

# 新结构经济学视角下新加坡的 产业升级路径和启示

王 勇 顾红杰



**摘要：**本文从新结构经济学和金融学视角分析了新加坡自1965年独立建国以来的产业升级路径，并在此基础上得到三点启示：一是建议发展中国家在经济发展过程中，要动态调整金融结构，使之与该产业结构的发展需要相适应；二是建议发展中国家既要尊重有效市场，同时又要发挥好政府的“有为作用”；三是建议“走出去”的中资商业银行根据东道国产业结构和金融环境制定与之相适应的发展策略。

**关键词：**发展中国家；产业升级；新结构经济学和金融学；有为政府；中资商业银行

作者简介：王勇，北京大学新结构经济学研究院学术副院长、博导；顾红杰，中国工商银行国际业务部。

## 一、引言

2007年世界银行在题为《东亚复兴：关于经济增长的观点》报告中指出，二战后，在大约200个发展中经济体中，只有韩国和中国台湾实现了从低收入到高收入的转变。从1960年到2008年国际金融危机爆发前不到半个世纪的时间里，被世界银行列为中等收入国家(地区)的101个经济体中，只有13个发展成为高收入经济体，其中有8个是西欧周边国家或是石油生产国，另5个是日本和亚洲四小龙。而绝大多数发展中经济体，经过近三代人的努力后仍停留在低收入或者中等收入水平。一直以来，发展中国家致力于寻求经济发展的“药方”，部分西方发达国家曾经尝试通过援助的方式帮助发展中国家发展经济，发起成立了世界银行、国际货币基金组

织、联合国开发总署等多边国际发展机构，此外，还设立了援助机构。据统计，自二战以后，以上机构给发展中国家的经济援助金额超过3万亿美元。然而，这种援助方式对改善发展中国家经济状况的效果并不明显。本文尝试从新结构经济学和金融学视角出发，提出促进发展中国家实现产业升级的发展思路。

## 二、发展中国家的产业升级需要相适应的发展经济学理论指导

### （一）发展经济学的前两波思潮

考虑到发展中国家经济发展难度大，其产业升级需要相适应的经济学理论指导。而发展经济学的前两波思潮，即结构主义和新自由主义被实践证明是不可行的。

结构主义形成于第二次世界大战以后，主张经济落后的发展中国家在资本短缺的要素禀赋结构条件下，要建立和发达国家相同的资本密集型的现代化产业结构。由于这些国家的企业在开放竞争的市场上缺乏自生能力，主张其政府采取激进政策以克服市场失灵，优先发展现代化大产业。由于在经济落后的国家发展这些和发达国家相同的现代化产业与其比较优势并不相符，在实践中，政府需要给予企业保护补贴，并且需要依靠各种要素价格的扭曲来干预市场，实施进口替代的赶超战略，导致了资源错配。因政府干预过多，这些国家和经济体的经济转型效果普遍不理想。

新自由主义在20世纪七八十年代之后逐步形成，主张发展中国家应该取消政府干预，建立与发达国家同样的政治和经济制度，强调“私有化、自由化和市场化”。针对之前因实施赶超战略而导致缺乏自生能力的企业，新自由主义主张在经济转型过程中采用“休克疗法”，通过一次性取消各种保护补贴，迅速实现全面私有化和市场化。实践中实

施了“休克疗法”的国家和经济体也未实现预期发展，且引起社会动荡和经济波动，导致它们与西方发达国家的差距进一步拉大。20世纪末大部分转型国家出现经济崩溃、危机和停滞。最典型的例子是上世纪90年代初俄罗斯改革的失败。

### （二）新结构经济学

新结构经济学被学术界认为是发展经济学的第三波思潮。它由林毅夫教授提出，并由其团队不断完善。根据新结构经济学理论，一个国家或经济体在不同的发展阶段所对应的要素禀赋结构以及由此内生出的最优产业结构和金融结构是不同的，因此相对应的最优发展政策也不相同，它主张在制定产业政策时，要充分考虑发展的阶段性和各种经济结构的内生性。新结构金融学是新结构经济学理论体系中的一个分支，它认为不存在适用于所有国家的最优金融结构，判断一个国家的金融结构是否有效的标准并不是要求其与发达国家的金融结构一致，而是由该国要素禀赋等决定。随着经济的发展，要素禀赋会随之发生变化，从而导致产业结构发生变化，最优金融结构也应相应调整。关于市场与政府的关系，新结构经济学既强调有效市场，也重视“有为”政府。

本文以新加坡为例阐明，新加坡之所以能在短短几十年时间里成功实现产业升级，在变化莫测的全球经济金融形势中保持持久的竞争力，与其政府充分认识到自身资源禀赋条件，动态调整产业结构，并相应地调整金融结构密不可分。

## 三、新加坡的产业升级及金融结构调整路径

新加坡国土面积719平方公里，人口约570万，自然资源匮乏。然而，该国位于连接太平洋和印度洋的黄金水道——马六甲海峡的咽喉地

带，是国际物流、信息流、资金流交汇、中转和集散之优选地。凭借优越的地理位置，该国自独立建国起，根据自身实际推动产业升级，在二十几年的时间里从低收入国家发展成为高收入国家，并逐步发展为全球第四大国际金融中心、国际航运枢纽和大宗商品贸易中心、第三大外汇交易中心和第二大财富管理中心，拥有众多世界500强企业和大型跨国公司的东南亚总部及财资中心。新加坡国际投资环境指数78.19，国家风险评级1级（风险最低级别），均处于较优水平。截至2019年末，新加坡人均GDP达到58650.50美元。

在产业升级过程中，新加坡的金融监管机构——新加坡金融管理局（以下简称“MAS”）及时优化金融结构，使得新加坡的金融业在该国历次产业升级过程中发挥了重要的金融支持作用。本文根据新加坡的产业升级及GDP增长情况，将其经济发展大致分为以下几个阶段：

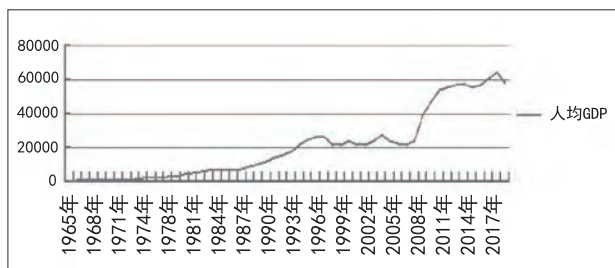
### （一）1965~1997年，产业升级三步走，快速进入高收入国家行列，期间逐步开放金融业，加快金融改革

第一步：1965~1973年，建国之初，原来的转口贸易无法持续，通过出口导向战略大力发展劳动密集型的制造业，产品主要有纺织品、成衣、电子消费品、电子部件等劳动密集型产

品。期间，经济发展年均增速约12%。第二步：1974~1984年，抓住两次石油危机后发达国家转移资本的机遇，吸收外资并引进技术，大力促进资本密集型制造业的发展，引进人才并提高劳动生产率，产品的国际竞争力得到快速提升。期间，经济发展年均增速达8%左右。第三步：1987~1997年，摆脱发达国家经济衰退带来的负面影响，通过高科技产业带动经济增长。受劳动力成本上升等因素导致的竞争力下降，叠加发达国家经济衰退带来的负面影响，新加坡1985~1986年经济增长疲弱，增长率分别为-0.62%和1.3%。随后，该国大力发展芯片制造业等高科技产业，同时，引进跨国公司与当地企业合作，快速发展为全球有影响力的航运中心、炼油中心和国际金融中心。1989年人均GDP首破1万美元。1987年至亚洲金融危机爆发之前，年均增长率达9.2%。

在这一发展阶段，为配合产业升级需要，新加坡有序开放金融业，适度调整金融结构。1968年新加坡政府宣布将谋求发展为亚洲金融中心，推进金融自由化。1971年成立MAS，确保金融市场有效运作并符合国家的经济发展目标。1968~1998年间，新加坡建立了亚洲债券市场，全面开放了外汇市场，取消了外汇管制，并采取了对离岸金融业务免除或降低税率等鼓励措施，大力发展离岸美元市场。该国在开放金融业的同时，积极稳定国内金融市场。例如，将离岸金融业务和在岸金融业务分离开，准许金融机构兼营亚洲货币经营单位（Asian Currency Unit）但前提是需单独开立账户，防止资本频繁进出新加坡金融市场冲击本国货币政策。对主动撤离的外资银行采取惩罚措施，即五年内不准再进入新加坡市场。期间，大量外资银行进入新加坡，据统计，1968年至1998年间，共有142家外资银行在新加坡设立了分支机构，成为推动新加坡实现产业升级的一支稳定的金融力量。

图1 1965~2019年新加坡人均GDP走势(单位:美元)



数据来源：根据公开资料和数据整理

## （二）1997~2014年，新加坡持续推进经济转型，并进一步优化金融结构

在经历了1997年亚洲金融危机后，国际市场对电子工业品的需求下降，新加坡开始退出低端电子制造业，转向生产微笑曲线两端的高端电子产品，同时加大生命科技、制药业、环境保护和教育等新兴产业的发展力度，并加大引进高素质人才。据统计，1997~2012年间，新加坡人口增加了40%，其中非本地居民大幅上升，约占总人口的27%。亚洲金融危机后，新加坡在1999年和2000年经济增速强劲，增长率分别为6.2%和9%。2008年和2009年，受全球金融危机爆发的影响，新加坡经济增长率下降至1.7%和0.6%，2010年快速反弹并创下15.1%的历史纪录，随后经济增速放缓，但是保持较为平稳的增长态势，2011年人均GDP突破5万美元。

在此发展阶段，新加坡进一步优化了金融业结构。这一时期，中国香港作为国际金融中心的竞争力正不断提升，中国台湾、东南亚国家陆续开设的离岸金融市场也在不断壮大，这些金融市场的崛起都给新加坡带来严峻挑战。1997年爆发的亚洲金融危机，导致大量资金流出东南亚市场，新加坡本地银行业的不良贷款率显著上升。大量外资银行开始撤离，1999年新加坡离岸外资银行98家，较1998年减少9家。此外，亚洲货币单位银行也减少了11家。

为及时控制住这一趋势，新加坡政府实施了为期五年的银行业开放计划，并调整了对银行的经营限制，具体包括三个方面的措施：一是重组国内银行业，提高国内银行业集中度。鼓励新加坡本地银行合并重组并参与国际竞争，鼓励政策包括提供政府资助或费用津贴等。二是进一步开放银行业，取消外资银行对本地银行不得拥有40%以上股权的上线要求。准许记录良好、管理完善、对新加坡金融中心建设有贡献的外资银行设立不超过10家分行；对原有的“限制银行”牌照改为“批发银行”牌照，并准许符合条件的离岸银行升格为批发银行。

同时，为了防止银行业开放可能带来的冲击，新加坡政府采取了一系列的审慎措施保护国内银行业。例如，外资银行收购本地银行股份超过一定份额时需要得到监管批准等。三是优化监管政策，完善并规范监管框架。禁止本国银行参与非金融类业务，银行在非金融企业持股的比例不可超过10%等。

## （三）2014年至今，金融科技创新撬动新加坡新一轮产业升级

近年来，受全球经济不景气影响，新加坡经济发展增速再度放缓，2014年以来GDP年均增长率一直处于4%以下水平。2019年GDP增速仅为0.7%。新加坡政府将目光瞄准金融科技带来的发展机遇，加大研发力度，大力推进“智慧国家”发展战略。

2014年，新加坡政府公布了“智慧国家2025”计划；2015年设立了金融科技和创新小组，参与金融科技发展的政策研究和方案设计；2016年，MAS和新加坡创新机构联合设立了金融科技发展办公室，为创新企业提供一站式服务；2017年10月，MAS正式发布提升亚洲金融中心地位计划，当年新加坡金融科技投资额达2.29亿美元，2018年投资金额为3.65亿美元，2019年更是创下8.6亿美元的历史新高。截至2019年末，新加坡金融科技企业获得的投资额超过10亿新元（约合7.1亿美元）。另有报告显示，新加坡金融科技企业获得的资金占东盟国家所有金融科技企业所得资金总数的51%，企业数量占东盟金融科技企业总数的45%。

金融科技的蓬勃发展正进一步改变着新加坡的产业结构。目前已有包括华为、谷歌、微软、亚马逊等在内的80余家全球知名科技公司落户新加坡。星展、华侨、大华、汇丰、渣打等在内的数十家金融机构在新加坡设立了创新实验室，中国银行和中国工商银行通过积极融入MAS倡导的创新项目和委员会，支持新加坡国际金融中心建设，这些高科技公司和金融机构正在参与推进新加坡实现新一轮的产业升级。

## 四、对发展中国家和“走出去”中资商业银行的启示

### （一）对发展中国家的启示

新加坡从一个国内自然资源匮乏且经济落后的国家，用近半个世纪时间走完了发达国家用一百多年才完成的工业化进程，从中有很多值得研究和探讨的经验。从新结构经济学和新结构金融学视角看，以下两个方面可供发展中国家借鉴：


一是要制定符合自身实际的产业政策，培育与之相适应的金融结构。发展中国家基础设施普遍落后，在发展过程中，各有各的瓶颈问题。但是，每个发展中国家都在地理位置、资源禀赋或是其他方面具有比较优势。发展中国家可以根据自身在不同阶段的资源禀赋条件，制定并动态调整产业政策，同时相应地调整金融结构。新加坡成功实现产业升级的过程，也正是其金融结构不断得到优化的过程。

二是要厘清政府和市场之间的关系，发挥好政府的顶层设计和统筹协调作用。在经济转型和产业升级过程中，既要尊重市场经济规律，又要发挥好政府的因势利导作用。在认识到产业政策或金融政策出现偏差时，要及时纠偏，不能因噎废食，在政府和市场之间走极端。例如，1985年前后，新加坡曾经因实施高工资导致劳动力成本上升过快，进而影响其产品的国际竞争力。发现问题后，新加坡政府通过减免赋税、控制工资增长等措施扭转局面，推动经济快速复苏。

### （二）对“走出去”中资商业银行的启示

由于不同的经济体在不同发展阶段的产业结构具有内生性和差异性，中资商业银行在“走出去”的过程中需要了解东道国的产业结构特点并提供与之相适应的金融产品，充分利用好“境内+境外”“商行+投行”结合的模式，结合市场需要，积极推进金融产品创新。在当前阶段，已经走进新加坡的中资商业

银行可以加大在金融科技领域的拓展力度，稳步推进并完善企业和个人手机银行、推出跨境多币种资金池、跨境e支付等产品。此外，应加大人民币产品的创新力度，促进新加坡人民币市场建设。例如，2019年1月，工商银行新加坡分行与中央债券登记结算有限责任公司、新加坡交易所在新加坡共同发布了“中债—工行人民币债券指数”，在促进资本和金融项下人民币使用的同时，促进了新加坡人民币市场的建设，满足了境外投资者的多元化需求。

再如老挝市场。老挝人口约700万，2019年人均GDP约为2974美元，世界银行将老挝列为中等偏低收入经济体。目前，老挝在基础设施建设方面有大量需求，但资金筹集渠道少且筹资成本高。加大对老挝市场在基础设施和能源建设方面的投资有助于中国转移过剩产能。在基础设施建设过程中，中资商业银行可加强与政策性银行合作，共同开展委托代理业务，开展跨境汇款和信贷业务，联动境内分行为在建项目提供人民币工程订单融资，发放流动资金贷款等。随着老挝基础设施逐渐改善，中资商业银行可以加大对当地服务业如旅游业的投入，帮助该国推进产业结构升级的同时提升自身收入结构的多元化。

### 参考文献：

- [1] 林毅夫. 本体与常无 [M]. 北京大学出版社, 2012.
- [2] 林毅夫. 新结构经济学：反思经济发展与政策的理论框架 [M]. 北京大学出版社, 2017.
- [3] 林毅夫, 张军, 王勇. 产业政策——总结、反思与展望 [M]. 北京大学出版社, 2018.
- [4] 王勇. 论有效市场与有为政府：新结构经济学视角下的产业政策 [J]. 学习与探索, 2017, (4): 100-104.
- [5] 王勇. 新结构经济学的思与辩 [M]. 北京大学出版社, 2017.

（责任编辑：陈稳稳）