勞動力、土地與國家的政策工具

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

勞資關係：由對抗走向三方合作

溫斯敏所憂慮的勞資關係問題由來已久。1955年，新加坡錄得275宗罷工，涉及57,000名工人，損失946,000個工作日。人民行動黨政府設立工業仲裁法庭，該法庭根據《勞資關係條例》於1960年9月15日開始運作，旨在鼓勵集體談判及解決勞資糾紛。法庭並未終結衝突。李顯龍（Lee Hsien Loong）指出，1961年即經濟發展局開始運作的一年，損失的工作日達415,000個，此數字其後從未被超越。Stoelinga則列出同年有116宗罷工，損失411,000個工作日。[1]

決定性的轉變來自政治。在本部分第II章所述的人民行動黨分裂及左翼領袖被捕之後，全國職工總會（NTUC）成為主導的勞工組織，並與政府緊密結盟。1965年，職總與政府簽訂《工業進步約章》（Charter for Industrial Progress）及《生產力實務守則》（Productivity Code of Practice）。[2]工會接受會員的福利取決於經濟增長及投資。政府則讓職總參與政策制定，並在服務工人的合作社企業中扮演角色。

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

《僱傭法》與《1968年勞資關係（修訂）法》

1968年，國會修訂《勞資關係條例》，並制定《僱傭法》，該法於1968年8月15日生效。[34]政治學者Garry Rodan總結了《僱傭法》的主要變動。標準每週工時由39小時增至44小時，公眾假期由每年15天減至11天，休息日及病假亦告減少。服務年資不足十年的工人，每年有薪假期以七天為限；裁員補償只適用於連續服務滿三年的工人；花紅及特惠款項亦大受限制。[5]勞資關係法的修訂把升職、調職、解僱及裁員等事項剔出集體談判範圍，保留予管理層決定。《1960年勞資關係法》第18(2)條至今仍禁止工會在集體協議建議中加入此類事項。[6]

工會支持這些法例。李顯龍其後解釋，《僱傭法》「掃除了舊勞工法例的僵化之處」，讓僱主可以自由聘用及解僱員工，同時促進增長，從而帶來更大的職業保障。工業行動幾乎絕跡。1968年錄得四宗罷工，損失19,959個工作日；1969年則一宗也沒有。工業仲裁法庭把1960年代後期的勞資和平歸功於其本身的工作、1968年的立法，以及在政府促成下工會與僱主之間的合作關係。[7]

這種和平的代價亦應記下。工人放棄了他們在1950年代爭取得來的福利，工會的獨立性亦受到大幅削減。Rodan及其他批評者把這段時期描述為國家為外國資本的利益而約束勞工。支持者則回應，就業的快速增長在十年之內帶來了實際收入的上升。兩種解讀對投資者而言結論一致：勞動市場罷工罕見，工資成本可以預測。

全國工資理事會

全民就業帶來新的問題。隨着失業率下降，政府擔心分散的工資談判會引發工資暴漲，令投資卻步。財政部長韓瑞生（Hon Sui Sen）於1971年就設立三方論壇徵詢勞資雙方領袖的意見後，全國工資理事會於1972年2月7日成立。勞方、資方及政府各委派三名代表，並由一名獨立主席主持。[8]首任主席經濟學家林崇椰（Lim Chong Yah）任職至2001年，他把這個構想歸功於溫斯敏，而Stoelinga則追溯其源頭至荷蘭社會經濟理事會。[9]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

理事會每年就加薪幅度發出指引，指引並無法律約束力，但公營部門及大部分有工會組織的行業均會遵從。勞工部於1979年10月進行的調查發現，有489,000名可議價僱員直接受惠於當年的建議，佔勞動人口的83%。1979年，理事會把其影響力用於相反方向。其1979年至1981年大幅加薪的「矯正工資政策」，旨在推動經濟轉向技術密集及附加值較高的活動。[10]工資政策由此成為產業政策的工具。

土地徵用與公共房屋

土地是第二項稀缺的生產要素。1960年代初，國家擁有的土地不足新加坡土地的一半。[11]政府分階段修改強制徵用的法律。1963年，李光耀（Lee Kuan Yew）在立法議會闡述有關原則：任何人都不應因公帑支付的發展而獲得意外之財；公共用途所需的土地，其成本亦不應高於政府若未在該區規劃發展時的應有價值。[12]

1964年的《土地徵用（第2號修訂）法案》在獨立後成為《1966年土地徵用法》。該法引入「掛鈎」地價作為補償的基準。其後地價以1973年11月30日或公告日期兩者中較低的價值掛鈎。掛鈎日期直至1988年起才逐步推後。低於市值的補償大幅降低了公共項目的成本。2007年，律政部長承認，限制補償的條文使國家負擔得起建屋發展局新市鎮、裕廊工業區、樟宜機場及地鐵（MRT）的建設。同年的修訂恢復以徵用當日的市值作出補償。[13]

公共房屋使土地政策得以完備。建屋發展局（HDB）於1960年2月成立，至1965年已興建54,430個單位。[14]公共房屋清除了在1959年令觀察者震驚的貧民窟，亦讓工人在政治穩定中擁有切身利益。公共房屋亦把房屋市場與中央公積金（CPF）連結起來，第D部分會把中央公積金作為國民儲蓄的來源加以探討。對工業策略而言，徵得的土地加上公共房屋，意味着工廠及其工人可以安置在規劃者選定的地點。

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

常見誤解

新加坡常被形容為自由放任的經濟體，其成功在於國家不干預市場。經濟發展局的歷史卻指向另一方向。國家挑選產業、興建工業區、擁有大部分土地、透過自身的銀行為項目融資、逐家公司商議免稅期，並透過三方理事會調控工資。新加坡所避免的，是保護主義及為國有而國有的製造業。其市場向外國資本開放，這解釋了自由市場形象何以歷久不衰。然而，這些市場由國家設計及維持。

註釋

1. Industrial Arbitration Court, "History"（iac.gov.sg，2026年11月瀏覽）："In 1955, there was a high of 275 strikes, involving 57,000 workers, and a record loss of 946,000 man-days."；Industrial Arbitration Court, "History"，前引：法庭於1960年9月15日開始運作；立法目的為"the encouragement of collective bargaining with a view to the free negotiation of collective agreements"；Speech by BG Lee Hsien Loong, 1 August 1991，前引，第5頁："In 1961, when EDB began, 415,000 man-days were lost through strikes and street riots"；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337頁，引述1969年總理國慶廣播。 ↩

2. Wikipedia, "Labour movement of Singapore"（2026年11月瀏覽）："In 1965, NTUC and the government signed a Charter for Industrial Progress and a Productivity Code of Practice." ↩

3. Employment Act 1968，"In operation from 15 August 1968"，見lawplayer.com轉載自Singapore Statutes Online的文本（2026年11月瀏覽）。 ↩

4. 據報Industrial Relations (Amendment) Act 1968於同日生效；NLB Infopedia, "Industrial Relations (Amendment) Act"（SIP_2014-07-07_133856）。 ↩

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

5. Garry Rodan, *The Political Economy of Singapore's Industrialization*，第92頁，轉引自F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337頁。 ↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337頁：僱主在升職、解僱、裁員及其他內部變動方面取得更大的權責；Industrial Relations Act 1960，第18(2)(a)至(f)條，見lawplayer.com轉載自Singapore Statutes Online的文本（2026年11月瀏覽）：升職、調職、聘用人員填補空缺、因冗員或重組而終止僱傭、解僱及復職，以及職務分配。 ↩

7. Speech by BG Lee Hsien Loong, 1 August 1991，前引，第7頁；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337頁，引述1969年總理國慶廣播及國家檔案館展覽*Singapore: The Story of an Economic Miracle*；Industrial Arbitration Court, "History"，前引："The late 1960s saw a climate of growing industrial peace."。 ↩

8. Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council"，前引，第52至53頁，引述1971年6月19日*Straits Times*報道的韓瑞生演辭："the National Wages Council (NWC) was established on 7 February, 1972. Labour, management and the Government each had three representatives in the NWC, which was chaired by an independent chairman." ↩

9. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第16頁及第386至387頁，引用Lim Chong Yah, *Singapore's National Wages Council: An Insider's View*，新加坡，2013年，第4頁："The man who suggested this organization is called Dr. Albert Winsemius"；"I was its nurse-maid and hand-maiden for nearly 30 years (1972-2001)." ↩

10. Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council"，前引，第53頁；1981 NWC Recommendations，1981年5月13日，第1.1段，轉載於Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council"，前引：矯正工資政策乃"recommended in 1979 as a part of the overall strategy to shift the economy to skill-intensive, middle technology and higher value-added industries and services"。 ↩

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

11. 國家於1960年擁有約44%的土地，至今已升至約90%，此說法被廣泛引用（例如宜居城市中心的Sock Yong Phang及Khoo Teng Chye，後者列出2007年的比例逾85%）。 ↩

12. Tan Sook Yee, "Is There Any Pointe?" [2003] SJLS 262，第264頁，引用Lee Kuan Yew, *Official Report, Legislative Assembly Debates*，第22卷，1963年，第652至653欄。 ↩

13. Tan Sook Yee, "Is There Any Pointe?"，前引，第264至265頁：1964年的法案（其後成為Land Acquisition Act 1966）"introduced the method of 'pegged' land values as the basis of compensation"；其後以1973年11月30日為掛鈎日期；自1988年起逐步推後掛鈎日期，就1995年9月27日或之後徵用的土地以1995年1月1日為掛鈎日期；Ministry of Law, Second Reading Speech on the Land Acquisition (Amendment) Bill by Deputy Prime Minister S Jayakumar, 11 April 2007，第2、4及7段（mlaw.gov.sg，2026年11月瀏覽）。 ↩

14. Wikipedia, "Housing and Development Board"（2026年11月瀏覽）：建屋發展局於1960年2月成立；至1965年"54,430 flats had been built"。 ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.