

# 新加坡国有企业改革及其对中国的启示

姚云贵<sup>1</sup>, 吴崇伯<sup>2</sup>

(1.江西师范大学 国际教育学院暨东南亚研究中心, 江西 南昌 330022;

2.厦门大学 东南亚研究中心, 福建 厦门 361005)

**摘要:**新加坡国有企业在推动国民经济增长稳定市场经济秩序、创造就业机会促进劳动保障、保证重要经济部门独立及抗击新冠肺炎疫情确保公共卫生安全等方面具有重要作用,但是由于其高度垄断极大限制了市场竞争、效率日渐降低、存在制度寄生性腐败等问题,它的发展也面临着严峻挑战。对此,新加坡采取了加强政府对国有企业的监管、实行滚动式私有化计划、引进外资参与国有企业改造、优化国有企业结构等改革措施。改革后新加坡国有企业依然发挥重要作用,国有企业上缴利润增加并呈递增趋势,但也面临持续盈利能力堪忧、市场化程度依旧不高等问题。新加坡国有企业改革给我国提供了如下启示:借鉴新加坡国有企业私有化中的有益经验,但中国要基于自身国情正确取舍;借鉴新加坡国有民营中的有益经验,突出内涵式管理;完善社会保障体系,缓解企业压力;管理体制改革应适应市场经济发展;淡马锡模式并非万能,须辩证看待。

**关键词:**国有企业; 企业改革; 新加坡; 淡马锡模式; 国有民营; 国有企业私有化

**中图分类号:** F13/17(339) **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-6917(2022)05-0049-12

当今世界,国有企业是一国政府调控经济的微观主体。由于各国具体国情和发展模式不同,国有企业的发展轨迹和管理体制不尽相同,但均面临着进一步改革与调整的问题。新加坡的国有企业是在战后经济起飞和结构变革进程中形成与发展起来的,表现出混合经济体制下的固有特征与弊端,这也迫使近年新加坡加快国有企业的改革与调整。在时代之变和疫情相互叠加背景下,新加坡国有企业如何发挥应有的使命和担当,如何应对经济全球化的新特点和新变化,如何在区域发展不平衡、政策协调不一致、资金需求缺口大等新问题下更好地发挥宏观调控职能,这些都对其改革提出了新要求。目前,中国的国有企业改革正处于关键时期,新加坡国有企业的发展与改革,为中国的国有企业改革提供了可资借鉴的经验与教训。

## 一、新加坡国有企业在经济与社会发展中的作用

在市场经济发达的新加坡,国有企业在经济与发展中发挥着重要作用,集中体现在推动国

**收稿日期:** 2022-04-05

**基金项目:**教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“习近平总书记构建人类命运共同体思想研究”(17JZD002)

**作者简介:**姚云贵(1985—),男,河南开封人,经济学博士,江西师范大学国际教育学院暨东南亚研究中心讲师,研究方向为亚太地区财政与金融、东南亚经济;吴崇伯(1962—),通讯作者,男,江西赣州人,厦门大学东南亚研究中心、南洋研究院教授,博士生导师,研究方向为亚太地区财政与金融、东南亚经济。

民经济增长、促进劳动保障、保证重要经济部门独立及抗击新冠肺炎疫情确保公共卫生安全等方面。

### (一) 推动国民经济增长, 稳定市场经济秩序

新加坡国有企业从成立之初、迅速发展私有化改革, 极大地促进和稳定了国民经济增长, 对稳定市场经济秩序发挥了不可或缺的重要作用。新加坡国有企业经营效率高, 在国民经济中也占有很大比重, 其中淡马锡控股公司可谓居功至伟。淡马锡是新加坡财政部于1974年投资的一家公司, 投资组合净值不断提高。Temasek Review 2021<sup>①</sup>相关数据显示, 2011年, 淡马锡投资组合净值1930亿新加坡元(以下简称新元), 2021年投资组合净值增加到3810亿新元。

从1974年成立以来, 淡马锡的股东总回报率为15%, 创造了世界国有企业盈利的神话。淡马锡在新加坡国民经济中具有重要地位, 直接掌管企业20多家, 间接控制企业2000余家, 覆盖信贷、金融服务、多行业基金、交通与工业、能源与资源、消费与房地产、电信媒体与科技、生命科学与综合农业等主要行业。Temasek Review 2021相关数据显示, 2021年淡马锡行业领域投资组合2830亿美元, 其中金融服务、电信媒体与科技、交通与工业、消费与房地产分别为24%、21%、19%、14%; 在新加坡10家规模最大的企业中, 淡马锡占7家。

不难看出, 淡马锡掌控着新加坡几乎所有最重要、营业额最大的企业。包括新加坡航空有限公司、新加坡电信有限公司、新加坡地铁有限公司、新加坡国际港务集团、新加坡吉宝企业、新加坡电力集团、莱佛士酒店、星展银行有限公司和东方海皇航运等国资背景企业。新加坡经济模式也因此被称为“国家资本主义”<sup>[1]</sup>, 即通过国家控制的私人企业进行投资、主导以私营企业为主的资本市场, 为国民经济的稳定与增长提供重要保障。

### (二) 创造就业机会, 促进劳动保障

第二次世界大战后, 新加坡取得政治独立。由于新加坡政治独立以前受西方殖民者的长期统治或支配, 因而其政治独立之初经济基础极为薄弱, 失业率居高不下, 投资能力也相对有限, 许多部门仅靠私营企业投资难以为继。因此, 新加坡政府面临的首要难题就是创造工作机会, 减缓就业压力。由此, 新加坡兴办国有企业: 一方面, 出于国家安全考虑, 军工企业由国家经营; 另一方面, 国家投资兴办私人资本无力经营的基础产业和公共事业, 这不仅创造了就业机会, 降低了失业率, 而且对整个社会生产和发展及劳动保障产生重要作用。

根据政府资本参与形式的不同, 新加坡国有企业分为以法定机构为代表的垄断性国有企业和以政府控股公司为代表的竞争性国有企业。1986年, 新加坡共有国有企业608家, 其中法定机构总收益132亿新元, 雇佣员工3.6万人<sup>[2]</sup>。1990年, 新加坡政府控股公司580家, 年利润51亿美元, 占国内生产总值(GDP)的14.7%, 带动8.37万人就业, 占全国总劳动人数的5.4%<sup>[3]</sup>。2019年, 淡马锡以控股方式管理国联公司23家, 其中独资公司14家、上市公司7家、有限责任公司2家, 管辖大小各类公司2000余家, 雇佣职工14万人, 创造总资产420亿美元, 约占GDP的8%<sup>[4]</sup>。

### (三) 保证重要经济部门独立, 推动经济健康发展

新加坡国有企业的作用不仅体现在稳定与发展国民经济、促进就业与劳动力保障等方面, 还体现在保证重要经济部门的独立与发展上。

淡马锡不仅是世界上运营极为成功的国有企业, 也是国有企业建立现代企业制度的成功典范, 更重要的是其确保了新加坡重要经济部门的独立与发展。1959年, 新加坡从英国赢得自治, 1965年与马来西亚分离并成立新加坡共和国。诞生不久的新加坡经济基础极为薄弱, 投资能力也非常有限, 许多部门仅靠私营企业难以为继, 这促使新加坡采取以政府为主导、大力发展劳动密集型制造业的经济方针<sup>②</sup>。新加坡的基础产业均由政府投资兴办, 钢铁、造船、石化、电信、民航、地铁、港口

①来源: <https://www.temasekreview.com.sg/>, March 31, 2021。

②Singapore: History.来源: <https://thecommonwealth.org/history>, February 6, 2022。

等重要经济部门很快取得了独立与发展。20世纪70年代,新加坡国有企业发展呈迅猛之势,管控难度日益增大。新加坡政府研究决定,由财政部负责组建淡马锡公司,专门经管各类国联企业。

在淡马锡的培育下,新加坡涌现出如吉宝集团、新加坡航空公司、新加坡国际港务集团等一批具有国际水准的大型国有企业,淡马锡逐步掌控了新加坡几乎所有最重要、营业额最大的经济部门,股票市价占整个新加坡股票市场的47%<sup>[5]</sup>,在很大程度上确保了重要经济部门的独立与发展。

#### (四) 提供大量资金积极抗击新冠肺炎疫情,降低共患病风险

新冠肺炎疫情突如其来,在新加坡迅速蔓延。新冠肺炎疫情的统计数据显示,截至2022年3月21日,新加坡新增病例28697人,确诊病例1015017人,与上周相比增加了7%,死亡病例1198人,与上周相比增加了3.9%<sup>[6]</sup>,直接对新加坡经济造成严重冲击。在新冠肺炎疫情蔓延背景下,以淡马锡为首的新加坡国有企业多措并举,提供了大量资金积极抗击新冠肺炎疫情,各方面支援主要涉及物资驰援、护理与治疗方案、防护与保障措施、检测与诊断及遏制疫情蔓延与接触追踪等。其中,淡马锡旗下的投资组合公司D'Crypt开发的“蓝色通行证”(Blue Pass),服务人数超过83.5万人。2021年4月,淡马锡基金会提出第二次BYOB clean倡议,免费发放消毒洗手液11.5万升,抗菌口罩3000万只<sup>[7]</sup>,极大地遏制了新冠肺炎疫情社区传播,降低了共患病风险。新加坡国有企业积极抗击新冠肺炎疫情,不仅延缓了疫情的扩散,也在很大程度上确保了公共卫生安全。

## 二、新加坡国有企业存在的问题

新加坡国有企业对促进生产力和生产关系的发展具有极其重要的作用,关乎新加坡国民经济建设发展的走向。但是,新加坡国有企业高度垄断、效率日渐降低、制度寄生性腐败等问题,使其发展面临着严峻挑战,也严重制约其健康发展。

#### (一) 新加坡国有企业高度垄断,极大限制了市场竞争

和许多国家一样,新加坡通过国有企业实现了对整个经济生活的宏观干预。新加坡国有资本控制着国家经济命脉,如自来水、电力、煤气、邮政、电信、铁路、航空等重要经济部门,具有高度垄断性。

新加坡国有企业垄断性在维护国家经济主权、保障社会经济稳定运转、反对外国垄断资本等方面发挥了积极作用<sup>[8]</sup>,同时也产生了不少负面效应,最直接的就是极大地限制了市场竞争,破坏了市场竞争机制,进而影响社会资源优化配置、企业技术升级及运行效率。例如,作为新加坡国有企业的“领头羊”,淡马锡通过产权投资、控股参股等方式,直接控制企业23家,间接控制企业2000余家,形成了一个庞大系统的“资本帝国”。这些国有企业以通信、金融、地产、科技、航空为主要业务,与新加坡国民工作生活息息相关,不仅是新加坡经济增长的核心动力,更是民营企业难以涉足的投资领域,这在很大程度上限制了市场竞争,抬高了产品市场价格。

#### (二) 新加坡国有企业效率日渐降低,亏损日渐显现

效率是微观企业的本质,也是宏观经济的基础前提。作为国民经济的微观主体,国有企业效率直接关乎新加坡经济运行效率。生产效率低下、常年亏损,甚至亏损严重,是一些东盟国家国有企业的通病。即便是净资产规模逼近2000亿美元的新加坡国有企业淡马锡,由于受经济全球化和信息化技术的冲击,其效率也日渐降低,亏损现象日渐显现。

新加坡作为资本主义国家,国有企业是其国民经济增长的核心动力。近年来,新加坡政府投资公司(GIC)和淡马锡两家公司惨遭亏损。2015—2016财年,GIC业绩出现下滑,收益率从过去20年的4.9%降到4%。2016年,淡马锡亏损240亿新元,这是2009年以来净值首次下滑,股东一年期回报率为-9.02%,与成立以来15%的总回报率形成极大反差<sup>①</sup>。2017年5月,GIC试图减持瑞银集团

<sup>①</sup>Two years after Li Guangyao's death, what has changed in Li Xian long's Singapore.来源: <http://www.bestchinanews.com/International/11729.html>, July 24, 2017.

股票,出售规模16亿美元,对瑞银的持股比例由原来的5.1%跌至2.7%,使其投资首次遭遇亏损,投资组合回报率也连年下跌。路透社统计数据 displays, GIC在瑞银投资亏损不低于40亿瑞郎(约56亿新元)<sup>[9]</sup>。此外,2018年以来,新加坡地铁有限公司(SMRT Trains Ltd Pte)连续三年亏损,2018年亏损金额8590万新元、2019年亏损15530万新元、2020年亏损1980万新元。随着“改善法”及政府雇佣补贴计划的实施,新加坡地铁有限公司于2021年首次扭亏为盈,净利润为2390万新元<sup>[10]</sup>。

新加坡国有企业出现亏损,原因主要归为三点:一是新加坡经济以服务业和制造业为主,经济结构严重畸形。近几年来,服务业和制造业增速下滑直接导致新加坡经济衰退,重创了其经济基础。二是新加坡经济为外向型经济,具有敏感性与脆弱性。全球经济不景气和不稳定仍在继续,作为以贸易为主的国家,新加坡经济极易遭受直接冲击。三是新加坡国有企业偏安一隅,随着发展中国家的快速发展,其外部竞争日渐加剧。不管是从内部发展还是外部环境来看,新加坡国有企业面临的形势均不容乐观。尽管新加坡近年经济增速出现上升现象,但新加坡经济发展模式的弊端对国有企业亏损的影响日渐显现。随着社会的发展,以淡马锡和GIC为代表的国有企业发展模式已不太适应时代要求,开始日渐式微。

### (三) 新加坡国有企业制度寄生性腐败,廉洁形象受到极大影响

新加坡国有企业由于缺乏明确的市场定位和比价,为实际经办人员获得非市场收益留下了操作空间。同时,国有企业的非市场化管理、公权力介入过深,都成为新加坡国有企业腐败现象的制度性土壤。

长期以来,新加坡被誉为全球最清廉的国家,2010年以来清廉指数均在84分以上,新加坡企业也因此享有高度廉洁的声誉。然而近年来,新加坡廉洁形象因国有企业腐败问题遭受极大影响。比如,新加坡某跨国公司在海外行贿长达数十年,以获取东道国公司以及相关公司协议,为少数特权取得超额收入创造时机。海外寻租行贿案曝光以后,这家国有企业付出了惨重代价,除了上缴巨额罚金,还直接导致该企业首次出现亏损<sup>①</sup>。此外,一些国有企业的前总裁或顾问因贪腐被调查的现象时有发生,不仅将面对一连串刑事罪名,还直接导致企业股价大幅下跌<sup>[11]</sup>。不难看出,贪腐抑制了企业对效率的追求,降低了经济增长效率,制约新加坡国有企业的良性发展。

## 三、新加坡国有企业改革的政策措施

面对上述问题,新加坡积极推进国有企业改革。新加坡国有企业改革的实质是通过产权改革和对外开放,实现效率提升和引入竞争。新加坡围绕改革与立法、企业改造和结构优化等方面对国有企业进行改革,呈现出较为系统的改革框架。

### (一) 完善企业法,加强政府对国有企业的监管

新加坡政府对国有企业兼具管理者与股东双重身份。为了有效隔离这种身份,新加坡建立了以淡马锡为代表的国有控股公司,并对国有企业采取“政府—国有控股—政联公司”三级管理模式。

新加坡宪法规定的国有控股公司主要有淡马锡、GIC和新加坡国家发展部控股有限公司(MND),这些控股公司通过多渠道投资,形成了几乎覆盖各个行业的企业网络。新加坡政府对国有控股公司秉持“无为而治”的态度,但委托代理问题在国有控股公司中依然存在。新加坡新宪法规定,任何国有控股公司董事或首席执行官的任命或免职必须经总统审批,至于具体人选则由财政部下设的财长公司董事任免会决定,除控股公司董事外,还包括控股公司向辖下子公司派出的董事长<sup>②</sup>,以降低企业代理成本。在每个财政年度之前,国有控股公司须向政府提交或增加预

<sup>①</sup>Lawrence LOH. Bribe Case Rocks Singapore's Squeaky Clean Image. Think Business, Think Business from NUS Business School, Mar 12, 2018.

<sup>②</sup>Constitution of the Republic of Singapore. 来源: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963>, February 11, 2020.

算方案,以获总统审批。新宪法还规定总审计长由总统任命,每届6年,可连选连任,总统须确保往届政府任期内企业储备金的安全<sup>①</sup>。

1983年,新加坡国会通过的《法定机构及政府公司(秘密保护)法》规定,未经所在机构授权,任何人不得通过职务披露所获得或可以得到的信息、秘密或机密文件,否则视为犯罪行为。近年来,公众日益关切国有资本投资回报,国有控股公司信息披露问题成为焦点,特别是淡马锡对泰国Shin公司投资失败后,该问题进一步加剧<sup>②</sup>。在《法定机构及政府公司(秘密保护)法》约束下,国有控股公司无法满足商业化经营中透明度的相关要求。关于国有控股公司的经营信息是否保密,保密是否违反商业活动中的透明性原则,是否侵犯了全体国民知情权,仍是一个具有争议性的话题<sup>③</sup>。综合来看,随着新加坡国有企业法的相继完善,新加坡国有企业生产经营管理活动得以规范,国有企业监管得以加强,国有企业在国民经济生活中仍发挥着主导作用。

## (二) 实行滚动式私有化计划,加快国有企业改革进程

20世纪60年代起,特别是在70年代,新加坡国有企业经历了迅速发展,其在经济中的地位愈发重要,对国民经济发展也起到了重要推动作用。20世纪80年代中后期,新加坡经济急剧衰退,经济增长率大幅下跌<sup>④</sup>。经济波动紧随其后,国有工业部门需求严重不足,造纸厂、纺织厂等小型国有企业纷纷倒闭,迫使新加坡政府对国有企业进行相应整顿。

为减少政府在实业界的作用,1985年3月新加坡政府提出国有企业私有化计划,让私营企业在未来经济发展中扮演主要角色,并于1986年1月成立政府企业私有化委员会。经过一年的调查研究,该委员会提出10年内逐步将4家法定机构和23家国有企业私有化,被列入私有化的法定机构和国有企业主要有新加坡民航局、新加坡电信管理局、新加坡港务局和新加坡公共事业局,以及新加坡国际贸易公司、新加坡联合工业公司、新加坡化学工业远东公司、新加坡兴马电机公司、新加坡大众钢铁厂等,资产总额达59亿新元<sup>[12]</sup>。1987年2月,新加坡国会批准通过《公共部门私有化报告》,标志着国有企业私有化纲领性文件正式形成,计划40家法定机构和600家政府企业10年内撤资<sup>[13]</sup>,并出台三大配套措施:一是国有企业从私营企业固有的商业领域中主动退出;二是深化和扩展新加坡股市;三是减少国有企业与私营企业之间的市场竞争。在这次私有化浪潮中,新加坡国有企业私有化成效显著。以1993年为例,以新加坡造币厂、新加坡吉宝银行为首的5家国有企业相继上市,新加坡电信公司逐步实现私有化,出售股票筹集的资金占总资产的11%<sup>[14]</sup>。国有企业私有化名单并未涉及高新技术公司,私有化的实际实施也非常缓慢,下辖企业经营方向虽有转变,但涉足领域有增无减。

就国有企业私有化而言,新加坡实行滚动式私有化战略。一方面,继续确定私有化目标,退出无须由政府加以促进的领域;另一方面,通过使用股票转让资金继续投资优先领域,特别是“双碳”目标下那些高科技和资本密集的工业部门,其中测算和管理环境足迹依然是其投资和变革的主要推力。另外,新加坡国有企业改革采取了部分私有化模式,宣布私有化的国有企业一律实行政府控股,不允许私人特别是外国投资者控制国有企业。新加坡政府通过因势利导和循序渐进,在国有企业经济结构调整中发挥了积极作用,兼具股东与管理者双重身份,很大程度上加快了国有企业改革进程。此外,国有企业私有化并未降低新加坡政府在经济中的重要作用,政府在船舶、电力、公共基础设施等关键领域大多初始投资比例有增无减,在机械工业等主要工业领域也保持着绝对控股优势。

<sup>①</sup>What is the President's role in safeguarding the reserves? 来源: <https://www.mof.gov.sg/policies/reserves/what-is-the-president-s-role-in-safeguarding-the-reserves>, March 8, 2022。

<sup>②</sup>See Temasek.Should Be Accountable for Shin Deal: PM Lee.The Straits Times, January 15, 2007。

<sup>③</sup>Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners, OECD.来源: <https://www.oecd.org/corporate/Transparency-Disclosure-Practices-SOEs>, 2020。

<sup>④</sup>Singapore GDP growth (annual %).来源: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=SG&view=chart>, February 10, 2022。

### (三) 引进外资, 参与国有企业改造

纵观新加坡经济发展历程, 大力吸引外资并利用外资参与国有企业改造是新加坡国有企业改革的重要举措, 不仅弥补了国有企业资金之不足, 还有助于引进国外先进的技术和管理, 调整国有企业投资方向。

第二次世界大战后, 东南亚国家纷纷获得政治独立, 巩固国家政权、改善人民生活、大力发展经济成为迫切需要解决的难题。受墨西哥、韩国、中国台湾等国家和地区大力吸引和利用外资的影响, 20世纪60年代初新加坡率先转变观念, 采取积极姿态吸引外资, 大力发展本国经济。20世纪80年代, 全球经济迎来了新一轮产业转移浪潮, 资本密集型产业在外资的带动下纷纷向政局稳定、经济增长较快的地区转移, 以新加坡、泰国为代表的东南亚国家有效承接了全球产业大转移, 通过多次修改吸引外资的相关法律, 进一步放宽对外资的限制, 开始制定外资政策吸引外资<sup>[15]</sup>。换言之, 在20世纪80年代, 吸引和利用外资发展本国经济和参与国有企业改造在新加坡已成共识。一个典型的例子是政府主导的裕廊工业区建设, 即新加坡政府为吸引外资而进行的规模庞大的工业园基础设施建设。

现如今, 新加坡凭借其优越的地理位置和营商环境, 已成为吸引外资的最有利地区之一。作为负责外商投资的主管部门, 新加坡经济发展局制定和实施了各种吸引外资的优惠政策, 意在将新加坡打造成全球最具吸引力的商业投资枢纽。新加坡经济发展局数据显示, 2021年新加坡吸引固定资产投资118亿新元, 远超80亿至100亿新元的中长期目标<sup>[16]</sup>。中国商务部发布的《新加坡—对外投资合作国别(地区)指南(2020年版)》显示, 除国防、广播、印刷媒体、法律服务和住宅房地产受限外, 新加坡对外资的运作没有设限, 并给予国民待遇。新加坡不少国有企业借机引进外资参与企业内部改造, 整改后的国有企业大多成为国家控股的股份公司或中外合资企业, 而以半导体行业为代表的技术、资本密集型高科技行业从中获益良多。目前, 新加坡的集成电路设计中心超过30家、晶圆厂20家、装备和测试企业10家, 其出口份额占全球半导体设备的四分之一, 成为当下全球产业链和价值链的重要节点<sup>[17]</sup>。

### (四) 多措并举, 优化国有企业结构

在东南亚地区, 国有企业并购是国有企业改革中惯常性政策措施, 并呈现金额大、领域广的特点。新加坡、泰国和印度尼西亚是东南亚境内并购最活跃的三大市场, 而新加坡并购常发生于国有企业之间, 已成为国有企业改革的重要举措之一。2012年4月, 星展银行以72亿美元并购印度尼西亚金融银行, 溢价增幅约52%<sup>[18]</sup>。2018年, 新加坡前三季度境内并购354亿美元, 超过2017年全年并购金额。其中科技领域最为活跃, 共有21项, 总值47亿美元; 其次是房地产领域, 有7项, 总值18亿美元; 再次是电信领域, 有1项, 总值15亿新元; 最后是医药领域, 共有7项, 总值9.28亿美元, 以及消费领域, 共9项, 总值7.88亿美元。以电信领域收购为例, 新加坡吉宝企业和新加坡报业控股集团(SPH)联合收购第一通(Mobile One)。新加坡境外并购项目也不少。2018年上半年, GIC和淡马锡境外并购金额140亿美元<sup>[19]</sup>。

在新加坡国有企业改革进程中, 国有企业间合并与重组也较常见。2018年6月, 新加坡国际企业发展局(IE Singapore)和新加坡标新局(SPRING Singapore)合并为新加坡企业发展局, 新加坡通过整合两局的国际网络和业务专长, 为新加坡企业转型升级、拓展海外业务提供整套服务<sup>①</sup>。新加坡企业发展局综合了发展局和标新局的双重比较优势, 能更好地提升企业竞争力, 以应对后疫情背景下瞬息万变的全球经济环境。

综合来看, 新加坡国有企业改革将多种措施相结合, 效果较为明显。由于每个时期国有企业

<sup>①</sup>Enterprise Singapore formed to grow stronger companies.来源: <https://www.enterprisesg.gov.sg/media-centre/media-releases/2018/april/enterprise-singapore-formed-to-grow-stronger-companies>, April 2, 2018.

情况不同,改革进度也不同,因而每个国有企业改革方案的侧重点也不尽相同,选择方案也有所侧重,以期从整体和战略上改善国有企业经营管理状况,增强企业市场竞争力,强化企业活力。同时,这些政策和措施相结合在很大程度上缓解了国有企业困境、优化了国有企业结构,成为新加坡国有企业改革进程中的重要方案。

#### 四、新加坡国有企业改革的成效与主要障碍

经过新加坡历届政府的努力,新加坡国有企业改革取得初步成效,主要表现在国有企业数量逐步减少但作用依然重要、上缴利润增加、竞争能力提高等方面,呈现向好趋势。

##### (一) 新加坡国有企业改革的成效

1. 新加坡国有企业比重和数量逐渐减少但作用依然重要。新加坡是政府主导型经济国家,其国有企业独具特色,以独资、控股等形式渗透到国民经济各个领域。根据国家经济发展目标和投资状况,改革后的国有企业数量逐步减少。1968—1986年,新加坡政府除继续投资社会基础设施部门外,还开始大量投资工商业领域,创建了很多国有企业,截至1986年,新加坡政府约有国有企业608家。1986—1994年,新加坡大规模推行私有化改革,到1990年24家国有企业实现私有化,其中17家国有企业股份全部出售,7家国有企业股份部分出售<sup>[20]</sup>。

以淡马锡为例,截至2015年,在其投资组合中涉及企业45家,覆盖金融服务业、交通与工业、能源与资源、消费与房产、电信媒体与科技、生命科学与农业六大领域。官方数据显示,淡马锡以控股方式管理的国有企业剩余23家,其中独资企业14家、上市公司7家、责任公司2家<sup>[21]</sup>。Temasek Review 2021、Temasek Review 2020数据显示,这些企业的资产收益率呈稳健增长趋势,2019年资产收益率为2.3%、2020年为1.5%、2021年为8.7%。改革后,新加坡国有企业数量减少了,但并不意味着其退出了经济主战场,反而更具竞争优势和活力,不断向新区进军、向高科技挑战,迅速以信息技术、低碳等产业赶上历史潮流。

目前,新加坡已是成熟的经济体。随着全球政治、经济、科技等领域的不确定性因素增多,新加坡很难像过去一样保持5%~6%的经济增速,未来10年有可能维持在2%~3%<sup>[22]</sup>。在新冠肺炎疫情背景下,新加坡国有企业继续对外开放与世界接轨,继续与时俱进增强创新能力,继续探索与政府和国民合作新模式,继续落实与经济增长相关策略,并力争在推进“智慧国家2025计划”中发挥不可或缺的重要作用。诚然,以上这些也将反过来进一步挖掘新加坡国有企业潜力,从而推动新加坡国有企业改革成效实现新突破。

2. 新加坡国有企业上缴利润增加并呈递增趋势。淡马锡是新加坡最大的国有投资控股公司,专门负责国有资产的运营与管理,产业涉及各个领域,其中大多是新加坡的核心企业,主导着国民经济发展命脉。在法律上,淡马锡是一个企业和私人领域的法人,而非政府机构和公共领域的管理者<sup>①</sup>。

淡马锡由财政部100%持股,并由财政部投资司负责监督,每年从下属公司获取红利,并将50%的利润上缴财政部<sup>②</sup>。2011年以来,淡马锡加大了对科技、消费、综合农业、生命科学、非银行金融服务等领域的投资,这些重点行业大多以科技驱动,2017年投资组合800亿新元,占总投资组合的26%,与2011年相比增长了8倍<sup>③</sup>,推动了淡马锡营业收入稳健增长。受疫情影响,2021年淡马锡资产收益为1109亿新元,同比下降6.5%<sup>④</sup>。随着年度红利的日渐增加,股东回报率也呈上升趋势, Temasek Review 2021相关数据显示,淡马锡2021财年投资额490亿新元,脱售额390亿新元,1年

①Erick Brimen.Temasek and the Singapore Model.来源: <https://www.erickbrimen.com/post/temasek-and-the-singapore-model>, July 23, 2018。

②FAQs (frequently asked questions).来源: <https://www.temasek.com.sg/en/faqs>, March 13, 2022。

③Temasek going slow on its investment plan.The Star, July 11, 2018。

④Temasek Review 2021.来源: <https://www.temasekreview.com.sg/>, March 31, 2021。

期股东回报率为24.53%、20年期股东回报率为8%。在日渐复杂的疫情环境下,淡马锡继续投入技术升级,在信息科技和网络安全系统方面相继采取措施,通过构建敏捷工作组和可持续机构,进一步研发区块链、人工智能、环保足迹等高新技术。得益于淡马锡所有权与经营权相分离,淡马锡利润逐年增加,上缴利润也随之递增呈上升趋势。

综合来看,新加坡大多国有企业实现了盈利,上缴利润不断增加,呈现上升趋势。随着改革的进一步深入,新加坡国有企业上缴利润整体呈上升趋势。诚然,也不排除一些国有企业因疫情冲击出现短期亏损的可能。

## (二) 新加坡国有企业改革面临的主要障碍

尽管新加坡国有企业改革取得初步成效,净利水平也有所提高,但其依然面临盈利能力堪忧、监督管理缺乏、运营效率较低、市场化程度不高、资本结构性失衡等问题。

1. 新加坡国有企业亏损局面得以扭转,但持续盈利能力堪忧。新加坡国有企业改革独具特色,通过改革缩减国有企业规模、提高资本投资效率,以此改进国有企业在新加坡体制中的运行缺陷,推进国内资本市场的成熟与发展。

新加坡政府通过国有企业改革,提高了国有企业运营效率。新加坡民营资本市场规模可观,也为国有企业改革提供了便利条件。新加坡国有企业改革成绩骄人,经验也十分丰富,尤其是淡马锡模式可谓是国有企业经营管理的典范,呈现董事制度健全有效、控制方式分层递进、人才选聘市场导向等特点。但由于新加坡经济模式存在经济结构不合理、外向型经济具有明显的脆弱性与敏感性等弊端,新加坡经济发展越来越受到疫情等外部因素的影响,易受国际市场价格波动和西方国家经济形势的浸染,这对国有企业盈利能力的影响日渐明显,导致国有企业持续盈利水平日渐降低。

2. 新加坡国有企业净利水平有所提高,但运营效率有待提高。自1974年成立起至2004年9月,淡马锡从未公布财务报表。2014年10月,淡马锡首次公开2003年财务数据,其规模可与通用电气、西门子等跨国公司相媲美,投资组合市值1030亿新元,同比增加15%,净利润76亿新元<sup>①</sup>。2014年,淡马锡净利润11亿新元,与2005年相比增长37.5%。多年以来,淡马锡年复合回报率约16%,远超过新加坡同期股市回报率和GDP增速。淡马锡主席表示,尽管欧洲风险向全球扩散,全球疫情日益蔓延,淡马锡营业净利率水平仍处于健康区间, Temasek Review 2021、Temasek Review 2020 相关数据显示,淡马锡2019年营业净利水平为10.3%、2020年为7.4%、2021年为50.9%。总之,改革后的新加坡国有企业营业净利水平不断提高。然而,随着全球经济放缓、俄乌冲突升级、加息进程暂停及本土房地产市场降温,新加坡国有企业盈利指标等数据根本无法掩盖其整体增长乏力的事实,国有企业运营效率也有待提高。不难看出,经过改革,新加坡国有企业的净利水平相继增加,但受全球疫情、金融危机、社会体制、国有企业弊端、市场竞争等因素影响,新加坡国有企业遭受内外环境的双重冲击,直接导致其运营效率增长乏力,成为新加坡亟待解决的难题。

此外,新加坡国有企业治理结构逐步规范,但市场化程度依旧不高。通过历届政府的努力,新加坡大多国有企业进行了股份制改革,公司治理结构逐步规范,现代公司治理框架初步形成。但新加坡国有企业市场化程度依然不高,在一些多元股权的国有企业中,一股独大的现象仍较常见,淡马锡极具代表性。新加坡不少国有企业治理结构表面上看似完善,实则依旧存在治理体系不健全、经营机制须转变、治理能力待提高等问题。

综合来看,经过几十年的改革,新加坡不少国有企业扭亏为盈,净利水平也呈增长态势。但也不可忽视新加坡国有企业改革面临的障碍,持续盈利能力堪忧、运营效率较低、市场化程度不高、国有资本结构性失衡等问题仍是制约新加坡国有企业改革的主要因素,也是其改革过程中亟待解决的难题。

<sup>①</sup> Temasek Review 2004. 来源: [https://www.temasek.com.sg/content/dam/temasek-corporate/our-financials/investor-library/annual-review/en-tr-thumbnaill-and-pdf/TR04\\_Secured.pdf](https://www.temasek.com.sg/content/dam/temasek-corporate/our-financials/investor-library/annual-review/en-tr-thumbnaill-and-pdf/TR04_Secured.pdf), October 1, 2004.

## 五、新加坡国有企业改革对中国的启示

新加坡国有企业改革有成功的经验，也有惨痛的教训。中国借鉴新加坡国有企业改革的经验、避免教训，有助于推进国有企业深化改革。

### （一）借鉴新加坡国有企业私有化中的有益经验，但中国要基于自身国情正确取舍

新加坡工业化早期，对国有企业实行较多的政府干预，其成效也较明显。随着经济发展步入新阶段，新加坡政府干预甚至过度干预的经济措施与市场规则相冲突，很大程度上造成了市场扭曲。在这样的背景下，新加坡政府减少经济干预，实行经济自由化、推行国有企业私有化、鼓励民营企业发展等，以提高大型国有企业和整个行业的运营效率。

新加坡推行国有企业私有化，一方面可减少国有资产不必要的流失；另一方面，国有资产的转移可以实现国家宏观经济管理发展战略。新加坡国有企业通过阶段性发展，不少成为国民经济的重要力量，通过出售股权抽回部分资金，投入现阶段亟须发展的领域<sup>[23]</sup>。同时，新加坡国有企业股票上市，可以扩大股票交易规模，提高经济效益，加强金融系统对企业经营活动的监督，更重要的是，可以实现员工持股，调动员工的积极性。但是，新加坡国有企业私有化也有其局限性，因为私有化以提高效率为目的，国有企业改革后经济效率可能提高了，社会成本也可能相应增加，甚至会超过企业的预期收益。

可见，新加坡国有企业私有化有一定的积极效应，其中的一些有益经验，诸如减少政府干预、鼓励民营企业发展、推动国有企业上市、实现员工持股等值得借鉴。但以自由市场为基础的私有化改革并不适合中国国情。我国国有企业改革是在坚持公有制为主体的前提下，推动国有企业与市场经济深入融合，其改革的目的不是削弱国有企业，而是适应市场资源配置机制的运行，优化自身产权组织形式和经营管理机制，以将国有企业打造成自主经营、自主竞争、自我发展和自我约束的市场主体。因此，我国在国有企业改革过程中应高度警惕一些将国有企业私有化的极端做法。如若将国有企业改革简单理解为产权私有化，这不仅达不到改革的预期效果，还会使国有企业改革面临的问题恶化。

### （二）借鉴新加坡国有民营中的有益经验，突出内涵式管理

一般而言，国有民营是指国有企业部分内容的经营权由民营企业或个人单位承包的情形。20世纪70年代，新加坡国有企业基本由政府投资经营，多数还实现盈利。相较于民营企业，新加坡国有企业在机制上还存在一些问题。为提高国有企业效率，新加坡政府通过立法等形式，从20世纪80年代开始推行国有民营，涉及公共设施、公共事业、城市交通、道路码头等领域。

新加坡实行国有民营，有一定的积极作用：一是政府不必直接干预企业的经营活动，较好地解决了国有企业行政化等问题，也减轻了政府负担；二是国有企业与私人大财阀挂钩，实现了产业资本与金融资本有机结合，促使国有企业发挥更大效用；三是国有企业通过上市，出售部分国有资产，使政府手中掌握更多资金，用于投资或建设其他事业，更为关键的是国有资本并未削弱，反而为政府节约了庞大的支出成本。需要注意的是，新加坡不少股份制企业由原国有大中型企业改制而成。显然，国有民营有利于新加坡通过控股方式，用较少的资金控制更多的资源，以维护国有企业在整个国民经济中的重要地位。

新加坡国有民营有其积极意义，其中一些有益经验值得我们借鉴。当前，混合所有制改革是我国国企改革的主要方向。国有企业混合所有制改革即在不改变所有制性质的前提下，企业的所有者以合同或入股的形式，通过引入个体经营机制，使所有权与经营权相分离、使所有制公有化与经营方式私营化相融合。进入经济新常态，面对我国要素资源的日益紧张与成本高企，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》和《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》相继出台，混合所有制改革成为国有企业改革的主要方向。研究表明，我国国有企业引入民

营机制和资本成为混合所有制企业以后,国有企业政策性和社会性负担有所降低,创新水平有所提高,企业绩效和生产效率均有改善<sup>[24]</sup>。我国国有企业混合所有制改革可以借鉴新加坡国有民营中的一些有益经验,如突出内涵式管理,通过向管理要效益、重视教育投资以及依靠现代科技等方式实现帕累托改进。

### (三) 完善社会保障体系,缓解企业压力

在新加坡,社会保障工作被视为搞活国有企业的重要方法,成功地减轻了企业社会负担,为企业发展创造了良好的外部条件。新加坡国有企业不办社会保险,职工住房公积金、医疗保险、养老保险等由政府统一组织施策,效果十分明显。经过几十年的发展,新加坡公积金制度由一项老年储蓄计划逐渐演变成向社会所有人提供广泛服务的社保制度。与中央公积金制度相配套的还有“居者有其屋计划”(Home Ownership Scheme)。据亚洲人口排行榜数据,2021年,新加坡常住人口约545万人,本国公民350万人,占比64.2%<sup>①</sup>,其中80%以上的新加坡公民享有政府租屋,人均住房面积早在2005年已达25平方米<sup>②</sup>。完善社会保障体系,可有效维护新加坡国有企业员工的经济需求和合法权益,提升国有企业的综合实力,已成为新加坡国有企业改革的重要经验之一。

目前,中国社会保障体系还不太完善,存在覆盖范围窄、保障水平低、法律不健全等问题。作为社会保障制度的重要内容,“五险一金”制度的建立提高了国有企业职工承受风险的能力。然而,我国“五险一金”大多还是由企业上缴,缴纳金的逐年增加,给国有企业发展带来了沉重负担,倒逼企业降低成本。对此,我国应正确处理国有企业改革与社会保障体系改革的配套关系,坚持“渐进式”改革策略,通过降低企业缴纳基数和缴纳比例,分别设立不同种类的保险基金,根据基金性质和目标的不同,采取不同的运营机制和管理模式,以缓解企业压力。

### (四) 管理体制改革应适应市场经济发展

新加坡在调节政府与国有企业之间关系时,采用了两种经济职能和运行方式不同的中介机构,分别是法定机构和控股公司。作为国有资产的一种管理形式,新加坡法定机构的特点可概括为四点:一是依据议会批准通过的单独法令设立并委托有关部门;二是具有特定的任务和完成任务的特殊权力;三是主要承担政府行为,代表政府制定相应的法律法规和产业政策,并协调职责范围内的相关经济活动,而这些行为不以营利为目的;四是国有企业子公司的经营范围限定在法定机构的职责之内,其经营管理按《新加坡公司法》运营,照章纳税自负盈亏<sup>[25]</sup>。此外,新加坡还实施经济立法,推行积极的经济干预政策,采取各种经济鼓励政策、控股方法和财政监督等措施,以完善新加坡国有企业管理模式。总之,建立适应市场经济发展所需的管理体制,是新加坡实现国有企业改革与发展目标的重点。

新加坡国有企业管理体制独具特色,一些政企分离、政资分开、商业运行和优胜劣汰的经验与做法对我国建立现代企业制度、推进国有企业改革、搞好国有资产管理等具有重要的借鉴意义。当前,我国国有企业改革进入了关键阶段,未来应继续深入推进国有大型企业股份制改革,建立健全公司法人治理结构和内部监督管理机制,适时建立适应现代企业制度要求的激励约束机制等。

### (五) 淡马锡模式并非万能,须辩证看待

目前,新加坡形成了一套管理经营性资产和投资的有效体制,而淡马锡是典型代表。淡马锡负责新加坡政府在国内外的直接投资,较好地解决了一般国有企业管理所存在的问题<sup>③</sup>,比如经营者素质较低、职工积极性不高、国有企业惰性、政府干涉过多、监督不到位等问题。

淡马锡掌握着新加坡国民经济命脉,佐证了国有资本效率同样可以有效发挥<sup>[26]</sup>。淡马锡模

①Population and Population Structure.来源: <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>, March 20, 2022。

②Why 80% of Singaporeans live in government-built flats.The Economist, July 6, 2017。

③Li Yang.Singapore's Temasek to be 'model' for SOE reform.China Daily, January 28, 2014。

式主要包括以下内容：(1) 通过国有控股公司行使出资人权利。新加坡政府不直接管控国有企业，而是设立国家控股公司并由其代表国家持有国有企业股权，行使股东权利，这种“抓大放小”的国有资产管理方式，有助于国有经济对国民经济的有效控制。(2) 建立科学有效的法人治理结构。淡马锡公司由新加坡政府财政部全资所有，政府对企业的经营活动监管不干预、审核不承诺、鼓励不失控，其股东、董事会、管理层责权利清晰，既各司其职，又相互制衡。(3) 完全市场化运作。淡马锡以市场经济为导向，以追求利润和股东利益为目标，在适度考量产业政策的前提下，遵照市场规则自主经营。(4) 重视企业团队建设。淡马锡用人理念是任人唯贤，选拔经营者时采取市场化运作方式，面向全球招揽人才，薪酬水平与国际接轨，确保获得高素质的管理者。(5) 重视内部控制及风险防范。淡马锡特别注重风险管理，其审计制度规范、监督机制合理，并得到了有效的运行。淡马锡模式并非万能，也有不少缺陷，比如抗风险能力偏弱，因为淡马锡将眼光主要集中于新加坡和亚洲，严重依赖国际市场和金融投资，如若发生经济危机极易受到牵连。

就我国而言，应正确处理国有企业改革与各项体制改革的配套关系，加强对国有企业的监督约束。2020年9月，《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》的发布，使得国内关于学习借鉴淡马锡模式的呼声不断出现<sup>[27]</sup>。有些人认为淡马锡模式是“万能药”，可以采取“拿来主义”直接为我所用。不可否认，淡马锡法人治理结构、投资体制及其运作和管理方式确实有独到之处，但淡马锡模式不一定适合中国<sup>①</sup>。且不说新加坡是城市国家，与中国情况不同，单就其家族式的管理模式而言就值得商榷。更何况淡马锡流动性的投资方式对中国国有企业改革来说不具有完全的可借鉴性。

综上所述，新加坡国有企业改革体现了从实际条件出发、以使用效果为导向、以理性来设计制度和作出决策的特点。经过几十年的改革，新加坡国有企业经营机制发生了很大变化。除少数企业外，相当数量的新加坡国有企业已成为由政府控股的股份企业，大多数国有企业已经成为独立自主经营的市场主体，并且累积了宝贵的经验，值得我国借鉴。但是，新加坡国有企业改革过程中也存有不少教训和问题，尤其是贪腐渐显、进程缓慢等，还有一些计划国有企业全部私有化的极端做法，我国在国有企业改革过程中都应有意识地避免，少走弯路。

#### 参考文献：

- [1] 周山清.公共财政与国有资产监管研究[D].成都:西南财经大学,2006.
- [2] [20] 任明.新加坡国营企业浅析[J].国际经济合作,1999(5):46-50.
- [3] 陈玉荣.新加坡国有企业的成功之道[J].世界经济,1996(5):70-72.
- [4] 新加坡的国有企业:淡马锡[EB/OL].(2019-03-08)[2021-12-20].<https://www.shicheng.news/v/K9rKw>.
- [5] 冯辉.论“经济国家”:概念、发生及其意文[J].经济法学评论,2010(1):1-49.
- [6] 新加坡社区疫情[N].联合早报(新加坡),2022-03-21(02).
- [7] 淡马锡基金会将从4月12日起派发免费消毒洗手液[EB/OL].(2021-03-11)[2021-12-20].<https://www.8world.com/singapore/temasek-foundation-byob-free-hand-sanitiser-distribution-1415601>.
- [8] 吴崇伯.印尼国有企业发展与改革问题研究[J].南洋问题研究,2011(3):40-50.
- [9] 撕裂的新加坡:曾经的“亚洲四小龙”风光不再[N].中国经济周刊,2017-07-03(26).
- [10] SMRT地铁业务三年来首次转亏为盈净利达2390万新元[N].联合早报(新加坡),2021-08-23(02).

<sup>①</sup>China rejects Singapore model for state-owned enterprise reform.Financial Times, July 20, 2017.

- [11] 巴西警方贪肃, 淡马锡持股的政联公司巴西子公司被查 [N]. 联合日报 (马来西亚), 2019-07-04 (05).
- [12] 马志刚. 论新加坡的国营企业 [J]. 世界经济与政治, 1993 (5): 24-28.
- [13] Low, Linda. The Singapore Developmental State in the New Economy and Policy [J]. The Pacific Review, 2001 (3): 411-441.
- [14] Bhakti D P. Singapore's Experience in SOEs Reform: Lesson Learned for Indonesia's Privatization [J]. SSRN Electronic Journal, 2014 (11): 1-76.
- [15] 汤家麟. 东南亚国家吸引外资的主要政策措施 [J]. 当代亚太, 1992 (5): 31-34.
- [16] 超越中长期目标, 新加坡去年吸引固定资产投资118亿新元 [N]. 联合早报 (新加坡), 2018-10-30 (08).
- [17] 新加坡, 城市之国的半导体产业因何兴旺? [EB/OL]. (2022-03-11) [2022-03-20]. <https://www.laoyaoba.com/n/810425>.
- [18] 新加坡星展银行将以72亿美元收购印尼Bank Danamon. Reuters [EB/OL]. (2012-04-02) [2021-12-20]. <https://www.reuters.com/article/zhaesma00764-idCNST044776020120402>.
- [19] 超过去年3年, 新加坡企业首三季度境外并购达490亿美元 [N]. 联合早报 (新加坡), 2018-10-30 (06).
- [21] Wei Jie, Nicholas N G. Comparative Corporate Governance: Why Singapore's Temasek Model Is Not Replicable in China [J]. International Law And Politics, 2018, 5 (51): 212-248.
- [22] 新加坡公布未来10年经济发展策略 [N]. 人民报 (越南), 2017-02-10 (06).
- [23] 桂献民. 新加坡国有企业成功经验对我国外贸企业启示 [J]. 对外经贸实务, 1995 (5): 30-31.
- [24] 张雨潇. 利益相关者理论视角下国有资本入股民营企业的效果评估 [J]. 政治经济学评论, 2022 (3): 190-212.
- [25] 刘劲. 新加坡模式研究 (5): 超级理性主义在国有企业的应用 [R]. 北京: 长江商学院, 2021.
- [26] Huang Qunhui. How "New SOEs" Come of Age: Four Decades of China's SOE Reform [J]. China Economist, 2018, 13 (1): 58-83.
- [27] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议强调: 依靠改革应对变局开拓新局, 扭住关键鼓励探索突出实效 [EB/OL]. (2020-09-29) [2021-12-20]. <http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n15390485/n15390490/c15564887/content.html>.

责任编辑: 吴晓霞