

# 变革

市场中的政府角色

〔新加坡〕陈惠华 著/刘阿钢

许多国家，包括中国，正处于改革的关键时期，在经济转型升级的浪潮中，政府应该如何选择进退之机，适时地发挥自己的作用或放手让企业在市场经济环境中自由发展，是各级政府官员应该积极思考的问题，本书正为此提供了很好的参考。

TRANSFORMATION  
ROLE OF GOVERNMENT IN BUSINESS



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

# 变革

市场中的政府角色

〔新加坡〕陈惠华 著/刘阿钢 译

TRANSFORMATION

ROLE OF GOVERNMENT  
IN BUSINESS



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

变革:市场中的政府角色/(新加坡)陈惠华著;刘阿钢译. —北京:北京大学出版社,2014. 1  
ISBN 978-7-301-23359-7

I. ①变… II. ①陈… ②刘… III. ①中国经济-国民经济管理-行政干预-研究  
IV. ①F123.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第251042号

书 名: 变革:市场中的政府角色

著作责任者:〔新加坡〕陈惠华 著 刘阿钢 译

责任编辑:周 玮

标准书号:ISBN 978-7-301-23359-7/F·3779

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: [em@pup.cn](mailto:em@pup.cn) QQ:552063295

新浪微博: @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

印 刷 者: 北京中科印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×1020毫米 16开本 13.75印张 196千字

2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷

定 价: 48.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 前言

为何我决定落笔写这样一本书？因为在这三十余年间，我曾有幸涉足过私营企业，投身过政府投资机构的渐进转型工作，亦曾帮助政府关联企业制定企业战略。在新加坡政府任职期间，可以说既审查企业扶持政策，又监督国家在私营企业的投资，无意之中历经了一个完满的轮回。

在经受种种历练的过程中，我观察到，世界各国都出现了大致相同的质疑和争论，大方向都集中于一点——政府在市场中的角色到底是什么？所以，我决定力图回答这一不断被提及的问题，并在此间与大家分享我的想法。我衷心希望，无论是政府官员、国有企业管理者，还是私人部门从业者，在制定政策和彼此相待时，发现本书的视角和观点有所用处。

政府参与企业是否可取？仅仅这“一石”，便足以激起各种情绪和推理纠结回荡之“千层浪”。一方面，自由市场商人会宣称，政府的任何参与本质上都具有破坏性，必须不惜一切代价加以避免；而另一方面，身处奋争图强或者新兴经济体内的企业，则会慨叹缺乏公共资金、缺乏关注呵护，以致步步羁绊，放眼整个经济体也大抵如此。还有许多回应介于两者之间，态度取决于相关经济体的状况，更现实地说，取决于执行长期持久增长计划所需的公共资源的可用性如何。

本书的第一章和第二章，基本上回答的是“为什么”的问题。政府在什么情形下参与？政府为什么参与？这两章勾勒出了轮廓更为清晰的情形，并说明了原因。相当显而易见的是，在某些情形下，如果没有政府投资，没有集中规划，没有确保企业获得最佳生存机会的协调一致的手段，基本上就没有什么能抵挡得住市场的力量，而这些情形，往往都围绕着配置重要战略资源或提供必需服务而展开。建设必要的商业基础设施，政府需要承担相应的巨大资本支出。在企业迈向国际化的道路上，政府应助其一臂之力，虽

然这一角色不那么明显,但也同样重要。

第三章则回答了紧接下来的一个问题:“何时进入?”此章的讨论超越了政府参与的择机问题,扩展涵盖了对政府参与的预先存在条件的描述,其中包括限制竞争的特定行业的规模不足,小企业面临的限制约束,一个国家在某一新领域领先的愿望或其国有企业转型的迫切需要。而政府面临的问题则是,是否需要援助国家层面上的重要组织,以避免任何破产行为产生广泛的乘数效应。同样重要的,是婉拒援助提案的能力、纪律与政治毅力。

第四章则进一步解释,为什么尽管政府降低参与程度甚至完全退出并不缺乏充足理由,但却言易行难。由此,“何时退出”这一问题凸显了政府需要绝对清晰地知晓撤出企业的原因,需要细致全面地设计退出方式。政府撤出企业,是为了向战略性企业注入效率,是为了避免将私营企业挤出市场,还是为了追求更佳的性能,抑或仅仅是为了补充国库?政府又当如何处理公众情绪的变化,如何确保不会引发只给市场留下不确定性的一番疾退?

第五章和第六章则全面审视,一旦政府参与是合理的,或者是可取的,政府能够“如何”参与企业。基本上讲,政府可以仅仅作传统意义上的政府,即作为财政管理者和监管者,制定规章制度,构建适宜的竞争框架。在许多国家,政府也经常是本地所产商品和服务的重要消费者,为了发展初创企业,可以利用政府的这一角色。作为监管者,政府应当如何善用自己的力量,从而进一步影响竞争或所有权?监管过度与监管不足各自的消极作用又有哪些?

第六章也讨论了在政府承担的诸多角色中,可能最具争议性的一个,即资本提供者,通常表现为股东角色。在这一章里,我强调了区分政府和股东的重要性。政府作为股东出现,其终极职责是向多数公众负责,因此甫一开始,就必须清晰界定投资使命。绩效跟踪需要细致进行,确保遴选能够实现绩效的最佳人才,同时扑灭任何腐败苗头。

第七章援引实例,说明道德风险如何随着时间的推移而确然出现。道德风险偶尔产生于公众对政府提供必需服务这一角色的情绪转变,更多

则是源于经济政治化。例如,救助一家即将倒闭的国有钢铁企业,可能会具有讽刺意味地自掘无底之洞,连解脱都会变得几无可能。政府容易在尚未充分发挥作用时贸然撤出所参与企业,同样,也容易在作用已充分发挥完毕后迟迟不撤出。

本书结尾的第八章提供了三项指导原则,普遍适用于任何国家、任何政府和任何发展阶段。政府无须为其在企业中的角色而道歉,无须拘泥于某种确定的政策立场,应当创新性地利用一整套手段提高影响力,遵循这三项原则,政府将能够发挥出色作用。其中“自问正确的问题”是关键所在,例如财政健康状况如何,增长处于哪一阶段,私人部门情形如何。

通常,政府最初的本意都是善好的,但遗憾的是,随着时间的推移,国家干预的价值变得惹人怀疑。所以,政府在中扮演的角色,谢幕之时会是朋友抑或敌人?以朋友的身份参与企业,虽然从来都非易事——因为在许多经济体中政治亦广行其道——但并非没有可能。

在整理想法、组织观点和构建案例研究的过程中,我得到了许多友人和前同事潮水般的卓越支持。我的家人,尤其是我的丈夫林殷、儿子林伟、儿媳严兴芸提供了急需的精神支持,我的两个女儿林敏和林佳还审视了本书部分内容,提出了有益建议。早期的概念构想过程,Lan Luh Luh 教授发挥了指导性作用,助我塑造各个章节的顺畅逻辑。此外,她与赵威先生、Kelda Tan 女士、Mandy Loh 女士一起,为案例研究做出了独特贡献。Ang Boon Kheng 女士、Ava Yuan 博士和 Theodora Lai 女士,同样提供了优秀的研究和联络支持。

倘若没有政府管理和公共政策方面诸多专家的深刻评论,倘若没有他们对数遍草稿的友好圈点和不吝指教,本书的问世则实不可能。在此,我特别感谢表兄 Jeremy Lim 博士,商学院校友 Harry Korine 教授,前新加坡政府常任秘书 Ngiam Tong Dow 先生、Eddie Teo 先生,新加坡商业联合会主席 Tony Chew 先生,我在安永全球咨询委员会的同事 Shyamala Gopinath 女士和 T. Manoharan 先生,我在淡马锡的同事 Tow Heng Tan 先生,以及 Ow Chio Kiat

大使、Stanley Loh 大使、Robert Chua 大使。最后,我要向同样重要的海峡时报出版社的 Shirley Hew 女士和 Shova Loh 女士致以感谢,感谢她们从头至尾给予的无比耐心的指导,提供的关于写作风格、语气语调、思想组织和英文版出版发行的宝贵建议。刘阿钢先生为本书的英译中付出了勤恳努力,在此一并表示感谢。不过,我还希望借此强调一下,对于事件、建议和思考的解释完全属于我的个人观点,不以任何方式代表新加坡政府的立场。

陈惠华(Lim Hwee Hua)

2013 年 10 月于新加坡

# 目录

## 第一章 保卫国家利益 001

- 引言 003
- 本着多数人的幸福,配置有限资源 003
  - 案例 1.1 土地配置——谁得到什么? 004
- 培育目标行业 007
  - 案例 1.2 提高进口壁垒,发展边穷地区电子产业 008
  - 案例 1.3 利用规制扶持本土银行卡商 009
- 遵循成本效益原则,提供公共品 012
  - 案例 1.4 公共交通带来的挑战 012
- 取消“致命”的补贴 014
  - 案例 1.5 “休想拿走燃油补贴!” 015
- 小结 017

## 第二章 追求战略目标 019

- 引言 021
- 承担重大资本支出 021
  - 案例 2.1 宽带铺设竞赛 022
  - 案例 2.2 政府尚需再迈一步 026
  - 案例 2.3 “真金白银”的绿色之路! 028
- 拓展经济和地缘政治空间 031
  - 案例 2.4 中非贷款——双赢还是软实力? 032
- 提供海外扩张的资本“生命线” 034
  - 案例 2.5 进出口银行——资金的隐形支柱 035

- 小结 038

### 第三章 决断入市时机 041

- 引言 043
- 规模约束需要政府干预企业 043
  - 案例 3.1 新加坡广播电视行业的“U 形回转” 044
- 中小企业获取资本受限要求政府干预 047
  - 案例 3.2 向中小企业伸出救生索 049
- 追求新能力需要前瞻性的政府参与 052
  - 案例 3.3 裕廊岛——对非常产业的非常回应 053
- 国家或部门转型需要政府积极参与 056
  - 案例 3.4 天津生态城——同种愿景不同能力的联姻 057
  - 案例 3.5 中国的国有企业——国有资产监督管理委员会的角色 061
- 政府何时需要出手施救 070
  - 案例 3.6 救助东京电力公司,日本政府无可逃避 071
- 拒绝救援提议或是一种美德 074
  - 案例 3.7 就让翠鸟航空停飞吧 074
  - 案例 3.8 “尔必达”渐行渐远 077
- 小结 081

### 第四章 退出:言易行难 083

- 引言 085
- 政府参与企业永不应固守静态 085
- 撤资战略性企业的复杂性 087
  - 案例 4.1 有序撤资发电企业——重组的组成部分 088
- 避免排挤私人部门 091
- 追求更佳业绩 093

- 财政状况不良 094
  - 案例 4.2 平凡的公路建设项目——私人部门解决方案 095
- 撤资或重组需化解公众压力 098
  - 案例 4.3 马来西亚航空与亚洲航空的合并——终未能起飞 099
- 公众对于政府参与的情绪转变 101
  - 案例 4.4 撤资 CPG 公司——是出售瑰宝吗? 102
  - 案例 4.5 利用法规迫停奶牛场出售 104
- 所有权改变方式的重要性 106
  - 案例 4.6 退出美国国际集团——稳扎稳打 108
- 小结 110

## 第五章 政府的财政管理与监管角色 111

- 引言 113
- 财政管理者——应对各种状况 113
- 主要客户——支持本土企业 115
  - 案例 5.1 作为客户——培育本土企业 116
- 企业促进者——出于增长需要 118
  - 案例 5.2 缅甸经济——绝不乏味 119
- 驱动器——构建支持投资的环境 121
- 监管者——行使重大影响 122
  - 案例 5.3 灵活施加监管控制力 123
  - 案例 5.4 奥巴马医改——重新定义保险及医疗服务 126
- 通过限制所有权进行监管 129
  - 案例 5.5 欧洲宇航防务集团/英国宇航系统公司——一个未能实现的合并梦想 133
- 监管竞争程度 136
  - 案例 5.6 宜家家居艰难的印度之旅 136
- 过度监管和监管不足都有风险 139
- 小结 140

## 第六章 政府的股东角色 143

- 引言 145
- 清晰表述政府与股东的界限 145
  - 案例 6.1 以回扣方式发放政府补贴 146
- 概述政府政策的目标 148
- 说与不说——取决于应该披露什么 149
  - 案例 6.2 淡马锡控股公司——政府并非消极的股东 150
- 表明投资使命背后的价值 154
  - 案例 6.3 挪威的养老基金——以道德为核心主题 155
- 决定政府投资期限 157
- 扩展主权财富基金的触及范围 158
- 提供风险资本和激励作为替代手段 160
- 跟踪绩效和问责制 162
- 决定谁最适合监督政府投资 163
- 确定经营政府关联企业的最佳人选 164
- 解决腐败问题的核心 167
- 以最理想的模式处理 169
- 小结 170

## 第七章 规避道德风险 171

- 引言 173
- 参与公共品提供 173
  - 案例 7.1 追求居者有其屋 174
  - 案例 7.2 抚养一个孩子需要全方位的努力 180
- 日益加深的经济政治化 184
  - 案例 7.3 银行救助——谁是真正的庄家？ 185
  - 案例 7.4 YPF 公司——国有化、私有化的反复轮回 188
  - 案例 7.5 阻止印度航空公司“俯冲” 191

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| ○ 经济低迷时期的问责制            | 193        |
| ○ 过度存在或提前退出的风险          | 194        |
| ○ 小结                    | 195        |
| <b>第八章   自问正确的问题</b>    | <b>197</b> |
| ○ 引言                    | 199        |
| ○ 第一条:政府无须为参与企业而道歉      | 199        |
| ○ 第二条:教条主义政府弊大于利        | 201        |
| ○ 第三条:存在诸多所有权之外的影响手段    | 202        |
| 案例 8.1  未施救助依然挽救萨蒂扬免遭破产 | 203        |
| ○ 正确的问题                 | 206        |
| ○ 小结                    | 208        |
| <b>后  记</b>             | <b>209</b> |

# 第一章

## 保卫国家利益

各个国家的领导人无论产生方式如何,都承载着期望。他们需担当的角色、需履行的职责,虽内容庞杂,但也普遍相同——从监督稀缺的国家资源如何配置,到培育重点产业以支持经济发展和就业,从提供诸如教育、医疗、交通和住房等一系列的公共品,到对低收入家庭补贴基本必需品。上述林林总总,一般都被视为国家和社会利益的支撑部分,并会逐渐占据许多政府的政治议程。

分配,总是一项极具挑战性的任务——每个先赋角色都身处微妙的平衡之中,尤其是当不动产、资本和国家预算等关键资源在不同接收者之间进行配置的时候。当然,还有最重要的财富分配问题,其本质是应有多少公共支出投向扶贫领域。这种平衡并不是静态的,将会随着富裕程度和公众期望的变化而随时迁移。政府采取的每一项政策决定,都会对企业经济效益和相关产业的竞争与结构产生影响。本章将讨论一些政府被普遍期望担当的角色,以及对企业利益相关者的影响。

政府的责任,不仅仅局限于国内舞台。当今的市场,正在经历着迅猛的全球化,政府因而也被寄予期望,去帮助有潜力的本土企业实现扩张,这至少是出于经济方面的原因,同时地缘政治的考虑也日益重要。本书第二章则将审视需要跨越海岸线实现战略目标。



## 引言

几乎在世界的任何角落,政府都与每位公民生活起居的方方面面息息相关——国家能够有选择地抓住多少增长机遇?公民享有的必需服务和商品的种类与质量如何,以及这些服务的可承受程度是高还是低?而这些成果向公民的传导过程,又总是涉及稀缺资源的配置,例如不动产和公共资本。

那么,国家应当如何确定其自身提供公共品的范围和程度?在交付公共服务的过程中,是否应当遵循商业纪律争取私人部门的支持?如果必须予以补贴,当如何应对?国库资金能够负担多少补贴支出,尤其是长期持久性的支出?万一政府破产,又该怎么办?

## 本着多数人的幸福,配置有限资源

对于政府而言,应该如何决定应有多少土地配置给公共住房而非私人住房,或者将土地用于扶持产业发展而非开发服务中心?一旦决定配置使用,又当如何对不动产进行定价?市场行为接下来又会受到怎样的影响?随着时间的推移,公众预期与经济趋势是否会发生改变?政府应该如何适应这些变化,同时又不会过多地扰乱市场力量?

除了上面所说的不动产,还有其他这么美好却又这么麻烦的东西吗?遗憾的是,的确有。有些国家天生就受到了垂爱,有的拥有丰富的自然资源,比如石油、矿产,有的拥有广袤的土地,有的拥有充足的人力,不过,它们在消费这些资源的时候,似乎要度过一段更艰难的时期来处理机会成本分配的问题。对于土地和自然资源匮乏的国家,例如新加坡,则只能望洋兴

叹。如果撇开配置问题,资源丰富显然比持续短缺要幸福得多。

不过,即便是资源禀赋更为优异的泱泱大国,也与城市这样规模更小的经济体一样,面临资源竞争性需求的挑战。综合来看,各种利益分歧随着时间的推移交织转变,使得资源配置变成了一件天然就不确定的事情。可能现在用于兴建公共住房的土地配给是充足的,但没过多久,就显得捉襟见肘了。或者,由于重要资源丰足而自然形成的补贴,将来有一天却演变成了难以打破的习惯。下面的案例 1.1 展示了运用土地储备中心进行资源配置时,这种挑战的多面性。

### 案例 1.1 土地配置——谁得到什么?

当在不同部门之间配置有限资源的时候,为了大多数公众的幸福,或者出于保护某种战略利益的目的,政府往往不得不做出经济方面的权衡取舍。这一点在制定用地规划时表现得最为突出。通常,在争取用地方面,需求与竞争同样都非常强烈。不管发达程度如何,用地配置倘要实现公正、公平,依然近乎一种苛求,不仅如此,还经常与政治选举和腐败有所瓜葛。如果备用土地有限,那么政府遴选合适的用地人才的能力就十分重要了,因为此中的许多决定都会形成广泛而深远的影响。

与上面的讨论不同,新加坡市区重建局(Urban Redevelopment Authority, URA)在 2013 年 1 月发布的土地规划意义重大——支持新加坡的未来人口发展。<sup>①</sup>“为所有新加坡人提供高质量的生活环境”,不仅仅是一句口号,其间蕴藏的,更是一种强烈的渴望,同时也折射出在配置土地的过程中,在遵循可持续发展的前提下,存在的定位目标和权衡取舍这些固有困难。对于

<sup>①</sup> <http://www.mnd.gov.sg/landuseplan/e-book/#/1/>

新加坡而言,仅710平方公里的国土面积和城市型国家的天然组合特征,几乎不容许任何错误出现。

当时,各种声音传自四面八方——中小企业挣扎于租金的不断上涨,年轻夫妇难以承受公共住房价格,公路使用者要求缓解拥堵,每天乘坐轨道交通的通勤族想要避开高峰时段的拥挤,退休老人想要更多看得起病、看得上病的公共医院,公众则想要增加绿化区和休闲区,凡此种种,不胜枚举。此外,国家也有国防、公用事业、港口和机场一类的需要,显而易见,外国观察家不难理解新加坡政府所面对的有限选择。

事实上,单在2012年5月,政府就宣布了重建那些已然拥挤的小贩中心的若干细节,以满足新的人口聚集地区的需求。要知道,其中最后一个中心是在26年前建立的!这些中心应当或者由社区企业负责运营,或者由国家负责运营,以便使家常熟食的价格保持在公众负担得起的水平。为了避免有人抗议将如此珍贵的不动产投入到看似无关紧要的全民性休闲消遣之中,要让大家知晓,确保吃得上、吃得起熟食这一社会目标与人人有居所几乎位于同一高度。暂且不论其他,熟食价格毕竟是生活成本指数的重要组成部分。

同样的原理也适用于为社会事业建造的建筑物,例如在便利位置兴建学校、社区医院、公共图书馆,甚至宗教活动场所。否则,不动产的高成本特性,从商业角度会使这些活动无法开展。

在考虑公共住房的配置地点时,绝大多数的市长通常都会面临一个挑战,那就是在某一位置是建公共住房还是私人住宅。所以,公共住房的位置总是不尽如人意。然而,公共住房也属于一项具有无形效益的优先事宜——在新加坡,建屋发展局(Housing and Development Board, HDB)的地块遍布全国,占据了捷运(MRT)地铁站点的周边区域,可以说是最为昂贵的不动产,相反,私人住宅的位置往往要离交通枢纽更远一些。

竞争性的需求不仅仅于社会舞台上演。即便只在经济领域,权衡取舍也是常态。政府不得不持援中小企业,否则,它们会被并不乐观的经济状况