聯合國考察團與經濟發展局的成立

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

失業問題與策略的探索

人民行動黨（PAP）於1959年6月5日組成自治邦新加坡首個全民選舉產生的政府時，這個城市所面對的處境被其領導人形容為極其嚴峻。近70%人口居於貧民區，經濟主要依賴貿易，失業率高達雙位數。[1]第A部分所述的轉口貿易仍主導經濟。轉口貿易受制於錫及橡膠的價格，又有賴鄰國的善意，無法吸納年年增長的勞動人口。

對問題規模的估計各有不同。1991年，時任副總理李顯龍（Lee Hsien Loong）形容1960年的新加坡是一個貧窮落後的國家，人均國民生產總值為435美元，失業率為14%。他憶述，聯合國專家抵達時有50,000人失業。考察團本身採用的數字是估計498,000勞動人口中的12%，即約63,000人。溫斯敏（Albert Winsemius）後來指出，若計及小販、無酬家庭幫工及就業不足人士，實際失業率可能高達30%至35%。[2]數字之間的差異，反映在一個由小販、苦力及家庭店鋪組成的經濟中衡量就業的困難，而1957年人口普查只部分反映了這些情況。

© 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.

政府已採取了初步措施。1957年成立、資本100萬元的新加坡工業促進局，負責鼓勵新工業。但其資源相對問題而言實在太少。1959年，新政府亦制定了《先驅工業（所得稅寬免）條例》，向被宣布為先驅工業的行業中的企業提供最長五年的免稅期。[3]兩項措施都假設，只要投資者獲得鼓勵，工業增長便會隨之而來。所欠缺的是一套確定哪些工業能在新加坡取得成功的計劃，以及一個有能力把這些工業引進來的機構。

1960年至1961年的溫斯敏考察團

1960年8月，財政部長吳慶瑞（Goh Keng Swee）確認，政府已要求聯合國派遣一支專家團隊，成員須曾參與本國的工業化。溫斯敏後來憶述，政府先後拒絕了聯合國推薦的兩名人選，最後由吳慶瑞親自選中他。萊頓大學歷史學家F. Stoelinga根據荷蘭、新加坡及聯合國的檔案重構了這段經過，發現考慮過的人選多達十名。溫斯敏自1949年起擔任荷蘭經濟事務部工業化總司長。考察團於1960年10月4日在新加坡展開工作。[4]

團隊匯集了來自瑞典、意大利及美國的工業區、電氣設備、造船及金屬工程專家。副團長I. F. Tang是在中國出生的聯合國亞洲及遠東經濟委員會經濟學家。團隊研究了現有工程公司、金屬製品、化學品及塑膠、造船及修船，以及電器的前景。1960年12月中旬，溫斯敏與英國駐新加坡專員公署討論了一份初步報告。他向英國官員表示，只要新加坡全盤接受各項建議，嚴重的失業問題可在1965年底前消除。1960年12月14日，他把初步報告交予總理李光耀（Lee Kuan Yew）。[5]

隨報告提出的兩項意見，已成為新加坡政治記憶的一部分。溫斯敏後來憶述，他曾告訴李光耀，除非把共產黨人從政府、工會及街頭清除，否則經濟發展無從談起。他又建議保留史丹福·萊佛士（Stamford Raffles）的銅像，因為這可向外國投資者表明，新加坡接受其英國遺產，並歡迎他們的專業知識。[6]第一項意見觸及本部分第II章所描述的政治鬥爭。第二項意見則表達了貫穿本書的一個主題：一個小小的貿易城市，要靠令外國人安心來謀生。

© 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.

最終報告*A Proposed Industrialisation Programme for the State of Singapore*於1961年6月13日由聯合國發表，後來被稱為《溫斯敏報告》。報告要求在十年內創造逾200,000個職位，Stoelinga把這個目標細分為214,000個職位，以應付預期增長一半的勞動人口。溫斯敏認為勞資關係是計劃的最大威脅。在三十年後李顯龍所引述的一段文字中，報告警告，只要現有的勞資關係持續，基建投資便會白費，因為儲備只能花一次。[7]

《1961年經濟發展局條例》

報告建議設立一個中央機構推行計劃。政府迅速行動。《經濟發展條例》於1961年4月26日在立法議會進行首讀，並於1961年5月24日進行二讀。條例於1961年8月1日生效，新設的經濟發展局隨即接管工業促進局的職能。經濟發展局在1961年至1964年期間獲撥1億元，為其前身資本的一百倍。[8]

現時規管經濟發展局的法例仍以寬泛的措辭描述其使命。根據《1961年經濟發展局法》第6(1)(a)條，經濟發展局的職能包括促進「新加坡經濟的增長、擴展及發展」。後來的修訂增加了支援本地企業、鼓勵主要企業在新加坡設立國際總部等任務。[9]授權範圍之廣是刻意為之。這使經濟發展局能同時擔當推廣者、規劃者、業主、貸款人及協調者。

政府為經濟發展局配備了一些最能幹的官員。資深公務員韓瑞生（Hon Sui Sen）於1961年至1968年擔任首任主席，其後出任新加坡發展銀行主席，並於1970年至1983年擔任財政部長。首任行政主管是以色列人Eric J. Mayer，吳慶瑞於1959年在以色列與他結識。溫斯敏讚揚任用外國人的決定，認為這證明經濟發展的需要凌駕於國家顏面之上。李顯龍後來點名提及嚴崇濤（Ngiam Tong Dow）、J Y Pillay及S Dhanabalan等被派往經濟發展局的官員，並稱吳慶瑞為「工業化計劃的總設計師」。[10]

© 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.

最初數年：裕廊與進口替代的局限

經濟發展局的首項任務是實體建設。政府選擇了島嶼西部沼澤密佈、丘陵起伏的裕廊，發展一個約9,000英畝的工業區，這需要填土、遷置居民，以及興建道路、電力及供水設施。批評者稱這個項目為「吳慶瑞的蠢事」（Goh's Folly）。[11]吳慶瑞本人亦承認，這個項目是憑信念行事。1964年，國家鋼鐵廠（National Iron and Steel Mills）成為首家在工業區設廠的公司。[12]

早期的工廠生產成衣、玩具、假髮、蚊香、香燭及塑膠花。[13]這些工廠屬勞工密集型，主要服務本地及區域市場。1960年代初的策略建基於與馬來亞聯合邦建立共同市場的期望，而1963年的合併似乎帶來了一個約1,200萬人口的合併市場。結果未如理想。1960年後，製造業佔實質本地生產總值的比重只溫和上升。至1965年製造業創造了約21,000個職位，失業率卻仍維持在雙位數。至1966年底，失業人數已增至70,000人，佔勞動人口逾10%，而每年有25,000名離校生投入勞工市場。[14]

註釋

1. SG101（新加坡政府），"1959–1965: Early Economic Strategies"（2026年11月瀏覽）：PAP成為"the first full elected government of the self-governing state of Singapore on 5 June 1959"；"Nearly 70% of the population lived in slums"；"unemployment rate was in the double digits"。 ↩
2. 時任副總理兼貿易及工業部長李顯龍准將在經濟發展局三十周年晚宴上的演辭，1991年8月1日，新加坡國家檔案館，文件lhl19910801s，第1頁及第3頁："50,000 were jobless"；"a Per capita GNP of US$435 and 14 per cent unemployment in 1960"；F. Stoelinga, *Albert Winsemius: De Nederlander achter de BV Singapore*，萊頓大學博士論文，2020年（hdl.handle.net/1887/138392），第191–192頁，引述聯合國報告*A Proposed Industrialization Programme for the State of Singapore*，第ii頁及第6頁，以及新加坡國家檔案館所藏溫斯敏口述歷史訪問。 ↩

© 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.

3. Wikipedia, “Economic Development Board”（2026年11月瀏覽）：新加坡工業促進局於1957年成立，“started with capital of $1 million”；第六屆國際稅務會議演辭，新加坡，1980年2月，新加坡國家檔案館，文件gct19800204s，第3頁：“The Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance was introduced in 1959 to provide tax holidays of up to five years to pioneer enterprises”。 ↩

4. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第13頁及第188–189頁，引述Chan Chin Bock（編），*Heart Work*，新加坡，2002年，第16頁，聯合國檔案S-0175-1798-05，以及Desker, *Goh Keng Swee: A Public Career Remembered*，第48頁（溫斯敏：“I was personally chosen by Dr. Goh Keng Swee … after they had rejected two candidates recommended by the United Nations”）。 ↩

5. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第190頁及第192–195頁，引述1960年12月12日及13日在英國專員公署與溫斯敏談話的紀錄，由澳洲駐新加坡專員公署轉交（備忘錄121，1961年1月25日）：失業問題“could be eliminated by the end of 1965”，條件是新加坡“accepted the U.N.T.A.B. recommendations in toto”。 ↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第196頁及第198頁，引述溫斯敏口述歷史訪問（新加坡國家檔案館口述歷史中心，第2卷）：“You can forget everything, Mr. Prime Minister, unless two preliminary things are being done”；關於萊佛士：“Let Raffles stand where he stands … It’s your presentation to the outside world that you accept the heritage of the British.” ↩

7. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第207頁：最終報告於1961年6月13日由聯合國經濟及社會事務部技術援助業務局發表；SG101, “1959–1965: Early Economic Strategies”，前引：報告要求“within 10 years”創造“over 200,000 jobs”；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第192頁：214,000個職位，即每星期412個職位；李顯龍准將1991年8月1日演辭，前引，第6

© 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.

頁，引述《溫斯敏報告》第116–117頁：“Nothing will be built on it, and the reserves can only be spent once.”。 ↩

8. Wikipedia, “Economic Development Board”（2026年11月瀏覽）：1961年4月26日首讀，1961年5月24日二讀；“The ordinance commenced on 1 August 1961, thus taking over the functions of SIPB.”；SG101, “1959–1965: Early Economic Strategies”，前引：經濟發展局“was armed with $100 million over the period of 1961 to 1964”。 ↩

9. Economic Development Board Act 1961，第6(1)(a)、(e)及(g)條，按lawplayer.com轉載自Singapore Statutes Online的文本（2026年11月瀏覽）；第6(3)條規定該條並不對經濟發展局施加可強制執行的責任。 ↩

10. Wikipedia, “Hon Sui Sen”（2026年11月瀏覽）：1961年至1968年任經濟發展局首任主席；1968年至1970年任DBS主席；1970年起任財政部長，直至1983年10月14日逝世；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第223頁，引述A. Winsemius, *Methods of Industrial Development*，第90頁：新加坡委任“a foreigner for a period of two years as executive secretary of the economic development board”；李顯龍准將1991年8月1日演辭，前引，第2頁。 ↩

11. Roots.gov.sg（國家文物局），“Transforming Landscapes, Improving Lives: 50 Years of Economic Development”：批評者稱裕廊為“Goh’s Folly”。 ↩

12. SG101, “Jurong: From Swamp to Suburb”（sg101.gov.sg/economy/case-studies/jurong1，2026年11月瀏覽）：一片9,000英畝的地區，須透過填土、遷置及基建加以發展；“Jurong used to be nothing more than swampland”；吳慶瑞“admitted that the Jurong project was ‘an act of faith’”；“The first company to set up a factory was the National Iron and Steel Mills in 1964.” ↩

13. Roots.gov.sg, “Transforming Landscapes, Improving Lives”，前引，關於早期工廠的產品。李顯龍1991年8月1日演辭，前引，第9頁，只確認經濟

© 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.

發展局早期的先驅證書發給了“making condensed milk and chewing gum”的公司。 ↩

14. SG101, “1959–1965: Early Economic Strategies”，前引：“A combined market of about 12 million people”；製造業佔實質本地生產總值的比重“from 16.9% in 1960”上升（該網頁上1965年的數字有誤）；製造業創造約21,000個職位，而失業率仍維持在雙位數；勞工部長Ong Pang Boon在1972年全國職工總會五一勞動節集會上的講話，轉載於Kim Seah Teck Kim, “Singapore’s National Wages Council: Its Influence on Industrial Relations” (1981) 23 Mal LR 52，附錄1，第85頁。 ↩

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.

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