

新加坡如何跨越『中等收入陷阱』

□ 郭太龙



跨越“中等收入陷阱”是许多后发国家发展过程中面临的难题。世界银行研究显示，1960年至2008年只有13个国家或地区成功跨越“中等收入陷阱”，新加坡位列其中。新加坡在20世纪60年代初步入下中等收入阶段，70年代中期步入上中等收入阶段，80年代中期迈入高收入国家行列。如今新加坡人均国民收入接近6万美元，远远超过世界银行2019年确定的高收入国家12375美元的下限标准，成为全球最富裕的国家之一。新加坡作为公认的跨越“中等收入陷阱”的国家，其成功的原因主要有以下四个方面。

正确处理政府与市场的关系

新加坡提出“生存第一、经济立国”的基本国策，注重政府的宏观调控职能，致力于建设富有特色的现代市场经济体制。新加坡政府在价格、贸易、金融等方面实行自由化，凡是能市场化的都交给市场，在土地使用、货币发行、资本、工资、物价等方面实行政府调控，主导基础设施建设和社会公共服务事业，采取量入为出、收支平衡的财政政策和稳健的货币政策。自20世纪60年代开始，政府在关系国计民生、私人资本不愿进入的领域单独或与私人资本一起投资，充当先行者，组建一批政联企业，成立淡马锡控股公司和新加坡政府投资公司，分别管理政府企业资产和储备金。这一时期的政联企业茁壮成长，成为各自领域的翘楚。20世纪80年代中后期，政府本着“不与民争利”的原则主动从经营成熟的商业领域退出，一批政联企业逐步实现了私有化或上市，私人资本逐步担当起经济发展主角。在产业升级方面，西方发达国家大多依靠跨国公司业务转移来实现，而新加坡更多依靠的是政府规划与推动。新加坡政府会定期规划

未来一段时间需要重点发展的行业、领域，并以发展计划的形式体现出来。发展计划的实施遵从市场逻辑，以“调节、引导”为主，实施手段多是采用融资支持、税收优惠、职工培训等柔性政策，实施主体是以市场机制自主运作的法定机构，如经济发展局、国际发展局等。这些机构较一般政府部门而言具有更大的自由权和灵活性。审视新加坡经济发展的历程，不难发现政府以现实需求为导向，以市场准则为依据，既不越位也不缺位，既有作为，又不乱作为，实现了有效市场与有为政府的有机结合。

不断推进产业结构转型升级

产业结构调整滞后是落入“中等收入陷阱”的重要原因。新加坡始终坚持面向全球、对外开放，通过产业结构不断转型升级，经历了由转口贸易到劳动密集型产业再到资本密集型产业，最终到知识密集型产业的发展路径，为跨越“中等收入陷阱”打下了坚实的基础。1965年至1978年，新加坡利用西方发达国家产业结构调整机遇，大力吸引外资，实施第一次转型，由进口替代战略转为出口导向战略，发展面向出口的劳动密集型产业。同时借助地理条件优势发展造船、炼油等行业，这一时期经济年均增长超过10%。20世纪70年代末，东南亚国家劳动密集型产业有了较大发展，加之世界贸易保护主义抬头，新加坡外向型经济受到挑战。为应对挑战，1979年到1985年，新加坡迈入第二次转型之路，主动开启以“机械化、自动化、电脑化”为特征的第二次工业革命，不仅促进了高附加值产业成长，而且极大提高了劳动生产率，增强了国际竞争力。为加快推进产业结构调整，1979年到1981年连续3年大幅提高职工工资，增加企业成本，促使企业改进生产工艺，淘汰劳动密集型产业，最终引导企业向技术和资金密集型转换，促进经济可持续发展。但转型之路并非一帆风顺，20世纪80年代中期，新加坡遭遇历史上第一次经济衰退，促使新加坡在1986年到1997年间开始第三次转型。政府成立经济委员会，出台一系列政策，

引导产业由资本密集型向技术密集型转移，将制造业和服务业作为经济发展的双引擎，引进精密仪器制造、大力发展高科技产业、加快总部经济建设等。随着各项措施的实施，这一阶段，新加坡经济发展迈向新的台阶，成功跨越“中等收入陷阱”。1997年东南亚金融危机之后，新加坡加快了转型的步伐，从技术密集型产业向知识密集型产业转型，积极发展生物医药、环境保护等新兴产业和高端制造业以及现代服务业，形成了具有较强国际竞争力的产业布局。

培育壮大中等收入群体

能否避免“中等收入陷阱”，取决于经济体能否可持续发展，关键在于培育一个庞大的中等收入群体。新加坡政府坚持“经济优先”的理念，通过对市场的培育，积极发展中小企业，让绝大多数人实现就业，获得稳定工资，增加可支配收入。同时，通过组屋政策和中央公积金两项制度设计为中等收入群体保驾护航。1960年新加坡启动“居者有其屋”行动，由建屋发展局建设大量低成本住房并在市场价基础上给予一定折扣出售给居民，让居民只花费部分收入就可以住上具备现代设施的房屋，居民可以在一定期限后，售卖给设有组屋的家庭，组屋成为居民资产增值的一种方式，增加了居民隐性收入。1970年约有35%的人口享受到组屋政策，1985年已经超过80%，而这一阶段正是新加坡中等收入群体形成的关键时期。另一项社会保障措施是中央公积金制度，由政府强制雇主和雇员共同缴费，并以雇员个人名义存入中央公积金，由中央公积金局集中管理和经营，账户持有人在符合条件的情况下，可以动用个人账户资金。这一制度实质上是一种强制个人储蓄，核心在于“自我积累、自我保障”，起到风险保护和财富积累的作用。这一系列制度措施使新加坡经济发展成果惠及社会中下层，使多数人既有稳定的收入来源也有良好的社会保障，促使中等收入群体不断壮大。最终新加坡形成了富有阶层占10%左右、中等收入群体占70%左右、下层民众占20%左右的“橄榄型”社会结构，中

等收入群体成为支撑新加坡经济持续发展和社会安定的重要力量。

重视人力资本积累与优化

人力资本是推动创新的基础，也是提高劳动生产率的前提。新加坡能够迅速迈入高收入国家行列与政府重视教育、持续加强对人力资本的投资密不可分。新加坡始终秉承“人才立国”理念，将教育作为实现国家发展的基础工程和长期手段，着力打造世界一流的教育体系。一是持续加大教育投入。在人民行动党执政的前9年里，把近1/3的预算都投在教育领域。20世纪80年代以来，教育经费支出在国家年度预算中的比例一直维持在20%左右，仅次于国防预算。二是坚持因材施教。新加坡在中小学阶段实施教育分流，一方面对拔尖学生实行精英教育，中学毕业后进入学术源流的院校，为继续深造打下基础。另一方面，对于资质稍逊的学生实行分流，教学内容较浅，毕业后多进入技术源流院校。严格的分流制度既保证了高等教育的生源质量，培养了一批国家发展需要的精英人才，满足知识经济发展的需要，又培养了大批熟练的优秀产业工人和技术人才，在就业方面具有较强的竞争力，增强了经济发展动力。三是实施终身教育。新加坡认为终身教育是国民发展的第一需要，因此建立了从“上学到退休”的教育制度，并设立终身学习基金、李光耀提升奖学金等终身教育奖学金。低收入者还可以通过住房和教育援助计划等获得职业技能培训津贴，用于提高工作技能。相关研究显示，新加坡教育制度是全球最优质的教育制度之一。高素质的教师、一流的教学和先进的教育体制机制，提高了新加坡人力资本比较优势，为新加坡经济发展奠定了坚实的人力资本。此外，新加坡经济发展局和人力部建立专门的揽才机构“联系新加坡”，在全球招揽人才。新加坡采取高薪、税收优惠、生活补贴、奖学金等政策吸引外国各类人才，为未来持续推动经济社会发展储备人才。可以说成功的教育制度和人才引进政策铺就了新加坡走向繁荣的道路。

（上接1版）

着眼增强发展动能，大力打造经济高质量发展新引擎。充分发挥信息化驱动引领作用，加快推进信息化领域重大政策落实、重点任务突破，加快5G、大数据中心、人工智能、工业互联网等新一代信息基础设施建设，加快培育数据要素市场，发挥数字经济在国内大循环中的关键节点作用和国内国际双循环中的战略链接作用，大力推动数字经济发展，积极培育新业态新模式新应用，打造具有国际竞争力的数字产业集群，做好国家数字经济创新发展试验区扩容和经验总结，推动网信军民融合深度发展，切实以新动能推动高质量发展。

着眼践行根本宗旨，积极拓展信息惠民为民新成果。坚持以人民为中心的发展思想，加快建设数字政府、数字社会，推动新型智慧城市建设，持续加强关键民生领域信息化建设，着力拓展远程医疗、在线教育、共享平台、协同办公等服务应用，强化数字技术在突发公共事件应对工作中的运用，接续推进网络扶贫和数字乡村建设，加快弥合区域间、城乡间、人群间的数字鸿沟，让人民群众在信息化发展中有更多获得感、幸福感、安全感。

着眼防范化解风险，坚决筑牢国家网络安全新屏障。全面加强网络安全保障体系和能力建设，深入落实网络安全工作责任制，加强关键信息基础设施安全防护，强化网络安全防御能力建设，加快推进关键信息技术国产化替代进程，强化供应链安全，加大个人信息和重要数据保护力度，加强网络安全产业、人才、学科等建设，切实维护国家网络安全和人民群众切身利益。

着眼高水平对外开放，推动形成网络空间国际合作新格局。深入开展网络空间国际交流合作，大力宣传习近平总书记关于构建网络空间命运共同体的理念主张，办好世界互联网大会，积极参与网信领域全球治理改革完善，加快发展跨境电商等新业态新模式，推进21世纪数字丝绸之路建设以及5G等信息通信技术合作，为建设网络强国创造更加有利的国际环境。

加强党对网信工作的集中统一领导，确保网信事业始终沿着正确政治方向前进

习近平总书记强调，过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关。要毫不动摇坚持党管互联网，加强党对网信工作的集中统一领导，完善党对网信工作的领导方式、体制机制，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，为网络强国建设提供有力保障。

坚持旗帜鲜明讲政治。始终从政治上观察和处理管网治网中的矛盾问题，进一步站稳政治立场、坚定政治方向、提高政治站位、保持政治定力，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，自觉在增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”上走在前列、作好表率。

进一步提高政治能力。教育引导广大党员干部从我们党经受执政考验、巩固执政地位、提高执政能力的战略高度来认识互联网、运用互联网、发展互联网，切实提高对互联网规律的把握能力、对网络舆论的引导能力、对信息化发展的驾驭能力、对网络安全的保障能力。

完善互联网管理领导体制。紧盯制约网信事业发展的“瓶颈”问题，进一步健全网信工作体系，充分发挥网信部门的统筹协调作用和各部门的职能作用，各司其职、密切配合，加快健全中央、省、市三级网信工作体系，完善工作机制，加强工作力量，切实形成推进网信工作的整体合力。

强化网信干部人才保障。围绕加强对干部“选育管用”综合施策，进一步树立正确的选人用人导向，激励干部担当作为。推动人才发展体制机制改革，加快建立适应网信工作特点的人事、薪酬、职称等制度，为推动网络强国建设提供更加坚实的干部和人才保障。

加强网信领域党的建设。加强互联网企业党的建设，推动互联网企业不断提高政治能力。加强机关党的建设，突出全面从严治党这个关键，深入实施党建高质量发展行动计划，持之以恒正风肃纪，建设让党中央放心、让人民群众满意的模范机关，着力打造忠诚干净担当的网信铁军。

日本的危机管理体制

□ 蔡青竹



回顾日本危机管理体制的建立过程，经历了从20世纪80年代之前的自然灾害应对，到80年代之后的危机管理体制初步构建，再到90年代中期以来的综合性国家危机管理体制建设三个阶段。在摸索与调整中，日本已经建成了较为成熟的危机管理体制。

从灾后救援转向综合预防

防灾计划逐步完善。从根本上说，日本政府建立危机管理体制机制的积极行为是基于日本岛国灾害多发的无奈之举。三次重大自然灾害：1959年的“伊势湾台风”袭击、1995年的“阪神·淡路大地震”和2011年的东日本大地震构成了日本建立、调整、完善管理思路的重要契机。不断发生的灾害事件让日本意识到，危机管理不仅包括自然灾害，还包括其他各种经济事态；不仅包括事后救援，还包括事前预防。日本每年制定防灾计划。中央政府负责制定并实施基本防灾计划，包括自然灾害与事故灾害两部分。从1963年至今，基本防灾计划已经修改过21次，内容细致入微、与时俱进；地区防灾计划负责危机灾害发生之后的落实。此处的地区并非与中央相对的涵义，而是指防灾落实的真正发生地；业务防灾计划包括经济圈上的行政领域及大领域的专业圈，由指定行政机关长（企事业单位、民间团体负责人）制定，在内容上须与基本防灾计

划相一致。居安思危的意识已经深深植入了日本人的基因之中。

巨灾保险分散风险。灾害的发生可以预防，但不可能杜绝，也很难准确预测。那么如何降低灾害，特别是巨灾带来的损失就值得认真研究。日本几乎每年都要遭受地震、台风、洪水等自然灾害的侵袭。面对灾害所引发的财产损失和人身伤害，日本选择实施巨灾保险而非完全依赖财政救助。农业是自然灾害首当其冲的受害者。日本建立了完善的农业保险体系和农业灾害补偿制度，根据不同的种植种类和规模采用强制与自愿保险相结合的方式，农户、组合、联合会和政府四个层面共同运作农业保险业务，最后由政府依法对农业保险提供再保险支撑。与农业相比，地震保险制度的出台更为艰难。为了应对地震的不确定性和严重性，日本建立了由政府 and 保险公司通过再保险形式共同分担保险责任的官民一体地震保险制度，对家庭财产地震保险实行商业性保险和政策性保险相结合的混合型再保险制度，企业财产地震保险则以纯民营方式实施。日本的经验表明，巨灾保险的制度安排更能弥补和减轻灾害损失，并且成本相对可控，从而也更加可持续。

注重日常教育和演习。多发的灾害危机大大激发了日本全民的安全意识。从政府一方看，日本政府做到了国民危机教育日常化、规范化，引导民众理性看待突发灾害事件，强化民众自救互救的意识和能力。从1960年开始设立每年的9月1日为防灾日，并从1982年起改为防灾周。2016年开始，内阁府每年牵头主办防灾推进国民大会。日本人从幼儿园开始就参加各种防灾训练学习生存技能。这种教育和训练一直从校园延续到社会。普及防灾

文化的过程兼有趣味性与知识性，以利于大众推广。在这样日积月累的宣传教育下，日本民众危机感强烈，自救意识突出，真正把防灾减灾当作自己的事情。

高度依赖行政机制和法律程序

建立具有弹性的多层次管理体系，明确各级政府及相关单位的责任分工。纵向上建立由政府主导的首长负责制中枢指挥系统。日本危机管理体制具备国家和地方两套管理体系。国家层面以内阁总理大臣为最高指挥官，内阁官员负责整体联络协调，通过安全保障会议、中央防灾会议等决策机构制定危机对策，国土厅、气象厅、防卫厅、消防厅等部门负责组织实施。危机发生时按照危机的类型启动不同的管理部门。事前应对、应急对策、事后对策逻辑清晰、环节流畅、链条完整。地方层面则主要由地方保健所所长进行现场指挥和管理。地方保健所所长可根据实际情况请求转入非常时期体制。横向上打造官民一体的多元协作体系化组织。日本政府同学界、产业界和志愿者团体均有良好互动，学界以专家委员会等形式积极建言献策、多企业联合成立日本防灾产业会议并与政府签订灾害援助协定、危机管理非营利组织致力于提高民众的危机应对能力并给予政府信息反馈。当前，日本正在着力打造行政、企业、居民多种社会主体共同参与的自觉防灾社会。

基于危机事件的突发性质，最大限度保有地方的主体性。保健所本是日本政府提供医疗服务、增强国民体格的机构。近年来随着公共卫生事件的增加，日本政府将保健所重新定位为地方公共卫生危机管

理据点，让其承担调配区域内保健医疗资源的重要职能。保健所虽然在行政上接受地方福祉保健局领导，但享有较大的自主性和灵活性，负责实施公共卫生危机管理全流程业务。危机发生后，当地保健所所长作为地方公共卫生危机管理责任人，有权要求各方将决策所需信息立即汇总，并根据情况判定是否有必要启动应急机制。如果转入非常状态，所长可根据规定获得处置健康危机的指挥权，快速进行人事任命，联合警察、消防等部门建立应对机制，以争取到宝贵的反应时间。

持续完善法律，从最初的“刺激—反应”模式逐步变为有法可依、有法必依。日本最初制定灾害管理法是为了解决巨灾之后的救助、重建问题，如1946年南海地震后制定的《灾害救助法》，1959年“伊势湾台风”后出台的《灾害对策基本法》等。随着日本防灾减灾整体思路 and 方向的转变，法律的健全程度和法律之间的协调度也大大提升。其一，焕发法律本身的生命力。《灾害救助法》自1947年颁布以来持续进行修改与补充，以强化法律本身的针对性和实用性（最近一次修改是在2019年）。其二，促进法律体系的健全化。为了配合《灾害对策基本法》，日本政府相继出台了系列有关防灾减灾的法律，构成了以《灾害对策基本法》为中心的完整法律框架。其三，推动法律体系的协调化。除了早期针对各种自然灾害的各种法律外，日本还制定了如核威胁、食品安全、医疗卫生等多部法律，覆盖受害需求、紧急应对和善后复兴等多项内容。当然，在此次新冠肺炎疫情应对中，也有批评者认为日本政府过度墨守成规，导致防控举措相对保守。总的来说，从日本的历史经验看，对

管理法规和程序的高度重视有力支撑了政府防灾管理系统的稳定性和可靠性。

大力发展情报系统和传递体系

加大技术创新，完善通信设施支持系统。为提高危机预测精度及应对危机的能力，日本在通信设施方面不断加大投入。在情报收集方面，组建内阁情报集约中心，灵活运用地图信息以及GIS、GPS等技术进行情况甄别和搜索救助；在危机预警方面，气象灾害一般通过天气预报播报，地震等不能直接预测的灾害则通过紧急速报体系通知。全国瞬时警报系统在接到大规模自然灾害或武力攻击等情报时自动触发；在信息传递方面，设置内阁情报会议和合同情报会议，强化政府信息资源沟通，并确保政府专用的高速通信网络安全可用。在近年来的信息机制构建中，日本越来越重视大数据和社交网络技术的运用，强调危机应对时各方信息共享的重要性。

规范信息流程，主动与媒体建立伙伴关系。突发危机事件的信息公开是保障预防效果和解决危机的一个重要举措。日本将媒体视为政府应对危机的最好朋友，努力让媒体成为传播正确信息、政府决策以及共同解决危机的重要桥梁。早在1961年，日本就从法律上明确了日本广播协会为国家制定的防灾公共机构。日本《广播法》规定，国内主要广播遇到灾害发生或即将发生时必须第一时间播放相关信息。在此次新冠肺炎疫情应对中，日本政府亦第一时间通过官方网站和社交网络向国民提供正确易懂的疫情信息，这种积极、透明的操作增强了公众对政府工作的认可和信心。