

# The Politics of Welfare Developmentalism in Hong Kong

*Eliza W.Y. Lee*

Social Policy and Development  
Programme Paper Number 21  
August 2005

United Nations  
Research Institute  
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), the United Kingdom's Department for International Development (DFID) and the Ford Foundation. 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 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

<b>Acronyms</b>	<b>ii</b>
<b>Acknowledgement</b>	<b>ii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iii</b>
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Colonialism and Welfare Development</b>	<b>2</b>
<b>Economic and Financial Policies</b>	<b>3</b>
<b>The Formation of the Social Pact</b>	<b>4</b>
<b>Changes in the Late Transition Period</b>	<b>5</b>
<b>The Asian Financial Crisis and Its Impact on the Residual Welfare State</b>	<b>7</b>
<b>The Asian Fiscal Crisis and the Retrenchment of the Residual Welfare State</b>	<b>7</b>
<b>Economic Restructuring and Its Implications for Social Development</b>	<b>10</b>
<b>Civil Society and Social Policy Development</b>	<b>11</b>
<b>Conclusion</b>	<b>13</b>
<b>Bibliography</b>	<b>14</b>
UNRISD Programme Papers on <b>Social Policy and Development</b>	<b>17</b>
<b>Tables</b>	
Table 1: Public expenditure to GDP ratio, Hong Kong, 1967–2003	1
Table 2: Economic growth in GDP and growth in social services expenditure, Hong Kong, 1967–2003	5

## Acronyms

<b>CSSA</b>	Comprehensive Social Security Assistance Scheme
<b>DSS</b>	Direct Subsidy Scheme
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>HKSAR</b>	Hong Kong Special Administrative Region
<b>HOS</b>	Home Ownership Scheme
<b>ITC</b>	Innovation and Technology Commission
<b>LSGS</b>	Lump Sum Grant System
<b>MPF</b>	Mandatory Provident Fund
<b>NGO</b>	non-governmental organization
<b>R&amp;D</b>	research and development
<b>TPS</b>	Tenants Purchase Scheme

## Acknowledgement

The work described in this paper was substantially supported by a grant from the Research Grants Council of the Hong Kong Special Administrative Region, China (Project Number CUHK4374/00H).

## Summary/Résumé/Resumen

### **Summary**

This paper examines the change in social policy in Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR) after the 1997 Asian financial crisis, tracing how the historical path of development, economic globalization and the state of political development have combined to structure the response of the state to growing pressures for change in its welfare regime.

Compared with its Asian counterparts, the welfare regime of HKSAR stands out because of the strong role played by the state as the financier and provider of services, as opposed to being simply the regulator. On top of its heavy involvement in financing and provision, it is perhaps also the state that adheres most closely to the idea of small government. This paradoxical combination of a colonial state of limited capacity with a relatively heavy state role in financing and the provision of collective consumption is the result of the confluence of a number of factors that were related to the colonial condition, namely the interest of colonial domination, and the special configuration of economic and financial policies that arose from such interest.

The founding of the “residual welfare state” in the early 1970s marked the inception of welfare developmentalism in Hong Kong. Rapid industrialization, socioeconomic development and a crisis of legitimacy generated the need for more social provision. At the same time, the colonial state was careful to subsume this political need for better social provision under the wider policy parameters of economic non-interventionism and financial conservatism (which entailed a low tax rate, low public expenditure and a public sector of limited size). Sustaining this residual welfare state required high economic growth rates to generate a continuous increase in government revenue with which to fund the expansion of social programmes. A situation of full employment also gave rise to real wage increases that minimized public demands for welfare provision.

These optimal conditions started to change in the 1980s, as socioeconomic development, economic restructuring, the rise of structural poverty, an aging population and rising expectations all led to increasing demands for social programmes. The potential problem of the long-term sustainability of the residual welfare state was partly obscured in the late 1980s to early 1990s by the economic bubble generated by the real estate market. The political transition toward 1997 saw the partial democratization of the legislature. An accumulation of revenue coupled with the political transition led the government to generously increase spending on social provision. The first chief executive of HKSAR, Tung Chee-Hwa, continued increasing social spending, envisioning the construction of a Confucian welfare state as the basis of the new political order. However the Confucian contract’s underlying message of strong political leadership, social unity and a caring government was dealt a deathblow by the Asian financial crisis, which resulted in an economic downturn that destroyed the preconditions that underlay the old social pact. An economic recession of unprecedented magnitude reduced the growth of gross domestic product (GDP) to –5.3 per cent in 1998, increased the unemployment rate to 7.4 per cent in the second quarter of 2002, and raised the public budget deficit to 65 billion Hong Kong dollars (equivalent to 5.2 per cent of GDP) in 2001–2002. Both the middle and lower classes were hit hard by unemployment, wage decline and asset deflation.

Faced with all these challenges, the government prioritized the elimination of the budget deficit; as a result, social programmes suffered from expenditure cutbacks. The retrenchment of the residual welfare state was accomplished through measures of recommodification and cost containment. In response to the structural problems of the economy, the government embarked on the development of a knowledge-based economy and government initiatives in business. The reconfiguration of welfare developmentalism thus entailed a neoliberal turn in social policy and a developmentalist turn in economic policy. The withdrawal of the state from redistributive social programmes has happened at a time when the middle and lower classes have been deeply affected by real financial difficulties, a substantial decline in standards of living, and a lack of social safety nets that could serve as a buffer against such economic fluctuations.

The prospects for more progressive social policy change lie in the construction of alternative discourses. While political parties, labour unions, non-governmental organizations and professional organizations have been quite critical of current development trends, a stronger societal consensus has yet to emerge on what the contours of the new social pact should be. Many of the institutional conditions for the generation of this consensus—and hence, progressive change—hinge on further constitutional reform. In sum, in Asian industrialized states such as HKSAR, social policy reform is inevitably connected with democratization.

Eliza W.Y. Lee is Associate Professor in the Department of Government and Public Administration at the Chinese University of Hong Kong.

### **Résumé**

L'auteur s'intéresse ici au changement de politique sociale survenu dans la Région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong après la crise financière asiatique de 1997. Elle explique comment la voie historique du développement, la mondialisation économique et l'évolution politique se sont combinées pour structurer la réaction de l'Etat aux pressions croissantes qu'il subissait pour changer son régime de protection sociale.

Le régime de protection sociale de la RAS de Hong Kong se distingue de celui de ses homologues asiatiques par le rôle important de bailleur de fonds et de prestataire de services que joue l'Etat, plutôt que d'instance de contrôle uniquement. Outre ce fort engagement au niveau du financement et de la prestation de services, c'est probablement aussi l'Etat qui adhère le plus à l'idée d'un gouvernement restreint. Cette association paradoxale d'un Etat colonial de capacité limitée et d'un investissement assez poussé dans le financement et l'organisation de la consommation collective résulte de la confluence de divers facteurs liés à la situation coloniale, à savoir l'intérêt de la domination coloniale et la configuration spéciale de politiques économiques et financières définies en fonction de cet intérêt.

La fondation de l'"Etat providence résiduel", au début des années 70, a marqué le début du développement social à Hong Kong. Une industrialisation rapide, le développement socio-économique et une crise de légitimité ont rendu nécessaire une protection sociale plus étendue. En même temps, l'Etat colonial veillait à ce que cette nécessité politique d'une meilleure protection sociale entre bien dans le cadre politique du non-interventionnisme économique et de la prudence financière (comprenant une fiscalité et des dépenses publiques faibles et un secteur public de taille réduite). Pour que cet Etat providence résiduel fonctionne, il fallait des taux élevés de croissance économique, qui permettent une augmentation constante des recettes fiscales, débouchant sur le financement de programmes sociaux toujours plus étendus. Une situation de plein emploi entraînait aussi des hausses des salaires réels qui minimisaient les revendications de protection sociale.

Ces conditions optimales ont commencé à changer dans les années 80, lorsque le développement socio-économique, la restructuration économique, la montée de la pauvreté structurelle, le vieillissement de la population et des attentes plus fortes ont amené la population à réclamer de plus en plus des programmes sociaux. Le problème potentiel que pouvait poser la viabilité à long terme de l'Etat providence résiduel a été en partie occulté à la fin des années 80 et au début de la décennie suivante par la bulle économique, elle-même provoquée par le marché de l'immobilier. En vue de la rétrocession de 1997, la transition politique s'est accompagnée d'une démocratisation partielle du parlement. Alliée à l'accumulation d'énormes recettes fiscales, elle a amené le gouvernement à augmenter largement ses dépenses pour la protection sociale. Le premier dirigeant de la RAS de Hong Kong, Tung Chee-Hwa, qui envisageait de construire un Etat providence confucéen comme base du nouvel ordre politique, a poursuivi sur la lancée de ses prédécesseurs et a continué à augmenter les dépenses sociales. Le contrat confucéen tacite—une direction politique forte, l'unité sociale et un gouvernement attentif aux besoins du peuple—a reçu un coup mortel lors de la crise financière asiatique, qui a entraîné une baisse de

l'activité économique et balayé tout ce qui rendait auparavant acceptable l'ancien pacte social. Une récession économique d'une ampleur sans précédent a ramené la croissance du produit intérieur brut (PIB) à -5,3 pour cent en 1998 et a porté le taux de chômage à 7,4 pour cent pendant le deuxième trimestre de 2002 et le déficit du budget public à 65 milliards de dollars de Hong Kong (soit 5,2 pour cent du PIB) en 2001-2002. Les classes moyenne et inférieure ont été durement touchées par le chômage, la baisse des salaires et la déflation de leurs avoirs.

Devant tous ces défis, le gouvernement s'est fixé pour priorité d'éliminer le déficit budgétaire. Les programmes sociaux ont souffert de fortes diminutions des dépenses. L'Etat providence résiduel s'est désengagé en prenant des mesures de remarkandisation et de maîtrise des coûts. Face aux problèmes structurels de l'économie, le gouvernement s'est attaché à développer une économie fondée sur le savoir et a pris des initiatives touchant les entreprises. La reconfiguration du développement social a donc impliqué un tournant néolibéral en politique sociale et un tournant développementaliste en politique économique. L'Etat s'est désengagé des programmes sociaux de redistribution à un moment où les classes moyenne et inférieure étaient durement frappées par une baisse sensible de leur niveau de vie, aux prises avec des difficultés économiques réelles, et privées des filets de sécurité sociale qui auraient pu les protéger de telles fluctuations économiques.

La politique sociale n'a des chances d'évoluer dans un sens plus progressiste que dans la mesure où se dégagent des discours alternatifs. Si les partis politiques, les syndicats, les organisations non gouvernementales et les organisations professionnelles ont été assez critiques de l'évolution suivie récemment, un consensus social plus fort doit encore se dégager sur ce que devraient être les grandes lignes du nouveau contrat social. Ce consensus, et avec lui un changement progressiste, dépend de conditions institutionnelles, dont beaucoup tournent autour de la réforme constitutionnelle future. En résumé, dans les états industrialisés d'Asie tels que la RAS de Hong Kong, la réforme de la politique sociale est inévitablement liée à la démocratisation.

Eliza W.Y. Lee est maître de conférences au Département de l'Administration publique de l'Université chinoise de Hong Kong.

### **Resumen**

En el presente documento se analiza el cambio de la política social en Hong Kong Región Administrativa Especial de China (Hong Kong RAE) posterior a la crisis financiera asiática de 1997; la autora examina la forma en que el proceso histórico de desarrollo, la mundialización económica y el estado de desarrollo político se han combinado para estructurar la respuesta del Estado a las crecientes presiones en favor de un cambio de su régimen de previsión social.

El sistema de previsión social de Hong Kong RAE destaca entre los sistemas vigentes en otros países de la región asiática en razón del importante papel que desempeña el Estado como financista y proveedor de servicios, en lugar de actuar como mero regulador. Además de su marcada participación en el financiamiento y la prestación de servicios, es probablemente el Estado que más se apega al principio de tener un gobierno pequeño. Esta combinación paradójica de un Estado colonial de capacidad limitada con una función relativamente importante como Estado financista y proveedor del consumo colectivo, es el resultado de la confluencia de una serie de factores relacionados con su condición colonial, a saber, el interés del dominio colonial y la configuración especial de las políticas económicas y financieras que surgieron de tal interés.

La fundación del "estado benefactor residual" a principios de los años 70 marcó el nacimiento del desarrollismo benefactor en Hong Kong. Una rápida industrialización, el desarrollo socioeconómico y una crisis de legitimidad confluyeron para generar la necesidad de una mayor previsión social. Al mismo tiempo, el Estado colonial subsumió esta necesidad política de una mejor previsión social en los parámetros de política más generales del no intervencionismo y el conservadurismo financiero (que entrañaba una tasa fiscal baja, un gasto público reducido y un sector público de tamaño limitado). El mantenimiento de este "estado benefactor residual" re-

quería altas tasas de crecimiento económico que permitieran incrementos continuos de las recaudaciones públicas para financiar la expansión de los programas sociales. Una situación de pleno empleo dio pie también al incremento de los salarios reales que redujeron al mínimo las demandas públicas de previsión social.

Estas condiciones óptimas comenzaron a cambiar en los años 80, a medida que el desarrollo socioeconómico, la reestructuración económica, el surgimiento de la pobreza estructural, el envejecimiento de la población y unas expectativas cada vez mayores se combinaron para acrecentar la demanda de programas sociales. La burbuja económica que generara el mercado de los bienes raíces oscureció parcialmente el potencial problema de la sostenibilidad del estado benefactor residual a largo plazo. La transición política de cara a lo que ocurriría en 1997 produjo la democratización parcial del poder legislativo. La acumulación de ingentes recaudaciones fiscales aunada a la transición política llevó al gobierno a aumentar generosamente el gasto en previsión social. El continuo aumento del gasto social mantuvo su impulso bajo la administración del primer Jefe Ejecutivo de Hong Kong RAE, Tung Chee-Hwa, quien imaginaba la construcción de un estado benefactor confuciano como la base del nuevo orden político. El mensaje subyacente en el contrato confuciano de fuerte liderazgo político, unidad social y gobierno preocupado por sus ciudadanos recibió un golpe letal con la crisis financiera asiática que condujo a la caída de la actividad económica y destruyó las premisas que sostenían el antiguo pacto social. Una recesión económica de una magnitud sin precedentes redujo el crecimiento del producto interno bruto (PIB) a -5.3 por ciento en 1998, aumentó la tasa de desempleo a 7.4 por ciento en el segundo trimestre de 2002 e incrementó el déficit del presupuesto público a 65 mil millones de dólares de Hong Kong (equivalentes al 5.2 por ciento del PIB) en el período 2001-2002. Tanto la clase media como la clase baja salieron severamente afectadas por el desempleo, la reducción de los salarios y la deflación de los activos.

Frente a todos estos desafíos, el gobierno confirió prioridad a la eliminación del déficit presupuestario. Los programas sociales sufrieron recortes presupuestales. La eliminación del estado benefactor residual se completó con la aplicación de medidas de recomodificación y contención de costos. En respuesta a los problemas estructurales de la economía, el gobierno se embarcó en el desarrollo de una economía del conocimiento e iniciativas públicas en el sector comercial. La reconfiguración del desarrollismo benefactor implicó entonces un giro neoliberal en la política social y un cambio desarrollista en la política económica. El retiro del Estado de los programas de redistribución social tiene lugar en el momento en que las clases media y baja se ven profundamente afectadas por dificultades financieras reales, una disminución sustancial de sus niveles de vida y la carencia de redes de previsión social que pudieran mitigar el impacto de estas fluctuaciones económicas.

Las perspectivas de que ocurran cambios más progresistas en la política social radican en la construcción de discursos alternativos. Si bien los partidos políticos, los sindicatos laborales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones profesionales han hecho severas críticas a las tendencias de desarrollo actuales, hasta la fecha no ha surgido un sólido consenso social sobre

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\\_21303](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21303)

