

The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia

Jomo K.S.



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper was written for the 2001 UNRISD International Conference on Racism and Public Policy. This conference was carried out with the support of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
Background	1
NEP Targets, Expenditures and Achievements	3
Poverty reduction	3
"Restructuring society"	9
Wealth distribution	9
Conclusion	18
Bibliography	22
UNRISD Programme Papers on Identities, Conflict and Cohesion	23
Tables	
Table 1: Incidence of poverty, 1970–2002	3
Table 2: Incidence of poverty by state, 1970–2002	4
Table 3: Mean monthly household income by ethnic group and stratum, Peninsular Malaysia, 1970–2002	6
Table 4: Income share by income group, 1970–1999	7
Table 5: Ownership of share capital (at par value) of limited companies, selected years	11
Table 6a: Employment by occupation and ethnic group, 1970	14
Table 6b: Employment by occupation and ethnic group, 2000	15
Table 7: Registered professionals by ethnic group, 1970–2002	16

Acronyms

ASB	Amanah Saham Bumiputera (<i>Bumiputera Unit Trust</i>)
ASN	Amanah Saham Nasional (<i>National Unit Trust</i>)
BCIC	Bumiputera Commercial and Industrial Community
BN	Barisan Nasional (<i>National Front</i>)
BPMB	Bank Pembangunan Malaysia Berhad (<i>Development Bank of Malaysia</i>)
CICU	Central Information Collection Unit
CPI	consumer price index
FIMA	Food Industries of Malaysia
FDI	foreign direct investment
ICA	Industrial Coordination Act, 1975
IPO	initial public offer
KKMB	Kompleks Kewangan Malaysia Berhad (<i>Malaysian Finance Complex Limited</i>)
KLSE	Kuala Lumpur Stock Exchange
LCC	locally controlled companies
LUTH	Lembaga Urusan dan Tabung Haji (<i>Muslim Pilgrim Saving and Management Authority</i>)
MARA	Majlis Amanah Rakyat (<i>Council of Trust for Indigenous People</i>)
MCA	Malaysian Chinese Association
NDP	National Development Policy
NEP	New Economic Policy
NVP	National Vision Policy
OPP	Outline Perspective Plan
PERNAS	PERNAS International Holdings Berhad
PLI	poverty line income
PNB	Permodalan Nasional Berhad (<i>National Equity Corporation</i>)
PPK	Parti Perhimpunan Kebangsaan (<i>National Convention Party</i>)
RM	Malaysian ringgit (\$1 = RM3.8, since 2 September 1998)
SEDCs	state economic development corporations
SUPP	Sarawak United People's Party
UDA	Urban Development Authority
UMNO	United Malays National Organisation

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Malaysia's New Economic Policy (NEP) was first announced in 1970 as the principal policy response to the post-election race riots of May 1969, which also resulted in a significant regime change. This paper suggests that the events of May 1969 also involved a widespread popular rejection of the ruling Alliance coalition as well as a "palace coup" within the ruling United Malays National Organisation (UMNO) as the "Young Turks" supporting then-Deputy Prime Minister Tun Abdul Razak sidelined Prime Minister Tunku Abdul Rahman, who had led the UMNO from 1951 and the country to independence in August 1957. The Rahman regime was seen by the new Razak regime as having been too conciliatory toward the ubiquitous Chinese business community. The Razak NEP regime, through the NEP, was therefore committed to increased ethnic affirmative action, or positive discrimination policies, on behalf of the ethnic Malays in particular and *bumiputera* (indigenous Malaysians) in general.

The NEP had two prongs, namely "poverty eradication regardless of race" and "restructuring society to eliminate the identification of race with economic function". The NEP was supposed to create the conditions for national unity by reducing interethnic resentment due to socioeconomic disparities. In practice, the NEP policies were seen as pro-*bumiputera*, or more specifically, pro-Malay, the largest indigenous ethnic community. Poverty reduction efforts have been seen as primarily rural and Malay, with policies principally oriented to rural Malay peasants. As poverty reduction efforts had been uncontroversial and had declined in significance over time, the NEP came to be increasingly identified with efforts at "restructuring society" efforts to reduce interethnic disparities, especially between ethnic Malay and ethnic Chinese Malaysians.

The NEP has been associated with the *First Outline Perspective Plan* [OPP] for 1971–1990. The OPP sought to reduce poverty from 49 per cent in Peninsular Malaysia in 1970 to 16 per cent in 1990. The actual poverty rate in the peninsula in 1990 was 17 per cent, while the national rate was slightly higher. The NEP's main restructuring target was to raise the *bumiputera* share of corporate stock ownership from 1.5 per cent in 1969 to 30 per cent in 1990. The government's data suggest that *bumiputera* ownership rose to about 18 per cent in 1990 and slightly over 20 per cent in 2000. Although the government originally envisaged that much of the *bumiputera* corporate wealth would be held by trust agencies, private individual *bumiputera* ownership has risen from less than a third to over 90 per cent. Much of the measurement of NEP achievement has been subject to dispute. This has been exacerbated by the lack of transparency on socioeconomic data deemed sensitive.

The NEP has since ostensibly been replaced by the National Development Policy associated with the *Second Outline Perspective Plan* for 1991–2000, and then by the National Vision Policy linked to the *Third Outline Perspective Plan* for 2001–2010. Although the new policies have put far greater emphasis on achieving rapid growth, industrialization and structural change, there is the widespread perception that public policy is still dominated by the NEP's interethnic economic policies, especially wealth redistribution or "restructuring" targets.

These policies are believed to be especially important in terms of influencing public policies affecting corporate wealth ownership as well as other areas, notably education and employment opportunities. In other words, ethnic discrimination primarily involves the business community and the middle class, where interethnic tension is most acute. Interethnic business coalitions have become increasingly important over time, often with an ethnic Malay partner securing rents for gaining access to government-determined business opportunities, and the ethnic Chinese partner with access to capital and business acumen getting the job done. Such joint ventures have generated considerable resentment, especially among those denied access to such business opportunities.

With privatization opportunities from the mid-1980s largely decided on a discretionary basis by the government leadership, there has been growing resentment and criticism of rent-seeking

and cronyism. Such disbursement of privatization opportunities also strengthened the leadership's means for patronage, in turn encouraging competition for party and government political office and upward mobility. The selective nature of the bail-out processes and procedures following the 1997–1998 currency, financial and economic crises have strengthened, rather than undermined, these tendencies.

While there is little doubt that specific socioeconomic targets of the NEP have been largely achieved, later rather than sooner, it is not clear that such achievement has led to national unity, understood in terms of improved interethnic relations. Associating improved interethnic relations almost exclusively with reduced interethnic disparities among the respective business communities and middle classes has in fact generated greater ethnic resentment and suspicion on both sides. Ethnic affirmative action policies as implemented and enforced in Malaysia have associated the interests of entire ethnic groups with their respective elites, thus generalizing resentments associated with interethnic, intra-class competition. Thus, it is unlikely that the ethnic affirmative action policies will achieve the end of improved interethnic relations. An alternative approach needs to be found to create more lasting conditions for improved interethnic relations.

At the time of writing, Jomo K.S. was professor in the Applied Economics Department at the University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia.

Résumé

En Malaisie, la Nouvelle politique économique (NPE), annoncée pour la première fois en 1970, était principalement une riposte politique aux émeutes raciales postélectorales de mai 1969, qui ont aussi entraîné un important changement de régime. L'auteur voit dans les événements de mai 1969 un vaste rejet populaire de l'Alliance au pouvoir, l'UMNO, ainsi qu'une "révolte de palais" au sein de celle-ci, lorsque les "jeunes Turcs", qui soutenaient Tun Abdul Razak, alors Vice-Premier Ministre, ont mis sur la touche le Premier Ministre Tunku Abdul Rahman, qui était à la tête de l'UMNO depuis 1951 et avait conduit son pays à l'indépendance en août 1957. Le nouveau régime considérait que le gouvernement Rahman avait été trop conciliant envers les milieux économiques chinois, omniprésents en Malaisie. Avec sa NPE, il était donc résolu à renforcer la lutte contre la discrimination ethnique pour redresser la situation en faveur des Malais de souche en particulier et des autochtones, dits *bumiputera*, en général.

La NPE avait un double objectif, soit "l'éradication de la pauvreté sans distinction de race" et "restructurer la société pour abolir l'identification de la race à une fonction économique". Elle était censée créer les conditions de l'unité nationale en atténuant la rancœur interethnique due aux disparités socio-économiques. En pratique, les mesures relevant de la NPE ont été perçues comme favorisant les *bumiputera*, ou plus spécifiquement les Malais, soit la plus grande communauté ethnique autochtone. L'action menée pour réduire la pauvreté est apparue comme dirigée essentiellement vers le monde rural et malais, les mesures prises visant essentiellement les paysans malais. Comme cette action n'avait pas été contestée et a perdu de son importance avec le temps, la NPE a été progressivement assimilée aux efforts de "restructuration de la société", destinés à réduire les disparités interethniques, en particulier entre les Malais de souche et les Malaisiens de souche chinoise.

La NPE a été associée au premier *Plan prospectif général* [Outline Perspective Plan—OPP] pour la période 1971–1990. Ce plan visait à ramener la pauvreté de 49 pour cent dans la péninsule malaise en 1970 à 16 pour cent en 1990. En 1990, le taux de pauvreté effectif dans la péninsule était de 17 pour cent, tandis que le taux national était légèrement supérieur. Le principal objectif de restructuration de la NPE était de porter la part des actions d'entreprises aux mains des *bumiputera* de 1,5 pour cent en 1969 à 30 pour cent en 1990. Les statistiques gouvernementales laissent à penser que la part que possèdent les *bumiputera* a atteint environ 18 pour cent en 1990 et dépassait légèrement les 20 pour cent en 2000. Bien qu'initialement le gouvernement ait prévu que les biens sociaux des *bumiputera* seraient détenus dans une large mesure par des

sociétés de gestion, la propriété privée individuelle chez les *bumiputera* a progressé, passant de moins du tiers à plus de 90 pour cent. La quantification des résultats obtenus grâce à la NPE a donné lieu à de nombreuses querelles, qui ont été exacerbées par le manque de transparence des données socio-économiques jugées sensibles.

Depuis lors, la NPE a été ostensiblement remplacée par la Politique nationale de développement associée au *Deuxième plan prospectif général 1991–2000*, puis par la Politique de vision nationale, rattachée au *Troisième plan prospectif général 2001–2010*. Bien que les nouvelles politiques accordent beaucoup plus d'importance à une croissance rapide, à l'industrialisation et à l'aménagement des structures, la majorité de la population continue à penser que les orientations économiques interethniques de la NPE, en particulier les objectifs de redistribution des richesses ou de "restructuration sociale" continuent à dominer la politique publique.

Si ces orientations sont jugées importantes, c'est essentiellement parce qu'elles influeraient sur les politiques publiques touchant à la propriété des biens sociaux et à d'autres domaines, notamment l'éducation et l'emploi. Autrement dit, la discrimination ethnique est essentiellement le fait des milieux des affaires et de la classe moyenne, où la tension interethnique est la plus forte. Les associations économiques interethniques ont pris une importance croissante avec le temps; elles réunissent souvent un associé de souche malaise qui prend en charge le loyer pour bénéficier des possibilités économiques offertes par le gouvernement et un associé de souche chinoise qui a assez de capitaux et de sens des affaires pour faire marcher l'entreprise. Ces associations ont suscité une rancœur considérable, en particulier chez ceux qui se voyaient refuser ces chances de progrès économique.

L'équipe gouvernementale décidant dans une large mesure et de manière discrétionnaire des modalités de la privatisation depuis 1985 environ, le copinage et la recherche du profit sont de plus en plus montrés du doigt et suscitent un ressentiment grandissant. Ces rachats ont aussi renforcé les moyens dont disposent les dirigeants pour se faire une clientèle, ce qui a à son tour favorisé la course aux fonctions politiques au sein du gouvernement et dans les partis et la mobilité dans le sens de l'ascension sociale. Au lieu d'atténuer ces tendances, les méthodes sélectives appliquées dans le sauvetage des entreprises après la crise monétaire, financière et économique des années 1997–1998, les ont aggravées.

S'il n'est guère contestable que les objectifs socio-économiques de la NPE ont été largement atteints, plutôt tard que tôt d'ailleurs, il n'est pas certain que l'unité nationale en ait été renforcée, si l'on entend par là une amélioration des relations interethniques. En se bornant pratiquement, pour améliorer ces relations, à réduire les inégalités entre les milieux d'affaires et classes moyennes des diverses ethnies, on a en fait nourri la rancœur et la méfiance des deux côtés. Les politiques ethniques d'action corrective telles qu'elles ont été appliquées en Malaisie ont assimilé les intérêts de communautés ethniques entières à ceux de leurs élites respectives, ce qui a généralisé le ressentiment qui va de pair avec la concurrence entre les ethnies ou à l'intérieur d'une même classe. Il est donc peu probable que les politiques ethniques d'action corrective atteignent leur but et améliorent les relations interethniques. Il faudra trouver un autre moyen pour créer des conditions qui permettent d'améliorer durablement ces relations.

Au moment où il rédigeait cette étude, Jomo K.S. était professeur au département d'économie appliquée de l'Université de Malaya, Kuala Lumpur, Malaisie.

Resumen

La Nueva Política Económica (NEP) de Malasia fue dada a conocer por primera vez en 1970 como la principal respuesta política a los disturbios raciales postelectorales que tuvieron lugar en mayo de 1969 y que también condujeron a un cambio de régimen importante. En este documento se indica que los eventos de mayo de 1969 también supusieron el rechazo popular general a la coalición de la Alianza, la agrupación política dominante, al igual que un "golpe de Estado" al interior

de la Organización Nacional para la Unidad Malasia (UMNO por sus siglas en inglés), el partido en el poder; ya que los “Jóvenes Turcos” que apoyaban al entonces Viceprimer Ministro Tun Abdul Razak rechazaron al Primer Ministro Tunku Abdul Rahman, dirigente de la UMNO desde 1951 y que había llevado al país a su independencia en agosto de 1957. El nuevo régimen de Razak estimó que el régimen de Rahman había sido excesivamente conciliador con los ubicuos círculos comerciales chinos. Por consiguiente, el nuevo régimen de la NEP de Razak se comprometió a fomentar la acción afirmativa étnica, o las políticas de discriminación positiva, en nombre de los malasio étnicos en particular y de los indígenas *bumiputera* en general.

La NEP tenía dos enfoques: “la erradicación de la pobreza con independencia de la raza” y la “reestructuración de la sociedad para eliminar la identificación de la raza con la función económica”. En teoría, la NEP debía crear las condiciones para la unidad nacional, al reducir el resentimiento interétnico debido a disparidades socioeconómicas. En la práctica, las políticas de la NEP se percibieron como pro-*bumiputera*, o más específicamente como pro-malasios, haciendo referencia a la comunidad étnica indígena más grande. Los esfuerzos desplegados para reducir la pobreza fueron considerados esencialmente rurales y malasios, con políticas fundamentalmente orientadas a los campesinos malasios. Dado que estos esfuerzos no habían sido polémicos y habían perdido importancia con el tiempo, la NEP se identificó cada vez más con iniciativas encaminadas a la “reestructuración de la sociedad” para reducir las disparidades interétnicas, especialmente entre malasios étnicos y chino-malasios étnicos.

La NEP se ha asociado con el primer *Plan General de Perspectivas* [Outline Perspective Plan—OPP] para 1971–1990. El OPP pretendía reducir la pobreza en Malasia Peninsular del 49 por ciento en 1970 al 16 por ciento en 1990. En 1990, la tasa real de pobreza en la península se estimó en el 17 por ciento, mientras que la tasa nacional fue ligeramente superior. El principal objetivo de reestructuración de la NEP era aumentar el porcentaje de los accionistas *bumiputera* del 1.5 por ciento en 1969 al 30 por ciento en 1990. Según los datos del gobierno, éste ascendió al 18 por ciento en 1990 y a algo más del 20 por ciento en 2000. Aunque el gobierno preveía inicialmente que gran parte del capital en acciones de los *bumiputera* estaría en manos de compañías fiduciarias, el porcentaje de accionistas *bumiputera* individuales ha aumentado de menos de un tercio a más del 90 por ciento. La evaluación realizada de los logros obtenidos por la NEP ha sido motivo de gran polémica, exacerbada por la falta de transparencia sobre los datos económicos considerados confidenciales.

Desde entonces la NEP parece haber sido reemplazado por la Política de Desarrollo Nacional asociada con el *Segundo Plan General de Perspectivas para 1991–2000*, y luego con la Política de Visión Nacional vinculada con el *Tercer Plan General de Perspectivas para 2001–2010*. Aunque las nuevas políticas han puesto mucho más énfasis en lograr el crecimiento rápido, la industrialización y el cambio estructural; en general se percibe que la política pública sigue estando dominada por las políticas económicas interétnicas de la NEP, concretamente la redistribución de la riqueza o los objetivos “de reestructuración”.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21370

