

Shigeru Ishikawa

SOZIALISTISCHE WIRTSCHAFTEN UND DIE ERFAHRUNGEN CHINAS*)

Gedanken zur ökonomischen Reform

I. Einleitung

In den letzten Jahren hat China eine Wirtschaftsreform nach Gesichtspunkten versucht, die den in den Ländern Osteuropas angewandten ähneln. Viele Beobachter sehen auch beachtliche Ähnlichkeiten zwischen der chinesischen Wirtschaft und der osteuropäischen und sowjetischen. Doch je länger, desto stärker habe ich den Eindruck, daß Chinas Wirtschaft als die eines Entwicklungslandes mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen (nach der Definition der Weltbank) sich eben dadurch in mehreren Aspekten wesentlich von den Volkswirtschaften Osteuropas unterscheidet. Dort hat man es ja mit entwickelten Ländern von vergleichsweise hohen Einkommen zu tun. Abgesehen von der großen Diskrepanz des Bruttosozialprodukts, das in Osteuropa zwischen etwa 3000 und 7000 und in China nur bei 300 US-\$ pro Kopf liegt, scheint es auch signifikante Unterschiede des modus operandi der beiden Arten ökonomischer Systeme zu geben, auch wenn die einen wie die anderen gewöhnlich als "Systeme zentraler Planung in naturalen Einheiten" bezeichnet werden. Unterschiede der Machbarkeit (und vielleicht auch des Endergebnisses) scheinbar ähnlicher Reformen zentralistischer Planung natürlicher Einheiten in Richtung dezentralisierter, nach Preisen orientierter Planung mögen darüber hinaus bestehen.

Es ist jedoch noch sehr schwierig, diesen Eindruck durch systematisch vergleichende Untersuchungen der Volkswirtschaften Chinas und Osteuropas zu substantiieren. Gerade das möchte ich in meinem Vortrag aber

*) "Alexander Eckstein Memorial Lecture", die der Verfasser am 18. März 1985 am Centre for Chinese Studies der University of Michigan in Ann Arbor gehalten hat. Übersetzung: Prof. Dr. Karl-Eugen Wädekin, Universität Gießen. Die Redaktion dankt dem Centre for Chinese Studies für die freundliche Genehmigung der Publikation in deutscher Sprache.

versuchen. Aufgrund meiner bisherigen vergleichenden Untersuchungen asiatischer Länder unterschiedlicher Entwicklungsniveaus, einschließlich Japans und seines Industrialisierungsprozesses, kann ich mit einer gewissen Sicherheit sagen, daß es zwischen Ländern mit so divergierenden Pro-Kopf-Einkommen auch qualitativ bedeutsame Unterschiede im Hinblick auf die Produktionskräfte, -institutionen und -organisationen geben muß. Im folgenden möchte ich meinen Eindruck weitgehend durch diesen Vergleich bekräftigen, auch wenn ich um der Kürze willen nicht stets ausdrücklich darauf verweisen werde.

Ich hoffe, daß ich dabei schrittweise die Einzigartigkeit Chinas als einer sozialistischen Entwicklungswirtschaft mit niedrigem Volkseinkommen ausreichend deutlich machen kann. Auch hoffe ich auf der Grundlage dieser Analyse begründete Spekulationen über gewisse Aussichten der zu erwartenden Wirtschaftsreformen dieses Landes in den kommenden zehn Jahren anstellen zu können.

II. Hauptthese und Konzepte

Zunächst möchte ich meine Hauptthese in drei Feststellungen darlegen:

Erstens ist grundlegend für Chinas Wirtschaftsentwicklung seit der Gründung der Volksrepublik (1949) die Tatsache, daß sie im Stadium niedrigen Einkommens eines Entwicklungslandes verlief. Dieses Stadium ist durch zwei Voraussetzungen definiert: a) niedrige Produktivität, einschließlich geringer "Arbeitsteilung" oder "Spezialisierung" und unzulänglichem "human capital" und b) geringe Ersparnisbildung, welche die Menschen ständig darum besorgt sein läßt, sich ein Mindest-Subsistenz-einkommen zu sichern.

Zweitens kann man das Wirtschaftssystem Chinas seit der Gründung der Volksrepublik im großen und ganzen als zentralistische Planung der Ressourcenallokation in naturalen Einheiten charakterisieren. Infolge der unter dem ersten Punkt beschriebenen Situation niedrigen Einkommens erstreckt sich der Bereich dieses Planungssystems auf nur einen Teil der Volkswirtschaft. In deren übrigen Teilen sind es die Marktwirtschaft (die unterentwickelt ist) und die herkömmliche Wirtschaft (in welcher persönliche

Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft und nicht der Markt die Produktion, den Konsum und die Einkommensverteilung innerhalb der Gemeinschaft bestimmen), welche jede für sich oder in Kombination als eigene Systeme der Ressourcenallokation wirksam sind. Diesem ökonomischen Mischsystem ist es zuzuschreiben, daß China in der Periode der Volksrepublik beträchtliche Erfolge sogar unter dem System zentralisierter Planung in naturalen Einheiten zu erzielen vermochte.

Drittens: Die Wirtschaftsreform Chinas, wie sie nun im Sinne dezentralisierter, auf Preise orientierter Planung durchgeführt wird, ist gestützt auf markante positive Elemente. Doch ihr sind auch Grenzen gezogen, die sich aus der Struktur der chinesischen Wirtschaft der Gegenwart ergeben. Das positive Element besteht zunächst in der Tatsache, daß ein Teil des geringen Spezialisierungsgrades von der übermäßigen Zentralisierung herrührte und die Spezialisierung durch die Reform wieder hergestellt werden konnte. Zweitens ist der potentielle Umfang der Spezialisierung durch die genannte Wirtschaftsentwicklung beträchtlich erweitert worden, und diese Erweiterung sollte durch die Reform effizienter zum Tragen kommen. Die Begrenzungen rühren daher, daß, solange die chinesische Wirtschaft im wesentlichen im Stadium niedriger Einkommen bleibt, die Staatswirtschaft und die herkömmliche Wirtschaft weiterhin eine beträchtliche Rolle spielen werden. Das wird die Ausweitung des tatsächlichen Bereichs der Marktwirtschaft auf einen gewissen Rahmen beschränken. Der Erfolg der Reform wird sehr wahrscheinlich davon abhängen, ob die Planer diesen Begrenzungen in vernünftiger Weise Rechnung tragen.

Da diese drei Feststellungen bereits eine gewisse Portion ökonomischen Fachjargons enthalten, erscheint es als angebracht, ihnen einige umfassendere Konzeptionen und Definitionen beizugeben.

1. Ressourcenallokation ist der umfassendste Allgemeinbegriff zur Umschreibung des Wirkens ökonomischer Mechanismen. Er zeigt in großen Zügen an, wie die Gesamtbestände der Gesellschaft an Rohstoffen und Zwischenprodukten sowie die Produktionsfaktoren kombiniert werden, um bestimmte Arten und Mengen von Erzeugnissen und Dienstleistungen hervorzubringen, wie diese den verschiedenen Verwendungen zugewiesen werden und wie das erzeugte Einkommen unter die Einzelpersonen verteilt wird.

2. Marktwirtschaft, herkömmliche Wirtschaft und Staatswirtschaft sind die Systemmuster der Ressourcenallokation, die ich in diesem Vortrag verwende. Ich beschreibe sie kurz folgendermaßen:

Marktwirtschaft ist ein System, in welchem die ökonomischen Tätigkeiten einzelner Unternehmer oder Personen in der Gesellschaft mit dem Ziel ausgeführt werden, durch Austausch auf dem Markt ein Maximum individuellen Profits oder individueller Wohlfahrt zu erzielen. Im Ergebnis entsteht die Ressourcenallokation der Gesellschaft.

Herkömmliche Wirtschaft ist jenes System, in welchem die ökonomischen Tätigkeiten der Individuen in der Gesellschaft nach überlieferten Regeln betrieben werden, die die Verpflichtung und Vorrechte jedes Individuums in der Gesellschaft festlegen mit dem kollektiven Ziel, die Wohlfahrt jedes ihrer Mitglieder zu sichern. Daraus ergibt sich die Ressourcenallokation. Den Begriff herkömmliche Wirtschaft (*customary economy*) hat als erster Prof. John Hicks verwendet. Er bezieht sich typisch auf die traditionelle Dorfgemeinschaft in ländlichen Gebieten. Es gibt herkömmliche Wirtschaft aber auch in städtischen Bereichen, besonders bei persönlichen Beziehungen und bei Praktiken lebenslanger Beschäftigung in der Unternehmensorganisation und auf dem Arbeitsmarkt.

Staatswirtschaft ist das System, in welchem der Staat direkt die Ressourcenallokation der Gesellschaft anordnet, gewöhnlich mit dem Ziel, ein Maximum an öffentlicher Wohlfahrt zu erreichen. Dabei gibt es viele Varianten, von denen in Übersicht 1 nur zwei extreme dargestellt sind, die Varianten der Spalte C1 und Cp. In Variante C1 spielt die Staatswirtschaft die geringstmögliche Rolle, um jene Lücke zu füllen, welche man in *Welfare Economics* als "das Versagen des Marktes" bezeichnet, und um soziale Unterstützung durch Transfer öffentlicher Mittel in die Bereiche zu gewähren, in welchen die gewinnmaximierenden Unternehmen sich zu engagieren nicht willens sind. Die Variante Cp bezeichnet die *Staatswirtschaft unter zentralisierter Planung physischer Einheiten*, wo der Staat die größtmögliche Rolle beansprucht, indem er alle Entscheidungsbefugnisse der einzelnen Unternehmen zentral an sich zieht und diesen in naturalen Einheiten ausgedrückte Anweisungen für Produktion und Unternehmensführung erteilt. Das ist der Typ von Staatswirtschaft, wie er in der Sowjetunion in der Industrialisierungsperiode vor dem Zweiten

Weltkrieg entwickelt worden ist und den sich in der Nachkriegszeit China und auch die osteuropäischen Länder zum Vorbild genommen haben. Im Kontrast dazu steht der Typus von Staatswirtschaft, den China und auch die osteuropäischen Länder heute durch Wirtschaftsreformen einzuführen suchen und den man in allgemeiner Umschreibung als *Staatswirtschaft unter dezentralisierter, auf Preise orientierter Planung* bezeichnen kann. In dieser Variante übt der Staat zwar in einem kleinen, jedoch entscheidenden Sektor, der die grundlegende Entwicklungsrichtung der Volkswirtschaft bestimmt, weiterhin eine direkte Kontrolle und Lenkung aus, aber außerhalb dieses Sektors dezentralisiert er alle Entscheidungsbefugnisse, indem er sie den Unternehmen überträgt. Die Unternehmen entscheiden dort über ihre Tätigkeiten entsprechend den Bedingungen auf den revitalisierten Märkten und nach den vom Staat bestimmten Verhaltensregeln, von denen die Gewinnmaximierung die wichtigste ist. Der Staat veranlaßt sie und die Konsumenten durch Handhabung des Steuer- und Subventionssystems, durch Zinssätze, Lohnsätze und andere wirtschaftspolitische Instrumente, ihre Tätigkeiten in einer gewissen, vorgegebenen Richtung zu entfalten.

3. *Effizienz der Ressourcenallokation* bezeichnet den Grad, in welchem die gegebenen Ressourcen der Gesellschaft in ihrer Kombination Sozialprodukt und Wohlfahrt hervorzubringen vermögen. Übersicht 1 zeigt das Maß dieser Effizienz als die Differenz zwischen *Kosten* und *Nutzen*, die beide aus verschiedenen Quellen entspringen. Ihre Werte unterscheiden sich in den verschiedenen Systemen beträchtlich. Abgesehen vom politischen System, hängt die Entscheidung der Gesellschaft für ein bestimmtes System oder ein Mischsystem von dessen absoluter und relativer Effizienz ab.

Übersicht 1: Effizienz bestimmter Systeme der Ressourcenallokation

	A Markt- wirtsch.	B Herkömm- l. Wirtsch.	C1 Staatswirtschaft (1) ergän- zend zu A	Cp (p) unter- zentralist. Planung
1. Nutzen von				
a) Wahrnehmung poten- tieller Spezialisierungs- kapazität	mittel	gering	groß	groß
b) angemessener Einkom- mensverteilung	gering od. negativ	gering groß	relativ groß	groß
c) wirksamen Leistungsan- reizen	mittel	gering	-	gering

(Fortsetzung Übersicht 1) A B C1 Cp

2. Kosten durch

a) Erlangung von Infor- mation über Markt- und Wirtschaftsverhältnisse	relativ gering	am ge- ringsten	-	groß
b) Beseitigung von Risiken bei ökonomischen Trans- aktionen	groß	am ge- ringsten	-	relativ groß
c) Beseitigung der Furcht vor Existenzverlust	groß	am ge- ringsten	-	groß

Anmerkungen:

- Die Übersicht bezieht sich nur auf Länder im Entwick-
lungsstadium niedriger Einkommen.
- Die Spalten A bis Cp bezeichnen ausgewählte Systeme der
Ressourcenallokation. Jedes von ihnen funktioniert entweder als
unabhängiges System oder als eines, das durch ein anderes ergänzt wird
oder dieses ergänzt. Die Größe von Nutzen und Kosten, wie sie in jeder
Spalte angegeben ist, gilt nur dann, wenn das betreffende System
allein und unabhängig funktioniert.
- Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Systemen ist wahrscheinlich,
und zwar aus objektiver Notwendigkeit.

Beispiel 1: Die Marktwirtschaft ist im Entwicklungsstadium niedrigen
Einkommens noch unterentwickelt: Ist allein sie in Funktion, so sind die
Kosten 2b und 2c wahrscheinlich zu hoch, um von der Gesellschaft oder
den Individuen getragen werden zu können. Die herkömmliche Wirtschaft
wird als Sub-System beibehalten, um ergänzend diese Mängel
auszugleichen. Staatswirtschaft (vom Typ C1) ist aus offensichtlichen
Gründen ebenfalls erwünscht.

Beispiel 2: Wenn in einem solchen Entwicklungsstadium Staatswirtschaft
(vom Typ Cp) ausschließlich in Funktion zu sein versucht, werden die
Kosten 2a und 2c wahrscheinlich untragbar hoch. Man wird deshalb den
faktischen Bereich zentralisierter Planung auf das Maß begrenzen, in
welchem eine Planung der Ressourcen der Regierung, einschließlich
Arbeitskräfte, wirklich durchgeführt werden kann.

Von den Quellen des Nutzens ist die in Kategorie a aufgeführte die
grundlegendste, da wachsende Spezialisierung unabhängig vom System die
Grundlage des Produktivitätsfortschritts in einer Wirtschaft bildet. Auch die
steigende Wohlfahrt der Menschen ist durch sie fundamental bestimmt,
unterliegt aber auch den Eigenheiten eines Systems bei der
Einkommensverteilung. Deshalb ist diese in Nutzenkategorie b angeführt.
Das Problem liegt nun aber darin, daß diese verschiedenen Nutzen nicht
ohne *Kosten* erzielt werden können, und in einer Volkswirtschaft mit
niedrigem Einkommensniveau sind diese Kosten hoch, ausgenommen im
Rahmen der herkömmlichen Wirtschaft.

Im besonderen in der Marktwirtschaft kann an den gewöhnlichen Informationskosten (Linie a in der Kategorie Kosten) mit Hilfe des Preismechanismus viel gespart werden. Dagegen sind in ihr beim Erzwingen der Einhaltung von Verträgen, insbesondere wenn man vermeiden will, betrogen oder für zahlungsunfähig erklärt zu werden (Linie b), die Kosten abschreckend hoch, wo und wenn solche Erfordernisse entstehen. Demgegenüber sind in der Staatswirtschaft mit zentralistischer Planung solche Kosten wahrscheinlich relativ gering, dagegen die Kosten der Beschaffung von Informationen als Ausgangsdaten für zentralisierte Planung in naturalen Einheiten (Kategorie a der Kosten) abschreckend hoch. Die Kosten für die Beseitigung der Furcht des Individuums vor dem Verlust von Arbeitsplatz und Subsistenz Einkommen sind in beiden Arten von Wirtschaft extrem hoch.

4. *Mischsysteme der verschiedenen Arten von Wirtschaften:* Die Marktwirtschaft, die herkömmliche Wirtschaft und die Staatswirtschaft operieren in diesem Stadium niedrigen Einkommens selten ausschließlich, sondern in Kombination, d.h. in einem Mischsystem. Das erklärt sich aus der Effizienz der Ressourcenallokation des Systems. Hat die Produktivitätsentwicklung der Gesellschaft ein gewisses Stadium erreicht, so ist der Umfang des Nutzens, den die herkömmliche Wirtschaft aus ihrem System ziehen kann, zu gering, um dessen Aufrechterhaltung als unabhängiges System zu lohnen. Aber als ergänzendes System ist es außerordentlich nützlich, denn es hat die Eigenschaft, Kosten (2a, 2b und 2c) zu verringern. Das ist nach meiner Meinung der Grund, warum die herkömmliche Wirtschaft noch existiert. Für die beiden anderen Systeme besteht der Grund, warum man sie nicht ausschließlich operieren läßt, darin, daß dies untragbar kostspielig wäre. Durch Koexistenz mit anderen Systemen kann man solche Kosten verringern. Vor allem möchte ich in diesem Zusammenhang die Wahrscheinlichkeit der in Anmerkung 3 als Beispiel 1 und 2 beschriebenen Fälle hervorheben. Ob diese beiden Fälle zustandekommen, hängt von den spezifischen Werten ab, die diesen Kosten und Nutzen beigemessen werden. Wie ich oben in meiner zweiten Feststellung gesagt habe, ist es nach meinen Beobachtungen wahrscheinlich, daß Beispiel 2 in der Volksrepublik China verwirklicht wird. Dieser konkrete Fall soll im folgenden Abschnitt erörtert werden.

III. Empirisch feststellbare Tatsachen

Im nachstehenden Hauptabschnitt sollen einige der Tatsachen untersucht werden, die man in der Volksrepublik China vorfindet und die für die obigen drei Feststellungen von Bedeutung sind.

1. Unterentwickelte "Spezialisierung" der Gesellschaft

In meiner ersten Feststellung wurden ausdrücklich die drei Charakteristika des Entwicklungsstadiums niedrigen Einkommens genannt: geringer Grad der "Spezialisierung", Unzulänglichkeit des "human capital" und die Furcht der Menschen vor der Einkommensunsicherheit. Ich werde mich zunächst auf die Frage der "Spezialisierung" konzentrieren, die des "human capital" und der Einkommensunsicherheit bleiben späterer Analyse überlassen.

Bekanntlich wird in einer Hinsicht die "Spezialisierung" so beurteilt, daß man den Fortschritt von Produzenten, die überwiegend für den Eigenbedarf produzieren, so verlaufen sieht, daß diese einen Teil ihrer Arbeitszeit für Markterzeugnisse aufwenden, bis schließlich zu den Produzenten, die voll auf den Markt orientiert sind. Das ist dann das Stadium des vollendeten Übergangs zur Produktspezialisierung. Wenn dann die "Allseitigkeit" des Produktionsprozesses wächst, geht die Spezialisierung von den Endprodukten zum Produktionsprozeß über, zu Teilerzeugnissen und Komponenten und erreicht damit ein neues Stadium; in ihm entwickelt sich auch die Spezialisierung auf Faktormärkte. In einer anderen Hinsicht kann man von dem Prozeß sprechen, der von der auf unterschiedlichen Naturbedingungen basierenden Spezialisierung zu jener führt, welche auf Kostenvorteilen der Großproduktion (economies of scale) beruht. Typisch ist für die erstgenannte Art von Spezialisierung, daß sie beim Austausch landwirtschaftlicher gegen gewerbliche Erzeugnisse stattfindet, und für die zweitgenannte, daß sie den Austausch gewerblicher Erzeugnisse betrifft, die zwischen deren Herstellern ausgetauscht werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist auf drei empirisch feststellbare Tatsachen hinzuweisen.

Erstens: In der chinesischen Landwirtschaft wird noch zu einem hohen Grade für den Eigenverbrauch produziert. Dieser ihr Subsistenzcharakter tritt einerseits darin hervor, daß der Großteil der landwirtschaftlichen

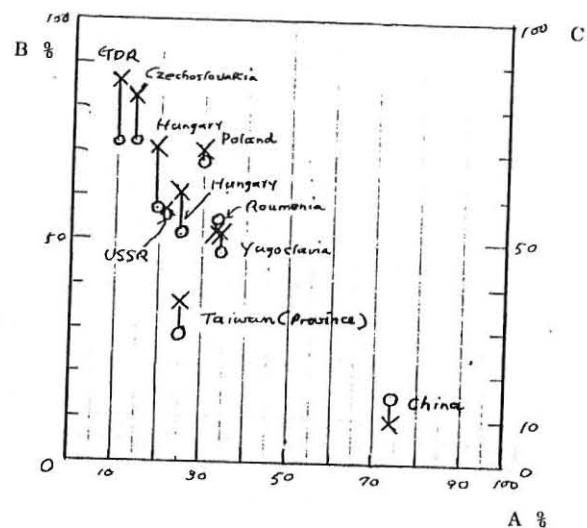
Erzeugung auf das Subsistenzprodukt ausgerichtet ist, nämlich Brot- und Breigetreide, und andererseits darin, daß der marktfähige Teil solchen Getreides sehr klein ist. In jüngster Zeit veröffentlichte Statistiken zeigen, daß dieser Anteil in der ganzen Zeit der Volksrepublik niedrig war. Im Jahr 1979 betrug er nur 21,7 %, und wenn man davon abzieht, was als rationierte Zuteilung an Bauern in Mangelgebieten, also an die Landwirtschaft zurückgegeben wurde, beläuft sich der vermarktete Teil der gesamten Getreideerzeugung per Saldo auf nur 15,6 %. Mit anderen Worten, von dem in China erzeugten Brot- und Breigetreide wurden 85 % von den Erzeugerfamilien selber konsumiert. Diese Verhältnisse spiegeln sich auch in dem Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtzahl von Arbeitskräften (Erwerbsquote), der sich im gleichen Jahr auf den hohen Satz von 79 % belief. Das heißt also, daß die chinesische Landwirtschaft den langen Weg zur vollendeten "Produktspezialisierung" gerade erst angetreten hat.

Woher kommt eine so geringe Einbezogenheit in den Markt? Sie findet ihre Erklärung darin, daß zwar die Bodenproduktivität in der Periode der Volksrepublik rasch zugenommen hat, die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft aber niedrig war und auch blieb. Der niedrige und auf niedrigem Niveau beharrende Anteil der Marktproduktion an der landwirtschaftlichen Erzeugung ist eines der hauptsächlichen Hemmnisse für Chinas ökonomische Entwicklung. Es liegt auf der Hand, daß unter den Bedingungen eines so geringen vermarkteten Teils des Brot- und Breigetreides, also des wichtigsten "Entlohnungsgutes", der Wachstumsrate des entstehenden modernen Industriesektors Grenzen durch die Wachstumsrate des Agrarsektors, die unter gewöhnlichen Bedingungen bescheiden sein muß, gezogen sind.

Den Subsistenzcharakter kann man auch an dem Anteil der Tier- an der gesamten Agrarproduktion ablesen. Schaubild 1 zeigt, daß dieser im Jahr 1979 nur etwa 16 % betrug. Nach der heutigen Art der Masttierproduktion, die zunehmend Getreide als Futter einsetzt, bedeutet eine Erhöhung dieses Prozentsatzes, daß ein zunehmender Teil des erzeugten Getreides als Futter verwendet wird und damit die "Allseitigkeit" des Agrarsektors und seine Produktspezialisierung zunimmt. Unter solchem Gesichtspunkt kann man den niedrigen Anteil der Tierproduktion an Chinas Landwirtschaft als weiteren Beweis für deren geringen Spezialisierungsgrad nehmen. In Schaubild 1 entspricht dem die hohe landwirtschaftliche Erwerbsquote, die ihrerseits,

wie bereits gesagt, den hohen Grad von Subsistenzwirtschaft widerspiegelt. In das gleiche Schaubild sind die Koordinatenpunkte sieben osteuropäischer Länder eingetragen, wo vergleichsweise die Anteile der Tierproduktion durchweg sehr hoch und in enger Korrelation damit die Erwerbsquoten der Landwirtschaft sehr niedrig sind.

Schaubild 1: Korrelationen zwischen landwirtschaftlicher Erwerbsquote (A) und Anteil der Tier- an der gesamten Agrarproduktion (B) oder Fleischkonsum in kg pro Kopf (C) um das Jahr 1979



Quellen: Joint Economic Committee, Congress of the U.S., East European Economic Assessment - Part 2, Washington D.C., July 1981, pp. 563, 592 and 599. Zhong guo Tongji Nianjian, 1983, Beijing, Oct. 1983, pp. 126, 191, 150, Statistical Yearbook 1979, Taipei 1980, pp. 46, 98 - 99, 396.

Bekanntlich hat es in der Nahrungsgüterversorgung der osteuropäischen Länder seit Ende der 60er Jahre ernste Probleme gegeben, besonders in Polen, wo diese sogar in politische Krisen ausmündeten. Wie war das möglich trotz der Tatsache, daß dort die landwirtschaftliche Produktivität, wie sie sich in dem Spezialisierungsgrad widerspiegelt, viel höher ist? Die Antwort besteht darin, daß es sich bei diesen Versorgungsschwierigkeiten nicht um das Getreideproblem handelte, das für Chinas Produktivitätsstadium eigentümlich ist. Das Getreideproblem war in

Osteuropa schon längst gelöst, dort hatte man es mit einer neuen Art von Ernährungsproblem zu tun, mit dem der Versorgung mit Fleisch. Wären die Menschen in Osteuropa bereit, Getreide direkt und nicht auf dem "Wege über den Tiermagen" zu verzehren, so gäbe es dieses Problem nicht. Doch sie sind nicht gewillt, den hohen Fleischkonsum zu reduzieren, den Schaubild 1 zeigt. Zwar liegt es am Rande des hier zu Erörternden, aber es soll doch darauf hingewiesen werden, daß wenn in China der gegenwärtige Aufschwung der Agrarproduktion die Lösung des uralten Getreideproblems bringen würde, das Land sich vor die nächste Frage gestellt sähe, nämlich wie es das Fleischproblem lösen kann. Es gibt Anzeichen dafür, daß diese Frage sich in den kommenden Jahrzehnten stellen wird.

Zweitens: Der Subsistenzcharakter der Produktionseinheiten ist nicht auf die Landwirtschaft beschränkt. Zum Beispiel stammt in der Kohleproduktion außer aus den großen und mittelgroßen Gruben ein beträchtlicher Teil aus vielen örtlichen Einheiten der Selbstversorgung, unter ihnen Produktionsgenossenschaften und sogar einzelne Bauernfamilien. In Shanxi, der weitaus größten und bedeutendsten Kohlenprovinz Chinas, gibt es solche kleinen Gruben auf mehr als 70 Landkreise von insgesamt 100 verteilt, und auf sie entfällt ein Drittel der gesamten Kohleförderung der Provinz. Sie liegen zwischen die Kohlefelder der großen Bergwerksunternehmen verstreut und erschweren so deren systematische Entwicklung und Produktion sehr.

Im modernen Sektor der Industrie ist die Produktspezialisierung natürlich nahezu vollständig. Aber die Prozeß- und Einzelteil-Spezialisierung hinkt nach, und gerade sie ist die organisatorische Grundlage des Produktivitätswachstums in allen hochindustrialisierten Ländern. Teilweise ist das systemimmanent in Ländern mit zentralisierter Planung, und darum ist diese Art Spezialisierung in den osteuropäischen Ländern auch nicht weit fortgeschritten. In China jedoch ist die Tatsache grundlegend, daß viele der staatlichen Schlüsselunternehmen nach 1949 fast aus dem Nichts geschaffen worden sind und sich deshalb einer Art selbstgenügender Produktion widmen mußten, ohne die Möglichkeit, sich auf Zusammenarbeit mit anderen, mit ihnen verknüpften Industrien zu stützen. Im Maschinenbau tritt das in einem sehr großen Anteil verschiedenster Produktionen für den Eigenbedarf zutage. Dem statistischen Jahrbuch von 1976 zufolge stellten 80 % der dem Ersten Ministerium für Maschinenbau unterstellten

Unternehmen, welche fertige Maschinen produzierten, voll integrierte Firmen dar, welche alle Teile und Komponenten des Schmiedens, Gießens, der Heißbearbeitung und sonstiger Basisprozesse selbst erzeugten. In den Maschinenbau-Unternehmen anderer Ministerien soll der Prozentsatz sogar noch höher gewesen sein. Um dem abzuhelpen, wurde 1964 eine Politik des Zwangs zu "Spezialisierung und Kooperation" eingeleitet und von Zeit zu Zeit erneut bekräftigt - ohne wesentliche Ergebnisse.

Hierher gehört auch, daß die Standardisierung von Teilen und Komponenten, von verarbeitetem Material, von Werkzeugen, Farbstoffen und Fertigprodukten, die einen anderen Maßstab des Spezialisierungsgrades darstellt, ebenfalls begrenzt geblieben ist, obwohl die Zahl der staatlichen und ministeriellen Standards etwas zugenommen hat. Bei einem niedrigen Grad von "Spezialisierung und Kooperation" schuf die Unterentwicklung der Standardisierung wenig Probleme für die industriellen Produzenten. Von seiten ihrer Abnehmer sah es jedoch anders aus. Nur ein Beispiel: Die 40 PS-Dieselmotoren in drei ähnlichen, in den Fabriken von Luoyang, Guangzhou und Xiangjiang hergestellten Traktoren waren nach unterschiedlichen Spezifikationen gebaut; die meisten ihrer Teile und Komponenten, selbst die Ölpumpen und Vergaser, waren nicht untereinander austauschbar. Das schuf enorme Wartungsprobleme, viele dieser Traktoren blieben unbenutzt.

Drittens: Im Zusammenhang mit der Spezialisierung des Faktorenmarkts ist zu erwähnen, daß die Herausbildung eines modernen Arbeitsmarkts weiterhin im Argen liegt. Noch heute stehen nur 25 % aller Arbeitskräfte in einem modernen Lohnarbeitsverhältnis, und nur 20 % sind vom chinesischen Sozialversicherungssystem erfaßt. Von Mitte der 50er Jahre bis Anfang der 80er Jahre waren Bauern, welche die Mehrheit aller Arbeitskräfte Chinas bilden, in den Produktionsgruppen ihrer Wohngemeinden organisiert und erhielten eine gemischte Arbeitsvergütung, die teils von ihrer Arbeitsleistung und teils von Größe und Zusammensetzung der Familie abhing; es bestand eine Art Einkommens-Verteilungssystem innerhalb der Produktionsgenossenschaften. Im Kommunensystem waren also einige Elemente sozialer Sicherheit enthalten, aber die Bauern hatten das Risiko der Ernteschwankungen zu tragen. Nachdem 1981 das Haushalts-Vertragssystem eingeführt war, kehrte das Produktionssystem *de facto* zum Familienbetrieb der Zeit vor der Kollektivierung zurück.

Ich glaube, damit den in China bis unlängst bestehenden niedrigen Grad der Spezialisierung klargemacht zu haben. Bevor ich zu anderem übergehe, möchte ich einige Worte darüber sagen, wie sich diese Erörterung mit Prof. G. W. Skinners bekannter Studie der frühen Marktnetze vereinbaren läßt. Diese hatten ihn zur Betonung der bemerkenswerten Entfaltung von Marktsystemen im Vorkriegs-China geführt. Im Zusammenhang mit Übersicht 1 habe ich darauf hingewiesen, daß die Entfaltung einer Marktwirtschaft positiv mit der Entwicklung der Spezialisierung korrelieren sollte. Wenn ich feststellte, daß die Spezialisierung im China der Volksrepublik sich auf einem niedrigen Niveau befand, so scheint das in scharfem Gegensatz zu Skinners Position zu stehen, was aber in Wirklichkeit nicht der Fall ist. Der Unterschied zwischen uns besteht einfach darin, daß Skinner Marktwirtschaft und Spezialisierung in Begriffen der räumlichen Strukturen der Warenzirkulation auffaßt, ich dagegen in denen der organisatorischen und technologischen Struktur der Warenproduktion im sich industrialisierenden China der Nachkriegszeit. Er interessiert sich dafür, in welchem Umfang der geographische Raum der weitflächigen Agrarregion durch das Netzwerk primärer und übergeordneter Vermarktungssysteme erfaßt ist. Mein Interesse dagegen richtet sich darauf, wie das im wesentlichen auf der Vermarktung von Überschußprodukten durch Subsistenzbauern oder halb kommerzialisierten Bauern basierende Entwicklungssystem zum nächsten Stadium fortschreitet, wo der Produktenmarkt durch gewerbliche und landwirtschaftliche Erzeugnisse dominiert ist, die von zunehmend spezialisierten Produzenten geliefert werden. Mein Interesse gilt auch der Art, wie die Produktion selbst dahin gelangt, daß sie sich auf eine wachsende Vielzahl von gut organisierten Verbindungen zwischen Unternehmen gründet, welche durch gut entwickelte Finanz- und Arbeitsmärkte unterstützt werden. Darum kann man die Marktwirtschaft der frühen Periode der chinesischen Volksrepublik als "entwickelt" im Sinne Skinners betrachten, aber als ganz rückständig im Sinne meiner Ausführungen. In letzterem Sinne ist in China die Spezialisierung auch jetzt noch unterentwickelt.

2. Planwirtschaft, Marktwirtschaft und herkömmliche Wirtschaft

Lassen Sie mich nun zu meiner zweiten Feststellung kommen, nämlich daß das chinesische Wirtschaftssystem von heute ein Mischsystem von

Staatswirtschaft des zentralistischen Planungssystems, noch unterentwickelter Marktwirtschaft und herkömmlicher Wirtschaft ist. Ich möchte jede dieser Komponenten nacheinander untersuchen. Zunächst, was das zentralistische Planungssystem betrifft, scheint mir, daß es zumindest Ende der 60er Jahre eine entscheidende Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im allgemeinen und bei der Schaffung des modernen Sektors der Industrie im besonderen spielte. Im Ergebnis kann China heute über einen großen Komplex von Schwerindustrien verfügen, wie ihn kein anderes Entwicklungsland besitzt. Dabei verdient hervorgehoben zu werden, daß man zwar die "übermäßige" Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse oft für die schwerwiegenden Unwirtschaftlichkeiten der staatseigenen Industrie Chinas verantwortlich macht, daß es aber im Sinne des Industrialisierungsziels keine andere Wahl gab. Schließlich ist doch nach der Gründung der Volksrepublik ohne eine Grundlage angesammelter Management- und Technologie-Kenntnisse und ohne Hilfe auswärtiger Firmenverbindungen eine große Zahl großer und mittelgroßer Staatsunternehmen geschaffen worden. Es war daher natürlich, daß diese Unternehmen der detaillierten und ermessensmäßigen Leitung durch die Regierung unterstellt wurden. Die Knappheit an geeigneten Arbeitskräften akzentuierte und verlängerte diesen Zustand, da anscheinend die alljährliche Zuweisung von Absolventen der Ausbildungsstätten verständlicherweise unter starker Bevorzugung von Regierungsstellen und Sektoren der Forschung und Entwicklung vorgenommen wurde. Die Befugnis zu Entscheidungen über die verschiedenen Aspekte der Unternehmensführung war so unvermeidlich bei der Regierung konzentriert.

Andererseits waren es jedoch die gleiche Knappheit an geeigneten Arbeitskräften (oder die Unzulänglichkeit des "human capital") sowie andere ressourcenbedingte Beschränkungen, welche den faktischen Bereich der Planwirtschaft daran hinderten, sich über eine gewisse Grenze hinaus auszudehnen. Allerdings stimmt es auch, daß die Knappheit an ausgebildeten und erfahrenen Arbeitskräften durch die ganz auf das Inland gerichtete Handelspolitik und die "Kulturrevolution" verschärft worden ist. Besonders durch letztere soll etwa eine Million Hochschulabsolventen weniger hervorgebracht worden sein. Außerdem wird allgemein angenommen, daß etwa 1,3 Millionen Hochschulabsolventen der Zeit der Kulturrevolution gering qualifiziert und wenig motiviert sind; sie machen 38 % der Gesamtzahl (3,3 Millionen) der Hochschulabsolventen in Maos China aus. Doch die

Knappheit an "human capital" ist in ihrem Wesen struktureller Natur in dem Sinn, daß sie ein Phänomen des niedrigen Einkommensniveaus der Volkswirtschaft darstellt. Die relativ kleine Zahl von Hochschulabsolventen übersteigt zwar bereits bei weitem deren Höchstzahl der Zeit vor der Kulturrevolution, aber sie genügt nicht einmal zur Hälfte den alljährlichen Erfordernissen. Andere Begrenzungen der Planwirtschaft sind die Knappheit an Haushaltsmitteln, welche Zahl und Umfang nützlicher Projekte einschränkt, und die hohen Kosten der Information, welche nötig wäre, um die zentralistische Planung durchzusetzen.

Es hat sich deshalb erwiesen, daß der Sektor zentralisierter Planung im strengen Wortsinn sich auf jene Unternehmen und Organisationen beschränkt, die vom Plan der Staatlichen Plankommission für Materialzuweisung, Warenproduktion und Anlage-Investitionen erfaßt werden (d.h. auf einen Sektor des inneren Kreises). Und obwohl, einem maßgebenden Regierungsökonomem zufolge, die direkt von der Staatlichen Planungskommission erfaßten Waren an Zahl nur einige Hundert waren, machte ihre Erzeugung insgesamt mehr als die Hälfte des gesamten Produktionswerts der Industrie aus. Zudem sollen jene Waren, deren Kontrolle auf der Grundlage detaillierter Informationen erfolgte, an Zahl nur einige Dutzend betragen haben. Doch sogar für diesen inneren Kreis der zentralisierten Planwirtschaft ist aufgrund neuerer Information festgestellt worden, daß selbst die elementare Planungstechnik zur Wahrung makroökonomischer Stimmigkeit zwischen entscheidenden Zielen, die *Methode der Materialbilanzen*, kaum in wirksamer Weise angewandt worden ist.

Allgemein genommen kann man davon ausgehen, daß der zentral geplante Sektor auch alle anderen Gebiete einschließt, in denen Ausgaben aus dem Staatshaushalt erfolgen. Auf diesen Gebieten wird die Regierungskontrolle jedoch auf ad-hoc-Basis ausgeübt, indem man nur jene Fragen aufgreift, welche die Parteiinstanzen als wichtig betrachten und auf die "Tagesordnung" ihrer tagtäglichen Diskussionstreffen setzen. Die Umsetzung der politischen Linie in die Praxis erfolgt nach Ermessen und nicht einheitlich.

Der Wirtschaftssektor außerhalb der zentralisierten Planung oder sogar der außerhalb von deren innerem Kreis, kann als der *ungeplante Sektor* bezeichnet werden, der dem Inhalt des neuerdings modisch gewordenen Begriffs der "Second Economy" im sozialistischen Planungssystem ähnelt. Wie

immer die Bezeichnung, was an diesem Sektor der Untersuchung wert ist, sind das Prinzip oder die Prinzipien, nach welchen in ihm die Ressourcenallokation erfolgt. Einen Wirtschaftsbereich ohne wirkendes Prinzip der Ressourcenallokation gibt es nicht, solange es nicht zum Stillstand der ökonomischen Tätigkeiten gekommen ist. Oft wird gesagt, daß im ungeplanten Sektor ein *faktischer* Marktmechanismus am Werk ist. Ich kann dieser Behauptung nur zum Teil und nur mit Vorbehalten zustimmen.

Nach meiner Beobachtung wirkt der Marktmechanismus in China nur in einem begrenzten Bereich des ungeplanten Sektors und auch da nur schwach. Natürlich können wir viele Beobachtungen der Art machen, daß die Erzeugerpreispolitik der Regierung für die Landwirtschaft sich erheblich auf das Produktesortiment oder die Erzeugung bestimmter Güter auswirkte. Doch von Bedeutung waren diese Wirkungen in China hauptsächlich dann, wenn die Produktion wegen einer unangebrachten, für die Mehrzahl der Landwirtschaftsbetriebe die Kosten nicht deckenden Preispolitik zurückging. Ein solcher Fall waren die staatlichen Aufkaufpreise für Getreide und andere bedeutende Industriepflanzen vor der Preisreform von 1978. Damals waren sie so unrealistisch gewesen, daß sich eine eigenartige Situation ergab, in der galt: "Je größer die von einer Produktionsgruppe erzielte Menge erzeugten Getreides, desto ärmer wurde diese Produktionsgruppe."

Wenn aber, umgekehrt, Preise erhöht oder Haushaltsmittel direkt zugewiesen wurden, um Produktion und Investitionen zu fördern, gab es so viele physische und organisatorische Beeinträchtigungen, daß die Erreichung dieses Zweckes behindert war. Dazu gehörten das Fehlen von Einrichtungen zum Schutz gegen Überschwemmungen und Versumpfung, für Bewässerung und Drainage, der Mangel an institutionalisiertem Kredit zur Beschaffung moderner Betriebsmittel und das ungeordnete Verteilungssystem für Mineraldünger.

Immerhin scheint die Preisreform von 1978 für Agrargüter eine merkliche produktionssteigernde Wirkung gehabt zu haben. Hinsichtlich grundlegender Anlageinvestitionen haben derzeit wahrscheinlich große, angesammelte und noch ungenutzte Kapazitäten aus dem Investitionsbau der davorliegenden Zeit eine Rolle gespielt. Interessanterweise entstanden aber nun die Beeinträchtigungen von seiten der Vermarktung der größeren Mengen an Getreide, Baumwolle und Ölsaaten, für welche die Lager-, Eisenbahn- und

sonstigen Transportkapazitäten nicht ausreichten. Nach neueren Berichten belief sich in China insgesamt die Menge staatlich aufgekauften und unter freiem Himmel gelagerten Brot- und Breigetreides auf 25 - 30 Millionen Tonnen (30 bis 40 % der bis in jüngste Zeit vom Staat aufgekauften Gesamtmenge). Die gesamte Kapazität chinesischer Getreidespeicher betrug Ende 1983 mehr als 100 Millionen Tonnen. Die Regierung ist natürlich sehr bemüht, die Lagerkapazitäten zu vergrößern, doch sieht der gegenwärtig laufende Plan lediglich vor, innerhalb von drei bis vier Jahren zusätzlichen Lagerraum im Umfang von 20 Millionen Tonnen, darunter nicht nur für Getreide, zu errichten.

Die Haupttätigkeit in Chinas ungeplantem Sektor erfolgt nach meinen Beobachtungen in der herkömmlichen Wirtschaft. Ich habe schon weiter oben die These vertreten, daß im Stadium niedrigen Einkommens in einer Zentral-Planungswirtschaft die herkömmliche Wirtschaft tendenziell die schwache Funktion der zentralisierten Planung bei der Ressourcenallokation zu ergänzen pflegt, ebenso wie sie es in einer Marktwirtschaft ähnlichen Stadiums meist tut. Chinas herkömmliche Wirtschaft in der Periode der Volksrepublik hat die Doppelrolle gespielt, im ungeplanten Sektor sowohl die Zentral-Planungswirtschaft wie auch die Marktwirtschaft zu ergänzen. Das soll im folgenden in zwei Punkten substantiiert werden.

A) Die Landbevölkerung, deren Zahl sich seit 1949 um etwas mehr als 300 Millionen Menschen erhöht hat, wurde durch steigende Bodenproduktivität ernährt, obwohl der Agrarsektor weitgehend Subsistenzcharakter trug und seine Arbeitsproduktivität langfristig stagnierte. Diese Subsistenzlandwirtschaft lieferte außerdem den Nahrungsgüterüberschuß, der für die um rund 100 Millionen Menschen gewachsene Stadtbevölkerung benötigt wurde. Die fundamentale Institution, die dem Agrarsektor eine solche Leistung ermöglichte, also ihn unter dem Druck des Bevölkerungswachstums und hochgeschraubter Zwangsablieferungen zu überdauern befähigte, war - wo sie überlebte, nämlich in weiten Gebieten Zentral- und Südchinas - die traditionelle Dorfgemeinde. Wo sie nicht zu überleben vermochte, nämlich in Nordchina, scheint sich etwas wie eine "Pseudo-Dorfgemeinde" durch Übereinkommen und Zustimmung der Bauern gebildet zu haben. Die geographischen Umgrenzungen solcher Gemeinde-Arrangements waren identisch mit denen von natürlich gewachsenen Dörfern des traditionellen China und decken sich nun mit den

geographischen Bereichen der Produktionsgruppen. In der Struktur der Volkskommunen mit ihrem institutionalisierten egalitären Verteilungssystem waren die Produktionsgruppen in der Regel die Primäreinheiten der Produktion und des Managements.

Mindestens zwei Voraussetzungen mußten erfüllt sein, damit die künstlich gebildete Produktionsgruppe sich zu einer Pseudo-Dorfgemeinde entwickeln konnte: Erstens mußten Klassenbeziehungen wie die zwischen Grundbesitzer und Pächter oder andere, welche in der Vergangenheit eine Kooperation der Bauern untereinander verhindert hatten, beseitigt werden. Zweitens mußten die offiziellen Leiter der Produktionsgruppen oder übergeordneter Organisationen auf die örtliche Gemeinde orientiert sein und deshalb das Vertrauen der Bauern besitzen. Waren diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so konnten Gemeinde-Arrangements nicht Wirklichkeit werden. Unter den von oben auferlegten egalitären Regelungen entstand die Möglichkeit, daß die örtlichen Bauern in eine Situation gerieten, die in der Spieltheorie als "prisoner's dilemma" bekannt ist. Wenn die Arbeitsvergütung in einer solchen Situation egalitär erfolgt, ist es sehr wahrscheinlich, daß wenigstens einige Mitglieder der Produktionsgruppe bei der Arbeit faul sind, aber darauf achten, daß andere das nicht merken. Das ist deshalb wahrscheinlich, weil der Stundenlohn für fleißige und für träge Arbeit der gleiche ist. Angesichts dieser Wahrscheinlichkeit werden normale Gruppenmitglieder wenig geneigt sein, fleißig zu arbeiten, da sie dabei die Geprellten sein werden. Das Ergebnis in Chinas Landwirtschaft war, daß die meisten Gruppenmitglieder lieber faul waren, so daß die Produktion vielerorts zurückging und das Einkommen aller wahrscheinlich sank, zum Teil sogar unter das Existenzminimum.

Ähnliches konnte sich auch ergeben, wenn die örtlichen Kader das Vertrauen der Bauern verloren, etwa bei übergemeindlichen oder regionalen Unternehmungen wie Bewässerungs- und Überschwemmungsschutzbauten, die selten wirksam und effizient durchgeführt wurden.

B) Bei unterentwickelten Arbeitsmärkten gilt die Hauptsorge nicht-landwirtschaftlicher Arbeitskräfte der Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und Einkommen. Die Arbeits- und Lohnpolitik der chinesischen Regierung im organisierten Sektor trug dieser Sorge Rechnung, indem sie in ihn bedeutsame Elemente der herkömmlichen Beschäftigungspraxis inkorporierte. Diese Praxis

garantierte jenen Arbeitern, die als regulär im organisierten Sektor beschäftigt galten, Permanenz der Beschäftigung und Existenz, aber bei egalitären Löhnen. Erstmals systematisch in der Regierungspolitik angesprochen wurden diese Gesichtspunkte 1956 mit der Politik des "hohen Beschäftigungsgrades bei niedrigem Lohn"; verschiedene später ergriffene Maßnahmen akzentuieren diese politische Linie. Zumindest eine wesentliche Begrenzung in der Anwendung dieser Politik gab es aber: Die Fähigkeit des gesamten organisierten Sektors, Arbeits- und Führungskräfte mit langfristiger Arbeitsplatzsicherheit zu beschäftigen, war in inelastischer Weise beschränkt. Darum war die Regierung gezwungen, als Voraussetzung einer solchen Politik den organisierten Sektor zum "heiligen Bezirk" zu machen und die Rekrutierung junger städtischer Arbeiter und auch die Migration von Bauern in diesen "heiligen Bezirk" streng und nach sorgfältig ausgearbeiteten Plänen zu kontrollieren. Diese Politik wurde tatsächlich strikt durchgesetzt, so daß China zum seltenen Fall eines Entwicklungslandes wurde, in dem man in den Großstädten keine großen Slums oder Zonen ungeregelten Zuzugs findet. (Der Anteil der Bevölkerung in solchen Stadtzonen an der Gesamtbevölkerung der jeweiligen Großstadt betrug 1972 - 74 in Calcutta 57 %, in Manila 35, in Bangkok 8 - 15 und in Seoul 29 %). Hätte die zum "heiligen Bezirk" gehörende Bevölkerung in China aus irgendwelchen Gründen mehr als vorgesehen zuzunehmen vermocht, so wäre bei dieser Beschäftigungspolitik zu befürchten gewesen, daß ernste ökonomische Probleme sinkender Arbeitsproduktivität, übermäßiger Lohnkosten und abnehmender Rentabilität entstanden.

Es verdient vermerkt zu werden, daß diese Möglichkeit 1978 tatsächlich Realität wurde, als nämlich das neue Regime - vermutlich aus politischen Gründen - jene rund 30 Millionen ausgebildeten städtischen Jugendlichen, welche während der Kulturrevolution zu Arbeit in den Volkskommunen gezwungen worden waren, die Rückkehr in die Städte erlaubte. Diese wurden mit arbeitslosen Jugendlichen überflutet, und die Maßnahmen, zu denen die Regierung nun Zuflucht nahm, waren von ganz traditioneller Art: Sie befahl allen Unternehmen, Regierungsämtern und sogar Universitäten und Forschungsinstituten, sich auf alle Weise jener zurückgekehrten Jugendlichen anzunehmen, die Familienmitglieder oder sonst Verwandte der in ihnen bereits Beschäftigten waren. Die Zahl der Arbeitslosen war 1984 merklich verringert, aber der schon vorher akute Personalüberschuß wurde zusätzlich verschärft. Zum Beispiel wurden in

Liaoning, Chinas zweitgrößter Industrieprovinz, auf diese Weise bis 1981 2,2 Millionen Jugendliche absorbiert, die zu den dort bereits vorhandenen 5,5 Millionen Arbeitern und Angestellten hinzukamen. 1982 wurde aus Liaoning berichtet, daß die Staatsbetriebe an einem Überschuß von zwei Millionen Arbeitskräften litten und es außerdem eine Million arbeitsloser Jugendlicher gab. Im ganzen genommen scheint der "heilige Bezirk" nicht mehr heilig zu sein, und das ist eine weitere Frage, deren Lösung die Wirtschaftsreform in Angriff zu nehmen hat.

Ich hoffe den Zustand des besonderen Systems von Mischwirtschaft, wie sie seit der Gründung der Volksrepublik in China besteht, und auch die sie verursachenden Notwendigkeiten genügend klar gemacht zu haben. Zugrunde liegen diesem Mischsystem die Bedingungen niedrigen Einkommens und geringer Produktivität in der chinesischen Wirtschaft. Vielen Schäden des zentralistischen Planungssystems ist durch dessen Ko-Existenz mit Marktwirtschaft und herkömmlicher Wirtschaft gesteuert worden. Außerdem hatte in diesem Stadium geringer Spezialisierung das System zentralistischer Planung in naturalen Einheiten mit seiner Anwendung in einem engen Bereich der Volkswirtschaft deutlich gewisse Vorzüge, für welche es in anderen Systemen keinen Ersatz gibt.

Ich möchte auch betonen, daß ich in der Erörterung des vorstehenden Abschnitts den Zustand der Knappheit an "human capital" und der tiefen Sorge der Menschen um Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit in seinem ursächlichen Zusammenhang mit dem Mischwirtschaftssystem hinlänglich klar gemacht zu haben hoffe. Klärung dieser beiden Punkte war es, die ich zuvor der nunmehr folgenden Erörterungen überlassen hatte.

3. Positive Elemente und Grenzen der gegenwärtigen Wirtschaftsreform

Die dritte meiner eingangs gemachten Feststellungen betrifft einige der Faktoren, die möglicherweise die Aussichten der gegenwärtigen, auf dezentralisierte Planung auf der Basis von Preisen gerichteten chinesischen Wirtschaftsreform determinieren werden. Meine Feststellung wies auf sowohl positive Elemente als auch Begrenzungen der Reform hin. Der nachstehende Abschnitt ist deshalb dem ziemlich unverhüllten Identifizieren dieser Elemente und Begrenzungen gewidmet.

Als positives Element habe ich, erstens, hervorgehoben, daß infolge extremer Zentralisierung die Spezialisierung im Rückstand war. Ich meine damit: Der oben erörterte geringe Spezialisierungsgrad erscheint als ein Phänomen des durch niedriges Einkommen geprägten Entwicklungsstadiums und infolgedessen als ein "struktureller", zum Teil aber ist er auch der Tatsache zuzuschreiben, daß sie die bereits erreichte Spezialisierung zurückwarf und daher "politik-bedingt" ist. Was dies letztere betrifft, so meine ich, daß es durch die Dezentralisierungsreform recht gut zurechtgerückt werden kann. Man sollte jedoch im Auge haben, daß der "politik-bedingte" Rückstand der Spezialisierung nicht völlig identisch damit ist, daß in der dem Jahre 1978 vorangegangenen Periode die bestehenden Märkte geschlossen, aufgehoben oder beeinträchtigt worden sind. Um den Unterschied zu verdeutlichen, ist es zweckmäßig, bei den Fällen jener Periode drei Typen nach Ursachen und Vorgängen auseinanderzuhalten:

1. Niedergang von Märkten wegen Abneigung der Regierung oder von Kadern gegen sie aus ideologischen oder anderen nicht-ökonomischen Gründen, also Beschränkungen für Primärmärkte, landwirtschaftliche Nebenproduktion und Privatparzellen; Beschränkungen für Tätigkeiten in Handwerk und Handelsdienstleistungen und Verbot von privaten Arbeitsverträgen.

2. Niedergang von Märkten infolge von Fehlern oder unwirtschaftlichem Preis-Management oder anderer Wirtschaftspolitik, z.B. bei den staatlichen Aufkäufen, der Setzung von Groß- und Einzelhandelspreisen und regionalen Differenzierungen oder durch Nichtberücksichtigung gestiegener Produktionskosten; unangebrachte Preisrelationen bei Waren, die substituiert werden können; und bürokratische Abgrenzungen, die dazu führten, daß das Verbringen von Waren, Materialien und Technologien über Provinz- oder sogar Kreisgrenzen und über die Bereiche ministerieller Zuständigkeiten hinweg behindert wurde.

3. Niedergang von Märkten infolge Beeinträchtigung oder Ausschaltung privater Markttransaktionen oder von Allokationen nach der Einführung zentralisierter Planung zur Kontrolle der Ressourcenallokation oder zur Erzwingung einer stärker egalitären Einkommensverteilung. Viele Märkte wurden auf solche Weise beeinträchtigt, und der Gesamteffekt dieser Art von Marktniedergang war unter den drei Typen der stärkste.

Die Typen 1 und 2 gehören gewiß zu den "politik-bedingten" Ursachen des Rückstands in der Spezialisierung. Doch für Typ 3 gilt das nicht notwendig, denn ganz offensichtlich war an die Stelle der eine Spezialisierung bedingenden Struktur der Marktwirtschaft die einer Planwirtschaft getreten. Da diese zur Grundlage der späteren Verstärkung der Spezialisierung wurde, können wir sie als einen Teil des zweiten positiven, die gegenwärtige Wirtschaftsreform begünstigenden Elements betrachten.

Dieses in meiner dritten Feststellung genannte positive Element besteht einerseits darin, daß im Verlauf der in der Periode der Volksrepublik erreichten Wirtschaftsentwicklung die tatsächliche und die potentielle Fähigkeit zur Spezialisierung beträchtlich verstärkt worden ist. Andererseits kann dieses Potential bei einem dezentralisierten, auf Preise ausgerichteten Planungssystem voller genutzt werden als bei einem System zentralistischer Planung nach naturalen Einheiten. Zu dem zunächst genannten Punkt kann man eine Reihe neuer Tendenzen und Kräfte anführen, die aufkamen und entweder die Fähigkeit zur Spezialisierung verstärken oder verstärkte Spezialisierung notwendig machen. Zu diesen gehören:

a) Die große Ausweitung des modernen Sektors führte zu einer starken Steigerung der Nachfrage nach Lebensmitteln und anderen Agrarerzeugnissen. Diese verlangte einen beträchtlich vermehrten Einsatz von Mineraldünger, Pumpanlagen und anderen industriell gefertigten Betriebsmitteln der Landwirtschaft. Auch vermehrte sich das Angebot an nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen. Der in der Vergangenheit weitgehend selbstgenügsame Agrarsektor sieht sich nun wesentlich der Austauschwirtschaft ausgesetzt und ist gezwungen, zunehmend auf Gewinn oder Verlust zu reagieren. Mir scheint, daß diese Veränderungen schrittweise nach der Mitte der 60er Jahre vorangekommen sind und Mitte der 70er Jahre schon recht deutlich zutage traten.

b) Enorm gewachsene Industrieproduktion machte es dringend notwendig, Produktionsspezialisierung und -kooperation zwischen Firmen einzurichten und zu erweitern. Wie bereits gesagt, wurde das 1964 ausdrücklich zu einer politischen Richtlinie gemacht.

c) In dem Grade, wie Lokalregierungen und Staatsunternehmen größere Fähigkeiten in Management und Technologie erwarben, wurde zentralisierte Entscheidungsfindung durch die gesamtstaatliche Regierung zunehmend unwirtschaftlich. Es scheint in wachsendem Maße Forderungen zu geben, daß diese Fähigkeiten in den bestehenden Einheiten genutzt werden.

d) Die Expansion lokaler Industrien bei bürokratischen "Blockaden" gegen interregionalen Warenverkehr schafft offensichtliche Unwirtschaftlichkeiten in der Form von "Doppelproduktion" und steigenden Produktionskosten. Diese Situation machte sich in den 70er Jahren ernsthaft bemerkbar.

Man wird bemerken, daß einige dieser neuen Tendenzen bereits in Richtung einer Reform vom Markttyp weisen. Jedoch kann man ein allgemeineres Argument dafür anführen, daß eine dezentralisierte, auf Preise ausgerichtete Planung besser geeignet ist, die neuen Möglichkeiten der Spezialisierung wahrzunehmen. Es besteht in der folgenden A-priori-Überlegung: Da die Struktur der Spezialisierung in der Wirtschaft immer komplexer wird, erreichen die Kosten der Beschaffung und Verwendung von Information, wie sie für eine wirksame zentralistische Planung nach physischen Einheiten erforderlich ist, ein unvertretbares Maß; das System wird in sich äußerst ineffizient. In den Begriffen der Übersicht 1 gesprochen, muß die Variante Cp sich dergestalt in eine andere Variante umwandeln, die so beschaffen ist, daß sie durch größtmögliche Kooperation mit der Marktwirtschaft und auch der herkömmlichen Wirtschaft im Gesamtsystem wieder eine annehmbare Wirtschaftlichkeit erzielt.

Ob es durchführbar ist, diese positiven Elemente einer Reform marktorientierten Typs einzusetzen, muß gegenüber den Begrenzungen abgewogen werden, die sich aus den Bedingungen niedrigen Einkommens und geringer Produktivität ergeben. Was aber diese betrifft, ist dem, was ich bereits in meiner ersten und meiner zweiten Feststellung gesagt habe, nichts hinzuzufügen, außer einem in Erinnerung zu bringenden Punkt. Er betrifft das fortdauernde Problem des Arbeitspotentials im Planungsprozeß. Da die Art der Planung sich in Richtung von Dezentralisierung und Preisorientierung ändert, wird eine operationale Kontrolle, die sich auf wirksame Formulierung der makro-ökonomischen Politik und Pläne stützt, zunehmend wichtiger. Rund um diese Methode wird eine Vielzahl neuer Planungstechniken und Wirtschaftstheorien erforderlich, die bisher in China

noch nicht erprobt worden sind. Daraus ergeben sich ganz neuartige Fragen und damit auch Begrenzungen der Reform, denen diese besondere Aufmerksamkeit schenken muß, wenn sie realistisch sein soll.

IV. Abschließende Bemerkungen

Zum Abschluß möchte ich zwei Dinge hervorheben.

Das erste betrifft das Zentralthema dieses Vortrags, nämlich Chinas charakteristische Züge als eine sozialistische Wirtschaft. Ich hoffe, meine Auffassung genügend klar gemacht zu haben, daß die chinesische Wirtschaft eine sozialistische in einem Entwicklungsland mit niedrigem Einkommensniveau ist. Ich habe in drei Punkten Chinas Eigenheiten hervorgehoben, und zwar in seinem geringen Spezialisierungsgrad, in der Unzulänglichkeit seines "human capital" und in der ständigen Sorge der Menschen um gesicherte Arbeitsplätze und Einkommen. Infolge dieser drei Charakteristika und außerdem der Tatsache, daß China in den 50er Jahren das sowjetische Planungssystem importierte, hat seine Wirtschaft sich als ein ökonomisches Mischsystem eigener Art aus einem zentralistischen System der Planung nach naturalen Einheiten, einer noch unterentwickelten Marktwirtschaft und einer herkömmlichen Wirtschaft entwickelt. Es mögen in verschiedener Hinsicht Einwände gegen diese Auffassung möglich sein, aber ich bin sicher, daß in einem Punkt die meisten Menschen zustimmen werden, nämlich darin, daß unsere vergleichenden Studien über Wirtschaftssysteme sich in ihren Analysen weitgehend nur mit den entwickelten Ländern befassen. Wir müssen aber einen Rahmen der Analyse entwickeln, der uns auch die Behandlung von Entwicklungsländern niedrigen Einkommens, sozialistischen wie nicht-sozialistischen, erlaubt. Dabei sind Konzepte wie unterentwickelte Marktwirtschaft, herkömmliche Wirtschaft und die optimale Mischung dieser beiden mit der Wirtschaft nützlich oder sogar unentbehrlich.

Meine zweite Bemerkung bezieht sich auf die Aussichten der gegenwärtigen Wirtschaftsreform in China. In dieser Hinsicht bestand der Kern meiner Ausführungen darin, daß es bedeutsame positive Elemente in der chinesischen Volkswirtschaft von heute gibt, welche die Reform begünstigen, aber zugleich auch wichtige Begrenzungen, die ebenfalls in der chinesischen Volkswirtschaft von heute wurzeln. Was diese Beobachtung für die Politik bedeutet, liegt auf der Hand, nämlich daß es wünschenswert

ist, daß die chinesischen Planer die positiven Elemente geschickt nutzen und dabei Vorsicht im Hinblick auf die Wirkungen der Begrenzungen walten lassen. Im Zusammenhang mit diesen möchte ich besonders die Tatsache betonen, daß in einem Entwicklungsstadium niedrigen Einkommens die Einführung eines auf den Markt orientierten Anpassungsapparats nicht die Staatswirtschaft ersetzen kann. Die Existenz letzterer ist eine Minimalvoraussetzung für die Transformation eines Entwicklungslandes niedriger Einkommensstufe, ob es sich nun um ein sozialistisches oder ein nicht-sozialistisches handelt. Sie ersetzt auch nicht die Rolle der herkömmlichen Wirtschaft, die zur Überwindung der ständigen Angst von Menschen, die am Rande des Existenzminimums leben, um ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommen wichtig ist.

Angebracht ist weiterhin ein Kommentar zur Schwierigkeit, die Wirkungen einer marktorientierten Reform richtig einzuschätzen. Ein Urteil ist da schwierig, denn die empirischen Daten der Vergangenheit, die wir für eine solche Einschätzung verwenden müssen, beziehen sich sämtlich auf Tatsachen, die nicht nur aus den Systemen als solchen erwachsen, sondern auch aus von Systemen unabhängigen Faktoren. In der einen oder anderen Weise können sie unsere Ergebnisse verzerren. Ich habe den Eindruck, daß in den laufenden Diskussionen über die Reform eine solche Verzerrung tatsächlich vorliegt und daß sie tendenziell dahingehend wirkt, daß man die günstige Wirkung der Reform übertreibt.

In diesem Zusammenhang möchte ich betonen, wie ratsam es ist, den ursächlichen Zusammenhang des jüngsten Aufschwungs in Chinas Wirtschaft mit der in Angriff genommenen Wirtschaftsreform nicht zu überschätzen. Die unmittelbaren Motive der Wirtschaftsreform zu ihrem Beginn im Spätjahr 1978 rührten offensichtlich von der Notwendigkeit her, das zu überwinden, was die chinesischen Ökonomen die "Wirtschaftskrise" gegen Ende der "zehn Jahre Kulturrevolution" nennen. Der Krise hatten viele und komplizierte Faktoren zugrundegelegen. Neben den systembedingten Ursachen, wie sie oben kurz skizziert wurden, und der verzerrten Wirtschaftsstruktur, der die "Berichtigungspolitik" im Unterschied zur Reformpolitik galt (d.h. Berichtigung des herabgedrückten Niveaus persönlichen Verbrauchs und verschiedener Flaschenhälse in der Industrie) hatte es unter anderem folgende Faktoren gegeben: 1. das ständige Streben der Planer und politischen Führer nach hohen ökonomischen Wachstumsraten, das zu einer

unter Hochdruck stehenden "Knappheitswirtschaft" geführt hatte; 2. technische Fehler bei der Formulierung und Verwirklichung der Pläne und Politik (z.B. unvollständige und unangebrachte Verwendung der "Methode der Materialbilanzen" während vieler Jahre, besonders bei der Festlegung der Planziele für die Stahlproduktion; 3. erhöhte Belastung mit Verteidigungsausgaben (z.B. die Bauinvestitionen der "Dritten Front", die mehr als die Hälfte der Kapitalinvestitionen der Jahre 1965 - 75 beanspruchten); und 4. die rasche Schwächung der politischen Basis der Partei und Regierung in den 70er Jahren. Dieser letzte Faktor scheint besonders schwerwiegend gewesen zu sein; die Untergrabung der Disziplin und die wachsende Unterdrückung durch die örtlichen Kader, der Schwund des Vertrauens zwischen ihnen und der "Masse" der Bauern, die schwindende Autorität und Wirksamkeit von Ermahnungen und nicht-materiellen Anreizen für Arbeiter und qualifizierte Jugendliche, das alles sind Beispiele dafür. Das gegenwärtige Regime hat, indem es Schritte zur politischen Liberalisierung tat, diese Schwierigkeiten offenbar umgangen.

Die mit der "Berichtigungspolitik" zusammenhängenden Maßnahmen scheinen zum jüngsten Wirtschaftsaufschwung beigetragen zu haben. Von ihnen dürften die zielbewußte Verringerung der Zwangsaufkaufquoten in der Landwirtschaft, der Produktionsdirektiven in der Industrie und das Wirtschaftswachstum im ganzen besonders starke Wirkung gehabt haben. Deshalb muß, will man den wahren Beitrag der marktorientierten Wirtschaftsreform zur günstigen Wende der ökonomischen Leistung abmessen, zuerst versucht werden, jene günstigen Effekte zu isolieren, die eher diesen Änderungen der Politik als einer Systemreform zu verdanken sind.

Zum Beispiel kann das, was als Produktionswachstums-Effekt der Landwirtschaft dem Haushalts-Vertragssystem zugeschrieben wird, in seiner Wirkung nur dann identifiziert werden, wenn man es klar von den Wirkungen politischer Liberalisierung auf dem Lande zu trennen vermag (von der neuen Freiheit in der Bestimmung der Produktionsstruktur und der verringerten Vorenthaltung oder Wegnahme von Einkommen und Anlagevermögen der Produktionsgruppen), von ökonomischen Anreizmaßnahmen wie der Heraufsetzung der staatlichen Aufkaufpreise bei verringerten Ablieferungsquoten und vom Import einer 10 Millionen Tonnen

übersteigenden Menge von Brotgetreide. Alle diese Maßnahmen wurden fast gleichzeitig 1978 formuliert, besonders in Zeiten der Politik "der Gewährung der Rehabilitation an die Bauern im ganzen Land". Meines Wissens ist diese Rehabilitationspolitik zu keiner Zeit eingestellt worden.

Bei meinen Überlegungen zur Wirtschaftsreform habe ich die politische Begrenzung nicht berührt. Im Lichte der in Osteuropa gemachten Erfahrungen darf sie als überragend wichtig gelten. Besonders gilt das für den Widerstand einer großen Zahl von Staatsfunktionären, Betriebsleitern und -arbeitern, deren ihnen vom Regime gewährte und fest verankerte Interessen durch die Reform wahrscheinlich beeinträchtigt werden. Doch der politische Aspekt ist nicht Gegenstand dieses Vortrags. Unter dem ökonomischen aber, mit dem ich mich ausschließlich befasse, wie unter dem meines persönlichen Standpunkts, von dem aus ich die chinesische Wirtschaftsreform in Richtung einer dezentralisierten, auf Preise orientierten Planung begrüße, möchte ich mit dem folgenden Gedanken schließen:

Die Entwicklung von Produktivkräften und ökonomischen Systemen in ihrer grundlegenden Struktur ist ihrem Wesen nach evolutionär. Die von Regierungen im Blick auf sie angewandten Wirtschaftsstrategien mögen in den versuchten Schritten und der angestrebten Geschwindigkeit revolutionär sein, vermögen aber nicht den der Grundstruktur inhärenten evolutionären Wandel zu einem revolutionären zu machen. Ist die Strategie der Regierung realistisch, so kann sie diesen evolutionären Wandel erleichtern und beschleunigen, aber mehr nicht. Wenn versucht wird, dem evolutionären Prozeß der Basisstruktur eine revolutionäre Strategie zu überlagern, bleibt diese einfach unwirksam und stört sogar den evolutionären Prozeß. Das war in China, besonders während der 70er Jahre, bei der übermäßigen Zentralisierung, auch tatsächlich zu beobachten. Ich hoffe, daß bei der gegenwärtigen Wirtschaftsreform die chinesischen Planer sehr bedachtsam vorgehen, damit diese nicht auf einen weiteren revolutionären Versuch hinausläuft.

Prof. Shigeru Ishikawa
Aoyama Gakuin University
4-4-25 Shibuya
Shibuya-ku, Tokyo 150
Japan

Journal für Entwicklungspolitik 3, 1985, S. 31 - 76

Michael Lipton

DIE LANDWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN INDIEN UND NAHRUNGSSTRATEGIEN FÜR AFRIKA: EINE ROLLE FÜR DIE EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN? *)

Einführung

1. Diese Arbeit beschäftigt sich mit den Erfahrungen der landwirtschaftlichen Entwicklung in Indien, deren Bedeutung für die landwirtschaftliche Situation in Afrika südlich der Sahara (ASS) und, indem sie beide verbindet, der Rolle, welche die Unterstützung der "nationalen Nahrungsstrategien" durch die Europäischen Gemeinschaften (EG) dabei spielt.

Im ersten Abschnitt (Punkte 1 - 16) skizziere ich die Erfahrungen Indiens mit seiner landwirtschaftlichen Entwicklung - den Erfolg, den Produktionszuwachs über dem der Bevölkerung zu halten, die Verlagerung von der Strategie der Flächenausdehnung zur Ertragssteigerung, den Fehlschlag, spürbare Verbesserungen im durchschnittlichen realen privaten Einkommen der Armen zu erreichen, die weitgehende, aber nach Maßstäben der Dritten Welt in vieler Hinsicht gemäßigte, Bevorzugung der Stadt - und ich untersuche in knapper Form jeden Punkt danach, was daraus für ASS gelernt werden kann.

Weiters (Punkte 17 - 32) gebe ich einen Überblick über einige Erfahrungen mit der Nahrungsmittelproduktion und der landwirtschaftlichen Entwicklung in ASS und untersuche, wie unter dem Gesichtspunkt der indischen Erfahrungen die vorgeschlagene Einbindung der EG in die "Nahrungsstrategien" in ASS helfen könnte, ihre bisherige Leistung zu verbessern.

Schließlich (Punkte 33 - 48) bringe ich die Ergebnisse dieser beiden Diskussionen zusammen und stelle die Frage, ob und wie die Ressourcen der EG zu einer besseren landwirtschaftlichen Entwicklung in Afrika beitragen

*) Dies ist die deutsche Fassung eines Beitrages in englischer Sprache für das Seminar "Europa und Indien", das im November 1984 an der Katholischen Universität von Löwen (Louvain), Belgien, stattfand. Die Übersetzung besorgte Herwig Palme.