

主编 陈乔之 周 青

新加坡的宏观经济管理

陈乔之 曹云华 著



亚洲社会经济研究丛书



广东人民出版社

主编 陈乔之 周 青

ASIA

陈乔之 曹云华 著

新加坡的宏观经济管理

广东人民出版社

粤新登字01号

新加坡的宏观经济管理

陈乔之 曹云华 著

●
广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

广东粤北印刷厂印刷

787×960毫米32开本 9.625印张 1插页 159,000字

1992年4月第1版 1992年4月第1次印刷

印数1—2020册

ISBN 7—218—00662—0/F·101

●
定价4.00元

出版说明

第二次世界大战后，亚洲各国均致力于国家的经济建设和社会发展，走过了四十多年漫长的道路，然而，各国所取得的成效却是迥然不同的。有些国家能够紧紧抓住发达国家进行经济转型的时机，积极引进和吸纳发达国家劳动密集型产业的资金、设备和技术，以发展自己的经济，并在此基础上不失时机地向现代工业进军，终于跨上了工业化国家的行列；有些国家能够实事求是地根据国情制订一套有效实用的经济发展战略和经济政策，把经济推向现代化，使自己屹立于世界民族之林；而有些国家或者是因为内战频仍，政局动荡，无法进行经济建设，或者是因为战略失误，政策多变，耽误了时机，致使经济建设成效不佳，社会发展缓慢，人民生活提高得不快。

当前，我们正在党的第十三届七中全会精神指引下，继续贯彻治理整顿、深化改革的方针，为完成党提出的十年规划和“八五”计划的各项任务，

胜利实现我国社会主义现代化建设的第二步目标而努力奋斗。中国与亚洲各国虽然社会制度不同，但与绝大多数国家同属第三世界，不仅社会经济发展的起点相同，而且国情也相近。亚洲各国在经济建设和社会发展中的经验、教训，是值得我们学习和借鉴的。

《亚洲社会经济研究丛书》针对我们在改革开放和经济发展中遇到的种种问题，从经济、政治建设和社会发展的角度，介绍亚洲一些国家和地区在处理类似问题时的战略、政策和措施，分析和阐述他们的经验和教训，这有助于增长知识，拓宽视野，值得各界人士阅读。

目 录

导 言	1
第一章 并非自由市场的神话： 介于国家控制和市场经济 之间的典范	7
第一节 新加坡宏观经济管理的特点	9
第二节 新加坡宏观经济管理的背景	32
第二章 新加坡总公司：新加坡政 府在社会经济发展中的 角色担当	56
第一节 新加坡政府在经济起飞中的 作用	57
第二节 新加坡政府经济管理机构的 设置与职权	90
第三章 大杠杆：新加坡政府的宏 观经济管理手段	117
第一节 行政手段	118
第二节 法律手段	139
第三节 经济手段	156

第四章	新加坡政府与企业的关系： 指导、扶持、协调、服务 和控制.....	210
第一节	新加坡政府与国营企业的关系	212
第二节	新加坡政府与本地私营企业的 关系.....	246
第三节	新加坡政府与外资企业的关系	272
结束语		299

导 言

新加坡是个海岛，又是一个港口城市国家。其面积仅626平方公里，其人口到1989年底才268.54万人，堪称弹丸之国。新加坡1819年被英国人所占据，继而沦为殖民地，直到1959年才在英联邦内获得自治，1965年宣告独立，建立新加坡共和国。在二十五年到三十年前，这块前殖民地，还是一个贫困落后、社会动荡的地方。那时候，失业、屋荒、工潮，成为困扰刚刚上台的新加坡人民行动党政府的三大因素。但是，短短二三十年的时间过去了，新加坡已经走上繁荣富强之路，在国际经济舞台上扮演着一个令人瞩目的角色：它已成为世界第一大海港，其吞吐量已超过鹿特丹、纽约、横滨等世界名港；它已成为世界第四大金融中心，与伦敦、纽约、香港等国际金融中心一起驰名于世；它仅次于鹿特丹和休斯敦而成为世界第五大炼油中心；它位于德国和日本之后而成为世界第三大照相机制造中心；它还是东南亚地区的交通、电信、转口贸易和科技交流中心，也是闻名遐迩的国际旅游中心、购

物中心、商展与会议中心之一。1989年到新加坡的外国旅游者达483万人,几乎是新加坡人口的两倍!

现在的新加坡已经脱贫致富。1959年新加坡人均国民生产总值为440美元,到1990年已达到10521美元,是世界上30个高收入国家之一。1959年内部自治时,新加坡城市破旧,屋荒严重,75%左右的居民住在贫民窟或窝棚里,浪迹街头的失业者比比皆是。自1960年起,政府着手推行市区重建计划和建屋计划,1965年起又实施“居者有其屋”政策。现在,市区经过重建,业已焕然一新,一座座环绕市区的卫星城镇也相继崛起,新加坡变成了一座雅洁优美的花园城市。由于政府实施“居者有其屋”政策,到目前为止已有90%左右的人口居住在政府兴建的组屋中,其中约占80%的住户拥有自己的住宅。新加坡的劳动人口也基本实现完全就业。这一切说明,新加坡不愧是一个安居乐业的国度。

善于居安思危的新加坡人,正在继续向前开拓发展。不久前,原新加坡政府第一副总理现任总理吴作栋满怀信心地宣布,新加坡的下一个目标是要在不远的将来成为一个发达国家,要把新加坡建设成为一个“伟大的小国”。

新加坡,一个小小的国家,一个独立仅二十五年的年轻国家,居然能够在如此短暂的时间里,取得如此巨大的成功,使它在世人眼光中的分量远远超过它的土地面积及人口数量,这实在是一个奇迹。

新加坡的奇迹并不是上帝的恩赐，而是新加坡政府与人民用很大的代价与心血换来的。新加坡取得巨大成功的原因很多，其中一个最为重要的原因就是新加坡的宏观经济管理。拿新加坡学者林·琳达的话来说，新加坡的经济成就“是新加坡政府伸得长长的干预的手捏成的”。

任何一个国家的统治阶级都需要进行经济管理。经济管理泛指对社会再生产过程，包括生产、分配、交换和消费各环节进行规划、组织、指导、监督和调节等活动。从范围来看，经济管理可分为两种：一种是指对国民经济的管理，即宏观经济管理，由国家通过主管经济工作的国家机关及其代理人负责。主要任务是制定经济发展的方针、政策、法律和计划，建立各种经济组织，指挥、组织、调节、协调和监督经济活动。另一种是微观经济管理，即各基本经济单位的管理（广义的企业管理）。管理的内容因不同类型的企业而异。就生产性企业而言，主要包括生产、计划、技术、设备、质量、劳动、物资、成本和财务等各方面的管理。在一国经济发展中，经济管理，尤其是宏观经济管理的水平与质量的高低，直接影响到该国经济发展的水平与速度。

宏观经济管理一词的原意是关于总量的经济管理，即关于总需求与总供给，其中也包括诸如国民生产总值增长率、劳动就业率、物价水平等总量变

数的管理与控制。从广义上来说，宏观经济管理的目的是实现经济发展的长期战略目标和中长期计划。其基本目标包括：谋求实现社会总需求和社会总供给的基本平衡，物价稳定，国际收支平衡，以及收入分配的平等，等等。实现宏观经济管理的目标的主要手段包括：制定经济发展战略和中长期计划，以把握和控制总的经济发展方向；根据国内外总供给和总需求的变化调整经济结构和格局；通过制定财政政策、金融政策等宏观经济政策，以加强对经济总量变数的宏观控制——不仅要对社会总需求实行管理，而且也不能不对社会总供给实行管理。

近二十五年来，新加坡在经济发展的进程中形成了一套具有自己特色的宏观经济管理体制和宏观经济政策。政府通过行之有效的宏观经济管理基本上同时达到了五大经济目标，即经济持续增长、币值稳定、充分就业、国际收支平衡和人民的物质文化生活水平逐步提高。一国经济的起飞，是一个非常庞大而复杂的系统工程，而宏观经济管理则是这个系统工程中的神经中枢。一国经济起飞又好像是演奏一首大型交响乐，需要整个交响乐团的通力合作，才能演奏出和谐、动听的乐章来，而乐队的指挥则在其中起着关键的作用。没有乐队指挥，乐队的演奏就会变成刺耳的噪音。宏观经济管理就像是乐队的指挥。在新加坡，宏观经济管理的主体是政

府。政府各部门，乃至各个法定机构都与经济政策、经济发展有着某种形式和内容上的联系，而与经济有直接关系的国家发展部、财政部、贸工部、交通部、科学及工艺部则直接构成宏观经济管理组织系统的重要组成部分。其中贸工部又是这个宏观经济管理组织系统中的中枢机构。它兼有如同中国的计委、经委和经贸部的职能，许多重大政策和计划都是由它制订的。因此，我们研究新加坡的宏观经济管理，不能不重点研究新加坡政府的角色担当，包括它是如何制订经济发展战略和中长期计划，如何行使经济职能，如何处理同企业的关系等等。新加坡政府在宏观经济管理中还很重视各种社会团体尤其是经济团体的作用，通过它们将政府部分经济职能社会化，对此我们将作一些介绍。研究新加坡的宏观经济管理，当然离不开对其宏观经济政策的研究。财政税收政策、货币金融政策、就业和工资政策、储蓄政策和人力开发政策等等，构成了新加坡宏观经济政策的体系，是宏观经济管理的经济杠杆和经济手段。

“他山之石，可以攻玉”，新加坡在宏观经济管理方面的成功经验对于我国的经济体制改革和政府在经济发展中应该扮演什么角色，具有重大的借鉴意义，给我们提供了许多有益的启示。我国在改革开放的十年中，既取得了巨大的成就，也在一些方面遇到挫折和困难。例如在整个经济管理上，曾

多次出现“一管就死，一放就乱”的局面。最近几年，在改革高度集中的经济管理体制、权力下放和实行“微观搞活”的同时，却又忽略了政府在宏观控制方面的角色担当，使整个经济发展一度陷入“无政府状态”，这个经验教训值得我们认真总结。而新加坡恰恰在这方面积累了不少成功的经验。

第一章 并非自由市场的神话：介于国家控制和市场经济之间的典范

在对待新加坡的成功经验上，有两种截然相反的观点。一种观点认为，新加坡的成功是实行自由市场经济的结果。这种观点的主要依据是：新加坡实行自由港政策，财政关税和保护关税很少，而且将逐渐趋于消失；没有实行许多发展中国家经常出现的外汇管制和国内价格管理；也没有控制私人企业和私人投资；没有实施反垄断法；外资和当地私人投资无须经过核准和许可；不限制利润汇出和资本转移；无论公、私企业都不能期望得到政府的补贴或经济保护，必须在市场竞争中求得生存；新加坡人还享有出入国境的迁徙自由（只有达到国民服役年龄的男性公民除外，这些人入出境须经批

准)；另外，新加坡不仅对外资和外国技术开放，而且也对外国管理人员、工程师和技术人员实行门户开放政策。持这种观点的主要代表人物是自由市场经济学家密尔顿·弗里德曼。

与上述观点正好相反的另一种观点则认为，新加坡虽然是资本主义发展的一个成功样板，却与自由市场经济政策风马牛不相及。弗里德曼的对手约翰·肯尼思·加尔布雷斯认为，新加坡政府事实上严格执行干预主义政策。其主要依据是新加坡政府占有、控制土地、劳力和资金来源及其分配；它制定和影响价格，许多私人投资者据此进行经济核算，制定投资决策。

其实，上述两种观点都有片面性。他们夸大了事物的一个方面而又忽视了另一个方面。上述两种观点所依据的事实在新加坡都同时存在，而且都发挥着各自积极的、不可替代的作用。它们互相补充、互为基础、互相促进，构成了新加坡经济发展的最大特色——国家控制与市场经济高度统一。新加坡的成功从一个侧面证明，市场经济和国家控制这两种发展经济的方法是完全可以结合的。在当今世界各国，没有绝对的市场经济，也没有绝对的国家控制，不论是哪一种体制的国家，都同时兼备这两种方法，只不过是侧重点不同罢了。新加坡的经验，就在于它找到了在新加坡这块国土上使这两种方法能够有机地结合起来，互相促进，保证经济的

顺利发展的最佳途径。因此，新加坡为发展中国家提供的榜样，既不是纯市场经济的，也不是纯国家控制的，而是介于这两者之间的，使这两者达到最佳结合的一种模式和典范。

第一节 新加坡宏观经济 管理的特点

新加坡的宏观经济管理模式首先是以经济自由主义和自由市场为基础的。经济自由主义和自由市场在新加坡经济的各个领域都在发挥其作用，尤其是在下列两个领域具有突出的表现：

一是自由港政策。新加坡在历史上就是一个最彻底地贯彻自由贸易政策的自由港。自1959年实行自治至1965年独立前，新加坡在推行其工业化计划时，实行“进口替代”的发展战略。为了扶持其本国工业的发展，实施部分贸易保护，在1960年以后，逐步增加了课征进口税的范围，并规定了进口限额。到1965年，在将近2200种进口商品中，已对约400种商品征税，关税收入也由1960年的1.9万元（新加坡元，下同），增至1965年的410万元。1965年，新加坡成为一个独立国家。从1967年起，推行出口导向型的发展战略。与此相适应，新加坡政府逐步放弃其早期的贸易保护政策，又恢复了其具有悠

久历史的自由港政策。例如在进口方面：进口限额的范围逐渐缩小，从1965年8月的88种商品，减至1967年的72种和1969年的29种。有些限额废除了，有些限额进口被进口关税所替代，其税率一般比其他发展中国家的税率要低。目前，新加坡的自由港政策包括：自由通商、自由通航、自由航空、自由通信、人员自由进出、货币自由汇兑等。

二是自由企业政策。实行自由企业政策是新加坡执政党——人民行动党及其政府长期推行的基本政策。新加坡领导人认为，只有实行自由企业政策，才能最大限度地调动个人的积极性。新加坡经济发展的设计师、前副总理吴庆瑞曾经指出，私人企业是我们达到经济成功这一目标的最有力工具。只有在自由企业制度下才能达到“有力者出力，有才者出才”。他还说：赢利在我们新加坡并不是一个肮脏的字眼，企业的目的就是赢利，而决不是扮演慈善机构的角色。新加坡的自由企业政策包括：向外资全面开放国内各个经济领域，尤其是制造业领域。与其他一些发展中国家不同，新加坡的特殊做法是没有专门制定“外国投资法”，实行内外资一视同仁的政策，不规定投资比例，不强制限制以某种方式投资，使外资在制造业领域里获得充分的自由；国家的大部分经济活动几乎都由私人企业经营，不实行国有化，也不实施反垄断法，让企业之间进行自由竞争。即使是国营企业也必须参与市场