

China im Konflikt zwischen verschiedenen Ordnungskonzeptionen

Von

Armin Bohnet, Günter Jaehne,
Norbert Kloten, Jiří Kosta, Eberhard Schinke

Herausgegeben von Alfred Schüller



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 150

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 150

**China im Konflikt zwischen
verschiedenen Ordnungskonzeptionen**



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

China im Konflikt zwischen verschiedenen Ordnungskonzeptionen

Von

Armin Bohnet, Günter Jaehne,
Norbert Kloten, Jiří Kosta, Eberhard Schinke

Herausgegeben von Alfred Schüller



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

China im Konflikt zwischen verschiedenen Ordnungskonzeptionen / von Armin Bohnet . . . Hrsg. von Alfred Schüller. — Berlin: Duncker und Humblot, 1985.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 150)

ISBN 3-428-05923-9

NE: Bohnet, Armin [Mitverf.]; Schüller, Alfred [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05923-9

Vorwort

Das vorliegende Buch enthält vier Referate zur Wirtschaftsreform in China. Sie wurden auf der Sitzung des Ausschusses zum Vergleich von Wirtschaftssystemen am 20. und 21. September 1984 in Hamburg vorgelegt und diskutiert. Die Beiträge befassen sich mit den Zielen, Inhalten und Wirkungen der Reformen, die seit dem Ende der „Kulturrevolution“, vor allem aber seit 1978 eingeleitet worden sind. Sie können als Suche nach einem Weg für die Verbindung zentralverwaltungs-wirtschaftlicher Planungs- und Lenkungsmethoden mit marktwirtschaftlichen Lösungen des Koordinationsproblems aufgefaßt werden. Wichtige Aspekte des „Beschlusses über die Reform des Wirtschaftssystems“, den das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) am 20.10.1984 (also nach der Hamburger Ausschußsitzung) gefaßt hat, wurden soweit wie möglich in der für die Drucklegung überarbeiteten Fassung berücksichtigt. In diesem Beschluß wurden die Mängel des alten, vom sowjetischen Wirtschaftsmodell bestimmten Systems des administrativen Zentralismus schonungslos kritisiert, die Leitlinien der künftigen Reformschritte festgelegt und der Weg der Reform als ein „revolutionäres“, unumkehrbares Vorhaben postuliert. Die damit verfolgten Ziele der wirtschaftlichen Modernisierung und Öffnung Chinas bedeuten in mancher Hinsicht eine Verwirklichung von Gedanken, die — wenn auch unter anderen politischen Bedingungen — bereits in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts von chinesischen Sozialwissenschaftlern (wie z.B. Kang Youwei) vorgetragen worden sind¹ und damals schon eine moderne Wirtschaftsentwicklung hätten begünstigen können.

Das besondere Anliegen der Hamburger Tagung war es, die *Konflikt-potentiale* herauszuarbeiten, die bei der Mischung systemkonträrer Ordnungsformen unvermeidlich entstehen und besondere Beachtung verdienen, wenn es darum geht, die Aussichten für eine längerfristige Beibehaltung des eingeschlagenen Reformweges einzuschätzen. Die Einzelbeiträge beziehen sich auf die Schwerpunkte der Reform, insbesondere auf die Neuordnung der wichtigsten Funktionsbereiche des gesamtwirtschaftlichen Koordinationssystems und der Sektoren Landwirtschaft

¹ Siehe hierzu Jonathan D. Spence, Das Tor des Himmlischen Friedens. Die Chinesen und ihre Revolution 1895 - 1980, München 1985, S. 13 ff. und S. 363 ff.

und Industrie sowie auf die Bedeutung der Reform für das Beschäftigungsproblem.

Das reformierte *gesamtwirtschaftliche Koordinationssystem* wird von *Norbert Kloten* im Hinblick auf das Zusammenwirken von Plan- und Marktelementen analysiert. Obwohl der Primat der zentralstaatlichen Planung und Lenkung durch die KPCh, der Primat des Gemeineigentums an den Produktionsmitteln und der egalitären Einkommensverteilung ausdrücklich nach wie vor gelten, wurden sie mit dem Reformkurs zum Teil tiefgreifend relativiert:

- Die zentrale staatliche Planung wurde im Wege einer Dezentralisation der Entscheidungsstrukturen zunehmend durch eine marktwirtschaftliche Allokationsmechanik ergänzt;
- neben den dominierenden staatseigenen und kollektiven Betrieben wurden privateigentumsähnliche Verfügungsrechte — vor allem im Kleingewerbe und in der Landwirtschaft — zugelassen;
- an die Stelle der Einkommensnivellierung traten am Leistungsprinzip orientierte Differenzierungen im Lohnsystem sowie die Förderung von Privatinitiativen und Selbstverantwortung.

Hieraus resultiert nach Auffassung des Autors eine Reihe systemimmanenter Konfliktpotentiale, insbesondere aus dem Verbund von heterogenen plan- und marktwirtschaftlichen Elementen, der fehlenden Übereinstimmung von makroökonomischen Planansätzen und mikroökonomischen Marktergebnissen, ineffizienten Lenkungsmethoden, dem Fehlen eines „rationalen“, knappheitsorientierten Preissystems und nicht zuletzt aus Divergenzen in der Einkommens- und Vermögensverteilung. Der Beitrag schließt ab mit einer Analyse der Plan-Marktbeziehungen in der Praxis, dargestellt an der Landwirtschaft, der Industrie, dem Außenhandel und dem Bankenbereich sowie mit einer Einschätzung des weiteren Reformkurses.

Mit den besonderen Konsequenzen, die sich aus der Verwirklichung der Wirtschaftsreform für den *Industriebereich* ergeben, befassen sich *Armin Bohnet* und *Günter Jaehne*. Ausgehend von den Mängeln der überkommenen Wirtschaftsordnung, insbesondere der inflexiblen zentralen Planung und dem leistungshemmenden bürokratischen Dirigismus, werden die allgemeinen Rahmenbedingungen sowie die speziellen Maßnahmen der neuen Industriepolitik dargestellt. Als wichtigste Grundsätze werden genannt: Die Beschränkung der zentralen Planung auf einige Hauptprodukte, eine zweckmäßige Kompetenzverteilung zwischen Partei, Staatsverwaltung und Betrieben, eine größere Differenzierung der Eigentumsformen mit der Förderung des privaten „Klein-

Kapitalismus“, die partielle Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungen, reguliert durch eine parametrische Steuerung der Betriebe mittels Preisen, Zins- und Lohnsätzen sowie Steuern.

Die abschließenden Ausführungen gelten der Frage, wie sich die konkreten industriepolitischen Reformmaßnahmen auf die Organisation der staatlichen Wirtschaftsleitung, auf Größenstruktur, Eigentumsformen und produktionsbestimmende Verfügungsrechte der Industriebetriebe, das Steuersystem, die Gewinnverwendung und Betriebsfinanzierung sowie auf die Gestaltung der Lohn- und Beschäftigungspolitik auswirken.

Die insgesamt positiv beurteilte Industriereform enthält nach Auffassung der Autoren einige gewichtige politische und wirtschaftliche Risiken, so etwa wegen der nach wie vor konfliktgeladenen Kompetenzabgrenzungen zwischen den Betrieben und den ihnen übergeordneten Behörden, des „irrationalen“ Preissystems, welches eine leistungsbezogene Gewinnrechnung unmöglich mache, sowie wegen der Dominanz der Großbetriebe in der staatlichen Entwicklungsplanung.

Für das unbewältigte *Beschäftigungsproblem* Chinas ist nach *Jiri Kosta* ein vor allem durch demographische Entwicklungen bedingtes „Überangebot“ an Arbeitskräften kennzeichnend, entstanden durch die allgemeine Verbesserung des Lebensstandards und der medizinischen Versorgung in Verbindung mit einer inkonsequenten Bevölkerungspolitik. So habe man erst 1954 mit einer restriktiven Bevölkerungspolitik begonnen, diese aber während der „Kulturrevolution“ unterbrochen, so daß erst in den 70er Jahren die chinesische Geburtenrate nachhaltig reduziert werden konnte. Hinzu kommen nach *Kosta* institutionelle Ursachen, wie durchschnittlich sehr lange Arbeits- und vergleichsweise kurze Schulausbildungszeiten, die geringe Arbeitsproduktivität sowie sektorale und regionale Strukturänderungen. Das Hauptkonfliktpotential der chinesischen Beschäftigungspolitik sieht der Autor in der gleichzeitigen Verfolgung von drei, teilweise widersprüchlichen, Zielen: der Herstellung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt, der Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Allokation der Arbeitskräfte nach Maßgabe der zentralen Entwicklungsplanung unter Berücksichtigung veränderter Nachfragebedingungen. Die abschließenden Ausführungen gelten den aktuellen bevölkerungs- und strukturpolitischen sowie bildungs- und lenkungspolitischen Maßnahmen, in denen der Autor durchaus neue Wege der Beschäftigungspolitik sieht.

Das bisher schon — gemessen an der verbesserten Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen — als gelungen zu bezeichnende landwirtschaftliche Reformexperiment, mit dem sich *Eberhard Schinke*

befaßt, hat wohl die Reformer überhaupt erst nachdrücklich dazu ermutigt, den Gedanken einer verstärkten dezentralisierten Produktionsverantwortung auf den Bereich der Industrie und des Handwerks zu übertragen und damit den Einfluß der verbindlichen Zentralplanung in der gesamten chinesischen Volkswirtschaft zurückzudrängen. Das agrarwirtschaftliche Erfolgskonzept geht auf die wirtschaftspolitischen Beschlüsse des 11. Parteitags der KPCh im Jahre 1978 zurück. Diese räumten der Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklungspolitik eine gegenüber der Industrie verbesserte Position ein und bereiteten den Weg für eine Dezentralisierung der landwirtschaftlichen Produktionsentscheidungen. Dem zuletzt genannten Aspekt mißt der Autor eine zentrale Bedeutung bei. Durch Bildung kleinerer „Verantwortungsgruppen“ mit weitgehender Entscheidungsfreiheit über Produktionsstruktur, Faktoreinsatz und Produktverwendung seien — bei formal weiterhin staatlichem Eigentum an den Produktionsmitteln — de facto private Verfügungsrechte geschaffen worden, durch die nach 1978 erhebliche Produktivitätsreserven freigesetzt und beständige Produktionszuwächse erzielt werden konnten. Insgesamt biete die Entwicklung seit 1978 durchaus positive Ansatzpunkte für eine dauerhafte Lösung des Ernährungsproblems in der Volksrepublik China.

In der Diskussion dieser Beiträge wurden die Perspektiven für die mit der Reform angestrebten wirtschaftlichen Erfolge vor allem danach beurteilt, ob es der Führung Chinas gelingen wird, die vorhandenen Konfliktpotentiale zu bewältigen und das schwierige Problem der Preisreform zu lösen. Aufgrund der Erfahrungen, die die Autoren und andere Teilnehmer der Tagung bei mehreren China-Aufenthalten sammeln konnten, wurden die Aussichten für eine Beibehaltung und Fortführung des eingeschlagenen Reformweges insgesamt als günstig beurteilt, nicht zuletzt deshalb, weil China — anders als die osteuropäischen Volksrepubliken — in der Gestaltung seiner Wirtschaftsordnung autonom ist. — Frau *Dr. Hamel* danke ich für die redaktionelle Betreuung des Bandes.

Marburg, im August 1985

Alfred Schüller

Inhaltsverzeichnis

Der Plan-Markt-Mechanismus Chinas. Das Koordinationssystem in Theorie und Praxis	
Von <i>Norbert Klotten</i> , Tübingen	11
Reformen des Planungs- und Leitungssystems in der Industrie der VR China. Grundprinzipien, aktueller Stand und Perspektiven	
Von <i>Armin Bohnet</i> und <i>Günter Jaehne</i> , Giessen	63
Beschäftigungsprobleme und Beschäftigungspolitik in China	
Von <i>Jiří Kosta</i> , Frankfurt	105
Der Agrarsektor in der Volksrepublik China. Wandlungen und Möglichkeiten	
Von <i>Eberhard Schinke</i> , Giessen	141

Der Plan-Markt-Mechanismus Chinas Das Koordinationssystem in Theorie und Praxis*

Von *Norbert Kloten*, Tübingen

I. Zum historischen Rahmen

1. Anfang der 70er Jahre kamen die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten innerhalb der chinesischen Führungsspitze verstärkt zum Austrag. Zwei konträre Konzeptionen für den politischen und wirtschaftlichen Aufbau des Landes standen sich unversöhnlich gegenüber. Mao Zedongs Visionen waren mit den Vorstellungen der Pragmatiker um Chou Enlai nicht länger in Einklang zu bringen und Kompromisse nach allem, was die „Kulturrevolution“ mit sich gebracht hatte, nicht mehr möglich. Zunächst neigte sich die Waage zugunsten der treibenden Kräfte einer permanenten Revolution, dann wandte sich das Blatt. Die eigentliche Entscheidung über den zukünftigen Kurs fiel jedoch erst nach Maos Tod im Jahre 1976, „im Verlaufe turbulenter wie dramatischer Auseinandersetzungen“ (Kraus 1979, S. 485).

Die orthodoxe Linke um Mao, in der Schlußphase repräsentiert durch die „Viererbande“, hatte die „reine Lehre“ mit allen Mitteln vor jeder Art einer „revisionistischen Verseuchung“ zu bewahren versucht; rationale Wirtschaftslenkung, Professionalismus, Elitedenken, Führungsapparate sowie gleich welche Formen einer differenzierten Leistungsgesellschaft waren ihr ein Greuel (Kraus 1979, S. 486). Ihr Eintreten für Ideen und Verhaltensweisen, die sich weder um die Traditionen noch die Realitäten kümmerten, ihre Technikfeindlichkeit und ihr Haß gegen alles, was vom Ausland kam, resultierten in einem primitiven Vandalismus gegenüber dem schon arg zerzausten — vor allem durch den „großen Sprung nach vorn“ Ende der fünfziger Jahre — kulturellen Erbe Chinas, in überaus harten Verfolgungen und Entwürdigungen Andersdenkender, Intellektueller und „Klassenfeinde“ jeglicher Art und in einem wirtschaftlichen Niedergang, der das zuvor mühsam Erarbeitete wieder in Frage stellte. War es über Jahrzehnte hinweg

* Frau Diplom-Volkswirt Sermin Kirelli danke ich für die Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Beitrags. Wegen seines Ranges wurde der Beschluß des Zentralkomitees der KPCh über die Reform des Wirtschaftssystems vom 20. Oktober 1984 nachträglich in das Manuskript einbezogen.

bei der Produktion von Nahrungsmitteln gelungen, mit der Zunahme der Bevölkerung Schritt zu halten, so zeichneten sich jetzt wieder Formen einer Unterversorgung ab. Die ohnehin miserable Infrastruktur in dem riesigen Lande verschlechterte sich noch mehr; die Transportprobleme nahmen zu, die Energieknappheit wurde immer fühlbarer. Die meisten Fabriken waren unterbeschäftigt oder wurden zeitweilig stillgelegt; die versteckte Arbeitslosigkeit nahm teilweise groteske Formen an. Die maschinelle Ausstattung hinkte um Jahrzehnte hinter der Entwicklung her und befand sich zudem in einem desolaten Zustand. Alle Formen der Ausbildung wurden tabuisiert, Universitäten und Schulen geschlossen oder revolutionären Zwecken untergeordnet; das Ergebnis: die „lost generation“. Dies wie die zähen Machtkämpfe, Ränke und Intrigen in Partei und Staat begründeten einen tiefgreifenden Autoritätsschwund der obersten Führungsspitze wie auch einen schmerzlich empfundenen Positionsverlust in der Außenpolitik.

Die zeitweilig entmachteten oder zumindest in den Hintergrund gedrängten pragmatisch eingestellten Kräfte, die eng mit dem alten Staatspräsidenten Liu Shaoqi, dem verstorbenen Chou Enlai sowie mit Deng Xiaoping in Verbindung zu bringen sind, empfanden die Phase der „Kulturrevolution“ über persönlich erlittene Unbill hinaus als nationale Schmach, über die man heute noch nicht mehr spricht als unvermeidbar ist und die es hinter sich zu bringen gilt.

2. Zur Überraschung auch der China-Experten bekannte sich Chou Enlai angesichts der sich abzeichnenden Agonie Maos und im Bewußtsein der Unabdingbarkeit einer Wende auf dem IV. Volkskongreß im Januar 1975, „gleichsam als sein Vermächtnis“ (Kraus 1979, S. 487), zu einer langfristig angelegten Entwicklungsstrategie. Deren Grundzüge hatte er selber bereits zehn Jahre vorher auf dem III. Nationalen Volkskongreß verkündet. Im Bruch mit der Orthodoxie beinhaltete sie, daß in China bis 1980 ein „unabhängiges, relativ vollständiges System der Industrie und der Volkswirtschaft insgesamt“ aufgebaut werden sollte; in einer zweiten Phase — bis zum Ende dieses Jahrhunderts — seien Landwirtschaft, Industrie, Landesverteidigung, Wissenschaft und Technik so zu modernisieren, daß die chinesische Volkswirtschaft in die Spitzengruppe der Industrieländer aufrücken könne (Dokumente 1975, S. D 200) — politisch, wirtschaftlich, militärisch und auf kulturellem Gebiet.

Erreicht werden sollte dieses hochgesteckte Ziel durch das von Deng Xiaoping 1975 formulierte Programm der „vier Modernisierungen“. Es wurde Anfang März 1978 durch den V. Nationalen Volkskongreß Chinas, der zuvor Hua Guofeng als Ministerpräsidenten des Staatsrates und Deng Xiaoping als ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten

bestätigt hatte, in Form 1. hoher Wachstumsraten der Agrar- und Industrieproduktion, 2. stark expandierender Bildungsleistungen, 3. erhöhter Mittel für Forschung und Wissenschaft sowie 4. einer Intensivierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen konkretisiert (Kosta 1982, S. 365). Die industrielle Produktion sollte zwischen 1978 - 1985 mit einer Rate von über 10 v.H. p.a. wachsen, die Stahlproduktion gegenüber dem Jahr 1978 (32 Mio t) verdoppelt werden; für die landwirtschaftliche Produktion hatte man eine jährliche Rate von 4 - 5 v.H. angesetzt. Zur Realisierung des Entwicklungsprogramms, insbesondere zur Steigerung der Stahlproduktion wie der Getreideernte, die wiederum die Rolle von „Hauptkettengliedern“ erhalten hatten (Dokumente 1978), sollten Investitionen in Höhe von 1000 Mrd. Yuan vorgenommen werden (Klenner 1980 a), mehr als das Dreifache des Volkseinkommens von 1978. Hervorgehoben wurde, daß für das künftige Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung neben der Erhöhung der Arbeitsproduktivität insbesondere der wissenschaftlich-technische Fortschritt, aber auch der Außenhandel, letzterer vornehmlich in der Gestalt von Technologieimporten, entscheidend seien.

In einer Art von Aufbruchstimmung kam es Ende 1978 u. a. zu einer Serie hektischer Vertragsabschlüsse über Großprojekte, vor allem über schlüsselfertige Kombinate der Schwerindustrie, die die schon bestehenden „Disproportionalitäten“ zwischen der mit Zuschüssen verwöhnten Schwerindustrie und dem arg vernachlässigten Leichtindustrie- und Landwirtschaftssektor nur noch vergrößert haben würden, die zudem von der chinesischen Infrastruktur nicht hätten verdaut werden können und die — wie sich bald herausstellte — auch gar nicht zu finanzieren waren.

3. Die Besinnung resultierte in einer ersten Planrevision Ende 1978 und in einer neuen Entwicklungsstrategie, deren Grundzüge Mitte 1979 veröffentlicht wurden. Die Fortführung des Programms der „vier Modernisierungen“ hätte zur Folge gehabt, daß die „traditionellen“ Engpaßbereiche wie der Rohstoff-, Energie- und Transportsektor oder die Landwirtschaft weiterhin verhältnismäßig wenig Investitionsmittel erhalten und die Knappheiten im Konsumgütersektor in Verbindung mit dem niedrigen Einkommensniveau sich nachteilig auf den Leistungswillen der Bevölkerung wie die Entwicklung der übrigen Industriebereiche ausgewirkt haben würden. So war es nur konsequent, daß das ehrgeizige Modernisierungsprogramm zu den Akten gelegt und eine „Sanierungspolitik“ zur Konsolidierung der wirtschaftlichen Entwicklung — Readjustierungsphase — eingeleitet wurde, die unter den Stichworten „Regulierung, Umgestaltung, Ausrichtung und Niveauehebung“ lief. Die vier Begriffe wurden zu einer Art „magischem Viereck“ der