

創造未來

◆ 廖明哲

壹、前言

1959 年，新加坡人民行動黨贏得大選，新加坡宣布自治，組織政府，但難題與挑戰也隨之而來。伴隨令人望之生畏的高人口成長率及高失業率，這個天然資源貧瘠、工業技術匱乏、市場腹地狹小，面積只有約 2.5 個台北市大的叢爾小島，基於反共黨赤化及經濟合作的理由，於 1963 年加入馬來西亞聯邦。但好景不常，隨著新加坡逐漸站穩腳步，1965 年馬來西亞因擔憂華人占多數的新加坡取得政治優勢，藉機將之逼迫退出聯邦，新加坡與馬來西亞合組共同市場的憧憬瞬間破滅。新加坡的經濟發展史，就在這風雨飄搖、愁雲慘霧的年代揭開序幕。

時至今日，新加坡已從貧窮落後的小漁村，轉變成效率、廉能、秩序、整潔、富裕的現代花園城市，同時是全球最佳商業城市、僅次於香港的全球最自由經濟體，也是高科技及區域金融重鎮，醫療、教育及觀光旅遊等服務產業亦有突出的表現，擁有的是全球第 3 的國家競爭力（2005 年），政府效率與基礎建設更是領先全球。

從 1960 年至今這 40 多年的關鍵歷程，一個經濟發展官方組織－經濟發展局（簡稱經發局）、一群經濟精英，共同為新加坡的經濟發展寫下歷史、創造成就。「心耘－一群經濟精英打造新加坡成為第一的關鍵歷程」這本書，記

載了經發局歷任領導者與官員對新加坡經濟發展努力不懈的奮鬥故事，可說是新加坡經濟發展的珍貴史料，相當於新加坡 40 多年來經濟發展的縮影。但就如同鮮少聽到新加坡人以「新加坡奇蹟」來形容自己的成就，本書不誇耀於外人稱頌的經濟成就，這群作者們透過回憶錄的方式，不約而同披露了組織管理、策略規劃、領導風格、人員特質及工作精神等經營管理的精髓，包含的更是一篇篇不服輸、精彩的人生故事。

貳、本書重點摘述

一、第一個十年：1960 年代-創造就業

(一) 確立可以迅速創造就業機會的經濟支柱-工業化

1960 年代新加坡的首要之務在於經濟，亦即如何為戰後快速成長的人口提供理想的工作機會，但當時的高出生率與高失業率(當時失業率高達 14%)，而且新加坡是一個城市國家，缺乏農業以吸收多餘的勞動力；亦缺乏特殊自然景觀與歷史建築等觀光業發展條件。因此要迅速創造就業機會的策略，「工業化」是最好的解答。

(二) 爭取跨國企業投資

經發局於 1961 年成立，其 1960 年代的工作重點之一在於吸引跨國企業至新加坡投資，亦獲致了顯著的成果。單靠奇異公司和三家美國半導體公司(快捷、國家及德州儀器)，就為新加坡創造了兩萬個新工作機會。經發局已經瞭解要增加投資與就業，就必須鎖定更多像奇異和半導體這樣的大企業。然而，仍有若干國際企業對當時新加坡周邊地區經濟和政治不穩定產生疑慮。為化解這些疑慮，經發局爭取利用當時總理李光耀訪美機會，由李總理親自向投資者說明東南亞國家的政治前景，李光耀能言善道、觀察敏銳、態

度誠懇、意見中肯，頗能得到這些公司總裁們的認同，且李資政喜用一則比喻：不管歐洲文藝復興帶來多少混亂，威尼思還是像一顆新星一樣繁榮茁壯，他希望新加坡也能像威尼思一樣，在危險多變的環境中成為和平進步的天堂。

二、第二個十年：1970 年代-傳授技能

（一）與外國合作的人力開發策略

經過經發局 1960 年代的努力，電子裝配公司看中新加坡的低成本優勢，迅速建立了營運據點，使得新加坡經濟在進入 1970 年代後已露出曙光，不但遠離了就業與動盪的威脅，惡化的投資環境也變成充滿自信的城市國家。但新加坡除了人力之外，其實什麼資源都沒有，為持續吸引國際投資者，此一時期的重點在於與跨國公司與外國政府合作，以建立新穎獨特的工人培訓體系。當時的人力開發策略是尋找培訓體系經過時間考驗的國際工業夥伴，進行任務導向的技術人員培訓，以解決業界的需要，包括設置「塔塔-政府培訓中心」、「羅萊-政府培訓中心」及「飛利浦-政府培訓中心」等。這些培訓中心也配合產業發展的實際需要，先從以公司為中心轉型為符合工業需求的模式，再由技術密集進步到科技密集。其次，為了培訓高等科技與適應新科技能力的人才，經發局亦與外國政府合作，成立了培訓高階技術人力的「德新學院」、培訓電子業科技人員的「法新學院」，以及培訓電腦專業人員的「日新軟體科技學院」，為了讓這類培訓學院因應製造技術的快速發展，經發局將之重新定位為應用中心，就公司的技術及整合本身與其他公司的技術，開發出全新的應用。

（二）高水準技術人力為經濟發展奠定基礎

由於培訓了符合國際最高標準的技術工人，經發局也成功爭取了一些全球首屈一指的精密工程公司前來投資，包括來自德國精密工業心臟地帶的羅



萊公司（相機與鏡片）、飛利浦機械廠、日本微型承軸與美國列伯朗公司（精密機床）等。雖然羅萊公司後來因 OECD 國家經濟衰退與不敵日本單眼反光相機的競爭，最後結束了在新加坡 10 年的經營，但這段期間「羅萊-政府培訓中心」培訓的新加坡工人，已達到德國的完美標準，為新加坡下一階段發展技術密集經濟奠定了不可或缺的基礎。

三、第三個十年：1980 至 1985 年-勇往直前

（一）中國崛起的挑戰

進入 1980 年代，經發局面臨了中國經濟開放的挑戰。中國挾著更低成本與龐大國內市場的優勢，使得經發局爭取外資的壓力大增。面對中國的競爭壓力，為保持既有的競爭優勢，經發局以把東協打造為進入中國的跳板為宣傳策略，對外訴求與其直接進入需要一段時間才能有效適應與落實經濟變革的中國市場，倒不如先在新加坡小額投資，再進一步去中國大量投資，另大部分新加坡經理人與工程師精通英語與華語，文化上也與中國相近，且由新加坡子公司的管理階層去開發中國市場可說是游刃有餘。這種為跨國公司設想之兩階段投資策略，讓許多公司覺得既體貼又實在，也讓新加坡成功爭取到美國休斯器材公司及路博潤油料技術公司的投資。

（二）吸引個人電腦製造商

1980 年代新加坡成功掌握了由矽谷的蘋果電腦所引領的個人電腦風潮，此一成就應歸功於經發局將投資宣傳策略，從訴求低廉勞力成本，修正為強調廉價的材料與零組件支援工業，加上在廠房、技術、人才等比矽谷更快的籌備動作，以及經發局培訓的技術人員引進製程創新、改善生產流程，使工廠生產力得以提升，非但使蘋果電腦至新加坡投資主機板組裝工廠，並提早升級為生產整台蘋果二號電腦，甚至進而成為蘋果電腦最先進與最有效率的

個人電腦廠。蘋果在新加坡的表現鼓舞了矽谷周邊業者，尤其是磁碟機產業，帶動了第一波磁碟機風潮。

（三）趕上第一波磁碟機風潮

1981 年，新加坡政府計畫將新加坡發展成以科學、科技、技術和知識為基礎的現代工業經濟體，其中最希望的高科技投資便是用來製造電腦與電腦週邊設備，磁碟機則是個人電腦重要的儲存設備。新加坡對於磁碟機製造商來說，有著相當大的「拉」力：包括好的支援工業、技術工人、基礎建設（高效率的機場與現代化的通訊設施），同時又有製造成本優勢、可立即開工的現成工廠大樓、誘人的租稅獎勵等。隨著 1982 年美國希捷公司在新加坡開始生產硬式磁碟機後，帶動了其他磁碟機製造商的跟進，經過這些年，新加坡的磁碟機產業已在全球競爭中一枝獨秀，並贏得「世界磁碟機工廠」的美譽。

（四）發展化學工業

經發局的官員除了爭取跨國公司投資外，亦有著對未來工業發展方向的願景與見解，並以有力的論證支持其建議，就在這樣腦力激盪下，新加坡決定發展化學這種高資本密集產業，除了因應從 1970 年代末期開始出現的勞力短缺現象，亦可因分散投資目標，比較禁得起景氣循環的考驗。

（五）第一次經濟衰退的啟示

1985 年，新加坡的經濟衰退了 1.7%，這對新加坡人與經發局造成很大的震撼。對於這次經濟衰退的原因，雖有石油危機與全球不景氣等外在因素，但檢討結果卻指出：「國內工業的僵化才是主因」，過去為驅使新加坡經濟從勞力密集轉型為高附加價值、自動化與機械化所推動的「薪資調整」政策，由於生產力增加幅度沒有追上加薪的幅度，反而傷害了新加坡的國際競爭力。這次經濟衰退對經發局帶來的啟示是，為了強化新加坡在全球經濟中的



優勢與重要性，需要全新的動力再造經發局與重建新加坡經濟。

四、第三個十年：1986 至 1990 年-再造新加坡

(一) 以「全商務」作為新的經濟方向

在經發局史上的前 20 年裏，工作重點在於營造最有利的條件來吸引跨國企業投資。為讓新加坡持續領先競爭對手，造就新的成長曲線，經濟委員會定出了「全商務」的發展基調，除了促成經發局推動製造業與服務業，使之成為經濟成長的兩大主力外，亦必須協助本地企業成長，這一切都需要培養「全商務」的能力，重新宣示新加坡是一個可以做生意的地方。在全商務的發展基調下，經發局亦開始進行自我再造，透過向麥可·波特等世界級大師學習，並導入「新加坡公司」模式與企業合作召開策略規劃會議，以培養官員策略思考、全球觀及策略行銷能力，把經發局官員的無窮活力導向新的策略願景，打造及推銷新加坡成為一個具有全商務能力的全球化城市。

(二) 把有限的新加坡變成無界限的新加坡

經發局已經培養出全球化的觀念，再進一步利用日本造景手法「借景」的靈感（亦即把遠景整合到庭園景致中，庭園就會變得更美麗），小國也可以利用夥伴的資源與吸引力來產生共同的競爭優勢，如此一來，有限的新加坡就可以變成無界限的新加坡，這就是新加坡全球化（吸引第一世界投資）與區域化（推動新加坡企業的區域投資）的基礎。

(三) 為生物科技工業奠基

1982 年，經發局成功爭取了英國葛蘭素製藥公司，其中的關鍵在於高品質的基礎建設與人力，可以達到製藥業嚴格的管制規定。而新加坡政治的穩定度與經濟政策的一貫性，則提供了這類高進入成本工業所需的長期保證，

後來葛蘭素新加坡廠的亮麗表現也讓其投資獲得好幾倍的可觀報酬。此外，葛蘭素對生物科技的研究很有興趣，在經發局的撮和下，該公司與分子與生物細胞研究院從事跨國研究的合作，這項合作計畫非常成功，不但提昇了葛蘭素在國際學術界的聲譽，亦有助於新加坡培養生物科技的研發能力。

（四）推廣全商務服務業

基於 1985 年經濟委員會對「全商務」的遠見，經發局在 1986 年成立了「服務促進署」，以加強推廣 18 項貿易服務業的境內投資，並鼓勵跨國公司在新加坡從事生產以外的活動。服務業的推動起初著重在推廣與製造相關的服務，如採購與測試等，接著再跨足到配送與物流管理等獨立的服務項目，另外也開啟了教育、藝術、娛樂及與優質生活型態有關的服務業。另外服務促進署也針對經濟委員會所認定的服務業範圍，細分為可行的目標與事項，然後提出適當的獎勵計畫與投資措施等，營運總部計畫便因蘊而生。其次，相對於製造業個案以「固定資產投資」為標準，服務促進署亦為服務業建立了「全商務支出」的投資衡量指標，可用以評斷服務業推廣進度，並說明了服務業對整體經濟的貢獻程度。

（五）扶植創投事業

經發局在這個時期的另一重大工作便是善用本身的基金來扶植創投事業。早在 1960 年代，由於新加坡毫無工業基礎可言，有的只是賣橡膠、錫與當地特產的貿易商，且私人企業根本拿不出風險資本，單靠政府提供的賦稅獎勵亦不足以吸引工業投資，故經發局以出資入股的方式與企業家合作，一方面分攤風險，一方面向這些新企業展現決心，從矽谷經驗中學習到創投資本是如何刺激新商業的建立，進而成為高成長工業的重要推手。

五、第四個十年：1990 年代-增進知識

(一) 邁向知識經濟

南韓與迦納這兩個國家近 30 年來有如天壤之別的经济表現，讓新加坡得到了寶貴的啟示，亦即必須學習南韓吸收與利用知識，才能維持經濟發展。知識是報酬不會遞減的要素，為了維持新加坡的經濟優勢，經發局必須致力讓新加坡轉型為以知識工業為導向的知識型經濟。

(二) 敢於創造未來—打造「晶圓廠園」之夢

設置晶園廠需要技術人力、充裕的資金、穩定的供電、大量乾淨的水及足以形成群聚的大片土地。新加坡因土地圍限，只能蓋 5 座晶園廠，但經發局評估要有 25 座晶園廠才能產生有價值及具競爭力的群聚效果，且可帶來 250 億美元的固定資產投資與 25,000 個高薪的就業機會，但同時也表示需要 100 公頃的工業用地與相當於新加坡每天 7% 的用水量。為實現這個令人興奮的共同願景，經發局與裕廊鎮管理局、國家科技局、公用事業局、市區重建局及其他部門通力合作，克服整地、宣傳招商、籌備的各種難題。時至今日，這個在 1994 年還在紙上談兵階段的夢想已經實現，新加坡已有 14 個晶園廠案，到 2002 年為止，創造超過 12,000 個高級技術工作，這個成就原因無他，就在於經發局敢於創造未來。

(三) 結合願景與膽識的裕廊島開發計畫

為了利用煉油業的基礎與領先優勢來擴大石油業，並與石化業結合，為製造業帶來更健全的工業組合，經發局決定開發與結合南部 7 個島嶼（後來稱為裕廊島），打造一座可以充分運用縱向及橫向連結、基礎設施共用、達到規模經濟的「化學島」。在開發裕廊島過程中，經發局將跨部門合作與高執行



效率發揮得淋漓盡致，預計在 2030 年完成的整地工作，大幅提前至 2003 年完成，就如同楊烈國主席所說：「我們不是照著計劃做，而是把計畫拿來提前做。」此外，推銷裕廊島亦是一件高難度的工作，在完成整地之前，經發局只能推銷「一望無際的水域」，整地後可帶來整合與外包所節省的成本也都是紙上作業，完全沒有說服力。但在經發局協同相關政府部門帶頭構思與推銷裕廊島之下，化學業投資案開始出現，美國、歐洲及日本的重要業者都已在裕廊島投資設廠，在 2004 年完成第 4 階段開墾計畫時，它的規模將是 7 座島原有面積的 3 倍。裕廊島的開發成功源自於堅信新加坡可以打造出蓬勃之化學業群聚的理想與膽識，並靠著所有相關人員的決心才得以完成。

（四）加強科技研發與投資應用

經發局的國際諮詢理事會對新加坡的科技發展與研發策略給予多項建議，包括必須提高運用全球科技與自行創造科技的能力；除了投入基礎研發外，亦應鼓勵私人企業投資開發工作與應用；任何研發工作不應該「只是為了趕上已開發國家」，而是應該配合當地的社經與科技需求來投入；經發局應該把新加坡眾多的跨國公司與剛起步的研發工作結合在一起，把科技研發成果推到市場上。一個小故事對新加坡的科技發展帶來深刻的寓意，英國前首相柴契爾夫人於參觀一家美國生物科技公司的研發實驗室時曾說：「這沒什麼新鮮的嘛！這些東西劍橋大學在幾年前就做過了。」該公司總裁回答說：「是的，首相，但你們並沒有把這些技術推到市場上。」這個故事帶來的啟示是：把科技人與生意人結合起來是非常重要的。

六、邁入第五個十年

(一) 因熱情而與眾不同

經發局的重要使命在於「創造就業」，為說服更多公司來新加坡投資以創造就業，經發局官員必須具備天賦與強烈的自信心，以說服企業高階主管來新加坡是正確的決定。此外，經發局官員要具有讓經發局成功及新加坡成功的熱情與信念，而高層階層的责任就在於領導、帶領與點燃熱情。就是因為這份天賦與熱情，讓新加坡從 1985 年的不景氣中復甦，成功推銷裕廊島、建立石化綜合廠，扶植生物醫藥科學，讓新加坡的良好聲譽持續不墜、繼續與眾不同。熱情的力量不但可以推陳出新、拓展疆界、清除叢林，甚至可以讓海洋後退！

(二) 培養科技創新精神

創意與創新能否落實取決於做事的環境，這個環境在於：當面對一個問題，有很大的自主權想辦法解決；可以或應該做什麼會經過激烈的辯論；最後只要提議合理，便有權執行任務並承擔責任。

為了多管齊下培養創業精神，新加坡推行了整合各創新要素的「科技企業 21 總計畫」(T21)，除了硬體建設與財源外，該計畫的重點在於教育與發展有利的環境。前者在於減少學校課程負擔，使學生有更多時間投入更有創意與更著重分析的活動，後者則改變過去但求無過、明哲保身的官方心態，持續檢討法規，為企業的創立與發展塑造最有利的環境，同時必須改變社會的期待與心態，讓社會以比較積極的角度看待失敗，並認同它在學習過程中的價值。

當科技創業的環境逐漸成熟，創業投資網也開始成形，新加坡本身也好比是個新創企業般，而開國總理李光耀資政則是一個不折不扣的創業者，

他看到新加坡的機會，對它投資，讓平均每人國民生產毛額由 500 美元成長至超過 20,000 美元，創投報酬率有 40 倍的成長。在科技快速變化與全球化兩股力量下，經發局必須集中所有的資源、智慧、巧思與冒險精神，讓企業具有一流的競爭力，使新加坡成為「區域公司的全球樞紐」與「全球公司的地區樞紐」。

參、對本書之評論

一、東亞經濟奇蹟的迷思

綜觀本書，新加坡 40 年來的經濟發展成就可說是奠基在穩定的政治、高效率的公共服務、高素質的技術人力、高品質的基礎設施等，但若以更宏觀之經濟成長角度來觀察，包含新加坡在內的東亞新興工業化國家的經濟發展能否持續，一直是頗具爭議性的話題。「東亞經濟奇蹟的迷思」為美國經濟學家保羅·克魯曼 (Paul Krugman) 首先倡議，其於 1994 年發表之「亞洲奇蹟的迷思」一文被認為 1990 年代最有先見之明的經濟文獻，文中以前蘇聯於 1950、1960 年代出現高經濟成長，最後卻直線下滑、停滯不前、終至瓦解的發展經驗，認為東亞開發中國家的高經濟成長率終將無法持續。

克魯曼指出，東亞新興工業化國家高經濟成長的來源，係來自於以舉國家之力動員資本及勞動大量投入，而非來自於生產力或效率的提升。資本及勞動等投入要素的激增導致產出的大幅提高，雖令人印象深刻但卻不足為奇。對新加坡而言，過去人口雇用比例從 27% 急劇攀升至 51%；就業人口的教育水準更是大大升級；投資占產出的比例則從 11% 躍升至 40%¹，但這些投入在未來不太可能以過去般的幅度增加，且在「邊際報酬遞減律」的限制下，高經濟成長率終將如昨日黃花，這是包含新加坡在內的東亞新興工業化國家

¹ Paul Krugman, 「全球經濟預言-克魯曼觀點」, 1999 年。

須加以警惕之處。

二、經濟發展與民主的關係仍存在爭議

經濟與政治密不可分，新加坡的經濟成就無庸置疑，但其奠基於非民主的政治體制，卻引起東西方政治學界的爭議。從國家發展理論的觀點，隨著工業化時代的到來，產生了農村剩餘人力往都市集中的都市化現象，都市生活帶來了識字率的提高與傳播事業的興辦，並產生中產階級及勞工階級的新群體，隨著生活水準與教育程度的提升，這些新群體為了自身的利益會開始在政治上動員參與，因而有政治參與制度的建立，同時不願意在激烈的政治動盪中失去既有利益，皆有利於民主的促進²。簡言之，肯定經濟發展與民主政治的正向關係，亦即先以經濟發展來消除貧困、帶來現代化，民主政治則是隨之而來的必然結果，此乃「現代化理論」的基礎。然而，新加坡的發展經驗，顯非現代化理論所能合理解釋。新加坡的經濟發展雖處處有國家干預、政府主導的影子，但不可否認的，也因為家長式威權領導，讓新加坡擁有穩定的政治環境，成為經濟高度成長的重要原因之一。至於西方世界奉為圭臬、儼然成為普世價值的自由與民主，對新加坡來說，經濟發展是否帶來政治的民主與自由，不但不是其所關心的重點，甚至直率的認為民主與自由將無可避免的帶來政治動盪與社會失序，反而不利經濟成長。

經濟發展的真諦為何？又如何衡量一個國家的經濟發展成就？諾貝爾經濟學獎得主沈恩 (Amartya Sen) 提供了更為開闢的觀點。沈恩指出，在判斷經濟發展時，不能只看 GNP 或其他量化之總體成長指標，也要看民主與政治自由對公民生活和能力的衝擊，以及對預防重大災難間的關連。政治與公民權利讓人民有機會表達其經濟需求，是理性選擇的核心部分，而政府的反應亦取決於其所承受的壓力，這些壓力必須透過政治權利運作來加以呈現，這正是

² 方玉龍，「從新威權主義探析新加坡的經濟政策」，2000 年。

政治與公民權利的可貴之處³。從這個觀點，中央研究院院士余英時先生便指出：「先發展經濟，再談自由、民主、人權，是長期以來的一大錯覺」⁴。

三、經濟發展的政府角色

本書一方面強調爭取跨國企業投資與扶植本地企業對經濟成長的重要性，另一方面亦充滿了經發局精英對經濟發展與產業升級的主導力量，在新加坡經濟發展的過程中，經發局可說扮演了關鍵性的角色。進一步而言，經濟制度若依政府對經濟活動的介入程度，可分成「市場經濟」與「計劃經濟」，前者尊重市場價格機能的自由運作，後者則由政府指導、干預與管制經濟活動。新加坡經濟雖以轉口貿易與跨國企業為主體，但既非純粹之市場經濟；雖有經濟發展計畫，但亦非純粹之計劃經濟，而是一種混合兩者的「計劃性自由經濟」。「計劃性自由經濟」基本上在尊重市場經濟的價格機能下，由這隻「看不見的手」調節資源分配，並透過政府這隻「看得見的手」對民間經濟活動進行必要而適當的干預，如確保財產權、降低交易成本、提供基礎設施、促成財富重分配等，以彌補市場經濟失靈之處。新加坡成功的經濟發展經驗，無疑提供了一個「計劃性自由經濟」理論的實踐。

肆、研讀本書所產生之新觀念

一、第三世界區域的綠洲與華人社會的新典範

新加坡位於第三世界區域，人口組成以華人為主，雖然主觀上常予人政府威權主義的直覺印象，例如執法嚴苛、監控新聞媒體、干預指導工運、限制人民生活便利等，但對照於第三世界的人情關說、繁複的書面審查、曠日費時的官僚核准程序及政策轉向捉摸不定的刻板印象，以及華人社會混亂而

³ 沈恩，「經濟發展與自由」，第 184 頁。

⁴ 同 3，第 7 頁。

自由的負面評價，新加坡在客觀上造就了亞洲稱羨、世界驚豔的效率、廉能、秩序、整潔，幾乎將以往第三世界及華人社會予人的負面印象一掃而空，使得新加坡成為舒適安全的居住地。這些不僅是新加坡本身的成就，對於第三世界國家或華人社會，也具有普遍的典範意義。

二、持續不輟的學習是成長的必經道路

就如同本書作者提及：「前內閣部長吳慶瑞和韓瑞生這兩位新加坡的經濟先驅為新加坡經濟發展局留下珍貴的資產，這項資產就是先向人學習，然後修改新知，使它適用於我們所希望看到的新加坡。」本書透過一則又一則的故事，前後貫穿地一再顯露出「學習」對新加坡經濟發展的重要性。經發局本身就是一個學習型組織，其組成包含了個人主義式的群體主義、全球觀的技術官僚、無疆界組織、非層級化的官僚體系及與顧客的夥伴關係等組織文化屬性⁵。

又早在 1960 年代初期，新加坡為達成工業化的目標，決定從同屬於小國的荷蘭、瑞典、比利時及以色列找來一組專家，以從他們的經驗中獲得經濟發展的啟示；又為開發因應轉型至高附加價值產業的人力資源，新加坡請益於德國、就教於法國、求助於日本，尋找人才培訓體系經過時間考驗的國際工業夥伴，以培訓符合工業發展需求的中、高階技術人力。再者，本書中這些寫下新加坡經濟發展奇蹟的關鍵人物，在一開始投身於經發局工作時，面對新加坡經濟的重大挑戰，就算學識、經驗、能力或有所不足，但仍願意不恥下問、虛心學習，準備接受來自任何一方的協助，就好比把自己丟進水池的最深處，讓自己學會怎樣為新加坡游出一片天，這也是經發局從上到下堅定的價值觀與不變的態度。

⁵ 林震宇，「新加坡經濟發展局在產業發展中的角色」，2004 年。

三、追求績效、講究效能的施政哲學

新加坡政府有時會爲了達成特定目標，不惜限制人民的生活自由便利，例如嚴格對待媒體、不准人民嚼食口香糖與限制車輛進入市區等，但這種施政哲學用「民主」或「威權」的二分法可能尚不足以完全解釋。李光耀在其回憶錄中特別強調，施政第一要「行得通」，第二要「效果好」，用「效能政治」或「實用主義」來加以詮釋或許更為貼近。

這種追求績效、講究效能的施政哲學亦見諸於經濟發展策略。「經濟政策必須奉行實用主義」是新加坡治國原則之一，在這個指導原則下，經發局官員在爭取跨國企業至新加坡投資的過程中，關心的是投資案有多少固定資產投資，能爲新加坡帶來多少就業量，以及是否有助於產業升級或帶動產業群聚效應等。又新加坡適用租稅獎勵之新興工業產業係採個案審查方式，只要符合足以提升新加坡工業水準或生產技術，以及在新加坡尚無相同企業者，均可提出租稅獎勵申請，完全由政府做策略性的決定，個案愈具策略價值，所獲得的優惠愈好。

四、汲取西方經驗卻不隨西方價值起舞

作爲一個小國，當本身資源與經驗都不足時，引進國外資源與向國外學習成了唯一途徑，當然新加坡也不例外。新加坡可說是結合西方科技、人才、企業經營的經濟發展模式，李光耀指出，新加坡要是沒有向全世界舉才，吸引跨國企業投資，新加坡就不可能成功。但難能可貴的是，新加坡不會盲目的全盤接收國外或西方的價值。當新加坡決定推動工業化時，並沒有採取像韓國與台灣這兩個亞洲鄰國完全靠本身的知識與經驗來實施工業化方案，而是根據本身的條件，決定善用聯合國專家協助擬定工業化藍圖，但即便是經發局必須仰賴外來技術專家來指導本身的運作，但其首位局長艾力克·梅爾仍然堅信：「有權決定新加坡經濟未來的人必須是新加坡人」。這種不隨西方

價值起舞的態度在新加坡的政治發展上更是深刻。對新加坡來說，民主與自由並非經濟發展的必要條件，如同高希均先生指出：「當西方的民主方式與價值觀念，以雷霆萬鈞之勢，在主宰第三世界一切的是非對錯時，只有李光耀敢向西方說『不』…西方社會的缺陷一如道德的墮落、政府的低效率、高支出，不應當在東方世界出現。」⁶又對新加坡來說，「民主與自由不是唯一的美德；安全、整潔、公平、正直、健康、有秩序、有紀律、有效率也是同等重要。當這些目標偶然互不相容時，政治領袖就要有勇氣和智慧…，做出優先次序的決定，而不是不加選擇地隨著西方的價值觀起舞」⁷。

五、時勢造英雄，化不可能為可能

在 1965 年被逼迫脫離馬來西亞的新加坡，首先必須面對經濟生存的問題，但前景卻不容樂觀。一方面失去了馬來西亞作為新加坡的產品腹地，新加坡不得不放棄共同市場的發展策略，另一方面，本身的社會及經濟條件不佳，當時國際投資界還是把新加坡當成「檸檬車」。雖然面對種種不利的因素，經發局從一開始「創造就業」以解決燃眉之急；爭取跨國企業投資引進技術與人才以「傳授技能」；為產業升級「勇往直前」與「再造新加坡」；「增進知識」以維持競爭優勢，讓這個位於東南亞的不起眼小島，一躍變成亞洲小巨人，高希均先生說：「以『化不可能為可能』來形容新加坡，可說是實至名歸。」⁸歷史總是證實時勢足以造英雄，不尋常的人物總有能力扭轉任何理所當然的結果。這一連串的精采過程與非凡成就，對於這些讓新加坡經濟振衰起敝的關鍵人物來說，不論是英雄造時勢，或是時勢造英雄，總之皆已造就了歷史。

⁶ 高希均，「高希均筆下的人與書」，第 196 頁。

⁷ 遠見雜誌 129 期，第 89 頁。

⁸ 同 6，第 195 頁。

六、高素質的政府官員是國家建樹之根

新加坡素以高效率、廉潔的政府官員聞名，其 40 多年來的經濟發展歷程，處處說明了經發局菁英官員過人的素質與性格。書中楊烈國主席貼切地描述了這批經濟菁英的特質：「天賦與熱情、創造性的想像力、堅定的信念與冒險的勇氣」，又本書作者之一的嚴崇濤說：「投資推廣就像攀岩一樣，一定要有信心、膽識和過人的自信」。經發局官員在爭取外國企業投資的過程中，運用本身知識與對工業的了解，以明確、誠懇與完整的方式提出觀點與建議，以便讓企業領導人思考與決定，同時也推銷了新加坡所遵循之互信、以誠待人的價值與原則。此外，他們敢於夢想與敢於打造未來，例如 1980 年代初期，決定把新加坡發展成以科學、科技、技術和知識為基礎的現代工業經濟體，乃至於隨後之發展全商務能力的全球化城市、打造一座化學島、晶圓廠園之夢、創意服務之夢等，加上為願景奮鬥不休與永不放棄的工作文化，一次又一次讓新加坡得以在經濟轉型的關鍵時刻持續往前。也因為這批經發局頂尖的行政官員，非但成功吸引許多跨國企業前來投資，也相當程度成為私人企業的人才培訓所，本書中許多作者都因表現傑出而被網羅至私人企業服務。或許可以這樣說，這批經發局的精英團隊，或許他們不是閃亮的星，但卻似一片漆黑的夜空，得以襯托出新加坡經濟發展成就的光芒。

七、小國經濟必須走國際化才有出路

新加坡在早期曾經嘗試過進口替代、補貼本國企業、進口設限等經濟策略，但最後都證實了應以開放的胸襟與堅定的意志，堅持走國際化路線才有出路。從丹那巴南先生以「意志與決心」回應經濟大師傅利曼對新加坡未來的提問，乃至於 40 餘年來爭取跨國企業投資不勝枚舉的故事，處處呼應了新加坡在 1960 年代後期開始採用的經濟發展策略，其一為以開放的胸懷，推動國際化，利用全世界的資源，爭取跨國企業來投資，吸收國際人才來參與；

其二為以最堅定的意志改善國內投資及生活條件，使新加坡雖位於第三世界區域，卻擁有第一世界的工作及居住環境。

八、在全球化時代，小國必須有前瞻的政策思維與隨時應變的能力

新加坡的經濟發展經驗顯示，天然資源、工業基礎、國內市場或武力，不再是一國富裕的必要條件，全球化雖然帶來小國發展的良機，但更重要的是，在全球化下要有隨時應變的能力。在新加坡發展初期，即確立「工業是經濟發展的唯一動力」；當新加坡脫離馬來西亞後，出口導向迅速取代了進口替代；當跨國企業尋求海外生產據點以降低成本之際，主動出擊、全力推銷投資環境；當出現其他國家更低廉勞力成本的競爭時，轉而強調技術人力及零組件採購的優勢；當薪資成長影響製造業生產力時，便尋求發展服務業與全商務環境；當知識經濟時代來臨，投資模式開始轉型為創新模式，著重的是創新與創造的能力。就是因為這些靈活、與時俱進的經濟戰略，讓新加坡除了因應短期的經濟問題外，亦為長期發展打下基礎，因而在世界經濟體系的調整中持續佔有重要角色。在全球化時代，世界環境一直在改變，惟有跟著時代脈動，行動快速、不斷求變，才能擁有向世界挑戰的競爭力。

九、「即決即行」的執行力

執行力是實現願景與落實策略的必要利器，沒有了執行力，願景與策略都將流於口號。當外資一旦獲准在新加坡投資設廠，經發局即刻替投資人安排取得工業用地及水、電供應等，這種「即決即行」的行事效率甚至超出講究商機之私人企業的預期，因而成功爭取到跨國企業的重大投資案。到新加坡投資的蘋果電腦說：「你們還真有兩下子！你們的動作比矽谷那邊還快，而矽谷已經是美國最快的了。」經發局主席楊烈國也說：「我們不是照著計畫做，而是把計畫拿來提前做。」

十、政治穩定是經濟發展的先決條件

政治體制與經濟成長的關係，因國情與社會經濟條件的差異而有不同的詮釋，但政治穩定度是經濟發展的先決條件卻是不變的道理，穩定的政治代表經濟政策具有一貫性，投資環境受到保障，投資成果不會因朝令夕改與政治動盪而付之一俱，這是準備進行大量投資、長期經營的跨國企業在選擇投資地點時的重要考慮因素。新加坡雖非民主自由政體，但一個強而有力的威權政府創造了穩定的政治；對於追求自由民主的國家，政治的穩定尚需仰賴於成熟的民主素養、有效執行的公權力、前瞻盡責的領袖、忠實監督的反對黨、仗義直言的媒體，以及願意為國家長期利益承受個人短期痛苦的成熟選民，這些搭配條件需要經過時間的淬鍊與演化，無法急就章的一蹴可幾。

十一、人力資源是最核心的競爭優勢之一

對於國內天然資源匱乏的小國，只有人才是最珍貴的資產，特別在強調知識、專業、創新的知識經濟時代，人才更是關鍵要素，是維持國家競爭力的核心策略。人力資源策略應著重在兩個層面，一是教育，提升高等教育水準（例如新加坡爭取世界一流大學前往設立分部），讓國內人民接受高等教育、發展潛能；其次對於國內缺乏的人才，則必須向全世界舉才借將，除了藉由跨國企業投資帶來國際人才外，更重要的是透過開放的移民政策，以及打造足以吸引國際人才的生活環境與生活品質，以吸收來自國外各領域的技術人才。

伍、結語

所謂「新加坡模式」或「新加坡奇蹟」一直為世人感興趣的話題，已開發國家關心的是新加坡會不會追隨西方先進國家的腳步，特別是民主化的進程；開發中國家則要設法借鏡新加坡經驗，以及早擺脫貧困，成為現代化國

家。然而，何謂「新加坡模式」或「新加坡奇蹟」並不容易講得清楚，國家發展可分別從政治、社會、經濟、文化等不同面向加以觀察，新加坡的政治體制固然見仁見智，其威權領導有助於經濟發展亦有其立論依據，但無涉於民主或威權體制，成就經濟發展的經濟政策與環境背景卻是顛撲不破的道理，包括穩定的政治、高效率的政府服務、高素質的人力資源及高品質的基礎設施等，另外工業化策略、出口導向、引進外資、開放競爭等，更是資源貧乏的小國要發展經濟的不二法門。

如同通產省是日本經濟奇蹟的推手，經發局相對於新加坡亦發揮了關鍵性的角色。對經發局這群財經技術官僚而言，以新加坡小國寡民的條件，40 餘年來吸引跨國企業投資的奮鬥過程是一段艱辛的”hard work”，但他們堅持對未來的信念與使命感，以發展經濟為第一要務，以無比的熱情、創造性的想像力、冒險的勇氣、即決即行的執行力來完成任務，更是難能可貴的”heart work”。”heart work for hard work”，不正是對這群經發局精英的最佳詮釋。

新加坡是亞洲四小龍中面積最小，但卻是每人平均國民生產毛額與現代化程度最高的國家，經濟發展的成就有目共睹。同屬於四小龍的台灣，雖民主化成就遠勝於新加坡，但近 10 年平均每人國民生產毛額未見顯著提升，甚已被南韓超越而居四小龍之末。台灣在享受自由民主的果實之餘，如何讓政治環境更為穩定，如何提高政府效率，如何制定前瞻靈活並具一貫性的經濟戰略，如何以更大的格局、更開闊的胸襟拓展國際市場，新加坡的經濟發展經驗與經發局精英持續不輟的「心耘」，值得再三省思。

(本文作者為行政院經濟建設委員會科員)

參考文獻

1. 天下編輯撰，亞洲的小巨人，經濟與生活出版事業公司，1984 年。
2. 王力行，「不隨西方價值起舞的東方領袖－李光耀」，遠見雜誌，129 期，1997 年。
3. 方玉龍，從新威權主義探析新加坡的經濟政策，中國文化大學中山學術研究所碩士論文，2000 年。
4. 史塔威爾 (Joe Studwell)，齊思賢譯，中國熱，時報文化出版公司，1999 年。
5. 克魯曼 (Paul Krugman)，周翠如譯，全球經濟預言－克魯曼觀點，先覺出版社，1999 年。
6. 李光耀，李光耀回憶錄 1965-2000，世界書局，2000 年。
7. 沈恩 (Amartya Sen)，劉楚俊譯，經濟發展與自由，先覺出版社，2001 年。
8. 林震宇，新加坡經濟發展局在產業發展中的角色，中山大學企業管理研究所碩士論文，2004 年。
9. 高希均，「讀《李光耀的治國之鑰》」，高希均筆下的人與書，天下文化，2002 年。
10. 陳烈甫，李光耀治下的新加坡，台灣商務印書館，1982 年。



11. 楊艾俐、楊瑪利等著，小國大志氣，天下雜誌，2003 年。

12. 澤西原 (Alex Josey)，顧效齡、蘇瑞烽合譯，創造奇蹟的新加坡，長河出版社，1985 年。

