

## Arbeitsmarktprobleme und Beschäftigungspolitik in der VR China

Jing Tihua, Monika Schädler, Zhao Mulan

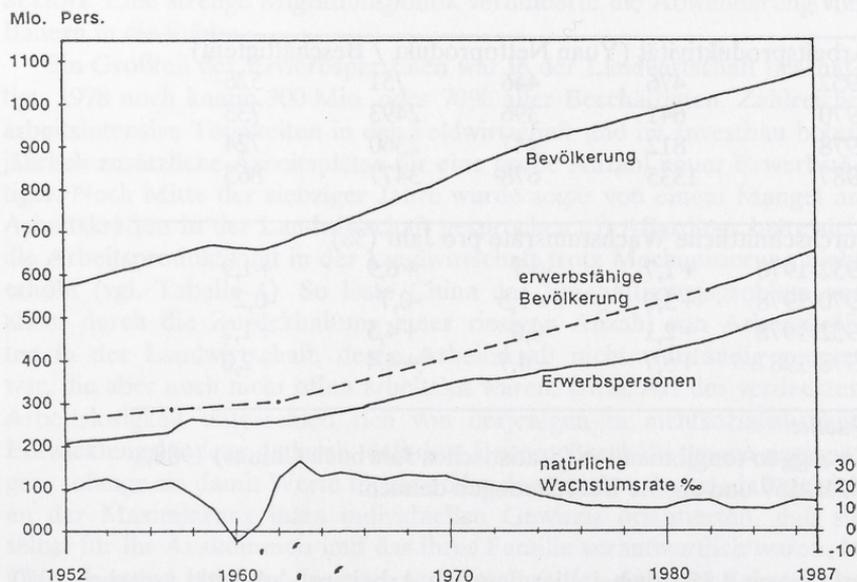
### 1. Arbeitsmarktsituation

In den vierzig Jahren seit Bestehen der Volksrepublik verdoppelte sich die chinesische Bevölkerung: Die Gesamtzahl stieg von 575 Mio. im Jahr 1952 auf 1,1 Mrd. Personen im Frühjahr 1989 (vgl. Abbildung 1). Die natürliche Wachstumsrate betrug im Durchschnitt 1,8% pro Jahr. Diese hohe Wachstumsrate ist einerseits als ein Erfolg und andererseits als ein Mißerfolg der chinesischen Politik zu werten: Sie ist Ergebnis der erheblichen Verbesserung der Ernährungslage und der medizinischen Versorgung, in deren Folge die Sterberate deutlich gesenkt werden konnte. Zugleich ist sie Ergebnis einer zeitweise völlig verfehlten Bevölkerungspolitik insbesondere der fünfziger Jahre, die zum Kinderreichtum ermutigte und die Warnungen der Demographen in den Wind schlug.(1)

Ebenso schnell wie die Bevölkerung wuchs auch die Zahl der Beschäftigten. Sie stieg von 207 Mio. im Jahr 1952 auf 528 Mio. Personen im Jahr 1987 (vgl. Abbildung 1). Die Beschäftigtenwachstumsrate betrug damit 2,7% pro Jahr. Der Anteil der Erwerbspersonen an der erwerbsfähigen Bevölkerung (660 Millionen) (2), ist mit ca. 80% im internationalen Vergleich sehr hoch. Zudem nahm er nicht - wie in anderen Ländern - mit der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese hohe Erwerbsquote erklärt sich u.a. aus einer starken Teilnahme der Frauen am Erwerbsleben (1982 44%) und der frühzeitigen Arbeitsaufnahme der Jugendlichen.(3) Neben der hohen absoluten Zahl an Arbeitskräften ist zugleich die lange Arbeitszeit in den städtischen Betrieben zu berücksichtigen, die im allgemeinen 48 Wochenstunden bei sehr wenig Urlaubstagen umfaßt. Im Gegensatz zum hohen quantitativen Arbeitsangebot ist das qualitative Angebot nur gering. Zwar stieg seit 1978 der Anteil der Fachkräfte an der Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten um mehr als 50%, er liegt jedoch mit 9% immer noch relativ niedrig.(4)

Während weltweit über Beschäftigungsprobleme und Arbeitslosigkeit geklagt wird, hat China diese Probleme scheinbar nicht: Offiziell beträgt die Arbeitslosenquote in den Städten 2%,(5) für die ländlichen Gebiete

**Abbildung 1:**  
**Wachstum der Bevölkerung und der Beschäftigung in der VR China, 1952-1987**



*Quellen:*

Zhongguo tongji nianjian (Statistisches Jahrbuch Chinas), 1988,  
 S.97 ff, S.153 ff.

existieren keine Arbeitslosenzahlen. Die Volksrepublik stellte seit ihrem Bestehen bis heute jährlich zusätzlich knapp 10 Mio. neue Arbeitsplätze bereit und beschäftigt heute mehr als eine halbe Mrd. Menschen. Eine solche Leistung war nur bei einem gleichzeitigen sehr hohen Grad an verdeckter Arbeitslosigkeit möglich. Dieser drückt sich insbesondere im nur geringen Anstieg der Arbeitsproduktivitäten aus (Tabelle 1).

Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität, gemessen am Nettoprodukt je Beschäftigten, erhöhte sich zwischen 1952 und 1970 um jährlich 1,7%, zwischen 1970 und 1978 um jährlich 3,0%. Dabei ist im primären Sektor keine Steigerung zu verzeichnen (1952 bis 1978 +0,0%), im sekundären

**Tabelle 1:**  
**Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten, 1952-1987**

	insge- samt	Primär- sektor	Sekundär- sektor	Tertiär- sektor
<b>Arbeitsproduktivität (Yuan Nettoprodukt / Beschäftigtem)</b>				
1952	476	446	751	526
1970	641	396	2493	735
1978	812	447	2360	724
1987	1335	678	3477	863
<b>durchschnittliche Wachstumsrate pro Jahr (%)</b>				
1952-1970	+1,7	-0,7	+6,9	+1,9
1970-1978	+3,0	+1,5	-0,7	-0,2
1952-1978	+2,1	-0,0	+4,5	+1,2
1978-1987	+5,7	+4,7	+4,4	+2,0

*Quelle:*

Zhongguo tongji nianjian (Statistisches Jahrbuch Chinas) 1988, S.51f, 157 und eigene Berechnungen danach.

Sektor von 4,5%, wobei allerdings die Arbeitsproduktivität zwischen 1970 und 1978 sank (-0,7% p.a.), und im tertiären Sektor von 1,2% p.a.

### 1.1 Die Situation zum Ende der siebziger Jahre

Eine hohe verdeckte Arbeitslosigkeit ist ein bekanntes Phänomen von Entwicklungsländern. In China ist sie auf die staatliche Beschäftigungspolitik zurückzuführen. Die Beschäftigungspolitik war während der ersten dreißig Jahre seit Bestehen der Volksrepublik eine Politik der absoluten Vollbeschäftigung. Jeder Erwerbsfähige hatte das Recht auf und die Pflicht zur Arbeit in staatlichen und kollektiven Einheiten. Die Löhne wurden niedrig gehalten, so daß es den Gebieten möglich war, alle Erwerbsfähigen zu beschäftigen. Die Beschäftigten im sekundären und tertiären Sektor hatten einen lebenslangen, festen Arbeitsplatz. Sie erhielten einen garantierten, wenn auch niedrigen Lohn. Ihre Arbeitskraft wurde

aber nicht vollständig genutzt. Erschwerend kam die jahrzehntelange Vorrangstellung des schwerindustriellen Sektors hinzu, der niedrigere Arbeitsintensitäten aufweist als die Leichtindustrie, und die ideologisch bedingte völlige Vernachlässigung des im allgemeinen arbeitsintensiven tertiären Sektors. Eine strenge Migrationspolitik verhinderte die Abwanderung von Bauern in die Städte.

Ein Großteil der Erwerbspersonen war in der Landwirtschaft beschäftigt, 1978 noch knapp 300 Mio. oder 70% aller Beschäftigten. Zahlreiche arbeitsintensive Tätigkeiten in der Feldwirtschaft und im Investbau boten jährlich zusätzliche Arbeitsplätze für eine große Anzahl neuer Erwerbstätiger. Noch Mitte der siebziger Jahre wurde sogar von einem Mangel an Arbeitskräften in der Landwirtschaft gesprochen.(6) Allerdings hatte sich die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft trotz Mechanisierung nicht erhöht (vgl. Tabelle 1). So löste China das Beschäftigungsproblem vor allem durch die Zurückhaltung einer riesigen Anzahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft, deren Arbeitskraft nicht vollständig genutzt war, die aber auch nicht offen arbeitslos waren. Diese Art der verdeckten Arbeitslosigkeit unterschied sich von derjenigen in nichtsozialistischen Entwicklungsländern dadurch, daß dort Bauern Beschäftigungen nachgingen, solange sie damit Werte für sich oder den Markt schufen, daß sie sich an der Maximierung ihres individuellen Gewinns orientierten, daß sie selbst für ihr Auskommen und das ihrer Familie verantwortlich waren. In China bestand hingegen in der Landwirtschaft der siebziger Jahren eine Tendenz der Beschäftigung um der Beschäftigung willen. Zwar sind die über Jahrtausende erprobten arbeitsintensiven Methoden der chinesischen Landwirtschaft bekannt,(7) die allein das Überleben von Hunderten Millionen Menschen bei einer relativ geringen Anbaufläche sichern konnten, dennoch schien die Absorptionsfähigkeit der chinesischen Landwirtschaft in den siebziger Jahren an eine Grenze geraten zu sein, so daß die wachsende Zahl der Erwerbspersonen den Arbeitsbedarf überstieg. Hinzu kam die Demotivierung der Arbeitskräfte durch das herrschende Lohnsystem, das jedem Landbewohner ein Mindesteinkommen in Form von Getreide garantierte, unabhängig von der individuellen Leistung. In vielen Gebieten waren die Gesamteinkommen so niedrig, daß sie nach der Verteilung dieses Minimums erschöpft waren und ein Mehr an Leistung nicht honoriert wurde.

## 1.2 Veränderungen in den achtziger Jahren

Seit dem Ende der siebziger Jahre haben sich die Zielsetzungen der chinesischen Wirtschaftspolitik verändert. Die chinesische Wirtschaft befindet sich in einer wichtigen Reformphase, die sich durchaus als revolutionär bezeichnen läßt. Angestrebt wird eine Änderung des bisher gültigen zentralen Planungssystems. Chinas Wirtschaftspolitiker umschreiben das erwünschte System als "Anleitung der Betriebe durch den Markt und Kontrolle des Marktes durch den Staat". Es handelt sich um eine Mischform aus Plan- und Marktwirtschaft. Dabei ist es unter Chinas Führungskräften noch umstritten, welchen Umfang die Marktwirtschaft oder marktwirtschaftliche Elemente einnehmen sollen.

Mit der allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzung haben sich auch die beschäftigungspolitischen Ziele verändert. Eine bedeutende Rolle in den Wirtschaftsreformen kommt dem optimalen Einsatz der Erwerbspersonen zu. Damit sollen die Beschäftigten aktiviert und das Problem der Nichtauslastung der Erwerbspersonen, also der verdeckten Arbeitslosigkeit, gelöst werden. Das bedeutet natürlich eine Freisetzung von Erwerbspersonen in erheblichem Umfang.

Der bekannte chinesische Ökonom Xue Muqiao sprach bereits Anfang der achtziger Jahre davon, daß durch die Reform in der Landwirtschaft 200 Mio. Bauern freigesetzt würden.<sup>(8)</sup> Genauere Berechnungen ermittelten einen Überschuß von 100 Mio. Bauern.<sup>(9)</sup> Das heißt, ein Abzug von 100 Mio. Bauern würde die Agrarproduktion nicht beeinträchtigen. Nach der Übertragung des Anbaus von den Kollektiven auf die Haushalte ist die Arbeitsproduktivität in der chinesischen Landwirtschaft erheblich gestiegen, was tatsächlich eine Freisetzung von Arbeitskräften zur Folge hatte.

Das Problem der verdeckten Arbeitslosigkeit in den Städten wiegt nicht weniger schwer. Die Schätzungen gehen von 15-20 Mio. <sup>(10)</sup> bis hin zu 30 Mio. <sup>(11)</sup> überschüssigen Erwerbspersonen allein in den Staatsunternehmen. Die Kosten dieses Teils der Beschäftigten werden mit jährlich 60 Mrd. Yuan <sup>(12)</sup> oder einem Viertel der Staatsausgaben veranschlagt. Am Beispiel Shanghais läßt sich die wirtschaftliche Belastung durch die verdeckte Arbeitslosigkeit noch verdeutlichen. Die Zahl der verdeckt Arbeitslosen wird dort auf 14-25% geschätzt, das sind zwischen 700.000 und 1,2 Mio. Beschäftigte. Schwerwiegend ist insbesondere die geringe Motivation der Angestellten. 97,5% der Fabrikleiter und 97,3% der Arbeiter stimmten darin bei einer Umfrage überein. Insbesondere komplizierte und anstrengende Arbeiten werden von den Festangestellten abgelehnt.

Dadurch entstand bereits die paradoxe Situation, daß die Betriebe gezwungen sind, zusätzlich Arbeiter von außerhalb einzustellen. Diese machen schon 3% aller Festangestellten aus mit steigender Tendenz. Die erhebliche finanzielle Belastung der Betriebe zeigt sich daran, daß zwischen 1984 und 1986 die Betriebseinnahmen um 1,869 Mrd. Yuan sanken, jedoch gleichzeitig die Lohnsumme um 2,490 Mrd. Yuan und die Lohnnebenkosten um 0,830 Mrd. Yuan anstiegen.(13)

Neben der Offenlegung der verdeckten Arbeitslosigkeit haben die Reformen andererseits auch neue Beschäftigungswege für Chinas Erwerbspersonen eröffnet.

Die neue Verfassung aus dem Jahre 1982 legitimierte den individuellen Wirtschaftssektor. Seit Juli 1988 sind gesetzliche Regeln für Privatbetriebe mit mehr als 7 Angestellten in Kraft.(14)

Ende der siebziger Jahre wurde erstmals von Arbeitslosigkeit in Chinas Städten gesprochen, in der feinen Umschreibung der "auf Arbeit wartenden". Damals kehrten Millionen von Jugendlichen, die während der Kulturrevolution aufs Land geschickt worden waren, in ihre Heimatstädte zurück. Als Höhepunkt wurde für 1980 die Zahl von 5,4 Mio. als arbeitslos registrierten Personen (15) ausgewiesen. Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen dürfte jedoch höher gelegen haben, manche Quellen nannten 20 Millionen (16), was immerhin 20% der städtischen Beschäftigten entspräche. Ein großer Teil dieser Arbeitslosen schuf sich selbst Beschäftigung im individuellen Sektor, als Händler, Friseure, Schneider, Imbißköche usw., ohne die sich heute das chinesische Stadtbild nicht mehr denken läßt. Aber auch auf dem Lande nahmen derartige Tätigkeiten einen gewaltigen Aufschwung.

Heute sind 6 Mio. Personen in der Stadt und ca. 38 Mio. Personen auf dem Lande im Einzelgewerbe registriert. Sie haben die Beschäftigtenstruktur wesentlich verändert (Tabelle 2).

1987 waren fast 100 Mio. Personen in staatlichen Unternehmen beschäftigt. Der Anteil der Erwerbstätigen im staatlichen Sektor blieb zwischen 1978 und 1987 annähernd gleich bei ca. 18%. Zählt man die Bauern, die per Vertrag kollektives Land bebauen, als kollektiv Beschäftigte, so betrug die Zahl der Erwerbstätigen in Kollektiven in Stadt und Land ca. 390 Mio. Deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung sank im betrachteten Zeitraum von 81% auf 73%. Die 43 Mio. Beschäftigten, die in der Einzelwirtschaft registriert sind, haben innerhalb weniger Jahre einen Anteil von gut 8% erreicht. Ihr tatsächlicher Anteil dürfte aber mindestens das Dop-

**Tabelle 2:**  
**Veränderung der Beschäftigungsstruktur nach Eigentumsformen, 1978-1987**

Sektor	1978		1987		1978-1987	
	Mio.P.	%	Mio.P.	%	Mio.P.	%
staatlich	74,51	18,56	96,54	18,29	+22,03	+30
kollektiv	326,46	81,41	387,33	73,38	+60,87	+19
Stadt	20,48		34,88			
Land	306,38		352,45			
einzelw.	0,15	0,04	43,24	8,19	+43,09	+288
Stadt	0,15		5,69			
Land	0		37,55			
andere	0	0	0,72	0,14	+0,72	--

*Quellen:*

Zhongguo tongji nianjian 1988, Zhongguo nongye nianjian 1987 und eigene Berechnungen und Schätzungen danach.

pelte betragen, denn ein nicht unerheblicher Teil des Kleingewerbes ist nicht registriert. Des weiteren dürften manche als kollektiv ausgewiesene Betriebe in Wirklichkeit in privater Hand sein. Nach den offiziellen Zahlen entstanden damit ein Drittel aller Arbeitsplätze, die seit 1978 neu hinzukamen, im Individualektor.

Die Wirtschaftsreformen trugen also einerseits zur Offenlegung der verdeckten Arbeitslosigkeit und zur Freisetzung einer bereits erheblichen Menge von Erwerbspersonen bei. Andererseits haben sie auch durch die Zulassung des individuellen Wirtschaftssektors neue Beschäftigungswege eröffnet.

Zugleich verstärkten die Reformen den Prozeß der Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft. China befindet sich derzeit in einer Phase raschen strukturellen Wandels. Bauern wenden sich vermehrt dem sekundären und tertiären Sektor zu. Verschiedene Reformmaßnahmen beschleunigten oder ermöglichten erst gar diesen Prozeß, wie die Übertragung der Verantwortung für die landwirtschaftliche Produktion auf die Haushalte und damit die Entlassung aus der Arbeitspflicht in der kollektiven Landwirtschaft, die erwähnte Zulassung der Individual- und Privatwirtschaft,

die Preisanhebungen für Agrarprodukte und in deren Folge die Einkommenserhöhungen aus der Landwirtschaft, die Entwicklung von Produktionsgüter- und Kapitalmärkten sowie die Entwicklung der Konsumgütermärkte.

In weiten Teilen Chinas, die über reiche Handwerks- und Handelstraditionen verfügen, trafen die Reformen auf äußerst fruchtbaren Boden. So konnten sich sehr rasch zahllose Familienbetriebe entwickeln. Aber auch die Kollektivbetriebe erlebten einen neuen Aufschwung. Die Zahl der ländlichen Beschäftigten im Sekundär- und Tertiärsektor verdreifachte sich seit 1978 auf inzwischen ca. 90 Mio. Tatsächlich dürften auch hier darüber hinaus noch weit mehr Bauern nebegewerblich in diesen Sektoren tätig sein, die wegen ihrer Haupttätigkeit als landwirtschaftliche Arbeitskräfte erfaßt sind. So übertraf 1987 zum erstenmal die ländliche Produktion im industriellen und Dienstleistungssektor die Agrarproduktion. (17)

Besonders ist dabei hervorzuheben, daß es China auf diese Weise gelungen ist, eine Abwanderung der Bauern in großem Umfange in die Städte zu verhindern. Vielerorts befinden sich ländliche Zentren der Industrie und der Dienstleistungen in raschem Wachstum und mehr und mehr Kleinstädte bieten neben Beschäftigungsmöglichkeiten auch Wohnraum für ehemalige Bauern. (18)

Gegenüber 1978 ist bereits ein deutlicher Strukturwandel erkennbar (Tabelle 3).

**Tabelle 3:**  
**Veränderung der Beschäftigungsstruktur nach Sektoren, 1978-1987**

	1978		1987		1978-1987	
	Mio.P.	%	Mio.P.	%	Mio.P.	%
Primärsektor	283,73	71	317,20	60	+33,37	+12
Sekundärsektor	69,70	17	117,62	22	+47,92	+69
Tertiärsektor	48,09	12	93,01	18	+44,92	+93
insgesamt	401,52	100	527,83	100	+126,31	+31

*Quelle:*

Zhongguo tongji nianjian 1988, S.157 und eigene Berechnungen danach.

Seit 1978 sank der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft von 71% auf 60%, die Anteile der Beschäftigten im sekundären und tertiären Sektor erhöhten sich, von 17% auf 22% bzw. von nur 12% auf 18%. Das größte Wachstum verzeichnete der tertiäre Sektor. Er stellte 45 Mio. der neu hinzugekommenen Arbeitsplätze bereit, der sekundäre Sektor 48 Mio.

So sind seit Ende der siebziger Jahre tatsächlich erhebliche Veränderungen der Arbeitsmarktsituation Chinas zu beobachten, eine Ausweitung des Individualsektors einerseits und des sekundären und tertiären Sektors andererseits. Zugleich wurde die prekäre Situation einer enormen verdeckten Arbeitslosigkeit in allen Sektoren festgestellt.

## 2. Beschäftigungspolitik

Den chinesischen Arbeitsmarkt prägen zwei Problemkreise:

- 1) Das überaus hohe Angebot an Erwerbspersonen, das aufgrund des früheren starken Bevölkerungswachstums mittelfristig noch ansteigen wird, und das gleichzeitige Fehlen ausgebildeter Fachkräfte.
- 2) Die Mängel im Beschäftigungssystem, die verhindern, daß sich eine Beschäftigungsstruktur nach ökonomischen Kriterien herausbildet.

Daraus stellen sich für die Beschäftigungspolitik der chinesischen Regierung die folgenden Aufgaben:

- 1) Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen in einem gesamtwirtschaftlich sinnvollen Umfang zu fördern,
- 2) Bedingungen für die Optimierung des Einsatzes der Erwerbspersonen zu schaffen.

### 2.1 Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Ausbildung

Als wesentlich und überwiegend erfolgreich erwies sich die Umstrukturierung zugunsten des sekundären und tertiären Sektors. Insbesondere durch die Beschäftigung ehemaliger Bauern in diesen Sektoren in ländlichen Kleinstädten konnte bisher eine übermäßige Abwanderung in die Großstädte verhindert werden. Diesen Weg sehen Chinas Ökonomen in der Mehrheit auch als den Hauptbeschäftigungsweg für die weitere Entwicklung. Denn die chinesischen Großstädte sind nur begrenzt in der Lage,

Erwerbspersonen vom Lande aufzunehmen. Nach Meldungen vom Oktober 1988 soll sich in den 23 Millionenstädten Chinas eine mobile Bevölkerung von 10 Millionen aufhalten, in Shanghai 1,83 Millionen, in Beijing 1,15 Millionen und in Guangzhou 1,10 Millionen. In Shanghai, mit einer Bevölkerungsdichte von 2.000 Personen pro qkm, war seit 1984 (700.000) ein rascher Anstieg der mobilen Bevölkerung zu beobachten (1986 1,34 Millionen). 13%-15% dieses Personenkreises kommen zum Einkauf von Rohmaterialien oder zum Verkauf ihrer Produkte. Diese und weitere, die Handel treiben oder in Shanghai arbeiten wollen, machen insgesamt mehr als zwei Drittel der mobilen Bevölkerung aus. Die Diskussion um Vorteil und Nachteil dieser Erscheinung, die erst seit Reformbeginn in diesem Umfang auftritt, ist lebhaft. Schon heute wird anerkannt, daß die städtische Wirtschaft ohne diese Zuwanderung in vielen Bereichen nicht mehr funktionieren würde. Arbeiter vom Lande leisten einen beträchtlichen Teil der Arbeit im Bausektor, im Schneiderei- und Reparaturgewerbe und als Haus- und Kindermädchen in den Städten. Andererseits ist die städtische Infrastruktur durch die mobile Bevölkerung hoffnungslos überlastet. Jede zusätzliche Person erfordere einen Mitteleinsatz von ca. 6.000 Yuan, Shanghai z.B. müsse also mehr als 10 Mrd. Yuan zusätzlicher Leistungen für seine mobile Bevölkerung aufbringen. Hinzu kommt die Angst um die öffentliche Sicherheit und Ordnung: 1986 seien 18,7%, 1987 32,16% aller Diebstähle und Überfälle aus diesem Personenkreis begangen worden und 22% aller schweren Verbrechen. Ein weiteres Problem ist die Umgehung der Geburtenkontrolle.(19) Diese Probleme und vor allem die steigende Tendenz der Bevölkerungsströme - im ganzen Land sollen derzeit 50 Mio. Personen vom Lande auf der Suche nach Arbeit unterwegs sein, das entspricht fünf Sechsteln der Bevölkerung der Bundesrepublik oder einem Zwanzigstel der Bevölkerung Chinas - bewegte den Staatsrat im Frühjahr 1989 zur Aufforderung an die Provinzen, regierungsunmittelbaren Städte und Autonomen Gebiete, diesen Zufluß der Landflüchtigen strengstens zu kontrollieren.(20)

Wenn auch der Vergleich mit den Industrieländern zeigt, daß insbesondere im tertiären Sektor und im sekundären Sektor in China langfristig ein riesiger Beschäftigungsbedarf besteht, so ist doch die weitere Aufnahme von Bauern im sekundären und tertiären Sektor auf dem Lande nicht völlig problemlos.(21) Der rasche Wechsel von Bauern in diese Sektoren seit Ende der siebziger Jahre war im wesentlichen auf die finanzielle Attraktivität solcher Tätigkeiten zurückzuführen, weniger - wie das in den Industrieländern der Fall war - auf die durch eine Steigerung der landwirt-

schaftlichen Arbeitsproduktivität bedingte Freisetzung von Arbeitskräften. Zudem konnte er sich, wie erwähnt, auf traditionelle Fertigkeiten stützen. Problematisch für die Landwirtschaft erwies sich, daß gerade junge und kräftige Menschen überwechselten. So sank die Agrarproduktion seit dem Boomjahr 1984 wieder stetig mit der Folge, daß sich der gesamtwirtschaftliche Mangel an landwirtschaftlichen Rohstoffen verschärft. Andererseits entstanden viele Industriebetriebe auf dem Lande überschnell, ohne ausreichende Berücksichtigung der Ressourcen- und Nachfragesituation. So machen sich ländliche Industriebetriebe heute untereinander wie auch der städtischen Industrie Kredite, Rohstoffe und Energie streitig, durch unkontrollierte Produktion verschmutzen sie ihre Umgebung und die umliegenden Felder in erschreckendem Ausmaße,(22) sie produzieren eine Reihe minderwertiger Güter oder technisch anspruchslose Waren im Übermaß, die nicht abzusetzen sind.(23)

Eine andere diskutierte Maßnahme ist die Verminderung der Arbeitszeit, wie vorzeitige Pensionierung oder Teilzeitbeschäftigung. Solche Maßnahmen werden in erster Linie ausschließlich für Frauen diskutiert. Manche Städte, z.B. Shenyang und Zhuzhou, erproben einen verlängerten Schwangerschaftsurlaub von mindestens einem bis zu sieben Jahren oder eine Pensionierung von Frauen ab 40 bzw. 45 Jahren. (Das derzeitige Pensionsalter für Frauen ist 55 Jahre.) So könnte die Zahl der Beschäftigten in den Industrie- und Handelsbetrieben um 8-9 Mio. Personen verringert werden. Umfragen ergaben, daß viele Frauen die Möglichkeit eines Erziehungsurlaubs von ca. 3 Jahren bei Auszahlung von 70-85% ihres Lohnes begrüßten.(24) Angesichts der hohen Arbeitsbelastung der chinesischen Frauen in den Haushalten, des Mangels an Kinderkrippenplätzen und der hohen Kosten der Beschäftigung eines Kindermädchens (ca. 80 Yuan pro Monat incl. Verpflegung) ist dieser Wunsch verständlich. Sollen die Frauen dadurch nicht benachteiligt werden, sind allerdings noch begleitende Maßnahmen erforderlich (s. unten). Will China weiterhin am Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern festhalten, so müßten diese Maßnahmen ebenso selbstverständlich für Väter bzw. Männer diskutiert werden.

Weiter bestehen Überlegungen, Erwerbspersonen aus dicht besiedelten Gebieten in erst gering oder nicht erschlossene Gebiete umzusiedeln. Wie tragfähig allerdings die Ökologie nicht erschlossener Gebiete tatsächlich ist, ist noch sehr wenig erforscht und umstritten. Eine Lösung der Beschäftigungsprobleme kann also hiervon zumindest auf mittlere Sicht keinesfalls erwartet werden.

Es wurde erwähnt, daß nur einer unter neun Arbeitern und Angestellten eine fachliche Ausbildung genossen hat. China muß großen Wert auf die Ausbildung seiner Arbeitskräfte legen und tut das auch. Die Unattraktivität des Lehrerberufs, der Kapitalmangel im Bildungsbereich, insbesondere auf dem Lande, die erneute Zunahme der Kinder- und hier vor allem der Mädchenarbeit,(25) die verhindert, daß das Gesetz der allgemeinen Schulpflicht überall eingehalten wird, weisen allerdings darauf hin, daß Chinas Bildungsproblem langfristiger Natur ist.

## 2.2 Die Beschäftigungsreform

Das vorrangige Ziel der Beschäftigungsreform ist die Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Anreize hierfür erwarten Chinas Ökonomen von einer Erweiterung des Arbeitskräfte-marktes. In China besteht derzeit faktisch ein doppelter Arbeitskräfte-markt:(26) Während ein Teil der Erwerbsspersonen über den Markt koordiniert wird, unterliegt ein anderer weiterhin dem zentralen Arbeitszuteilungssystem:

- Auf dem Land herrscht ein offener Beschäftigungsmarkt. Bauern, die Bodenverträge haben, können für ihre überschüssige selbständige Arbeit frei über die Kommunegrenzen hinweg neue Beschäftigungen suchen. Deshalb trat auch die verdeckte Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft offen zutage. Zugleich waren Anreize zu neuen Beschäftigungen in anderen Bereichen vorhanden.
- In den Städten bilden Einzelgewerbetreibende, Private und Nebenbeschäftigte den sogenannten 2. Wirtschaftsbereich. Zugang und Austritt der Erwerbsspersonen folgen im allgemeinen den Regeln von Angebot und Nachfrage. Die Arbeitsmarktsituation ist transparent.
- Kollektivé städtische und staatliche Wirtschaft und Verwaltungsorgane bilden den sogenannten 1. Wirtschaftsbereich. Hier waren die Reformen erst wenig wirksam. Weiterhin überwiegen Beschäftigungsgarantie und Zuteilung der Erwerbsspersonen durch die staatlichen Behörden. Die hohe verdeckte Arbeitslosigkeit in diesem Bereich stellt, wie erwähnt, ein erhebliches Problem dar.

Theoretisch schufen die Reformen die Voraussetzungen für eine Flexibilisierung des gesamten chinesischen Arbeitsmarktes:

- 1) Hinsichtlich des Eigentums an Produktionsmitteln wurde die Möglichkeit der Privatwirtschaft neben der bis dahin vorherrschenden Staats- und Kollektivwirtschaft erwähnt.
- 2) Durch die Reform der Betriebsverwaltung erhielten die Industriebetriebe - wie schon davor die Bauern - mit dem Staatsratserlaß vom Mai 1984 (27) die volle Verantwortung über alle betrieblichen Angelegenheiten, einschließlich der Personalentscheidungen. Zugleich bedeutete dieser Erlaß aber auch den Verlust der Garantie des Arbeitsplatzes auf Lebenszeit.(28)
- 3) Hinsichtlich der Zuteilung der Arbeit verloren die chinesischen Arbeitsämter ihr Monopol. Staatliche und kollektive Betriebe schreiben offene Stellen aus und wählen unter den Bewerbern aus.(29) Migrationsbeschränkungen wurden gelockert.
- 4) Bezüglich der Lohnbildung verkleinert sich der Anteil der vom Staat festgelegten Löhne. Die staatlichen Betriebe richten sich weiter nach vorgegebenen Lohnskalen, haben aber die Möglichkeit, Boni und Prämien als Leistungsanreize einzusetzen.

In der Realität fehlen allerdings einige ganz wesentliche Voraussetzungen für eine völlige Freigabe auch des ersten städtischen Arbeitsmarktes, der die ca. 130 Mio. Beschäftigten in der städtischen Staats- und Kollektivwirtschaft betrifft. Diese Voraussetzungen sind:

- die Unabhängigkeit der Betriebe von den Verwaltungsbehörden
- ein soziales Sicherungssystem für Arbeitslose
- ein gesellschaftliches Wohlfahrtssystem.

Ohne ein gesellschaftliches Chaos zu riskieren, kann die Reform des Beschäftigungssystems deshalb nur schrittweise erfolgen. Dabei legen chinesische Ökonomen besonderen Wert auf folgende Aspekte:(30)

Erstens, die Anstellung muß auf der Basis von kündbaren Arbeitsverträgen erfolgen. Die entsprechende gesetzliche Regelung ist seit Oktober 1986 in Kraft.(31) 1988 hatten erst knapp 8% der Arbeiter in Staatsbetrieben Arbeitsverträge. Selbst Neuanstellungen erfolgen zum Teil wie bisher als lebenslange Festeinstellung.

Zweitens, zahlreiche Betriebe führen eine personelle Neuorganisation

nach dem Kriterium der Optimierung des Arbeitseinsatzes durch. Die dabei freigesetzten Erwerbspersonen können für einen bestimmten Zeitraum weiterhin ihren Lohn oder einen Teil davon erhalten. Eine häufige Praxis ist auch die Beschäftigung in sogenannten Dienstleistungsgesellschaften, die dem Betrieb angeschlossen sind und extra zu diesem Zweck vom Betrieb, gegebenenfalls gemeinsam mit den Betroffenen, gegründet werden. Z.B. betrieben im Sommer 1988 bereits 35,7% aller Fabriken in Shenyang Hotels, Restaurants und Läden, in denen 33.000 "überschüssige" Fabrikarbeiter Beschäftigung fanden.(32) Die bisherigen Erfahrungen zeigten allerdings in solchen Unternehmen, die direkt mit staatlichem Kapital arbeiten, ebenso wie in Verwaltungsorganen, große Schwierigkeiten durch die Vermengung öffentlicher und privater Gelder. Ohne eine klare vertragsrechtliche Regelung dürfte dieser Weg der Beschäftigung intern überschüssiger Arbeitskräfte nicht gangbar sein.

Drittens, will man eine wirklich freie Fluktuation der Erwerbspersonen erreichen, so ist es unabdingbar, eine betriebsunabhängige Arbeitslosenversicherung einzurichten, also ein gesellschaftliches Arbeitslosensystem. Zu diesem Zweck wurde im Oktober 1986 eine Arbeitslosenversicherung für die Beschäftigten staatlicher Betriebe eingerichtet. Bezugsberechtigt sollen Arbeiter in Konkurs gegangener Betriebe sein, Beschäftigte, die bei der Reorganisation konkursgefährdeter Betriebe freigesetzt werden, Vertragsarbeiter, deren Verträge auslaufen oder gekündigt werden. Die Finanzierung erfolgt durch die staatlichen Betriebe, die ein Prozent der Lohnsumme abführen müssen, durch Zinsen auf die Fondseinlagen und aus lokalen Finanzausschüssen.(33) Im Sommer 1988 erhielten 210 Arbeitslose zwischen 19 und 58 Jahren Unterstützung aus dem städtischen Arbeitslosenversicherungsfonds. 15% von diesen waren ehemalige Arbeiter mit befristeten Arbeitsverträgen, die es in der Mehrheit nach Auslaufen der Arbeitsverträge vorzogen, eine neue Arbeitsstelle zu suchen. Sie erhielten ein Arbeitslosengeld in Höhe von 75% ihres durchschnittlichen Monatslohns aus den letzten zwei Arbeitsjahren. Die anderen waren wegen Verstößen gegen die Disziplin entlassen worden. Ihre Unterstützung betrug 65% ihres ehemaligen Monatslohns.(34) Der Anteil dieser Arbeitslosen an den Arbeitern und Angestellten staatlicher und kollektiver Einheiten ist zwar verschwindend gering. Dennoch belegen sie den Beginn eines gesellschaftlichen Arbeitslosensystems.

Vietens, um Transparenz auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen, sind Arbeitsvermittlungsbüros zu errichten. Sie sollten ähnliche Funktionen wie die bundesdeutschen Arbeitsämter ausüben, nämlich Anforderungsprofile

erstellen und Mittlerfunktion zwischen Arbeitssuchenden und Betrieben übernehmen. Seit 1984 werden überall in China sogenannte Arbeitsbörsen oder Arbeitsmärkte abgehalten. Dort artikulieren Betriebe ihre Wünsche gegenüber interessierten Arbeitnehmern, und Arbeiter erfahren von alternativen Arbeitsmöglichkeiten, die besser auf ihre Fähigkeiten und die private Situation abgestimmt sind als ihre bisherige Tätigkeit. Neben den kurzfristigen Arbeitsmärkten, die in der Regel nur wenige Tage dauern, und in den großen Städten enormen Zulauf haben - 14.000 Arbeitssuchende oder Tauschwillige besuchten eine solche dreitägige Veranstaltung in Beijing im Frühjahr 1987 (35), 138.000 einen ebenfalls dreitägigen Arbeitsmarkt in Chengdu, Sichuan, im Dezember 1986 (36) -, haben manche Städte bereits permanente Arbeitsmärkte - oder besser Arbeitsvermittlungsdienste - in den Bezirken eröffnet.(37) Die Teilnahme an den kurzfristigen Veranstaltungen erwies sich nicht nur für Arbeitsplatzsuchende als erfolgreich, sondern ebenso als nützliche und preisgünstige Anwerbungsmethode für die Betriebe.(38)

Fünftens, die Kosten für den Mutterschutz sind vom Staat zu übernehmen, um eine Gleichberechtigung für die Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In den vergangenen Jahren lehnten zahlreiche Betriebe die Einstellung von Frauen ab. Selbst Hochschulabsolventinnen hatten Probleme, eine Stelle zu erhalten. Der Grund liegt darin, daß die Betriebe für die erheblichen Kosten des Mutterschutzes und des Arbeitsausfalls der Schwangeren aufkommen müssen. Sie fürchten eine geringe Arbeitsleistung und häufige Fehlzeiten junger Mütter. Die Stadt Nantong in Jiangsu ergriff einen ersten Schritt durch die Einrichtung eines Subventionsfonds für Schwangere im Juli 1988, an den alle Betriebe Mittel abführen und bei Schwangerschaftsfällen Unterstützung erhalten.(39)

Dieser Katalog stellt die Anfangsbedingungen für eine schrittweise Beschäftigungsreform dar. Die Hindernisse, die der Errichtung eines flexiblen Arbeitsmarktes in China entgegenstehen, sind gewaltig. Die wichtigsten Behinderungen ergeben sich aus den folgenden Aspekten:

- 1) Die überkommene enge Verknüpfung der Betriebe mit der Verwaltung.

Vor einigen Jahren wurde, wie erwähnt, das Einstellungs- und Kündigungsrecht der Betriebe gesetzlich festgelegt. Dennoch vergeben die Verwaltungen immer noch verbindliche Beschäftigungskennziffern an die Betriebe, zwingen die Betriebe zur Neueinstellung von Arbeitskräften, deren Kenntnisse und Fähigkeiten den betrieblichen Anforderungen

nicht entsprechen, und mischen sich in die Entscheidungen der Betriebsleiter über Entlassungen ein.(40)

## 2) Das Ausmaß der sozialen Verantwortung der Betriebe für ihre Angestellten.

Chinas Betriebe sind immer noch eine Mischform aus produzierender und Wohlfahrtseinrichtung für die Angestellten. Die Betriebe stellen nicht nur den Arbeitsplatz und die Löhne bereit, sie garantieren auch die Rentenversorgung über das betriebliche Rentensystem, die medizinische Versorgung und andere Wohlfahrtsleistungen über den betrieblichen Wohlfahrtsfonds, und zwar nicht nur für die Angestellten selbst, sondern auch für deren Angehörige, den Kindergartenplatz, verschiedene Subventionen, den Zugang zu bestimmten materiellen Gütern etc. und, ganz entscheidend, die Wohnung. Bei einer Kündigung würde der Angestellte auch all diese Leistungen verlieren. Deshalb wird diese umfassende Abhängigkeit der Angestellten von den Betrieben den Reformprozeß besonders verlangsamen. Sollen die Betriebe auf ihre Funktion als Produktionseinheit beschränkt werden, so ist eine gesellschaftliche Gesundheits-, Wohlfahrts- und Rentenversorgung zu errichten. Weiter ist ein freier oder gesellschaftlicher Wohnungsmarkt zu bilden. Ein offener Wohnmarkt bedingte die Bewertung der Wohnungen zu ihrem realen, den Kosten entsprechenden Wert, was eine Anhebung der städtischen Mieten um geschätzt das Siebenfache zur Folge hätte.(41) Das erscheint beim bestehenden Einkommensniveau nicht möglich.

## 3) Das rigide Preissystem.

Eine wirklich freie Wahl der Arbeitsplätze erfordert die Gleichzeitigkeit anderer Reformen. Das bestehende Preissystem, in dem die Preise wichtiger Rohstoffe und industrieller Güter immer noch zentral festgelegt werden, verhindert, daß die Gewinne die tatsächliche Leistung der Betriebe widerspiegeln. Auch die derzeitige Mischform des Steuersystems, das einerseits die Betriebe einheitlich besteuert, andererseits die Ungleichheiten infolge der Preisverzerrungen auszugleichen sucht, vermag hier nicht ausreichend zu ordnen. Insofern gibt es keine rationalen Kriterien für die Optimierung des Einsatzes der Arbeitskräfte. Löhne können nicht als Motivationsanreize wirksam werden. Die Reform des Preissystems wurde allerdings angesichts der hohen Inflationsraten im vergangenen Jahr wieder vertagt.

#### 4) Gesellschaftliche Widerstände und überkommene Gewohnheiten.

Die Reform des Beschäftigungssystems verzögert sich nicht zuletzt durch die Ängste und den Widerstand verschiedener Bevölkerungsgruppen. Führer von Partei und Staat fürchten um die öffentliche Ruhe und Ordnung bei einem plötzlichen Auftauchen von Arbeitslosigkeit in einem beachtlichen Umfang. Uneinheitlichkeit der Durchführung der Reformen könnten die gesellschaftliche Spannung durch den unterschiedlichen Grad der Betroffenheit noch verstärken. Insbesondere Fabrikdirektoren, die die Rolle der "Rausschmeißer" übernehmen müssen, ängstigen sich vor Beschimpfungen von Seiten der Entlassenen oder sogar Angriffen auf Leib und Leben. Arbeiter, denen sie kündigen wollen, könnten sich weigern zu gehen, während andere besonders qualifizierte Kräfte von sich aus kündigen könnten, um die Herausforderung anspruchsvollerer und lukrativerer Tätigkeiten anzunehmen. Schließlich könnten sie nach einem möglichen politischen Umschwung für ihre Maßnahmen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Arbeiter fürchten um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und damit ihrer Existenzgrundlage.(42)

Besonders hinderlich erweisen sich die überkommenen Beschäftigungsmechanismen hinsichtlich der Nutzung der knappen Ressource "Qualifikation". Klagen ehemaliger Auslandsstudenten, keine adäquaten Stellen zu finden, mehren sich. Inhaber von M.B.A.s amerikanischer Hochschulen, die als Botengänger fungieren oder über ihren Mißerfolgen bei der Einführung westlicher effizienter Geschäftsführungsmethoden resignieren,(43) sind keine Seltenheit. Verantwortlich sind die Rigiditäten des bisherigen Systems, nach denen auch heute noch Fabrikdirektoren ihren Mitarbeitern einen Arbeitsplatzwechsel verweigern, nach denen Beförderungen strikt nach Arbeitsjahren erfolgen oder qualifizierte Mitarbeiter wegen Unflexibilität seitens ihrer Vorgesetzten ihre Kenntnisse nicht umsetzen können.

### 3. Zusammenfassung und Ausblick

China hat in den achtziger Jahren viel hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungssituation erreicht. Durch die Zulassung des privaten Sektors fanden innerhalb weniger Jahre weit mehr als 40 Mio. Personen Beschäftigung. Durch den raschen Ausbau des Sekundär- und Tertiärsektors auf dem Lande entstanden seit 1978 mehr als 60 Mio. neuer Arbeitsplätze für ehemalige Bauern. Angesichts des hohen Bevölkerungswach-

stums in der Vergangenheit und angesichts der bestehenden hohen verdeckten Arbeitslosigkeit sind die mittelfristigen Beschäftigungsprobleme allerdings erheblich.

Lösungen sind vor allem im weiteren allgemeinen Ausbau des Dienstleistungsbereichs und in einer angemessenen Entwicklung von Industrie und Dienstleistungen auf dem Lande zu erwarten. Daneben könnten Arbeitszeitverkürzungen oder teilweise Freistellung von Beschäftigten bei Lohnfortzahlung eine Entlastung bringen.

Soll der Einsatz der Erwerbspersonen nach ökonomischen Kriterien optimiert werden, so ist es erforderlich, daß Betriebe und Angestellte entsprechend ihren Bedürfnissen und Qualifikationen zueinander finden, daß die Betriebe entsprechend wirtschaftlicher Kriterien umstrukturieren können. Diese Kriterien zu liefern, ist nur ein System rationaler Preise in der Lage, das nur durch eine weitreichende Preisreform erreichbar ist. Wesentliche Voraussetzungen für die Umstrukturierung der Betriebsbelegschaften sind die freie Mobilität der Erwerbspersonen, eine gesellschaftliche Arbeitslosenversicherung, gesellschaftliche Wohlfahrtssysteme usw.

Die Reform der Beschäftigungspolitik kann also nur in Verbindung mit einer umfassenden Reform des gesamten Wirtschaftssystems wirklich erfolgreich sein. Und das ist ein sehr langfristiger Prozeß.

## Anmerkungen

- (1) Vgl. z.B. Scharping, Thomas: Bevölkerungspolitik, in: Louven, Erhard (Hrsg.): Chinas Wirtschaft zu Beginn der 90er Jahre, Hamburg, im Druck.
- (2) Zhongguo tongji nianjian (Statistisches Jahrbuch Chinas) 1988, S.155.
- (3) Banister, Judith: An analysis of recent data on the population of China, in: Population and Development Review, Vol.10, No.2 (June 1984), S.241-271.
- (4) Zhongguo tongji nianjian 1988, S.934.
- (5) Ebenda, S.175
- (6) Rawski, Thomas: Economic growth and employment in China, New York u.a., 1979, S.10.
- (7) Vgl. u.a. King, F.K.: 4000 Jahre Landbau in China, Korea und Japan, München, ca. 1985 (amerikanische Originalausgabe 1911).
- (8) Louven, Erhard: Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit und zum Ar-

- beitsmarkt in der VR China, in: China aktuell, August 1988, S.650.
- (9) Deng Yiming: Shilun woguo butong leixing diqu nongcun laodongli de shengyu zhuanji (Über den Beschäftigungswechsel überschüssiger ländlicher Arbeitskräfte in Gebieten unterschiedlichen Typs unseres Landes), in: Nongye jingji wenti, Nr.12, 1985, S.23-27.
  - (10) Zhou Qiren: Dapo daguofan bi yiwang renhe shihou geng wei jinpo (Die Zerschlagung der eisernen Reisschüssel ist dringender denn je), in: Shijie jingji daobao, 19.9.1988, S.6.
  - (11) Chen Dongqi, Wang Zhenzhong, Wang Cheng, Lu Qi, Wang Xiaoyun: Shiye gongkaihua, jiuye shichanghua (Offenlegung der Arbeitslosigkeit, Öffnung eines Arbeitskräftemarktes), in: Jingji ribao 30.12.1988, S.3.
  - (12) Ebenda.
  - (13) Zou jiuye shichanghua daolu (Den Weg eines offenen Marktes für die Beschäftigung gehen), in: Shijie jingji daobao, 25.7.1988.
  - (14) Zhonghua Renmin Gongheguo siying qiye zanzing tiaoli (Vorläufige Regeln der Volksrepublik China für Privatbetriebe), in: Fazhi ribao 29.6.1988, S.4, deutsch in Beijing Rundschau, Jg.26, Nr.10, 7.3.1988.
  - (15) Zhongguo tongji nianjian 1988, S.175.
  - (16) Vgl. Gransow, Bettina: Probleme städtischer Beschäftigung und Arbeitskräftepolitik, in: Braumann, Freddy u.a.: Wirtschaftsreformen in der VR China 1978-1982, Frankfurt 1983, S.193.
  - (17) Zhongguo tongji nianjian, verschiedene Jahrgänge.
  - (18) Vgl. das Beispiel Jiangsu, in: Schädler, Monika: Neue Wege für Chinas Bauern. Produktion, Beschäftigung und Einkommen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor, Hamburg, 1989, S.130-134.
  - (19) Renkou liudong da chaoxi (Die große Flut der Bevölkerungsmobilität), in: Jiefang ribao 18.8.1988.
  - (20) Beijing Rundschau, Nr.12, 1989, S.10.
  - (21) Vgl. zum folgenden: Nongye laodongli de feizhengchang zhuanji yao yinqi zhongshi (Dem anomalen Überwechseln landwirtschaftlicher Arbeitskräfte ist Beachtung zu schenken), in: Jingji cankao 3.11.1988.
  - (22) Betke, Dirk: Das ökologische Problem, in: Louven, Erhard: Chinas Wirtschaft zu Beginn der 90er Jahre, a.a.O.
  - (23) Vgl. Schädler, Monika, a.a.O., S.77-93.
  - (24) Nügong jieduan jiuye de tantao (Über die Teilzeitbeschäftigung von Arbeiterinnen), in: Beijing ribao 6.9.1988.
  - (25) Vgl. z.B. Xinhua News Agency 24.3.1989, Renmin ribao 27.3.89, S.1.

- (26) Vgl. im folgenden: Chen u.a., a.a.O.
- (27) Guowuyuan guanyu jin yibu kuoda guoying gongye qiye zizhuquan de zanzing guiding (Vorläufige Bestimmung des Staatsrats über die erneute Erweiterung der Entscheidungsbefugnis der staatlichen Industriebetriebe), in: Zhonghua Renmin Gongheguo guowuyuan gongbao, Nr. 10, 1984, S.323ff.
- (28) Vgl. Bohnet, Armin u. Günter Jaehne: Reformen des Planungs- und Leitungssystems in der Industrie der VR China. Grundprinzipien, aktueller Stand und Perspektiven, in: Schüller, Alfred: China im Konflikt zwischen verschiedenen Ordnungskonzeptionen, Berlin 1985, S.63-104 (93); Provisional regulations governing the dismissal of undisciplined staff and workers of state enterprises (promulgated by the State Council on 12th July 1986), in: Summary of World Broadcast FE/8365/C1/3, 16.9.86.
- (29) Vgl. Provisional regulations on recruitment of workers by state enterprises (promulgated by the State Council on 12th July 1986), in: Summary of World Broadcast FE/8365/C1/1f., 16.9.86.
- (30) Vgl. im folgenden: Chen u.a., a.a.O.
- (31) Provisional regulations governing the labour contract system for state-owned enterprises (promulgated by the State Council on 12th July 1986), in: Summary of World Broadcast FE/8367/C1/1-6, 18.9.86.
- (32) Xinhua News Agency, 23.7.88.
- (33) Beijing Rundschau, Nr.51, 1988, S.25
- (34) Erbai duo zaizhi zhigong dao shehui daiye lingqu daiye jiuujin (Mehr als 200 Arbeiter und Angestellte sind arbeitslos und erhalten gesellschaftliche Arbeitslosenunterstützung), in: Beijing ribao 27.7.1988.
- (35) Xinhua News Agency 8.4.87 und 11.4.87.
- (36) Summary of World Broadcast FE/8447/BII/7, 20.-12.86.
- (37) Xinhua News Agency 22.1.88.
- (38) Xinhua News Agency 8.4.87 und 11.4.87.
- (39) Beijing Rundschau Nr.7-8, 1989, S.34f.
- (40) Chen u.a., a.a.O.
- (41) Vgl. Krug, Barbara: Einkommens- und Preispolitik, in: Louven, Erhard: Chinas Wirtschaft zu Beginn der 90er Jahre, a.a.O.
- (42) Vgl. Renmin ribao 29.7.88, nach Summary of World Broadcast FE/0226/B2/4, 10.8.80.
- (43) Vgl. Asian Wall Street Journal 26.5.88.

## Summary

### Problems of the labour market and employment policy in the People's Republic of China

Until the end of the seventies, the PRC was able to provide full employment for its high and quickly rising population only because of the large amount of hidden unemployment. Then, a huge number of the labour force was still in agriculture. During the reforms of the eighties, however, a lot of peasants lost employment resulting from increasing labour productivity. On the other hand, the reforms also created new employment possibilities in the private economy as well as in the secondary and tertiary sector.

A solution for the employment problem in China should be further adequate expansion of these sectors, and, in the long run, shortening of working time, and education. Today, two kinds of labour markets are existing in China: Whereas there is an open market in the countryside and in the so-called second economy of the cities, the labour market in the so-called first economy of the cities, i.e. the state and the collective sector, is closed. Although the reforms theoretically provided the conditions for the opening of the whole labour market, some very important conditions are still missing in reality, namely the independence of the enterprises from administrative organs and a social welfare system. Therefore, the reform of the employment system can only proceed step by step. Chinese economists lay emphasis on working contracts, employment of surplus labour within the enterprise, social unemployment benefits etc. The authors, however, expect that the reform of the employment system will meet with many difficulties resulting from the pre-reform economic system.