

全球化时代下国家转型的多样性： 对新加坡经验的再反思

[新加坡]陈超李响

(新加坡国立大学 政治学系 新加坡; 伦敦大学国王学院 政治经济学系 伦敦)

摘 要: 从全球化的推动性效应出发, 先行研究强调, 随着经济开放性的日益提高, “治理型相互依赖”是各国政企关系的发展趋势。正是这种特殊的关系, 增强了国家面对全球化挑战的转型能力。新加坡常被认为是证实此假说的典型案例。然而, 通过对新加坡政治经济的深入挖掘, 本文认为, 新加坡并不存在这种“治理型相互依赖”的政企关系。主要原因有三: (1) 国家长期对外部威胁的感知; (2) 政府与企业利益缺乏统一性; (3) 私有企业长期性弱小。通过对新加坡案例的再反思, 本文进一步指出, 在全球化时代下, 各国的转型能力与转型路径并非是“趋同”的。而这种差异性往往取决于国内工业结构与政府角色的特征。

关键词: 威胁感知; 治理型相互依赖; 企业家政府

中图分类号: F13/17.339.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2013)03-0032-09

在“经济全球化”热潮兴起 20 年后的今天, 学界关心的一个问题是, 这种日益提高的市场开放性, 究竟将如何影响政府驾驭国家转型、掌舵国民经济的能力。从全球化的推动性效应(enabling effects)出发, 前期研究强调, 随着经济开放性的加强, “治理型相互依赖”(governed interdependence)的关系将成为政企关系的发展趋势, 从而有利于赋予、增进国家的上述能力(Weiss, 2003: 308)。然而, 新加坡的发展经验表明, 全球化过程中国家转型的路径是丰富多样的。作为一个高度嵌入国际市场的城市国家, 新加坡是如何回应日益增强的经济全球化的? 与世界其他国家相比, 全球化又是怎样影响新加坡的政策变迁的? 我们又该如何解释新加坡路径的特征? 本文认为, 政企关系之间所谓的“治理型相互依赖”在新加坡并不存在, 而是一个由“创业型政府”(entrepreneurial state)自主主导的格局。新加坡经验的特殊性, 主要可以从 3 个方面进行解释: (1) 政府长期对

收稿日期: 2013-03-11

作者简介: 陈超, 男, 新加坡国立大学政治学系博士候选人; 李响, 男, 新加坡国立大学政治学系与伦敦大学国王学院政治经济学系联合培养博士生。

* 作者对 Dr. Eduardo Araral, Ms. Seung-Youn Oh 以及 Ms. Leong Ching 提供的宝贵修改意见表示衷心的感谢。

① 参见 Quinn, D., 1997, The Correlates of Change in International Financial Regulation. *American Political Science Review* 91: 531-49。

外部威胁的感知; (2) 政府与私有企业利益缺乏统一性; (3) 私有企业持续性弱小。通过对新加坡经验的再反思, 本文进一步指出, 国家转型能力与转型路径是多样的, 而非趋同的。这种多样性通常与各国国内工业结构特征与政府角色特征息息相关。

一、“治理型相互依赖”: 全球化中国家转型的“趋同性”

在探讨金融开放性对国内财政以及社会保护政策的影响时, 学者丹尼斯·昆^①第一次对全球化的推动性效应进行了阐释。随后, 以琳达·外斯(Linda Weiss) 为代表的政治经济学者逐渐加入这一阵营, 创作出大量优秀著述。根据琳达·外斯的论述, 全球化具有推动性效应, 同某种竞争环境中的政治逻辑相关(Weiss, 2003)。简单说来, 这种逻辑就是, 国家基于财富创造与社会保护的考虑, 有一定的动机与空间进行策略性的选择, 以应对竞争变化带来的危机。

那么接下来的问题便是, 面对全球化的趋势, 国家的选择究竟是什么? 琳达·外斯明确指出, 国家的选择与转型的方向, 并非是想象的, 而是与国内环境的制度性特征息息相关。通过对欧洲与亚洲部分国家的观察, 她得出结论: 国际竞争将带来各国国内政企关系的结构性变迁, 这种变迁主要体现为国家主义统治形式的逐渐削弱, 以及多种形式的“治理型相互依赖”的逐渐增强(Weiss, 2003: 308)。外斯指出, 这种“治理型相互依赖”的理想模式, 就是一种在政府支持下的, 政府与企业之间通过谈判, 进行政策制定的过程(Weiss, 2003: 309)。它主要包含 3 个基本要素: 明确的转型目标、领航的核心机构(pilot agency) 以及制度化的政商合作机制(Weiss, 2003: 247)。她强调, 在一个没有明确转型目标、没有领航的核心机构的国家中, 经济发展很容易被特殊的利益团体俘获; 而在一个缺乏制度化政商合作的国家中, 由于对市场信息的不了解, 政府很难进行有效的政策设计, 政策实施也将会受阻, 最终导致政策失败(Weiss, 2003: 247)。在她看来, 这种新型的政企关系模式, 是全球化下各国走向的趋势, 而正是这种模式增强了国家驾驭转型的能力。

然而, 让人疑惑的是, 为什么有些国家在强力的国际压力下, 却不能走向这种“治理型相互依赖”的模式呢? 通过对泰国经验的反思, 外斯认为, 一国究竟能否实现“治理型相互依赖”的模式, 最终还要取决于国内的制度特征。她把泰国的失败归因于官僚阶层的弱小、精英之间的分裂(Weiss, 2003)。换言之, 正是泰国的弱政府阻碍了其制度能力的发展, 从而无法面对经济开放过程中带来的诸多挑战。如果外斯对泰国的分析是正确的, 那么当一个国家面临着强大的国际压力, 并且存在着一个强有力的政府时, 它就似乎应该能够走向“治理型相互依赖”的模式。为论证这一假说, 新加坡常被用来作为一个典型案例。^②然而, 通过对新加坡经验的深入挖掘, 我们不难发现, 外斯所描述的这种“治理型相互依赖模式”在新加坡并不存在。那么, 面对全球化, 新加坡又是如何应对的? 在这一过程中, 新加坡发生了什么样的政策性变迁?

二、企业家型政府: 新加坡的经验

面对经济全球化, 新加坡政府在上世纪 80 年代, 制定了新的发展战略——“向区域进发”(Go Regional)。该战略旨在通过发展新加坡的海外工业项目, 降低本国对外资的依赖, 提高国家的抗风险能力, 从而取得长期的经济发展。坦率地说, “向海外进军”的战略是合理且明智的。从发达

^① 参见 Quinn, D., 1997, The Correlates of Change in International Financial Regulation. *American Political Science Review* 91: 531-49。

^② 参见 Weiss, L., 1998, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, NY: Cornell University Press。

国家的发展史中,我们就常常看到类似的举措。然而,同其他多数发达国家相比,新加坡的战略实践主体显得有些与众不同。多数发达国家,在其融入到全球化的过程中,私有企业承担着主要角色。而在新加坡,这一任务则落到了政府的肩头。新加坡政府的主导型作用主要表现为:政府通过扮演企业家的角色,带领其所属公司利用外国资源,拓展海外市场。政府的企业家角色主要包括两个方面:首先,政府通过对国家间关系的利用以及相关政治人物的介入,提高新加坡投资项目的形象及其关注度,为本国企业走向海外拓展机遇;其次,以 GLCs 为载体,政府直接参与到海外项目的经营过程中。因此,外斯所谓的政企间“治理型相互依赖”模式,在新加坡并不存在。

新加坡政府的这种企业家角色,在中新经济外交过程中表现地尤为突出。1990 年,中新正式建立官方外交关系。建交不久,中国就成为新加坡海外投资的主要目的地。新加坡学者 Yeung (1998: 407) 指出,这要部分归功于新加坡高级政要对中国的频繁访问。上世纪 90 年代,新加坡前总理李光耀,曾多次前往中国各地考察,并与部分地方政府直接建立联系,为新加坡企业的后继发展开疆劈路(Yeung, 1998: 407)。在新加坡政府的积极行动下,1994 年 2 月,新加坡与中国成立了中新“苏州工业园”。而苏州这一园址,正是由吴作栋一行新加坡高层政要选定的(Yeung, 1998: 407)。新加坡政府这种企业家似的创业姿态,不仅开拓了中国市场,更敲开了整个亚太、乃至全球的大门。表 1 列举了新加坡 GLCs 在海外的地理分布情况(截止到 2011 年中期)。

表 1 主要 GLCs 海外经营的区域分布

公司及海外经营形式	亚太地区	欧洲	美洲	非洲
星展集团: 子公司, 合伙公司与支行	中国, 香港, 印度, 印尼, 日本, 马来西亚, 泰国, 菲律宾, 韩国, 台湾, 阿联酋, 越南	英国	美国	
星科金朋有限公司: 制造与实验中心	中国, 马来西亚, 泰国, 韩国, 台湾, 越南		美国	
新加坡电信有限公司: 下属企业、全球办事处	中国, 香港, 印度, 孟加拉, 印尼, 日本, 马来西亚, 泰国, 菲律宾, 斯里兰卡, 韩国, 台湾, 阿联酋, 越南, 澳大利亚	德国, 英国	美国	
新加坡国际港务集团: 港口	中国, 印度, 日本, 韩国, 巴基斯坦, 泰国, 土耳其, 越南	比利时, 意大利, 荷兰, 葡萄牙, 英国	阿根廷, 巴拿马,	
胜科工业有限公司: 公用事业, 远洋, 工业园	中国, 印度, 印尼, 菲律宾, 越南, 阿联酋, 阿曼	英国	美国, 巴拿马, 巴西, 智利	南非
吉宝企业有限公司: 近海与远洋, 基建, 投资	中国, 香港, 印度, 印尼, 日本, 马来西亚, 泰国, 菲律宾, 韩国, 台湾, 阿联酋, 越南, 沙特, 阿塞拜疆, 哈萨克斯坦, 澳大利亚	比利时, 德国, 荷兰, 西班牙, 英国, 爱尔兰, 保加利亚, 挪威, 瑞典	美国, 墨西哥, 巴西, 阿根廷, 厄瓜多尔	阿尔及利亚
新加坡科技工程有限公司: 子公司, 合资公司和合伙公司	中国, 印度, 日本, 马来西亚, 台湾, 文莱, 阿联酋, 哈萨克斯坦, 澳大利亚	英国, 爱尔兰, 丹麦, 西班牙	美国, 加拿大, 墨西哥, 巴拿马, 巴西	
新加坡能源公司	澳大利亚			
凯德集团有限公司: 房产, 金融服务	中国, 印度, 印尼, 日本, 马来西亚, 泰国, 菲律宾, 韩国, 台湾, 阿联酋, 卡塔尔, 巴林, 越南, 哈萨克斯坦, 澳大利亚, 乔治亚	英国, 德国, 比利时, 法国, 西班牙		
枫树投资有限公司: 子公司、代表办事处	中国, 香港, 印度, 日本, 马来西亚, 韩国, 越南			
新加坡机场地勤服务公司: 食品, 网关服务	中国, 香港, 印度, 日本, 菲律宾, 台湾, 澳门, 越南, 马尔代夫, 沙特	英国		

资料来源: 各公司官方网站 2011 年。

那么,具有如此举足轻重地位的 GLCs 究竟是什么?为什么说 GLCs 在海外的支配性地位意味着国家可以直接参与到海外经营中去?简单来说, GLCs 就是在政府的控制与影响下产生与发展的新加坡企业。政府对这些企业的控制与影响,主要通过两种途径实现:控股与人事任命。根据 2001 年新加坡统计部的规定,当一个公司是淡马锡控股公司(政府的投资公司)的子公司(subsidiary)或者合伙公司时(associate) ①,或者是一个法定机构(statutory board)时,该公司为 GLCs。

淡马锡控股正式成立于 1974 年,一直是国家财政部的附属企业,旗下掌管着数百个 GLCs,所涉领域包括银行、电信、技术、航空、港口、媒体与水电等公用事业。表 1 列举了 2011 年淡马锡控股下的主要投资组合公司(portfolio)及其对每个公司的控股百分比。从该表不难看出,对于关乎国民经济关键部门的企业,淡马锡控股的持股比例大部分超过 50%;而对几乎所有企业的控股比例,也超过了 20%,并是该企业的最大股东。换句话说,淡马锡控股不仅是这些旗下企业的持股人,更对各个企业的实际运作能够实施实质性的控制。除淡马锡控股下的附属企业外,法定机构也属于 GLCs 的一员。法定机构是服务于特定经济政治目标的具有自主性的机构,例如新加坡最著名的建屋局(Housing and Development Board)。该局致力于为民众提供低价的公共住房,从而为经济发展、社会和谐与人民行动党的合法性来源提供坚实基础。到 2010 年,新加坡政府下设共有 64 个法定机构,它们服务于经济发展、健康促进、教育、研究与管制等不同领域(见表 2)。

表 2 2010 年淡马锡控股下主要的投资组合公司

部门	企业名称	控股百分比(%)
金融服务	星展集团控股有限公司	27
通信,媒体与技术	新加坡传媒有限公司	100
	新加坡科技电信媒体有限公司	100
	星科金朋有限公司	84
	新加坡电信有限公司	54
交通与工业	海皇轮船有限公司	66
	新加坡国际港务集团	100
	新加坡航空有限公司	55
	SMRT 企业有限公司	54
	胜宝旺企业有限公司	49
	吉宝企业有限公司	21
	新加坡科技工程有限公司	51
能源与资源	新加坡能源公司	100
生命科学,消费与房地产	盛邦企业私人有限公司	100
	奥兰国际有限公司	14
	新加坡野生动物保护私人有限公司	88
	凯德集团有限公司	39
	枫树投资有限公司	100
	新加坡机场地勤服务公司	43

资料来源: Temasek Review 2011。

① 当公司甲占有公司乙 50% 以上投票权时,公司乙为公司甲的子公司;当公司甲占有公司乙投票权比例小于 50%,但大于 20% 时,公司乙为公司甲的合伙公司(新加坡统计部 2001 年,第 3 页)。

一些研究新加坡的学者或许会指出,从上世纪 80 年代中期开始,新加坡就已经开始了对政府所属企业的私有化改革,开放并允许更多的私有部门参与经济活动(Yeung 1998: 405)。因此,现在的 GLCs 获得了更大的自主性,而不必严格地听命于政府。然而事实上,这种改革更像是政府的一种战术性选择。这种战术的特点主要在于,国家可以通过私有化的方式,在不放弃国家主导地位的同时,尽量减少 GLCs 的政府色彩,从而使这些企业更容易被外国市场所接受,为“向区域进发”的战略实现做好准备(Lee and Haque, 2006: 609)。例如,新加坡航空、新加坡电信与新加坡星展银行,虽然这些企业都经过了私有化改革,然而改革之后,这些企业依然需要受控于其最大股东——新加坡政府。

除通过控股控制企业之外,人事安排是新加坡政府加强与 GLCs 联系的另一途径。汉密尔顿·哈特曾指出,从上世纪的 80 年代晚期开始(正值新加坡私有化改革期间),有一大批政府人员以“咨询员、理事或企业主的身份进入商业领域”(Hamilton-Hart, 2000: 200)。许多经历过私有化改革的 GLCs 依然由大量的退休公务员或是显要的政治人物所领导(Lee and Haque 2006: 610)。例如,现今淡马锡控股的主席 Suppiah Dhanabalan 在 1978 到 1996 年期间曾于新加坡外务部、国家发展部以及贸易与工业部担任重要职务。而淡马锡的首席执行官则由新加坡现任总理李显龙的夫人何晶担任。除淡马锡控股外,作为服务经济与社会发展的法定机构,也常常由具有丰富政府从业经历的人来领导。从 2009 年开始,张业诚(Leo Yip Seng Cheong) 担任新加坡经济发展局主席。此前,他曾为新加坡前内阁阁政李光耀的第一私人秘书(principal private secretary),又在新加坡人力部担任副常任秘书(deputy secretary),并于 2005 年升任为该部的常任秘书。与他相似,现任建屋局主席许慈祥(James Koh Cher Siang) 也曾是新加坡政府要员。1997 年至 2005 年,许慈祥担任新加坡国内税务局局长。在此之前,他还担任过国家发展部、社会发展部与教育部的常务秘书,也曾供职于国家财政部与总理办公室。

由此可见,面对全球化挑战,新加坡应对国家发展转型所采取的措施是,通过企业家政府的主导性作用,利用海外资源,拓展海外市场。而在这一过程中,私有部门的作用并不突出,而政府与企业之间的“治理型相互依赖”关系,更是无从谈起。那么,为什么在新加坡并没有出现外斯所述的“治理型相互依赖”关系呢? 新加坡这种转型路径的根源何在?

三、生存与发展的逻辑: 新加坡路径的根源

本文认为,新加坡路径的特殊性可以从 3 个方面进行理解: (1) 持续性的威胁感知; (2) 政府与私有部门利益难以达成一致; (3) 私有部门弱小。具体说来,对国内外持续性的威胁感知,使新加坡政府迫切需要在较短的时间内,尽快为保障国家安全建立起雄厚的经济基础。而实现这一目的就需要新加坡突破地理狭小的局限,充分利用周边区域的资源与市场。然而,自建国以来就较为弱小的私有部门,无法承担起如此重任,而培养起一批有实力的企业又并非朝夕可就。事实上,使新加坡政府甩开私有部门还有另一重要原因。与东亚韩国政商紧密合作的经历不同,新加坡人民行动党政府与早期华商之间存在着政治与意识形态上严重的分歧,因而虽然国内外威胁感知能够使行动党政府内部达成紧密团结,而政商之间的联盟合作却始终无法形成。因此,面对全球化浪潮,新加坡政府在国家发展转型的过程中,选择了“向区域进发”的战略,并当仁不让地在战略实践的过程中发挥起主导作用。

(一) 持续的威胁感知

关于战争与国内政治的关系,前期文献大体可以分为两组。第一组文献以查尔斯·蒂利(Charles Tilly) ①为代表。这一组文献关注战争、国家出现与资本主义产生的联系(Kasza, 1996:

① 参见其代表作 *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge: Basil Blackwell, 1990。

364)。正如卡斯查(Kasza)指出的那样,这组文献的一个不足就在于,它们单一地关注对欧洲、北美各个大国的解释,而忽略了战争对小国生存与发展的意义(Kasza,1996:369)。

第二组文献在一定程度上弥补了这一缺憾。这些研究主要聚焦于战争与东亚国家发展的关系。斯达波(Stubbs)对东亚、东南亚国家由战争与准备战争产生的经济后果进行了深入的研究。他指出,1941年到1989年,战争以及潜在战争所带来的威胁推动了日本、韩国、台湾、香港、新加坡、马来西亚与泰国成功地建立起出口导向型的工业化战略(Stubbs,1999:338)。因此,战争对国内政治所产生的作用,不仅是蒂利所讲的“战争制造国家”,战争与准备战争同样深刻地塑造着国内的社会与经济(Stubbs,1999:349)。在这一点上,卡斯查的论点得到了禹贞恩的回应。禹贞恩(Woo-Cumming)认为,早期的政治经济理论框架,难以全面地解释韩国和台湾的经历,因为这些理论都难以解答一个问题:为什么在韩国与台湾能够实现对于战争的持续性动员?她认为,在这两个地区,人们为发展而自我组织起来的决心与意志(determination)是实现军事安全的不可替代的因素,并带来了两地的经济发展(Woo,1998)。这种为发展而自我组织起来的决心与意志,被禹贞恩称为“粘性要素”(binding element)。然而,朱天飏对这一问题有着不同的见解。他认为,这些研究共同忽视的一点是:一个国家对于军事威胁做出如何反应,并非取决于威胁本身,而是取决于国内决策者如何感知外部的威胁(perception of threat)。在此理论基础上,他进一步指出,东北亚地区发展型国家的出现,正是国内对外部军事威胁强烈而长期感知的产物(Zhu,2002:7)。因为,只有外部威胁足够强烈,才能够促使政治家与行政官僚紧密团结;而只有当威胁长期存在时,才能促使这种紧密团结的政府做出持续的积极回应(Zhu,2002:11)。

无疑,这些前期研究对于我们认识战争与国内政治、国家发展的关系提供了有效的工具,然而本文认为,我们至少还可以在两个方面,对这些研究加以补充。第一,这些研究只关注来自外部的威胁——或威胁本身、或感知到的威胁——带来的效应,而忽视了存在于国家内部的威胁效应。第二,威胁、或是感知到的威胁,不仅仅来源于军事安全,同样来源于经济的脆弱性。^①从下文的论述中可以看到,这种多元化的威胁效应,同新加坡路径的选择紧密相关。

(二) 威胁中求生存: 60年代至70年代的新加坡

如上文所言,威胁以及对威胁的感知塑造着国内政治经济结构。那么,这一逻辑在新加坡的历史上又是怎样展现的呢?笼罩在新加坡的威胁究竟又从何而来?本文认为,正是新加坡对自身作为一个独立国家的脆弱性的认知,促使着新加坡政府通过依赖国际市场,保证国民经济的基础。

除了狭小的面积、特殊的地理位置以及有限的资源外,新加坡这种对自身脆弱性的认知,更来源于这个城市国家自身独特的历史。新加坡与韩国、台湾的一个重要区别在于,这3个地区所面对的威胁,在本质上是有所差异的。正如朱天飏(Zhu,2002)论述的那样,韩国与台湾所要应对的,是来自外部的军事威胁。然而对新加坡政府来说,威胁不仅来自于外部,而且还存在于本国当中。在外部威胁方面,作为一个由华人所主导的国家,新加坡受到了周围伊斯兰国家的敌视(Acharya and Ramesh,1993:140)。随着新加坡成为东南亚地区举足轻重的转口贸易港,新加坡的经济发展也随之日新月异。然而,经济的高速发展却加剧了周边伊斯兰国家的憎恶(Acharya and Ramesh,1993:140)。在国内威胁方面,新加坡始终要面对多种族并存可能带来的潜在危机。正如学者Singh(2007:182)评论的那样,新加坡的政治是与两个“R”紧密相关的。这两个“R”,正是种族(race)与宗教(religion)。在国家教育系统中,新加坡政府始终将追求种族和谐作为最重要的主题之一。而

^① 彼得·卡岑斯坦曾针对这种经济脆弱性(economic vulnerability)对国家政策的塑造作用进行了深刻的论述。他指出,欧洲社会互助与法团性的结构特征,正是一个经济脆弱型的小国在面对外部持续变化市场时所作出的反应。参见其著作 *Small States in World Market: Industrial Policy in Europe* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1985)。

如何避免种族、宗教冲突,一直也都是新加坡政府需要面对的重要挑战。事实上,除了以上这些因素外,新加坡特殊的建国史,也使这一国家始终处在对危机的深深忧虑中(Singh 2007: 183)。1965年,新加坡被马来西亚联邦抛弃。在新加坡短暂的历史上,这一经历对新加坡带来的创伤是巨大的。此后,“脆弱与求生”成为笼罩在新加坡社会上空的幽灵”(Singh 2007: 26)。虽然新加坡已建国40余年,但是这种历史记忆,依然可见于新加坡的政府与社会。

由此可见,新加坡对威胁的感知,是强烈且长期的。在这种危机感的促使下,在对自身特征的考量下,新加坡选择了利用国际市场的战略。其背后的主要逻辑有以下两点:首先,作为一个面积极其狭小的国家,新加坡很难保证持续获得来自大国的支持与帮助,因此,新加坡必须积极地参与到世界经济中去;其次,通过吸引国外资本参与本国建设,新加坡将本国的发展与国外资本紧密联系起来,相关国家为保障本国利益不受到损害,使新加坡更容易从中获得来自这些政府的保护与帮助(Acharya and Ramesh, 1993: 134)。

(三) 威胁中求发展: 80 年代的新加坡

上世纪80年代中后期,新加坡已经取得了骄人的经济成就,生存已不再是忧虑的首要问题。正是在这一时期,新加坡所面临的威胁类型逐渐从国家安全转变成为其经济在世界市场中的脆弱性。深深嵌入全球经济的新加坡,一方面享受了国际市场带来的好处,另一方面也使得这一小型经济体对外部的经济动荡十分敏感。1997年席卷东南亚的金融危机,对新加坡经济带来了不小的打击。而这一危机也使新加坡逐渐认识到,它不仅需要通过国际力量来抵御潜在的安全威胁,它还需要利用国际力量,去化解经济震荡的消极影响(Ministry of Trade and Industry, 1998: 60)。正如新加坡政府《竞争力报告》中建议的那样,此次经济危机的一个重要教训就在于,要充分多元化新加坡对国外资本的依赖,同时尽快建立在国外的发展基地,从而削弱国际经济震荡带来的不利影响。不难看出,经济危机为新加坡向区域进发提供了动力,为新加坡 GLCs 走出国门提供了契机(Chong, 2007: 958)。因此,在全球化时代下,自身经济的脆弱性使新加坡持续感知到威胁的存在。尽管这种威胁已经从国家安全转向经济发展,但是它们对国内政治经济影响的逻辑却具有相似性。

(四) 弱小的私有部门

然而,面对国家发展的威胁,为什么新加坡走上了政府主导的道路?在这一过程中,同韩国、台湾相比,为什么在新加坡听不到来自私有部门的声音?本文认为可以从两个方面来回答这一问题。首先,新加坡私有部门的缺失源于其贫瘠的历史遗产;其次,新加坡政府在建国初期,出于政治因素的考量,无意于扶持既存的私有部门。

新加坡的经济史,就是一部伴随着贸易及其相关配套服务(如金融业)发展的历史(Lee, 1990: 23)。从中国、印度移民至这个岛屿的商人,也大多从事贸易中间人、经济人的职业,而在工业制造业上却少有人问津(Lee, 1990: 23)。与新加坡具有高度相似性的香港,在这一点上与新加坡形成了强烈的对比。早期涌入香港的移民当中,有不少是内地的企业主,他们带着自己的产业在这块殖民地上,开疆拓土,为推进香港的工业化进程作出了巨大贡献(Lee, 1990: 24)。因此,承袭了英国殖民时期的经济结构特征,新加坡在独立之后,工业基础极度薄弱,工业资产阶级的力量也因之严重匮乏(Yeung, 1998: 400)。更有甚者,在人民行动党眼里,那些在贸易中获利的小商人与小企业,都是一些靠寻租为生的食利者,根本无法承担起国家生产发展的重任(Haggard and Low, 2002: 306)。然而在另一方面,独立之初外部安全威胁的存在,却逼迫着新加坡必须尽快地促进经济发展,增强国家实力。于是,新生的新加坡政权,无法寄希望于本地企业来承担起工业化的重任,而只能由政府来完成这一使命(Chong, 2007: 962)。

另外,人民行动党在政治上的考量,也使本地企业的发展无法受到政府的支持。建国初期,人民行动党政府出台了一系列具有再分配性质的政策,严重损害了国内私有部门的利益。土地收归

国有就是其中最重要的一项政策(Haggard and Low 2002: 308) 。另外 ,建国早期人民行动党与国内左派之间的冲突 ,也令行动党政府越来越撇开本地商业部门 ,寻求对跨国公司的依靠。1966 年 ,李光耀声称 ,陈六使(Tan Lark Sye) 于 1961 年与 1962 年间在新加坡建立起了共产主义与社会主义阵线 ,而华人商会的许多成员 ,便是这一阵线的加入者。可以说 ,本地商业部门对左派的支持 ,大大加剧了政府同本地私有部门之间的紧张关系(Josey , 1968: 421-422) 。

因此 ,在经济与政治的双重因素下 ,新加坡本地的私有部门受到冷落。如前文所述 ,上世纪 70 年代与 80 年代早期 ,新加坡政府主要依靠境外资本发展本国经济。在这一阶段 ,政府通过建立一系列的政府关联性企业 ,在道路、交通、电力、电信等基础设施方面进行了完善 ,为境外资本在本国的运营提供了良好的环境(Yeung ,1998: 401) 。在跨国企业与政府关联性企业的双重挤压下 ,本地的私有部门日渐弱小。最终 ,因为缺乏资本与技能 ,本地私有部门无法在后续的“向区域进发”的战略中发挥重要角色 ,发展转型的重任便再次落到了政府的身上。所以 ,在发展以及转型的道路上 ,新加坡与韩国、台湾的不同就在于 ,政府从始至终没有对本国私有部门的依赖 ,也从来没有试图寻求本地资本的支持与帮助(Haggard and Low 2002: 310) 。

四、结论与反思

通过对新加坡发展经验的深入观察 ,我们需要对琳达·外斯的理论进行修正。根据外斯的判断 ,在应对全球化挑战的过程中 ,欧洲与东亚国家的转型经历表明 “治理型的相互依赖”乃是各国政商关系的共同走向 ,而新加坡就是其中一例。然而 ,当回溯新加坡的发展与转型历程时 ,我们会发现 ,所谓的政商关系在新加坡恐怕并不存在。相反 ,在经济日益开放的时代下 ,是新加坡政府带领其所属企业 ,通过向周边区域进发的战略 ,挑起了发展转型的重担。也正因为此 ,我们认为 ,新加坡政府在这一过程中 ,表现出了“企业化”的特征——它不仅是政策的制定者 ,更是企业的直接管理和经营者。新加坡形成这条独特道路的原因: 对外部威胁的持续性感知 ,为新加坡在短期内求发展提供了强大动力; 由于经济实力上的弱小 ,以及政治上的排挤 ,使得本地既有企业无法承担发展转型的重任 ,最终这一任务由人民行动党政府来完成。

事实上 ,外斯也承认 ,虽然“治理型相互依赖”是大势所趋 ,但并不是所有的国家都可以实现这样的政商结构。她以泰国为例试图说明 ,“治理型相互依赖”的实现需要一个强大的政府为支撑。然而 ,新加坡案例再一次证明 ,一个强大的政府并不是“治理型相互依赖”的充分条件。在政府的另一头 ,国内是否存在强有力的工业部门与工业资产阶级 ,对于该结构的产生同样重要。韩国、台湾正是明证。由此可见 ,在相似的外部环境下 ,国内不同的政治经济结构塑造着各国的转型道路向着多元化的方向发展 ,而并不存在一种趋同性的模式。

参考文献:

- Acharya , A. and Ramesh , M. ,1993 , “Economic foundations of Singapore’ s security: from globalism to regionalism?” In G. Rodan(ed.) *Singapore Changes Guard: Social , Political and Economic Directions in the 1990s* , New York: St. Martin’ s Press.
- Chong , A. ,2007 , “Singapore’ s Political Economy 1997-2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization” ,*Asian Survey* . 47(6) .
- Department of Statistics ,2001 , Contribution of Government-linked Companies to Gross Domestic Product. Singapore: Department of Statistics.
- Haggard , S. and Low , L ,2002 , “State , Politics , and Business in Singapore” , In E. T. Gomez (eds) *Political Business in East Asia* , New York: Routledge.
- Hamilton-Hart , Natasha ,2000 , “The Singapore state revisited” ,*The Pacific Review* ,13(2) .

- Kasza ,G. J. ,1996, “Review: War and Comparative Politics” ,*Comparative Politics* 28(3) .
- Katzenstein ,P. J. ,1985 ,*Small States in World Market: Industrial Policy inEurope* . Ithaca , N. Y. : CornellUniversity Press.
- Lee ,E. W. Y. and Haque ,M. S. ,2006, “The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore” ,*Governance: An International Journal of Policy ,Administration ,and Institutions* 19(4) .
- Lee ,T. Y. ,1990, “Private Local Entrepreneurship in Singapore: A Comparison with the Other Asian NIEs” ,In T. Y. Lee and L. Low (eds) *Local Entrepreneurship in Singapore: Private & State* ,Singapore: Times Academic Press.
- Low ,L. ,2001, “The Singapore Developmental State in the New Economy and Polity” ,*The Pacific Review* 14(3) .
- Ministry of Trade and Industry ,Republic of Singapore ,1998 ,*Committee on Singapore’s Competitiveness* ,Singapore: Ministry of Trade and Industry.
- Quinn ,D. ,1997, “The Correlates of Change in International Financial Regulation” ,*American Political Science Review* 91.
- Singh ,B. ,2007 ,*Politics and Governance in Singapore: An Introduction* ,Singapore: McGraw Hill.
- Stubbs ,R. ,1999, “War and Economic Development: Export-Oriented Industrialization in East and Southeast Asia” ,*Comparative Politics* 31(3) .
- Temasek Report 2010 ,(n. d.) , Retrieved from , [http:// www. temasekreport. com/2010/documents/full _ annual _ report2010. pdf](http://www.temasekreport.com/2010/documents/full_annual_report2010.pdf).
- Weiss ,L. ,1998 ,*The Myth of the Powerless State*. Ithaca ,NY: CornellUniversity Press.
- Weiss ,L. ,(ed) ,2003 ,*States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge–University Press.
- Woo–Cumings ,M. J. ,1998, “National Security and the Rise of the Developmental State in South Korea and Taiwan” ,In H. S. Rowen (eds) *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*. New York: Routledge.
- Yeung ,H. W. ,1998, “The political economy of transnational corporations: a study of the regionalization of Singaporean firms” ,*Political Geography* 17 (4) .
- Zhu ,T. B. 2002, “Developmental states and threat perceptions in Northeast Asia” ,*Conflict ,Security & Development*. 2(1) .

[责任编辑: 邵 鸣]

Diversity of State Transformation in the Era of Globalization: Lessons from Singapore’s Experience

CHEN Chao LI Xiang

(Department of Political Science ,National University of Singapore ,Singapore;
Department of Political Economy ,King’s College London ,London)

Abstract: Focusing on the enabling affect of globalization rather than its restricting role ,the existing literature claimed that the “governed interdependence” was the “tendency” of public-private partnership in the era of increasing economic openness ,which provides states with a new or increased transformative capacity. Singapore has been taken as a supportive case of this proposition. However , after a closer examination of Singapore’s case , we conclude that the feature of “governed interdependence” does not actually exist due to (1) the country’s sustained perception of threat; (2) the lack of unification of state and private interests; and (3) its perpetual historical weakness of private enterprises. Based on the reflection of Singapore’s case , we further argue that the origin of state transformative capacity and the state’s transformative routes are divergent rather than convergent ,and largely depend on a country’s existing structural properties of domestic industries as well as the role of national government.

Key words: threat perception , governed interdependence , entrepreneurial State