

**Studien aus dem Max-Planck-Institut  
für ausländisches und internationales Sozialrecht**

**Band 52**

Dongmei Liu

# Reformen des Sozialleistungsrechts in der Volksrepublik China

Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle  
der Verfassung und des Einflusses  
internationaler Organisationen



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, Univ., Diss., 2010

ISBN 978-3-8329-6410-8

1. Auflage 2011

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München. Sie wurde im Wintersemester 2010/2011 von der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurden die Rechtsänderungen bis zum 30.11.2010 berücksichtigt.

Ich danke hiermit meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), Direktor des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht, ganz herzlich für die Aufnahme in das Doktorandenkolleg „*Einfluss des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit*“ wie für seine Unterstützung und Betreuung beim Entstehen meiner Arbeit. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens. Ebenso gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Hans F. Zacher, von dessen reichem Erfahrungsschatz ich profitieren durfte.

Herzlicher Dank gilt auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht. Ganz besonderen Dank möchte ich Frau Dr. Barbara Darimont aussprechen, die über die Jahre meine Arbeit stets sorgfältig gelesen und mir viele inhaltliche sowie sprachliche Hinweise gegeben hat. Des Weiteren möchte ich Herrn Dr. Peter A. Köhler für seine konstruktive Kritik zu einer frühen Version meiner Arbeit danken. Die Mitglieder des Doktorandenkollegs, Herr Dr. Quirin Vergheo, Frau Anna Karina Gibek und Frau Viktoria Fülöp, haben in vielen Gruppendiskussionen auch zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen. Bedanken möchte ich mich bei Herrn Si Liu, der meine Arbeit nicht nur einmal sprachlich korrigiert hat.

Ohne Unterstützung meiner Familie, insbesondere meines Ehemannes und meiner Mutter hätte meine Promotion in Deutschland nicht abgeschlossen werden können. Ihnen ist deshalb dieses Buch gewidmet.

München, Dezember 2010

Liu, Dongmei



# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	18
Abkürzungsverzeichnis	19
<b>Einführung</b>	21
A. Zielsetzung und Fragestellung	21
B. Gegenstand der Untersuchung	22
C. Methode der Untersuchung	23
D. Aufbau der Arbeit	24
<b>Erster Teil: Hintergrund</b>	
– historische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen	25
A. Traditionen: Sozialstruktur und Rechtssystem	25
B. Beginn des Transformationsprozesses seit 1840	30
C. Entwicklung seit Gründung der Volksrepublik im Jahre 1949	32
<b>Zweiter Teil: Die Verfassung und die soziale Sicherheit</b>	
– die für die soziale Sicherheit relevanten Staatsprinzipien	55
A. Normen der Volksrepublik China	55
B. Die Verfassung	64
C. Soziale Sicherheit in der Verfassung	88
D. Ergebnis	93
<b>Dritter Teil: Entwicklungen der sozialen Sicherheit</b>	
– Geschichte, Systematisierung und Reformen	95
A. Begriffe	96
B. Entstehung und Entwicklungsgeschichte	102
C. Systematisierung und Systemanalyse	125
D. Darstellung und Analyse wichtiger Reformen	167

<b>Vierter Teil : Einfluss internationaler Organisationen</b>	
– äußere Faktoren der Umwandlung der sozialen Sicherheit	231
A. Beteiligung Chinas an den internationalen Organisationen	231
B. Forschungsumfang	234
C. Wirkungsweise und Einfluss internationaler Organisationen	236
D. Zusammenfassung	285
<b>Fünfter Teil: Schlussbetrachtung</b>	287
A. Ideologische Trends	287
B. Modellvorschläge	292
C. Forderung nach einer neuen theoretischen Grundlage	294
D. Ausblick: Soziale Sicherheit als Bestandteil der Staatsordnung	296
Literaturverzeichnis	299
Normenverzeichnis	317
Statistische Daten	327

# Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	18
Abkürzungsverzeichnis	19
<b>Einführung</b>	21
A. Zielsetzung und Fragestellung	21
B. Gegenstand der Untersuchung	22
C. Methode der Untersuchung	23
D. Aufbau der Arbeit	24
<b>Erster Teil: Hintergrund</b>	
– historische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen	25
A. Traditionen: Sozialstruktur und Rechtssystem	25
I. Die traditionelle Sozialstruktur und Kultur	26
II. Die traditionellen Rechtsgedanken und das Rechtssystem	28
B. Beginn des Transformationsprozesses seit 1840	30
I. Veränderung der politischen Struktur	30
II. Beginn der Rechtsrezeption	31
C. Entwicklung seit Gründung der Volksrepublik im Jahre 1949	32
I. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung	33
1. Industrialisierung und <i>Hukou</i> -Registrierung	33
2. Modernisierungsprozess seit 1978	35
a) Modernisierungsziele	35
b) Wirtschaftsreform	36
c) Beitritt zur WTO: Verknüpfung mit der Globalwirtschaft	38
3. Aufbau eines modernen Rechtssystems	40
a) Wiederbelebung der Rechtsrezeption	40
b) Sozialistischer Rechtsstaat chinesischer Prägung	41
4. Aufbau einer „Harmonischen Gesellschaft“	42
II. Staatsstruktur	45
1. Staat und Gesellschaft: begrenzter Pluralismus?	45
2. Zentrale und lokale Ebene: Zentralismus oder Quasi-Föderalismus?	47



a) Gewaltenkonzentration und Verwaltungsaufbau	47
b) Finanzföderalismus?	49
D. Zusammenfassung	53
<b>Zweiter Teil: Die Verfassung und die soziale Sicherheit</b>	
– die für die soziale Sicherheit relevanten Staatsprinzipien	55
A. Normen der Volksrepublik China	55
I. Das Rechtssystem	55
1. Begriffe	56
2. Aufbau des Rechtssystems	57
II. Die politischen Richtlinien der KP Chinas	59
III. Die staatlichen Politnormen	62
IV. Transformation innerhalb des Normensystems	63
B. Die Verfassung	64
I. Verfassungsgeschichte	65
1. Frühere Verfassungen	65
2. Die Verfassung von 1982	67
a) Von der „Verfassung der Revolution“ zur „Verfassung der Reform“	67
b) Verfassungsänderung seit 1988	69
II. Grundsätze der Verfassung: Staat, Partei und Bürger	72
1. Volkssouveränität und Demokratischer Zentralismus	72
2. Führungsrolle der KP Chinas	74
3. Grundrechte und Grundpflichten der Bürger	76
III. Kleine Schritte des chinesischen Konstitutionalismus?	78
1. Forderung nach einer Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit	79
a) Organe der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit	79
b) Antragsberechtigung der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit	80
c) Der gegenwärtige Zustand der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit und der <i>Sun-Zhigang</i> Fall	81
2. Anwendung der Verfassung durch die Gerichte	83
a) Die Entscheidungen des obersten Volksgerichts von 1955 und von 1986	83
b) Abweichung der Volksgerichte seit 1988 und der <i>Qi-Yüling</i> Fall	84
IV. Zusammenfassung	87
C. Soziale Sicherheit in der Verfassung	88
I. Soziale Sicherheit in den früheren Verfassungen	89
II. Soziale Sicherheit in der geltenden Verfassung	91

D. Ergebnis	93
<b>Dritter Teil: Entwicklung der sozialen Sicherheit</b>	
– Geschichte, Systematisierung und Reformen	95
A. Begriffe	96
I. 社会保障 (Soziale Sicherheit)	96
II. 社会福利 (Soziale Wohlfahrt)	98
III. 社会法 (Sozialrecht) und 社会保障法 (Recht der sozialen Sicherheit)	99
B. Entstehung und Entwicklungsgeschichte	102
I. Soziale Absicherung von 1949 bis 1985	102
1. Soziale Absicherung in der Stadt	103
a) Arbeiterversicherung	103
b) Beamtenversorgung	105
2. Soziale Absicherung für die ländliche Bevölkerung	106
a) Das Fünf-Garantien-System	107
b) Das kooperative medizinische System	107
II. Umgestaltung der sozialen Sicherheit seit 1985	108
1. 1985 – 1993: Notwendigkeit der soziale Sicherheit für die Wirtschaftsreform	109
2. 1993 – 2003: Soziale Sicherheit als Bestandteil der sozialistischen Marktwirtschaft	111
a) Umgestaltung der Sozialversicherung für Beschäftigte in Unternehmen	112
b) Aufbau der Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung	114
c) Verbesserung der Sozialsicherung für die ländliche Bevölkerung	115
d) Verteilung der Verwaltungszuständigkeit	116
3. 2003 bis heute: Soziale Sicherheit als Bestandteil der Staatsordnung	116
III. Pilotprojekte als chinesische Besonderheit	120
IV. Vertikale Verteilung der Finanzverantwortung für die Reformen	121
V. Zusammenfassung	122
C. Systematisierung und Systemanalyse	125
I. Systematisierung	125
1. Systematisierung in den amtlichen Texten	125
2. Systematisierung in der Literatur	126
3. Systematisierung in dieser Arbeit	129
II. Systemanalyse	133

1. Verwaltungszuständigkeit und Träger der sozialen Sicherheit	133
a) Verwaltungszuständigkeit	133
aa) Das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit	133
bb) Das Ministerium für Zivile Angelegenheiten	134
cc) Weitere zuständige Ministerien und Behörden	134
b) Träger der sozialen Sicherheit	135
aa) Sozialversicherungsträger	135
bb) Vorstand des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit	136
2. Vorsorgesysteme	137
a) Sozialversicherung für Beschäftigte in Unternehmen	138
aa) Rechtliche Grundlagen	138
bb) Grundrentenversicherung	139
(1) Versichertenkreis und Finanzierung	139
(2) Voraussetzungen und Umfang der Leistungen	140
cc) Grundkrankenversicherung	141
(1) Versichertenkreis und Finanzierung	142
(2) Leistungen	142
dd) Arbeitslosenversicherung	143
(1) Versichertenkreis und Finanzierung	143
(2) Voraussetzungen und Umfang der Leistungen	144
ee) Arbeitsunfallversicherung	145
(1) Versichertenkreis und Finanzierung	145
(2) Leistungen	146
ff) Mutterschaftsversicherung	146
b) Grundkrankenversicherung für die städtischen Bewohner	147
aa) Versichertenkreis und Finanzierung	147
bb) Leistungen	148
c) Sozialversicherung für die ländliche Bevölkerung	148
aa) Das neue kooperative medizinische System	148
(1) Finanzierung	149
(2) Leistungen	150
bb) Altersversicherung für die ländliche Bevölkerung	150
(1) Pilotplan von 1992	150
(2) Pilotplan von 2009	151
d) Besondere Vorsorgesysteme	152
aa) Beamtenversorgung	152

(1) Versorgungskreis	152
(2) Finanzierung und Leistungen	153
bb) Vorsorge für Armeeingehörige	154
3. Hilfesysteme	154
a) Sozialhilfe auf dem Land	155
aa) Naturkatastrophenhilfe	155
bb) Das Fünf-Garantien-System	156
cc) Sicherung des Existenzminimums für die ländliche Bevölkerung	156
dd) Ländliche medizinische Hilfe	157
ee) Armutsbekämpfung	158
b) Sozialhilfe in der Stadt	159
aa) Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung	159
bb) Hilfe für Obdachlose in den Städten	160
cc) Wohnungshilfe	160
dd) Städtische medizinische Hilfe	161
4. Förderungssysteme	161
a) Allgemeine Wohlfahrt	162
aa) Beschäftigungsförderung	162
bb) Bildungsförderung	163
cc) Medizinische Dienstleistung	163
b) Kollektive Wohlfahrt	164
c) Spezielle Wohlfahrt	165
5. Sonderversorgungssysteme	166
III. Zusammenfassung	167
D. Darstellung und Analyse wichtiger Reformen	167
I. Alterssicherung	168
1. Reform der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen	169
a) Umwandlung zum Modell „Solidarfonds mit Individualkonto“	170
aa) Einführung des Teilkapitaldeckungsverfahrens	170
bb) Übergangskosten	172
cc) Auffüllung der Individualkonten	174
b) Risiken der Sozialversicherungsfonds	176
c) Lösungsmöglichkeiten	178
aa) Ein beitragsbezogenes System mit Umlageverfahren?	178
bb) Verlagerung der Planungsebene	181
2. Zusammenführung der Alterssicherungssysteme	183

a) Reform des Pensionssystems für Staatsbedienstete	183
b) Koordinierung der Altersversicherungssysteme	185
3. Würdigung	187
II. Gesundheitssicherung	187
1. Tradition des Gesundheitswesens	188
2. Gesundheitsreform 1985 – 2005	189
a) Wirtschaftlicher Hintergrund und Orientierungslinien	189
b) An der Selbstverantwortung orientierte Reform der Gesundheitsabsicherung	190
c) Marktorientierte Reform der öffentlichen Gesundheitsdienste	193
d) „ein ungerechtes Gesundheitssystem“	194
3. Neue Runde der Gesundheitsreformen	195
a) Übereinstimmung: Verstärkung der Regierungsverantwortung	196
b) Kontroverse: Finanzierungsmodell der Gesundheitsabsicherung	198
4. Ein gemischtes System?	201
III. Beschäftigungsförderung und Arbeitslosensicherung	203
1. Beschäftigungspolitik in der Periode der Planwirtschaft	204
2. Seit dem Aufbau der sozialistischen Marktwirtschaft	205
a) 1980 – 2002: Flexible Beschäftigungspolitik und Arbeitslosensicherung	205
b) Die aktive Beschäftigungspolitik	207
aa) Beschäftigungspolitik 2002 – 2005	208
bb) Beschäftigungspolitik seit 2006	209
c) Arbeitslosensicherung	211
aa) Arbeitslosenversicherung	212
bb) Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung	215
3. Zwischenergebnis	217
IV. Zwischen Land und Stadt: Soziale Versicherungen für die Wanderarbeiter	218
1. Begriff und Geschichte	219
2. Leitlinien für die Wanderarbeiterfrage	221
3. Soziale Versicherungen für die Wanderarbeiter	222
a) Modelle der Wanderarbeiterversicherung	222
aa) <i>Shanghai</i> -Modell	223
bb) <i>Shenzhen</i> -Modell	224
cc) Vergleich der Modelle	225
b) Entwicklungen der Wanderarbeiterversicherung	226
V. Fazit	229

## **Vierter Teil : Einfluss internationaler Organisationen**

– äußere Faktoren der Umwandlung der sozialen Sicherheit	231
A. Beteiligung Chinas an den internationalen Organisationen	231
B. Forschungsumfang	234
C. Wirkungsweise und Einfluss internationaler Organisationen	236
I. Menschenrechte als grundlegende Prinzipien	236
1. Menschenrechtliche Regelungen der UNO über soziale Sicherheit	236
2. Umsetzung der Menschenrechtskonventionen in China	239
a) Ratifikation der Menschenrechtskonventionen	239
b) Umsetzung ins chinesische Recht	242
aa) In die Verfassung von 1982	242
bb) In andere Gesetze	244
(1) Gesetz zum Schutz von Minderjährigen	245
(2) Gesetz zur Gewährleistung der Rechte von Frauen	246
(3) Gesetz zum Schutz von behinderten Menschen	247
3. Einflussanalyse	249
II. ILO-Standards als Rahmen der sozialen Sicherheit	250
1. Ziele und Aufgaben der ILO	250
2. Die ILO-Standards für soziale Sicherheit	251
3. Einführung der ILO-Standards in China	253
a) Ratifizierung der ILO-Konventionen in China	253
b) Einfluss der ILO-Standards auf das chinesische Recht	257
aa) Einfluss auf das Arbeitsgesetz	257
bb) Einfluss auf die Regelungen zum Arbeitsunfall	260
cc) Umsetzung im Gesetz zum Schutz von behinderten Menschen	261
4. Einflussanalyse	262
III. Aktivitäten der internationalen Organisationen	263
1. Aktionsprogramme der UNO-Organisationen in China	263
2. Gemeinsame Aktionen der UNO-Organisationen	264
a) Millenniums-Entwicklungsziele und „Gesellschaft des Kleinen Wohlstands“	264
b) UNDAF und Fünfjahresplan	266
3. Einzelne Aktivitäten der UNO-Organisationen	269
a) Aktivitäten der ILO	269
aa) Aktionsprogramme	270
(1) Die Decent Work Agenda	270

(2) Kooperationsprogramme in China: MOU und DWCP	271
bb) Kooperationen	272
(1) Aufbau und Ausweitung der Sozialversicherung	272
(2) Beschäftigungsförderung und soziale Sicherung	273
b) Aktivitäten der Weltbank	274
aa) Aufgaben und Arbeitsweisen der Weltbank	274
bb) Die Beziehung zwischen China und der Weltbank	275
cc) Aktivitäten im Bereich der sozialen Sicherheit	278
(1) Rentenversicherung	279
(2) Armutsbekämpfung	281
(3) Gesundheitssicherung auf dem Land	282
4. Einflussanalyse	283
D. Zusammenfassung	285
<b>Fünfter Teil: Schlussbetrachtung</b>	287
A. Ideologische Trends	287
B. Modellvorschläge	292
C. Forderung nach einer neuen theoretischen Grundlage	294
D. Ausblick: Soziale Sicherheit als Bestandteil der Staatsordnung	296
Literaturverzeichnis	299
I. Chinesische Literatur	299
II. Westliche Literatur	312
Normenverzeichnis	317
I. Politische Normen	317
1. Politische Richtlinien der KP Chinas	317
2. Staatliche Politnormen	318
a) Staatliche Entwicklungspläne	318
b) Beschäftigungs- und Wanderarbeiterpolitik	319
c) Armutsbekämpfung und Sozialhilfe	319
d) Alterssicherung	320
e) Gesundheitswesen	320
f) Versorgung für Staatsbedienstete	322
g) Soziale Wohlfahrt	322

h) Finanzwesen	322
II. Rechtliche Normen	322
1. Gesetze	322
2. Exekutivrechtsnormen	324
Statistische Daten	327