können.

<sup>40</sup> s.: 刘钧 (Liu Jun): 2005b: a. a. O.: S. 176 ff.

<sup>41</sup> vgl. ebd.: S.178.

Die Rentenversicherung hat mit 61 % (163,52 Millionen Versicherte)<sup>42</sup> der gesamten städtischen Bevölkerung die höchste Deckungsrate aller Versicherungszweige, aber die Zahl darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gesamte Landbevölkerung nicht eingeschlossen ist und daher die Reichweite der Rentenversicherung noch nicht sehr groß ist; auch dies zeigt die Probleme der Altersvorsorge, denn hieran wird deutlich, dass der Aufbau eines Sicherungssystems noch relativ am Anfang der Entwicklung steht.

Insgesamt ist das Problem, dass viele öffentliche Ämter an der Umsetzung der Bestimmungen beteiligt sind; hierdurch wird auf Grund unklarer Kompetenzabgrenzungen die Undurchsichtigkeit noch verstärkt und dem Systems die nötige Glaubwürdigkeit entzogen. In der Bevölkerung führt dies zu einem mangelnden Vertrauen und zu Unsicherheit über die tatsächlich geltende Rechtslage; der andauernde Reform- und Übergangscharakter macht eine eindeutige Planungsgrundlage derzeit schwierig bis unmöglich; niemand weiß, ob heute aufgestellte Kalkulationen später tatsächlich greifen werden oder nicht.<sup>43</sup> Hinzu kommt, dass ein Großteil der Bevölkerung ein sehr geringes Rechtsbewusstsein hat und die Bestimmungen und Gesetze für soziale Sicherung nicht kennt; darüber hinaus gibt es auch wenige Experten in diesem Bereich.<sup>44</sup>

Ein wichtiger Reformschritt wäre hier die Schaffung eines einheitlichen, provinzübergreifenden Regelungswerkes und die Einführung eines zentralen Verwaltungssystems, das auf Grundlage einer nationalen Datenbank ein effektiveres "Pooling" verwirklichen könnte; auch das weitgehend undurchsichtige Finanzmanagement und die Zweckentfremdung der Gelder auf Provinzebene könnten so besser kontrolliert werden.<sup>45</sup> Das Dilemma besteht hier allerdings darin, dass die regionalen Diskrepanzen und erheblichen Unterschiede in Lebensstandard und Einkommen ein sinnvolles einheitliches System kaum möglich machen. Das Problem beschränkt sich daher nicht nur auf die Frage, wie eine vereinfachte Verwaltungsstruktur effizient umgesetzt und gestaltet werden könnte, sondern es müssten dafür erst einmal die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, was jedoch viel tiefer gehende Reformen erforderlich machte.

---

<sup>42</sup> vgl. Statistik-Anhang, Tabelle IV (Statistics on Basic Pension Insurance by Region).

<sup>43</sup> vgl. ebd.: S.174.

<sup>44</sup> vgl.: 郑尚元 Zheng Shangyuan (2005): „中国保障立法进路分析“ (Analyse des Gesetzgebungsprozesses für Chinas Sozialversicherung), <http://www.china.com.cn/chinese/2005/May/869371.htm>, Zugang am 11.10.2005.

<sup>45</sup> vgl.: *Massachusetts Institute of Technology* (2005), a. a. O.: S. 3.

## 2.2. Krankenversicherung (医疗保险 *yiliao baoxian*)

Chinas Gesundheitssystem steht derzeit unter harscher Kritik, und zwar nicht nur seitens der Bevölkerung, sondern auch von Regierungsstellen; so wird auch vom *Development Research Center of the State Council* zugegeben, dass die Reformen gescheitert sind. Das System sei viel zu sehr den Kräften des Marktes überlassen und verwehre durch seine zu hohen Gebühren einem Großteil der Bevölkerung den Zugang zu medizinischer Versorgung, so die Kritik; die Regierung müsse ihre Rolle überdenken und dafür sorgen, dass den medizinischen Grundbedürfnissen der Gesamtbevölkerung entsprochen wird. Die chinesischen Medien berichten fast täglich von Fällen, die die Defizite des Gesundheitssystems offen legen; demnach besteht hier großer Unmut, und die Regierung wäre gut beraten, diesen ernstnehmen und mit entsprechend effektiven Maßnahmen zu reagieren.

### 2.2.1. Krankenversicherung in den Städten

Das städtische medizinische Versorgungssystem Chinas bestand bis in die 80er Jahre hauptsächlich aus der 1952 eingeführten kostenlosen öffentlichen medizinischen Versorgung (公费医疗 *gongfei yiliao*) und einem betriebseigenen Krankenversicherungssystem für Arbeiter der staatlichen Betriebe und ihre Angehörigen (劳保医疗 *laobao yiliao*).

Auch hier waren die Staatsunternehmen bzw. *danweis* für die Versorgung zuständig und trugen damit die finanzielle Hauptlast; dies bedeutete eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, da die Krankenkosten u. a. aufgrund von ineffizientem Management kontinuierlich rapide anstiegen. Dies lag nicht nur darin begründet, dass ein zunehmend großer Anteil an alten Menschen und eine insgesamt höhere Lebenserwartung ein Mehr an ärztlicher Versorgung notwendig machten, sondern vor allem auch in folgenden strukturellen Faktoren: Das ganze System war relativ starr und unflexibel, sah ohne genauere Differenzierung pauschale Regelungen für alle vor. Die Beschäftigten in staatlichen Unternehmen, welche die Masse der arbeitenden Bevölkerung ausmachten, hatten für sich und ihre Familie nahezu unbegrenzten Zugriff auf Medikamente. Dies begünstigte ein ausgeprägtes Verschwendungsverhalten, da es prak-

tisch keine Verteilungsbeschränkungen gab. Die Beschäftigten selbst zahlten keinen Eigenanteil und hatten somit auch kein unmittelbares Interesse daran, die Kosten niedrig zu halten. So wurde der dem Individuum zustehende Betrag komplett ausgeschöpft, auch wenn nicht immer ein direkter Bedarf bestand. Zudem wurden den einzelnen Einheiten Krankenhäuser zugeteilt, die für die Versorgung der *danwei* zuständig waren; die Beschäftigten waren verpflichtet, sich dort behandeln zu lassen. Damit entfiel die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Einrichtungen und führte dazu, dass lokale Monopolstrukturen entstanden, und Krankenhäuser folglich ohne Konkurrenzdruck höhere Preise für Medizin und Behandlung veranschlagen konnten. Die fehlende Ausgabenbeschränkung in den *danweis* und das profitorientierte Handeln der medizinischen Versorgungseinrichtungen führten zu ausufernden Kosten, welche weit über der Wachstumsrate des BIP lagen. So betrug beispielsweise die jährliche Steigerung der landesweiten Ausgaben für die öffentliche medizinische Versorgung zwischen 1980 und 1989 durchschnittlich 21,3 %.<sup>46</sup> In konkreten Zahlen stellt sich dies für den Zeitraum 1978 bis 1997 folgendermaßen dar:

Tabelle 4: Ausgaben staatlicher Unternehmen für medizinische Versorgung (1978–1997)

Jahr	Ausgaben (Mrd.)	Ausgaben p.P. (RMB)	% von GDP
1978	2,8	37,8	0,78
1980	3,7	45,4	0,81
1985	6,5	71,9	0,72
1987	10,7	111,4	0,90
1990	22,6	218,8	1,12
1992	31,8	292,2	1,19
1994	47,3	421,6	1,01
1995	55,5	492,6	0,95
1996	61,6	547,6	0,91
1997	77,37		

Tabelle nach: 刘钧 (Liu Jun): 2005b: a. a. O.: S. 227; Zahl für 1997 s. 杨宜勇 (Yang Yiyong), 吕学静 (Lü Xuejing) (Hrsg.) (2005): *当代中国社会保障 (Social Security in Contemporary China)*. 北京: 中国劳动社会保障出版社 (Peking: Verlag für Arbeit und Sozialversicherung), S. 107.

<sup>46</sup> vgl.: 刘钧 (Liu Jun): 2005b: a. a. O.: S. 219.

Das entspricht einer 28- fachen Ausgabensteigerung innerhalb dieses Zeitraums und einem jährlichen durchschnittlichen Zuwachs von 19 % (bei einer Steigerung der staatlichen Einnahmen um nur 11 % im gleichen Zeitraum).<sup>47</sup> Diese Kostenexplosion überstieg nicht selten den finanziellen Zahlungsrahmen vieler Unternehmen, sodass die medizinische Versorgung nicht mehr vollständig garantiert werden konnte.

Das System war hauptsächlich aufgrund dieser Mängel nicht weiter funktionsfähig; daher startete die Regierung seit Ende der 80er Jahre verschiedene Initiativen, um das System zu reformieren und den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Dabei versuchte man, die Kosten der Betriebe zu senken, und zwar zum Einen dadurch, dass den Krankenhäusern aus Betriebsmitteln eine begrenzte Summe zur Behandlung der Beschäftigten zur Verfügung gestellt wurde, und zum Anderen durch die Einführung einer Selbstbeteiligung des Patienten.<sup>48</sup> Insgesamt sollte eine überbetriebliche Krankenversicherung eingerichtet werden, deren Ziel es war, durch mehr Eigenverantwortung der Versicherten und durch eingebaute Kontrollmechanismen der Verschwendung der Gelder Einhalt zu bieten.

In diesem Rahmen waren die Pilotprojekte in Zhenjiang und Jiujiang, die 1995 gestartet und 1996 auf 50 Großstädte übertragen wurden, wichtige Reformmodelle; hier wurde das erste Mal eine Basiskrankenversicherung konzipiert, welche das bestehende System ersetzen sollte. Merkmale dieses Systems waren – ähnlich wie beim Rentensystem – die Aufteilung der Verantwortung auf Staat, Unternehmen und Individuen, die Zweigliederung in Sozialfonds und individuelle Konten sowie eine dreistufige Regelung bei der Zahlung von Krankenversorgungskosten. Dieses Modell mündete mit einigen Modifizierungen 1998 in den „Beschluss zur Basiskrankenversicherung für Arbeiter und Angestellte in den Städten“, welcher die Grundkoordinaten des bis heute bestehenden Systems festlegt. Die drei Grundprinzipien der Reform 1998 waren folgende:

- niedriges Niveau: das neue Krankenversicherungssystem sollte dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechen und an die Leistungsfähigkeit der Unternehmen angepasst werden, d.h. zunächst war nicht mehr als die Garantie der absoluten Basisversicherung Ziel der Reform.
- erweiterte Abdeckung: die Basiskrankenversicherung sollte gelten für „alle Arbeiter, die in staatlichen, kollektiven und privaten Betrieben arbeiten, sowie [für] Beamte

---

<sup>47</sup> vgl.: 杨宜勇 (Yang Yiyong) (2005): a. a. O.: S. 107.

<sup>48</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 170.

und Angestellte, die in den Partei- und Staatsorganen oder in öffentlichen Anstalten und Erziehungsinstitutionen arbeiten“<sup>49</sup>. Damit wurde der Kreis der versicherten Personen erweitert auf Beschäftigte anderer städtischer Unternehmensformen, gleichzeitig fiel aber die Familienversicherung weg, welche früher die Angehörigen der Betriebsangestellten mit versicherte (一人劳保,全家吃药, *yiren laobao, quan jia chi yao* „Einer ist versichert, die ganze Familie nimmt Medikamente“).

- Aufteilung der finanziellen Lasten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Die Beiträge sind wie folgt aufgeteilt: die Betriebe führen 6 % der Gesamtlohnsumme ab (70 % davon gehen auf das Sozialkonto, 30 % auf das Individualkonto der Versicherten), und die Arbeitnehmer zahlen 2 % ihrer Löhne auf ihr jeweiliges Individualkonto. Die Krankenkosten werden zunächst von dem individuellen Konto des Versicherten gezahlt; liegen die Kosten aber über der dort vorhandenen Summe, muss der Arbeitnehmer den Rest selbst aufbringen; dieser Eigenbeitrag kann bis zu 5 % seines Jahreseinkommens betragen. Eine Zahlung aus dem Sozialfonds erfolgt erst, wenn der zu zahlende Betrag zwischen der festgelegten Mindest- und Höchstgrenze liegt, d. h. zwischen 10 % und dem Vierfachen des regionalen durchschnittlichen Jahreseinkommens. Gehen die Kosten über die Höchstgrenze hinaus, sollen Zusatzversicherungen greifen, entweder in Form von betrieblicher oder individueller Extra- Versicherung.<sup>50</sup>

Jedoch sind die Regelungen in den einzelnen Provinzen uneinheitlich, sodass es regionale Abweichungen von diesen allgemeinen Bestimmungen gibt. So variiert beispielsweise die Definition der vom Sozialfonds zu übernehmenden Krankenleistungen: mal werden hierfür finanzielle Mindest- und Höchstgrenzen gesetzt, mal die finanzielle Verantwortung nach „schweren“ oder „leichten“ Krankheiten, nach ambulanter oder stationärer Behandlung unterschieden.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> ebd.: 172.

<sup>50</sup> vgl. ebd.: S. 172 f.

<sup>51</sup> vgl.: Darimont, Barbara (2004): „Antworten aus Beijing: Die Sozialpolitik der chinesischen Regierung“, in: Kristin Kupfer (Hrsg.): „Sprengstoff in China. Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik“, *Focus Asien*, Schriftenreihe des Asienhauses, Essen: 2004. S. 74.

### 2.2.2. Medizinische Versorgung auf dem Land

Der Kern des traditionellen ländlichen Gesundheitssystems bildeten die schon erwähnten 'Barfuß-Ärzte', die für die Primärversorgung und erzieherische Aufgaben (wie beispielsweise hygienische Aufklärung) zuständig waren sowie das kooperative Gesundheitssystem (合作医疗 *hezuo yiliao*). Beide Elemente wurden, genau wie das Fünf-Garantien-System, von den Produktionsbrigaden, d.h. von den Kollektiven, getragen; gegen einen Beitrag der Bauern von etwa 1-2 RMB jährlich, wurden sie vom kollektiven Gesundheitsdienst versorgt und bekamen kostenfrei Medikamente.

Durch die Auflösung der Volkskommunen und die Dekollektivierung Ende der 70er Jahre hat das dörfliche Gesundheitssystem einen erheblichen Rückschlag erlitten, da für die dörflichen Wohlfahrtsorganisationen keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung standen. Die Haushalte bildeten wieder die grundlegende Produktionseinheit, und so floss auch das Einkommen wieder direkt ihnen zu und nicht mehr den vorherigen Produktionsbrigaden; dies führte dazu, dass auch die dörflichen Sozialeinrichtungen zum großen Teil nicht mehr aufrechterhalten werden konnten. Während 1979 80 % der Dörfer mit ca. 85 % der dörflichen Bevölkerung über ein kooperatives medizinisches Gesundheitssystem verfügten, waren es Mitte der 80er Jahre nur noch 5,3 % aller Dörfer, in denen 44 Millionen Menschen, 5 % der ländlichen Bevölkerung, durch das System abgedeckt wurden.<sup>52</sup> Die Kollektive verloren ihre Funktion, die gesundheitliche Versorgung inklusive aller Kosten fiel wieder direkt auf die Familien zurück, und auch die Abhängigkeit der Älteren von ihren Kindern nahm wieder zu. Die Krankenhäuser auf der Kreisebene erhielten weiterhin staatliche Mittel und konnten als wichtiges Glied in der Gesundheitsversorgung weiter bestehen, die dörflichen Gesundheitsstationen jedoch wurden zum großen Teil privatisiert und verlangten von nun an Behandlungsgebühren. Diese konnten die Familien nur schwer bzw. oft auch gar nicht aufbringen, sodass das Gesundheitssystem auf dem Lande insgesamt stark geschwächt worden ist.

Seit den 90er Jahren gibt es daher staatliche Initiativen mit dem Ziel, die Situation insgesamt wieder zu verbessern; einzelne Ansätze sind hier die Wiederbelebung der kooperativen Versorgung, die Festigung des dreistufigen Versorgungsnetzes (Kreis-, Ge-

---

<sup>52</sup> Wu Yuping (2004): a. a. O.: S. 85.

meinde-, und Dorfebene), der Wiederaufbau staatlicher Gesundheitsstationen und eine Unterstützung zur Versorgung von Armutsfamilien.<sup>53</sup>

Was die Wiederbelebung der kooperativen Versorgung angeht, so sind zwar in einigen wenigen Gebieten kleinere positive Veränderungen erreicht worden, aber insgesamt kann nicht von einem Erfolg der Maßnahmen gesprochen werden. Die Programme weisen je nach Wirtschaftskraft der einzelnen Provinzen bzw. Kreisen große Unterschiede auf, was deutlich macht, dass die Durchsetzung eines einheitlichen Systems der ländlichen Sicherung in China mit den jetzigen Maßnahmen kaum durchsetzbar ist. Die minimalen Erfolge der Initiative beschränken sich auf die wohlhabenderen ländlichen Kreise (z.B. in der Umgebung von Shanghai). Dort zahlt jeder Bauer einen Beitrag von jährlich 100 RMB, erhält dafür einen Zuschuss der lokalen Regierung von 20 RMB sowie eine Kostenrückerstattung von 50 -60 % bei bestimmten, verbreiteten Krankheiten, und eine Rückerstattung von 45 – 70 % bei Behandlungskosten über 5.000 RMB.<sup>54</sup>

Ein anderes Modell für eine kooperative Gesundheitsversorgung auf dem Land ist die Einrichtung von Fonds für schwere Krankheitsfälle; Einzelbeispiele hierfür sind der Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 5: Beispiele für ländliche kooperative Gesundheitsversicherung

<b>Ort</b>	<b>Jährl. Beitrags-satz des Versicherten</b>	<b>Jährl. Zuschuss d. Lokalregierung p.P.</b>	<b>Kostenübernahme</b>
Kreis Wangjing (Provinz Anhui, seit 1999)	2,5 RMB	Keine Angaben	Erstattungen: 20–50 % der Kosten für stationäre Behandlung in Höhe von 500–4.000 RMB.
Gemeinden Donggang / Huangang (Provinz Anhui, seit 2002)	8 RMB	2 RMB	Erstattungen: 30–40 % der Kosten für eine stationäre Behandlung in Höhe von 501–10.000 RMB, kostenlose Gesundheitsuntersuchung in der Gemeinde
Gemeinde Shuidong (Provinz Anhui, seit 1997)	5 RMB	1 RMB jeweils von der Gemeinderegierung und dem Dorfbewohnerkomitee	Erstattungen: 15 % der Behandlungskosten für schwere Krankheitsfälle in Höhe von über 1.000 RMB
Kreis Shaoxing (Provinz Zhejiang, seit 1997)	20 RMB	2 RMB jeweils von der Gemeinderegierung und dem Dorfbewohnerkomitee	Erstattungen: 20–50 % der Kosten für eine stationäre Behandlung in Höhe von 2.000-10.000 RMB

Tabelle zitiert nach Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 203.

<sup>53</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 201.

<sup>54</sup> ebd.: S. 202.

Diese Projekte konnten jedoch nur einen sehr geringen Teil der ländlichen Bevölkerung einbinden (unter 10 %) und haben somit ihr Ziel verfehlt, bis zum Jahr 2000 mehr als 50 % der ländlichen Bevölkerung abzudecken. Der Hauptgrund für das Scheitern wird in der fehlenden finanziellen Unterstützung durch den Staat gesehen; in dem Zeitraum von 1979 und 1992 ist der Anteil der staatlichen Subvention für die kooperative medizinische Versorgung von 100 Millionen auf 35 Millionen gesunken; dies entsprach 0,36 % der Gesamtausgaben des Gesundheitswesens und einem durchschnittlichen Beitrag pro Bauer von 0,04 RMB.<sup>55</sup>

Der Wiederaufbau der dörflichen Gesundheitsstationen als wichtigste Anlaufstelle für die Landbewohner wurde teils von den lokalen Regierungen und den ansässigen Unternehmen finanziert und konnte insofern etwas zur Verbesserung der Strukturen beitragen als hier - wenigstens theoretisch (zu den Problemen s. unten) - der direkte Zugang zu gesundheitlicher Versorgung vor Ort wieder hergestellt wurde. Die konkrete Organisation ist regional unterschiedlich, Grundregel ist jedoch meistens, dass die Bewohner gegen einen Eigenbeitrag eine Ermäßigung auf Untersuchungskosten und Medikamentenausgaben bekommen können.

Dass die Regierung der Entwicklung ländlicher Regionen allmählich mehr Beachtung schenkt, zeigt sich in dem Beschluss zur Stärkung der ländlichen Gesundheitsarbeit von 2002, der festgelegt, dass bis 2010 ein neues kooperatives System errichtet werden soll<sup>56</sup>, welches die Absicherung vor schweren Krankheitsfällen in den Mittelpunkt stellt. Die im Beschluss formulierten Ziele umfassen die Förderung von medizinischen Versorgungssystemen (jede Gemeinde soll über eine Krankenstation verfügen, die qualifiziertes Personal ausbilden soll), die Erhöhung von Investitionen in die ländliche Versorgung und den Aufbau eines Systems zur Unterstützung ländlicher medizinischer Institutionen durch städtische Einrichtungen (z.B. durch Weitergabe technischer Geräte, Ausbildung von Personal). Unterstützt werden sollen diese Maßnahmen durch eine Beteiligung von der Zentrale als auch von den lokalen Regierungen, jeweils in Höhe von 10 RMB pro Person. Dieser Zuschuss wird jedoch nur bei Teilnahme am kooperativen Gesundheitssystem gezahlt, d.h. nur wenn der Versicherungsbeitrag durch den Einzelnen geleistet wird.

---

<sup>55</sup> ebd.: S. 206.

<sup>56</sup> ebd.: S. 206 ff.

Die Zahl der am Gesundheitssystem beteiligten Personen auf dem Land beläuft sich heute auf etwa 156 Millionen Menschen, nur etwa 17 % der ländlichen Bevölkerung.<sup>57</sup>

### 2.2.3. Mängel des Krankenversicherungssystems

Das System erhebt nicht den Anspruch, eine komplette Absicherung gewährleisten zu wollen, sondern vielmehr eine angemessene Grundsicherung, jedoch ist auch hier der am deutlichsten hervortretende Mangel die Tatsache, dass diese Grundsicherung für den weitaus größeren Teil der Bevölkerung, der Landbevölkerung, schon im Konzept nicht vorgesehen ist. Von vornherein ist Chinas Krankenversicherung hauptsächlich für die städtischen Angestellten und die Bediensteten in staatlichen Stellen angelegt und lässt die ländliche Bevölkerung weitgehend außen vor.

Darüber hinaus ist aber selbst die Deckungsrate innerhalb der städtischen Bevölkerung noch relativ niedrig. Längst nicht alle Unternehmen sind in der Lage, die Sozialabgaben zu zahlen; so sind gerade die Wirtschaftseinheiten, die ohnehin schlechter gestellt sind, nicht in das Versicherungssystem integriert. Laut statistischem Jahrbuch waren 2003 108,95 Millionen Menschen erfasst, davon 29,18 Millionen Rentner.<sup>58</sup> Bei einer Gesamtzahl der arbeitenden Bevölkerung von 744,32 Millionen (256,39 Millionen in der Stadt<sup>59</sup>) ergibt sich für 2003 – nur die städtische Bevölkerung eingerechnet – ein Prozentsatz von 42,5 % krankenversicherter städtischer Beschäftigter. Nach Angaben des MOLSS<sup>60</sup> waren es im Jahr 2004 insgesamt 123,86 Millionen Menschen, die am Krankenversicherungssystem teilnahmen (davon ca. 33,6 Millionen Rentner), also ein Plus von etwa 15 Millionen Versicherten im Vergleich zum Vorjahr (insgesamt ein Anteil

---

<sup>57</sup> Beijing Review (2005): "Medical Reform at the crossroads", Vol. 48, No. 38 (September 2005): S. 22.

<sup>58</sup> National Bureau of Statistics (2004): "Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2003 National Economic and Social Development", [http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20040303\\_402133921.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20040303_402133921.htm), Zugang am 20.10.05.

<sup>59</sup> National Bureau of Statistics of China (2004): *China Statistical Yearbook 2004*. Number of employed persons in urban and rural areas (Tabelle 5-4), <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/yb2004-e/html/E0504ae.htm>, Zugang am 20.10.05.

<sup>60</sup> MOLSS: „2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报“ (Statistischer Jahresbericht für 2004 zu den Entwicklungen im Bereich Arbeit und Soziale Sicherung), [http://www.molss.gov.cn/index\\_tongji.htm](http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm), Zugang am 12.10.05. s. auch Statistik- Anhang, Tabelle V und Tabelle VI.

von 46,8 %). Die neusten Zahlen des Ministeriums geben die Zahl der Versicherten bis September 2005 mit 133,41 Millionen Menschen an, eine weitere Zunahme von über 9 Millionen.<sup>61</sup> Diese Zahlen machen zwar einen positiven Trend deutlich, sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass angesichts einer Versichertenrate von nicht einmal der Hälfte der städtischen Bevölkerung und keiner offiziellen Versicherung für die ländliche Bevölkerung sich dennoch der Gesamteindruck eines Krankenversicherungssystems mit einer äußerst unzulänglichen Deckungsrate ergibt; hier wird ein deutlicher Reformbedarf nur allzu offenbar.

Ein weiterer kritischer Punkt zeigt sich in dem Streit um die Frage, ob das medizinische System eher marktorientiert oder primär von der Regierung dominiert sein sollte. Diese Kontroverse begann bereits in den 90er Jahren; durchgesetzt hat sich im Endeffekt ein marktorientierter Ansatz, der das heutige System prägt. Hier sind viele der aktuellen Probleme begründet, da die Profitorientierung der Pharmaindustrie, Ärzte und Krankenhäuser in der Prioritätenfolge meist vor den humanitären Aspekten und Zielen rangiert, was in der Wissenschaft und auch in den Medien als eines der Hauptübel und eine der wichtigsten Ursachen für das Scheitern des Systems genannt wird. Die niedrigen staatlichen Zuwendungen haben zur Folge, dass medizinische Einrichtungen für ihr Bestehen und ihre (z.B. technische) Weiterentwicklung abhängig sind von anderen Einnahmen, dies meint: eine Umwälzung der Kosten auf die Patienten, mitunter durch die Erhebung von hohen Gebühren und horrenden Preisen für Medikamente (80 % der Medikamente werden über Krankenhäuser vertrieben. Hierdurch entsteht für sie ein Anteil zwischen 40 und 80 % ihrer Gesamteinnahmen, da bis zu 50 % des Medikamentenpreises dem Krankenhaus zufließt<sup>62</sup>).

Seit 1997 hat es bereits sechzehn (durch die *National Development and Reform Commission*) zentral angeordnete Preissenkungen für Medikamente gegeben, jeweils mit dem Ziel, den medizinischen Kostenaufwand für die allgemeine Bevölkerung zu verringern. Dieses Jahr soll nun die siebzehnte dieser Preissenkungen vorgenommen werden, und zwar mit einer durchschnittlichen Senkungsrate von etwa 60 % auf eine Auswahl von 22 Arten von Medikamenten sowie der Abschaffung des 15 % - igen Aufschlags

---

<sup>61</sup> s. <http://news.sina.com.cn/c/2005-10-26/10137269821s.shtml>.

<sup>62</sup> Beijing Review (2005): „Bitter Pills“, Vol. 48, No. 38 (September 2005): S. 29.

für den Verkauf von Medikamenten in Krankenhäusern.<sup>63</sup> Doch hat die Vergangenheit gezeigt, dass diese Maßnahmen für den Durchschnittsverbraucher kaum einen Nutzen bringen, da sie zum Einen jeweils nur einen Bruchteil der insgesamt produzierten Medikamente betreffen, und weil zum Anderen die Pharmaindustrie und die Krankenhäuser jeweils entsprechende Schritte einleiten, um den durch solche Preissenkungen entstandenen finanziellen Druck aufzufangen. So reagieren die Pharmaindustrie, welche ohnehin durch recht enge Profitmargen eingeschränkt ist, und die Ärzte mit Gegenmaßnahmen: die reduzierten Medikamente werden deutlich weniger häufig verschrieben, ihr Name und ihre Verpackungsform wird (trotz gleich bleibender Zusammensetzung des Medikaments) geändert, oder sie werden einfach ganz vom Markt genommen, sind plötzlich nicht mehr zu verkaufen.<sup>64</sup>

„In the past 20 years, China’s per-capita income has increased a dozen times, but drug prices have gone up 100 or even 200 times. [...] the price cuts by government have had few positive results for consumers, with the real price continuing to increase, going up 20 percent in the last year alone. [...] making drugs cheaper still hasn’t managed to eradicate the problem of high medical expenses.“<sup>65</sup>

So ist der Verbraucher im Endeffekt trotz solcher “gut gemeinten“ Preissenkungen durch den Staat immer noch Verlierer des Systems, da sich undurchsichtige Vorgänge in der Produktion und im Vertrieb von Medikamenten sowie nicht nachvollziehbare Preismechanismen eingeschliffen haben, die nicht von heute auf morgen wieder zu beheben sind. Die Abschaffung des 15 %-igen Aufschlags für den Verkauf von Medikamenten in Krankenhäusern könnte daher eher einen positiven Effekt für den Verbraucher erzielen, da hiermit ihr Monopolverhalten in der Preisfestlegung gemäßigt werden dürfte.

In jedem Fall ist die Politik hier in einem Dilemma, da sie entweder den Ärger der Verbraucher auf sich zieht oder aber den Protest der Pharmaindustrie. Letztere hatte bereits als Reaktion auf die geplanten Maßnahmen durch eine Petition an den *State Council* ihre Beschwerde formuliert, da die Preissenkungen erhebliche Verluste mit sich bringen würden. Die Krankenhäuser forderten, dass die Streichung der 15 %- Marge für Medi-

---

<sup>63</sup> s. Meldung des *National Development and Reform Commission* (NDRC) zur Pressekonferenz (28.09.2005), [http://www.ndrc.gov.cn/xwfb/t20050928\\_44203.htm](http://www.ndrc.gov.cn/xwfb/t20050928_44203.htm), Zugang am 21.10.05.

<sup>64</sup> Beijing Review (Sept. 2005): S. 27 f.

<sup>65</sup> ebd.

kamente kompensiert werden müsse. Hier wird deutlich, dass statt mehr oder minder effektiven Einzelmaßnahmen grundlegende Reformen notwendig sind, die tiefer ansetzen. Um beispielsweise profitorientiertes Handeln der Krankenhäuser einzuschränken, müssten diese auf eine solidere finanzielle Grundlage gestellt werden; dies jedoch erforderte erhöhte Investitionen von Seiten des Staates.

Die Tabelle 6 zeigt die Verteilung der Ausgaben für die öffentliche Gesundheit; ihr ist zu entnehmen, dass der bei Weitem größte Anteil der Gesamtausgaben bei den Bürgern liegt, der Staat hingegen stellt den geringsten Anteil bereit. Da viele Familien sich die Behandlungsgebühren und die (auf dem Land manchmal willkürlich festgelegten) Medikamentenpreise nicht leisten können, verzichten sie nicht selten auf eine ärztliche Behandlung, auf die Einnahme von Medikamenten oder auf einen erforderlichen Krankenhausaufenthalt. Nach einer Studie des Gesundheitsministeriums sollen es 48,9 % der Bevölkerung sein, die im Krankheitsfall aus Angst vor zu hohen Kosten nicht zum Arzt gehen, und 29,6 %, die sich nicht in ein Krankenhaus einliefern lassen.

Vor allem in ländlichen Gebieten kommt dies zum Tragen (dort liegt die Zahl bei 73 % derjenigen, die eine Behandlung nötig hätten) – ein Umstand, der zu einer erheblichen Verschlechterung des Gesundheitszustands der ländlichen Bevölkerung insgesamt geführt hat. Viele Menschen auf dem Land sind vor die Alternative 'krank oder arm' gestellt, da die Kosten für eine medizinische Behandlung oft das Kapital der ganzen Familie in Anspruch nehmen bzw. in den meisten Fällen sogar eine Verschuldung hervorrufen. Krankenversichert zu sein, bedeutet noch nicht, tatsächlich auch jeweils den üblichen Prozentsatz an Behandlungskosten zurückerstattet zu bekommen, denn oft fallen Notfälle nicht unter den Versicherungsschutz, und darüber hinaus wird nur ein festgelegter Katalog von bestimmten Krankheiten von der Krankenkasse abgedeckt.

Tabelle 6: Ausgaben für öffentliche Gesundheit

### ***Expenditure for Public Health***

Item	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total Expenditure for Public Health (100 million yuan)</b>	<b>3384.9</b>	<b>3776.5</b>	<b>4178.6</b>	<b>4586.6</b>	<b>5025.9</b>	<b>5790.0</b>	<b>6584.1</b>
Government Budgetary Expenditure	522.1	587.2	640.9	709.5	800.6	908.5	1116.9
Social Expenditure	937.7	1006.0	1064.6	1171.9	1211.4	1539.4	1788.5
Resident Individual Expenditure	1925.1	2183.3	2473.1	2705.2	3013.9	3342.1	3678.7

<b>Structure of the Expenditure for Public Health (%)</b>	<b>100.0</b>						
Government Budgetary Expenditure	16.4	16.0	15.8	15.5	15.9	15.7	17.0
Social Expenditure	30.8	29.1	28.3	25.5	24.1	26.6	27.2
Resident Individual Expenditure	52.8	54.8	55.9	59.0	60.0	57.7	55.8

a) Data in the table are estimated.

Quelle: National Bureau of Statistics (2005): *China Statistical Yearbook 2005*, China Statistical Press. Tabelle 22-37, S. 770.

So kann es sein, dass der Patient trotz seiner Versicherung im Endeffekt doch die gesamten Kosten selbst tragen muss – ein Ding der Unmöglichkeit für die meisten.

Derartige Fälle bestärken das allgemein bestehende Misstrauen gegenüber der Notwendigkeit einer Absicherung, da Unklarheit über die Reichweite der Versicherung herrscht; einem nicht geringen Teil der Bevölkerung scheint daher der Nutzen nicht evident.

Die Reformansätze in den ländlichen Regionen sind zwar ein Zeichen dafür, dass die Regierung sich des dringenden Handlungsbedarfs bewusst ist, sie sind jedoch bisher nicht von großer Reichweite gewesen und scheiterten meist an denselben Faktoren: fehlende finanzielle Mittel, ein ausgeprägtes Misstrauen der Bevölkerung, Mangel an Fachkräften, zu hoher Verwaltungsaufwand und Korruption auf den untersten Ebenen. So scheinen die Maßnahmen jeweils nur der berühmte Tropfen auf den heißen Stein zu sein, stellen aber keinen Ansatz dar, die Missstände von ihrer Wurzel her zur beseitigen.

### 2.3. Arbeitslosenversicherung (失业保险 *shiye baoxian*)

Erst seit der Einführung von Arbeitsverträgen und der Kündigungsmöglichkeit im Jahr 1986 gibt es in China offiziell das Problem der Arbeitslosigkeit, denn zuvor wurden Beschäftigte in Staatsunternehmen von ihren Betrieben weiterhin bezahlt und versorgt, auch wenn kein Arbeitsverhältnis mehr bestand. Im Sprachgebrauch setzte sich allerdings erst Mitte der 90er Jahre im Zusammenhang mit den Massenentlassungen durch die Schließung vieler großer Staatsunternehmen die Bezeichnung „arbeitslos“ (失业 *shiye*) gegen das zuvor verwendete „auf Arbeit wartend“ (待业 *daiye*) durch. Dementsprechend wurde auch erst 1995 durch das Arbeitsgesetz das erste Mal die Möglichkeit ge-

schaffen, dass Beschäftigte bei Verlust ihres Arbeitsplatzes eine Unterstützung durch Sozialversicherungsträger in Anspruch nehmen können.<sup>66</sup>

### 2.3.1. Arbeitslosigkeit und Regelung der Arbeitslosenversicherung seit 1985

Nach offiziellen Angaben<sup>67</sup> lag die Arbeitslosenzahl im Jahr 2004 bei 8,27 Millionen in den Städten registrierter Arbeitsloser, eine Rate von 4,2 %<sup>68</sup> und ist damit wider Erwar- ten (die Arbeitslosenrate für 2004 wurde zuvor auf 4,7 geschätzt) um 0,1 % niedriger als im Vorjahr.<sup>69</sup> Jedoch drücken diese Zahlen nicht die tatsächliche Arbeitslosigkeit in China aus, da in den Statistiken meist nicht die Beschäftigten aller Unternehmensfor- men erfasst sind, außerdem folgende weitere betroffene Gruppen nicht dazugezählt werden: die aus staatlichen Unternehmen entlassenen Beschäftigten, die noch keine neue Anstellung gefunden haben (下岗 *xia gang*) sind nicht registriert (2004 betrug ihre Anzahl offiziell 1,53 Millionen<sup>70</sup>), ebenso wenig die Beschäftigten, die frühzeitig in Rente geschickt wurden und Jugendliche und Absolventen, die noch keine Arbeit haben sowie Arbeitslose in der Landwirtschaft und die Wanderarbeiter. Demnach ist die tat- sächliche Arbeitslosigkeit wesentlich höher und wird, diese Gruppen eingerechnet, auf ca. 10 – 12 % geschätzt. Was die Wanderarbeiter angeht, ist ihre Anzahl umstritten und liegt nach offiziellen Angaben bei 98 Millionen, nach Zeitungsmeldungen von Novem- ber 2004 bei 140 Millionen, aber auch die Zahl 200 Millionen wird angegeben. Fest steht, dass ihr Anteil immer weiter steigt und die Wanderungsformen vielfältiger wer- den: war es früher nur die individuelle Land-Stadt-Migration zur schlichten Arbeits-

---

<sup>66</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 175.

<sup>67</sup> Statistischer Bericht von 2004 zur Entwicklung im Bereich Arbeit und Soziale Sicherheit, a. a. O.

<sup>68</sup> zu Arbeitslosenzahlen nach Region s. Statistik-Anhang, Tabelle VII.

<sup>69</sup> Bis September 2005 waren es 8,35 Millionen gemeldete Arbeitslose, damit wird eine gleich bleibende Arbeitslosenrate für 2005 erwartet. s. Meldung des MOLSS in: *中国劳动保障新闻网* (*zhongguo laodong baozhang xinwen wang*, China Labour and Social Security News), 26.10.2005, [http://www.clssn.com/newscent\\_play.asp?news\\_no=62095](http://www.clssn.com/newscent_play.asp?news_no=62095), Zugang am 26.10.2005.

<sup>70</sup> National Bureau of Statistics (2005): "Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2004 National Economic and Social Development", [http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20050228\\_402231957.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20050228_402231957.htm), Zugang am 20.10.2005.

platzsuche, gibt es heute auch Wanderungen ganzer Familien von Stadt zu Stadt mit dem Ziel, den Lebensstandard zu verbessern. Gemein ist ihnen, dass sie sich aufgrund des nach wie vor bestehenden *hukou*- Systems nicht registrieren lassen können, demnach ausgeschlossen sind vom Versicherungssystem und keine Leistungen in Anspruch nehmen können.

Nach der Betriebsreform von 1985 ist in den Städten mit dem Aufbau einer Arbeitslosenversicherung begonnen worden. Es wurden Fonds eingerichtet, in welchen die Betriebe ein Prozent der Gesamtlohnsumme zahlten, und in die Zuschüsse der Lokalregierungen flossen; der Arbeitnehmer selbst zahlte jedoch keinen Beitrag. Zu Beginn waren dies aber lediglich Projekte auf Regionalebene, die nur in einigen Städten umgesetzt worden sind, und die nur eine sehr geringe Unterstützung leisten konnten. 1993 gab es zwar weitere Änderungen, der Geltungsbereich beschränkte sich allerdings nach wie vor auf die Staatsunternehmen. Die Initiative zu einer einheitlichen zentralen Regelung der Arbeitslosenversicherung wurde erst 1999 nach der Gründung des MOLSS (1998) unternommen, und zwar mit den vom Staatsrat erlassenen „Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung“. Hier sind die Regelungen für das heutige System der Arbeitslosenversicherung festgeschrieben. Danach sollen nun Beschäftigte aller städtischen Unternehmensformen am System beteiligt werden können, was eine wichtige Neuerung zu 1993 darstellt. Die Kosten wurden, wie bei der Renten- und Krankenversicherung, aufgeteilt auf staatliche Stellen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber; der Arbeitgeber zahlt derzeit 2 % der Gesamtlohnsumme des Betriebs, der Arbeitnehmerbeitrag liegt bei 1 % seines Lohns.

Die Fonds setzen sich aus diesen Beiträgen zusammen sowie aus zusätzlichen Mitteln der Lokalregierungen und aus Zinsen. Die Dauer der Auszahlungen richtet sich nach der Höhe und Dauer der Beitragszahlungen durch den Versicherten und seinen Betrieb. 12 Monate Unterstützung bekommt man, wenn man 1-5 Jahre eingezahlt hat, maximal 18 Monate, wenn man bis zu 10 Jahren Beiträge gezahlt hat, und maximal 24 Monate bei Beitragszahlungen über eine Dauer von über 10 Jahren. Für die Höhe der Arbeitslosenversicherung gibt es keine konkreten Angaben, bis auf die Regelung, dass sie unter der minimalen Durchschnittslohnsumme und über der minimalen Existenzsicherung der städtischen Bevölkerung liegen soll.<sup>71</sup> Die tatsächlichen Auszahlungsmodalitäten wer-

---

<sup>71</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 181.

den von den Provinzen und autonomen Städten individuell nach den regionalen Rahmenbedingungen festgelegt.

Voraussetzung für den monatlichen Erhalt der Arbeitslosenunterstützung sind eine mindestens einjährige Beitragszahlung, eine nicht eigenmächtige Kündigung seitens des Beschäftigten und die vorschriftsmäßige Meldung der Arbeitslosigkeit bei den entsprechenden Behörden. Die Leistungen des Fonds umfassen ein Arbeitslosengeld, Zuschüsse zur Krankenversicherung und für die Umschulung oder Arbeitsvermittlung sowie Unterstützung der Familie im Todesfall des Versicherten während seiner Arbeitslosigkeit.<sup>72</sup>

Zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit wurden seit 1999 Maßnahmen zur „Wiederbeschäftigung freigesetzter Arbeiter“ getroffen; Maßnahmen also, die als eine Art Puffer fungieren, da die hier Betroffenen weder beschäftigt noch arbeitslos sind (und demnach auch nicht in den Statistiken auftauchen). Unter anderem werden hier Gebührenbefreiungen oder Steuerentlastungen für die Betroffenen erlassen. Kern dieser Politik ist aber die Einrichtung von Servicezentren innerhalb der Unternehmen zur Förderung von Wiederbeschäftigung. Diese Zentren nehmen folgende Aufgaben wahr: in einem Zeitraum von maximal drei Jahren werden die Zahlung einer Grundsicherung (der Betrag soll zwischen dem Arbeitslosengeld und der minimalen Lohnsumme liegen) sowie die Fortzahlung der Sozialversicherungsbeiträge (inkl. des Arbeitnehmerbeitrags) übernommen, darüber hinaus kann der Betroffene sich hier beraten lassen und unterstützt werden bei der Organisation seiner Weiterbildung bzw. Umschulung oder einer möglichen Wiederbeschäftigung.<sup>73</sup> Seit 2001 werden diese Initiativen durch spezielle Programme von dem MOLSS gefördert, u. a. besteht seit 2003 ein Projekt, das schwerpunktmäßig die Wiederbeschäftigung der Freigesetzten im Alter von 40 (Frauen) und 50 (Männer) Jahren fördert, da diese oft große Schwierigkeiten haben, eine neue Anstellung zu finden; so sollen auch frühzeitige Entlassungen in die Rente vorgebeugt werden („4050-Programm“).

Im Jahr 2004 konnten nach Angaben des MOLSS<sup>74</sup> insgesamt 5,1 Millionen Menschen durch Mithilfe dieser Zentren wiederbeschäftigt werden, 1,4 Millionen davon in dem

---

<sup>72</sup> Zhang Junhua (2003b): „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung. Teil II“, in: *China aktuell*, August 2003, S. 987.

<sup>73</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 183.

<sup>74</sup> Statistischer Bericht von 2004 zur Entwicklung im Bereich Arbeit und Soziale Sicherheit, a. a. O.

letztgenannten Programm. Für 2005 liegen die Zahlen bis dato bei 3,9 Millionen vermittelt Personen (78 % der für 2005 angestrebten Anzahl), 880.000 davon durch das „4050-Programm“ (88 % der für 2005 angestrebten Anzahl).<sup>75</sup> Wenn nach den drei Jahren keine Wiederbeschäftigung vermittelt werden konnte, kündigt der Betroffene den Vertrag mit dem Servicezentrum und meldet sich arbeitslos; danach kann er Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe empfangen.

2004 veröffentlichte die Regierung ein „Weißbuch zur Beschäftigung“<sup>76</sup>. Darin wird betont, dass sie bemüht sei, die Beschäftigungsmöglichkeiten auszubauen, und daher die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in Branchen wie kommunale Dienstleistungen, Gastronomie, Handel, Logistik und Tourismus fördere. Darüber hinaus soll das öffentliche Servicesystem für die Jobvermittlung verbessert werden; 2003 habe es insgesamt bereits 26.000 Jobvermittlungsagenturen gegeben, davon 18.000 staatliche. Ferner gibt es laut Weißbuch Pläne zur Förderung der Beschäftigung arbeitsloser Landarbeiter, u. a. mit Ausbildungsinitiativen, um ihre Qualifikation und ihre Vermittelbarkeit zu verbessern. Nach dem „*National Plan for Training Rural Migrant Workers, 2003-2010*“ sollen bis 2010 60 Millionen ländliche Arbeitskräfte ausgebildet werden.

### 2.3.2. Mängel der Arbeitslosenversicherung

Der erstmalige Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 1991 wird auf das äußerst hohe Wirtschaftswachstum von 9,5 % und die verschiedenen Initiativen in der Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt. In der Tat hat es Anstrengungen der Regierung in vielen relevanten Bereichen gegeben, welche auch jeweils im Kleinen Früchte getragen haben, jedoch ist das Land angesichts des Ausmaßes arbeitsmarktpolitischer Probleme von einer stabilen Situation noch weit entfernt. Laut „Weißbuch zur Beschäftigung“<sup>77</sup> beträgt das jährliche Wachstum der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter während des noch laufenden 10. Fünf- Jahres- Plans (2001-2005) durchschnittlich 13,6 Millionen; bei einer Zahl von nur

---

<sup>75</sup> s. Meldung des MOLSS: <http://www.clsn.com>, Zugang am 26.10.2005.

<sup>76</sup> *Information Office of the State Council of the People's Republic of China* (2004): „White Paper on Employment“, <http://www.china.org.cn/e-white/20040426/>, Zugang am 25.10.2005.

<sup>77</sup> „White Paper on Employment“ (2004): a. a. O.

9,8 Millionen (2004)Arbeitsplätzen, die neu geschaffen werden können entsteht hier eine enorme Lücke, die zu schließen ist.<sup>78</sup> Hinzu kommen die Massen der Wanderarbeiter, die den Beschäftigungsdruck in den Städten zusätzlich erhöhen und das Problem der Arbeitslosigkeit deutlich verschärfen. 150 Millionen überschüssige Arbeitskräfte auf dem Land müssen in Jobs außerhalb der Landwirtschaft vermittelt werden, und 11 Millionen Arbeitslose und freigesetzte Arbeiter warten auf (Wieder)Beschäftigung. Diese Zahlen machen deutlich, welche Schwierigkeiten hier bewältigt werden müssen, und zeigen, dass das derzeitige System der Arbeitslosenversicherung diesen Herausforderungen noch nicht gerecht werden kann.

Zunächst einmal besteht das Problem, wie auch bei den anderen Bereichen der Sozialversicherung, darin, dass die Deckungsrate noch relativ niedrig ist (auch in diesem Versicherungszweig sind beispielsweise die ländlichen Betriebe und die ländlichen Arbeitskräfte in den Städten nicht erfasst). 2004 nahmen nach Angaben des MOLSS<sup>79</sup> 105,84 Millionen an der Arbeitslosenversicherung teil, ein Plus von 2,11 Millionen gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt haben 2004 4,19 Millionen Menschen Arbeitslosenzahlungen erhalten, 40.000 mehr als 2003.<sup>80</sup> Wenn man allerdings bedenkt, dass allein die Zahl der registrierten Arbeitslosen 8,27 Millionen beträgt, wird deutlich, dass nur etwa die Hälfte der (offiziell gemeldeten) Arbeitslosen von Unterstützung profitieren konnte. Als Gründe für die unzulängliche Deckungsrate ist vor allem folgendes zu nennen:

Zum einen bestehen bis heute nur einzelne Verwaltungsbestimmungen, die Regelungen sind aber noch nicht in ein Gesetz gefasst; demnach besteht auch keine Versicherungspflicht. Viele Unternehmen beteiligen sich aus finanziellen Gründen daher gar nicht oder zögern die Versicherungszahlungen absichtlich hinaus.

---

<sup>78</sup> Günter Schucher gibt die Zahl der Arbeitssuchenden mit 24 Millionen an, die 740.000 Hochschulabsolventen ohne Job nicht eingerechnet. s.: „Soziale Probleme“ in: China aktuell, 1/2005 Ü 20, Hamburg: Institut für Asienkunde.

<sup>79</sup> “White Paper on Employment” (2004): a. a. O., s. auch Statistik- Anhang, Tabelle V und Tabelle VIII.

<sup>80</sup> Nach neusten Zahlen hat die Zahl der Versicherten bis September 2005 (105,46 Millionen) im Vergleich zu 2004 abgenommen; die Anzahl derer, die Versicherungsleistungen bezogen haben wird hingegen mit 6 Millionen angegeben, ein deutliche Zunahme zu 4,19 Millionen in 2004. s. Meldung des MOLSS in: *中国劳动保障新闻网* (*zhongguo laodong baozhang xinwen wang*, China Labour and Social Security News), 26.10.2005, [http://www.clsn.com/newscent\\_play.asp?news\\_no=62094](http://www.clsn.com/newscent_play.asp?news_no=62094), Zugang am 26.10.2005.

Ein weiteres Problem taucht auf bei der Verwaltung der Fonds<sup>81</sup>: die Gelder werden zweckentfremdet, z.B. für die Rettung von maroden Unternehmen, oder teilweise wieder an die Unternehmen zurückgezahlt, um deren Teilnahme - Motivation zu erhöhen, es werden zu hohe Verwaltungsgebühren verlangt bzw. einbehalten, und die Erfüllung der Voraussetzungen zum Empfang von Arbeitslosengeld sind nicht immer strikt genug geregelt. So kommt es mitunter dazu, dass Beschäftigte sowohl ihren Lohn als auch Arbeitslosenversicherungszahlungen erhalten. Zudem ist die Verwaltung dezentralisiert und demnach uneinheitlich. Dadurch wird eine zuverlässige und zugleich flexible Führung der Fonds praktisch unmöglich, d.h., dass beispielsweise Gelder nicht je nach Bedürftigkeit transferiert werden können. Hier wird erneut das Dilemma deutlich, welches durch die großen regionalen Diskrepanzen entsteht: einerseits müssen die Bestimmungen auf regionale Bedürfnisse und Verhältnisse abgestimmt sein, was eine regionale Lösung nahe legt, andererseits wird die Verwaltung durch die unterschiedlichen Regelungen wesentlich undurchsichtiger, und die Bewältigung der Schwierigkeiten auf die einzelnen Provinzen begrenzt. Darüber hinaus sind die Kooperation und die Abstimmung unter den beteiligten Ministerien (MOLSS, Finanzministerium und das Amt für Rechnungsprüfung) nicht optimal, sodass auch hier Verwaltungshindernisse entstehen. Insgesamt liegt das Problem in einer starken Diskrepanz zwischen Angebot und Bedarf der Arbeitslosenversicherungsfonds, denn die tatsächliche Arbeitslosigkeit von etwa 10 % kann durch einen Beitragssatz von nur drei Prozent durch die Fonds nicht bewerkstelligt werden.<sup>82</sup> Hier liegt ein erhebliches Finanzierungsproblem vor. Wenn es das Ziel ist, beispielsweise die Deckungsrate zu erweitern, so müssen auch höhere Investitionen getätigt werden, um die Arbeitslosenunterstützung auf einem einigermaßen angemessenen Niveau halten zu können.

#### 2.4. Invaliden- / Unfallversicherung (工伤保险 *gongshang baoxian*)

Mangelnde Sicherheitsvorkehrungen und fehlende Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen sind der Grund für die Häufigkeit von Arbeitsunfällen in chinesischen Betrie-

---

<sup>81</sup> vgl. hierzu: LIU Jun (2005b): a. a. O.: S. 250.

<sup>82</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 181.

ben. Vor allem Unfälle in Bergwerken fordern immer wieder viele Todesopfer, da die Gruben - meist aus Profitgründen und weil Kontrollen im Rahmen von Vetternwirtschaft umgangen werden können - völlig unzureichend gesichert sind; in Chinas Kohlebergwerken sterben 80 % der Kohleminenopfer weltweit. Im Jahr 2002 hat es nach offiziellen Angaben insgesamt 12.018 Bergwerksunfälle gegeben, bei denen 13.093 Menschen ums Leben kamen, eine Zunahme von 9,9 % bzw. 8,9 % gegenüber dem Vorjahr.<sup>83</sup> 2003 betrug die Steigerungsrate nochmals 5,3 % bzw. 9,6 %. Allein in Kohlebergwerken sollen in den ersten fünf Monaten des Jahres 2005 2.187 Menschen umgekommen sein, eine Zunahme von 9,7 % im Vergleich zum selben Vorjahreszeitraum.<sup>84</sup> Hinzu kommen trotz abnehmender Tendenz immer noch häufige Unfälle auf Baustellen, im Jahr 2004 wurde die Zahl offiziell mit 1.086 Unfällen und insgesamt 1.264 Opfern angegeben (12,3 % bzw. 14 % weniger als im Vorjahr)<sup>85</sup>; es ist aber zu vermuten, dass die tatsächliche Zahl weitaus höher liegt.

Hier werden erhebliche Mängel in der Arbeitsplatzsicherung ersichtlich, denn in den meisten Fällen mangelt es selbst an einem Mindestmaß an Schutzvorkehrungen; Investitionen in mehr Sicherheit werden oft auch deshalb nicht getätigt, weil sie sich nicht "rentieren" solange es günstiger ist, die Familienangehörigen der Opfer auszuzahlen. Hier besteht dringender Reformbedarf, nicht allein im Arbeitsschutz, sondern auch in den Bestimmungen zur Unfallversicherung.

#### 2.4.1. Regelung der Unfallversicherung

Eine Invaliden- bzw. Unfallversicherung gab es in China schon seit den 50er Jahren, allerdings fiel sie bis mindestens zur Reform und Öffnung in den Rahmen der allgemeinen Versicherungspflicht der Unternehmen: bei Arbeitsunfällen zahlten die Staatsunternehmen die Kosten für die medizinische Behandlung sowie eine Invalidenrente, wenn

---

<sup>83</sup> Staatliches Kontroll- und Aufsichtsamt für Produktionssicherheit (2002): „2002年1-11月全国伤亡事故情况分析“ (2002 nian 1-11 yue quanguo shangwang shigu qingkuang fenxi; Landesweite Situationsanalyse zu Unfällen mit Todesopfern für den Zeitraum von Januar bis November 2002), [http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2002-12/28/content\\_31.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2002-12/28/content_31.htm), Zugang am 16.11.2005.

<sup>84</sup> „Nepotism threatens safety at coal mines“ in: *China Daily*, 23.06.05.

<sup>85</sup> s. Mitteilung des Staatliche Kontroll- und Aufsichtsamts für Produktionssicherheit (21.01.2005): [http://www.chinasafety.gov.cn/wangluocankao/2005-01/21/content\\_69613.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/wangluocankao/2005-01/21/content_69613.htm), Zugang am 16.11.2005.

dies notwendig wurde. Zuständig für die Überwachung der Sicherheit am Arbeitsplatz waren in erster Linie die Abteilungen für Arbeitsschutz; diese wurden in vielen Unternehmen während des Reformprozesses jedoch aufgelöst. Insgesamt war die Unfallversicherung durch die seit Anfang der 80er Jahre veränderten Gesamtbedingungen mit dem sich neu etablierenden Wirtschaftssystem nicht mehr kompatibel.

Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre erklärte das Arbeitsministerium daher, dass eine Arbeitsunfallversicherung etabliert werden müsse, deren Kosten durch Einrichtung von Fonds vergesellschaftet werden, und die auf diese Weise die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer besser schützen kann. Daraufhin haben einzelne Städte (in den Provinzen Hainan, Liaoning, Fujian) Versuchsprojekte gestartet, die sich aber wegen mangelnder Gesetzgebung anfangs nur sehr langsam entwickeln konnten, dann aber doch einige Erfolge erzielen konnten, denn in den vier Jahren von 1993 bis 1996 hat sich die Zahl der an der Reform teilnehmenden Städte von 500 auf 1.326, und damit die Anzahl der Versicherungsbeteiligten von 11 Millionen auf 31 Millionen erhöht, 1998 waren es 37,8 Millionen Versicherte, 2002 44 Millionen; jedoch konnten bis 2002 nicht mehr als 348.600 Betroffene Versicherungsleistungen beziehen.<sup>86</sup> Der 1990 im neunten Fünf-Jahresplan gefasste Beschluss zur Reform der Gesundheits- und Invalidenversicherung wurde in den folgenden Jahren noch mehrmals bekräftigt, beispielsweise durch den Artikel 70 des Arbeitsgesetzes (1994), der die Unterstützung von Beschäftigten im Alter, bei Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit sowie im Falle einer Mutterschaft festlegt.<sup>87</sup> 1996 wurden die „Vorläufigen Maßnahmen über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben“ verabschiedet; nach weiterer Modifizierung sind diese dann 2003 ersetzt worden durch die „Regeln über die Unfallversicherung“, die 2004 in Kraft traten.

Eine der wichtigsten Neuerungen im Vergleich zu den Bestimmungen von 1996 besteht darin, dass nunmehr alle Unternehmen und Einzelbetriebe (theoretisch) mit einbezogen sind, nicht mehr nur die Staatsunternehmen, und damit die Unfallversicherung auf eine breitere Basis gestellt worden ist. Die Unternehmen wurden verpflichtet, den Unfallversicherungs- Beitrag für ihre Beschäftigten zu zahlen. Dieser variiert je nach Branche

---

<sup>86</sup> Zheng Bingwen (2004): 社会保障体制 (Sozialversicherungssystem). 中国改革攻坚丛书 (*zhongguo gaige gongjian congshu*; alle der Reihe: Reformen in China), Peking: Shuili Shuidian Verlag. S. 115 f.

<sup>87</sup> Liu Jun (2005b): a. a. O.: S. 289.

(und ihrer Gefahrenstufe) und je nach regionalen Individualbestimmungen, generell liegt er derzeit zwischen 0,5 % und 2 % der Gesamtlohnsumme des Unternehmens. Die Beiträge fließen in einen Fonds, der im Umlageverfahren organisiert ist; die Arbeitnehmer zahlen selbst keinen Beitrag.

Weitere Änderungen betrafen die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit nach einem Unfall: hier wurden weitere Abstufungen vorgenommen, sodass es heute zehn Stufen gibt anstelle der vorherigen drei (komplette, weitreichende und teilweise Arbeitsunfähigkeit); damit wurden die Voraussetzungen für eine größere Differenzierung und eine erhöhte Transparenz der Begutachtung geschaffen worden. Für die Beurteilung des Verletzungsgrades auf Grundlage der allgemeinen Standards sollen in den Unternehmen entsprechende Ausschüsse eingesetzt werden, die sich zusammensetzen aus Vertretern der Verwaltung, der Gewerkschaften, der Personalabteilung und der Arbeitseinheiten.<sup>88</sup>

Die Leistungen der Unfallversicherung umfassen in der Regel die Kosten für medizinische Behandlung und Rehabilitation, Zuschüsse wegen Lohnausfall oder Lohnminderung, Sterbegelder, Pflegegelder, Hinterbliebenenrenten sowie die Kosten für medizinische Hilfsgeräte.<sup>89</sup> Die Höhe der Zahlungen wird dabei von der regionalen Verwaltungsbehörde nach den jeweiligen Lohn- und Lebensverhältnissen reguliert. Was den medizinischen Leistungsumfang betrifft, sind 2004 neue Regelungen getroffen worden, um der Verschwendung der Mittel entgegenzuwirken.

#### 2.4.2. Mängel der Unfallversicherung

Im Jahr 2004 konnten 520.000 Menschen Unterstützung in Anspruch nehmen und insgesamt waren 68,45 Millionen Menschen durch ihre Unternehmen unfallversichert<sup>90</sup>. Dies ist ein sehr geringer Anteil der insgesamt arbeitenden Bevölkerung, was zum einen daran liegt, dass die Landbevölkerung generell auch hier wieder nicht beteiligt ist; aber selbst wenn man nur die Stadtbevölkerung zählt, für welche die Versicherung gelten soll, ist nur etwa ein Viertel beteiligt. Damit reicht die Deckungsrate bei Weitem nicht

---

<sup>88</sup> ebd.: S. 291.

<sup>89</sup> ebd.; sowie: Darimont (2003): a. a. O.: S. 1109.

<sup>90</sup> Statistischer Bericht von 2004 zur Entwicklung im Bereich Arbeit und Soziale Sicherheit, a. a. O., s. auch Statistik-Anhang, Tabelle V.

an den von der ILO (*International Labour Organisation*) vorgeschriebenen Standard von 50-70 % heran. Viele Auslands- und Privatunternehmen beteiligen sich nicht an den Sozialfonds, darunter auch Unternehmen aus Branchen mit hohem Risikofaktor, sondern verzichten entweder ganz auf den Versicherungsschutz ihrer Angestellten und stellen bei Einstellung klar, dass keinerlei Verantwortung übernommen wird oder treffen interne Regelungen, wie z.B. die Einrichtung eines Entschädigungsfonds, aus dem geringere Summen gezahlt werden können, der aber nicht systematisch funktioniert oder verbunden wäre mit entsprechenden Vorkehrungsmaßnahmen<sup>91</sup>. Ein Großteil der Arbeitnehmer hat demnach keine spezielle Versicherung gegen Arbeitsunfälle oder eine mögliche Arbeitsunfähigkeit.

Was für die anderen Versicherungszweige zutrifft, kommt zum großen Teil auch hier zum Tragen: so besteht auch in diesem Bereich wieder das Problem eines ineffizienten Verwaltungs- und Finanzmanagements. Die höchste administrative Ebene geht meist nicht über die Stadtebene hinaus, was bedeutet, dass es eine Vielzahl an Einzelregelungen gibt, die jeweils nicht mit anderen kompatibel sind; die Möglichkeit beispielsweise eines Finanzausgleichs zwischen den einzelnen Fonds ist insofern schon von vornherein verstellt, und damit auch die Fähigkeit stark eingeschränkt, flexibel auf Risiken, Krisen oder besondere Notfälle zu reagieren. Daher versuchen die verantwortlichen Stellen unter anderem auch, stets Mittel übrig zu haben, was vom Grundgedanken her sinnvoll ist, aber in der Methode wiederum problematisch, denn es werden mitunter durch individuelle Regelungen einige wichtige Bestandteile schlichtweg aus der Versicherungspflicht gestrichen, sodass sie nicht mehr in den Rahmen der Unfallversicherung fallen und auch nicht aus dem Fonds bezahlt werden müssen.<sup>92</sup> Ein landesweit einheitliches Leistungssystem und –niveau (z.B. dadurch, dass Verordnungen durch ein allgemeingültiges Gesetz ersetzt werden) ist zwar mit Umstellungskosten verbunden, wäre aber dennoch ein erstrebenswertes Ziel.

Eine einheitliche Regelung von zentraler Stelle, die hier erstrebenswert wäre, fehlt auch bei anderen Aspekten der Unfallversicherung: nicht nur der Beitragssatz variiert (zwischen 0,5 und 2 %) von Provinz zu Provinz, von Ort zu Ort, von Unternehmen zu Unternehmen (hier wären zumindest Branchenregelungen gemäß der jeweiligen Gefahrenstufe sinnvoll), sondern mangelt es auch an einem standardisierten Beurteilungssystem

---

<sup>91</sup>郑秉文 (Zheng Bingwen) (2004): a. a. O.: S. 117.

<sup>92</sup> ebd.

für den Grad der Verletzung bzw. der Arbeits(un)fähigkeit des Betroffenen. Es sind zwar, wie o.ä., Vorstöße unternommen worden, eine differenziertere Analyse zu ermöglichen, jedoch wird weiterhin beklagt, dass objektive Normen fehlen, und dass die Ausschüsse allzu oft sehr beliebig entscheiden, was nicht nur ihrem Ruf schadet, sondern auch erhebliche Konsequenzen für den Betroffenen haben kann.<sup>93</sup> Die zehn vorhandenen Stufen für den Grad der Arbeits(un)fähigkeit scheinen demnach nach wie vor zu abstrakt und bedürften einer Verfeinerung.

Des Weiteren zeigt sich die Heterogenität auch in der Behandlung von Angestellten in der Verwaltung oder in staatlichen Stellen und denen in Wirtschaftsunternehmen; hier existieren zwei eigene Systeme, was Unklarheit mit sich bringt und bedeuten kann, dass aufgrund fehlender Regelungen für einen Teil der Angestellten die Sicherung ihrer Rechte und Interessen nicht garantiert wird. Hinzu kommt, dass auch in diesem Bereich die Wanderarbeiter ausgeschlossen sind, und das obwohl sie in besonderem Maße von Arbeitsrisiken betroffen sind; sie zu integrieren und gesonderte Regelungen zu verabschieden wäre ein wichtige Neuerung im Rahmen einer Aufwertung der Stellung von Wanderarbeitern.

Neben diesen Schwächen im Versicherungssystem selbst, betrifft ein weiterer Mangel den schon angesprochenen Grundproblembereich, und zwar die Gewährleistung von Sicherheit am Arbeitsplatz. Angesichts der Tatsache, dass ein Großteil der Arbeitsunfälle zurückzuführen ist auf ein mangelhaftes Vorbeugungssystem in den Unternehmen, also auf unzulängliche Schutzvorkehrungen und Sicherheitsmaßnahmen, ist es dringend erforderlich, dass entsprechende Stellen für die Einführung von Mindeststandards Sorge tragen, die von einem höherem Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Angestellten zeugen. Eine Umkehrung der Prioritätenrangfolge wäre notwendig, um eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, d.h. statt Kompensation müsste effektive Prävention an erster Stelle stehen, nicht – wie heute -umgekehrt. Der Aufruf zu mehr Arbeitssicherheit findet sich zwar in großen Spruchbannern fast auf jeder Baustelle, aber die Bedingungen sind nicht dementsprechend; d.h. die politischen Richtlinien “schweben“ im wahrsten Sinne weit über der Realität; sie werden zwar zur Kenntnis genommen, aber nicht konsequent umgesetzt, so scheint es.

---

<sup>93</sup> Liu Jun (2005b): a. a. O.: S. 292.

## 2.5. Mutterschaftsversicherung (生育保險 *shengyu baoxian*)

Der Mutterschutz ist in China nicht eingegliedert in die Krankenversicherung, sondern er stellt einen eigenen Versicherungsbereich dar. Jedoch ist er der Versicherungszweig, der wohl am wenigsten allgemeine Beachtung findet und auch auf der Prioritätenliste der Regierung weit hinter der Renten- und Krankenversicherung rangiert. Grund dafür ist wohl, dass nur ein relativ kleiner Personenkreis betroffen ist, und dass in diesem Bereich die gesamtgesellschaftliche Relevanz nicht so evident erscheint wie beim Rentenproblem (Alterung der Gesellschaft) und im Gesundheitssystem.

### 2.5.1. Regelung der Mutterschaftsversicherung

Wie alle anderen Bereiche der sozialen Sicherung ist auch der Mutterschutz früher Teil der allgemeinen Absicherung gewesen, die in den „Regelungen für die Arbeitsversicherung in der VR China“ von 1951 festgeschrieben war. Erst seit Mitte der 80er Jahre wurden hier im Zuge der Reformen spezielle Richtlinien verabschiedet, wie u.a. die „Bestimmungen zum Arbeitsschutz der weiblichen Arbeiter und Angestellten“ (1988) und die „Maßnahmen zur Mutterschaftsversicherung der Arbeiterinnen und Angestellten in den Betrieben“ (1994). Laut dem Arbeitsgesetz von 1995 stehen weibliche Arbeiter und Angestellte während der Schwangerschaft, Entbindung und der Stillzeit unter Arbeitsschutz und können bestimmte Leistungen erhalten.

Nach 1995 hat es fast jährlich Veröffentlichungen der Regierung zur Frauenpolitik gegeben, dieses waren aber jeweils nur Bekanntmachungen und keine Verordnungen oder gar Gesetze. 2001 erließ die Kommission für Frauen und Kinder beim Staatsrat einen „Grund-Entwicklungsplan für Frauen in China 2001-2010“, in dem als Ziel für 2010 eine Deckungsrate für die Mutterschaftsversicherung in den Städten und Gemeinden von 90 % angestrebt wird. Nach Angaben des MOLSS liegen heute die Provinzen Shanxi mit einer Beteiligung von 117 von 118 Kreisen (99 %), Fujian mit einer Beteili-

gung von 75 von 77 Kreisen (97 %) und Zhejiang (92 %) bereits über diesem Ziel, weitere acht Provinzen weisen eine Beteiligung von über 60 % auf.<sup>94</sup>

Im Herbst 2004 gab das MOLSS die „Leitgedanken zu verstärkten Bemühungen im Rahmen der Mutterschaftsversicherung“ heraus, in dem die Provinzen, die bisher noch keine Regelungen zum Mutterschutz hervorgebracht haben, aufgefordert wurden, möglichst schnell die notwendigen Bedingungen für den Aufbau eines derartigen Versicherungssystems zu schaffen. Und die Gebiete, in denen es ein solches System bereits gibt, wurden aufgerufen, ihre Maßnahmen zu verbessern und zu vervollständigen, damit der Mutterschutz sich stabil und nachhaltig entwickeln möge.<sup>95</sup>

Die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung erfolgt im Umlageverfahren und wird allein von den Arbeitgebern übernommen; die Beitragshöhe kann (gemäß der jeweiligen Geburtenplanung und der medizinischen Kosten) an die örtlichen Bedingungen angepasst werden, soll aber einen Satz von 1 % der Gesamtlohnsumme nicht übersteigen (das MOLSS gibt an, dass der tatsächliche Satz zwischen 0,6 und 0,8 % liege<sup>96</sup>). Durch die Einrichtung des übergeordneten Fonds sind alle Unternehmen gleichermaßen an den Kosten beteiligt, unabhängig von der Anzahl ihrer weiblichen Arbeitnehmer. Hier ist bewusst ein Ausgleich geschaffen worden, sodass kein Unternehmen wegen zu hoher Belastungen durch Mutterschaftsversicherung in seiner Wettbewerbsfähigkeit benachteiligt ist. Außerdem war es erklärtes Ziel dieser Regelung, den Status der Frau zu erhöhen und ihrer wichtigen Rolle in der Gesellschaft mehr Respekt zu zollen; z.B. sollte durch die gleichmäßige Aufteilung der Kosten der Nicht-Einstellung von Frauen bzw. vermehrten Entlassungen von weiblichen Arbeitnehmern entgegengewirkt werden (dennoch ist der Anteil der weiblichen „Freigesetzten“ nach wie vor sehr hoch und liegt bei 50 bis über 85 %<sup>97</sup>).

Die Leistungen der Versicherung, die von der örtlichen Regierung gewährleistet werden sollen, umfassen theoretisch die medizinische Versorgung vor, während und nach der Geburt (Untersuchungen, Geburtshilfe, Operation, Krankenhausaufenthalt, Medikamen-

---

<sup>94</sup> MOLSS: „生育保险政策解答“ (*shengyu baoxian zhengce jieda*; Häufig gestellte Fragen zur Politik der Mutterschaftsversicherung), <http://www.molss.gov.cn/column/sybx/index.htm>, Zugang am 07.11.2005.

<sup>95</sup> MOLSS (2004): „关于进一步加强生育保险工作的指导意见“ (*guanyu jin yi bu jiaqiang shengyu baoxian gongzuo de zhidao yijian*; Leitgedanken zu verstärkten Bemühungen im Rahmen der Mutterschaftsversicherung), <http://www.molss.gov.cn/correlate/1stf200414.htm>, Zugang am 07.11.2005.

<sup>96</sup> MOLSS: „Häufig gestellte Fragen zur Politik der Mutterschaftsversicherung“, a. a. O.

<sup>97</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 178.

te und Kosten für Maßnahmen im Sinne der Ein-Kind-Politik wie beispielsweise die Sterilisierung nach der Geburt) sowie Lohnfortzahlungen während des Mutterschaftsurlaubs (jedoch nicht mehr als 90 Tage) in Höhe des durchschnittlichen Betriebslohns im Vorjahr bzw. des vorherigen Lohns der betroffenen Angestellten. Der Mutterschaftsurlaub ist 1988 von 56 auf 90 Tage (15 Tage vor und 75 Tage nach der Geburt) erhöht worden und kann in manchen Regionen als Belohnung für Spätheirat bzw. – geburt auf 180 Tage verlängert werden.<sup>98</sup>

### 2.5.2. Mängel der Mutterschaftsversicherung

Auch im Mutterschutz besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen theoretischem Konzept und tatsächlicher Umsetzung, denn auch hier gibt es kein Gesetz, welches die Unternehmen zur Teilnahme am Mutterschutz verpflichtet. Das bedeutet, dass zum Einen nur ein geringer Anteil von Arbeitgebern ihren weiblichen Angestellten diesen Schutz freiwillig gewährt, und dass zum Anderen, wenn dies geschieht, oft eigene, individuelle Regelungen Anwendung finden, beispielsweise in der Festlegung der Höhe und der Dauer von Lohnfortzahlungen. Staatlich festgelegte Standards gibt es nur für Arbeitgeber, die in das Sozialfonds-System integriert sind; in Unternehmen, die sich nicht beteiligen, führen fehlende gesetzliche Regelungen zu relativ großer Willkür und damit zu starken (regionalen) Unterschieden in der Behandlung von Frauen. Ein Großteil der weiblichen Arbeitnehmer kann sich nicht darauf verlassen, im Falle einer Schwangerschaft finanzielle Zuwendungen zu erhalten, da die Versicherung zwar eigentlich in allen Unternehmensformen durchgeführt werden soll, in der Tat aber fast ausschließlich in großen Staatsunternehmen praktiziert wird, hingegen nur sehr eingeschränkt in Unternehmen unterhalb der Gebiets- und Kreisebene, in dörflichen Betrieben und in Betrieben mit Auslandsbeteiligung, und nahezu gar nicht in privatwirtschaftlichen Unternehmen und städtischen Einzelbetrieben.<sup>99</sup> Solange Unternehmen die Möglichkeit haben, eigene Regelungen vorzunehmen, kann eine Systemreform nicht durchgesetzt werden, und dementsprechend kann es auch keine bedeutenden Entwicklungen in der Mutterschutzversicherung geben.

---

<sup>98</sup> MOLSS: „Häufig gestellte Fragen zur Politik der Mutterschaftsversicherung“, a. a. O.

<sup>99</sup> YANG Yiyong (2005): *Social Security in Contemporary China*. a. a. O.: S. 167.

Eine weitere bedeutende Einschränkung liegt in der Tatsache, dass die Mutterschaftsversicherung längst nicht für alle weiblichen Beschäftigten gilt: ausgenommen sind generell Arbeitnehmerinnen in ländlichen Betrieben und unverheiratete weibliche Beschäftigte. Grundlegende Voraussetzungen dafür, Mutterschaftszuwendungen erhalten zu können, sind eine gesetzliche Heirat, die Einhaltung des vorgeschriebenen Heiratsalters und der Richtlinien der Ein-Kind-Politik sowie das Einreichen aller notwendigen Papiere.<sup>100</sup> Die Mutterschaftsversicherung ist insofern auch wichtiges Element der Ein-Kind-Politik, als sie bei einer außerplanmäßigen zweiten Schwangerschaft keinerlei Unterstützung gewährt und so ein gewisses Druckmittel zur Einhaltung der Ein-Kind-Bestimmungen darstellt.

Darüber hinaus gibt es einen nicht unerheblichen Anteil von Beschäftigten, die aus dem Rahmen der Versicherung fallen, da sie in nicht-regulären Einrichtungen beschäftigt sind bzw. unter nicht-regulären Bedingungen angestellt sind. Laut Angaben des MOLSS hat die Zahl der Versicherten 2004 im Vergleich zum Vorjahr um gut 7 Millionen von 36,5 Millionen<sup>101</sup> auf 43,84 Millionen Frauen zugenommen, und es konnte für 460.000 Frauen Unterstützung gewährt werden<sup>102</sup>. Nach neuestem Stand waren bis September 2005 50,85 Millionen weibliche Arbeitnehmer über ihre Unternehmen mutterschaftsversichert und 400.000 konnten entsprechende Leistungen beziehen.<sup>103</sup>

Diese Zahlen machen deutlich, dass der Geltungsbereich bzw. der Kreis der Begünstigten immer noch relativ klein ist, und dass hier noch lange nicht von einem umfassenden Schutz weiblicher Arbeitnehmer gesprochen werden kann. Um hier die notwendigen Reformen in Gang zu bringen, haben 14 Provinzregierungen konkretere Maßnahmen zum Mutterschutz verabschiedet, und in 16 Städten hat es bereits Gesetzesinitiativen gegeben. Ob diese aber bereits soweit ausgereift sind, dass sie durch die Möglichkeit einer individuellen Einklagbarkeit von Rechten und Interessen tatsächlich den Schutz weiblicher Beschäftigter zu garantieren vermögen, sei dahingestellt.

---

<sup>100</sup> MOLSS: „Häufig gestellte Fragen zur Politik der Mutterschaftsversicherung“, a. a. O.

<sup>101</sup> Statistik des MOLSS für 2003: „分地区生育保险基本情况“ (Maternity Insurance by Region), <http://www.molss.gov.cn/tongji/2004nj/11-40.htm>, Zugang am 19.10.2005.

<sup>102</sup> Statistischer Bericht von 2004 zur Entwicklung im Bereich Arbeit und Soziale Sicherheit, a. a. O., s. auch Statistik- Anhang, Tabelle V.

<sup>103</sup> laut Zeitungsmeldungen vom 26.10.2005, z.B.: <http://news.sina.com.cn/c/2005-10-26/10137269821s.shtml>. Zugang am 26.10.2005.

Für die Verwaltung gelten dieselben Probleme wie bei den anderen Versicherungszweigen; ihre Effizienz könnte wesentlich gesteigert werden durch eine Struktur, die sich durch eine erhöhte Zentralisierung auszeichnet, und zwar in der Verabschiedung von einheitlichen Bestimmungen ebenso wie im Management der Fonds. Letzteres findet heute auf Kreisebene statt und ist dementsprechend gekennzeichnet durch viele Einzelverordnungen. Insgesamt ist die Mutterschaftsversicherung landesweit aufgrund des Prinzips der gebietsabhängigen Regelung sehr uneinheitlich entwickelt. Hier besteht nicht nur ein Gefälle zwischen Ost und West, sondern es beteiligen sich auch längst nicht alle Städte an dem vergesellschafteten System durch Sozialfonds. Nach Angaben von Yang Yiyong hat etwa die Hälfte der chinesischen Städte keine derartigen Fonds eingerichtet, darunter fallen auch Metropolen wie Peking und Shanghai.<sup>104</sup>

Insgesamt wird von allen Versicherungszweigen dem Mutterschutz am wenigsten Beachtung geschenkt; er gilt als der „kleine Finger“ an der Hand der fünf Versicherungsbereiche.<sup>105</sup> Das mangelnde Bewusstsein in der Gesellschaft und auch in der Regierung hat zur Konsequenz, dass der Mutterschutz nicht an oberer Stelle der Reformagenda steht.

### 3. Die zweite Säule: soziale Fürsorge und Versorgung aus dem Staatsbudget

#### 3.1. Sozial- und Katastrophenhilfe

Armutsbekämpfung hat in China seit den 80er Jahren zunehmend politische Beachtung gefunden und konzentrierte sich zunächst nur auf den ländlichen Raum. Erst als Reaktion auf die Tatsache, dass seit Anfang der 90er Jahre (neben der ländlichen Armut) auch in den Städten verstärkt Armutsprobleme auftraten, verabschiedete der Staatsrat 1997 die „Mitteilung zur Errichtung eines nationalen Systems für die Sicherung des Mindestlebensunterhalts der Stadtbewohner“ und zwei Jahre später die „Bestimmungen zur Sicherung des Existenzminimums der städtischen Bevölkerung“. Hierin wurde festgeschrieben, dass benachteiligte Gruppen Anspruch auf die Garantie eines minimalen Lebensstandards und somit auf staatliche Unterstützung haben. Der Personenkreis der Be-

---

<sup>104</sup> YANG Yiyong (2005): *Social Security in Contemporary China*. a. a. O.: S. 167.

<sup>105</sup> ebd.: S. 168.

günstigsten dieser „Sozialhilfe“ (Gewährung des Mindestunterhalts für Städter) umfasst folgende Gruppen: Arbeitslose, freigesetzte Arbeiter oder Rentner, deren Einkommen (durch Arbeitslosengeld oder Rente) unter dem örtlichen Existenzminimum liegt, Beschäftigte, die zu wenig verdienen, um ihre Familie zu ernähren und Bürger, die entweder arbeitsunfähig sind oder über keine familiäre Unterstützung verfügen, d.h. keine Angehörigen haben, die verpflichtet werden könnten, Unterstützung zu leisten.

Die Höhe des Existenzminimums (低保 *dibao*) richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten, und zwar nach einer Reihe von unterschiedlichen Faktoren, darunter dem örtlichen Durchschnittseinkommen, dem Konsumniveau pro- Kopf, dem Preisniveau des vorherigen Jahres, den lokalen Lebensunterhaltskosten und der Anzahl der Sozialhilfe- Bedürftigen insgesamt, d.h. dem Budget der jeweiligen Finanzverwaltung. Demnach wird auch die Höhe der „Sozialhilfe“ für jedes Jahr von den Lokalbehörden für Zivilangelegenheiten neu errechnet. Aufgrund der relativ großen regionalen Unterschiede ist der Durchschnittswert zwar im Grunde relativ wenig aussagekräftig<sup>106</sup>, dennoch kann er einen ungefähren Eindruck über das Niveau der Sozialhilfe vermitteln: nach Angaben des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten (*Ministry of Civil Affairs, MCA*) lag der durchschnittliche Satz am Ende des dritten Quartals 2005 in den Städten bei 154 RMB pro Monat.<sup>107</sup>

Was die Garantie des Existenzminimums auf dem Land betrifft, wurde dies zwar anders benannt, weil man erst heute verstärkt Initiativen ergreift, das System allmählich auf die ländlichen Gebiete zu übertragen, aber im Grunde gibt es hier vergleichbare staatliche Unterstützung für bedürftige Personengruppen. Hier liegt die durchschnittliche Unterstützungsrates bei 76 RMB pro Monat. Der Sozialhilfesatz auf dem Land ist u. a. auch deshalb sehr gering, da er dort an die Armutsgrenze gekoppelt ist, welche in China mit 625 RMB pro Jahr (Land)<sup>108</sup> sehr niedrig angesetzt ist und weit unter dem von der *Asian Development Bank* definierten Richtwert von 1 US- Dollar pro Tag liegt.

---

<sup>106</sup> Unter <http://www.mca.gov.cn/mztj/dibao0509.htm> sind die konkreten Daten für jeden einzelnen Kreis nachzusehen (Stand 9/2005); angegeben sind die Zahl der betroffenen Personen und Haushalte sowie die Sozialhilfe- Ausgaben insgesamt und pro Person. Der niedrigste monatliche pro- Kopf- Satz liegt demnach bei 21 RMB (Bezirk bei Chaozhou in Guangdong), der höchste bei 275 RMB (Stadtbezirk von Shenzhen); dies macht deutlich, dass die Spanne zwischen den einzelnen Gebieten extrem breit ist.

<sup>107</sup> MCA: „2005 年三季度民政事业统计数据“ (2005 *nian san jidu minzheng shiye tongji shuju*, Statistische Daten zu zivilen Angelegenheiten am Ende des dritten Quartals 2005), <http://www.mca.gov.cn/mztj/yuebao0509.htm>, Zugang am 09.11.2005.

<sup>108</sup> Zhang (2003): a. a. O.: S. 870.

---

In der Stadt haben im Jahr 2005 bis September 21,86 Millionen Sozialhilfe erhalten; zu 50 % waren dies Bedürftige aller Art, zu knapp 20 % freigesetzte Arbeitnehmer, zu fast 18 % Arbeitslose, zu etwa 5 % Beschäftigte, zu etwa 4 % so genannte „drei- ohne“- (三无人员 *san wu renyuan*) Betroffene (keine familiäre Unterstützung, keine Arbeitsfähigkeit, keine Mittel zur Existenz) und zu fast 3 % Rentner.<sup>109</sup> Auf dem Land wird die staatliche Unterstützung pro Haushalt gewährt: dort waren es etwa 5,7 Millionen Sozialhilfeempfänger in 2,8 Millionen Haushalten; davon waren 326.793 sogenannte „*wu bao*“- Haushalte (s.o. Kap. I 1.).

Unter die Armen in ländlichen Gebieten fallen hauptsächlich Behinderte, Arbeitsunfähige und Arbeitslose, ein zunehmender Grund für Armut ist aber auch die fehlende bzw. nur unzureichende soziale Unterstützung im Falle beispielsweise von Krankheit (s. Kap. II 2.2.3). Hinzu kommt, dass ländliche Gebiete potentiell stärker durch Naturkatastrophen bedroht sind, und dies nicht selten die Ursache für einen Rückfall in Armutsverhältnisse darstellt. Aus diesem Grund gewährt die Regierung eine spezielle Katastrophenhilfe auf lokaler Ebene, die dafür Sorge tragen soll, dass betroffene Personen in Notsituationen ausreichend versorgt werden mit Nahrung, Kleidung und Wohnraum und Zugang habe zu medizinischer Versorgung. Inzwischen liegt der Schwerpunkt dieser Hilfe nicht mehr allein auf der Linderung unmittelbarer Not durch finanzielle Zuwendung, sondern auf der Hilfe zur Selbsthilfe.<sup>110</sup> Letztere umfasst u. a. entwicklungsorientierte Maßnahmen wie die ökonomische Förderung der betroffenen Gebiete oder Organisation von Partnerschaften sowie die Einrichtung und Bezuschussung von Fonds, Sparvereinen zur gegenseitigen Hilfe und kooperativen Katastrophenversicherungen, die aber im Ernstfall nur eine sehr geringe Hilfe leisten können, da zu wenig Mittel vorhanden sind. Insgesamt versucht die Regierung, den Aufbau eines Spendensystems voranzutreiben, um so aus der Bevölkerung Gelder für Bedürftige zu akkumulieren; Teil dieses Systems sind Spendenzentren (laut Weißbuch zur sozialen Sicherung vom September 2004 gab es Ende 2003 28.000 solcher Einrichtungen) und verschiedene Wohl-

---

<sup>109</sup> s. MCA (2005): Statistische Daten zu zivilen Angelegenheiten bis 9/2005, a. a. O.

<sup>110</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 212.

fahrtsveranstaltungen („*heart-warming activities*“), welche jährlich u.a. von Gewerkschaften organisiert werden.<sup>111</sup>

### 3.2. Soziale Wohlfahrt, Sonderversorgungen und kommunale Dienste

Seit Mitte der 80er Jahre soll mit der Politik der „Vergesellschaftung“ von sozialer Wohlfahrt die Abhängigkeit vom Staat gering gehalten und stattdessen die Eigeninitiative aller gesellschaftlichen Organisationen und Individuen gefördert bzw. herausgefordert werden, um so ein System der gegenseitigen Hilfe zu etablieren.

Die Rolle des Staates ist beschränkt auf die Zahlung von Subventionen; damit soll eine Mehr-Ebenen-Finanzierung (Zentral-, Provinz-, Stadt-, Kreis-, Gemeinde-, Dorfebene) an die Stelle der staatlichen Versorgung treten, welche durch verschiedene Kanäle (Staat, Kollektiv, Betriebe, soziale Gruppen, Individuen) und auf verschiedenen Wegen (Gebühren, Erlöse aus Wohlfahrtsveranstaltungen, Spenden etc.) akkumuliert wird.<sup>112</sup>

Das System der sozialen Wohlfahrt (社会福利 *shehui fuli*) gehört zum Verantwortungsbereich des MCA. Zu den Begünstigten gehören die „am meisten zu wertschätzenden Personen“ (最可爱的人, *zui ke ai de ren*) und die „am meisten zu bemitleidenden Personen“ (最可怜的人, *zui kelian de ren*); d.h., dass hier verschiedene Arten von Hilfeleistungen für Alte, Waisenkinder und Behinderte gewährt werden, die jeweils zum Ziel haben, die Lebensbedingungen dieser benachteiligten Gruppen zu verbessern und sie (wieder) verstärkt in die Gesellschaft zu integrieren.

Regierungen aller Ebenen sollen demnach durch verstärkte Eigeninvestitionen sowie Förderung von Investitionen anderer ein System spezieller Dienstleistungen aufbauen, welche diesen Bedürftigen zugute kommen. Für alte Menschen ist dies vor allem betreutes Wohnen („Starlight Homes“ als Teil des „*Starlight Plan – National Community Welfare Service for Elderly People*“ von 2001), für Waisenkinder Zugang zu Grundbildung und medizinischer Versorgung („*Tomorrow Plan – Operations and Rehabilitation for Disabled Orphans*“ von 2004) und für Behinderte die Sicherung ihrer Grundbedürf-

---

<sup>111</sup> „China’s social security white paper“ (2004), a. a. O.

<sup>112</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 219.

nisse sowie (Weiter)Bildungsmaßnahmen und aktive Hilfe bei der Arbeitsuche bzw. bei der Vermittlung einer Wiederbeschäftigung.

Laut statistischem Jahrbuch 2005<sup>113</sup> hat es Ende 2004 landesweit insgesamt 38.593 soziale Wohlfahrtsinstitutionen und 33.736 Wohlfahrtsunternehmen gegeben. Von den Wohlfahrtsinstitutionen wird der größte Teil von Kommunen organisiert (33.736), 3.454 vom Staat und 1.403 von privater Seite. Die eindeutig häufigste Art der Organisation sind mit etwa 90 % Einrichtungen für alte Menschen (26.442 auf dem Land und 8.553 in den Städten).<sup>114</sup> Dies spiegelt erneut wider, dass die Alterung der Gesellschaft zu einem zunehmend bedeutenden Problem wird, und dass dementsprechende Initiativen ergriffen werden müssen, gerade auch von gesellschaftlichen Organisationen.

Begünstigte der Sonderversorgungen (社会优抚 *shehui youfu*) sind Personengruppen, die sich in besonderer Weise für den Staat und die Gesellschaft eingesetzt haben, hierzu gehören entlassene und verwundete Soldaten und ihre Familienangehörigen, aber auch Hinterbliebene von Märtyrern der Revolution und gefallenen Soldaten.<sup>115</sup> Die Unterstützung umfasst finanzielle Zuschüsse und Organisation von Arbeitsplätzen nach Beendigung des Militärdienstes sowie bevorzugte soziale Behandlung in den Bereichen medizinischer Versorgung, Wohnen, Transport, Bildung und Beschäftigung. Laut Weißbuch zur Sozialen Sicherung konnten im Jahr 2003 4.65 Millionen Menschen von diesem System profitieren.

Seit Mitte der 80er Jahre wurden Veränderungen in der Struktur des kommunalen Systems vorgenommen, wobei einzelne Einwohnerkomitees zu größeren geographischen Einheiten zusammengefasst worden sind und so die so genannten *shequ*<sup>116</sup> (Gemeinde, Gemeinwesen) entstanden und damit auch der Begriff der „kommunalen Dienste“ (社区服务 *shequ fuwu*)

„Unter *shequ* ist [...] das administrative Gebiet unter Zuständigkeit der Straßen- bzw. Einwohnerkomitees in den Städten oder unter Zuständigkeit der Gemeinde-

---

<sup>113</sup> National Bureau of Statistics of China (2005): *China Statistical Yearbook 2005*, Beijing: China Statistics Press. Tabelle 23-28, S. 792.

<sup>114</sup> s. hierzu Statistik- Anhang, Tabelle IX und Tabelle X.

<sup>115</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 74.

<sup>116</sup> hier genannte Informationen zu Aufbau und Funktionen der *shequ* s. Heberer, Thomas (2004): „Soziale Frage und soziale Sicherung im urbanen Raum Chinas“, in: Kristin Kupfer (Hrsg.): „Sprengstoff in China. Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik“, *Focus Asien*, Schriftenreihe des Asienhauses, Essen. sowie: Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 236-242.

bzw. Dorfeinwohnerkomitees [...] auf dem Lande zu verstehen. Somit gehören Kommunen [shequ] zu den städtischen und ländlichen Basis- Machtorganen auf der lokalen Ebene.“<sup>117</sup>

Da die *danwei* heute aufgrund veränderter wirtschaftlicher Strukturen nicht mehr die Funktion einnehmen kann, die sie früher hatte, soll an ihre Stelle nun verstärkt die *shequ* treten. Diese sollen der sozialen Integration von Randgruppen (Alleinstehende, Alte, Waisenkinder, Behinderte, Arme) dienen und haben die Aufgabe, die Regierung beim Schutz der gesellschaftlichen Stabilität zu unterstützen und Dienst- und Sozialleistungen für die Bewohner zu übernehmen.<sup>118</sup> 1993 wurden die *shequ* als ein wichtiges Element des sozialen Sicherungssystems erklärt und wichtige Aufgabenbereiche definiert. Eines der Kernziele ist demnach, ein Minimum an sozialer Sicherung für die Bewohner zu organisieren. Der Umfang der Sozialleistungen ist nicht standardisiert und variiert deshalb von *shequ* zu *shequ*; Hauptbereiche sollen aber Verwaltung, Vertretung gemeinsamer Interessen sowie soziale Versorgung und soziale Dienstleistungen sein. Im Einzelnen bedeutet dies Hilfe bei der Arbeitsvermittlung (auch Wiederbeschäftigung), medizinische Versorgung und Geburtenplanung sowie allgemeine Wohlfahrtsaufgaben für Alte, Kranke und Behinderte, psychologische Beratung und Freizeitveranstaltungen; auch Aufgaben wie die Prüfung von Sozialhilfeanträgen oder die Auszahlung von Sozialleistungen gehören dazu. Durch die Einrichtung der kommunalen Dienste soll die Sozialhilfe möglichst „bürgernah“ gestaltet und Probleme direkt vor Ort aufgegriffen werden, um Konfliktpotential möglichst frühzeitig zu entschärfen.

### 3.3. Mängel bei der sozialen Sicherung durch die zweite Säule

Im Rahmen der sozialen Sicherung durch die zweite Säule, d.h. in der Summe aller hier genannten Maßnahmen konnten im Jahr 2005 bis Ende des dritten Quartals insgesamt etwa 47 Millionen Menschen Unterstützung erhalten.<sup>119</sup>

Insgesamt lässt sich zur „Sozialhilfe“ sagen, dass durch die Festlegung des Existenzminimums auf einem sehr niedrigen Niveau viele Bedürftige keine Unterstützung erhalten

---

<sup>117</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 236.

<sup>118</sup> Heberer (2004): „Soziale Frage und soziale Sicherung im urbanen Raum Chinas“, a. a. O.: S. 86.

<sup>119</sup> MCA (2005): Statistische Daten zu zivilen Angelegenheiten bis 9/2005, a. a. O.

können. Zwar ist es der Regierung gelungen, Armut in großem Umfang zu mindern (von 1978 bis 2000 sei die Anzahl der Menschen, die unterhalb der Grenze des Existenzminimums leben von 250 Millionen auf 22 Millionen reduziert worden<sup>120</sup>, und China wird als Vorbild für seine Leistungen im Bezug auf Armutsreduzierung genannt), jedoch ist die tatsächliche Armut [nach UN- Bewertungskriterien leben in China etwa 150 Millionen unter der Armutsgrenze<sup>121</sup>] ein weiterhin sehr ernst zu nehmendes Problem, das einen destabilisierenden Faktor im Gesamtgefüge der chinesischen Gesellschaft darstellen kann. Die Regierung ist sich dessen zwar bewusst, es gibt auch einige Initiativen, aber es mangelt bis heute an Mitteln und effizienten Verwaltungsstrukturen, um das Problem nachhaltig anzugehen. Die von staatlichen Stellen gewährte Sozialhilfe ist meistens nicht ausreichend, um wirklich ein angemessenes Existenzminimum zu garantieren.

Dazu kommen eben auch hier erhebliche Schwächen im System: die Lokalregierungen, denen die Hauptverantwortung für die Sozialhilfe zufällt, sind insofern nicht unbedeutender Teil des Problems, als sie aus Prestige Gründen mitunter künstlich versuchen, die Zahl der potentiellen Sozialhilfeberechtigten niedrig zu halten. Im Hinblick auf das Ansehen bei der Zentralregierung werden daher die tatsächlichen Schwierigkeiten verschwiegen und beispielsweise die örtlichen Mindestlebensunterhaltungsgrenzen so festgelegt, dass viele Bedürftige von vornherein nicht im System erfasst werden können.<sup>122</sup> Hiermit ist nicht nur die Ineffizienz und Undurchsichtigkeit der Verwaltung angesprochen, sondern indirekt auch die verbreitete Korruption, denn es gibt keine effektiven Kontrollmechanismen, die überprüfen, ob die Sozialhilfe-Gelder auch tatsächlich für den vorgesehenen Zweck verwendet werden, sodass hier der Eigenbereicherung der lokalen Verantwortlichen Vorschub geleistet wird.

Was die kommunalen Dienste anbelangt, sind es vor allem strukturelle Schwächen, die eine erfolgreichere Umsetzung behindern, u.a. fehlen eine klare Abgrenzung und Definition der Aufgaben. Hinzu kommt, dass das Personal der *shequ* meist unqualifiziert ist, was einerseits zwar Teil des Integrationsprinzips ist, aber andererseits auch das Problem mit sich bringt, dass durch mangelnde Professionalität die Verwaltung weniger effektiv gestaltet wird. Außerdem finden die Einheiten nicht überall die Akzeptanz der Bewoh-

---

<sup>120</sup> Zhang (2003): a. a. O.: S. 870

<sup>121</sup> s. [www.chinafokus.de/politik/profil\\_politik.php](http://www.chinafokus.de/politik/profil_politik.php), Zugang am 05.12.2005

<sup>122</sup> ebd.: S. 870 f.

ner, die für die Arbeit (z.B. auch zur Rekrutierung neuer ehrenamtlicher Helfer) wichtig wäre, da ihnen noch immer (wie damals der *danwei*) „das Image der Kontrollinstanz anhaftet“<sup>123</sup> und sie kaum als hilfreiche Dienstleistungs-Institution wahrgenommen werden. Diese Faktoren bedeuten, dass die kommunalen Dienste in ihrer Entwicklung gehemmt sind und zu wenig freies Potential haben, ihre Aufgaben im angemessenen Umfang umzusetzen, geschweige denn ihre Aktivitäten in naher Zukunft noch auszuweiten.

---

<sup>123</sup> Wei Zhang (2005): a. a. O.: S. 241.

## Ausblick

Jeder einzelne Zweig der sozialen Sicherung hat, wie hier gezeigt, eigene Probleme, aber es sind vor allem die allgemeinen Charakteristika des Systems, die deutlich machen, dass sich China insbesondere auch im Bereich der sozialen Sicherung weiterhin in einem Transformationsprozess befindet, denn das heutige System ist nur fragmentarisch entwickelt; die einzelnen „Puzzleteile“ sind in sich noch unkonturiert und lassen sich nur schwer zu einem Ganzen fügen. Die aktive Sozialpolitik des Landes ist mit einer 20-jährigen Geschichte im Vergleich zu anderen Ländern noch jung; daher ist es auch nicht verwunderlich, dass noch erhebliche Defizite bestehen. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass zwar jeweils sinnvolle Ansätze zum Aufbau und zur Verbesserung des Sozialsystems bestehen, diese aber nicht das Potential haben, grundlegende Konflikte zu lösen. Noch scheint eine umfassende Gesamtkonzeption zu fehlen, die eine langfristige Lösung der sozialen Probleme erkennen ließe. Der Nachhaltigkeitsfaktor kommt eindeutig zu kurz; dies zu ändern und für eine langfristige Entwicklung Sorge zu tragen, ist daher eine der wichtigsten Regierungsaufgaben für die nächste Zukunft.

Der 11. Fünf-Jahresplan (2006-2010) soll hierfür die notwendige Grundlage darstellen, denn es werden dort die großen Hauptlinien für die nächsten Jahre formuliert; eine von ihnen ist die Errichtung eines „neuen ländlichen Raums“. Dieses Konzept gehört in den Gesamtrahmen der Überwindung bzw. Milderung von sozialen Diskrepanzen durch eine verbesserte Integration der Landbevölkerung. Eingeschlossen sind hier die Entwicklung einer modernen Landwirtschaft und die Angleichung der Lebensverhältnisse ebenso wie der Schutz der Interessen der Landbevölkerung. Was die Sozialversicherung angeht, wird jedoch nicht ausdrücklich gesagt, dass sie auf die Landbevölkerung übertragen werden soll; es ist nur die Rede von der Garantie des Existenzminimums, aber selbst das ist so unpräzise formuliert („in dafür geeigneten Orten“ 有条件的地方, *you tiaojian de difang*), dass die Politik nicht darauf festgelegt werden könnte.

Insgesamt besteht ein Grundmissverständnis darin, dass die Regierung heute nach wie vor der Wirtschaftsentwicklung höchste Priorität einräumt, und immer wieder betont, dass sich die Lösung weiterer Probleme aus dem ökonomischen Fortschritt ergebe. Dieses Festhalten an der Maxime einer Entwicklungsabhängigkeit führt dazu, dass die konzentrierte Einzelbehandlung der Sozialversicherung vernachlässigt wird. Zudem ist am

---

Beispiel westlicher Länder zu sehen, dass eine prosperierende Wirtschaft nicht unbedingte Voraussetzung für die Errichtung eines funktionierenden Sozialversicherungssystem sein muss. Das Wirtschaftsniveau ist zwar ein wichtiger, das Sozialsystem beeinflussender Faktor, aber es ist nicht der einzige. Die ökonomische Entwicklung sollte mehr als Mittel gesehen werden, nicht als ultimatives Ziel, denn Ziel muss eine „gesunde“ Entwicklung der Gesellschaft sein. Hier ist politischer Reformwille und soziales Verantwortungsbewusstsein gefragt, um die Sorge zu nehmen, die großen Zielsetzungen des 11. Fünfjahresplans könnten nur Lippenbekenntnisse sein. Sie beinhalten im Grunde nämlich gute Ansätze und zeugen zudem davon, dass auf höchster Regierungsebene ein Bewusstsein für die sozialen Probleme und Herausforderungen vorhanden ist. Sie müssten jedoch in konkrete und verbindliche Maßnahmen münden und ausgestaltet werden durch effektiveres Vorgehen zur tatsächlichen Schaffung einer Grundsicherung für die breite Bevölkerung. Es ist nicht länger tragbar, dass bei der Garantie der Grundfunktion von sozialer Sicherung, nämlich allen Bürgern das Recht auf Leben und Entwicklung zu garantieren, zwischen einzelnen Gruppen unterschieden wird und die ohnehin bestehende Kluft zwischen Bessergestellten und Benachteiligten noch weiter vergrößert wird.

Insbesondere müssen, um dies zu ändern, mehr Investitionen in die soziale Sicherung erfolgen und die Ressourcen neu bzw. umverteilt werden, und zwar in einer Weise, die mehr Gerechtigkeit und Bewusstsein für das Wohl der gesamten Bevölkerung erkennen lässt, denn China gehört heute zu den Ländern, deren Einkommensverteilung besonders unausgeglichen ist (der Gini-Koeffizient Chinas liegt inzwischen bei 0,5 und damit bereits über der Stabilitätsmarke von 0,4). Wenn man den stetigen Optimismus der Regierung und die entsprechend gefärbten offiziellen Statistiken hinterfragt und erahnt, welche Dimensionen der sozialen Probleme sich dahinter verbergen, mutet die proklamierte „gleichmäßige Teilhabe aller am wirtschaftlichen Erfolg des Landes“ fast ironisch an.

Wie soll die „harmonische Gesellschaft“ geschaffen werden?, wie ist diese wohlklingende „Vision“, die überall spontane Zustimmung findet inhaltlich gefüllt?, wie sollen die enormen Disparitäten ausgeglichen werden?, welche Konzepte bestehen zur Land-Stadt-Integration?, wie sollen Arbeitnehmerinteressen garantiert werden?, und welche Reformschritte sind geplant, damit tatsächlich alle – auch die Landbevölkerung und die Wanderarbeiter – an einem „bescheidenen Wohlstand“ teilhaben können? Der Fragenkatalog könnte noch viel länger sein, entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass

---

die zentrale Bedeutung der sozialen Sicherung als tragende Säule einer stabilen Gesellschaft erkannt wird und dementsprechend auch ein eigenes Sozialgesetz verabschiedet wird (das Sozialgesetz war für 2005 angekündigt, ist nun aber bis auf Weiteres vertagt worden). Die Beschleunigung der Gesetzgebung wäre in jedem Versicherungsbereich von Vorteil, um die vielen verschiedenen regionalen Regelungen zu kanalisieren, somit für eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zu sorgen und insgesamt einen höheren Durchsetzungserfolg zu erzielen. Auch von wissenschaftlicher Seite wird dies immer wieder betont, es gibt jedoch auch andere Stimmen, die zu bedenken geben, dass selbst ein Gesetz keine bedeutenden Verbesserungen mit sich brächte, da es zu jeder politischen Richtlinie von höchster Stelle, Gesetzgebung eingeschlossen, jeweils Gegenmaßnahmen auf der Provinzebene gebe („上有政策, 下有对策“ *shang you zhengce, xia you duice*“), und Gesetze zudem in China traditionell nicht den Stellenwert haben, den sie in westlichen Ländern genießen. Dennoch muss die Verantwortung der Regierung für den Schutz der Interessen aller Bevölkerungsgruppen („der Mensch als Maßstab“) klargestellt werden und entsprechend in einigen Aspekten ein Umdenken erfolgen, d.h. eine Prioritätenverschiebung von wirtschaftlicher zu gesellschaftlicher Entwicklung, vom Reichtum weniger zu gemeinsamem Wohlstand, von materiellen Investitionen zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, von Stadt- zur Landentwicklung, von Wirtschaftseffizienz und -profit zu sozialer Gerechtigkeit, von gesellschaftlicher Stabilität zu gesellschaftlicher Harmonie, von staatlicher ad hoc- Regulierung zur Rechtsstaatentwicklung und von einer einfachen Abkehr vom alten Systems zu der Errichtung eines optimalen neuen Systems.<sup>124</sup>

China hat etliche Wissenschaftler und Experten, die einen unpolitischen, forschungsgegründeten Zugang zu den sozialen Problemen haben, ihre Ansätze in entsprechend kritischen Analysen formulieren, und auch von der Regierung als Berater eingestellt werden. Es werden bilaterale Dialoge veranstaltet, um „von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen“ und Schlussfolgerungen für mögliche Reformschritte in China zu ziehen, und bei bzw. vor allem am Rande von Seminaren und Konferenzen werden die Schwierigkeiten und Herausforderungen, vor denen China steht erstaunlich deutlich geäußert. Kritisches Problembewusstsein und Lösungsvorschläge sind also vorhanden, wo aber

---

<sup>124</sup> 郑功成 Zheng Gongcheng (2005): „和谐社会面临 5 大不和谐考验“ (*hexie shehui mianlin 5 da bu hexie kaoyan*; Harmonische Gesellschaft durch fünf Disharmonien auf die Probe gestellt), <http://news.ruc.edu.cn/040107/article/05-03/12518.htm>, Zugang am 25.11.2005.

liegt dann das eigentliche Hindernis für den Aufbau eines sozialen Sicherungssystems, welches der Bevölkerung in angemessener Weise sozialen Schutz gewährleisten kann? Wo ist die Grenze, an der der rollende Stein zum Stoppen kommt? Es entsteht der Eindruck, dass die Theorie der Praxis weit voraus ist, d.h. die Diskussion um die soziale Sicherung aufwallt, aber der Durchbruch nicht gelingen will. Warum dies so ist, darauf gibt es wohl keine monokausale Antwort, da verschiedenste wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische sowie ideologische Faktoren hier mit hineinspielen. Klar scheint aber zu sein, dass die Probleme, die China zu lösen hat, so vielfältig und komplex sind, dass es kaum möglich sein wird, innerhalb von einer kurzen Zeit (d.h. innerhalb des 11. Fünf-Jahresplans) ein Sicherungssystem aufzubauen, welches die gesamte Bevölkerung berücksichtigt. Man muss Abstand nehmen von der Annahme bzw. dem Wunschdenken, dass in China in nächster Zukunft ein Wohlstandssystem nach westlichem Muster entstehen könnte, wenn selbst die Mindestversorgung aller eine unrealistische Forderung ist. Die soziale Belastung wird weiter zu- statt abnehmen, denn die rapide Alterung der Gesellschaft (ca. 20% bis 2020 und 27 % bis 2035<sup>125</sup>) und die anwachsende Arbeitslosigkeit werden extrem hohe Kosten verursachen. Der Beschäftigungsdruck nimmt weiter zu, durch Umstrukturierung der Staatsunternehmen verlieren immer noch Millionen Menschen jährlich ihre „eiserne Reisschüssel“, es besteht ein Mangel an Fachkräften und ein Überangebot an „einfachen“ Arbeitern, die Zahl der Wanderarbeiter steigt weiterhin, 200 bis 300 Millionen Menschen strömen in die Städte und verschärfen dort das Armutproblem etc. Ein großer Sprung ist demnach also kaum zu erwarten, vielmehr ist hieran zu sehen, dass eine Verbesserung der sozialen Sicherung nur allmählich erfolgen kann und eine verlässliche Garantie einer sozialen Absicherung für eine derart große Bevölkerung nicht in naher Zukunft zu gewährleisten ist.

China muss sein soziales Konzept noch finden; es bleibt abzuwarten, wie dieses aussehen wird, und ob die Prognosen, dass das Land noch etwa 40 Jahre Zeit brauchen wird, um ein ausgeglichenes System der sozialen Sicherung zu errichten nicht doch widerlegt werden können.

## BIBLIOGRAPHIE

### Deutsch- und englischsprachige Quellen :

*Beijing Review* (2005): "Medical Reform at the crossroads", Vol. 48, No. 38 (September 2005): S. 22.

*China aktuell* (2004) „Nationaler Volkskongress: Regierung folgt neuem Entwicklungskonzept“, Institut für Asienkunde 3 /2004, Ü 13.

DARIMONT, Barbara (2003): „Rechtsgrundlagen der chinesischen Sozialversicherung“ in: *China aktuell*, September 2003, S. 1102 – 1116.

DARIMONT, Barbara (2004): „Antworten aus Beijing: Die Sozialpolitik der chinesischen Regierung“, in: Kristin Kupfer (Hrsg.): „Sprengstoff in China. Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik“, *Focus Asien*, Schriftenreihe des Asienhauses, Essen: 2004.

HEUER, Caroline (2004): „Das Altersrentensystem in der VR China“, in: Sebastian Heilmann (Hrsg.): *China Analysis* No. 37. Trier: August 2004.

[http://www.chinapolitik.de/studien/china\\_analysis/no\\_37.pdf](http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_37.pdf), Zugang am 23.09.2005.

HOLZMANN, Robert / Richard Hinz: „Old-Age Income Support in the Twenty-first century: An International Perspective on Pension Systems and Reform“. Weltbank: 18. Februar 2005: <http://www1.worldbank.org/sp/incomesupportfiles/OldAgeSupportPrelimWeb.pdf>, Zugang am 28.09.05.

Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2004): "White Paper on Employment", <http://www.china.org.cn/e-white/20040426/>, Zugang am 25.10.2005.

Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2004): "China's social security white paper" (2004), [http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content\\_372369.htm](http://www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content_372369.htm), Zugang am 21.09.05.

JIANG Zhenghua, Zhang Lingguang, Yin Lidong (2001): „The social security of China: Past and Future“, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University Tokyo. <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2000/dp8/text.pdf>, Zugang 23.09.05.

LEISERING, Lutz / Gong Sen / Athar Hussain (2002): „People’s Republic of China. Old- Age Pensions for the rural areas: From Land Reform to Globalization”. Asian Development Bank. [http://www.adb.org/Documents/Reports/PRC\\_Old\\_Age\\_Pensions/prc\\_old\\_age\\_pensions.pdf](http://www.adb.org/Documents/Reports/PRC_Old_Age_Pensions/prc_old_age_pensions.pdf), Zugang am 29.09.05.

Massachusetts Institute of Technology (2005): „Social Security Reform in China: Issues and Options”, [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=1176](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1176), Zugang am 11.10.2005.

National Bureau of Statistics (2003): *China Population Statistical Yearbook 2003*, Beijing: China Statistics Press.

National Bureau of Statistics (2004): *China Statistical Yearbook 2004*. (Number of employed persons in urban and rural areas; Tabelle 5-4), <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/yb2004-e/html/E0504ae.htm>, Zugang am 20.10.05.

National Bureau of Statistics (2004): “Statistical Communiqué of the People’s Republic of China on the 2003 National Economic and Social Development”, [http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20040303\\_402133921.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20040303_402133921.htm), Zugang am 20.10.05.

National Bureau of Statistics (2005): “Statistical Communiqué of the People’s Republic of China on the 2004 National Economic and Social Development”, [http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20050228\\_402231957.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newrelease/statisticalreports/t20050228_402231957.htm), Zugang am 20.10.2005.

National Bureau of Statistics (2005): *China Statistical Yearbook 2005*, Beijing: China Statistics Press.

SCHUCHER, Günter (2005a): “China hat 1,3 Milliarden Einwohner”, in: *China aktuell*, 1/2005, Hamburg: Institut für Asienkunde (Hrsg.), S.24-26.

SCHUCHER, Günter (2005b): „Soziale Probleme“ in: *China aktuell*, 1/2005 Ü 20, Hamburg: Institut für Asienkunde (Hrsg.), S. 63.

WEI Zhang (2005): *Das Sozialwesen in China*. Nando Belardi (Hrsg.): Schriftenreihe Chemnitzer Beiträge zur Sozialpolitik, Hamburg.

WU Yuping (2004): „Die zukünftige demographische Alterung und das Problem der Altersversorgung in China unter besonderer Berücksichtigung der Metropole Shanghai und der Provinz Gansu“, Philipps- Universität Marburg: Institut für Medizinische Soziologie und Sozialmedizin. <http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2004/0109/pdf/dyw.pdf>, Zugang am 17.10.05.

ZHENG Silin (2004): „Soziale Sicherheit in der Volksrepublik China. Nachhaltige Entwicklung von Chinas sozialer Sicherheit“. <http://www.issa.int/pdf/GA2004/4zheng.pdf>, Zugang am 14.10.05.

ZHANG Junhua (2003a): „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung. Teil I“, in: *China aktuell*, Juli 2003, Hamburg: Institut für Asienkunde (Hrsg.), S. 866 – 875.

ZHANG Junhua (2003b): „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung. Teil II“, in: *China aktuell*, August 2003, Hamburg: Institut für Asienkunde (Hrsg.), S.986 – 997.

### **Chinesischsprachige Quellen:**

LIN Jia 林嘉 (2005): „中国社会保障制度的现状, 问题和发展“ (*zhongguo shehui baozhang zhidu de xianzhuang* „Das Sozialversicherungssystem der VR China: gegenwärtige Lage, Probleme und Entwicklung“), <http://www.china.com.cn/chinese/2005/May/869369.htm>, Zugang am 26.09.05.

LIU Jun 刘钧 (2005a): „中国社会保障改革的两难困境和选择“ (*zhongguo shehui baozhang gaige de liangnan kunjing he xuanze*; Chinas Reformen der sozialen Sicherung: Dilemma und Perspektiven , in: 财政问题研究 (Research on Financial and Economic Issues 1/2005). Central University of Finance and Economics, Insurance Department Peking, <http://guancha.gmw.cn/uploadfile/2005-8/27/2005827195535461.PDF>, Zugang am 30.09.05.

LIU Jun 刘钧 (2005b): 社会保障理论与实务 (*shehui baozhang lilun yu shiwu*; Theorie und Praxis sozialer Sicherung) 北京: 清华大学出版社 (Peking: Verlag der Qinghua- Universität).  
YANG Yiyong 杨宜勇, Lü Xuejing 吕学静 (Hrsg.) (2005): *当代中国社会保障 (dangdai zhongguo shehui baozhang, Social Security in Contemporary China)*. 北京: 中国劳动社会保障出版社 (Peking: Verlag für Arbeit und Sozialversicherung).

Ministry of Civil Affairs / Ministry of Labour and Social Security (1992)“县级农村社会养老保险基本方案“ (*xian ji nongcun shehui yanglao baoxian jiben fang'an*, Basisplan für ein Rentensystem in ländlichen Gebieten), [http://www.molss.gov.cn/column/index\\_p8.htm](http://www.molss.gov.cn/column/index_p8.htm), Zugang am 29.09.05.

Ministry of Labour and Social Security (2004): „2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报“ (*laodong he shehui baozhang shiye fazhan tongji gongbao*, Statistischer Bericht von 2004 zur Entwicklung im Bereich Arbeit und Soziale Sicherheit), [http://www.molss.gov.cn/index\\_tongji.htm](http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm), Zugang am 29.09.05.

Ministry of Civil Affairs (2005): „2005 年三季度民政事业统计数据“ (2005 nian san jidu minzheng shiye tongji shuju, Statistische Daten zu zivilen Angelegenheiten am Ende des dritten Quartals 2005), <http://www.mca.gov.cn/mztj/yuebao0509.htm>, Zugang am 09.11.2005.

Ministry of Labour and Social Security (2005): 中国劳动保障新闻网 (zhongguo laodong baozhang xinwen wang, China Labour and Social Security News), 26.10.2005, <http://www.clssn.com>, Zugang am 26.10.2005.

National Development and Reform Commission (NDRC): “国家发展改革委价格司负责人就 22 种药品降价答记者问“ (guojia fazhan gaige wie jiage si fuze ren jiu 22 zhong yaopin jiangjia da jizhe wen, Pressekonferenz zur Preissenkung von 22 Medikamenten mit Verantwortlichen der Preisabteilung des NDRC) 28.09.2005, [http://www.ndrc.gov.cn/xwfb/t20050928\\_44203.htm](http://www.ndrc.gov.cn/xwfb/t20050928_44203.htm), Zugang am 21.10.05.

Staatliches Kontroll- und Aufsichtsamt für Produktionssicherheit (2002): „2002 年 1-11 月全国伤亡事故情况分析“ (2002 nian 1-11 yue quanguo shangwang shigu qingkuang fenxi; Landesweite Situationsanalyse zu Unfällen mit Todesopfern für den Zeitraum von Januar bis November 2002), [http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2002-12/28/content\\_31.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2002-12/28/content_31.htm), Zugang am 16.11.2005.

ZHENG Bingwen 郑秉文 (2004): 社会保障体制 (shehui baozhang tizhi; Sozialversicherungssystem). 中国改革攻坚丛书 (zhongguo gaige gongjian congshu; aus der Reihe: Reformen in China), Peking: Shuili Shuidian Verlag.

ZHENG Gongcheng 郑功成 (2005): „和谐社会面临 5 大不和谐考验“ (hexie shehui mianlin 5 da bu hexie kaoyan; Harmonische Gesellschaft durch fünf Disharmonien auf die Probe gestellt), <http://news.ruc.edu.cn/040107/article/05-03/12518.htm>, Zugang am 25.11.2005.

ZHENG Shangyuan 郑尚元 (2005): „中国保障立法进路分析“ (zhongguo baozhang lifa jinlu fenxi; Analyse des Gesetzgebungsprozesses für Chinas Sozialversicherung), <http://www.china.com.cn/chinese/2005/May/869371.htm>, Zugang am 11.10.2005.

wichtige Websites:

[www.molss.gov.cn](http://www.molss.gov.cn) (Ministry of Labour and Social Security)

[www.mca.gov.cn](http://www.mca.gov.cn) (Ministry of Civil Affairs)

[www.moh.gov.cn](http://www.moh.gov.cn) (Ministry of Health)

[www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn) (National Bureau of Statistics of China)

[www.chinapop.gov.cn](http://www.chinapop.gov.cn) (China Population)

[www.chinasafety.gov.cn](http://www.chinasafety.gov.cn) (Staatl. Kontroll- und Aufsichtsamt für Produktionssicherheit)

[www.ndrc.gov.cn](http://www.ndrc.gov.cn) (National Development and Reform Commission)

[www.cass.net.cn](http://www.cass.net.cn) (Chinese Academy of Social Sciences)

[www.clssn.com](http://www.clssn.com) (China Labour and Social Security News)

## STATISTIKEN

aus:

National Bureau of Statistics (2005): *China Statistical Yearbook 2005*, Beijing: China Statistics Press.

Statistische Daten zur sozialen Sicherung im Überblick [eigene Zusammenstellung]	i
Tab. I: Birth Rate, Death Rate and Natural Growth Rate of Population	iii
Tab. II: Population and its Composition	iv
Tab. III: Age Composition and Dependency Ratio of Population by Region (2004)	v
Tab. IV: Statistics on Basic Pension Insurance by Region (2004)	vii
Tab. V: Basic Statistics of Social Insurance	viii
Tab. VI: Statistics of Basic Medical Insurance by Region (2004)	ix
Tab. VII: Registered Urban Unemployment Persons and Unemployment Rate by Region	x
Tab. VIII: Statistics of Unemployment Insurance at the Year-end by Region (2004)	xi
Tab. IX: Basic Statistics on Social Welfare Institution (2004)	xiii
Tab. X: Basic Statistics on Social Welfare Relief Funds	xiii

## AKTUELLE ZAHLEN SOZIALER SICHERUNG CHINA

**Bevölkerung:** 1,3 Mrd.

in der Stadt: 41,76 %

auf dem Land: 58,24 %

**Erwerbstätige 2004: 752 Millionen**

in der Stadt: 264,76 Millionen

auf dem Land: 487,24 Millionen

**Arbeitslose im Jahr 2004: 8,27 Millionen**

Arbeitslosenrate: **4,2**, tatsächlich aber 10-12 %

Jährliches Wachstum der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter: 13,6 Millionen, aber nur 9,8 (2004) Millionen neue Arbeitsplätze

Anzahl „freigesetzter“ Arbeitnehmer:

**2004: offiziell 1,53 Millionen**, September **2005: 980.000**

**2004: insgesamt 5,1 Millionen** Wiederbeschäftigte; bis 9/2005: 3,9 Millionen vermittelter Personen (78 % der angestrebten Zahl für 2005)

Wanderarbeiter: 98, 140, 200 Millionen >unterschiedliche Angaben

### Sozialversicherungsbereiche:

Arbeitslosenversicherung:

**2004: 105,84 Millionen** Menschen arbeitslosenversichert (103,73 Mio. 2003), [ca. 40 % der städtischen Bevölkerung]

4,19 Millionen haben Arbeitslosenzahlungen erhalten (40.000 mehr als 2003)

Rentenversicherung:

**2004: 163,52 Millionen** Versicherte

[61 % der städt. Bev.]

Bevölkerung über 60 Jahre: 154.902 (ca. 11 %), steigende Tendenz (Schätzung:

2020: 15 %, 2050: 33 %)

Krankenversicherung:

**2004** insgesamt **123,86 Millionen** Menschen versichert, (2003: 108,95 Mio.)

[46,8 % d. städt. Bev.]

Zahl der Versicherten bis **9/2005: 133,41 Millionen** Menschen

Invaliden-/Unfallversicherung:

**2004: 68,45 Millionen** Versicherte

[25,8 % der städtischen Bev.]

520.000 Begünstigte

(Deckungsrate weit unter ILO-Standard von 50-70 %)

Mutterschaftsversicherung:

**2004: 43,84 Millionen** Versicherte (36,5 Mio. 2003),

bis **9/2005: 50,85 Millionen**

460.000 Begünstigte

Sozialhilfe / Existenzminimum:

Durchschnittlicher Satz bei 154 RMB pro Monat (Stadt), 76 RMB pro Monat (Land);

Spanne reicht von 21 RMB – 275 RMB pro Monat

Bis **9/2005: 21,86 Millionen** Sozialhilfeempfänger in der Stadt (darunter: 20 % Freigesetzte, 18 % Arbeitslose, 5 % Beschäftigte, 3 % Rentner)

auf dem Land: **5,7 Millionen** Menschen in 2,8 Millionen Haushalten

Tabelle I [Statistisches Jahrbuch 2005: 4-2]

## Birth Rate, Death Rate and Natural Growth Rate of Population

(‰)

Year	Birth Rate	Death Rate	Natural Growth Rate
1978	18.25	6.25	12.00
1980	18.21	6.34	11.87
1981	20.91	6.36	14.55
1982	22.28	6.60	15.68
1983	20.19	6.90	13.29
1984	19.90	6.82	13.08
1985	21.04	6.78	14.26
1986	22.43	6.86	15.57
1987	23.33	6.72	16.61
1988	22.37	6.64	15.73
1989	21.58	6.54	15.04
1990	21.06	6.67	14.39
1991	19.68	6.70	12.98
1992	18.24	6.64	11.60
1993	18.09	6.64	11.45
1994	17.70	6.49	11.21
1995	17.12	6.57	10.55
1996	16.98	6.56	10.42
1997	16.57	6.51	10.06
1998	15.64	6.50	9.14
1999	14.64	6.46	8.18
2000	14.03	6.45	7.58
2001	13.38	6.43	6.95
2002	12.86	6.41	6.45
2003	12.41	6.40	6.01
<b>2004</b>	<b>12.29</b>	<b>6.42</b>	<b>5.87</b>

**Tabelle II** [Statistisches Jahrbuch 2005: 4-1]

## Population and Its Composition

Data in this table exclude the population of Hong Kong SAR, Macao SAR and Taiwan Province.

(10 000 persons)

Year	Total Population	By Sex				By Residence			
		Male		Female		Urban		Rural	
	(year-end)	Population	Proportion	Population	Proportion	Population	Proportion	Population	Proportion
1978	96259	49567	51.49	46692	48.51	17245	17.92	79014	82.08
1980	98705	50785	51.45	47920	48.55	19140	19.39	79565	80.61
1985	105851	54725	51.70	51126	48.30	25094	23.71	80757	76.29
1989	112704	58099	51.55	54605	48.45	29540	26.21	83164	73.79
1990	114333	58904	51.52	55429	48.48	30195	26.41	84138	73.59
1991	115823	59466	51.34	56357	48.66	31203	26.94	84620	73.06
1992	117171	59811	51.05	57360	48.95	32175	27.46	84996	72.54
1993	118517	60472	51.02	58045	48.98	33173	27.99	85344	72.01
1994	119850	61246	51.10	58604	48.90	34169	28.51	85681	71.49
1995	121121	61808	51.03	59313	48.97	35174	29.04	85947	70.96
1996	122389	62200	50.82	60189	49.18	37304	30.48	85085	69.52
1997	123626	63131	51.07	60495	48.93	39449	31.91	84177	68.09
1998	124761	63940	51.25	60821	48.75	41608	33.35	83153	66.65
1999	125786	64692	51.43	61094	48.57	43748	34.78	82038	65.22
2000	126743	65437	51.63	61306	48.37	45906	36.22	80837	63.78
2001	127627	65672	51.46	61955	48.54	48064	37.66	79563	62.34
2002	128453	66115	51.47	62338	48.53	50212	39.09	78241	60.91
2003	129227	66556	51.50	62671	48.50	52376	40.53	76851	59.47
<b>2004</b>	<b>129988</b>	<b>66976</b>	<b>51.52</b>	<b>63012</b>	<b>48.48</b>	<b>54283</b>	<b>41.76</b>	<b>75705</b>	<b>58.24</b>

a) Data before 1982 were taken from the annual reports of the Ministry of Public Security. Data in 1982-1989 were adjusted on the basis of the 1990 national population census.

Data in 1990-2000 were adjusted on the basis of the estimated on the basis of the 2000 national population census.

Data in 2001-2004 have been estimated on the basis of the annual national sample surveys on population changes.

b) Total population and population by sex include the military personnel of Chinese People's Liberation Army, the military personnel are classified as urban population in the item of population by residence.

### Age Composition and Dependency Ratio of Population by Region (2004)

Region	Population (person)	Age 0-14	Age 15-64	Age 65 and Over	Gross		
					Dependency Ratio	Children Dependency Ratio	Old People Dependency Ratio
<b>National Total</b>	<b>1253065</b>	<b>241866</b>	<b>903897</b>	<b>107303</b>	<b>38.63</b>	<b>26.76</b>	<b>11.87</b>
Beijing	14213	1415	11217	1581	26.71	12.62	14.10
Tianjin	9868	1294	7510	1065	31.40	17.23	14.18
Hebei	66078	11531	49270	5277	34.11	23.40	10.71
Shanxi	32352	6852	23218	2282	39.34	29.51	9.83
Inner Mongolia	23233	3976	17520	1736	32.61	22.70	9.91
Liaoning	41100	5715	31497	3888	30.49	18.14	12.34
Jilin	26397	3667	20762	1968	27.14	17.66	9.48
Heilongjiang	37241	5413	29297	2531	27.11	18.48	8.64
Shanghai	16702	1469	12661	2572	31.92	11.60	20.31
Jiangsu	72295	11803	52739	7753	37.08	22.38	14.70
Zhejiang	45682	7131	34082	4469	34.04	20.92	13.11
Anhui	62575	13575	43670	5330	43.29	31.09	12.21
Fujian	34048	6560	24591	2897	38.46	26.67	11.78
Jiangxi	41524	8963	29229	3333	42.07	30.67	11.40
Shandong	89072	15256	65608	8209	35.77	23.25	12.51
Henan	94372	20033	66664	7675	41.56	30.05	11.51
Hubei	58510	11276	42442	4792	37.86	26.57	11.29
Hunan	65041	12055	47274	5712	37.58	25.50	12.08
Guangdong	77645	19528	51973	6144	49.39	37.57	11.82
Guangxi	47408	9935	33475	3997	41.62	29.68	11.94
Hainan	7916	1892	5429	595	45.81	34.85	10.96
Chongqing	30553	6377	20678	3498	47.75	30.84	16.92
Sichuan	84919	16666	60815	7438	39.63	27.40	12.23
Guizhou	37780	9640	25293	2847	49.37	38.11	11.25

Yunnan	42720	9601	29818	3300	43.27	32.20	11.07
Tibet	2636	653	1813	169	45.38	36.03	9.35
Shaanxi	36022	7135	26131	2756	37.85	27.31	10.55
Gansu	25409	5611	18118	1679	40.24	30.97	9.27
Qinghai	5213	1216	3691	307	41.26	32.94	8.32
Ningxia	5662	1462	3879	321	45.97	37.70	8.28
Xinjiang	18880	4167	13531	1182	39.53	30.79	8.74

**Gross Dependency Ratio** also called gross dependency coefficient, refers to the ratio of non-working-age population to the working-age population, express in %. Describing in general the number of non-working-age population that every 100 people at working ages will take care of, this indicator reflects the basic relation between population and economic development from the demographic perspective. The gross dependency ratio is calculated with the following formula:

$$GDR = \frac{P_{0-14} + P_{65+}}{P_{15-64}} \times 100\%$$

Where: GDR is the gross dependency ratio

$P_{0-14}$  is the population of children aged 0-14

$P_{65+}$  is the elderly population aged 65 and over, and

$P_{15-64}$  is the working-age population aged 15-64

**Old Dependency Ratio** also called old dependency coefficient, refers to the ratio of the elderly population to the working-age population, express in %. It describes the number of the elderly population that every 100 people at working ages will take care of. Old dependency ratio is one of the indicators reflecting the social implication of population aging from the economic perspective. The old dependency ratio is calculated with the following formula:

$$ODR = \frac{P_{65+}}{P_{15-64}} \times 100\%$$

Where: ODR is the old dependency ratio

$P_{65+}$  is the elderly population aged 65 and over, and

$P_{15-64}$  is the working-age population aged 15-64

**Children Dependency Ratio** also called children dependency coefficient, refers to the ratio of the children population to the working-age population, express in %. It describes the number of children population that every 100 people at working ages will take care of. The children dependency ratio is calculated with the following formula:

$$CDR = \frac{P_{0-14}}{P_{15-64}} \times 100\%$$

Where: CDR is the children dependency ratio

$P_{0-14}$  is the children population aged 0-14, and

$P_{15-64}$  is the working-age population aged 15-64

Tabelle IV [Statistisches Jahrbuch 2005: 23-37]

Statistics on Basic Pension Insurance by Region (2004)

Region	Contributed in				Revenue and Expenses (10 000 yuan)		
	Pension Insurance at the Year-end (10 000 persons)	Number of Employees	Enterprise (including others)	Number of Retirees	Revenue	Expenses	Balance at the Year-end
<b>National Total</b>	<b>16352.9</b>	<b>12250.3</b>	<b>10903.9</b>	<b>4102.6</b>	<b>42583805</b>	<b>35020985</b>	<b>29750178</b>
Beijing	459.7	311.1	311.1	148.6	1914411	1742381	550671
Tianjin	298.1	195.2	187.9	102.9	1041584	940897	321760
Hebei	683.4	511.4	415.4	172.0	1778813	1391413	1259688
Shanxi	376.7	283.4	283.4	93.3	1092598	760732	1033685
Inner Mongolia	318.8	236.8	209.9	82.0	742027	644593	367475
Liaoning	1101.0	767.2	695.1	333.8	2921380	2455725	2022590
Jilin	439.0	315.9	304.4	123.1	1199905	892448	566448
Heilongjiang	738.1	530.8	473.2	207.3	1719747	1477505	974709
Shanghai	770.9	505.6	442.1	265.3	3260809	3199441	804700
Jiangsu	1214.1	925.3	839.8	288.8	3139746	2715044	1635858
Zhejiang	888.0	735.5	670.5	152.4	2369650	1640640	2735712
Anhui	463.9	345.1	328.6	118.8	981090	869446	390825
Fujian	377.5	293.8	237.8	83.7	851940	744303	572411
Jiangxi	371.8	271.8	250.3	99.9	661077	568184	401099
Shandong	1218.7	986.5	775.9	232.2	2999998	2451440	2294174
Henan	781.1	599.9	522.3	181.1	1695564	1321659	1346003
Hubei	780.5	585.1	529.7	195.4	1463754	1336899	662980
Hunan	691.7	506.3	353.8	185.4	1578340	1303399	1032348
Guangdong	1588.8	1368.4	1225.5	220.4	3735659	2335138	5967514
Guangxi	279.3	209.1	209.1	70.2	596850	496606	461552
Hainan	120.0	84.8	65.7	35.2	289287	256022	139432
Chongqing	283.9	187.0	185.7	96.8	654164	607890	202004
Sichuan	668.0	465.3	419.0	202.7	1889174	1526936	1421675
Guizhou	174.9	124.8	111.4	50.0	455113	379979	395734

Yunnan	255.3	175.9	165.7	79.4	781673	671232	565080
Tibet	7.6	4.5	3.4	3.0	50742	50552	-70
Shaanxi	369.3	266.8	266.8	102.5	871839	758323	316797
Gansu	194.5	141.1	135.5	53.5	538257	464417	273958
Qinghai	58.5	42.1	39.1	16.5	191003	165280	36238
Ningxia	62.5	47.3	47.3	15.2	197148	133374	221562
Xinjiang	294.8	207.5	198.6	87.3	906946	711255	735315
Not Classified by Region	22.8	18.9		3.9	13517	7832	40251

a) Data in the category of "Not Classified by Region" include data from the People's Bank of China and Agricultural Development Bank of China.

Tabelle V [Statistisches Jahrbuch 2005: 23-38]

## Basic Statistics of Social Insurance

Year	Unemployment Insurance			Medical Insurance		Work Injury Insurance		Maternity Insurance
	Contributors at the Year-end (10 000 persons)	Beneficiaries of Unemployment Insurance Fund (10 000 persons)	Unemployed Relief (10 000 yuan)	Contributors at the Year-end (10 000 persons)	Retirees (10 000 persons)	Contributors at the Year-end (10 000 persons)	Beneficiaries at the Year-end (10 000 persons)	Contributors at the Year-end (10 000 persons)
1994	7968.0	196.5	50755	374.6	25.7	1822.1	5.8	915.9
1995	8238.0	261.3	81964	702.6	43.3	2614.8	7.1	1500.2
1996	8333.1	330.8	138704	791.2	64.5	3102.6	10.1	2015.6
1997	7961.4	319.0	186780	1588.9	173.1	3507.8	12.5	2485.9
1998	7927.9	158.1	203907	1508.7	369.0	3781.3	15.3	2776.7
1999	9852.0	271.4	318722	1509.4	555.9	3912.3	15.1	2929.8
2000	10408.4	329.7	561984	2862.8	924.2	4350.3	18.8	3001.6
2001	10354.6	468.5	832563	5470.7	1815.2	4345.3	18.7	3455.1
2002	10181.6	657.0	1167736	6925.8	2475.4	4405.6	26.5	3488.2
2003	10372.4	741.6	1334448	7974.9	2926.8	4574.8	29.5	3655.4
<b>2004</b>	<b>10583.9</b>	<b>753.5</b>	<b>1374983</b>	<b>9044.5</b>	<b>3359.2</b>	<b>6845.2</b>	<b>51.9</b>	<b>4383.8</b>

Tabelle VI [Statistisches Jahrbuch 2005: 23-42]

## Statistics of Basic Medical Insurance by Region (2004)

Region	Contributors at the Year-end (10 000 persons)			Revenue and Expenses (10 000 yuan)		
	Total	Employees	Retirees	Revenue	Expenses	Balance at the Year-end
<b>National Total</b>	<b>12403.6</b>	<b>9044.5</b>	<b>3359.2</b>	<b>11405404</b>	<b>8622033</b>	<b>9579263</b>
Beijing	483.9	342.2	141.7	891937	738977	398395
Tianjin	263.0	158.2	104.8	250348	271713	37189
Hebei	472.5	363.6	108.9	355074	259166	320295
Shanxi	295.5	231.6	63.9	181600	112576	165537
Inner Mongolia	274.2	196.1	78.1	151678	117963	128347
Liaoning	783.7	536.4	247.3	537173	398076	469468
Jilin	270.0	202.4	67.5	148304	102069	125081
Heilongjiang	544.1	392.5	151.7	346652	268091	227814
Shanghai	714.1	453.3	260.9	1342929	1194508	614405
Jiangsu	976.7	715.1	261.6	944043	693545	770454
Zhejiang	569.2	418.9	150.3	675963	450489	837107
Anhui	362.2	264.5	97.7	223822	161902	196432
Fujian	285.9	216.5	69.5	339672	223036	409555
Jiangxi	250.4	184.6	65.8	124295	91977	85060
Shandong	771.9	618.4	153.5	621722	492401	452003
Henan	590.0	453.3	136.8	332443	247596	346191
Hubei	466.8	334.4	132.5	343653	221146	346472
Hunan	477.0	343.1	133.9	342424	272123	261437
Guangdong	1034.2	865.2	168.9	1175526	763125	1668845
Guangxi	272.2	194.4	77.8	216535	152101	209420
Hainan	78.6	56.3	22.3	48979	42674	31572
Chongqing	206.3	130.2	76.2	156063	77031	117320
Sichuan	587.6	391.0	196.5	474898	334719	493471
Guizhou	152.6	108.6	44.0	89114	65664	79334
Yunnan	302.3	212.8	89.6	325085	270985	244803
Tibet	7.1	4.3	2.8	12534	14706	5201
Shaanxi	325.6	238.7	86.8	217089	152582	160347
Gansu	165.8	125.2	40.6	108013	85995	65974
Qinghai	60.2	40.7	19.5	66389	50826	66817
Ningxia	55.6	41.0	14.6	43312	34113	40954
Xinjiang	304.4	211.2	93.2	318135	260158	203963

Tabelle VII [Statistisches Jahrbuch 2005: 5-36]

### Registered Urban Unemployment Persons and Unemployment Rate by Region

Region	Unemployment (10 000 persons)				Unemployment Rate (%)			
	1990	2002	2003	2004	1990	2002	2003	2004
Beijing	1.7	6.0	7.0	6.5	0.4	1.4	1.4	<b>1.3</b>
Tianjin	8.1	12.9	12.0	11.8	2.7	3.9	3.8	<b>3.8</b>
Hebei	7.7	22.2	25.7	28.0	1.1	3.6	3.9	<b>4.0</b>
Shanxi	5.5	14.5	13.1	13.7	1.2	3.4	3.0	<b>3.1</b>
Inner Mongolia	15.2	16.3	17.6	18.5	3.8	4.1	4.5	<b>4.6</b>
Liaoning	23.7	75.6	72.0	70.1	2.2	6.5	6.5	<b>6.5</b>
Jilin	10.5	23.8	28.4	28.2	1.9	3.6	4.3	<b>4.2</b>
Heilongjiang	20.4	41.6	35.0	32.9	2.2	4.9	4.2	<b>4.5</b>
Shanghai	7.7	28.8	30.1	27.4	1.5	4.8	4.9	<b>4.4</b>
Jiangsu	22.5	42.2	41.8	42.9	2.4	4.2	4.1	<b>3.8</b>
Zhejiang	11.2	27.7	28.3	30.1	2.2	4.2	4.2	<b>4.1</b>
Anhui	15.2	22.6	25.1	26.1	2.8	4.0	4.1	<b>4.2</b>
Fujian	9.0	15.0	14.6	14.5	2.6	4.2	4.1	<b>4.0</b>
Jiangxi	10.3	17.8	21.6	22.4	2.4	3.4	3.6	<b>3.6</b>
Shandong	26.2	39.7	41.3	42.3	3.2	3.6	3.6	<b>3.4</b>
Henan	25.1	25.4	26.3	31.2	3.3	2.9	3.1	<b>3.4</b>
Hubei	12.7	44.7	49.3	49.4	1.7	4.3	4.3	<b>4.2</b>
Hunan	15.9	30.4	37.1	43.0	2.7	4.0	4.5	<b>4.4</b>
Guangdong	19.2	36.5	35.5	35.9	2.2	3.1	2.9	<b>2.7</b>
Guangxi	13.9	14.7	14.9	17.8	3.9	3.7	3.6	<b>4.1</b>
Hainan	3.5	4.0	3.6	4.7	3.0	3.1	3.4	<b>3.4</b>
Chongqing		16.2	16.2	16.8		4.1	4.1	<b>4.1</b>
Sichuan	38.0	33.8	33.1	33.3	3.7	4.5	4.4	<b>4.4</b>
Guizhou	10.7	11.1	11.2	11.6	4.1	4.1	4.0	<b>4.1</b>
Yunnan	7.8	9.8	12.1	11.9	2.5	4.0	4.1	<b>4.3</b>
Tibet		1.3		1.2		4.9		<b>4.0</b>
Shaanxi	11.2	13.5	13.9	18.5	2.8	3.3	3.5	<b>3.8</b>
Gansu	12.5	8.7	9.3	9.5	4.9	3.2	3.4	<b>3.4</b>
Qinghai	4.2	2.9	3.1	3.5	5.6	3.6	3.8	<b>3.9</b>
Ningxia	4.0	3.5	3.8	4.1	5.4	4.4	4.4	<b>4.5</b>
Xinjiang	9.6	9.9	9.9	13.3	3.0	3.7	3.5	<b>3.8</b>

Tabelle VIII [Statistisches Jahrbuch 2005: 23-41]

### Statistics of Unemployment Insurance at the Year-end by Region (2004)

(10 000 persons)

Region	Contributors						Beneficiaries of Unemployment Insurance
	Enterprises	State-owned	Collective-owned	Other	Institutions		
		Enterprises	Enterprises			Enterprises	
<b>National Total</b>	<b>10583.9</b>	<b>8148.4</b>	<b>4624.4</b>	<b>1067.7</b>	<b>2456.4</b>	<b>2255.9</b>	<b>418.6</b>
Beijing	308.2	236.7	92.8	12.8	131.1	71.5	3.8
Tianjin	195.1	162.8	95.7	18.5	48.6	32.2	5.1
Hebei	479.0	354.7	237.0	43.8	73.9	122.9	11.0
Shanxi	286.5	240.5	212.6	25.7	2.2	45.6	5.4
Inner Mongolia	222.3	157.5	92.4	12.1	53.0	62.3	5.8
Liaoning	616.2	467.3	214.0	120.7	132.5	108.8	81.7
Jilin	282.2	233.0	189.4	20.5	23.1	48.5	12.2
Heilongji- ang	475.8	425.5	322.5	71.8	31.2	49.8	9.7
Shanghai	487.8	365.3	99.4	35.6	230.3	63.4	15.9
Jiangsu	797.1	640.9	242.9	122.2	275.8	141.6	43.6
Zhejiang	428.4	321.7	70.4	34.8	216.5	93.0	11.3
Anhui	371.1	281.3	170.0	53.3	58.0	88.7	26.4
Fujian	266.4	216.7	67.9	21.6	127.2	47.4	9.5
Jiangxi	226.6	152.4	132.3	10.6	9.6	74.0	7.2
Shandong	747.5	586.2	382.7	97.1	106.3	158.8	30.6
Henan	681.6	508.9	336.9	93.9	78.2	167.8	22.3
Hubei	391.3	284.3	222.5	30.3	31.5	105.7	17.0
Hunan	380.5	255.4	204.1	26.4	24.8	123.0	9.8
Guangdong	1005.8	883.6	226.7	81.6	575.3	101.3	23.4
Guangxi	226.4	139.0	102.3	12.8	23.9	87.1	9.8
Hainan	57.9	43.6	32.6	3.1	7.9	12.8	2.1
Chongqing	193.4	154.4	114.3	28.1	12.0	36.4	9.2
Sichuan	398.6	270.6	160.5	21.1	89.0	126.5	12.6

Guizhou	129.9	89.3	77.1	5.3	6.9	40.6	1.2
Yunnan	173.2	117.0	73.0	15.4	28.6	55.0	10.5
Tibet	6.7	2.8	2.8			3.9	
Shaanxi	325.5	251.9	198.0	28.8	25.1	71.3	7.2
Gansu	161.0	120.6	98.4	13.4	8.8	39.9	4.3
Qinghai	33.1	21.6	16.7	0.7	4.2	11.1	1.2
Ningxia	36.4	25.9	22.9	1.2	1.8	10.4	1.2
Xinjiang	192.4	137.0	113.5	4.5	19.0	54.5	7.7

Tabelle IX [Statistisches Jahrbuch 2005: 23-28]

### Basic Statistics on Social Welfare Institution (2004)

Item	Number of	Number of Staff	Number of	Number of Persons
	Home	and Workers	Bed	Adopted or Housed
	(unit)	(person)	(bed)	at the Year-end
<b>Adopting Social Welfare Institution</b>	<b>38593</b>	<b>210085</b>	<b>1467542</b>	<b>1109203</b>
Run by Government	3454	79321	307891	233829
Run by Collective Units	33736	115134	1058485	33736
Run by Private Units	1403	15630	101166	64059
Convalescent Homes	1446	26531	81406	55770
Homes for Disabled Veterans	1307	11154	53634	37185
Social Welfare Homes	1515	32115	157414	121290
Baby Welfare Homes	208	6645	29592	27752
Psychopathy Welfare Homes	135	11354	28318	24214
Urban Elderly Welfare Units	8553	48699	378997	279588
Rural Elderly Welfare Units	26442	82016	775466	594417
Other Adopting Units	294	2725	16349	6172

Tabelle X [Statistisches Jahrbuch 2005: 23-29]

### Basic Statistics on Social Welfare Relief Funds

(10 000 yuan)

Item	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Funds for Family Members of Martyrs and Disabled Veterans</b>	<b>1076605</b>	<b>1080771</b>	<b>1121737</b>	<b>1271253</b>	<b>1459360</b>
Government Funds	607550	694912	746918	879672	1040861
Collective Funds	469055	385859	374819	391581	418499
<b>Funds for Urban and Rural Welfare Homes of All Types</b>	<b>286662</b>	<b>405275</b>	<b>359293</b>	<b>384440</b>	<b>481348</b>
Government Funds	189599	263791	220842	292913	355737
Collective Funds	97063	141484	138451	91527	125611
Homes for the Disabled Veterans	21882	22971	25678	27506	31488
Government Funds	20561	21925	24562	26232	29943
Collective Funds	1321	1046	1116	1274	1544