

学习新加坡先进经验 积极发展社会主义市场经济

——1998 年中国赴新加坡经济管理高级研究班
考察报告（节选）

作为中新两国政府的合作项目，1998 年第三期赴新加坡的研究班，在总结前几年办班经验的基础上，结合新的形势，重点研究了以下七个问题。

一、新加坡抵御金融危机的对策

由于新加坡长期坚持慎重的经济政策，金融监管有力，经济结构合理，因此，从总体上说，新加坡经济受亚洲金融危机的冲击较小，但在世界经济相互联系日益紧密的情况下，新加坡也不可避免地受到了这次金融风暴的冲击和影响。其主要表现是：①国民经济发展速度显著放慢。1997 年新加坡的经济增长速度是 7.8%，1998 年则降至 1.5%。②外贸总额下降。1998 年上半年外贸总额对比上年同期下跌 2%，全年则出现 4.5~5.5% 的增长。③旅游业不景气。1998 年上半年游客人数比上年同期减少 1.7%，而在 6 月份，则比上年同期减少 19.8%。④失业问题严重。失业率将超过 3%。市场疲软，零售业萎靡不振。

而对日益恶化的东南亚金融危机，新加坡政府十分注意从积

极方面引导人民正视困难，树立克服困难的信心。吴作栋总理在一次讲话中指出：政府了解国家和工人在经济困难时期所面临的问题，然而新加坡经济并非处在危险的阶段，政府也正以审慎而适当的措施解决问题，新加坡人民应该对政府领导国家克服经济困难的能力具有信心。

为了减轻金融危机的影响，新加坡国会于 1998 年 7 月 1 日通过了政府提出的 20 亿新元预算案，通过税收回扣、降低公积金缴交率等措施来减低企业成本。

面对失业问题，新加坡政府鼓励企业采取多种形式，缓解失业压力 其中包括缩短工作日 由每周 5 天改为 4 天 或放长假的办法来保住工人的饭碗。政府要求本地公司在困难时期不应过度缩小规模，必须保留有经验有才干的人才来维护竞争力，为经济复苏所带来的新机会作好准备。

新加坡虽然与东南亚各国一样遭受金融风暴的冲击，却有较强的抵御能力，确实值得我们研究。新加坡给我们的启示是：

1. 必须保持政局稳定。新加坡政府廉洁高效，民众向心力较强，政局稳定，从而保证了各项措施能逐步到位，避免了灾难性后果的发生，而邻国的印尼却恰恰相反。我国目前改革开放已进入关键时期，特别是在金融风暴的负面影响逐渐显露的情况下，更要致力于保持政局稳定，保持政府对宏观经济强有力的调控能力。

2. 必须加快金融改革和立法，切实提高金融管理水平。新加坡是金融开放程度比较高的国家，其金融监管也是非常严格有效的，这不仅促进了国民经济健康稳定发展，也使其在这次金融风暴中获益匪浅。我国在加快建立社会主义市场经济体制过程中，要把加快金融体制改革和立法，健全和完善金融体系，提高金融监管水平 作为当务之急。

二、新加坡国营企业的改革和管理

新加坡的国营企业,主要分布在涉及到国家安全、国防及关系国计民生的公共福利事业的领域,还有一部分是根据工业化需要和改善社会基础设施需要而兴办的基础性产业。主要有三种类型:

政府拥有全部股份的国营企业;②政府拥有部分股份的国营企业;③兼有行政管理和企业经营两种职能的一些法定机构。新加坡的国营企业在经营活动中不享有任何特权,和私人企业一样致力于市场竞争。

新加坡国营企业的产生主要是由于以下三个原因所致:①鼓励和吸引外资加速经济发展的需要。要吸引外资就必须提供良好的基础设施,而基础设施的建设周期长、投资多、风险大,私营资本不愿或无力进入这些领域,于是,政府便承担起了在这些领域直接投资的任务。打破垄断和保护自由竞争的需要。政府转变经济职能的需要。例如:1968年成立的新加坡发展银行,是经济发展局扩大自己的业务范围以后为了开展金融业务而设立的。

从80年代中期开始,新加坡政府制定了逐步实行国营企业私有化的计划,其目标是除保留少数关系国计民生的公共事业和战略性的行业企业外,其余的国营企业都可以实行私有化。私有化的步骤有二:首先,减少那些政府独资或占有多数股份企业的政府股份。政府从国营企业中撤出的资本成为新的投资的来源,继续投向私人不愿或无能力投入的领域。其次,减少政府活动的范围,凡是私人资本能够承担或愿意承担的领域,都尽量让私人去投资和经营,包括过去由政府全部包下来的公共工程和基础设施。

国营企业私有化并不是因为国营企业效率低、官僚主义和成为政府的包袱而不得不抛掉,而是新的发展战略的一个重要组成部分,具体说是因为:①政府必须新的历史时期进行角色转换。在过去很长一段时间里,政府扮演了一个直接生产者的角色,这在

当时是必要的，也是成功的，但目前新加坡的经济发展已进行到一个新的阶段，政府应该扮演的是经济发展的指导者、经济秩序的维护者。私人企业已经成熟至能承担起主导新加坡经济发展的重任。^③市场机制已发育成熟，完全可以承担起调节经济发展的主要责任。

在国有企业的管理上，新加坡实行政企分开，资本的所有权与经营权分离，政府通过控股公司来管理和营运国有资本。新加坡最大的控股公司是淡马锡控股（私人）有限公司，它是财政部全资拥有的国有企业，总资产 700 多亿新元（约合 450 亿美元）属下有千余家，其中有 35 家上市公司，占新加坡股票交易所市场总值的三分之一。淡马锡公司负有两项明确的任務，其一，作为控股公司负责管理集团属下各行业公司。其内容包括：①通过变更股本结构来体现政府的意图；②检查企业的贷款数额及使用；③参与决定股息的分配；④对离开原来经营业务的企业进行调查；⑤通过向下属公司派出董事，让董事在管理中体现控股公司的意图；⑥下属公司须直接向财政部提交一份经过公共会计师审计后的财务报告；⑦财政部长每年到较大的公司视察一次，财政部可以随时对企业进行不定期的检查和审查。其二，作为一个机构投资者，在直接投资中谋求良好的长期收益，并且根据政府政策，对政府参股公司实行私有化。淡马锡公司董事长由前财政部长兼任，总理由财政部从政府部门中选派。它在投资、开拓市场等方面有完全的自主权，不受主管部门的制约，其税后利润每年除上交 15% 给财政部外，其余作为滚动发展资金。

国有企业改革是我国经济体制改革的中心环节，新加坡国营企业的改革和管理给了我们以下几点启示：

1. 国有资本要不断地进入国民经济的先导领域，如新兴的产业等。新加坡的做法是政府投资私人企业不愿进入或无能力进入的部门，这些部门往往是国民经济的先导领域，一旦这个部门成熟

后 国有资本便转让 实现私有化。我们认为这种做法是高明的，它能使国有经济永远保持先进性。

2. 在企业转制中要敢于“靓女先嫁”。在国有企业产权制度改革中，我们的许多部门总是希望能把亏损企业转让出去，抛掉沉重的包袱。新加坡却是把成熟的、运营良好的企业私有化，让投资者分享经济发展的成果。我们认为，卖什么企业，不取决于它的效益好坏，而取决于这个领域是国有企业要退出的还是要固守的。企业能不能卖出去，则取决于投资者的选择。

3. 要积极探索出一条政企分开的路子。目前，我国有许多政府部门既是社会经济的管理者，又是国有资本的所有者代表，还是国有资本的营运者，这是国有企业管理混乱，国有资产流失的一个重要原因。新加坡通过国有控股公司营运国有资本的做法是值得我们借鉴的。

4. 国有企业要完全按照市场经济的原则运作，我国的国有企业也应像新加坡的国有企业一样，到市场经济的风雨中去摔打和拼搏，政府不应对它们实行保护政策。政府的保护政策只能使国有企业永远弱不禁风，缺乏旺盛的生命力和发展能力。

三、新加坡政府在市场经济中的作用

在市场经济体制下，新加坡政府始终保持清醒的头脑，既充分利用市场机制这只“看不见的手”，又有效利用政府宏观管理这只“看得见的手”，使社会经济健康、快速、协调地发展。

1. 制定切实可行的经济发展战略。60年代以来，新加坡政府制定的经济发展战略，大体分为四个阶段：第一阶段（60年代）大力发展劳动密集型产业，解决失业率高、缺乏熟练技术工人、缺乏技术和资金等问题；第二阶段（70年代）促进资本密集型产业的发展，以自动化提高生产力，实现全民就业；第三阶段（80年代）稳固经济基础，推动知识与技术密集型产业的发展；第四阶段（90年

代 拓展向海外发展的空间 使新加坡成为国际枢纽 区域总部。为了实现这四个阶段的战略目标，政府先后组织实施了两个五年计划，两个十年计划。通过不断调整经济发展战略，新加坡成功地实现了四个阶段的战略目标，保证了国民经济的迅速发展。

2. 以税率、利率、公积金交缴率等经济手段调节经济生活。80年代 为了鼓励企业出口 向高科技领域进军 向海外发展 新加坡税务局几次降低所得税税率，从 1986 年的 40% 降低到 1997 年的 2%—28%。对国家支持鼓励的高新技术领域的企业，其招商引资政策不是一刀切，而是根据企业投资大小，技术含量高低分别给予税收、贷款期限等多方面的优惠，从而有力地支持了政府在一个时期的经济发展战略，保证了长期稳定发展的需要。

中央公积金制度是政府通过经济手段调控经济，实现经济良性循环的另一张强有力的王牌。公积金建立之初很少，1965 年总额为 230 万新元，而到 1997 年估测为 750 亿新元。由于公积金本质上是一种政府决定的强制性长期储蓄行为，因此形成了国家对积累和消费比例的有效调节。目前公积金除了支付购房、医疗费用以外，大部分是由中央公积金管理局购买政府债券，政府再通过新加坡控股投资公司将其用于经济建设或其他方面的投资，形成对国内固定资产投资的调控。由于公积金总上缴率为 40% 对消费是一种抑制，当经济出现衰退时，降低公积金交缴率，利用结存公积金扩大生产 刺激需求 刺激消费 也是有效的调控措施。

3. 创造现代化的硬件环境。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。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 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，也居首位；新加坡是东南亚航运中

心，也是世界最重要的空中交通门户，占地 16 平方公里的樟宜国际机场，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，已名副其实地步入了信息时代。三是超前发展能源基础。电力的可供量已超前发展五年。四是建设花园式的城市。新加坡城市规划科学超前 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。

4. 实行全面的开放政策。新加坡为了适应市场经济开放性的固有要求 实行了全面开放、自由贸易、引资引智的一系列政策。尤其是进入 90 年代以来，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、撤消限制、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。正是这些优惠政策吸引了高额的世界投资 已有 2000 多个跨国公司的东南亚地区营业总部设在新加坡 全国 200 多家银行中 除国内 13 家外 其余都是外国开设的。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 6438 个项目，总协议投资额达 208 亿美元。

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。

四、新加坡的人才战略

新加坡政府认为，地域狭小、资源贫乏是无法扭转的自然条件 弥补这一不足 唯一的办法就是发掘人才资源。他们提出 高素质的人才是新加坡最好的资产，卓越的经济表现唯有依靠卓越的人才。30 多年来 新加坡政府始终致力于推行‘精英’政策和‘人才立国’的发展战略。这一战略大致包括两方面内容 第一 从基础抓

起 建立了比较完整、正规的教育体系。新加坡的小学、中学免费，以保证公民受教育的机会平等。他们采取‘分流’政策 以便使学业成绩特别优异的，由国家保送到国外名牌大学深造，强化培养成高层次的管理人员。未考上大学的再进行专业技术训练，以成为专业技术人才。特别是学校教育目标与社会需求、国家公务员的素质要求相一致，毕业生进入公务员行列，仅看学业鉴定和招聘部门面试即可决定。如录用为一级公务员的，必须是在大学学习成绩为一、二等并取得荣誉学位，而学习成绩三、四等的学生只能录用为二级公务员。第二 形成了一套严格的人事管理制度。包括考试、任用、工资福利、考核、进修、奖惩、退休制度等。在考察中 大家认为 新加坡对公务员的考核办法和培训制度很值得借鉴。他们的考核，在内容上分为工作表现和工作潜能两个方面。工作表现主要考核工作任务目标完成情况及行为表现，考核结果与公务员有关待遇及奖惩直接挂钩；工作潜能的考核主要看公务员是否具有担任更高层次职务的能力，作为将来是否晋级提升的依据。考核每年进行一次。另外 新加坡公务员的职业是终身的 接受培训也是终身的。其目的在于 不断提高公务员素质 增强竞争力 赶上科技发展潮流，从而以有限的人力资源，争取最高的成效。为此，国家为每个公务员提供培训资金，支持公务员根据个人需要在国内乃至国外参加必要的进修培训。目前 新加坡正在全面推行 21 世纪培训目标 使每人每年受训至少 100 小时（每年工作时间的 5%）。这个目标既是对公务员的要求，也是对其主管的要求，如果其主管不能保证公务员达到此目标，也将视为失职。在国家专门负责公务员培训的民事服务学院，我们看到各种现代化的培训设施，体现了国际最新成果并适合不同等级公务员选修的课程设置，以及态度专注的受训学员。由此可以看出，人才立国的战略确实落到了实处。

五、新加坡依法治国的经验

到新加坡，大家共同的感受是社会环境井然有序，直接反映出新加坡政府在依法治国方面取得的成效。考察新加坡依法治国的经验，可归纳出三个明显特点：

首先，有一套具体、完备、操作性强的法律体系。大到政治体制、经济管理、商业往来、公民权利与义务，小到旅店管理、停车规则、钞票保护、公共卫生，都有相应的法律规定。每一方面的法律又囊括了相关的细枝末节。在是与非、罪与非罪问题上界限分明。该做什么，不该做什么，某一违法犯罪该适用何种法律，给予何种处罚，都一目了然，便于操作，也很难在执法、司法的过程中钻空子或任意解释，因而很少出现量刑不当，防止了司法上的腐败。正如新加坡人所说：我们的法律是上有政策，下无对策。

其次，法律执行具有极大的权威性和威慑力。法治国家的重要标志主要取决于这个国家实施法律的决心和能力，而不是制定法律的数量和质量。20多年来，新加坡基本做到国家的法律、法令一经颁布就不折不扣地执行，任何人都没有超越法律之外、凌驾于法律之上的特权。新加坡自独立以来，已有四五位高级官员因贪污受贿、滥用职权而受到严惩。曾轰动朝野的格林奈案件就是一个很好例证。格林奈一直从事与商业犯罪斗争的工作，从律师、副检察长、高级副检察长，一直到1987年升为商业事务局（调查商业犯罪的部门）局长，以判案公正、精明、快捷闻名，曾亲自处理过七大商业案件，追回近1.5亿新元的国家资产，被誉为“商业犯罪克星”，后却因两件“说谎罪”而被判处3个月监禁，不仅失去了月薪1.2万新元的职位，还失去了任公职20年的50万元的公积金和30万元的退休金（合计约480万人民币）并永远不准当公务员。前国家发展部部长曾与总理李光耀一起争取独立，创建共和国，私交甚深，因贪污受贿50万元面临法律制裁。他曾向李光耀求情，但李光

耀不徇私情，最后其因不愿接受法律的制裁，选择了自杀的道路。我们在新加坡时，还看到报纸披露高级驻署警长洪江海因被控包庇地下赌窟和非法放贷罪推上法庭，面临判重刑的结局。法律极大的威慑力让人望而生畏，不敢轻易以身试法。

其三，建章立法与思想教育、舆论引导有机结合。新加坡在法制建设上的另一个成功的经验，就是先教育提倡，后建章立法，相辅相成 形成规范。对一些比较复杂、牵涉各方面利害关系的法律，立法部门往往将各种不同意见和建议见诸报纸、电台、电视台，让人们充分讨论 然后 逐步把不同意见统一起来 达成一种共识。对即将出台的法律，通过新闻媒体进行大张旗鼓地宣传。有时部长和国会议员还分头到基层民众中宣传某项法律，使之深入人心。新加坡政府认为，严格执法的真正目的是为了帮助国民建立法律意识和良好的守法习惯。因此，新加坡每年都要针对存在的各种社会问题或现象，有针对性开展多次旨在提高人民讲清洁、讲礼貌、守纪律、革除种种不良行为与恶习的群众性宣传教育活动。这种把立法建制与思想教育、舆论引导相结合的做法，提高了全体民众的法制观念和执法意识，增强了自我约束能力和社会责任感。

六、新加坡的廉政建设

新加坡政府的廉洁在世界上是公认的。这一形象不仅使政府在公众中享有较高的威信，为政令畅通提供了基本的保障，而且大大强化了新加坡在经济上的竞争力。特别是在这次东南亚金融危机中，新加坡虽然也受到很大影响，但国际上对新加坡的信任度没有降低，新加坡作为国际经贸中心的地位，在逆境中反而有所加强。新加坡的廉政建设所以能够产生如此好的效果，主要在于以下原因：

首先，政府对于铲除贪污腐败有着十分坚定的决心。在 1965 年新加坡独立之初，李光耀基于对东南亚各国独立以来政治、经

济、文化等方面经验和教训的总结，就明确提出，新加坡的生存靠政治稳定，靠官员们的廉洁和效率。他们把廉政建设也是作为生存之本来看待的。为此，新加坡政府设立了直接隶属于总理公署的贪污调查局 制定了《反贪污法》和《公务员惩戒规则》并一以贯之地执行。前总理李光耀带头廉洁奉公、严以律己，连他的政敌都无法挑剔。这些都使所有的公务员知道，政府是毫无畏缩地进行反贪污斗争的，因而大大强化了反贪污斗争的威慑力。

其二 廉政措施科学、完备。这套措施有四个鲜明特点：①有一套全面、系统的相关法律和法规。除《反贪污法》、《公务员惩戒规则》外 还制定了要求公务员严格遵法的具体条例 如《公务员守则和纪律条例》、《公务员指导手册》等。这些法律条文对防止公务员贪污规定得非常明确、具体 如《公务员指导手册》中规定“公务员不能向与他有公务关系的人士借钱”；“公务员不能借超过他三个月薪俸的无抵押贷款”；“每一位公务员在他上任时和接下来的每一年的第一天要宣报他和他的配偶的资产和投资”等。②严密的行政措施。新加坡政府规定 每个公务员必须写宣誓书 记道德日记。政府给每个公务员发日记本，记录本人的各项活动，所服务单位的常务秘书定期检查，如发现所记内容有问题，立即送交贪污调查局核实。公务员及配偶的财产 包括动产、不动产、贵重首饰、银行存款、股票证券等 如有增长必须证明来源 如无法说明 即以贪污论处。 注重对各项权力的制约。李光耀认为，要确保一个官员的决定正确，必须由另一个官员审查或监督。这一观点也被广泛运用于对政府各项权力的有效制约上，以尽量减少公务员自行处理人、财、物等方面的权力。包括贪污调查局，虽然被赋予十分广泛的权力，但仅负责调查，指控则由司法机关负责。新加坡政府对经济的干预是积极主动的，但由于有效地建立了权力制约机制，从而避免了可能发生的弊端。 以薪养廉。这一制度在新加坡确实起到使公务员不必贪污（工薪优厚且保持了相当的生活水准）、不敢贪污

(否则将付出巨大代价)的效果。同时新加坡公务员薪酬待遇上的净薪制,使公务员的收入时刻保持透明的状态,为施行有效监督提供了有利条件。

其三,教育为基础,从严惩处是关键。新加坡政府重视向公务员灌输反贪污意识。公务员一经被聘用,即提醒他们注意遵守融会在《公务员指导手册》中有关防止贪污的条文。贪污调查局的官员也经常通过到各部门进行讲座等形式,向公务员特别是执法的公务员灌输反贪污意识。特别值得称道的是,贪污调查局每处理完一个案子,还要帮助涉案部门建立起一套针对行业、部门特点的防贪、反贪措施。在访问中贪污调查局的官员还讲到最好的廉洁教育就是惩处这是杜绝贪污之风的一个关键性因素。《反贪污法》共有 35 条,其中有关惩处贪污者的条文达 26 条。其主要精神,一是对贪污者除追回赃款,取消公积金待遇外,还要加倍罚款或逮捕坐牢。二是只要证据足够,仅有贪污意图者即可定罪。三是被告人占有不能令人满意地说明与其已知收入不相称的财力或财产,就无须证明有任何具体贪污、受贿行为,即可推定为犯罪所得,并据此处以刑罚。即使庭审证据不足以定为贪污罪的公务员,也要由其所服务的部门给予纪律处分,包括革职、降级、停止加薪、延迟加薪日期、罚款或警告、强逼提早退休等。

据介绍,在新加坡建国初,公务员队伍薪金低、没有效率且贪污舞弊非常猖獗,防止贪污法令得不到执行,人民群众因害怕被报复而不敢举报,为办成事只好采取贿赂的办法,反贪部门搜集罪证的工作亦非常困难。然而经过 30 多年的治理形势已发生了根本性的转变。其经验对我们确有很大启发和借鉴意义。一是他们的经验证明,在市场经济条件下,建设一个廉洁政府并非神话;二是反贪必须与市场经济的运作紧密结合,这不仅不会阻碍经济的发展,而且是促进经济发展必不可少的条件;三是政府的决心对于反贪斗争的成败具有决定性意义,并要善于把坚定的决心贯彻到实

际生活中去 四是反贪“斗争必须借助法律的利剑，并坚持法律面前人人平等，任何触犯法律的行为，都要受到严厉制裁，特别是对执法者，更要从严。这样反贪污措施才是有效的。

七、新加坡民众为何能与政府“同频共振”

研究班在新加坡期间，正值新加坡政府为应对亚洲金融危机提出减薪和减少公积金交纳比例的设想。这一举措有利于降低企业成本，提高新加坡产品的竞争力，但又要影响到广大员工切身利益，矛盾是突出的。但经过劳资政几方的沟通协商，到我们离开新加坡前夕，政府的意见已成为社会各界的共识，没有引起任何社会震动。新加坡政府与民众为什么能够建立起“同频共振”关系呢？我们经过观察和分析感觉到，除有一个受民众拥护的廉洁政府外，主要得益于以下几点：

第一 发展社会生产力，致力于不断提高人民生活水平。新加坡的经济发展经历了四个历史进程，60年代谋求生存，70年代着力于实现工业化，80年代侧重高增值经济发展，90年代改革创新，谋求经济区域化，积极向外发展。由于经济决策正确，行政管理得当，新加坡在短短的30年时间，把一个贫穷落后的“寡民小国”变为美丽富饶的花园城市国家。1997年新加坡国内生产总值达到1014亿美元，与1960年相比，增加了208倍，国内生产总值年均增长速度达8%，人均国民收入达到2.6万美元，增长60倍，国家外汇储备800亿美元；国民储蓄总额533亿美元，人均寿命由59岁提高到76.5岁。新加坡连续几年被评为国际竞争力排行榜第二位，已跻身于世界最好城市的行列，达到发达国家的人均收入水平。

第二，确立共同价值观。新加坡政府在倡导多元文化、尊重各民族习俗和宗教信仰、使各民族感到平等的同时，大力提倡五大价值观，即国家至上、社会为先、家庭为根、社会为本；关怀扶助、尊重个人、求同存异、协同共识、种族和谐、宗教宽容。这五大共同价值观

既突出了国家意识，也考虑到照顾和尊重个人；既渗透了东方传统文化中的精华，又融入了现代意识，对新加坡本土具有很强的针对性和现实性，为维护社会稳定、繁荣经济、建设国家注入了活力。

第三，沟通政府与人民联系的渠道。新加坡政府把人民行动党、青年团、领导核心、军警特、职工总会、基层组织视为支撑新加坡社会和国家的几大支柱。其中基层组织是新加坡国家政权的基础，它们包括公民咨询委员会、人民协会、运营委员会和居民委员会。其主要作用是保证上情下达，组织社区活动，协调和化解社会的矛盾。新加坡政府和人民行动党十分重视发挥基层组织的作用，有些组织的高层领导分别由政府总理、人民行动党主席兼任，他们经常参加基层组织的活动，直接倾听民众的呼声，解决民众共同提出的问题。在新加坡，要保持社会稳定，首先要稳定约占总人口三分之一强的 100 万工人。得到人民行动党支持的全国职工总会在这方面发挥了很好作用，建立起劳资政三位一体的合作关系，使得新加坡的劳资关系一直比较融洽。

第四，坚持“福利治国”的方针。新加坡是个移民国家，如何使移民“落地生根”，是保持国家长期稳定发展的一个重要问题。为此，政府在教育、卫生、住房、养老等方面制定并推行了一系列福利政策。其中最具特色的是“居者有其屋”计划和中央公积金制度。至今，新加坡全国已有 86% 的人住进了政府组屋，人均居住面积 20 平方米，成为世界公认的住房问题解决得最好的国家之一。与此同时，新加坡政府还采取强制措施实行公积金制度。雇员、雇主分别按雇员工资收入的 20% 交纳公积金给政府储蓄。这个制度有“一石三鸟”的作用，一是提供了社会保障；二是人民以政府为依存，强化了政府和人民的联系；三是为新加坡经济发展提供了建设资金。在一次游览中，新加坡的一位导游说：“我们希望人民行动党永远永远执政下去，我们那么多公积金都掌握在他们手里，他们要下台，这些就都没了。”此话的确令人深思。

亚洲金融危机影响下的新加坡经济

□ 卢建中

我于 1998 年 7 月参加了由中央组织部、国家外专局举办的中新政府合作项目之一领导干部经济管理研究班，赴新加坡进行了为期两周的考察。此行正值亚洲各国笼罩在金融风暴之中。因此，东南亚金融危机对新加坡经济会产生多大的影响？新加坡会采取什么对策？这就成了我们十分关注的问题。

一、在亚洲金融危机冲击下，新加坡 经济发展速度显著放慢

新加坡的经济在相当一段时间保持着较高速度、低通胀的发展态势。但由于其长期坚持慎重的经济政策，不像其他东南亚国家那样存在泡沫经济严重的现象。因此，总体上说，新加坡经济受亚洲金融危机冲击较小。但新加坡毕竟是一个面积只有 646 平方公里、人口才 300 万的小岛国，缺乏自然资源，在世界经济相互联系日益紧密的情况下，新加坡不可避免地要受到这次金融风暴的冲击和影响，其主要表现是：

国民经济发展速度显著放慢。出国前新驻华公使在向我们的介绍新情况时就承认：新加坡受金融风波影响较小，但经济发展速度已经放慢，预计 1999 年会进入衰退期。较为乐观的人士估计，新加坡经济 1998 年增长会降至 0.5~1.5%，悲观人士则认为可能会

出现负增长。1999 年新加坡经济出现负增长，则是较普遍的看法。

在我们访新期间，即有专业人士预计新加坡外贸 1998 年会出现负增长，这对新加坡经济影响会非常大，因为新加坡外贸总额是国内生产总值的 3 倍。据新加坡贸易发展局公布的数字，1998 年上半年外贸总额为 1777 亿新元(约 1100 亿美元)比 1997 年同期下跌 2%。在第一季度外贸总额还有 4.2% 增长 可是在区域货币危机和环球电子产品供应过度的打击下，第二季度外贸急转直下，增长为 -7.7%。从各方面情况分析，下半年情况会更为恶劣。预测全年外贸会出现 -4.5%~-5.5% 的增长。

新加坡是旅游城市，旅游业的不景气也给新经济带来较大的影响。1998 年上半年游客人数为 300 万人次(1997 年旅客为 720 万人次)比 1997 年同期减少 17% 而在 6 月份 则比 1997 年同期减少 19.8%，日本、韩国、印尼、台湾等地游客减幅最大。旅游业的不景气 对业内竞争加剧。一些旅游资深人士说 在激烈竞争下，一些导游已退出旅游行业，转去当出租车司机或从事其他行业的工作。

全民就业美景将消失，失业已成为全国关注的问题。随着经济增长大幅放慢，1998 年预计失业率将会超过 3% 而达 4%。当地传媒预测，1999 年经济如果衰退的话，失业率还可能达到 5~7%，这是新加坡 20 年来没有过的。新加坡职总副秘书长林瑞生说：经济危机提醒国人，不要把全民就业当做理所当然。国人也应该接受全民就业即将结束的事实。由于结构性失业没有快速解决的方案，这种现象可能要持续好几年。

二、新加坡经济面临更为激烈的国际竞争环境和愈来愈大的市场压力

新加坡在面对亚洲金融危机冲击的同时，也面对着越来越激烈的国际竞争。这种竞争主要表现在以下几个方面：

首先是区域性竞争加剧。东南亚国家在这次金融风暴中，新加坡是影响较小的，印尼、泰国、马来西亚等则是重灾区。印尼盾贬值 80%，泰铢贬值 52%，马来西亚零吉贬值 60%，而新加坡元贬值为 17%。受金融风暴严重打击的国家，痛定思痛，正在采取一系列拯救本国经济的措施，这就导致一方面贸易保护主义抬头，另一方面又会采取更加开放的政策以吸引外资的投入，这都使新加坡面临的区域性竞争加剧。如马来西亚为了恢复本国经济，采取了放宽贸易领域利用外资的限制，允许外资在贸易领域特别是在批发和零售业公司拥有 51% 股权，当这些公司在马作为产品分销公司时，外资股权可高至 100%。在此之前，外资是不能超过 30% 的。与此同时，马兴建了新机场，改造了港口，并且将出台限制措施，要马企业使用马国内港口等保护主义措施。印尼等国也采取了一系列刺激本国经济复苏的措施。这些，必定会使新加坡面临的区域性竞争日益加剧。

受货币危机打击，日本、韩国、香港、马来西亚等国家和地区经济发展速度放慢，会减少对新出口消费和产品需求，而新加坡非石油产品出口有 37% 是销往这些市场的。

其次是新加坡在区域外的国际市场上，也面临着极大的压力。欧美经济下半年会减缓，这将影响新加坡对这些国家的出口。许多跨国公司在亚洲金融危机以及环球电子产品供应过度之下，缩小了在新加坡和东南亚的业务规模，这必然影响新加坡的出口。新加坡非石油产品主要为电子工业产品，特别是硬磁盘驱动器和半导体产品占有很大比重，供过于求状况使市场空间变得越来越小。新加坡石油产品 80% 销往亚洲市场，由于油价下跌（上半年已下跌 18%），石油出口也受到很大影响，1998 年上半年增长为 -17.6%。

此外，货币危机已使新币对东南亚国家的汇率上升，必然会削弱新的出口竞争力，也会使新加坡经济受到影响。