

新加坡经济的起飞

Takeoff of Singapore's Economy

陶友之

(上海社会科学院经济所, 副研究员)

1991年9月20日至10月23日, 笔者率团应邀到新加坡进行了考察访问。先后同新加坡经济发展局、金融管理局、中央公积金局、建屋发展局、证券交易所、裕廊镇工业管理局、航空公司、港务局和工商企业界人士进行了研讨与座谈。新加坡前第一副总理、被称为“新加坡经济发展总设计师”的吴庆瑞博士接见了我们, 并回答了有关新加坡经济发展的问题。

1959年新加坡刚获得自治时, 面临的困难很多。当时人均国民生产总值仅400多美元, 失业率高达14%, 文盲率占全国人口的28%。经过30年的努力, 取得了举世瞩目的成就。新加坡经济是怎样起飞的?

一、稳定是经济发展的前提

一个国家获得独立之后, 要使经济迅速发展, 必须有一个稳定的社会环境。新加坡政府主要从三个方面抓稳定:

1. 全力解决失业以稳定社会

为了解决全国的失业问题, 新加坡政府一是调整经济结构, 把原来的转口贸易转向工业化方向发展。除实行对外开放, 大量引进外商到新加坡投资建厂外, 政府自己集资创办或发展了许多“国有”企业, 如造船、炼油、港务以及后来的电子方面的企业等。到80年代初, 基本上解决了失业问题。80年代末, 失业率降到2%, 全国出现劳工不足。二是缓和劳资矛盾。新加坡政府于1972年建立由政府、工会和资方三方代表组成的全国工资理事会。它的职能是: 就薪金指导原则和工资调整, 向政府提供意见, 以建立与经济、社会发展相协调的工资制度; 提供有关奖掖制度的意见, 以提高各类企业的效率和活力。理事会按照经济增长的果实应为“大家分享”、“加薪幅度要符合经济增长”的原则向政府提出加薪建议, 政府一般都加以

采纳。这样, 使劳资矛盾大大得到缓和。

2. 抓好宏观调控以稳定经济

新加坡政府的宏观调控, 主要抓三个环节:

(1) 抓政府财政预算, 保持收支平衡。吴庆瑞博士说: “我们是开放经济, 承担不起重大的失误。所以, 一开始我们财政预算政策就是要平衡, 力争有结余。经济学家凯恩斯曾提出通过财政赤字和向银行借钱, 可以促进经济增长, 我们从来不相信那一套。我们相信, 要使经济增长, 必须勤快地工作, 所以在30年中, 我们从来没有财政赤字, 许多年都有财政结余”。

(2) 抓货币发行, 保持货币稳定。新加坡政府规定, 每发行1新元, 需要有1.05新元外汇作后盾。为了避免国内经济受外汇中某种货币贬、升值的影响, 新加坡政府还规定须与三种外汇货币挂钩, 并以它们的内在联系确定一定比例: 美元占50%、马克占25%、日元占25%, 这样便把国内经济发展受外汇变动的影响降到最低程度。发行货币须与一定比例的外汇挂钩, 并以立法形式加以确定, 这就使新加坡政府不能超量发行货币, 从而控制了通货膨胀。据统计: 1960~1970年平均年通货膨胀率为1.1%, 1970~1980年为5.1%。

(3) 抓中央公积金缴纳率, 保持供求平衡。这是新加坡政府宏观调控的重要手段之一。当工资增加过高, 消费增长过快, 将出现供不应求时, 政府就提高公积金缴纳率, 最高时达工资总额的50%(雇主缴25%, 雇员缴25%), 现为40%(雇主缴17.5%, 雇员缴22.5%), 实行强制性储蓄, 起到抑制消费的作用。反之, 当市场出现供过于求的情况, 政府就降低公积金缴纳率, 以增加职工收入, 刺激消费。30年来, 新加坡政府采取这一有效手段, 保持了总供给与总需求的大致平衡。

3. 实行“居者有其屋”以稳定民心

在50年代时, 新加坡90%以上的人居住条件十分恶劣, 能住上木板屋已算不差了。

李光耀政府执政以后,就着手解决住房问题。政府规定,凡参加公积金制的会员购屋,可提取全部公积金存款来支付最初的20%购屋订金及以后的剩余屋价。如果现有公积金不足以支付,可以向建屋局申请住屋贷款,用以后积存起来的公积金偿还。这样使广大劳工都有了购屋的条件。同时,成立建屋发展局,负责全国的住宅、商店和工厂的建筑。至1989年共兴建了60多万套组屋,使占全国88%的人口搬进了新居,其中80%的人口拥有自购房屋,实现了“居者有其屋”的目标。“住”,是人们基本生活不可缺少的重要内容,住房矛盾的解决,当然有利于民心的安定。

二、开放是经济发展的关键

新加坡的经济起飞,得力于对外开放。早在1965年建国初期,新加坡政府就制定了把本国经济纳入全球体系的政策,通过两种方式施行:一是促进外来投资,为本国劳工带来就业机会、科技管理知识和通往国际市场的途径;二是提倡自由贸易,以促进商品与服务的自由进出口,确保新加坡的商品从生产到销售以及服务等行业在国际上具有一定的竞争力。1989年贸易总额1 840亿新元,相当于1 100亿美元;1990年制造业的净投资总额为24.84亿新元,而其中国外投资22.17亿新元,占近90%。1986年、1987年、1988年和1990年国内投资的增长率分别为11.6%、13.7%、18.5%和-20.0%,而国外投资增长率则分别为34.1%、21.6%、14.6%和36.4%,远高于国内投资。1988年新加坡共有商业银行135家,而本地资本的银行只有13家,外资银行占90%以上。据新加坡金融管理局的统计,1987年“亚洲美元市场”总资产达2 450亿美元,而本地银行只占其中的5%。旅游收入从1960年的3 000万新元,增至1989年的57亿新元,旅游人数增加了近60倍,外汇收入增加了190倍。

新加坡政府对外开放的政策措施主要有:

1. 发展基础设施、开拓服务领域

60年代初期,新加坡政府为吸引外资在新建厂,着手开设工业区(现全国开设有30个工业区,裕廊工业区是其中影响和规模最大的一个,计有13万员工、2 700个企业),在区内提供可立即使用的厂房及水、电、煤、道路、仓库等基础设施,并逐渐延伸到专业人员技能的培训、现代化的国际交通与通讯系统的组建以及信息技术系统的使用。今日的新加坡已拥有世界上最繁忙的海港、最好的国际机场、全面现代化的电脑服务,平均每千人有79台电脑。

2. 抓“净化”,改善投资环境

要有效地吸引外资,政府机关的服务是否高效,政府官员的作风是否廉洁,是至关重要的问题。李光耀从60年代开始亲自抓两个净化机构——贪污行为调查局和反污染组,即抓行政廉洁和环境保护,并把它作为对外开放的重要政策之一。该政策的实施,不仅赢得了新加坡人民对政府的信任和支持,而且使外商敢于和乐于在新投资,促进了对外开放,使新加坡成为一个国际制造业、商业与金融业的中心。

据美国BERI世界商业环境调查研究公司调查分析,新加坡被评为1990年世界盈利机会最高和世界营业风险最低的四个国家之一(其他三国为瑞士、日本、西德)。

3. 扩展优惠奖励,吸引外资和推动进出口贸易

自60年代以来,新加坡政府便以种种税收优惠和其他奖励办法来吸引外资。单以经济发展局执行的税务奖励办法就有:

(1) 新兴工业地位奖励,凡是申请被批准为新兴工业地位的企业,可免交40%公司税,为期5~10年;

(2) 投资津贴奖励,不仅适用于制造业,而且也适用于专门的工程和技术服务业、研究与发展活动和建筑业,目的在于鼓励提高原有业务与活动机械化、自动化水平,减税额等于新的固定投资的一定比例,最高可达50%;

(3) 出口奖励,企业出口盈利如超过一定数目,可获得90%免税优待,奖励期限,新兴工业公司为5年,非新兴工业公司为3年;

(4) 国际咨询服务奖励,适用于从事技术援助、设计工程、配置装备和数据处理的海外工程,盈利如超过一固定数目,可获得50%免税优待,为期5年;

(5) 海外贷款奖励,适用于制造业和有关行业,而且规定必须向外国贷款最少20万美元,用于购置生产设备,奖励办法是利息豁免预扣税。

4. 取消外汇管制,促进国际金融业的发展

新加坡政府的金融和税赋政策对金融资本市场的发展起着极为重要的作用。1978年新加坡政府全面取消外汇管制,同时采取税务优待与财务奖励措施,降低金融的经营成本,减免岸外收入的税务,如“亚洲美元市场”债券与存款利息免税,岸外银团贷款与包销债券等收入免税,岸外证券与基金管理收入只按10%税率缴纳,等等。这不仅加强了新加坡同其他金融中心的竞争能力,而且吸引更多外资流入,增加岸外银行业务,扩大了资本市场。

三、“国有”大中型企业很有活力

吴庆瑞博士说：“我们国有企业，（包括跨国公司）都知道，他们一定要不断提高产品质量，提高效益，否则就会被淘汰”。“我们到现在为止，很幸运，大部分国有企业都赚钱，赚了不少钱。”据调查，新加坡95%以上的“国有”大中型企业都很有活力。

1. 现有“国有”企业实际上是政府的控股公司

新加坡主要的“国有”大中型企业有83家，约有半数企业的资金100%由政府投资，被称为“官方企业”。从70年代后期开始，政府通过立法，逐渐把一部分资产折股向社会拍卖，这种企业政府称为“法定机构”，人们称为“半官方企业”。从目前情况看，除少数企业外，相当大数量的“国有”企业实际上已变成了政府控股的股份制企业。

从官方企业变为半官方企业，这是否意味着“国有”企业私有化？吴庆瑞博士作了这样的回答：“在欧美国家，因效率低，企业只能卖掉。”“我们这里的‘私有化’不是那么一回事。假如一家企业有2亿新元，政府就将1亿新元折股卖给资本家，政府获得了1亿新元的资金，而最大股权还在政府手上，政府仍能决定企业的主要负责人，企业仍由政府控制。”这就清楚地告诉我们，新加坡“国有”企业的‘私有化’与欧美完全不同，它不是削弱政府资本的力量，而是通过股份化，使政府能掌握和支配更多的资本。

新加坡政府为什么这样做？他们说，原因有三：一是卖掉部分资产，使政府获得新的资本，投入新的生产领域，从总体上壮大“国有”企业的力量；二是渗入私人资本因素，有利于增强企业活力；三是“还权于民”，与人民共享盈利成果。

2. 政府对“国有”企业只管三件事

新加坡“国有”企业，政府只管三件事：一是企业的两个主要负责人，由政府任免。除此以外，政府再不管企业的任何人事问题。二是管企业的经营方向。企业生产什么，应符合政府开办企业的目的。如新航就得把航空事业搞好，海港必须把港务运输搞好。否则，政府就要干预。企业在做好本职工作的前提下，尚有人、财等余力，可向外投资开办任何工商业和旅游业等，政府不干预。三是管企业盈利。“国有”企业必须盈利，如发现由于经营不善而造成亏损，企业两个主要负责人就要被撤换。由于政府与企业的关系明确，所以新加坡的每一“国有”企业都能大胆自主地开展工作。

3. 企业经营者和内部经营机制有活力

新加坡政府规定，“国有”企业资金增殖的增

长率超过银行年息率后的部分，企业可从中提取15%的金额作为奖励基金，其中1/3奖给企业经营者，即为企业两个主要负责人所有，余下2/3由企业主要负责人奖给下属，政府不予过问。这一规定，把企业经营者收入与他们所付出的有效劳动挂起钩来，实行多增殖多收益、少增殖少收益、不增殖没收益的原则，因而极大地调动了企业经营者的积极性。在“国有”企业内部经营机制上，企业有权招聘和解雇职工，财务完全独立核算，不吃国家的“大锅饭”，哪个企业干得好，“奖金”就高。效益好的一年可发六、七个月，效益差的只一个月，甚至没有。物资供应和产品销售，绝大多数企业都须自己解决，政府不予包办。

四、放到国际环境中制定经济发展战略

我们从调查中认识到，新加坡始终把经济发展战略的制定放到国际大环境中考虑。吴庆瑞博士深有体会地说：“新加坡经济之所以能迅速发展，主要是因为我们的经济发展战略与国际市场相协调，如果仅保持本地市场，我们就会跨台”。新加坡的经济发展过程，充分体现了这个战略思想。

60年代，少数发达国家已进入电子革命第一阶段，而大多数发展中国家仍处于工业起步阶段，新加坡政府通过税务优惠，加速工业化的发展，以解决就业和取代进口为首要任务。随后鼓励以出口为主的企业，这时劳动密集工业的产品较容易打进欧美市场，从而获得较大的发展。70年代中期之后，西方经济不景气，保护主义盛行，加上其他发展中国家的竞争，新加坡政府转而发展资本和科技密集的工业。到80年代，世界新技术革命兴起，新加坡政府进一步鼓励与倡导发展高新技术，吸引主要的国际电脑和外国配备公司在新加坡设厂经营，同时，促进对新加坡有持续竞争优势的新增长领域的工业投资。

新加坡经济专家认为，90年代，亚太地区将是经济发展最快的区域。他们还认为，在不久将来，中国将会成为这一地区的第二个火车头。面对这样的局势，新加坡怎么办？他们正在研究制订相应的对策与策略。把经济发展战略放到国际大环境中考虑，这正是新加坡经济持续发展的要诀所在。

（责任编辑 蔡德诚）

告读者

接许多读者来信，1991年仅收到本刊第1~9期，缺第10~12期，要求补寄。实际上，本刊去年上半年仍为双月刊，出版了3期（第1~3期）；下半年改为月刊，出版了6期（第4~9期），故全年只出版了9期。特此说明。

本刊编辑部