

新加坡产业结构调整的政策实践

The Policy of Adjustment of Industrial Structure in Singapore

王伟军

(国务院发展研究中心国际技术经济研究所上海分所)

提 要 经过30年的努力,新加坡的产业结构已从最初的单一加工型结构演变为目前的资本、技术密集型结构,有力地促进了本国的经济发展。其基本经验是:善于从本国的实际情况出发,审时度势,及时抓住国际分工的有利时机;大胆吸收外资;充分发挥政府的宏观经济管理职能,加强财政、金融等经济杠杆的作用。新加坡产业结构调整的道路及其政策实践,对于加快90年代我国经济的发展不无裨益。

一、新加坡产业结构的演变及背景

30年来,新加坡产业结构的演变大致经历了以下两大阶段:

第一阶段(1959~1978年),改变单一的为转口贸易服务的加工型工业结构,建立劳动密集型的工业结构。

1959年新加坡脱离英联邦成为一个自治邦时,其寥寥无几的制造业仅是一些与转口贸易有关的加工工业和维修业,基本上从事从近邻的东南亚国家进口资源和原材料,经加工、包装,然后再出口到国外这样一种简单的加工服务。在国民生产总值中,制造业所占的比例仅为13%,单一的加工型工业结构反映在出口商品结构上,1960年,转口商品的比重高达93.8%。

为了改变单一的为转口贸易服务的加工工业的落后面貌,新加坡政府大力扶植劳动密集型产业的发展,致力于建立本国的制造业。经过整整20年的努力,新加坡的工业结构发生了一系列变化,从独立初期仅拥有橡胶、木材等加工制造业,发展到70年代末期拥有一个纺织、服装、塑料、食品、皮革、金属等较完整的劳动密集型的工业结构。到70年代末,在国内产品的出口商品总额中,国内制成品的出口额已上升到60%。1977年,直接出口占整个制造业总出口额的65%。

劳动密集型产业结构的建立,使新加坡的经济得以长足发展。60年代,新加坡的国民生产总值增长率达8.7%,70年代高达9.4%。

从国际供求环境看。在需求方面,第一,传统的贸易伙伴国先后变间接贸易为直接贸易,纷纷避开新加坡,寻求同工业发达国家开展直接贸易,致使新加坡的转口贸易工业逐渐萎缩;第二,由于发达国家把劳动密集型的产业迁向海外,促使这些国家对劳动密集型产品的需求大增,为新加坡发展劳动密集型产品的出口,提供了一个广阔的国际市场。在供给方面,受科技革命的影响,工业发达国家为集中资金和人力重点发展资本和技术密集型的产业,在发展中国家积极寻找可以接受其劳动密集型产品生产的场所,这又为新加坡提供了发展的机会。

从国内供求环境看。在需求方面,由于制造业缺少,制造业内部的生产能力相当薄弱,导致消费品的供应奇缺,供不应求,劳动密集型产业的发展,则能解决消费品的短缺。在供给方面,由于人口迅速增长,劳动力供给表现为供过于求,失业率很高,这为发展劳动密集型产业提供了一个良好的劳动力市场环境。

第二阶段(1979年至今),实现劳动密集型产业结构的升级换代,建立资本、技术密集型的产业结构。

1979年6月,新加坡政府明确提出进行“第二

次工业革命”，使其产业结构又实现了一次大的转换。第二次工业革命重点发展电脑软件、飞机零件、光学仪器、通讯技术、医疗设备等11项高技术产业及银行保险等第三产业，而将劳动密集型产业外移。电子产业的产值由1979年的29.63亿新元增至1988年的212.92亿新元，占制造业产值的比重由15.8%升为38.6%；化工业产值由6.61亿新元增至46.29亿新元，占制造业产值比重由2.5%升至8.3%。与此形成鲜明对照的是纺织业产值由4.26亿新元降至3.64亿新元，减少14.5%；水泥业产值由2.25亿新元降至1.28亿新元，减少43%。这反映了新加坡的制造业结构已从低增值的劳动密集型为主的结构，转向高增值的资本和技术密集型为主的结构。

在第二产业内部结构发生很大变化的同时，新加坡的第三产业发展也异常迅速，尤其是80年代中期以来，已成为推动国民经济增长的一大支柱产业。在1980~1987年间，新加坡的国内生产总值平均增长率达5.4%，按产业部门分类，农业下降3.9%，工业增长4.0%，服务业增长率达6.4%。1987年，服务业占国民生产总值的56%以上。与此同时，服务业的内部结构也发生了很大变化。商业在服务业中所占的比例下降，而金融业的比重却逐年上升，其重要性也与日俱增。1989年，金融业增长14.6%，首次取代制造业成为对整个国民经济增长作出最大贡献的领先经济部门。新加坡政府认识到，要继续使新加坡经济保持高速增长，就必须使产业结构朝着生产高增值产品的资本、技术密集型产业为主的结构发展。

就国际背景看。首先，70年代末期，西方发达国家经济纷纷陷入“滞胀”，致使这些国家的贸易保护主义日趋抬头，影响了新加坡产品的对外出口。其次，其它发展中国家，尤其是随着邻近的东南亚发展中国家的工业逐渐发展，以远低得多的工资成本开始在劳动密集型产品上与新加坡的传统市场进行竞争，致使新加坡建立在劳动密集型产业结构基础上的工业产品，日益丧失其在国际市场上的竞争能力。再次，由于中东及其它一些发展中国家先后在本国建立了自己的炼油厂，使新加坡作为石油生产者和消费者之间中介人的地位大为削弱。原油价格的下跌，又使日本和欧洲各国对石油产品的需求减少，引起新加坡炼油业的萧条。

就国内背景看。首先，由于经济的高速增长，引起国内劳动力日渐短缺，大批外籍劳工的进入增加了社会不安定的因素。其次，人工成本日益上升，使新加坡与西方工业国家之间的工资差别日趋缩小，大大高于邻近的发展中国家的工资。1987年，新加坡月平均工资为400美元，而印

度尼西亚为100美元，泰国为200美元。

因此，从80年代中期起，新加坡大力发展第三产业中的金融业、保险业等，既顺应了全球经济从物化经济趋向非物化经济的潮流，也有利于避免与发达国家的竞争。此外，日本东京金融市场的放松管制，为新加坡金融业的进一步发展提供了良好的条件。目前，新加坡金融业在国内生产总值中所占的比重已从1970年的14%上升为25%以上。

适时地、合理地实行产业结构的转换，极大地促进了经济发展，新加坡的国民生产总值，每十年翻一番以上。1970年比1960年实增138.6%，1980年又比1970年实增126.2%，1989年则比1980年实增93%。

综观新加坡产业结构的演变，以下三个特点是颇为引人注目的：

第一，积极发展外向型的劳动密集型和资本、技术密集型产业，使之在出口商品中占有绝对优势的比重。新加坡产业结构的演变，始终从其本国自然资源匮乏、资本与技术设备短缺、本国市场狭小、外资不足等现实出发，选择了外向型的产业结构发展道路，努力实现出口结构的不断高度化。在发展高科技产业的基础上，不断扩大国际市场占有率。1988年，出口产值居前列的产品分别为电脑磁盘驱动器、集成电路、计数器和数据处理设备零件。其中，电脑磁盘驱动器的产量占全球产量的77%，名列世界第一。

第二，重视发展第三产业中的金融业，使之在国民经济发展中成为一大支柱产业。新加坡利用有利地理位置之优势，建立和发展各种类型的金融机构，形成了一整套以高效、外向为主要特点的现代金融体系，进而发展成为国际金融中心之一。

第三，审时度势，及时明确产业结构转换的目标。新加坡产业结构不断高度化，经历了为转口贸易服务的加工型产业结构到劳动密集型产业结构，再到资本、技术密集型产业结构的演变过程。政府及时明确产业结构转换的目标，制定具体落实政策，保证了经济的飞速发展。

二、新加坡产业结构的调整 与国际资本的移动

新加坡之所以能在20多年的时期内，顺利地推进产业结构的升级换代，主要取决于以下两大因素：第一，吸引跨国公司的直接投资，推动新加坡产业结构的升级；第二，积极开展对外直接投资，加速产业结构转换的步伐。

对于一个刚脱离殖民统治，获得独立的国家来说，在开展经济建设和实行产业结构转换之际，面临的最大难题就是资金不足，技术基础薄弱。新

加坡政府大胆果断地决定借助当时西方发达国家拥有大量剩余资本、急需到海外去寻求新的投资场所的时机,采用了吸收跨国公司的直接投资为主,外国贷款为辅的办法来推动产业结构调整、升级的政策。1965年至今,新加坡已吸收了高达200多亿新元的外资,占新加坡总投资额的约40%。其中,直接投资在外国资本中所占的比例,高达80%以上。

新加坡外资中直接投资所占的比重*

	1970 年	1981 年
新加坡公司资本 (百万美元)	4725.3	45727.6
其中外国资本 (占总资本的%)	1743.5 (36.9%)	16785.2 (36.7%)
外国资本中的直接投资 (占外国资本的%)	1462.5 (83.9%)	15603.7 (93%)

* 引自《新加坡经济的政策行为》1988年第248页。

制造业的结构高低,既反映一个国家经济发展的水平,又是衡量一个国家产业结构高低的标准。为此,新加坡政府将吸收来的外资主要投向制造业。

外资在新加坡各经济部门的分布* (%)

	1970 年	1981 年
制造业	44.9	48.9
其中: 炼油业	23.0	15.6
电子工业	2.5	9.7
商业	19.9	16.2
金融和企业服务业	29.2	29.2

* 引自《新加坡经济的政策行为》1988年第254页。

80年代第二次工业革命以来,新加坡高新技术得到迅速发展,至1988年新加坡已跻身于世界前五位半导体生产大国,电子产品的产值达200亿新元;电子电器产品的出口额占总出口额比重,从1979年的21%上升至1988年的40%。

新加坡的产业结构能够顺利转换和调整,既应归功于新加坡政府的大胆稳妥的吸收外资政策,又应归功于积极的对外投资政策。80年代中期以来,政府积极提倡将附加价值低的劳动密集型产业转移到邻近的东盟国家,以加速实现产业结构的高度化。

由于经济的持续高速增长,加之产业结构日趋高度化,服务部门的迅速扩大,导致劳动力不足,引起工资上涨,国际竞争能力下降。为此,新加坡政府积极主张开拓海外市场,迅速将劳动密集型的产业转向工资成本低廉的东盟国家和其他发展中国家。

80年代中期以来,东南亚已成为新加坡的主要投资场所。目前,新加坡对马来西亚的投资已从1987年的58家增加到149家,投资额从1987年的2.59亿马元增加到1989年的9.11亿马元,累计投

资额仅次于日本和台湾,占第三位。新加坡在印尼的累计投资项目为71项,投资金额达7.88亿美元,成为印尼的第8大投资国。1989年,新加坡对泰国的投资也高达105亿铢,成为泰国的第7大投资国。1990年4月,新加坡已与苏联达成了一项联营协议,双方投资7 000万美元兴建两艘水上浮动旅馆。新加坡对中国的投资已超过2亿美元。据统计,1989年,新加坡的资本净流出约50亿新元,占国民生产总值的8.9%。大量对外投资的结果,使新加坡又获得了推动产业结构进一步高度化的巨额资金,从1985年起,新加坡来自国外的投资收益,超过了外国跨国公司汇出的投资收益,两者的差额在1988年和1989年各达12亿新元左右。

新加坡的对外投资类型主要为资源开发型、出口导向型、生产中转型企业。资源开发型企业的投资主要投向化工和林业,利用被投资国拥有的丰富和廉价的原材料进行生产和加工。出口导向型企业的投资主要是为了通过在被投资国直接设厂,在当地生产产品,达到降低生产成本、维护原有市场和开拓新市场的目的。同时,利用东盟国家的出口配额,将产品输往欧美国家。生产中转型企业的投资是通过在被投资国设厂,进口主要原料、半成品和资本货物,利用当地的廉价劳动力,进行加工组装,然后再返销本国或出口到其他国家去。

综上所述,可以看出,新加坡在资金、技术短缺时,大胆吸收和依靠外来资金来改造产业结构;而在财政收支和对外盈余出现剩余时,又及时将多余的资金投向海外,加速产业结构迅速升级。这一做法可以说是新加坡产业结构成功地顺利转移的关键所在。

三、 产业结构的调整与政府宏观管理

新加坡属市场经济调节为主的国家,但在其产业结构调整中,政府始终扮演着组织者的角色,牢牢地掌握着宏观经济的调控权,通过制定一系列法令和措施,采取财政、金融等手段,从微观上调节企业的发展,使之纳入政府的宏观计划轨道。

1. 制定经济发展计划,确立优先发展产业。

新加坡建国伊始,正是西方各国奉行凯恩斯理论,加强政府干预,经济获得长足发展之际。加上新加坡资源缺乏、市场狭小等因素,致使新加坡政府也接受并采用凯恩斯的政府干预理论,期望通过政府精心设计的经济发展计划,有意识地利用各项经济政策和经济手段,达到将有限的资源投入到国民经济发展的“优先产业”部门,从而使“优先产业”部门得以迅速发展,以此带动各项国民经济的发展。第一个经济发展计划(1961~1965年),政府明确提出以轻纺、食品

等为“优先产业”部门,从而解决了新加坡面临的严重失业问题,结束了新加坡单一的转口贸易经济结构的历史。“80年代新加坡经济发展计划”明确把制造业、贸易、旅游、运输、通讯、信息服务(电子计算机、金融、医疗、咨询业务)等产业列为支柱产业,同时在二次工业革命计划中又列出11项高技术产业为优先发展的产业部门。80年代中期,新加坡紧跟世界产业结构调整的步伐,对80年代的经济计划作了修改和补充,强调发展不产生环境污染的精密微型产品和软件,即大力发展高科技、高增殖产业。通过大力扶植技术密集型的电子产业,新加坡已发展成为亚洲的电脑软件中心。

2. 运用财政、金融杠杆,扶植“优先产业”。

1959年,新加坡制定和实施了“新兴工业法”和“工业扩展法”,以减免税收来吸引投资者投资于新兴工业。1968年新加坡制定并实施了新的“经济扩展奖励(豁免所得税)法”,规定凡获得“新兴工业”企业地位的,除按原规定享受2~5年豁免所得税优惠外,如果该企业产品的20%以上用于出口(或价值超过10万新元)的,优惠期限可进一步放宽。1978年以来,新加坡又几次降低公司所得税率和个人税率,由1977年的55%逐步降低到目前的33%,提高了企业投资新兴工业的积极性和能力。为鼓励产业结构外向化,新加坡的所得税法规定,新扩大的外销收入90%免缴所得税,10%的收入按33%交所得税。为鼓励资本、技术密集型产业的发展,新加坡对投资于高技术、高工艺、高增殖等新兴产业,规定均可享受5~10年的免税优待。凡被核准为具有先进水平的生产方式、工艺装备、产品性能的投资项目,都可享受5~10年减免税的优惠。1988年,又将公司税收从33%减至32%;从1989年1月1日起,将原有的23%产业税收,降至常年总值的16%,等等。凡用于开发新产品、新工艺的一般费用可获得双重减税,对研究和发高科技的企业,政府拨给所需费用的50%作为补助金。政府还设立了5 000万新元的研究和发展大宗拨款计划,扩大对“研制”项目的补助:用于研究开发的机器设备可以享受为期3年加速折旧的税务优惠。新加坡用于研究开发的投资,已从1985年占国民生产总值的0.6%增加到目前的1%。上述一系列财政、金融措施的协调运用,有力地支持了各个时期“优先产业”的发展。

3. 积极利用外汇、外资政策,促进产业升级。

新加坡根据工业投资的技术集约程度的高低与出口份额的多少,分别给予不同级别的减免所得税的优待。一般的传统工业,其所得税的标准税率可降为25%,受淘汰工业没有免税期,而受鼓励的新兴工业的免税期分别为5年、10年,甚至15

年。此外规定,凡外国公司或个人贷款给新加坡企业购置设备的数额不少于20万新元者,经批准,贷款所得免于征税;付给外国公司的专利费、研究发展费等,所征税率由40%减为20%。近年来为引导外资投入新兴的高科技产业,在税收上给予投资诱导。在严格限制进口的情况下,允许外贸企业所需的本国无法解决的机器设备、原材料的进口可向海关和国税署申请免税。为奖励外资企业再投资,其追加资本增加的利润,5年免征公司所得税。投资者资本和利润可自由汇出,免征汇出税;新兴工业亏损可结转至免税期后,从后年度利润中抵扣。此外,新加坡还规定了加速折旧的年限,机器、动力设备为期3年,厂房建筑物折旧年限为4~5年。优惠的外资政策,使新加坡获得了大量的外资,促进了产业的升级。

4. 重视专业人才的培养,为产业结构的转换输送人才。

首先是改革中等教育制度。政府强调在接受中等教育时,要接受工艺技术教育。规定凡进入中学的全部男生和一半女生必须学习规定的工艺科目,以奠定从事科技工作的基础。其次,重视发展职业技术教育。政府要求大学承担成年人的职业技术教育,还创办了一批职业专科学校,每年招收近万名学生。并与国外合作开办造船、建筑、电子、电器等七个训练中心。此外,政府十分重视在职职工的技术训练。规定企业必须上缴技术发展基金,然后将基金再反馈给企业,政府也提供一部分津贴,用于在职职工的培训。通过上述措施,为产业结构的转换输送了大量的各类技术人员。

5. 建立和完善产业基础设施,为产业结构的转换创造良好的环境。

新加坡建立和完善产业基础设施的资金来自两大渠道,一是财政贷款,二是金融资本。新加坡1963年制定了公共设施条例,并建立了新的法定机构——公共设施局,专门负责筹措大型公共设施项目的建设资金。在1963年到1985年期间,先后向政府贷款63 280万美元,用于电站、水库等一系列基础设施的建设。同时,在政府的支援和担保下,大力利用金融资本,以借贷形式筹措基础设施建设的资金。借贷形式可分为:一是向国际上的各类银行、开发公司、进出口银行谋求贷款;二是充分利用国内的邮政储蓄贷款,向保险公司发行债券,利用出口商信用贷款等方式吸收融资。自1963年迄今,争取到出口商信用贷款110 850万新元,用以支持各项基础发展计划。

(责任编辑 宋义荣)