

## 【讲师聚焦】

### 陈抗：新加坡的经验其实不复杂，但要学过来却不容易



#### 陈抗教授

陈抗教授自厦门大学毕业后留学美国，获得俄亥俄大学硕士学位和马里兰大学博士学位。曾经任职于世界银行以及新加坡国立大学和南洋理工大学；目前是新加坡国立大学李光耀公共政策学院教授以及中国项目主任。

陈教授自 1999 年至 2005 年担任南洋理工大学经济系系主任。1996 年至 2004 年任南大经济模型预测部主任，每年主持对新加坡宏观经济形势发表两次预报并且进行政策分析和建议，受到广泛重视。2007 年至 2012 年担任厦门大学王亚南经济学讲座教授，领导研究小组建立中国宏观经济季度模型，每年发布两次预报和政策模拟研究。陈教授也曾经担任亚洲开发银行、新加坡贸工部、人力部、财政部、新闻通讯及艺术部、贸易发展局、民航局、建屋发展局、旅游局和多家跨国公司的经济顾问。

陈教授学术研究的主要方向包括：宏观经济，公共选择与公共政策，中国经济改革，政府的经济作用等。其论文发表于许多国际学术杂志，包括《比较经济学杂志》，《经济系统研究》，《世界经济》，《欧洲政治经济学杂志》，《中国经济评论》，《经济学季刊》，《国际公共行政学杂志》，《经济模型》等。其专著《中国的转型经济：微观变化与宏观影响》由新加坡大学出版社出版。陈教授曾经担任新加坡经济学会副会长，东亚经济学会理事。目前是《欧洲政治经济学杂志》的编委，也是《经济学季刊》和《世界经济文汇》的学术委员会委员。

### 新加坡的经验其实不复杂，但要学过来却不容易

新加坡是个既没有天然资源、又没有经济腹地的岛国，面积只有 700 平方公里。这个小岛能够在短短几十年时间内变成一个充满活力的现代化国际大都市，可以说是个奇迹。

一谈到新加坡，人们就会想起李光耀，不少人甚至会称新加坡是“李光耀的新加坡”。李先生主政新加坡 50 多年，于 2015 年在国会议员任上去世，从政时间之长是世界政坛上少见的。他的去世使人们再次关注这样一些问题：新加坡的成功经验是什么？新加坡的发展经验对其它国家有什么借鉴意义？“新加坡模式”在后李光耀时期的前景又是什么？

#### 李光耀的新加坡

新加坡的成功经验是什么呢？对于这个问题，可以说是仁者见仁，智者见智。从不同的立场出发，各人有不同的答案。保守政治家看到的是威权制度的成功，国企老总看到的是国有企业的高效率，政府官员看到的则是高薪养廉。大家各取所需，都贴上“新加坡经验”的标签。其实，这些所谓的“经验”有很大的局限性和片面性，经不起推敲。

首先，威权政治在新加坡只是一种过渡，并不成为一个稳定的制度。建国初期，新加坡政府无疑是一个强势政府。李光耀强调政府对百姓要有威慑作用，连小学生都要被灌输尊重当权者的观念。但是，作为一个城市国家，新加坡毕竟是个实行普选制的法制社会。在选举制度下，政府的政绩每隔五年都要经过选民的一次检收。“市长”当得好不好，不是省长或其他什么高层官员说了算，而是选民说了算。民意的监督通过民主制度起作用。况且，“市长”也不能指望被晋升到别的什么地方去当省长。长期执政的预期避免了短期行为，使领导人的事业、前途与国家治理的成效紧密联系起来，因而拥有很强的涵盖利益（Encompassing Interest）。执政党虽然是“一党独大”，长时期不存在被取代的威胁，但对于每个部长来说，每次选举带来的制度化不确定性还是能够起一定的鞭策作用，因为新加坡实行的是类似英国的政治体制，选不上议员就不能当部长。选票的压力使政府难免要出台一些讨好选民的政策。退休高级公务员严崇涛打了这样一个比方：“开始的时候你给猴子喂花生，他们就会跟随你的节奏跳舞。现在，因为你给他们喂了太多的花生，猴子已经变成大猩猩了，你就不得不跟随他们的节奏跳舞。这就是你面临的最大的难题。”一个标榜反对民粹主义、敢于实施必要但不讨好政策的强势政府，在选民和选票的压力下，渐渐地把身段放柔软，不再处处保持威严，而且还频频向选民示好，经常给百姓发放各种“红包”，这已经不是保守政治家眼里的威权政府。

其次，新加坡的政联公司（与政府关联的公司）与国有企业也不是完全相同的概念。政联公司是按公司法成立的“私人有限公司”，有严格的破产机制。既没有企业办社会的沉重负担，也没有政府赋予的多重目标和任务，完全按照市场经济中的私人企业运作方式经营。加上新加坡的国内市场窄小，使这些公司不得不到国际市场上寻求发展，受国际市场的纪律约束，业绩好坏比较容易评估。不像一般的国有企业，可以躲在国内市场

中舒舒服服地享受政府的保护，以企业的多重社会责任掩盖管理的无效率。在建国初期，新加坡拥有的主要是贸易公司，制造业几乎是一片空白。新加坡政府先是引进跨国公司，然后以国家企业家的精神积极培养自己的政联公司，与跨国公司竞争。政府当时向政联公司注资入股，目的是增强人们的信心，鼓励私人企业进军制造业。在这方面，前财政部长吴庆瑞博士的创新精神是独树一帜的。作为财政部长，他同时又像是一位出色的风险投资家。新加坡政联公司和政府关联的方式不尽相同。有的是公私合营，例如新加坡政府出资 10 亿新元与日本住友公司共同建立了新加坡石油化工公司；有的则是公有民营，新加坡航空公司刚成立时百分百由政府拥有的，管理则完全交给专业经理人；还有一些开始时是政府直接管理的，如星展银行，国家钢铁公司，裕廊和三巴旺船厂，新科集团（前身是隶属国防部的胜利集团）。但是，分管这些政联公司的政府官员都必须与商界领袖交朋友，学习如何做生意。而有的政府高官（如林金山）本身就曾经是成功的商人。新加坡一个聪明的做法是请跨国公司的主管当经济发展局的顾问，向他们学习如何管理企业。这里有一个十分明显的特点：新加坡的生存环境迫使政府官员学习如何适应市场规律，参与市场竞争，而不是反过来运用权力逼迫市场服从官场规矩。新加坡政府后来成立了淡马锡控股公司管理数量日益增多的政联公司，一方面为了改善公司治理，一方面还要接替财政部“国家企业家”的职责。然而，政联公司也具有国有企业的一些通病，公务员保守、害怕冒险，与企业家的激励和思维方式还是很不一样。而且，随着经济的发展，创新越来越难，像吴庆瑞那样的“国家企业家”奇才更是可遇不可求的。政联公司的整体表现之所以不俗，与新加坡的特定环境和政府的有效管理分不开，与政府官员的廉洁奉公也分不开。

再次，和所有发展中国家一样，新加坡政府在发展的初始阶段并没有能力实行“高薪养廉”。严崇涛当公务员的起薪是每月 \$680 新元，而最高级公务员（部里的常任秘书）和部长的月薪是 2000 新元左右。政务官和公务员除了薪金以外不享受任何津贴或者附加福利。这种情况一直延续到上世纪 80 年代后期才有所改善。除李光耀外，第一代部长们在 80 年代都先后退休了，他们在退休后多数过着清贫的生活。可见当时的部长和高级公务员绝对不是高薪阶级。严崇涛先生说：“那时候我们都有一种使命感，并不在乎薪水高低。目睹新加坡的成长就是件非常激动人心的事，所以我们都没有计较个人得失。我想最开始的 20 年大概都是这样。”当然，随着经济的发展，政府官员和公务员的薪金就必须相应调整，为他们提供较好的生活水平，让他们安心工作。必须指出的是，新加坡政府的廉洁在 90 年代初就已经闻名于世。可是，将部长和高级公务员的薪金与私人企业高级主管人员收入挂钩的做法是在 1994 年才开始实行的，它主要是为了吸引人才到政府部门服务。高薪是为求才，而养廉并不靠高薪。

没有高薪，如何养廉呢？李光耀在他的回忆录中以“铁腕护廉洁”说明廉政建设的重要性。他集中力量对付“大鱼”，实行“反贪没有例外”的铁腕政策，就连与他共事多年的部长也豪不留情。建国初期的新加坡与其他发展中国家没什么两样，贪污腐败的劣迹处处可见。可是，经过李光耀和人民行动党政府的努力，廉洁的风气逐渐在政府部门和整个社会形成，成为一股反贪的威慑力量。新加坡小，但小有小的好处。信息容易掌握，谁的消费程度超过他的收入所能负担的范围、谁拥有与收入不相称的资产，都很容易被发现。李光耀只要挑选 20 名志同道合、廉洁、能干的人加入他的执政团队，就能行之有效地在这个城市国家推行他的执政理念。

新加坡的成功经验到底是什么呢？吴庆瑞的回答是：天时、地利、人和。天时是上世纪60年代的反殖民主义浪潮。外资在当时被看成是帝国主义经济侵略的手段，到处不受欢迎。新加坡在被排除出马来西亚联邦后，国内市场太小，就业机会缺乏。为了维持生计、解决就业问题，新加坡必须发展制造业，变进口替代为出口导向，同时也主动吸引外资。当时，欧美的劳动密集型电子业因工资成本上升亟需转移，印尼大量开采石油也需要在东南亚建立炼油中心，新加坡的炼油业和电子业这两大支柱行业就是这样发展起来的。地利是一个置之死地而后生的新加坡岛。以华人为人口主体的岛国在独立后面临种族冲突、水供受制他人等一系列危机事件。为了生存，新加坡必须建立自己的军队。新加坡领导人意识到，有恒产者才会有恒心。只有在新加坡拥有了不动产，军队和士兵才会为保卫自己的财产而战。于是，“居者有其屋”，公共住房，公积金，全面防卫等政策一脉相承、一气呵成。这个城市国家缩短了委托代理的链条，省去了多层级政府之间的互相扯皮，占据了上情下达、下情上达的信息优势，也约束了寻租动机和依赖思想，小国寡民的缺点反而变成了的优点。人和是拥有一群廉洁正直、务实创新、思想解放、不受任何意识形态束缚的精英领袖。李光耀在政治上高瞻远瞩，牢牢掌握政局。吴庆瑞精明当家、勇敢开拓，紧紧把握岛国的经济命脉。韩瑞生睿智稳重、高效务实，保证政策的落实。新加坡建国领袖们形成一个优质领导团队，而李光耀就是这个团队中把握天时、地利、人和这些有利条件的关键核心人物。

## 新加坡的李光耀

李光耀的领导作用首先来自他卓越的领袖资质。美国前总统尼克松曾经给过这样的评价：“李光耀是站在小舞台上的巨人。如果出现在不同的时空，他可以拥有和邱吉尔、格莱斯顿一样的世界级领袖的地位。”在新马分家之后，李光耀面临着管理城市国家的任务，有如上帝要一位园艺大师专门照料一个盆栽。从此，他的名字和新加坡的发展紧紧地联系在一起，他把的毕生精力奉献给新加坡的建设。李光耀为新加坡人立下的愿景是建设一个花园式的现代化国际大都市，他以旺盛的精力和坚强的毅力带领他的团队将愿景付诸实施。他树立个人权威以保证行政系统高效的执行力，严厉对待政敌以充分保证实现愿景所需要的连续时间，斡旋于世界大国之间为新加坡争取更大的生存空间。当然，不管他的眼光有多长远，和所有政治家一样，他迫切希望在有生之年实现自己立下的愿景。因此难免着急、难免要偏重效率。前部长韩瑞生曾经对李光耀和吴庆瑞说过这样的话：“你们就像没有耐心的园丁一样，刚种下树苗不久就迫不及待地希望它能够迅速成材，有时甚至要把小树拔出来、看看它长了多少根。”

李光耀是魅力型领袖。他的团队中不乏像吴庆瑞这样的天才人物，可是他们都愿意辅佐左右，听从调遣。在政府财政最困难的时候，李光耀派吴庆瑞当财政部长；需要建立武装部队时，又派他当国防部长；产业升级、人才问题突出时，再派他任教育部长；到了65岁时，他又从副总理的职位上退休，让年轻一代顺利接班。吴庆瑞对新马合并有清醒的认识，知道这对新加坡的发展不利。他的判断后来被事实证明是正确的。合并后的新加坡在招商引资、投资移民、市场准入、货币发行，甚至储备金的管理等问题上处处受制于联邦政府，无法施展拳脚。即使如此，他还是服从于李光耀的政治决定。建国一代部长们的政治忠诚度保证了新加坡在建国头20年的稳定发展，为实现新加坡的愿景奠定了坚实的基础。

李光耀的治国方式也符合新加坡的国情。在上世纪 60 年代，一般新加坡人的教育程度是亚洲四小龙中最低的。同时，作为一个以移民为主体的社会，民众有很强的自立、自救精神。在漫长的殖民统治过程中，他们养成服从当权者的习惯，根本不指望政府提供什么福利。在这些条件下，李光耀精英治国的理念和反福利主义的政策得以实施多年。他还以新加坡的脆弱不断向百姓灌输忧患意识，形成一股鞭策力量。邓小平说：“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。”这个管得严后面，其实有很重要的历史条件。

英语里有句俗语：“你无法与成功争论”（You can't argue with success）。新加坡发展的成功，使李光耀在国际舞台上获得了发言权。他的睿智，在国际政坛上的丰富阅历，对地缘政治问题的敏锐洞察力，对各国利益一针见血的坦率分析，赢得许多政治领袖的尊敬。他们纷纷向他请教，他也得以充分利用这些机会为新加坡争取利益。

## 没有李光耀的新加坡

李光耀去世后，数十万新加坡人在炎炎烈日下排长队向他致以最后的敬意。李光耀为新加坡立下的愿景已经实现，新加坡人感激他的贡献，也为自己的国家感到骄傲，体现出很强的国家认同感。和平稳定、多元种族与宗教和谐共处的新加坡让处于各种战乱纷争的世人们羡慕不已。然而，没有李光耀的新加坡要面临什么样的挑战？李光耀的治国理念和方式又要经历什么样的转变？

首先，新加坡人已经不再接受忧患意识。新加坡和世界主要市场建立了密切的贸易联系，马来西亚与新加坡的双边贸易量对新加坡经济的影响大幅度下降，城市国家的经济安全不再因为没有经济腹地而受到威胁；新加坡通过掌握海水淡化和新生水的技术已经可以做到用水自给，不用担心被邻国断水；新加坡拥有整个区域中装备最精良、战斗实力最强的武装部队，对威胁国家安全的任何企图形成一股不可忽视的威慑力量；新加坡也积累了丰厚的储备金和品牌资本，与 50 年前的资源缺乏不可同日而语。这一切都拜成功所赐。可是，一些政治领袖对这个变化感到担忧，认为没有了忧患意识就无法凝聚共识、鞭策人民不断进取。

第二，新加坡人不再认同精英治国的理念。随着教育水平的普遍提高，精英不再像以前那么遥不可及。人们发现政府的“精英”的标准太过偏重于考试成绩、学历学位，质疑他们挑选行政官和部长的“选贤任能”渠道太过狭窄，不再觉得政府里的所谓精英比自己更高明。“端起碗来吃肉、放下筷子骂娘”成为一个普遍现象，参与公共治理的欲望也日益高涨。互联网和社交媒体的出现，及时为大家的参与提供了方便和低成本的平台。可以说，家长式的管理方式在新加坡已经失去了政治基础。

第三，新加坡人不再接受反福利主义的政策。从前是寄人篱下讨生活的移民，对殖民地政府敬而远之。有什么事自己解决，自己解决不了找亲人、同乡、会馆。随着对国家认同感的加强，主人翁的意识也加强了。人们对政府能够提供什么样的公共物品也有了更多的要求，在教育、医疗、养老、收入不平等、移民政策等方面给政府施加压力。新加坡政府显然已经意识到这个民意变化，在 2011 年大选后积极作出调整，整体政策明显地“向左转”，在提高福利、注重公平的方向上跨出大步。

上述变化趋势当李光耀还在世时就已经出现。这不是新加坡独有的，在一些东亚国家的发展过程中都曾有过。李光耀为新加坡的高速发展采取了一些实用主义的措施。作为一位律师出身的政治家，他善用法律手段对付政治对手，也利用执政党在国会中的多数通过适用的法律，但对司法独立和民主选举的基本规则仍然保持应有的尊重。所以，他的那些措施并没有对法治和民主的框架产生结构性的长效影响。从这个角度看，新加坡模式是一个过渡模式。可以期待，后李光耀的新加坡在协商民主、治理创新方面会有新的突破，呈现出这个城市国家独有的鲜明特色和顽强的生命力。

## 新加坡经验的借鉴意义

从上述讨论中，我们可以看到新加坡经验有三个不可分割的组成部分。第一是新加坡“小”的优势。新加坡只有一级政府，委托代理的链条很短，能保证相对透明、高效。政府领导人同时又是国家领导人，有充分的自主权。第二点仍然与城市国家的特性有关。领导人没有升迁的奢望，必须把自身利益和新加坡的长远利益紧紧挂钩，因而有很强的意愿推动社会发展。第三是民主选举制度。没有这一条，就无法限制领导人滥用权力，就不能体现人民对施政过程和结果的真正评价。

这三点对于一个大国来说，也是很有借鉴意义的。首先是分权。应该减少集权，让那些和新加坡规模大小类似的城市政府掌握地方发展的主要权力。第二是建立奖惩机制，使市主要领导人的自身利益与地方的长期利益挂钩。应当避免领导人频繁的调动和交流，因为这样做容易产生“流寇”思想。第三，至少在市一级引进公正的民主选举，对主要领导人进行有效的约束，把“一把手”的权力真正关到笼子里。这三条必须同时进行，缺一不可。

新加坡的经验其实不复杂，要真正学过来却没有那么容易，要下很大的决心。