

keit der Einkommensverteilung, die Energieknappheit und die Umweltverschmutzung fordern eine Regulierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sowie den Aufbau eines neuen Wertesystems. Die neue Theorie der „Harmonischen Gesellschaft“ begreift deswegen das Wohl der Menschen als ein Hauptanliegen, und hat eine allseitige, ausgeglichene und nachhaltige Entwicklung als Grundanforderung.<sup>94</sup> Nach der Aufstellung dieser Theorie orientiert sich die Regierungsmethode an dem „wissenschaftlichen Entwicklungskonzept“:<sup>95</sup> Der Kern dieses Konzepts liegt darin, das Wohl der Menschen in den Mittelpunkt zu stellen. Dafür hat die gesellschaftliche Entwicklung erstrangige Bedeutung. Die Allseitigkeit, Koordinierung und Nachhaltigkeit der Entwicklung sind zu berücksichtigen. Die grundlegende Entwicklungsmethode ist die einheitliche Planung unter Berücksichtigung verschiedener spezielle Verhältnisse.

## II. Staatsstruktur

### 1. Staat und Gesellschaft: begrenzter Pluralismus?

Vor der Wirtschaftsreform besaß das chinesische Politiksystem die Merkmale von Totalitarismus und Zentralismus. Einerseits war die ganze Staatsmacht in den Händen der Zentralregierung und damit der KP konzentriert, andererseits verwaltete der Staat die sozialen Angelegenheiten auf allen Gebieten.<sup>96</sup>

Wirtschaftliche Entwicklung und sozialer Wandel förderten die Reform der politischen Institutionen. „Eine fortschreitende Reform auf Basis der politischen Stabilität“<sup>97</sup> kennzeichnet das Merkmal der politischen Reform in China. Wie bei den wirtschaftlichen Reformen werden die Reformmaßnahmen durch Pilotprojekte erprobt und danach korrigiert. Das Hauptziel der politischen Reform ist die rationelle Macht- und Pflichtverteilung zwischen Staat und Gesellschaft, der führenden Partei und der Regierung, der zentralen und lokalen Ebene, sowie der Regierung und den Unternehmen.<sup>98</sup> Damit kann sich das politische System der veränderten Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur anpassen.

---

94 胡锦涛, 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 (Hu, Jintao, Bericht auf dem 17. Parteitag der KP Chinas), vom 15. 10. 2007, in: 人民日报 (RMRB), 25. 10. 2007.

95 Bericht des Generalsekretärs Hu Jintao auf dem 17. Parteitag der KP Chinas von 2007.

96 刘作翔, 民主乎? 集权乎? — 理论界关于新威权主义的论争 (Liu, Zuoxiang, Demokratie oder Autorität? – Die theoretische Diskussion über „Neo-Autorität“), in: 理论导刊 (Journal of Socialist Theory Guide), 1989/4, S. 42.

97 徐湘林, 以政治稳定为基础的中国渐进政治改革 (Xu, Xianglin, China's Progressive Political Reform on the Basic of Political Stability), in: 战略与管理 (Strategy and Management), 2000/5, S. 16ff.

98 何增科, 渐进政治改革与民主的转型 (He, Zengke, Progressive Political Reform and Transformation of Democracy), in: 北京行政学院学报 (Journal of Beijing Administrative College), 2004/3, S.10ff.

Nach der Meinung mancher Gelehrten tritt das chinesische Regime zurzeit in eine Phase des sogenannten Post-Totalitarismus<sup>99</sup> ein, der sich aus dem sozialistischen Totalitarismus heraus entwickelt und dabei den größten Teil der sozialistischen Institutionen wie die Einparteienspolitik übernimmt. Die politischen Führer steuern den Modernisierungsprozess. Im Vergleich mit dem früheren sozialistischen Regime ist die Kontrolle des Staates über die Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur nunmehr lockerer, in den wirtschaftlichen und sozialen Bereichen ist ein begrenzter Pluralismus zu verzeichnen.<sup>100</sup>

Seit langer Zeit spielte die chinesische Regierung eine totalitäre Rolle im öffentlichen Leben. Sie kontrollierte die Wirtschaftsentwicklung und sorgte für das Alltagsleben der Bürger. In der aktuellen Entwicklungsphase wird sich die Regierungsfunktion in zweierlei Hinsicht ändern: Einerseits wird die Wirtschaftsentwicklung durch den freien Markt vorangetrieben, wobei die Regierung durch makroökonomische Maßnahmen die Entwicklungsrichtung steuert. Andererseits wird die Selbstverwaltung der Gesellschaft vorangetrieben. Die Regierung beschränkt die Aktivitäten auf ihre Kernkompetenzen. Die „Regierungen der Dienstleistung“ sollten ihre Funktion für öffentliche Angelegenheiten verstärken, ein System der öffentlichen Dienstleistung wird aufgebaut.<sup>101</sup>

Die direkten Mitwirkungsrechte der Bürger in politischen Angelegenheiten werden allerdings weiterhin eingeschränkt.<sup>102</sup> Manche Intellektuelle neigen zu der Ansicht, dass die wirtschaftliche Entwicklung den Aufbau eines dynamischen Bürgertums und einer extensiven Mittelschicht fördere, dies schaffe in der Zukunft die gesellschaftliche Grundlage für einen politischen Pluralismus.<sup>103</sup> Manche sind aber der Auffassung, dass die westliche „liberale Demokratie“ und „Wahldemokratie“ keine „universalen Werte“ seien. China sollte und könnte ein eigenes System der politischen Ideologie aufbauen, das sich von der legitimationsstiftenden Kraft der westlich-geprägten Vorstellungen von „Demokratie“ und „Autokratie“ löst.<sup>104</sup>

---

99 萧功秦, 中国后全能型的权威政治 (*Xiao, Gongqin, China's post totalitarian Regime*), in: 战略与管理 (*Strategy and Management*), 2002/6, S. 82ff.; 刘作翔, 民主乎? 集权乎? — 理论界关于新威权主义的论争 (*Liu, Zuoxiang, Demokratie oder Autorität? – Die theoretische Diskussion über „Neo-Autorität“*), in: 理论导刊 (*Journal of Socialist Theory Guide*), 1989/4, S. 42ff.

100 何增科, 20世纪80年代末以来中国关于政治改革和民主化的探讨 (*He, Zengke, About China's Political System Reform and Democratization since 1980's*), in: 北京行政学院学报 (*Journal of Beijing Administrative College*), 2002/6, S. 18.

101 Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft von 2006.

102 刘作翔, 民主乎? 集权乎? — 理论界关于新威权主义的论争 (*Liu, Zuoxiang, Demokratie oder Autorität? – Die theoretische Diskussion über „Neo-Autorität“*), in: 理论导刊 (*Journal of Socialist Theory Guide*), 1989/4, S. 42.

103 萧功秦, 从发展政治学看中国转型体制 (*Xiao, Gongqin, China's politische Transformation vom Standpunkt der Entwicklungspolitologie*), in: 浙江学刊 (*Zhejiang Academic Journal*), 2005/5, S. 100ff.

104 王绍光, 民主四讲 (*Wang, Shaoguang, Gespräche über „Demokratie“*), S. 242ff.; 王绍光/潘维, 共和国60年: 回顾与展望 (*Wang, Shaoguang/Pan, Wei, 60 Jahre Volksrepublik: Rückblick und Ausblick*), in: 开放时代 (*Opentimes*), 2008/1, S. 13ff.

Der Begriff „Demokratie“ wird in China grundsätzlich positiv bewertet.<sup>105</sup> Die Politiker vertreten auch die Ansicht, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Menschenrechte nicht nur dem Westen gehören, sondern gemeinsame menschliche Wertmaßstäbe sind.<sup>106</sup> In den politischen Dokumenten wird der Aufbau eines sozialistisch demokratischen Politiksystems seit den 1990er Jahren stets betont.<sup>107</sup> Es wird zurzeit aber nicht versucht, die „sozialistische Demokratie“ offiziell zu definieren und zu konkretisieren.<sup>108</sup> Für das Verständnis der „sozialistischen Demokratie“ ist es wichtig, dass das Wort „Demokratie“ in der Verfassung oft mit Bestimmungswörtern wie „Zentralismus“ und „Volksdiktatur“ eingeschränkt wird.<sup>109</sup> In der Praxis wird der Demokratisierungsprozess allmählich dadurch vorangetrieben, dass die Selbstverwaltung der Dörfer<sup>110</sup> und der städtischen Einwohner<sup>111</sup> auf den untersten gesellschaftlichen Organisations-ebenen,<sup>112</sup> sowie die Verbesserung des demokratischen Zentralismus auf den obersten Ebenen der KP Chinas<sup>113</sup> zurzeit schon durch die Gesetze bestimmt oder in den politischen Entscheidungen festgelegt werden.

## 2. Zentrale und lokale Ebene: Zentralismus oder Quasi-Föderalismus?

### a) Gewaltenkonzentration und Verwaltungsaufbau

Seit 2000 Jahren stützt sich China auf zentralistische politische Institutionen. Als ein Land mit großer territorialer Ausdehnung und regionalen Disparitäten ist China allerdings immer mit dem Konflikt von Einheit und Spaltung konfrontiert. In einem immer wieder aufgeführten chinesischen Theaterstück verhält es sich so, dass „auf lang andau-

- 
- 105 俞可平, 民主是个好东西 (Yü, *Keping*, Democracy is A Good Thing), in: 北京日报 (BJRB), 23. 10. 2006; 王绍光, 民主四讲 (Wang, *Shaoguang*, Gespräche über „Demokratie“), S. 242ff.
  - 106 温家宝, 关于社会主义初级阶段的历史任务和我国对外政策的几个问题 (Wen, *Jiabao*, Über die historischen Aufgaben der sozialistischen Anfangsphase und einige Fragen der Außenpolitik Chinas), in: 光明日报 (GMRB), 26. 02. 2007.
  - 107 江泽民, 在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告 (Jiang, *Zemin*, Bericht auf dem 15. Parteitag der KP Chinas), vom 12. 09. 1997, in: 人民日报 (RMRB), 22. 09. 1997; 温家宝, 在第十届全国人民代表大会第二次会议上的政府工作报告 (Wen, *Jiabao*, Report on the Work of the Government at the Second Session of the Tenth National People's Congress on March 5, 2004), in: 人民日报 (RMRB), 17. 03. 2004.
  - 108 Siehe: 邓小平文选第三卷 (Deng, *Xiaoping*, Ausgewählte Schriften von Deng Xiaoping, Dritter Band), S. 240.
  - 109 Ausführlich: Zweiter Teil: Grundsätze der Verfassung.
  - 110 中华人民共和国农村居民委员会组织法 (Gesetz über die Organisation der Ortsanschlüsse), vom 04. 11. 1998.
  - 111 中华人民共和国城市居民委员会组织法 (Gesetz über die Organisation der städtischen Wohnbevölkerungsausschlüsse), vom 26. 12. 1989.
  - 112 温家宝, 在第十届全国人民代表大会第二次会议上的政府工作报告 (Wen, *Jiabao*, Report on the Work of the Government at the Second Session of the Tenth National People's Congress on March 5, 2004), in: 人民日报 (RMRB), 17. 03. 2004.
  - 113 江泽民, 在庆祝建党八十周年大会上的讲话 (The Speeches at the Symposium on The Talk at the Celebration Meeting for the 80th Anniversary of CCP Founding by Jiang Zemin), in: 人民日报 (RMRB), 02. 07. 2001.

ernde Einheit die Trennung und auf lang andauernde Trennung die Einheit folgen muss“.<sup>114</sup>

Die Volksrepublik erbt das traditionelle zentralistische Politiksystem und ergänzt es durch die sozialistische Ideologie. Mit ihrer Befugnis zur Einstellung und Entlassung des Personals bis auf Provinzebene kontrolliert die zentrale Ebene die lokalen Ebenen. Nur ein Prinzip der Gewaltenteilung zwischen der zentralen und lokalen Ebene wird in der chinesischen Verfassung festgelegt:

„Die Teilung der Funktionen und Gewalten zwischen den zentralen und lokalen Ebenen lässt sich von dem Prinzip leiten, die Initiative und den Enthusiasmus der lokalen Ebenen unter der einheitlichen Leitung der Zentralen voll und ganz zu entfalten.“<sup>115</sup>

Im „Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft“ wird das Verteilungsprinzip im Bereich der Finanzen, Steuern und sozialen Sicherheit konkretisiert:

„Die Teilung der Funktionen und Gewalten zwischen der zentralen und den lokalen Ebenen im Bereich der Finanzen, Steuern, Investitionen und sozialen Sicherheit sollte Schritt für Schritt in Ordnung gebracht werden. Die landesweiten und überprovinzialen Angelegenheiten werden von der zentralen Ebene geleitet, um die Einheit von Recht, Dekret und Markt zu gewährleisten. Die regionalen Angelegenheiten im eignen Verwaltungsgebiet werden von den lokalen Ebenen geführt, um die Arbeitsleistung zu erhöhen, die Verwaltungskosten zu reduzieren und die Vitalität der Administration zu aktivieren. Die von den zentralen und lokalen Ebenen zusammen verwalteten Angelegenheiten sollen nach verschiedenen Bedingungen behandelt werden, die jeweiligen Verwaltungsbereiche und die Haupt- und Nebenrolle sind zu unterscheiden.“<sup>116</sup>

Seitdem das System von Präfekturen und Kreisen in der *Qin*-Dynastie (221 v. Chr. - 207 v. Chr.) festgelegt wurde, hat die chinesische administrative Gliederung ihre Grundstruktur über 2000 Jahren lang beibehalten. In der *Yuan*-Dynastie (1271 - 1368) wurden Provinzen eingerichtet, die Vier-Stufen-Struktur des Verwaltungssystems wurde seitdem von den aufeinander folgenden Zentralregierungen benutzt.

Diese Verwaltungsstruktur wurde in der Volksrepublik weitergeführt. In der chinesischen Verfassung von 1982 ist das ganze Land ebenfalls in vier Stufen (Land, Provinz, Kreis, Gemeinde) unterteilt.<sup>117</sup> Tatsächlich wurde aber noch eine Bezirksebene zwischen der Provinzebene und der Kreisebene eingeführt. Das Land gliedert sich nun in 23 Provinzen, fünf autonome Gebiete (*Xinjiang, Innere Mongolei, Guangxi, Ningxia,*

---

114 罗贯中, 三国演义 (*Luo, Guanzhong, Die drei Reiche*), S.1.

115 Art. 3. Abs. IV der Verfassung von 1982.

116 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft), vom 21. 10. 2003, in: 人民日报 (RMRB), 22. 10. 2003.

117 Art. 30 der Verfassung von 1982.

Xizang), vier Regierungsunmittelbare Städte (*Beijing, Tianjin, Shanghai, Chongqing*) und zwei Sonderverwaltungsregionen (*Hongkong, Macao*).<sup>118</sup>

## Verwaltungsaufbau

*Die Zentrale*

↓  
*Provinzebene* (insgesamt 34, Provinzen 23, autonome Gebiete 5, Regierungsunmittelbare Städte 4, Sonderverwaltungsregionen 2)

↓  
*Bezirkebene* (Bezirke, Städte, autonome Bezirke, insgesamt 333)

↓  
*Kreisebene* ( Kreise, Städte, autonome Kreise, insgesamt 2862)

↓  
*Gemeindeebene* (41636 Gemeinden)

### b) Finanzföderalismus?

Nach Gründung der Volksrepublik ist China im Bereich der Finanzen und Steuern immer auf der Suche nach einem Ausgleich zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Um sich an die Wirtschaftslage anzupassen, wurde das Finanzsystem häufig verändert. Unverändert ist jedoch, dass die zentrale Ebene die alleinige Kompetenz zur Steuergesetzgebung hat. Die Veränderungen des Finanzsystems werden unter der mächtigen Kontrolle der zentralen Ebene durchgeführt. Die zentrale Ebene behält immer ihre leitende Rolle und reguliert nach den konkreten Umständen die Beziehung mit der lokalen Ebene.

Das Finanzsystem in der Periode der Planwirtschaft wurde als ein „großer Topf“ bezeichnet. Durch einheitliche Einnahmen und Ausgaben kontrollierte die Zentralregierung die lokalen Finanzen. Parallel mit der Wirtschaftsreform wurde die Reform der finanziellen Dezentralisierung seit 1980 eingeleitet. Die Zentralregierung übertrug nach und nach den lokalen Regierungen ihre Finanzbefugnisse und die entsprechenden Verwaltungsbefugnisse. Im Jahre 1988 erreichte die dezentralisierte Finanzreform ihren Höhepunkt: eine radikale finanzielle Dezentralisierung. Die lokalen Regierungen haben seitdem die volle Verantwortlichkeit für ihr Finanzwesen übernommen, die Zentralregierung kassierte nur nach bestimmten Quoten die Einnahmen der lokalen Regierungen ein.<sup>119</sup>

---

118 民政部, 中华人民共和国行政区划统计表 (*Ministerium für Zivile Angelegenheiten, Verwaltungsaufbau der Volksrepublik China*), <http://qhs.mca.gov.cn/article/zlzx/qhtj/200711/20071100003177.shtml> (Stand 15. 07. 2010).

119 国务院关于地方实行财政包干办法的决定 (Beschluss des Staatsrats über die volle finanzielle Verantwortlichkeit der lokalen Regierungen), vom 28. 07. 1988, 国发 (1988) Nr. 50.

Das System der fiskalischen Vollverantwortung der lokalen Regierungen wurde allerdings von Anfang an als eine Übergangsregelung geplant und aufgebaut. Um die Reformen des Preis- und Steuersystems inzwischen durchführen zu können, entschied die Zentralregierung, ihre Finanzbefugnisse weiter abzutreten und ging dabei das Risiko ein, dass die Einnahmenquoten der Zentralregierung noch deutlicher sanken.<sup>120</sup> Die gesamte Staatseinnahmenquote ist zwischen 1978 und 1994 von 31, 2% auf 11, 2% des BIP gesunken.<sup>121</sup> Kaum ein anderer Staat hatte ein vergleichbar dezentralisiertes Finanzsystem wie China in den Jahren 1988 - 1994.<sup>122</sup> Nach der Meinung von Wang, Shaoguang<sup>123</sup> hat die Finanzreform von 1988 die Untergrenze der Dezentralisierung überschritten. Die Möglichkeiten der Zentralregierung, makroökonomisch zu kontrollieren, wurden dadurch stark geschwächt. Diese radikale Reform hat aber dennoch nicht zum Zusammenbruch der zentralen Ebene geführt, weil die chinesische zentralisierte Staatsstruktur nicht von der kurzfristigen Finanzreform insgesamt beeinträchtigt wurde. Seit 1994 ist die Steuerreform wieder in eine zentralisierte Phase eingetreten: der Aufbau des Systems der Steuereinnahmenaufteilung.

Tabelle 3: *Wandel des Steuersystems in China*

1950	„Großer Topf“: einheitliche Einnahmen und Ausgaben der Zentralregierung
1958	Beschränkte finanzielle Dezentralisierung
1968	Einheitliche Einnahmen und Ausgaben
1980	„ verschiedene Herde“: Reform der finanziellen Dezentralisierung
1988	Voll-Verantwortlichkeit der lokalen Regierungen
1994	Aufbau des Systems der Steuereinnahmenaufteilung

Da die Mängel dieses Systems mit der zunehmenden Liberalisierung des Markts immer deutlicher geworden waren, entschied die Zentralregierung im Jahre 2003, das Finanzsystem noch mal zu reformieren.<sup>124</sup> Seit 1994 ist die Steuerreform wieder in eine zentralisierte Phase eingetreten: der Aufbau des Systems der Steuereinnahmenaufteilung. Das neue System wird von der Weltbank als Finanzföderalismus bezeichnet.<sup>125</sup>

120 周冰/李美嵩, 策略性过渡性制度安排 — 中国财政大包干体制研究 (Zhou, Bing/Li, Meisong, A Stratgic Transitional Institution Arrangement – A Case about Fiscal All-Round Responsibility System of China in 1980s), in: 浙江大学学报 (Journal of Zhejiang University), 2006/11, S. 59ff.

121 中国统计年鉴 (China Statistical Yearbook) 2002, S. 265, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/> (Stand: 15. 07. 2010).

122 World Bank, China: Revenue Mobilization and Tax Policy, S. 76ff.

123 王绍光, 分权的底限 (Wang, Shaoguang, Die Untergrenze der Dezentralisierung). In diesem Aufsatz hat der chinesische Politologe Wan, Shaoguang durch den Vergleich mit anderen Staaten (Einnahmenquote, Umverteilungsfähigkeit und Fähigkeit für Makro-Stabilität der Zentralregierung) einen Schluß gezogen, dass China damals die Untergrenze der Dezentralisierung schon überschritten hatte.

124 国务院关于实行分税制财政管理体制的决定 (Beschluss des Staatsrats über die Durchführung des Finanzverwaltungssystems der Steuereinnahmenaufteilung), vom 15. 12. 1993.

125 World Bank, China National Development and Sub-National Finance, S. 2ff.



Die Zentrale verfügt wie immer über die Gesetzgebungsbefugnis für alle Steuern.<sup>126</sup> Aber die Einkünfte der Zentral- und Lokalregierungen werden nach Steuerarten eindeutig verteilt. Die Steuern werden in Zentral-, Lokal- und Verbundsteuern aufgeteilt. Der Zentralregierung stehen die wichtigen Steuerarten zu,<sup>127</sup> dadurch fließen ihr die Einnahmen wieder zu. Die Einnahmequote der Zentralregierung ist Schritt für Schritt von 22% der Staatseinnahmen 1993 auf 54,9% im Jahr 2004 angestiegen.<sup>128</sup>

Tabelle 4: *Einnahmenquote der Zentralregierung 1955-2004*

<i>Jahr</i>	<i>Gesamte Staatseinnahmen (Mrd.RMB)</i>	<i>Einnahmenquote der Zentralregierung (%)</i>
1955	28.02	77.6
1980	115.99	24.5
1985	200.48	38.4
1990	293.71	33.8
1995	624.22	52.2
2000	1339.52	52.2
2004	2639.65	54.9

Quelle: 中国统计年鉴2005 (China Statistical Yearbook 2005).

Das System der Steuereinnahmenaufteilung stellt sich dennoch weiterhin als reformbedürftig dar. Es hat nur die Einnahmenverteilung zwischen den Zentral- und Provinzregierungen neu festgelegt, aber nicht die Ausgabenverteilung entsprechend korrigiert. Im Beschluss des Staatsrats von 1993 wurden die zentralen und lokalen Ausgabenbefugnisse allgemein geregelt.<sup>129</sup> Die lokalen Regierungen (hauptsächlich die Regierungen auf Kreisebene), die weiterhin für die regionalen öffentlichen Angelegenheiten wie Bildungswesen, Gesundheitswesen und soziale Sicherung verantwortlich sind, geraten wegen des Absinkens des territorialen Einkommensanteils in Schwierigkeiten, diese Ausgaben aus eigener Finanzkraft zu tragen.<sup>130</sup> Diese fiskalische Lücke sollte von der

126 Nr. 2 des Beschlusses des Staatsrats über die Durchführung des Finanzverwaltungssystems der Steuereinnahmeverteilung von 1993.

127 Nr. 3.2 des Beschlusses des Staatsrats über die Durchführung des Finanzverwaltungssystems der Steuereinnahmeverteilung von 1993: „Das feste zentrale Einkommen umfasst: Zölle; vom Zoll vertretungsweise erhobene Verbrauchs- und Mehrwertsteuer; Verbrauchssteuer; Einkommensteuer zentraler Unternehmen, territorialer Banken, der Banken des ausländischen Kapitals und anderer Kreditunternehmen; zusammengefasst abgeliefertes Einkommen der Eisenbahnabteilungen, Hauptstellen der Banken und Versicherungshauptgesellschaften; von zentralen Unternehmen abgelieferter Gewinn. ... Das gemeinsame zentral-territoriale Einkommen umfasst: Mehrwertsteuer (der zentrale Anteil 75%); Ressourcensteuer; Wertpapierhandelssteuer.“

128 中国财政年鉴2004 (Finanzjahresbuch China 2004) (Stand: 15. 07. 2010).

129 Nr. 3.1 des Beschlusses des Staatsrats von 1993: „Die zentralen Finanzen übernehmen die Kosten der Landesverteidigung, Ausgaben für auswärtige Beziehungen, Kosten der zentralen Verwaltung, ... und die auf zentraler Ebene getragenen Ausgaben für Kultur, Bildungswesen, Gesundheit und Wissenschaft. Die territorialen Finanzen übernehmen territoriale Verwaltungskosten, ... territoriale Ausgaben für Kultur, Bildungswesen, Gesundheit, ...“

130 *World Bank*, China National Development and Sub-National Finance, S. 36.

vertikalen Finanzumverteilung geschlossen werden oder von einer Verlagerung der sachlichen Befugnisse behoben werden.

Eine funktionierende Umverteilung wurde bisher noch nicht völlig aufgebaut. Die Beträge der Umverteilung werden hauptsächlich von der Zentral- und Provinzregierung durch Verhandlungen bestimmt. Dieses Modell wird als „unrationell“ und „ungerecht“ kritisiert.<sup>131</sup> Die Regierungen auf Kreisebene erhalten durch die Umverteilung oft nicht genügend Finanzmittel, da die meisten Geldmittel von den oberen Verwaltungsebenen kassiert werden. Eine Formalisierung der Umverteilung wurde seit 1995 teilweise eingeführt, aber spielt jetzt nur eine sehr kleine Rolle im Umverteilungssystem.<sup>132</sup> Außerdem verstärkt die Steuereinnahmeverteilung die finanziellen Disparitäten zwischen den armen und reichen Gebieten, da die Regelung über die Steuer-Rückerstattung vom zentralen Fiskus an die lokale Ebene<sup>133</sup> einer Begünstigung zugunsten der reichen Gebiete vorsieht.<sup>134</sup> Die nächsten Schritte der Finanzreform sind die weitere Festlegung der sachlichen Befugniserteilung zwischen den Zentral- und Lokalregierungen sowie die Verbesserung der vertikalen Umverteilung.<sup>135</sup>

Um die zunehmende Disparität der Einkommensverteilung zwischen den verschiedenen Regionen und Bereichen anzugleichen, verstärkt die Zentralregierung ständig die makroökonomische Steuerung. Zollamt, Steuerbehörde, die Behörde für Industrie und Handel sowie die Behörde für staatlichen Grund und Boden werden jetzt vertikal von der Zentral- oder Provinzregierung geleitet. Die regionale Befugnis für die Gesetzgebung wird auch stärker eingeschränkt. Darüber hinaus werden die Ausgabenbefugnisse für die lokalen öffentlichen Angelegenheiten auch teilweise auf die höheren Regierungsebenen verlagert.<sup>136</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die chinesische Modernisierung in einer festgelegten Richtung und unter strenger Kontrolle der zentralen Ebene verläuft. Die zentrale Ebene hat die volle Initiative für ökonomische Zentralisierung und Dezentralisierung in der Hand. Es gibt bis heute noch keine wesentliche Veränderung in der traditionellen Struktur der zentralisierten Machtausübung.

---

131 龙朝晖/邓建新, 政府间财政转移支付: 问题及政策建议 (Long, Zhaohui/Deng, Jianxin, Chinese Intergovernmental Fiscal Transfer System: Problems and Policy Suggestions), in: 改革 (Reform), 2005/7, S. 40.

132 龙朝晖/邓建新, 政府间财政转移支付: 问题及政策建议 (Long, Zhaohui/Deng, Jianxin, Chinese Intergovernmental Fiscal Transfer System: Problems and Policy Suggestions), in: 改革 (Reform), 2005/7, S. 39.

133 Siehe: Nr. 3. 3 des Beschlusses des Staatsrats über die Durchführung des Finanzverwaltungssystems der Steuereinnahmeverteilung von 1993: Festlegung des vom zentralen Fiskus an die Territorien zurückzuerstattenden Steuereinkommens.

134 国务院发展研究中心课题组, 中国政府间财政转移支付制度的现状, 问题与完善 (Forschungszentrum des Staatsrats für Entwicklung, Zustand und Probleme des fiskalischen Umverteilungssystems zwischen Regierungen und Verbesserungsvorschläge), in: 经济要参 (Economic Reference), 2005/28.

135 Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft von 2006.

136 席斯, 新财税体制改革发力, 事权上移是短期重点 (Xi, Si, Die neue Runde der Finanz- und Steuerreform), in: 经济观察报 (The Economic Observer), vom 18. 03. 2007.



## D. Zusammenfassung

Wenn man die Transformation Chinas nur als Transformation eines sozialistischen Staats betrachtet, wird man ihre Bedeutung unterschätzen. Als eine alte Zivilisation wurde China seit Mitte des 19. Jahrhunderts von äußeren Faktoren dazu gezwungen, sich der veränderten Weltstruktur anzupassen und sich zu einem modernen Staat zu entwickeln. Die chinesische Transformation beschreitet einen reformistischen Weg:<sup>137</sup> Einerseits beteiligt sich China an den internationalen Institutionen und versucht die Gesellschaft zu modernisieren, andererseits bewahrt es seine traditionellen Grundwerte und Institutionen.

Seit 1978 erfährt die chinesische Transformation eine Beschleunigungsphase. Die Volkswirtschaft wächst rasant, der Urbanisierungsprozess wird enorm beschleunigt, das Öffnungsniveau wird Schritt für Schritt erhöht. Die Einführung der Marktwirtschaft fördert die Wirtschaftsentwicklung, führt auch zur rasanten Gesellschaftsveränderung und zu sozialen Disparitäten. Um die Disparitäten zwischen Stadt und Land, den verschiedenen Gebieten und gesellschaftlichen Schichten anzugleichen, sind die Umverteilungsfähigkeit des Staates und die sozialpolitischen Aktionen sowie Initiativen zu verstärken. Ferner muss ein neues fundamentales Staatssystem aufgrund der eigenen Traditionen und Erfahrungen strukturiert werden.<sup>138</sup>

Die wirtschaftliche Entwicklung hat unmittelbare Wirkung in Bezug auf die soziale Sicherheit. In der Periode der Planwirtschaft wurde ein Modell der Trennung von Stadt und Land mit hohem Leistungsniveau angewandt. In der Phase der Wirtschaftsreformen wurden neue soziale Versicherungssysteme mit verstärkter Eigenverantwortung der Bürger aufgebaut, die zurzeit aber verbessert werden müssen. In der Planung „einer harmonischen Gesellschaft“ nimmt die soziale Sicherheit eine hohe Bedeutung ein. Wie der traditionelle Gedanke der „staatlichen Verantwortung“ sich auf die soziale Sicherheit in diesem Prozess gewandelt hat, wird in den folgenden Teilen mit der Darstellung und Analyse der Reformen der Sozialleistungssysteme ausführlich diskutiert.

---

137 俞可平, 现代化和全球化双重变奏下的中国文化发展逻辑 (Yü, Keping, The Logic of Chinese Cultural Development under Variation of Modernization and Globalization), in: 学术月刊 (Academic Monthly), 2006/4, S. 14ff.

138 Ausführlich siehe: 王绍光/胡鞍钢/周建明, 第二代改革战略: 积极推进国家制度建设 (Wang, Shaoguang/Hu, Angang/Zhou, Jianming, Neue Reformstrategien: Förderung der Strukturierung des Staatssystems), in: 战略与管理 (Strategy and Management), 2003/2, S. 90ff.