



新加坡公共政策背后的**经济学**

Economics in Public Policies ——新加坡的故事
The Singapore Story

[新加坡] 黄雪珍 梁凤莲 曾益龙 陈俊名 陈岱慧/著 顾清扬/译



Ministry of Education
SINGAPORE

KY Lee Kuan Yew
School of Public Policy
National University of Singapore



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

014005082

D733.9
07

新加坡公共政策背后的经济学

Economics in Public Policies
The Singapore Story

——新加坡的故事

[新加坡] 黄雪珍 梁凤莲 曾益龙 陈俊名 陈岱慧/著 顾清扬/译



D 733.9

07



Ministry of Education
SINGAPORE



Lee Kuan Yew
School of Public Policy
National University of Singapore



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



北航

C1692290

Original English Edition
© 2009 Curriculum Planning & Development Division

This Chinese Edition
© 2013 Curriculum Planning & Development Division

Ministry of Education, Singapore
MOE Building
1 North Buona Vista Drive
Singapore 138675

All rights reserved.

图书在版编目 (CIP) 数据

新加坡公共政策背后的经济学——新加坡的故事 / 黄雪珍等著; 顾清扬译.

— 北京: 中央编译出版社, 2013.11

书名原文: Economics in Public Policies: The Singapore Story

ISBN 978-7-5117-1616-3

I. ①新…

II. ①黄… ②顾…

III. ①政策科学—研究—新加坡 ②经济政策—研究—新加坡

IV. ①D733.922②F133.90

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第046576号

新加坡公共政策背后的经济学——新加坡的故事

出版人 刘明清

出版统筹 贾宇琰

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

社 址 北京市西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010) 52612345 (总编室) (010) 52612375 (编辑室)
(010) 66161011 (团购部) (010) 52612332 (网络销售)
(010) 66130345 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址 www.ctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京佳信达欣艺术印刷有限公司

开 本 787毫米 × 960毫米 1/16

字 数 150千字

印 张 13

版 次 2013年11月第1版第1次印刷

定 价 58.00元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 66509618

序

治理国家是每个政府的任务。其中一项主要内容是为人民提供各种福利与服务。这便牵涉到许多政策选择。首先，必须具备资金。这些资金应该怎么筹集？是通过征税，或是借贷？筹到了钱，又应该花在哪些项目、哪些人身上？项目应该如何设计，才能取得最佳的社会效应？

新加坡政府在考虑上述问题时，一般会尽量按照经济学的原则与逻辑，理出一条清晰、一致的思路。我们在采取每一项新的措施之前，总要分析它的成本与效益、它对于群众行为所可能产生的影响、实行与不实行的后果、有可能引发的外部性等等。在处理微观经济层面问题时，新加坡政府一贯采取科学、理性的做法。我们认为：本国经济所取得的表现，在很大程度上是由政府的这种作风促成的。

市场上有不少优秀的公共政策课程，向学员传授治理国家的原则，并带领他们探索经济理论的奥妙。但是若要在现实生活中制定有效的公共政策，那么照搬课堂上所学到的知识恐怕是不够的。负责制定政策的人员必须对个别国情有所掌握，包括社会的和政治的面貌。一个英明的政府所制定的政策必须是合理的、有效的，而且在政治上得到人民的支持。一个英明的政府也必须懂得如何有效地与人民沟通，让大家明白政策的作用与必要性，在执行政策的时候

也必须确保执行到位。最为重要的是，必须实现政策的原本意图，使人民真正受惠。

新加坡政府推行的公共政策当中有一些案例比较知名，被视为市场化施政作风的典范。但这些案例背后所蕴含的思路却很少有机会完整地表述出来。

本书的几位作者通力合作，以通俗易懂的文字分析了反映新加坡多个生活层面的一些主要政策的经济学原理，剖析了几项政策所涉及的核心问题以及解决问题的基本思路。例如：作者分析了为什么交通堵塞说到底是一个外部性问题，并解释了为什么按照公路使用量来向公众收费是最合理的解决方案。当然，光靠经济学原理来制定政策往往是不现实的。本书作者也在多处举例说明，政策的制定如何在经济学原理以及社会与政治方面的考量之间取得平衡。

我希望这本书能帮助更多的新加坡人以及外国人理解我们公共政策背后的经济学逻辑。增进理解有助于提高政策制定过程中公众舆论的质量。人民掌握的经济知识越丰富，越踊跃地参与和政策相关的讨论，便越有可能支持科学、理性的决策，支持本国持续追求经济增长，迈向更大的成功。

李显龙

新加坡共和国总理

中译本序

我曾有幸在世界各地——包括美国、欧洲、非洲及拉美——发表演说。这些地方的人们总是兴致勃勃地想要了解新加坡如何取得1965年建国以来的成就。然而，新加坡的成功经验在国际上却出乎意料地鲜为人知。

新加坡能够取得成功的原因是多元化的，包含了很多层面。举例来说，如美国一样，新加坡很幸运地由一批杰出的开国元勋奠基。其中三位居功至伟：李光耀先生（律师）、吴庆瑞博士（经济学家）以及拉惹勒南先生（记者）。这是一个令人钦佩的组合。他们并肩努力，订立了许多完善的长期政策以及原则。毫无疑问，这些经验在进行适当的修订后，可以在其他国家推广。

因此，《新加坡公共政策背后的经济学》一书的推出既适时又贴切。世界各国都努力想要达致“善治”，而好些发达经济体却已经陷入寅吃卯粮所带来的长期赤字的困顿之中——这正是本书第一章竭力劝阻的。

本书的优点在于它详细地探讨了多个领域的重要公共政策制定的过程，包括陆路交通、公共住房、医疗保健和教育。本书的作者们也试图用浅显的方式讲解新加坡得以成功的政策以及原则，希望能够把这些成功经验推广至普罗大众。许多迅速发展中的国家以及

城市将能够从这些政策的分析以及经济发展如何兼顾社会凝聚力与公平的考量中获益。

我非常乐意向中国的读者推荐这本书。毫无疑问，它将给读者带来启发，也能够带来实用的益处。我们诚挚希望，本书能够引起读者思考，有助于找到符合中国国情的解决方案。

马凯硕

新加坡国立大学李光耀公共政策学院院长

前 言

美国政治学者哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）曾经说过：政治是研究什么人于什么时候、在什么地方、以什么方法得到什么东西的学问。这句话用来描述公共政策也相当贴切。全球各地的政策制定者，时时刻刻都在考虑该如何分配稀缺资源。

经济学则是研究商品与服务如何生产、分配、消费的学问。因此，经济学也很自然地影响了公共政策的制定与形成。其实，在经济学还未成为一门正式学科之前，经济学原理早已运用在公共政策上了。

尽管如此，经济学原理在新加坡的公共政策中所一贯获得的广泛运用，也许是绝无仅有的。新加坡政府自 1965 年独立以来便专注于促进与保持经济发展、创造就业机会。为了实现这些目标，新加坡政府接受了自由市场的运作，并在公共政策的制定与推行方面尽量采用市场机制。然而，这并不代表对市场完全自由放任。不管是为了促进社会公平、矫正市场失灵或是实现某些社会目标，新加坡政府都会积极地干预市场体系，但是在干预的时候尽量遵守市场的大框架，让市场机制运作更为理想，而不是扭曲市场。

◎ 本书宗旨与读者群

本书作出新的尝试，收集新加坡几项较为知名的公共政策，特意引出当中的经济学内容并对其含义加以讨论。主要面向拥有“A”水准^①经济学基础的读者，向已经掌握一些基本经济学概念的他们，解释这些概念在政策制定过程当中的应用。因此，本书着重于探讨的公共政策涉及定价、稀缺商品或服务的分配、收入的重新分配等方面。换言之，本书内容主要涉及微观经济学，而不是宏观经济学。

要使微观经济操作正常，宏观经济首先必须取得稳定。新加坡政府向来采取谨慎的财政与货币政策，确保宏观经济环境的稳定性与可预测性，以维持经济增长与就业机会。有了这个前提，经济学原理便可以更有系统地运用在各类政策上。这些政策影响了个人日常生活中的各项选择。有的影响比较深远：如上大学应该选修什么专业；有的则是日常琐事：如在公路上开车应该怎么规划路线。我们相信，本书主要读者群会对这些政策较为熟悉，也更感兴趣。

为了更好地服务读者，在此也解释一下本书与其他作品的不同之处。首先，本书将焦点放在政策中的经济学内容，所以不会对个别政策的具体细节作太多的解释。欲知这些详情，可以参考新加坡各个政府机构的官方网站与刊物。其次，书中的各个章节会对政策背景作出一定的勾画以方便研讨，但是并不着重于描述新加坡的经济历史。市面上已有不少阐述发展经济学与经济增长策略的好书，本书便不再赘述。

我们在编写过程中，按照选修经济学的“A”水准学生的兴趣与

① 新加坡剑桥“A”水准考试是由新加坡教育部和英国剑桥大学考试局共同主办的联合考试，相当于高考。——译者注

理解能力对内容进行筛选。不过，我们也希望这本书可以协助海内外的成年读者了解新加坡一些较为知名的政策背后的经济学原理。至于普通读者，我们希望这本书可以解答人们在日常生活中或通过报章、互联网等平台上针对公共政策所提出的一些疑问。

◎ 为何要研究新加坡公共政策中的经济学原理

公共政策的研究往往涉及理论上的理想方案如何因为政治现实的考量而需要在实施过程中进行调整。许多符合经济学原理的政策，若没有经过适当的调整，是无法在政治层面上被人们所接受的。与此同时，在政策制定的过程中，我们也必须考虑到社会公平、国家安全等与经济学理论同样重要的因素。在这个方面，新加坡的政治领袖与政策制定者所面临的抉择是与其他国家相似的。

那么，新加坡公共政策当中的经济学原理为什么特别值得研究呢？这是因为新加坡的国情为公共政策的制定、修正、完善等过程提供了一套独特的条件。新加坡国土面积有限，人口不多但都属于稠密市区人口，政治环境持久稳定，而且与外界的联系非常紧密。这些条件造就的政策多数都是有效的，但偶尔也会具争议性，其中有不少政策在新加坡率先试行之后也被其他国家引用。

我们认为，新加坡公共政策中的经济学原理之所以特别值得研究，有以下几个原因：

微观经济效益的贯彻运用

新加坡政府解决问题的一贯做法是维护微观经济效益的高效运作。不仅掌管经济领域的政府机构如此（如财政部以及贸易与工业部），其他机构也一样。即便是设计帮助低收入群体的财富重新分

配措施，新加坡政府也会选择高效益的手段，例如针对穷人分发现金或近似现金的机制，而不是利用可能扭曲市场信号的补贴机制。

以冷静、务实的方式解决问题

新加坡公共政策的制定以务实为特点，而不是一味遵循意识形态或先例。政策制定者向来重视治本，而不仅是治标。必要的时候，不惜偏离主流思想，另辟新径。因此，许多公共政策很难归类，甚至可以说是独特、创新的。以保健服务的承担方式为例，新加坡政府便选择不采用美国等国家的商业化保险模式，而是采取了融合政府补贴、强制性个人储蓄、重病保险的混合模式。

渐进式的演变

公共政策会随着需要的改变而有所变化。在许多政治体系里，政策的改变与政府的更替有关。新加坡的政治环境的持久稳定，意味着政策制定的指导思想多年来得以保持基本一致，但是政策制定者也有足够的机会从实践中吸取经验，修正错误，优化政策的执行，并利用新的技术突破与理论成果。这种渐进式的演变在政策制定的各个方面处处可见，例如在提供公共商品时确保微观经济效益，调整价格信息以优化消费行为，设置更有针对性的补贴与支付方式以确保公众可以负担良性物品的消费，并不断寻求更有效的政策执行方式。

理论之外，也注重人的行为和心理

正统经济学是以理性行为作为理论基础的。换言之，它假设人们是遵守逻辑、维护自利的经济主体，总是权衡收益与成本，为了价值最大化而作出决定。事实上，人们的行为并不完全理性：有时

感情冲动，有时目光短浅，有时惧怕风险，有时过于乐观。生活经验告诉我们，惯性有时会阻碍我们作出最正确的选择，因为不作为、接受现状，比采取积极行动来得容易。这便是为什么设计为“选择退出”的政府措施^①的参与度会比设计为“选择加入”的措施来得高。

行为经济学是将心理学与经济学相结合的一门新兴的学问。新加坡政府作风务实，因此在政策的制定与实施方面一向都把人们的行为规律考虑在内。这种做法的依据来自治国经验，而不是学术理论。

◎ 内容概述

本书大部分章节涉及公共政策所针对的具体问题，但是我们也必须认识到政府所采取的宏观经济策略为微观经济的有效运作提供了有利的条件。为了展开讨论，第一章讲述政府如何处理国库收支，为接下来对于探讨微观经济学原则在公共政策各领域的运用做好铺垫。

书中采用的主要微观经济学概念在“A”水准经济学教材中可以找到。若要回顾重点，可参考第二章。

第三章讨论如何处理陆路交通拥挤问题。新加坡对于这个问题向来采用多管齐下的解决方针。本章将会着重探讨这些手法如何由车辆数量控制转化为以价格信号为主的行政措施，也就是说，让车主通过支付额外的费用，承担交通阻塞带来的负面外部性；也会探讨政府在应用这类措施时，应该如何控制在控制买车行为和控制在用车行为之间作出取舍。

① 有些新加坡政府措施采用“选择退出”的做法，其中包括可用公积金支付的健保双全重病保险计划，以及人体器官移植法。

市场化的公共政策制定过程，意味着政府会在最大程度上让市场发挥其功能，并且只会在市场失灵的时候进行干预。水电等公用事业一般属于国有垄断性产业，只有某些环节适合市场竞争机制，因此对于政策制定者来说代表了一个独特的考验。为了实现更高的效益、降低消费者所负担的费用，政府必须正确辨识适合引入市场竞争的产业环节。第四章探讨的便是新加坡开放通讯、水电等行业的经验。

公共住房与医疗保健这两个领域明显体现了实现社会目标以及财富重新分配的重要性。充足的廉价住房供给可以促进社会的稳定，让老百姓买得起住房更是让公民加深国家归属感的有效途径。此外，人们也普遍认为，政府有义务确保人们在需要的时候可以获得医疗服务。保证供给足够的住房和医疗服务，不但对社会具有深远意义，在政治层面也很有必要。不过新加坡政府在分配住房和医疗服务时还是会在适当的环节运用价格信息，尽量避免扭曲分配后果。与此同时，政策制定者也费了不少心思，在公积金的框架之内设计相关的支付计划，帮助新加坡人支付住房与医疗服务的个人开支。第五章与第六章讨论的便是这些课题。

人力资本的开发是经济发展与社会政策之间的一个关键点。政府在教育市场与劳务市场中的行为不仅参照经济学原理，也考虑社会因素。全球化经济为劳务市场带来新的考验，包括结构性失业以及收入差距的拉大。这究竟是政府可以纠正的现象，还是开放经济体必须承受的后果呢？劳动力可以跨越国境自由流动，会对竞争力和社会凝聚力带来什么样的冲击？教育是重要的前期工作，它扮演着支持经济发展和促进社会和谐的双重角色。新加坡人口少，如果允许市场规律影响学生对于学科的选择，会有什么后果？无论是教育市场或是劳务市场，新加坡政府都选择进行积极的干预。第七章

与第八章讨论了这些前因后果。

技术与创新不断地为经济竞争注入新的动力。第九章放眼未来，探讨一些新动态。

最后，2008年末全球经济形势发生剧变，因此增添了后记。

本书尝试对新加坡一些公共政策所蕴含的经济学原理作解释，但并不以为没有别的途径可选择，也不以为书中所描绘的政策都是最佳的，或是新加坡政府在制定与实施这些政策时毫无错误。随着新加坡的社会与经济的发展，政府将不断重新考虑现有的政策，正视新的问题，并提出创新的解决方案。这些解决方案都必须经过理性的分析，符合经济学的考量，以确保可以达到预期的效果。

因此，本书无意宣导一套既定解决方案，而是希望可以向读者示范如何使用经济学原则解决现实中所碰到的重要问题，帮助读者更好地理解这些原则，日后在其他问题上加以应用。

◎ 小结

世界日趋复杂，经济学作为一种帮助政策制定者评估、规划、决策的分析工具，其重要性会不断增加。几乎所有曾经依赖中央规划的经济体现在都实行市场原则了。我们希望本书不仅深入地剖析了新加坡结合经济学与公共政策的经验，也可以抛砖引玉，鼓励读者进一步探讨经济学原理如何优化公共政策的制定。

鸣 谢

这本书花了三年时间来完成。在这个过程中，许多人的建议让我们受益良多。我们首先要感谢李显龙总理慷慨地分享他的观点以及为这本书撰写序言。

我们非常感谢以下人士为我们贡献他们的时间：

蓝传亮先生：新加坡外交部巡回大使

曾庆怡女士：新加坡教育部常任秘书

马凯硕 (Kishore Mahbubani) 教授：新加坡国立大学李光耀公共政策学院院长

柯仲佑教授：新加坡南洋理工大学人文与社会科学学院经济系主任

许朝福教授：新加坡管理大学研究所科研管理主任

甄定兴副教授：新加坡国立大学经济系高层课程主任

史科德·傅立仁 (Scott Fritzen) 副教授：新加坡国立大学李光耀公共政策学院教务副主任

查尔斯·亚当斯 (Charles Adams) 教授：新加坡国立大学李光耀公共政策学院客座教授

穆古·阿谢尔 (Mukul Asher) 教授：新加坡国立大学李光

目 录

序 李显龙 / 001

中译本序 马凯硕 / 001

前 言 / 001

鸣 谢 / 001

第一章 政府支出和收入

财政政策的微观经济目标 / 002

政府收入和支出计划 / 003

新加坡的政府支出 / 003

政府收入 / 006

企业所得税 / 007

消费税 / 008

单一消费税对比多层级消费税 / 010

保持新加坡税制的累进性 / 011

未来的挑战 / 012

参考文献 / 015

第二章 公共政策的微观经济学基础

引 言 / 020

- 效率和价格机制 / 020
- 完全竞争 / 023
- 市场失灵 / 025
- 效率与公平 / 031
- 纠正市场失灵和追求公平 / 034
- 结 论 / 035
- 参考文献 / 036

第三章 陆路交通

- 治理交通堵塞 / 038
- 控制车辆的拥有率 / 039
- 限制车辆的使用 / 042
- 实施车辆管理政策 / 044
- 公共交通 / 046
- 保护乘客利益 / 047
- 结 论 / 052
- 参考文献 / 052

第四章 公用事业

- 公用事业——从国有化到行业开放 / 058
- 电信业 / 060
- 发电产业 / 066
- 发电领域行业开放的成效 / 069
- 自来水业 / 071
- 结 论 / 074