

[新加坡]

严崇涛

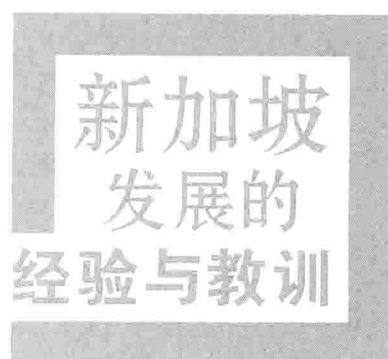
著

新加坡 发展的 经验与教训

一位老常任秘书的回顾和反思

Growing
Pains of
Economic
Development

Growing Pains of Economic Development



一位老常任秘书的回顾和反思

[新加坡] 严崇涛 著

 江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新加坡发展的经验与教训/(新加坡)严崇涛著;—南京:江苏人民出版社,2014.9
ISBN 978-7-214-13949-8

I. ①新… II. ①严… III. ①社会发展—研究—新加坡 IV. ①D733.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 187023 号

Growing Pains of Economic Development by Ngiam Tong Dow
Copyright © 2008 by Cengage Learning Asia Pte Ltd.
Original edition published by Cengage Learning. All Rights reserved.
本书原版由圣智学习出版公司出版。版权所有,盗印必究。

Jiangsu People's Publishing Ltd. is authorized by Cengage Learning to publish and distribute exclusively this simplified Chinese edition. This edition is authorized for sale in the People's Republic of China only (excluding Hong Kong, Macao SAR and Taiwan). Unauthorized export of this edition is a violation of the Copyright Act. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.
本书中文简体字翻译版由圣智学习出版公司授权江苏人民出版社独家出版发行。此版本仅限在中华人民共和国境内(不包括中国香港、澳门特别行政区及中国台湾)销售。未经授权的本书出口将被视为违反版权法的行为。未经出版者预先书面许可,不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。
981-423-270-8

Cengage Learning Asia Pte. Ltd.
151 Lorong Chuan, #02-08 New Tech Park, Singapore 556741
本书封面贴有 Cengage Learning 防伪标签,无标签者不得销售。

Simplified Chinese translation copyright © 2014 by Jiangsu People's Publishing ,Ltd.
江苏省版权局著作权合同登记:图字 10-2014-349

书 名 新加坡发展的经验与教训

著 者	[新加坡]严崇涛
责任编辑	刘 艳 卞清波
装帧设计	刘葶葶
出版发行	凤凰出版传媒股份有限公司 江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路1号A楼,邮编:210009
出版社网址	http://www.jspph.com http://jspph.taobao.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司
开 本	787 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	13.5 插页 6
字 数	270 千字
版 次	2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷
标准书号	ISBN 978-7-214-13949-8
定 价	39.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)



严崇涛先生(右)1959年毕业于马来亚大学(新加坡国立大学前身),获经济学一等荣誉学位。左边为其室友 Lee Wai Mun 先生。(新加坡报业控股提供)



1971年,严崇涛先生与时任海皇轮船首席执行官的吴作栋先生会面。(海皇轮船提供)



严崇涛先生与财政部长韩瑞生出席亚细安(东南亚国家联盟)会议。(新加坡报业控股提供)



1976年，严崇涛先生陪同李光耀总理首次访问中国。新加坡代表团及总理家属在无锡太湖边合影留念。从左到右依次为严崇涛、纳丹（现任总统）、艾哈迈德·马塔尔部长（Ahmad Mattar）、李玮玲女士、李光耀夫人、李光耀和财政部长韩瑞生。（新加坡报业控股提供）



严崇涛先生 1980 年在中国签署中新双方有关在北京和新加坡互设商务代表处的协议。（新加坡外交部提供）



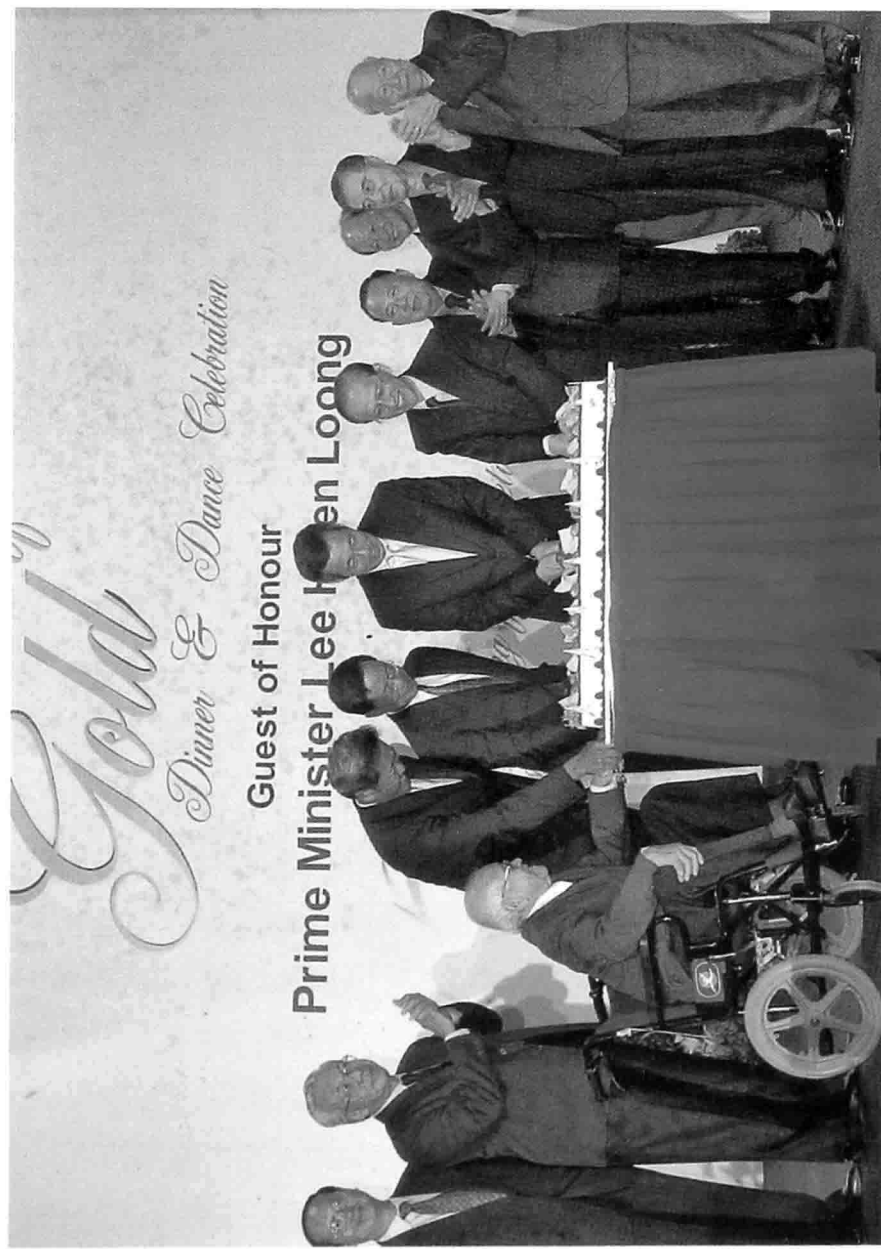
1986年，严崇涛先生（前排右二）陪同时任贸工部部长李显龙出访日本。代表团其他成员还包括曾出任经济发展局和新加坡科技研究局主席，现任标准、生产力与创新局主席的杨烈国先生（前排最右侧）。（严崇涛提供）



严崇涛先生与亚洲富豪、香格里拉酒店集团创办人郭鹤年。（新加坡报业控股提供）



严崇涛先生（最左侧）任星展银行董事会主席期间（1990—1998），与新加坡其他主要银行代表合影。（新加坡报业控股提供）



作为中央公积金局前董事会主席，严崇涛出席该局 50 周年成立庆典(1999)。庆典活动嘉宾为总理李显龙。(新加坡报业控股提供)



严崇涛先生正在给南洋理工大学公共管理硕士和管理经济硕士课程的中国学员上课。一旁担任翻译的是人文社会科学院副院长吴伟博士。（南洋理工大学提供）

序

最常任常任秘书眼里的新加坡经验

陈 抗

新加坡的公共行政机构是由英国人建立的,其体制特征是力求保持政务官和事务官之间的相对独立。在政党轮替的民主制度中,政务官会随选举结果的变化而经常换人,因此有必要通过事务官的相对稳定,保持行政管理的连续性。常任秘书就是提供这种稳定性和连续性的最高级公务员,主管政府各部的日常事务,是实际意义上的常务副部长,对政府政策的制定和执行起关键作用。

称严崇涛先生为新加坡最常任的常任秘书是最贴切不过的。在 40 年漫长的公共服务生涯中,严先生先后担任多个政府部门的常任秘书,包括财政部(1972—1979, 1986—1999)、贸工部(1979—1986)、国家发展部(1987—1989)以及总理公署(1979—1994)。1972 年他第一次担任常任秘书时只有 35 岁,是新加坡历史上最年轻的常任秘书。到 1999 年从财政部常任秘书职务上退下来时,严先生已经 62 岁,担任了 27 年常任秘书。

严崇涛先生的能力和才干深受李光耀、吴庆瑞等第一代领导人的肯定,每每被委以重任,曾出任经济发展局主席(1975—1981)、新科集团主席(1981—1991)、发展银行主席(1990—1998),中央公积金局主席(1998—2001)以及建屋发展局主席(1998—2003)。严先生担任经济发展局主席时正好遇上石油危机过后国际经济不景气、保护主义抬头的逆境,人们对于新加坡作为出口生产基地的前景感到悲观。然而,经过严先生及其经济发展局同事们的努力,新加坡争取到了足够的投资和就业机会,扭转了局势,告别了悲观情绪,从容度过了石油危机。为此,严先生在 1978 年获颁新加坡政府功勋服务奖章(Meritorious Service Medal)。1999 年,为表彰严先生的终

身服务成就,新加坡政府向他颁发了卓越服务勋章(Distinguished Service Order)。颁奖的文告是这样说的:“严先生的经济和财政政策建议往往融合了智慧和实用性,为新加坡的成功作出了不少贡献。”

1959年,严先生加入新加坡公共服务部门,亲身经历、见证了新加坡近50年的发展过程,积累了丰富的管理经验。他对新加坡经济发展、公共管理经验教训的观点和看法,极具权威性。难能可贵的是,严先生从公共服务部门退休以来,对新加坡在过去40多年中实行的公共政策认真加以反思,并且打破新加坡公务员一贯的沉默,通过演讲和接受媒体采访,公开发表自己的意见。不但总结成功的经验,对历史教训和存在的问题也毫不讳言。2004年起严先生担任新加坡南洋理工大学兼职教授,把他毕生的经验传授给南洋理工大学公共管理硕士班和管理经济硕士班的学员们。这本书就是根据他在南洋理工大学上课的讲义、新闻媒体的访谈以及部分演讲稿整理出来的。严先生要我为他的书作序,我觉得这是一份荣誉,同时也感到责任重大。

经过两代人的努力,新加坡在短短40年时间里获得奇迹般的成就,引起了世人的关注。取经者络绎不绝,都想学习新加坡的成功经验。新加坡的经验到底是什么?这个城市国家的发展道路能不能在其他国家重现?对于这些问题,可以说是仁者见仁,智者见智。从不同的角度,会有不同的解读。保守的政治家看到的是威权政治的成功治理,国有企业老总看到的是新加坡国有企业的成功和高效率,一些政府官员看到的却是高薪养廉。大家各取所需,都要拉上“新加坡经验”的大旗。对此,中国政法大学的蔡定剑教授2005年访问新加坡后在《中国青年报》上撰文,比较系统地分析了被误读的新加坡经验。阅读严先生的这本书,也可以从另一个角度来剖析新加坡经验的误区。

新加坡政府无疑是一个强势政府,第一代领导人强调政府的威慑作用,连小学生从小都要被灌输尊重权威的观念。但是,新加坡毕竟还是个实行普选制的法制社会。在选举制度下,政府的政绩每隔五年都要经过选民的一次验收。作为一个城市国家,“市长”当得好不好,不是“省长”或其他什么高层官员说了算,而是人民说了算。民意的监督通过民主政治起作用。还有,“市长”不敢混日子,不敢奢望在这里当不好可以调到别的市去当市长。

长期执政的观念避免了短期行为,使领导人成为与人民长期利益一致的涵盖利益主导者(Encompassing Interest)。然而,因为选举得票率成为衡量政绩的一个重要指标,政府行为难免要受影响,出台了一些讨好选民的政策。严先生在书中就谈到友人关于“猴子与花生”的诤言:“最开始的时候你给猴子花生,它们就会跟随你的节奏跳舞。现在,你给了它们太多的花生,猴子已经变成大猩猩了,你就不得不跟随它们的节奏跳舞。这就是你面临的最大的难题。”一个反对福利主义、敢于实施必要但不讨好政策的强势政府,在选民和选票的压力下渐渐地把身段放柔软,不再处处保持威严,而且还向选民示好,经常发放各种“红包”,这已经不是保守政治家眼里的威权政府。

新加坡的政联公司(与政府关联的公司)应该算是管理得比较好的。可是,政联公司与国有企业并不是完全相同的概念。它们是按公司法成立的私人有限公司,有严格的破产机制,既没有沉重的社会负担,也没有政府赋予的多重目标和任务,完全按照市场经济中的私人企业运作方式经营。由于新加坡的国内市场窄小,这些公司不得不到国际市场上寻求发展,受国际市场的纪律约束,业绩好坏比较容易评估。不像一般的国有企业,可以躲在国内市场中舒舒服服地享受政府的保护,以企业的多重社会责任掩盖管理的无效率。严先生在书中提到与日本通产省(国际贸易和工业部)主管宫本(Miyamoto)先生的一席谈话。宫本先生说,日本通产省的策略是在赛马场上给每一匹马都下赌注,希望最终至少会出现一匹胜出的“黑马”。而新加坡的问题是:赛马场上根本就没有一匹马是属于新加坡的。在没有“新加坡马”的情况下,只能选择一个次优方案,就是进口“外国马”来帮新加坡跑赢这场比赛。这就是新加坡建国初期的窘境。这个港口城市当时拥有的主要是贸易公司,在制造业几乎是一片空白。新加坡政府先是引进跨国公司这些“外国马”参加“比赛”,然后以严先生所说的“国家企业家精神”积极培养“新加坡马”。在这方面,前财政部长吴庆瑞博士的创新精神是独树一帜的。作为财政部长,他几乎同时又是一位风险投资家,敢于承担一般私人企业家所不敢承担的风险。政府当时向政联公司注资入股,目的是为了增强人们的信心,鼓励私人企业进军工业。但是,这些新成立的公司一般是由私人企业家来管理和运作的。吴博士培养的第一批“新加坡马”——最早的一批政

联公司就是这样发展起来的。政联公司和政府关联的方式不尽相同。有的是公私合营的“杂交马”，例如新加坡政府出资 10 亿新元与日本住友公司共建了新加坡石油化工公司(Petrochemical Corporation of Singapore)。有的则是“公马私骑”：公司百分百由政府拥有，管理则完全交给专业经理人。新加坡航空公司就是这样的例子。还有一些是政府直接管理的，如国家钢铁公司、裕廊和三巴旺船厂，以及严先生曾担任主席的新科集团(前身是隶属国防部的胜利集团)。分管这些政联公司的政府官员都必须与商界领袖交朋友，学习如何做生意。而有的政府官员(例如林金山)本身就是成功的商人。新加坡的聪明做法是请跨国公司的主管当经济发展局的顾问，在进口“外国马”的同时向“外国骑师”学骑术。这里有一个十分明显的特点：新加坡早期的生存环境迫使政府官员学习如何依据市场规律在商场上拼搏，而不是反过来，运用权力，逼迫商人学习官场规矩。

随着政联公司数量的增长，财政部无法有效地对它们实行监督管理。于是，新加坡政府成立了淡马锡控股公司，以便改善公司治理，接替财政部“国家企业家”的职责。当然，随着经济的发展，创新越来越难。而且，像吴庆瑞那样的“国家企业家”奇才毕竟是可遇不可求的，国家企业家越来越不容易当。新加坡的政联公司也具有国有企业的一些通病，如严先生所分析的，公务员与企业家的思维方式还是不同的。政联公司的整体表现之所以不俗，与新加坡的特定环境和新加坡政府的有效管理是分不开的。

政联公司的有效治理和新加坡政府官员的廉洁奉公也是分不开的。那么，严先生对“高薪养廉”是怎么看的呢？其实，在新加坡发展的初始阶段，新加坡政府是没有能力实行“高薪养廉”的。财政部预算署的人当时被称为“数豆子的吝啬鬼”。1959 年严先生刚开始工作的时候，他的月薪是 680 新元。韩瑞生是财政部的常任秘书，他的月薪有 1950 新元。当时的家庭平均收入是 400 新元左右，而严先生在私人企业工作的朋友则月入数千元。韩先生说过，他的退休金还不够他和太太吃两天米粥。可见公务员绝对不是高薪阶层。严先生服务的是从英国殖民统治下独立的第一届新加坡自治政府，他把自己视为建设新加坡团队的一分子。一些生意人曾邀请他加入他们的公司，但被他拒绝了。严先生说：“那个时候的人都有一种使命感，我们

并不在乎薪水,只是想完成工作。我们目睹新加坡的成长,那是一种激动人心的情景。所以我们都没有算计个人得失。我想最开始的20年大概都是这样。”当然,当经济发展起来时,就必须调整政府官员和公务员的薪金,为他们提供高的生活水平,让他们安心工作。新加坡政府是在1994年才开始实行将部长和高级公务员的薪金与私人企业高级主管人员收入挂钩这一做法的。这样做主要是为了吸引人才到政府部门工作。

没有高薪,如何养廉呢?严先生指出:“上梁不正下梁歪,反贪污必须从最高层做起。”李光耀在他的回忆录中也以“铁腕护廉洁”说明廉政建设的重要性。他集中力量对付“大鱼”,实行“反贪没有例外”的铁腕政策,就连对与他共事多年的部长,也毫不留情。建国初期的新加坡与其他发展中国家没什么两样,贪污与腐败处处可见。可是,经过李光耀和人民行动党政府的努力,廉洁正直的气氛逐渐在政府部门内形成,成为反贪的一股威慑力量。新加坡小,但小有小的好处。信息容易掌握,谁的消费程度超过他的收入所能负担的范围、谁拥有与收入不相称的资产,都比較容易被发现。李光耀只要挑选20名志同道合、廉洁、能干的人加入他的执政团队,就能行之有效地在这个城市国家推行他的执政理念。

新加坡的成功经验,其实就是吴庆瑞博士和严崇涛先生都谈到的天时、地利、人和。天时是上世纪60年代的反殖民主义浪潮。外资在当时被看成是帝国主义经济侵略的手段,处处不受欢迎。新加坡在被排除出马来亚联邦后,国内市场太小,就业机会缺乏。为维持生计、解决就业问题,新加坡必须发展工业,只好以出口为导向,同时也主动吸引外资,借“马”比赛。新加坡的两大支柱行业——炼油业和电子业就是这样发展起来的。地利是指置之死地而后生的新加坡岛,在独立后立刻面临印尼排华的冲击、马来西亚的种族冲突等一系列危机事件。为了生存,以华人为主体的新加坡必须建立军队,保护国家安全。李光耀等领导人意识到,有恒产者才会有恒心。只有在新加坡有了不动产,军队和士兵才会为保卫自己的财产而战。于是,“居者有其屋”、公共住房、公积金、全面防卫等政策一脉相承、一气呵成。这个城市国家避免了多层政府间的互相扯皮,获得了上情下达、下情上达的信息优势,迫使企业国际市场中竞争,也约束了寻租动机和依赖思想,小国寡

民的缺点反而变成了优点。人和指的是一群廉洁正直、务实创新、思想解放、不受任何意识形态束缚的精英领袖。这些人在严先生的笔下一个个栩栩如生、喜怒形于色，挣脱了他们在媒体面前的古板形象。其中最为生动的是李光耀、吴庆瑞和韩瑞生。李光耀先生在政治上高瞻远瞩，知人善用，用人不疑，牢牢掌控了新加坡政局。吴庆瑞博士是经济发展的设计师，精明当家，勇敢开拓，紧紧把握岛国的经济命脉。韩瑞生先生睿智稳重，高效务实，保证政策的落实。严先生认为，这是一个必胜的组合。天时、地利与人和同时具备，上帝待新加坡真的不薄。

如今，新加坡的历史已经翻开了新的一页，必胜的组合中只有李光耀还留在内阁里面。新加坡的成功故事还会继续下去吗？对于这一点，严先生持谨慎乐观态度。但是，他认为四个问题亟待解决。

第一，政府官员必须克服自负有余而创新不足的缺点。多年来的成功和国际上不间断的表扬声使他们渐渐自大起来。不少人以为自己也是李光耀，摆出李先生的气派，却没有李先生的才能，只不过是执行政策的机器。按严崇涛的说法，是飞机上的“自动飞行器”，盲目地执行既定政策而已。严先生认为，计划生育政策、土地定价政策、政府组屋建造计划、吸引跨国公司的政策以及强劲新元的汇率政策等，都没有及时地根据形势和环境的变化而加以检讨和修正。

第二，严先生认为，新加坡的政治还不够开放。在目前的政治生态中，个人不是完全跟从就是彻底远离。这样一个没有竞争的环境下产生的只能是温室里的花朵，经不住风吹雨打的考验。严先生以斯巴达和雅典的历史为诫，提出政治开放的呼吁。

第三，人才过度集中于政府部门，政府部门之外的其他领域却普遍缺乏有能力的领袖人物。这使新加坡成为一个不平衡的社会，拥有一个过于强势的政府和非常高效的管理层，但缺乏财富创造者。按照严先生对精英的分类，现在是政治、管理精英过多，专业、商业精英，社团、社会精英不足。这样的结构不利于经济的发展与公民社会的培育。

第四，严先生认为应该从种种福利政策中退出，逐渐减少免费午餐的提供。把“猴子”喂成“大猩猩”，其后果是自尊的丧失和依赖心理的增强，而政