
全球城市视野下的新加坡发展之路

伧晓光¹

新加坡位于马来半岛的最南端，是一个城市国家，是世界上面积最小的几个国家之一。就是这样一个只有一座城市的国家，却对世界有着极大的吸引力，是世界经济最具有活力的地区之一。新加坡经济由殖民地经济转变为独立自主的新兴工业化经济的发展历程充分体现了新加坡运用全球化视野治国的理念。

一、新加坡全球城市发展概况

新加坡 1959 年脱离英国自治，1965 年退出马来西亚独立。经过半个多世纪的发展，新加坡已从过去一个小渔村和香料、橡胶的转运场，转变为如今云集了绝大部分世界著名跨国公司、全球最国际化的国家之一，经历了殖民地经济（转口贸易为主）—外向型经济（出口导向为主）—全球城市（知识经济）的发展历程，造就了全球城市发展的亚洲乃至世界典范。

（一）20 世纪 60 年代中期—70 年代中期：全球城市的酝酿阶段

新加坡在 1959 年实施自治时，经济结构是一种畸形单一的典型殖民地经济结构，贸易（主要是转口贸易）在国内生产总值中所占比重达到 80% 以上，而制造业比重不足 10%。20 世纪 60 年代中期，新加坡开始实施出口导向型经济发展策略，重点发展生产低价值劳动密集型产品的工业，如纺织品、服装、家具、家电等。随着炼油和化工业的出现，资本密集型产业的投资逐步兴起。在这一阶段，新加坡改变了过分依赖转口贸易的单一经济结构，确立了制造业的支柱地位，并以此带动对外贸易、交通运输、金融和旅游业的发展。

这一阶段，新加坡依靠制造业的发展，一方面改善了工业发展条件，解决了本土就业问题，使新加坡驶上了工业化的快车道，成为新兴的工业化国家；另一方面也在创造条件为跨国公司落户新加坡、实现更高水平的开放做准备。到 20 世纪 70 年代初中期，新加坡已经初步建成了开放的外向型经济发展环境。

（二）20 世纪 70 年代中期—80 年代中期：全球城市的准备阶段

这一阶段新加坡经济发展遭受石油危机、劳动力成本上升的冲击，总体增长比上一阶段放缓。由于在劳动密集型产业中逐渐丧失比较优势，制造业发展开始出现衰退趋势。为此，新加坡意识到为保持经济持续发展，保持国际竞争力，需要对出口产品进行技术升级，外向型经济发展战略开始从劳动密集型向资本—技术密集型过渡，以提高新加坡产品在国际市场上的竞争力。这一阶段新加坡大力发展的产业包括电子、电脑、精密仪器加工、机械、医药等高附加值产业。另一方面，新加坡将增长潜力较大的服务业调整为产业发展新方向，制定了服务业十年发展计划，大力发展现代服务产业，包括通信、商业、金融、法律、咨询、技术、文教等。以金融和商务为重点的现代服务业的迅速发展成为吸引跨国公司的重要因素，也为海外金融和商贸企业拓展了市场机会，优化了新加坡总体发展环境。尽管这一阶段新加坡仍然只是全球价值链上的“制造生产基地”，但是不断优化的国内经济发展环境已经显示新加坡具备向全球城市发展的潜力。

（三）20 世纪 80 年代中期到 90 年代末：全球城市的形成阶段

1985 年的经济衰退成为新加坡外向型经济发展的一个分水岭，新加坡开始重新思考未来的经济发展战略，以应对全球和区

¹作者简介：伧晓光，浦东改革与发展研究院自贸区研究室。

域环境的变化。1985 年，新加坡政府将制造业与服务业定位为国家经济发展的“双引擎”，强调新加坡制造业应当向上游的研发设计、下游的营销延伸，同时服务业应当在信息技术服务业及媒体服务业等新领域有所发展。经过一段时期的调整后，新加坡经济从 1986 年开始恢复健康发展。这一阶段新加坡的金融服务业得到较大发展，外资银行大量进驻，金融和商业服务业的发展有效推动了新加坡总部经济的发展，越来越多的跨国银行、投资公司以及贸易公司在新加坡设立地区总部。到 20 世纪 90 年代，新加坡已经跻身于亚洲新兴发达国家行列，确立了亚太地区金融中心和商贸中心的地位。新加坡在全球价值链中的地位不断提升，不再是全球价值链上的“生产制造基地”，而是具备了从研发到产品设计到生产、再到国际销售的全球价值链控制能力。

（四）21 世纪以来：全球城市的成熟阶段

亚洲金融危机之后，新加坡开始反思其过度依赖制造业、依赖外贸出口的外向型经济发展思路，意识到传统外向型经济发展模式是建立在短缺的自然资源的工业经济基础之上的，而知识经济则是可以再生的，是可持续发展的，因而新加坡实施了经济发展由资本、技术密集型向知识密集型转变的策略，外向型经济发展模式继而转型为以知识密集型经济为主导的形式，新加坡因此走向了以知识经济为基础的新型发展模式。通过经济重组，将科技创新与提高劳动生产率相结合，创造了有利于中小企业发展的政策环境，提升了中小企业竞争力，帮助企业加强对科技的利用，从而助推企业占据价值链高端。通过科技创新和知识经济发展道路，新加坡有效修正了其过度依赖出口的外向型经济发展模式，彻底摆脱了全球价值链上的“制造基地”地位，牢牢占据了全球价值链高端，跃升为在亚洲甚至全世界具有重要影响力的全球城市。

二、新加坡全球城市核心功能

（一）总部经济：高效链接全球创新资源

1、新加坡总部经济的发展

总部经济是在信息网络技术快速发展、经济全球化日益加深背景下资源配置的一种方式，是企业价值链与城市资源实现最优空间组合的一种经济形态。根据 Cushman 在 2016 年发布的数据，新加坡是跨国公司在亚太地区设立区域总部最多的城市，目前共有 4200 家亚太区域总部。新加坡总部经济的发展经历了从“制造基地”到“总部经济”的模式。20 世纪 60 年代，欧美发达国家跨国公司纷纷把制造组装基地向低成本的国家转移，在此浪潮下，新加坡实施了出口导向的工业政策，国内生产和就业水平都得到迅速提高。到 20 世纪 80 年代，新加坡成为全球重要的制造生产基地和生产线，此时虽然只是作为全球价值链上的生产制造基地，但是由于跨国公司集聚的原因，新加坡全面接受了跨国公司的资本、技术、企业家精神和管理模式，逐步形成总部经济发展的环境和文化。随着经济的发展，制造成本不断攀升，在新加坡的企业开始把制造环节向周边国家如马来西亚、印度、菲律宾等低成本地区转移，而把研发中心和总部留在新加坡，以利用新加坡高效便利的金融、交通、法治和文化条件。在新加坡相当一部分生产制造环节外迁过程中，伴随着本国公司及跨国公司总部机构的聚集，新加坡总部经济获得了长足的发展。

2、新加坡总部经济对全球城市的支撑作用

总部经济是全球城市经济增长的主导力量和重要的经济增长点，随着经济全球化的深入发展和世界经济再分工契机的到来，总部经济日益成为中心城市与跨国公司相结合的重要经济形态，对城市和区域发展的支撑作用与日俱增。一方面，企业总部承担着大型现代企业的核心功能，其运营主要集中在战略规划、资本运营、信息处理、产品研发等高端环节，城市空间占用少、环境污染少，创造的经济效益和税收贡献高，实现了集约型发展。新加坡发展总部经济吸引全球性跨国公司地区总部、国际机构、国际大型企业集团总部落地，推动新加坡占据全球产业链和价值链高端，提升了城市整体竞争力。另一方面，总部经济通过技术转让、信息传播、资本输出等多种方式，扩大了城市的扩散溢出效应。随着新加坡本土企业的不断发展壮大，很多企业

已经具备了跨国经营的实力，通过鼓励有能力的企业以总部经济模式“走出去”，在全球范围内布局研发中心、生产基地等分支机构，有利于新加坡更好地整合利用全球产业资源，提升辐射力和影响力。

（二）金融中心建设：培育全球城市核心竞争力

1、新加坡金融发展

从 20 世纪 80 年代开始，新加坡政府就开始采取一系列政策支持，通过鼓励本国资本投入到国际金融市场、鼓励本国的银行提供境外贷款、鼓励本国的证券商经营国际证券等措施，新加坡国内经济的金融化水平与西方发达国家的金融化水平基本接近，体现在金融资产与国内生产总值在数值上的接近。到 20 世纪 90 年代中期，新加坡的金融资产已经是国内生产总值的近三倍，成为东盟的金融中心。1999 年，新加坡提出开放银行业，很多外资银行进入新加坡，通过兼并和集中的方式扩大大地银行的规模，新加坡金融业进一步呈现多元化、国际化的态势。目前，新加坡是继纽约、伦敦、中国香港之后的第四大国际金融中心。

2、金融中心建设对新加坡国际城市的支撑作用

新加坡聚集了大量金融机构和相关服务产业，配备了一流的基础设施、通信和商业系统，集中开展国际资本运作、债券发行、外汇交易、保险等金融服务业，影响力辐射全世界。建设金融中心对新加坡迈向一流全球城市的支撑作用体现在三个方面：一是银行业开放带动服务业整体开放。1999 年，新加坡提出开放银行业，多家外资银行进入新加坡，同时，新加坡本土银行如发展银行、大华银行和华侨银行等通过并购扩大自身规模。开放银行业使新加坡商业银行的构成发生了很大的变化，不但更加国际化，而且本土商业银行国际竞争力显著提升。金融业开放不但提升了新加坡金融服务水平和竞争能力，更带动了其他服务业领域的进一步开放。

二是建立了关键的金融市场和培育了核心的金融企业。为了促进金融市场的发育成长，新加坡政府重点培植了亚洲美元市场和金融期货交易所，成为新加坡金融国际化的一个重要里程碑。被誉为国有资本运营典范的“淡马锡模式”是新加坡培育的最成功的金融企业之一。淡马锡对于政联企业的监管，不仅促进这些公司获得了较高经济效益，同时创造了国有资产增值的“新加坡范式”，以丰厚的利润的回报扩充了政府财政收入，解决了新加坡的民生和基础设施建设问题，同时降低了企业税率，为新加坡创造了良好的营商环境，吸引更多外资企业投资和促进本国企业扩大再生产，从而使经济社会进入一个良性的可持续循环模式。

三是高水平基础设施建设提升全球城市能级。在亚洲金融危机之前，新加坡的城市基础设施建设已经在亚洲名列前茅，但为建成世界级金融中心，亚洲金融危机后新加坡进一步加强了城市基础设施的建设，特别是在交通和信息这两个方面的基础设施建设。另外，在金融人才方面，新加坡加大了金融国际化人才的引进和培养，出台有利的人力资源政策，吸引全球优秀金融人才。在金融科技方面，2015 年，新加坡政府实施调整和转变发展的战略和思路，决定将金融科技作为建设金融中心的首要发展任务，为此新加坡金管局设立金融科技署，目标是打造一个立足新加坡、面向东南亚和亚太地区、链接全球的金融科技生态圈平台。

（三）航运中心建设：优化全球航运资源配置

1、新加坡航运发展

新加坡港地处国际海运洲际航线——马六甲海峡，地理位置十分优越，是一个天然的深水避风良港，被誉为“东方十字路口”。经过多年规划和逐步发展，新加坡港已成为综合服务最好、最有效率的世界级大港。20 世纪 60 年代，世界集装箱运输在

国际贸易货物运输中发挥了越来越重要的作用。新加坡抓住机遇，开始大力兴建集装箱专用泊位，通过逐步改建和新建集装箱专用码头，配合灵活的集装箱中转政策，新加坡港迅速转变为东南亚的集装箱国际中转中心，极大地提高了全球集装箱运输系统的整体效能，成为国际航运网络中不可或缺的重要一环。围绕集装箱国际中转，衍生出了许多附加功能和业务，丰富和提高了新加坡作为现代意义上国际航运中心的综合服务功能。

表 1 新加坡国际集装箱中转综合服务功能

服务机构	服务功能
国际箱管和租赁中心	发达的集装箱国际中转业务，吸引许多船公司把新加坡作为集装箱管理和调配基地，形成了一个国际性的集装箱管理与租赁服务市场。
国际船舶换装修造中心	拥有一个 40 万吨级的巨型旱船坞和两个 30 万吨级的旱船坞，能够同时修理的船舶总吨位超过 200 万吨，是亚洲最大的修船基地之一。在为船舶提供维修服务的同时，还提供国际船舶换装与修造一体化的服务。
国际船舶燃料供应中心	世界第三大炼油中心。世界排名前列的 Shell、Exon Mobil、BP 等石油公司均把新加坡作为石油提炼和仓储基地。产业的规模效应使船用成品油的价格相对较低，加上位于国际航线要冲，新加坡已发展成为国际船舶燃料供应中心，2011 年船用燃油销售量 4320 万吨。

根据 2018 年波罗的海航运交易所(The Baltic Exchange)国际航运中心发展指数(ISCN)的排名，新加坡凭借其发达的航运市场和完善服务，连续五年稳居全球综合实力最强的国际航运中心。该指数涵盖全球最大 43 个港口与城市，从港口条件、航运服务和综合环境三个维度分析国际航运中心城市发展的内在规律，全面反映国际航运中心港口城市的综合实力。新加坡集发达的航运市场、完善的航运服务、丰沛的物流运输网络等优势于一体，在众多港口城市中成为领跑者，取得 97 分，领先第二名中国香港 10 分以上。

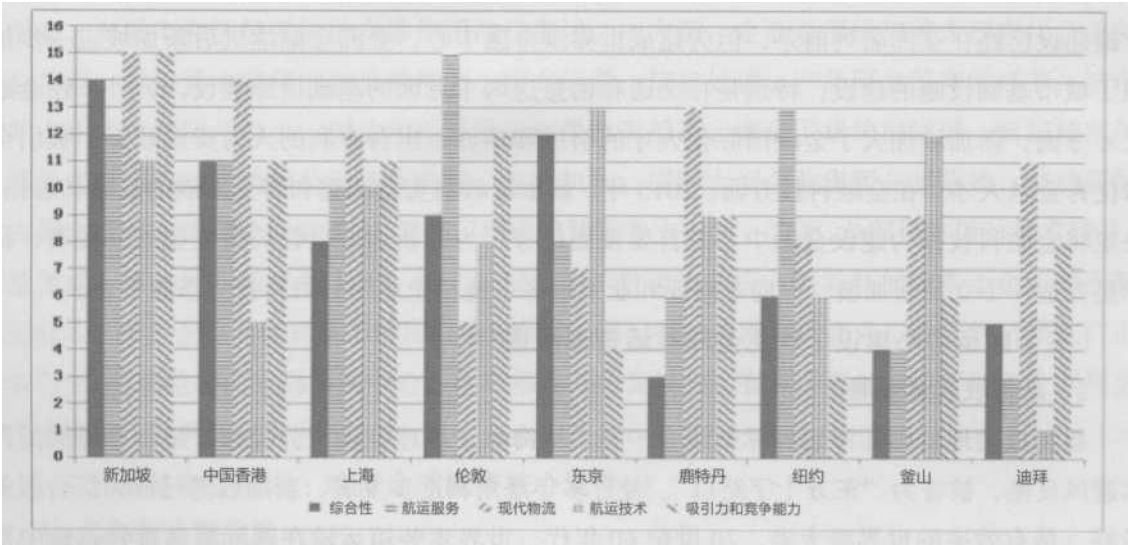


图 1 全球航运中心综合实力衡量

2、航运中心建设对新加坡全球城市的支撑作用

一是灵活的自由港政策和系统的航运优惠政策提升了新加坡航运中心的国际竞争力。自由港是全部或绝大多数外国商品可以免税进出的港口，被规划在一国的“境内关外”，又称自由口岸、自由贸易区、对外贸易区。新加坡同世界许多国家签订了自由贸易协定，这些国家包括美国、日本、加拿大、中东等国家和地区，90%以上的国外货物可以自由进入新加坡。新加坡的自由港政策具体体现为实行自由通航、物、资金自由进出，对大部分货物免征关税等。这些政策极大地方便了货物的流通，节省了贸易成本，带动了集装箱国际中转业务的发展，提升了新加坡的国际竞争力，使新加坡在国际贸易和金融业务中发挥着举足轻重的作用。另外，新加坡为了凸显其在亚太地区的经济和航运中心地位，不断推出各类税收优惠政策，吸引航运企业落户新加坡。新加坡政府 2011 年财政预算案中，在保留现有对船舶管理公司、船务代理、船舶经纪和货运衍生品经纪的税务优惠基础之上，进一步添加对航运业的税务支持，包括将商品及服务税的零税率范围扩大至船舶零部件维修及保养行业等，进一步提升了新加坡航运业的营商环境。二是遍布全球的航运物流网络助力新加坡开展全球业务。自 20 世纪 90 年代以来，新加坡航运业开始配合全球城市发展战略，为跨国公司提供高效、优质、便捷的物流和贸易服务。这些新加坡航运企业扩张到经济快速发展的国家，迅速建立起遍布全球的物流网络。这些公司在资金、运输、管理等方面提升了新加坡整体航运水平和航运的全球竞争力，为新加坡建设全球城市打下坚实的基础。

三、新加坡全球城市的核心区建设

(一) 裕廊工业区：新加坡现代化工业的发源地

1、裕廊工业区概况

裕廊工业区地处新加坡岛西南部的海滨地带，距市区约 10 多公里，面积超过 60 平方公里，是亚洲最早成立的开发区之一。二战结束后，新加坡面临缺乏资源、工业基础落后、失业率高的状况，在这种情况下新加坡建立了裕廊开发区，选择以吸引跨国公司投资为主的发展道路。裕廊工业园区的成功使新加坡实现了快速工业化，直到今天依然保持发展活力，并将发展模式不断复制到海外。

裕廊工业区原本为荒芜之地，大部分地貌是沼泽和丘陵，但是具有建设现代化工业区的良好自然地理条件。1961 年政府在裕廊划定 6480 公顷土地发展工业园区，并拨出 1 亿新元进行基础建设。1961 到 1968 年这一开发阶段，新加坡经济发展局负责经营裕廊工业区，为其制定发展规划，并大规模开展拓荒填土工程，进行工业基础设施建设。1968 年，新加坡政府成立裕廊镇管理局(JTC)，专门负责经营管理裕廊工业区和全国其它各工业区，由此裕廊工业区进入了全新发展时期。

2、裕廊工业区在新加坡建设全球城市中的作用

第一，裕廊工业区是新加坡总部经济的集中承载地。裕廊工业区一开始就是以吸引跨国公司总部为重要目标的。重点引进三类客户群体：战略性公司的市场、财务等重要部门，技术创新型公司的研发部门，以及生产型企业的先进生产技术部门。通过将跨国公司的研发、先进技术和高端服务业总部引入园区，促进落后产能的淘汰，不断提升新加坡在全球产业链上的地位，使新加坡成为各大公司进行战略运作的长期基地。

第二，裕廊工业区是产城融合的典范。裕廊工业区在科学规划园区产业发展的基础上，综合考虑人的工作、生活、学习、休闲娱乐等各种需求，进行科学而人性化的规划建设，因此裕廊工业区的工业化过程也可看作其城市化过程。裕廊工业区不仅是轻、重工业兼备的工业园区，也是基础设施先进、环境宜人的居住城区，还是风景优美、生态优越的旅游区。

第三，裕廊工业区是新加坡“区域化经济发展战略”的助推器。新加坡国内资源匮乏，发展空间狭小，因此裕廊集团成立了裕廊国际和腾飞公司，专门负责在全球输出其卓越的园区服务管理品牌、资本和模式，实现其全球布局。20 世纪 90 年代以来，为进一步推进经济增长，新加坡大力推行“区域化经济发展战略”，加快海外投资的发展。裕廊集团在全球 116 个城市拓展了 750 多个项目，总面积近 12 万方公里，相当于再造 171 个新加坡，被誉为亚洲“工业园区孵化器”。裕廊开拓海外发展空间不仅打破了本土发展的空间约束，寻求到更多资源和市场，而且将“裕廊品牌”推广到其他国家，打造出“裕廊管理”这一核心竞争力，扩大了新加坡在海外的影响力。

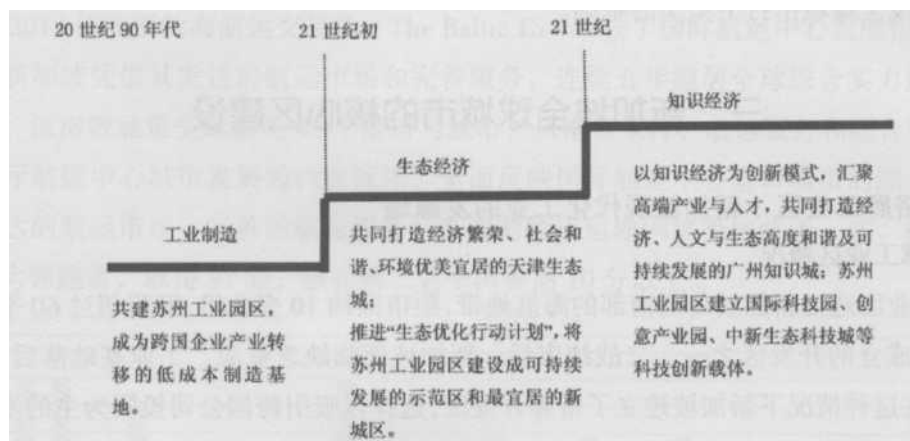


图 2 裕廊模式在中国的应用

（二）纬壹科技城：新加坡科技创新的重要空间载体

1、纬壹科技城概况

纬壹科技城位于新加坡西南的女王镇，因其地理位置接近北纬 1°，故改名为纬壹科技城。新加坡于 2000 年正式发布建设纬壹科技城的规划，2001 年开工兴建，占地约 200 公顷，总投资 150 亿新元，计划初始开发周期 20 年，实际开发周期近 40 年。纬壹科技城毗邻新加坡国立大学、新加坡理工大学和新加坡科学园以及英士国际商学院新加坡分校，距市中心 20 分钟车程，距樟宜国际机场 45 分钟车程。

纬壹科技城是在新加坡确立知识经济发展策略的背景下诞生的。2000 年，新加坡提出了“工作—生活—休闲—学习”一体化（Work-Live-Play-Learn）的创新街区概念，依托高速公路和轨道交通的城郊区域发展医药、信息、媒体等前沿产业，积极聚拢创新要素，加速向知识密集型经济转型。在此背景下纬壹科技城应运而生，其主要目的是吸引与培育科技研发、生物医学、信息通信及新媒体领域的新兴产业集聚。经过 18 年的不断发展，纬壹科技城向世界展示了一个汇集科研精英和创新创业人才的科技平台，被誉为新加坡的“硅谷”，成为新加坡建设知识型经济的重要标志。

2、纬壹科技城在新加坡建设全球城市中的作用

第一，纬壹科技城汇聚了全球高端产业集群和机构。纬壹科技城将生命医药科学、信息通信、环境科学与工程以及数字创意多媒体作为三大核心产业，截至目前，纬壹科技城有近 4.7 万名员工，成功吸引约 70 亿元投资，园区内有超过 400 家领先企业和环球机构，超过 700 家起步公司、16 个公共研究机构，以及 5 所企业大学或学院。其中包括英国最大制药公司葛兰素史克在亚洲的新总部和首个全球学习中心、宝洁公司创新中心、美国希捷专注开发移动储存设备的新设计中心，以及卢卡斯电影公司等。这些全球先进技术公司、管理公司汇聚于此，迅速将新加坡与全球高端技术、高端生产要素进行高效链接。

第二，纬壹科技城促进了新加坡创新生态系统的完善和发展。纬壹科技城从一开始就以创新街区的理念打造新型科技园区，集住宅、商业中心、高等学府、研究机构、休闲体育设施于一体，综合考虑了工作、学习、生活、娱乐的全面需求。通过提供顶级的生活便利设施，如酒吧、俱乐部、咖啡馆，营造一种高质量的生活方式和多样性的文化环境，把全球各类科技人才、科研专家和企业家人集中在一起，为他们提供方便舒适的生活、工作、交流和娱乐空间的新园区管理理念，促进了新加坡科技管理体系的完善和集中，实现了科学基础设施更新、管理和共享的现代化，形成了一种极富竞争力的创新生态系统。

四、新加坡全球城市建设对上海的启示

（一）进一步巩固总部经济提高全球资源配置能力

新加坡全球城市是基于总部经济发展起来的。上海是中国总部经济之都，截至 2019 年 7 月底，上海累计吸引跨国公司地区总部 696 家（其中大中华区、亚洲区及更大区域总部 104 家）、研发中心 450 家。根据 2018 年外商投资企业年报数据，跨国公司地区总部以占全市外资企业 1.34% 的企业数，贡献了 10% 的营业收入、17% 的利润总额、12% 的纳税总额和超过 6% 的从业人数。在认识总部经济形成和发展规律的基础上，上海有必要制定总体性的战略规划和措施，对企业总部聚集进行相应引导，更好地释放总部经济和跨国公司强大的全球资源配置作用。特别是以离岸贸易为抓手做实跨国公司地区总部的全球资源配置功能，吸引跨国公司总部设在上海并进行全球供应链管理。

（二）“软硬兼施”增强创新策源能力

新加坡政府通过制定知识产权保护机制、完善风险投资机制及打造优质创新平台为本土企业提供优质创新基础设施，推动科技成果的产业化应用，为企业创新提供了有力支撑。在创新基础设施方面，上海拥有众多高科技园区，园区内集聚了大批跨国公司和本土企业的研发机构，并拥有超级计算机中心、蛋白质设施、上海光源等众多优质创新设施与基地，创新“硬件”环境十分优越。但在“软件”方面还存在一些欠缺，如支持创新的资本市场体系仍不十分完善，缺乏风险投资及天使投资，阻碍了大量中小企业的发展。上海应当积极完善相关机制，推行政策，通过资金参股、风险补偿等方式，引导民间及国际资金聚集，为本土中小企业打造优质的创新“软”环境。

（三）拓展海外产业园区提升产业辐射能力

新加坡海外工业园区是在国家战略经济计划下，为充分利用活跃的亚太经济和周边国家潜力巨大的资源和市场，凭借本国在资金、技术、管理等方面的优越性，由政府主导在关系友好的东道国选址建设的工业园区，入驻园区可享受相应优惠政策，从而吸引新加坡企业及跨国公司入驻，带动当地就业和经济发展。上海要充分发挥在产业园区建设方面的品牌优势，以“一带一路”沿线国家为海外经济圈的核心，以产业园区为载体搭建海外经济发展平台，提高海外经济发展效率，提升产业辐射能力。投资建设海外产业园区，将已有的建设经验、品牌优势、资本要素和运营模式等资源在海外进行复制，从而提升境外经贸合作区的投资吸引力和产业集聚度。此外，新加坡淡马锡控股公司和新加坡政府投资公司在投资组合管理、风险管理和海外拓展等方面具有丰富经验，非常值得上海学习借鉴。