

# 市场经济中的政府角色

## ——第一期领导干部赴新加坡经济管理高级研究班学习考察报告（节选）

第一期领导干部赴新加坡经济管理高级研究班于 1996 年 10 月 27 日至 11 月 9 日对新加坡进行了 14 天学习考察。学员们在考察过程中，通过听课、提问和交谈等多种方式，围绕本期研究班的主题，着重了解和思考了新加坡政府在市场经济条件下管了些什么，是怎么管的，为什么要这么管，管得怎么样，对我们有没有借鉴意义等问题，形成了一些初步的认识和印象。感受比较深的有以下几方面：

### 一、确立符合本国国情、适应国际环境、能够发挥自身优势的发展战略，通过适时调整战略重点 确保经济持续、快速、健康发展

新加坡国情有两方面显著特点：一方面是“小、少、缺”，即幅员小，国土面积仅为 646 平方公里，比香港的面积还小；人口少，只有 300 万人口，还不足北京市人口的 1/4；资源缺，连淡水和填海的沙石都要从邻国进口，除了“阳光和空气”，没有什么自然资源。这方面的国情使其经济和社会发展受到种种限制。另一方面，地理位置相当优越（位于东南亚中央部位，扼太平洋与印度洋东西水道交通要冲，是亚、欧、非、澳四大洲航线交汇之处，素有“远东十字路口”之称），并拥有天然深水良港，可以停泊任

何类型的大海轮，这就为新加坡发展对外贸易、实行对外开放提供了极为有利的条件。新加坡政府充分利用了这一优势，确立了在加强本国建设基础上高度对外开放的发展战略，成功地走出了一条开展对外贸易、利用外资促进本国经济发展的路子，使新加坡在建国以后短短 30 余年的时间里，清除了殖民地经济的残垣断壁，迅速发展成为一个在国际、特别是在区域经济发展中极具竞争力的国家，成为“亚洲四小龙”之一，跻身世界发达国家之列。

考察新加坡 30 余年的经济发展历程可以清楚地看到，新加坡在不同时期有不同的经济发展重点。60 年代建国之初，针对当时失业率高、劳动力成本低的情况，抓住发达国家产业升级之机，引进并促进了以纺织、服装业为主的劳动密集型产业的发展，实行进口替代工业化；70 年代，在全民就业并有了一定资本积累的情况下，大力促进造船、修船、钻油、炼油等资本密集型产业的发展，实行面向出口工业化；80 年代，在经济基础比较稳固的情况下，进一步调整和优化经济结构，着力发展设计、信息、电脑等技术密集型产业，继续扩大出口；90 年代以来，在形成整体经济能力的基础上，着重发展国际性的金融、运输、通讯、贸易等国际服务型产业，并大量投资海外，拓展国外经济发展空间（苏州工业园区就是这样一个产物）。

新加坡 30 余年的经济发展历程表明，其政府始终坚持了对外开放的基本原则，又根据本国实际和国际环境变化，不断调整了战略重点。这正如李光耀所说：“我们 30 年来所学到而又终身不忘的是——订好政策，坚持原则；这样，我们的来年必定丰收。”这句话作为新加坡经济发展局向学员们介绍其经济发展历程之后的结束语，道出了新加坡政府在经济过程中的重要作用和基本经验。

经过 30 多年的发展，新加坡取得了十分显著的经济成就。国民生产总值从 1960 年的 7 亿美元增加到 1995 年的 847 亿美元

增长 120 倍；在人口从 160 万增加到 300 万的情况下，人均国民生产总值从 435 美元增加到 2.43 万美元，增长 56 倍；国际贸易从 25 亿美元增加到 2430 亿美元，增长 47 倍；国民储蓄率从 2.6% 增加到 50.8% 失业率从 14% 下降到 2%。在经济高速增长的同时，经济结构也发生了根本性变化：从转口贸易为基础的经济结构，转变为以制造业为中心，商业贸易、交通运输、金融、旅游与国际服务业全面发展的格局；从初级产品的初步加工和为海运服务的造船、修船业为主的制造业结构，转变为以电子电气工业、炼油工业、化学材料工业为中心的技术比较先进的制造业体系；贸易结构也有所调整。在原有的转口贸易与自由港的基础上，新加坡已发展成为亚太地区的国际金融、国际贸易、国际航运等国际服务业中心。

新加坡仍在不断加快发展步伐。李显龙最近对新加坡民众说：“目的地总是在前面，我们总是在向前走”。一位新加坡博士对学员们讲：“马来西亚在我们后面紧追。为了生存，我们必须比别人快一步。我们没有资源，只有靠效率。”他说，新加坡港务局办理进出口业务手续，1994 年要 3—4 天，1995 年要 1 小时，现在只要 15 分钟，今后还要减少时间。据介绍，世界经济论坛发表的“1994 年世界竞争力报告”，在“提供海港设施”符合商业需求的评估项目里，已把新加坡列在发达国家之首。新加坡港务局把许多指标都与香港等世界主要港口相比，十分注意自己的位置，力争名列前茅。

学员们感到，新加坡与香港有许多相似之处，在 1997 年香港回归以后，如何继续保持香港经济的繁荣，新加坡的经验是值得重视的。新加坡经济的迅速崛起说明，立足国情确立扬长避短的发展战略，并根据国际、国内情况适时调整战略重点，是至关重要的。这是政府在市场经济条件下的首要作用。一个国家是这样，一个地区也是这样。要在市场竞争中、特别是在国际市场竞争中

取胜，政府必须牢牢把握经济发展的方向，必须始终紧紧扭住发展经济不放松。

## 二、建立适应经济发展要求的行政管理体制和运行机制，通过高素质人才实现有效管理和高效服务

新加坡的经济发展战略能够得到贯彻和实现，关键在于其政府建立了适应经济发展要求的、高效的、强有力的行政管理体制和队伍，并不断提高其运作水平。该国的政府机构有几个特点：一是部门少，权力集中，共 14 个部，管了全国内政、外交、国防、经济和社会发展等各方面的行政事务，主管经济的只有财政部和贸易与工业部。二是政务官员与业务官员相区别，作为内阁成员的各部部长是政务官员，与作为业务官员的公务员在性质上是不相同的，公务员队伍不受政府内阁人事变动的影响，保证了公务员队伍的稳定性和业务素质的不断提高。三是行政部门与操作机构相分离，把相当一部分政策执行机构通过有关法令从政府部门中分离出来，成为依法执行政府政策而又有相应自主权的“法定机构”，这不仅有利于行政部门集中权利，而且有利于操作机构充满活力。

为了保证行政管理体制在市场经济条件下高效运作，新加坡政府选拔、培养了一支精干的、高素质的公务员队伍。新加坡全国有 6 万名公务员（包括 2 万名中小学教师），占 300 万人口的 2%。超级公务员（大致相当于我国司局级以上干部）只有 500 名。公务员实行公开招聘，有一套确保招聘公开、公平、公正的办法，能够把真正有水平而又愿意为公众服务的合格人员选聘到公务员队伍中来。为了保证高素质的公务员安心在政府机关工作，新加坡政府给其高报酬。大学毕业生进入政府机关，每月即可获得 1500—2000 新元的薪水，是新加坡最低月工资 600—800 新元的两三倍。最高级公务员的月薪为 3 万新元（部常任秘书——常任

制公务员的最高首长，相当于副部长），即每年 36 万新元，约合 25 万美元，比美国总统的年薪（约 20 万美元）还要高。新加坡政府还明确要以人才的市场价格调整公务员的工资，私人公司提高工资，政府公务员也相应提高工资，确保政府机构始终保持吸收社会高素质人才的能力。

同时，新加坡政府通过公务员学院进行业务培训，着力提高每位公务员的素质。每位公务员每年都有最基本的业务培训时间，并有符合本人实际和工作需要的培训计划，确保通过培训提高业务素质和工作能力。为了迎接 21 世纪的挑战，公务员学院决定增加每位公务员的培训时间，其占工作时间的比重从 1996 年起每年增加一个百分点，从过去每年 3 天半逐步增加到 2000 年的 12 天半。公务员学院开设了 150 多种课程，1000 多个班次，使各个层次、各个类别的公务员都能得到所需的培训。学员们在参观过程中了解到，公务员学院 90% 的教员是外请的。学院教学的最高原则就是教学的实际应用性，教员授课时间和学员培训时间均以小时计算，公务员学院作为中介，把培训的需求与供给有机地结合起来，确保培训内容的有效性和先进性。特别引起学员们注意的是，新加坡政府各部在 1995 年 7 月都成立了“公共服务 21 世纪化指导委员会”。公务员的培训方案要经过这个委员会批准。据介绍，这个机构由各部常任秘书当主席，下属各职能部门的主管作委员，其目的是通过改进政府运作机制和提高公务员素质，进一步提高效率，适应经济发展的要求，迎接 21 世纪的挑战。他们提出要转变观念，不能把民众作为政府管理的对象，而应当作为政府服务的“顾客”。“顾客”不来找政府，“顾客”不能得到满足，政府的价值就没有得到实现。从发展趋势看，新加坡政府的“市场化、企业化”趋向十分明显，越来越多的政府机构不仅主动适应市场经济发展的要求，而且采用企业化机制来运作，使政府运作机制更加充满活力。

“法定机构”的逐步增加就是政府运作机制转变的重要特征。这次考察走访的 12 个机构中，除国家发展部和总检察署以外，其余都是“法定机构”。这些单位都说自己不是政府部门，界限划得很清楚。据介绍，所谓“法定机构”，是依据某一法令规定，承担某一方面政府职能，附属于某一政府部门，而在人、财、物诸方面具有自主权的机构。这与我国的“事业单位、企业管理”有某种相似之处，但其职能范围大大超过了我国的事业单位，并且由一个个法令做出了严格规定。从其承担的职能来看，有的是促进经济发展，如经济发展局、贸易发展局；有的是满足社会需要，如建屋发展局组织兴建“政府组屋”，中央公积金局提供社会保障；有的是建设基础设施，如公用局、民航局；有的是进行经济管理，如金融管理局、国内税务局。许多“法定机构”都是原来的政府机构，从政府部门分离出来以后，由于有了自主权，提高了办事效率。如国内税务局，于 1992 年成为“法定机构”共有 11 个部门、1500 名员工。它从财政部分离出来而又附属于财政部，由财政部长任该局董事部主席，财政部常任秘书、该局局长和另外三位资深人士为董事部成员。除该局局长以外，其余所有员工的聘用、升迁和薪水均由国内税务局自定。在税收代理费、财务开支等方面，国内税务局也有自主权。它的职责是有效地执行税法，为纳税人提供优质服务，支付所有经费，接受总审计署与国会的审查。国内税务局以“展望成为一个受敬重的公正、全面和专业化的优秀税务管理机构”为座右铭，不断改进工作，提高员工素质和工作效率。通过业务培训使每个接待“顾客”的员工都成为多面手，为纳税人提供“一站式”服务，即只在一位员工处就办完所有纳税手续。近年来，还通过电话报税、简化表格、分期付款等多种方式尽可能地为“顾客”提供方便，不断提高效率。

学员们通过考察感到，新加坡这种“政府部门少、法定机构多”的行政管理体制和运作机制有不少特点，运作效果不错。从

管理来看，管得很严、很细，很有权威，反应很快。比如，针对近年来购买政府组屋以后装修厕所造成漏水的问题，建屋发展局最近就规定，新房在 3 年内不许敲坏瓷砖搞重新装修。这种严格管理表现在社会生活的方方面面，保证了整个社会有序而健康地发展。

### 三、实行以高储蓄、宽财政、低通胀为主要内容的宏观经济政策，通过国有经济直接控制国家经济命脉

如果说，行政部门及其管理队伍是政府对经济运行进行宏观调控的“硬件”；那么，财政、金融、税收等方面的各种政策就是政府对经济运行进行宏观调控的“软件”。新加坡政府不仅有一个有效的行政管理体制，有一支高素质的管理队伍，还有一套能够确保经济持续、稳定、健康发展的政策和办法。学员们在考察中感到，这套办法的要点是，通过高储蓄使政府掌握大量财力，以投资控股使国有经济控制国家经济命脉，确保财政预算盈余，控制通货膨胀，保持币值稳定，促进对外贸易和对外开放，加速经济发展，不断提高国民生活水平。

李光耀最近在阐述新加坡政府的现行经济政策和成效时说，新加坡是世界上储蓄率最高的国家，私人储蓄率和政府储蓄率都高达国内生产总值的 42% 至 44%，这就意味着必须确保币值稳定，使储蓄得以保值。他提醒人民，当英国人在 1968 年撤离新加坡时，一个英镑值 8.45 新元，现在只值 2.40 新元。同样，美元对新元的比值也在下降。新元在过去 30 年里是除日元以外，亚洲最坚挺的货币。这就使得新加坡所进口的食品，都变得便宜。

新加坡政府是怎样控制通货膨胀，保持币值稳定的？学员们走访金融管理局，对此有了一些了解。金融管理局的主要职责是制定与推行新加坡的货币政策和利率政策，在很大程度上相当于

我国的人民银行。由于新加坡的外汇管理是开放的，可以自由流通、自主经营，政府没有独立的利率政策，金融管理局的主要目标是控制新加坡货币的稳定。如果市场上对新元的需求过旺、经济过热、新元偏少，金融管理局就大量买进美元，卖出新元；或者借新元给银行；或者以新元支付政府债券。如果金融市场上新元偏多，金融管理局则采取相反的作法。由于民众储蓄率高，许多“法定机构”和国有企业都赚了不少钱，政府掌握大量新币，财政又有盈余，不必采取多发钞票的办法来增加货币供给，从而能够有效地控制通货膨胀，确保币值稳定，促进经济健康发展。

最近三年，新加坡经济增长率高达 9%—10%，1996 年出现了逐季下滑的情况，引起国民担心。吴作栋总理最近说，过去三年来我国取得 9%—10% 的经济增长率是例外而不可能持久的。从长期来看，只要每年取得 6%—8% 的增长率，新加坡人就不必为经济增长的减缓而担心。新加坡不应做出任何愚蠢的事，导致经济增长率低于 5%。

贸工部长姚照东指出，新加坡所真正面对的课题是如何维持经济竞争力，并通过保持稳健的经济增长率来增加人民收入，从而不断提高生活水平。他认为，经济增长减缓表明了全球竞争十分激烈。由于新加坡缺乏资源，尤其是土地面积小和人口少，无法以低成本提供资源，必须在其他方面与外国竞争：一是维持有利于工商业发展的环境，并提供世界级的基础设施和高效率的公共行政服务；二是通过训练来提升工人的技术和知识水平，提高企业的生产力和竞争力；三是重视研究与开发活动，通过科研开发来加强本地工业的竞争优势；四是维持政治稳定和社会凝聚力，为大量吸引外资创造良好环境。这番话，把新加坡政府的基本政策和主要作用阐述得相当完整。

学员们在考察中还了解到，新加坡政府不仅通过各种手段对经济运行进行宏观调控，而且还通过国有经济直接掌握着国家经

济命脉。淡马锡控股公司是新加坡财政部全资拥有的国有公司，扮演着政府直接控制经济的重要角色。这个公司于 1974 年注册，是向财政部负责的投资控股公司，设立的目的是拥有并管理新加坡政府在国内外的直接投资。公司董事长是新加坡金融管理局局长，副董事长是财政部常任秘书。这个公司经过 20 多年的投资经营，已拥有 550 亿新元（相当于 3200 多亿元人民币）的资产。它对 24 家新加坡本地公司和 26 家海外公司进行了直接投资。新加坡本地公司则在不同层次对大约 600 家公司作了直接或间接投资。投资范围包括金融、运输、修船、房地产、饭店、贸易、消闲娱乐、建筑、产业管理以及咨询业务等等。新加坡航空公司、新加坡电信有限公司、吉宝企业公司（当地最大的工业集团之一，资产超过 110 亿新元）、海皇轮船公司、新加坡发展银行有限公司、百腾置地有限公司（新加坡规模最大的产业公司之一）以及新加坡地铁公司都是淡马锡控股集团的主要公司。很显然，这些公司在新加坡经济发展中具有举足轻重的作用，政府通过淡马锡控股公司，直接把握着各个公司的发展方向，并通过进行投资、管理投资以及割让投资，来确保国有资产增值，以掌握国家经济命脉，有效地执行和支持政府的各项长期政策。

新加坡政府能够以经济手段有效地调控经济，关键在于手里有大量的钱。新加坡政府的许多部门都认为，财力过弱的中央政府不利于国家对宏观经济的控制。新加坡全国公积金结存 550 多亿新元，国家外汇储备 860 多亿新元，人民储蓄 500 多亿新元，不算国家每年的财政收入，仅这三笔钱，国家手中就掌握 1800 多亿新元（相当于 1500 多亿美元）的资金。政府可以用这笔钱办很多事，大大增强了对社会经济宏观控制的能力。据新方介绍，新加坡的国有企业没有亏损的，主要原因是国家着眼于资产经营，不景气的企业被兼并或转让了，留下的都是盈利企业，保证了国有资产增值。

#### 四、创造能够吸引外资、有利于经济发展的良好环境，通过严格法制规范社会行为

经济发展需要良好的环境，既需要良好的基础设施等物质环境，也需要稳定和谐的社会环境。新加坡政府十分注重利用外资来推动经济发展，仅制造业的外国投资就达 300 亿美元，占制造业总投资的 74%。由于投资项目的资本越来越大，投资者对投资环境的要求越来越高，新加坡政府在创造良好的投资环境上，下了不少功夫，取得了显著成效。

在为投资者提供良好的工业基础设施方面，裕廊镇管理局发挥了重要作用。它不是一个镇的管理局，而是从裕廊镇起步的新加坡全国性工业设施建设与管理机构，是附属于贸工部的法定机构。该管理局的主要任务是，加速工业地段开发和厂房建设，确保工业设施满足投资者需要。自 1968 年成立以来，它开发的工业地段已超过 6000 公顷，塑造了新加坡的工业面貌。目前，由它管理的工业区有 30 个，企业有 5400 家，工业总产值 500 亿元，员工 20 万名。为配合“新加坡 2000 年制造业远景”在裕廊建立化工基地的理想，该管理局移山填海，将七个海岛合并为一，组成一个面积达 3000 公顷的裕廊岛，供石油和石油化学工业发展之用。这个工程已经启动。

新加坡的交通、通讯、电力等基础设施建设搞得不错，环境也相当优美。市区重建局是负责城市规划的法定机构，城市规划搞得相当精细，其目标是“迈向一个卓越的热带城市”。这个机构已经提出了 2040 年新加坡达到 400 万人口时的城市规划，并逐年加以实施。目前，新加坡已建成一系列高水平的基础设施，创造了现代化的硬环境。一是高度发达的交通。这个寸土如金的岛国，用了 10% 的土地修路，交通十分发达。二是现代化的通讯。在电话线路、光纤通讯、无线寻呼、移动电话等多方面，新加坡都达

到世界一流水平，成为亚洲的国际通讯中心之一。三是超前发展的能源。全国已建有四座热电厂，可供电力能满足今后五年发展的需要。四是花园般的城市。人均有 8 平方米的公园绿地，加上保护地人均达 14 平方米绿地。立交桥、高架桥和过街天桥上都栽有鲜花或爬满藤蔓植物，到处充满绿色，环境相当优美。

与我国抓“两个文明”建设相似，新加坡政府也搞“两个环境”建设。李显龙最近说：我们所要追求和改善的，不只是物质环境，还包括精神环境。他说：“人与人之间关系，种族之间的谅解，在公共场合的行为，会不会乱丢垃圾，会不会顾及邻居的想法，这些还有许多需要改善的地方。”学员们在新加坡考察期间，舆论界开展了声讨“垃圾虫”的行动。报纸报道了一个刚刚判决的乱扔垃圾的案例：一位 41 岁的装修承包商，把一根香烟蒂抛入路旁沟渠，被环境部官员逮着，遭控告上了法庭，先是被判 300 元罚款。控方鉴于他曾在 4 年前乱抛垃圾而获准缴罚款销案，要求改判劳改，上诉到高级法庭成功，被判必须接受两个小时劳改。新加坡最近在考虑延长劳改时间或在劳改以外附加罚款，加重对“垃圾虫”的处罚。消息经报界透露，各界人士纷纷表示支持。正是由于有相当严厉的法律和严格的管理，才保证了新加坡城市的洁净。

新加坡政府十分重视用法制规范社会行为，明确提出了有法能依，有法必依，违法必究，执法必严。一是立法范围广。他们制定了 400 多种法律法规，对社会生活的方方面面都作了相当严格、相当细致的规定。比如，在公共汽车上吸烟、饮食、乱抛垃圾，将处以 1000 元罚款。二是法律队伍强。达到国际水准的政府律师有 200 多人，私人律师有 3000 多人。三是执法非常严。这不仅体现在对随处吸烟、饮食、吐痰、扔垃圾等“小事”的严厉处罚上，而且体现在使用鞭刑、绞刑等严厉的刑罚上。这种闻名于世的严厉法制，使新加坡的社会生活严格地在法制轨道上运行，为

经济发展创造了良好的法制环境。

新加坡政府还通过种种制度和办法，增强社会的凝聚力，使社会保持稳定。中央公积金制度就是一个相当成功的社会保障制度。这个制度已经实行了几十年。最初是一项简单的养老储蓄制度，目的是给予低收入者在晚年有生活保障。后来逐步发展成为人们终生用以进行财务规划的缜密制度。这个制度的核心内容是，每个公民必须将其收入的一定比例（现为 20%）存入中央公积金，其雇主（包括机关）也必须为其存入相同比例的数额。这笔钱，最初只能在本人退休以后取用，现在可以用于购买“政府组屋”、参加医疗保险。这个制度的实施，从经济上把受雇者与雇主、个人与家庭、公民与国家等诸方面紧密联系起来，增强了社会凝聚力，促进了社会稳定。

邓小平同志讲，“新加坡的社会秩序算是好的，他们管得严，我们应当借鉴他们的经验，而且比他们管得更好。”学员们通过学习考察体会到，邓小平同志的话是相当精辟、相当深刻的。新加坡政府在市场经济条件下，管了不少事，做了不少事，相当有成效。新加坡的实践说明，政府在市场经济条件下，不是无所作为，而是大有可为的。

学员们在考察中还感到，新加坡也有其局限性和弱点。它毕竟是个很小的国家，毕竟只有 30 多年建国历史，它的经济和政治都有相当大的脆弱性。从经济发展来看，历史上就出现过“一波三折”的三个衰退时期：一是 1963 年至 1965 年由于种族动乱而下降，二是 1975 年由于石油危机而下降，三是 1985 年由于世界经济衰退而下降。1996 年经济增长的减缓，在相当程度上也反映了其经济的脆弱性。这就提醒我们必须冷静地、全面地思考和分新加坡的经验。

（经济管理研究班）

# 新加坡市场经济条件下的政府行为

□ 刘学普

新加坡惊人的发展成就，给人的最基本的启发是：他们善于从自己的国情出发，把“小国经济”与世界经济相融合，独立后一开始就实行了市场经济体制，靠竞争求得生存，靠优势再造优势，把东方的传统经验与西方的科学管理相结合，靠政府调控市场，靠管理适应市场。尤其给人以启迪的是，在整个市场经济体制建立的全过程直至今天相当发达的情况下，强力的政府行为发挥了关键性作用。市场经济绝不是自由经济、自流经济，更不是无政府经济，越是发育发达的市场经济，越需要政府加强管理，强化调控。当然，这种管理和调控一定是符合国际经济惯例，符合市场经济规律的管理和调控。新加坡政府在市场经济条件下做好了政府应当做而且必须做的管理和调控，发挥了应有的政府行为。

## 一、建设廉洁高效的政府

李光耀资政再三提醒新加坡人民“当我们在建设舒适的环境时，必须记得我们需要强大与稳定、冷静、精明、廉洁和讲求实际的政府来推行正确的长期政策。”新加坡在多党制的体制下，实际上长期执行了一党专政，并且一贯十分注重建设廉洁高效的政府，以实现它所提出的为人民建设一个安全的环境，质量达到最

高的生活水准的基本目标。为此，一是实行宏观决策与微观实施“一站式”的政府管理体制。全国只有一级政府，做到真正的精兵简政，把政府机构与法定单位严格分开。政府只设 14 个部和一个总理公署，全国的公务员包括教师、医生在内也只有 6 万人，其国家发展部的总部只有公务员 130 人。二是实行“精英治国”制度。李光耀讲：“不论采取什么制度，起决定作用的是实行这个制度的人的素质。”他提出：“明确的任人标准是：具有最高的素质就是廉洁的作风，献身的精神，领导国家的能力，良好的人际关系和办事能力。”政府实行了一套完整的公务员制度，建立了公开、公正、公平的竞争激励选人办法，真正把每个公务员的工作表现与个人潜能考核作为硬标准，实行一年一评，好的提升加薪，差的降职减薪，并实行非常明确的奖赏制度，让真正的人才、精英脱颖而出，并在政府各个关键岗位任职。三是实行高薪养廉制度。在对政府官员和公务员坚持灌输廉洁、节俭、效率、公正、正直为核心的价值观的同时，政府从 80 年代中期就提出要同私人部门争人才，力主提高公务员薪水，以市场决定人才价值，以与私人企业相当的薪水吸引人才到政府，实行高薪养廉。规定总理的薪水为 110 万新元（80 万美元）部长为 80 万新元（约 55 万美元），500 名超级公务员为 36 万新元（约 25 万美元）与之配套的是作出了非常明确的廉洁规定，违者严厉处罚。并且要求政府官员、国家公务员要树立榜样，要求公民做到的，自己首先做到；要求公民不做的，自己首先不做。1994 年，国家文物局局长和贸发局局长出了问题，查出后开除公职，取消终身养老，罚款 40 万新元，判监禁 10 年。新加坡人民对政府的廉洁是满意的。国家海关把进口货物检查办理各种手续由过去的 4 天减为从 1994 年 1 月 1 日起的一小时，1996 年已减为 15 分钟。他们的口号是：我们的政府服务效率要使顾客 100% 的满意。由此看出，强力的政府行为需要一个强力的政府机构及公务员，这种强力产生于廉洁高效。

## 二、建立严明公正的法制

政府领导和引导市场经济，关键是要有一套竞争的规则，而这就是建立健全完善的法制。新加坡政府一直重视用法制规范市场行为和社会行为，达到了“法犹如火，使人畏之”的程度。他们一是建立了以西方（即英国）为主流的立法司法体制，建立了一支强大的法律服务队伍。达到国际水准的政府律师达 200 多人，私人律师达 3000 多人。二是围绕市场经济的发育发展，制定了 400 多部法令，对经济行为和社会行为作了明确的法律规定，在使用刑罚上独具特色，不仅有罚款，而且还有鞭刑、监禁、死刑（绞刑）。三是严格执法，包括对乱吐痰、随处抽烟、乱扔垃圾都实施严厉处罚。这种严格法制在亚太地区乃至世界上都是有名气的。市场经济就是法制经济，引导市场经济体制的建立健全，根本的途径是健全法制，严格执法，使经济、社会在法制的轨道上运行。

## 三、创造现代化的硬环境

健全的、发达的市场经济的先决条件是要有一个具有国际化、现代化水平的基础设施。新加坡政府自建国以来，一直以国际化、现代化水平为标准，超前地实施大规模的基础设施建设，为建设一个多功能的国际服务中心而创造硬环境。一是建成高度发达的交通。他们具备了陆、海、空发达的交通运输。在陆路运输上，新加坡政府把全国 10% 的土地用于修路，对寸土如金的小国，足见其重视，除了纵贯南北的铁路外，岛内建成了四通八达的密蜘蛛网似的公路系统和纵贯南北东西的地铁系统；在海上运输上，新加坡是世界著名商港之一，具有 6 个不同功能的港口，船只总吨位达 7.1 亿吨，居世界首位，在世界五大集装箱码头中，新加坡达 1185 万吨，居首位。在航空运输上，新加坡是东南亚航运中心，也

是世界上最重要的空中交通门户，著名的樟宜国际机场，以尖端的设备、优秀的管理和服列亚洲之首。二是建立现代化通讯。作为亚洲的国际通讯中心之一，新加坡无论是电话线路、光纤通讯技术、开设无线寻呼、发展移动电话和电信业务都是世界上走在前列的国家之一，已名符其实地步入了信息时代。三是超前发展能源基础。新加坡除了是世界三大炼油中心之一，在电力建设上是非常超前的，全国已建成的汽油、天然气为燃料的 4 座热电厂，电力的可供量已超前发展五年。四是建设花园式的城市。新加坡是著名的花园式城市国家，城市规划的科学超前、建设别致、管理严格、环境幽雅、秩序井然、服务优良，为生活工作创造了一个舒适的环境，而且为发展旅游业提供了条件，1995 年，外国旅客达 720 万人次。由此可见，在发展市场经济的全过程中，政府的行为不是直接出面去从事企业经营，创造利润，而是通过强有力的手段，集中物力、财力建设具有国际现代化水平的基础设施，从而为市场经济发展，为经济快速起飞创造必备的硬环境。只有栽好梧桐树，才能引来金凤凰，也才能留住金凤凰，新加坡在这方面是先人一步的，一切发达的国家也概莫例外。

#### 四、实行开明开放的政策

新加坡为了把“小国经济”融入世界经济大潮流，为了适应市场经济开放性的固有要求，实行了对内对外短期、中期、长期的一系列开明开放政策，从而创造了市场经济充分发育、经济发展迅速腾飞的软环境。

对内，坚持“福利治国”的方针。主要实行了两条深得民心的好政策：一是中央公积金制度的政策。新加坡政府运用法律的手段在全国强制地推行了这项政策，形成了一个由政府、雇主、雇员三方面组成的公民终身保障制度，使之对所有雇员、自雇人士及自愿交纳公积金的人员确保退休养老、住房、保健、家庭保障、

增加资产有安全保障。迄今会员总人数达到 265 万人，公积金总储蓄额达 700 亿新元（约 500 亿美元）这是一项利国利民、长治久安、增强家庭凝聚力和政府凝聚力的好政策。二是政府组屋制度。新加坡自 60 年代开始实施“居者有其屋”计划，以政府为主，政府与私人结合筹集资金共建造政府组屋 71 万个、7000 万平方米，使全国 90% 的居民都住进了一套三房式以上的屋子，人均居住面积达到 25 平方米。这些政策的实施，使新加坡人能安居乐业，生活水平不断提高。

对外，坚持了全面开放、自由贸易、引资引智的一系列优惠政策。尤其是进入 90 年代以来，新加坡把经济的发展着重瞄准在国际金融服务、交通与通讯服务、贸易服务、技术咨询等国际服务业，加速新加坡经济转向服务化经济、软件化经济，使新加坡成为区域服务中心。为适应这一发展目标，新加坡在一如既往积极鼓励外来投资的同时，在改变外商投资政策和改善投资环境方面采取了减免税收、撤销限制、减少手续等一系列更加优惠的具体政策，以鼓励发展技术密集型企业，促进经济发展和技术升级，制造业的内部产业结构升级，同时鼓励将劳动密集型企业或生产程序转移到近邻的马来西亚和印尼等国的“双向资本投资转向”；鼓励与促进发展区域性国际服务中心和鼓励外国跨国公司在新加坡设立东南亚地区的区域性营业总部。正是这些优惠政策促进门户大开放，吸引了高额的世界投资，其世界贸易总额中的 70% 是属马来西亚、美国、日本、欧盟和香港发生的，有 2000 多个跨国公司在新加坡，世界各国在亚太地区尤其是东南亚地区营业总部大都设在新加坡，200 多家银行除国内 13 家外，其余都是外国开设的。仅制造业固定资产投资的 557 亿美元中，美国、日本、欧盟为主的投资占 74%，达 412 亿美元，而且吸引了大批世界精英到新加坡。与此同时，新加坡由政府出面倡导去外国投资，发展国际空间。仅在中国的投资已达 6348 个项目，总协议投资额