

## 展翅追夢

◆ 陳明宜

### 壹、序言

新加坡由六〇年代一個不起眼的小漁村，躍升為「亞洲四小龍」之首，平均國民所得從 1960 年的 650 美元，到 2004 年已達 25191 美元；出口產值則由 1970 年的 16 億美元暴增至 2003 年的 1441 億美元。根據瑞士洛桑國際管理發展學院於 2004 年「世界競爭力年報」中指出，新加坡在 2,000 萬人口經濟體中的經濟競爭力已躍升為第一名。如此傲人的經濟表現，「經發局」可謂居功厥偉。

『心耘』是由一群經濟菁英描述其親手打造「新加坡第一」的心路歷程；初次閱讀時但覺本書內容淺顯、鬆散，惟經反覆細讀後，卻被書中情節深深吸引與感動，不僅欽佩新加坡優質的公務體系—鼓勵公務員培養開放心態，得以接納與思考未經淬煉的新觀念，更羨慕經發局能在鼓勵創意及勇於冒險的官員領導下，肆意讓夢想起飛，而官員們憑藉著天賦的熱忱與勇於冒險的自信，不把新加坡打造成心目中理想國度絕不罷休的信念，更著實令人感動。

很高興能夠經由專書閱讀的機會，見識到經發局官員為國家與任務全力以赴的熱情，此種精神正是吾輩公職人員極需學習的情操。

## 貳、本書重要內容之探討

本書係依時間順序編排，配合新加坡經濟情勢演變，闡述經發局各個時期所擬定的政策與作法。全書共分成 5 個 10 年，並以故事的方式巧妙地帶領出 40 多年來，經發局如何將新加坡從工業落後國家，變成雄霸東協的科技與金融重鎮，並在字裡行間隱隱呈現出經發局官員近乎狂熱、令人欽佩的工作熱情。

以下茲就本書各個 10 年之內容重點說明如下：

### 一、第 1 個 10 年：致力吸引外資以創造就業

六〇年代新加坡甫自英國殖民獨立，不但缺乏天然資源及基礎設施；在政治上也處於動盪不安的局面，先後歷經新、馬合分的挫折與英軍基地撤離造成的失業問題。如此艱困環境下，新加坡該何去何從？深深考驗著初次贏得大選的人民行動黨。

#### 1、經濟發展局的誕生

經發局於 1961 年由原工業促進局改制而成，主要宗旨在於推廣工業投資並創造就業，以解決當時高達二位數的失業問題。

#### 2、一站式的服務 (One Stop Shop)

為爭取本地企業主投資製造業，經發局有效率地為投資者推出「一站式的服務」，讓企業主走進經發局辦公室後，當場討論本身的計畫，然後租用工

廠用地或標準大樓，充分迎合他們的需求及解決他們的問題。經發局官員也從拉攏當地企業家的經驗中，學會如何與跨國企業打交道。

### 3、推動出口工業—吸引外資

經發局成立之初的主要策略是要從促進投資中創造就業，因此經發局開始就把重點放在吸引外資，尤其是美國的投資。幸運地，當經發局向跨國公司招商時，矽谷半導體業者正為取得競爭優勢與更高的利潤，在找尋勞動成本低廉的組裝據點。當時亟欲拉攏這些半導體廠商前往投資尚有香港、台灣等國，而新加坡卻能經由彈性的策略運用達成快速改善投資環境，方得以自激烈競爭中吸引國家半導體、德州儀器及奇異等知名跨國企業前往投資。

### 4、小結：

經過經發局十年的努力，新興工業公司的數目從經發局成立時的 7 家，到 1970 年時已達 262 家，創造出超過 15 萬個新工作，國內生產毛額也成長一倍有餘，失業率則由 14% 降至 6%。

新加坡經濟在第一個十年有著顯著成長，本書首席作者曾振木先生為此作了最傳神的註解：「投資者最重視的條件就是幾個〈S〉，包括：Stability〈安定〉、Speed〈速度〉與 Skills〈技能〉」。經由經發局華路藍縷的開創精神，已使新加坡建立起良好的發展基礎。

## 二、第 2 個 10 年：傳授技能—人才培訓階段

在經發局第一個十年的努力下，新加坡已有效地促進勞力密集產業投

資，社會動盪與高失業人口造成的惡劣投資環境也轉變為充滿自信的城市國家。進入 70 年代，新加坡面臨產業升級階段，為使勞力密集產業順利轉型為技術密集產業，並為人民帶來更高的薪資。新加坡急需建立有效率的培訓體系，並讓培訓機構為製造業培養專業的技術工人。經發局為此與許多企業合作設立技術培訓中心。

### 1、培訓新生代技術人員

經發局深知扎實的人力，在經濟策略上的重要，因此著手為新加坡培養具競爭優勢的人力，誠如書中作者林靖東所言：「我們沒有什麼過人之處，只有積極進取的勞動隊伍」。為了因應經濟快速發展，迎合業界即時與未來發展的需求，新加坡向舉世聞名的德、法、日等製造大國，尋求發展人力資源的專業指導，並成立專業機構培訓具高度專業素質的技術人力。

### 2、解決企業人力需求的三家培訓中心

經發局與業界合作成立了三家培訓中心，以為產業培養高素質的人力，其中分別於 1972 年成立塔塔培訓中心、1973 年創立羅萊培訓中心與 1975 年成立飛利浦培訓中心。這三家訓練機構對當時考慮到新加坡設廠的外資深具吸引力。

### 3、人力培訓模式的轉型

三個培訓中心訓練出許多高技術的人力，隨著技術密集產業發展到科技密集產業，新加坡人力培訓模式也須配合調整。時任經發局人力署官員的林

靖東明白指出：「日益提高的工資不能單靠技術來應付，還要有適應新科技的能力，所以我們必須要再次提升，我們需要一批受過高等培訓的新技師與管理人員在這個新環境中維護精密的設備，並有效發揮作用。」

為求轉型順利，新加坡合作的對象不再侷限於跨國公司，而直接向外國政府要求協助，希望藉由不同國家的專長讓新加坡的技術再次提升，此次跨國合作計畫成立了三所技術學院，分別是 1979 年成立以培訓維護現代化設備技術的日新學院、1982 年成立以培養高階製造技術能力的德新學院以及 1983 年成立以培養高級電子技術能力的法新學院。

#### 4、經發局偉大的創意

新加坡大學經濟學教授 Linda Low 曾表示：「新加坡工業化的過程中，經發局最大的創舉當屬它的人力開發與培訓計畫。」，經發局成立培訓中心與技術學院的經驗，使新加坡的人力資源培訓機構有了遵循的模式。經發局在人力培訓上的貢獻，不僅達成當時工業發展的目標，更為往後發展高科技產業，累積充沛的技術能量。

#### 5、小結

經發局在第二個十年側重於人力培訓，經由精確的人力發展計畫，使新加坡最寶貴的人力資源，得以不斷地提升，不僅達成創造就業的目的，同時培訓中心的學員也成為經發局吸引外資時，極具宣傳賣點的活道具。

### 三、第 3 個 10 年：勇往直前、再造新加坡

80 年代新加坡面臨二項重大經濟環境的轉變，一是中國經濟的自由化，外資得以進入大陸市場發展；另外則是個人電腦進入全球市場，造成資訊產業興起。這十年對經發局來說並不好過，中國的興起降低了外資到新加坡的投資意願，同時新加坡也陷入了獨立以來第一次的經濟衰退，經發局必須營造出更吸引外資的經濟環境，以規劃出最有效的經濟發展策略。

### 1、引進個人電腦產業

為引進電腦產業，經發局極力拉攏當時正興起的如：蘋果、IBM、迪吉多、王安等電腦公司。

#### (1) IBM 的選擇

當經發局探詢 IBM 到新加坡投資意願時，恰遇 IBM 公佈澳洲投資案，當時 IBM 亞太區負責人表示：「對 IBM 來說，新加坡雖然很小，但卻是個很重要的市場。但是新加坡還是無法和澳洲相提並論。」，而當時 IBM 對製造個人電腦非常不屑，但也表示：「要是 IBM 想要生產低價個人電腦時會考慮新加坡」。結果直到 1995 年 IBM 才到新加坡設廠製造個人電腦。

#### (2) 遊說蘋果電腦

蘋果電腦曾以愛爾蘭作為跳板，順利將個人電腦銷售到歐洲市場。經發局希望蘋果電腦能將新加坡當成切入亞洲市場的中繼站。而蘋果電腦預計亞洲個人電腦市場將大幅成長，尤其是中國與印度的市場，而新加坡正可兼顧這兩個龐大市場。憑藉著新加坡行政系統的優良口碑與經發局的辦事效率，

順利地吸引蘋果電腦的投資，並發展成蘋果最先進與最有效率的工廠，成功的經驗迅速地在矽谷渲染開來，吸引了更多硬碟廠商前往建立生產據點，使新加坡成為今日世界最大的硬碟出口國。

## 2、重新定位新加坡

勞力密集產業確實提振了早期新加坡經濟發展，但有鑑於過多的廉價勞工，造成工業難以升級。因此國家工資委員會通過了連續三年大幅度提高工資的辦法，希望藉由提高工資水準，強迫企業進行技術及設備更新，進而達成產業升級的目標。

## 3、將新加坡打造成具備全商務機能的全球化城市

經由連續三年的工資調漲，大幅提高新加坡企業的勞動成本，又加上當時美國經濟已露疲態，使新加坡在 1985 年發生了獨立二十年來首次的經濟衰退。為提振景氣，以李顯龍為首的經濟委員會應運而生，計劃將新加坡打造成具備全商務機能的全球化城市，推動服務業與製造業兩大主力，全力發展高附加價值產業，同時擬定配套措施以協助本地企業成長。

## 4、塑造新加坡公司，進而演進成「新加坡無限公司」

1988 年經發局舉辦了第一場「全球策略研討會」，會中提出了「新加坡公司」的模式，希望能將新加坡經濟發展與民間企業目標相結合，將新加坡推銷給全球的跨國企業。同時為了讓經發局的官員有寬廣的國際觀與行銷策略能力，特地邀請全球頂尖的策略及行銷大師，前來講授行銷和策略相關的

管理議題。

#### 5、小結：

經發局鼓勵官員培養求新求變的思維，因此每當新加坡面臨困境時，總是能適時地提出創新的策略，促進新加坡產業的升級。歸納經發局推動產業發展的慣用作法為：

- (1) 選定產業中最頂尖企業作為游說的目標。
- (2) 跨國公司決定新加坡投資後，立即發揮高度的執行效率，使跨國公司得以在短期內達成量產目標。
- (3) 同業發覺有利可圖紛紛跟進時，再發展其本地支援性公司，提供跨國企業支援性服務，並形成完整的產業供應鏈。

#### 四、第 4 個 10 年：增進知識、開拓新局

這個時期新加坡為維持經濟上的優勢，不僅須拓展原有的內隱知識〈商業知識〉，須創造更多的外顯知識〈技術知識〉，亦即須在價值鏈上再次升級，以進入知識密集產業，才能維持領先的地位。

史丹佛大學專攻動態經濟成長教授保羅·羅莫〈Paul Romer〉曾說過：「知識是報酬不會遞減的資產」，應用知識可使報酬無限增值。為維持新加坡的經濟優勢，經發局致力於新加坡轉型為「以知識工業為導向的知識型經濟」。

#### 1、晶圓廠之夢－贏得日立晶圓廠

晶圓廠不論就技術層面，或是所創造的高附加價值，都是非常有價值的



個案。新加坡不希望因土地限制而放棄這項產業，為了與日、韓、台並列為亞洲高階晶圓廠的基地，經發局採取下列措施吸引外資：

- (1) 選擇土地規劃為「晶圓廠園區」。
- (2) 利用經發局的發展基金及開放銀行放款，提供晶圓產業有利的融資管道。
- (3) 贊助新加坡大學開設晶圓廠相關製造課程供學生選修。

為了贏得日立晶圓廠，經發局提出新加坡當時所能想到的最佳方案，誠如日立總裁的答覆：「你們開出的條件，我實在無法拒絕。」，這也說明新加坡在吸引外資時，滿足其全方位需求的用心。

## 2、打造化學島—離島建立石化綜合廠

在前景看好下，80 年代晚期跨國石化公司大舉湧入亞洲設廠，當時經發局主席楊烈國希望能結合新加坡南部島嶼，打造成為「化學島」。而在推銷「化學島」概念時，經發局策略性地選擇該產業中最頂尖的企業—「杜邦」作為游說的對象，藉以展現出新加坡對個案的信心。在 1990 年 1 月杜邦宣布投資新加坡尼龍綜合廠後，包括雪佛龍歐朗尼公司等全球重要的石化業者都已在裕廊島設廠投資。誠如書中所提，裕廊島不是從化學家的燒杯中變出來的，它是源自於理想與膽識，並靠著經發局官員的決心、毅力，才得以成功地打造出新加坡蓬勃的化學業群組。

## 3、發展新加坡成為多國企業營運總部

由於經發局對製造業的熟悉與掌控，90 年代營運總部計畫如預期般受到跨國企業的歡迎，但也造成了新加坡「重服務業、輕製造業」的形象。為此經發局隨即將營運總部定位為公司營業活動的一環，並與製造及研發等活動環環相扣，鼓勵跨國公司在營運總部的企劃案中，融入更多技術或製造方面的內容，例如研發及產品開發。而努力很快有了成果，在新加坡設有近十座製造廠的松下電器，便在新加坡設立了當時最大的營運總部，而其中的數位訊號處理發展中心，更是日本境外第一座類似的中心。

#### 4、發展新加坡成為亞洲教育中心—東方波士頓

90 年代中期，亞洲學生到國際知名大學攻讀學位的情形日益普遍。經發局看出了發展成教育中心的機會，提出了東方波士頓的構想，並於 1996 年由當時副總理陳慶炎訂出了爭取十所世界級大學於新加坡設立分校的目標。經由經發局、教育和貿工部門的協力合作下，在短短幾年內獲得八所世界級大學設校，誠如書中所描述：聚集在新加坡的八所世界級大學是很有力的象徵。全世界沒有一個地方能具備這樣的條件，就連波士頓也沒有。這項政策也為新加坡在人力發展上另闢了一條康莊大道，不僅使人民可以就讀世界一流學校，同時還可吸引到全球人才來新加坡就學與就業。

#### 5、小結：

各個時期的經發局一再驗證了一個真理：創新必來自於最艱困的環境與最難克服的侷限，雖然要克服的事很多，但可以達成的事也很多，只要能以

同樣不懈怠的鬥志，面對每個新的挑戰，必能突破荊棘，邁向康莊大道。

## 五、邁入第 5 個 10 年：造就科技創業家

### 1、扶植生物醫藥科學

為使新加坡經濟得以更穩定地發展，除了持續原有三項產業支柱—電子、化學與工程的競爭力外，在 2000 年更宣布將生技製藥產業作為第四個支柱。而正式推動生技產業前，已有默克、惠氏、輝瑞、葛蘭素史克等公司來此設廠，使新加坡早成為亞洲原料藥的供應重鎮。為了使生技產業有整體性的發展，於 2003 年在新加坡科學園區旁建造一座生物科技城，利用資源共享的觀念，將生物技術研究計劃、技術人員、創業者及大藥廠，完全整合於生技城。

### 2、營造優質創業的環境

新加坡為了培養人民創業精神，提出名為「科技企業 21 總計畫」〔簡稱 T21〕，希望藉以培養出結合科技與商業的創業家。而 T21 包含了教育、創業環境、硬體建設及財源等四部分。

- (1) 教育：營造創業環境首先應從改變人民的看法作起，有鑑於大多數新加坡人才認為研發工作的未來，只能往教職發展。因此教育部大膽地推出了「思考的學校、學習的國家」的計畫，刻意減輕既定課程，目的是想讓學生們有更多的時間，從事具創意及需要分析能力的活動。
- (2) 創業環境：經發局為降低創業的風險，刻意修改破產法、移民法等多項

措施，營造鼓勵人民創業的經濟環境，同時藉此改變社會大眾的心態，以較積極的態度看待失敗的過程，並從中獲取寶貴的經驗。

- (3) 硬體建設：經發局規劃了提供科技創業家交流的社群，讓研究人員、科技創業家、創業者、投資銀行與專利權律師有相處的機會，以激發出更具創意的商業模式，增加創業成功的機會。
- (4) 財源：本計畫的資金來源為「科技企業家投資基金」，利用此基金的運作，成為發展創投產業的催化劑，幫助有想法與技術、但缺乏融資管道的民眾，達成創業的理想。

### 3、小結：

新加坡努力創造一個理想化的投資天堂，讓國際上各種新的思維與觀念，都能匯聚於這個環境之中，不但使企業得以強化本身創新的能力，更能擷取外在的創新能量，營造出具國際競爭力的實力。

### 參、研讀本書心得之評述

新加坡在經濟發展上的傲人表現，使得各類報章、媒體乃至網路間，均不難發現由各種觀察角度切入的介紹與報導。然而『心耘』卻是經由一群實際參與規劃、執行新加坡經濟發展的官員，娓娓道出其一路走來的辛酸，使讀者得以瞭解耀眼成績的背後，是一群新加坡社會菁英熱情與努力的結晶。由作者們親身的經歷，將新加坡由英國殖民獨立後，所遭遇如馬、印外交抵

制、英軍撤離、八〇年代經濟衰退、亞洲金融風暴等危機，對經發局身處各種時、空條件下，所擬定之因應策略、執行過程及遭遇之困難，有著深刻而淋漓之見證。對於近年來同樣面臨經濟衰退的我國，深具惕勵與參考價值。

以下茲就閱讀本書心得簡要評述如後：

#### 一、經發局官員近似狂熱、令人欽佩的工作熱情：

由於新加坡的獨立得來不易，加上獨立初期的百廢待舉，使身負國家經濟發展命脈的經發局官員，有著一份獨特的使命感。誠如書中作者們所描述，他們才剛由學校畢業、簡直是「嫩」得可以，但經發局卻毫不猶豫地把他們丟進水池的最深處，要他們接掌引導國家經濟發展的重要職務，他們或許缺乏商業管理的實務經驗，但憑藉著年輕人的熱忱和幹勁與對國家的忠誠與熱愛，在國家領導人與國際顧問指導的方向上，使得這群初生之犢，無視於任何內、外在政治環境之險惡，以更甚於當時環境所許可的過人自信，爭取全球潛在的投資者，並展現驚人的爆發力，為新加坡游出一片天。

由書中細節可觀察到經發局的官員們須擁有過人的天賦、熱情與強烈的自信心，方足以說服全世界頂尖企業的總裁，使他們確信投資到這個遙遠而陌生小島的決定是睿智的，新加坡將會善待他們的投資，並能為這些跨國企業產生穩定的獲利。所以經發局官員們要有像鬥牛犬般的頑強個性、像夜鶯般的語言天份以及像水牛般的執著性格，不論在任何時空背景下，總能自信地推銷心中永遠的「勞斯萊斯」—新加坡。就是憑藉著這股不服輸的熱情，

才能夠在短短的數十年間，從獨立初期連飲水都須仰人鼻息的蕞爾「小」國，發展至今已達人均所得超過兩萬美元的經濟「大」國。

## 二、與時俱進的經濟發展策略：

相較於香港在經濟發展策略上是私人資本主義的極致發揮，新加坡則可說是國家計劃經濟的代表作。新加坡的經濟發展策略，始於 1960 年聯合國派遣工業調查團所建議之「新加坡工業化計劃草案」，經發局也因而誕生，此後新加坡的經濟發展策略便由此機構負責擬定與執行。

六〇年代人民行動黨在李光耀先生領導下，剛由 1959 年大選中獲得決定性勝利，接下來的難題卻是要如何兌現競選時的承諾，帶領面臨龐大失業人口的新加坡，脫離貧困、動蕩的年代。經發局鑑於當時「馬來西亞聯邦」的提議甚囂塵上，針對聯邦廣大內需市場，擬定了『進口取代』的發展策略，企盼以「共同市場」解決國內持續飆昇的失業率；隨著 1965 年的獨立，經發局立即針對情勢的轉變，調整經濟策略為促進『出口導向』工業，加強對全球企業的招商作業；及至七〇年代將勞力密集產業成功轉型為技術密集產業；面對八〇年代產業群聚的飽和現象與獨立 20 年來首次的經濟衰退，提出「提昇產業競爭力」、再造『新加坡公司』及「推動製造及服務雙主力產業」等策略；九〇年代之後，為維持新加坡的經濟優勢，致力於新加坡轉型為『知識型』經濟；邁進千禧年後，更是全力發展創意產業，營造出適合科技創業家發展的環境。

觀察經發局各個時期所倡導的經濟發展策略，對照當時的時空背景，不禁令人贊歎這些策略，不僅切合當時社會需要，且深具創新與前瞻性；不僅整合新加坡國內對未來努力的方向，也成功爭取到全球企業對新加坡的認同，此一作法，尤其深值我國政府部門與民營企業學習。

### 三、用人惟才的彈性人員進用方式：

研究新加坡政府體系，經發局屬法定局處之一，係依「國會法」之規範，由政府 100% 出資成立之半官方機構，以擔負起有別於傳統行政官僚體系之特殊政策功能，較不受預算制度與國會之限制、監督，得以近似民營企業之型態運作。

因此經發局在人事任用及薪酬上，得以取得較為彈性之利基。以本書首席作者曾振木先生為例，便是因經發局當時極需具汽車工業背景的条件而雀屏中選，而進用過程卻僅是一次面談，且敘薪也比照他原服務跨國公司的水準，評估曾先生歷年所引進的海外投資，不禁令人贊歎當初決策者的識人之明。書中類似案例屢見不鮮，為推廣香港投資就錄用廣東人、發展創意產業時進用戲劇評論編輯、扶植創投業時大膽錄取敢投資股票及債券的新手，人員進用的方式與時空條件或許不同，但卻有一個共通之處，便是「適才適所、用人惟才」，正由於這群社會菁英的全心投入，方能造就出新加坡今日經濟的驚人成就。

#### 四、種族融合下移民社會的發展優勢：

對極度缺乏天然資源的新加坡而言，『人』可說是唯一可掌握的珍貴資源，分析其人口結構，主要是來自中國、馬來西亞及印度的移民後裔，其中以華人佔七成以上為最多。但新加坡自獨立後，便洞察到與世界接軌對經濟發展的重要性，加上殖民統治的因素，造就新加坡得以拋棄狹隘的民族主義，以「英語」為官方語言。由書中記載，此令新加坡人深為自豪的睿智決策，對日後爭取全球企業的青睞有絕對的助益。而近來更是充分應用此一優勢，稱職地擔任起全球企業進入中國市場的跳板。

誠如書中作者自豪地說：新加坡雖以華人為主，卻不全是華人；人民的種族、文化各有不同，很像是美國的縮小版；英語是共通的語言，我們比較國際化、說英語的人也比台灣和香港多。正由於類似美國移民社會的特色，使新加坡自始即採取門戶開放的移民政策，得以吸引全球的優秀人力，共同為各個時期新加坡的經濟發展效力

#### 五、有所不為的理念堅持：

新加坡在早期跨國企業海外投資的雷達幕中，根本無容身之處，經發局能在費盡心血爭取到世界頂尖的跨國企業前來投資，不吝是上天悲憫的垂憐，但新加坡就是敢堅持國家的立場與法令，對於某些垂手可得的投資案，勇敢地說『不』。



以通訊業的巨擘摩托羅拉當初的投資案，便是因禁止組織工會的要求，違反新加坡工業關係法，而遭到堅定的拒絕；而當王安電腦以民族主義為由，要求給予華人公司更多的租稅優惠，遭到和奇異塑膠以位居業界龍頭要求額外優惠時，同樣婉拒的待遇，因為經發局堅信應該公平、誠信地對待來自全球每一位投資者。這些舉措看在舉世投資者的眼中，無疑是毋須言語卻又彌足珍貴的承諾。

#### 六、有別於第三世界的行政效率與廉潔政風：

以蘋果電腦前往新加坡投資時所持疑慮：「雖然聽過新加坡，但還是令人猶豫。新加坡是第三世界國家，而到第三世界國家創業都會給人一種刻板印象，那就是各式各樣的批准曠日費時、有成堆的書面作業要合乎官僚體系的規定、政府的政策轉向讓人捉摸不定」，但經發局優秀的團隊就是有能力扭轉全球投資者對第三世界國家根深柢固的疑慮。

當蘋果電腦經營團隊凌晨飛抵新加坡，竟發現經發局官員在現場接機時，便發現新加坡所提供的優質服務迥異於印象中第三世界國家；更令人驚訝的是從那時起到整個廠房完成並開始測試出貨，僅僅花了三個月，比原定計劃整整超前了六個月，而其中最大功臣竟是經發局派來接機的官員，這位官員不僅忠實地擔任起廠商與政府間溝通的橋樑，更熱誠地扮演義務監工的角色。就是這種鍥而不捨、不眠不休的精神，才能造就出轟動矽谷的驚人進

度。類此成績絕非個案，而已成為經發局的組織氣候之一，如同本書作者楊烈國所述：「我們不是照著計劃做，而是把計劃拿來提前做」，便對經發局的組織文化，作了忠實而又坦率的註解。

#### 七、時勢造英雄下跨國企業的不得不然：

新加坡傲人經濟發展的背後，除了各個時期經發局優秀成員們，不辭辛勞的付出外，不容晦言跨國企業的共襄盛舉亦是重要的推手。相較新加坡對「經濟發展」不是一種選擇，而是一條必走的路，跨國企業選擇新加坡作為海外投資的基地，亦有其不得不然的時空背景。

以遭前內閣部長吳慶瑞公開批評「比理髮師還沒有技術」的半導體組裝業而言，便是因矽谷數十家半導體公司為取得競爭優勢及更高的利潤，著眼於新加坡低廉的勞動成本與穩定的社會環境下，不得不然的選擇。類似的產業興衰，見證了新加坡各個時期的經濟發展，且幾乎涵蓋所有的製造業與服務業。分析加入新加坡投資行列的企業，都有相同的特色，便是該企業都已在其母國建立良好基礎，甚或是業界領導品牌，面對母國日益惡化的勞動條件與亞洲新興工業國家迅速崛起，為增強企業競爭力、免遭市場所淘汰，必須尋求降低成本、提高效率的替代方案，因此積極對外招商且採門戶開放政策的新加坡，終能雀屏中選，但平心而論，卻也是當時時空情勢限制下，跨國企業無可選擇的發展策略。

#### 八、避而不談的民主與人權問題：

環顧本書，除了闡述新加坡各個時期經濟發展的策略與奮鬥歷程，對近年來屢遭國際社會所詬病的人權與民主問題，卻著墨甚少。歸究其原因，除了本書係以經濟發展為探討主軸外，該國前總理李光耀先生於序言中所提：「經發局的官員服膺了新加坡領導人的價值觀和態度」，相信亦是本書對於敏感問題避而不談的重要原因。

新加坡獨立後，對內面臨政局的動蕩與共產黨的挑戰，對外則須因應印、馬外交的抵制，因此發展成自成一格的民主作法。就西方民主理論，一個國家民主化的力量常與經濟發展程度呈現正相關，但由新加坡歷次選舉結果，人民行動黨持續獲得勝選，民眾並未因經濟能力的提昇而要求政治上更多的自由，反而由於對政府與人民行動黨長期以來的信任與依賴，選擇在政治層面持續予以支持，以確保社會的穩定發展。誠如曾振木先生所說：「我們對新加坡投資的跨國公司負有很大的責任——政府知道、經發局知道、工會知道、我們的工人也知道」，此一「生存權優先」的民主發展進程，頗值得西方民主評論家反覆玩味。

#### 九、重外輕內的經濟發展策略：

探究臺灣經濟發展的歷程，幾乎全是由中、小企業擔任火車頭，四處衝鋒陷陣、開疆闢土，反觀新加坡的經濟發展卻幾乎完全仰賴外資，相較於中、小企業為臺灣撐起了一片天，本書對新加坡本地企業的介紹卻是少得可憐，無怪乎書中把新加坡本地中、小企業形容為「可憐的本地公司」，所受待遇更

遠不及跨國企業；早期經發局官員認為扶植本地企業不僅得應付層出不窮的抱怨與議會的壓力，且投資個案的金額太小，更沒有什麼技術性，遠不及拉攏跨國企業有效率。正因為「濟弱扶傾」吃力不討好，造成新加坡經濟發展過程中，本地企業總是淪為配角。時至今日，新加坡社會新鮮人仍以進入外資企業為首選，不難看出跨國企業在新加坡的舉足輕重。

除了「濟弱扶傾」不討好的現實原因外，細究起「重外輕內」的經濟策略，另有其不足為外人道的歷史背景。早期新加坡本地企業多為華人擁有，具有經濟實力的華人社團基於民族主義較傾向支持中國的左翼與工會團體，造成與政府當權者關係緊張。為解決本地企業的消極抵制，新加坡擬定出口擴張的策略，積極對外招商，企圖藉助外資的力量，化解當時國家內部的對立與危機。所幸由於當時國際經濟環境，使得「重外輕內」的策略，獲得空前的迴響，也造就出今日中、小企業淪為「可憐的本地公司」的宿命。

#### 十、淺牒型經濟體發展上之隱憂：

探討新加坡經濟的高度發展，不難發現和亞洲四小龍等新興工業國家面臨了相同的困境，便是缺乏像美國或歐盟等龐大而穩定的國內市場與勞動人力，屬淺牒型經濟體。今日新加坡的經濟發展幾乎是「看世界臉色吃飯」，幾乎與世界的景氣連動，如「九一一」恐怖攻擊事件後，新加坡便承受全球景氣衰退的嚴重打擊，相同情形亦發生在亞洲其他國家，這便是淺牒型經濟體難以克服的體質。

而新加坡在四小龍中又屬地理資源與內需市場最小的城市國家，雖然積極對外招商，卻常因個別產業飽和度的因素，須將叩門求見的世界頂尖企業拒於門外，例如半導體業的英特爾公司與精密光學產業的日本尼康公司，便是令經發局官員們沒齒難忘的鮮明實例。即便是已在新加坡投資的跨國企業，雖然對其價廉而質優的人力讚譽有加，但也對無法於短期內應付額外大量的生產，使跨國企業必須一次次喪失機會成本的現象，多所埋怨。所幸經發局菁英團隊利用分散投資產業、製造與服務並重及第二次工業革命等策略，已盡力將淺碟型經濟體先天所受限制予以降低。

#### 肆、研習本書對觀念上之啟示

研讀本書最大的收獲，便在於由實際參與新加坡經濟發展策略執行的作者群，娓娓道出其親身經歷的心路歷程，使所有讀者得以分享新加坡傲人經濟發展背後不為人知的辛酸血淚，更使我們瞭解到經發局官員們克服困難的方法或須因應時空條件而有所變化，但他們面對問題所表現出的熱忱、自信、勇於學習與創新的精神，卻深值吾輩反省與借鏡。在此謹就個人研讀本書，所獲觀念與啟發簡述如下：

##### 一、穩定的政治支持力量是經濟發展的重要推手：

誠如聯合國工業調查團於 1960 年所言：實施經濟發展計劃成敗最主要的關鍵，在於政治領導人。新加坡正因擁有穩定而強固的領導團隊，加上人民

與工會的支持，使投資環境有長足的進展，才能吸引全球投資者的目光，營造出舉世欽羨的傲人成就。

近年來我國民主運動蓬勃發展，並順利完成了舉世注目的「政黨輪替」，但同時我們也面臨國內政經情勢不穩與國際景氣衰退的雙重挑戰，國人平均生產毛額已屈居於四小龍之末，民眾莫不憂心於我們所驕傲的「經濟奇蹟」是否已不再？所幸由於全體國民的勤奮努力，世界經濟論壇於 92 年底發表的 2003-2004 年全球競爭力報告中，我國在象徵未來中長期經濟成長前景的成長競爭力排名全球第 5 名，為亞洲表現最佳的經濟體，且在科技領域、司法獨立、打擊貪瀆等項目表現亮麗，因此我們相信只要朝野能相忍為國、共體時艱，必能再造「經濟奇蹟」。

## 二、經發局善用企業運作模式的積極作法：

以洛杉磯時報特地撰文盛贊新加坡機場的「迎接來訪旅客的薄荷糖」，便可充分體會出新加坡迥異於傳統行政官僚體系的彈性運作模式。就傳統行政官僚的思考模式，「防弊」的考量應重於「興利」的成份，加上官僚體系制度設計上的限制，屢屢造成立意良善的創新作法，因抵觸層級官僚的威信而胎死腹中。

經發局就是敢勇於突破傳統體系的限制，並進而形成組織文化，以經發局早在六〇年代就已實施的『一站式的服務』為例，至今仍是企業行銷時最令顧客心動的利器。而新加坡政府善於利用優勢的彈性企業運作模式，使得

如淡馬錫控股、新加坡電力等國營企業，在成功立足新加坡後，如同跨國企業般將觸角伸向台灣、乃至全世界，而近年經發局為爭取新加坡在國際媒體的曝光機會，與國家地理頻道的合作案，更是將企業行銷的觀念發揮到淋漓盡致，此一彈性之企業思考模式，值得吾輩深自省思。

### 三、新加坡菁英教育政策下的省思：

我國推動教育改革十年後，大學入學門檻已大幅下降，但「量」的增加，卻未帶動「質」的提升。以甫放榜的 94 學年大學入學考試近九成的錄取率，連教育部長杜正勝都不諱言地指出：「這恐怕創下全世界各大學院校的紀錄」。而根據瑞士洛桑國際管理學院公布的「二〇〇四年世界競爭力年報」，亞洲國家中日本在教育及人力資本方面投入最多，我國居次。但我國卻在俱工程師資格人數與大學教育符合競爭經濟兩項，大幅落後其他先進國家。另根據某人力銀行的調查，當今大學生自評成績偏低，使得許多教授與企業懷念大學錄取率只有三、四成的時代，當時畢業證書幾乎等同於工作保證，面對大學生素質每受外界質疑，社會逐漸興起了「二次教改」的呼籲。

為提昇國家整體競爭力，即使我國面臨學生來源減少、教育經費下降及學校數量過度膨脹等殘酷的課題時，仍須妥善因應教育國際化的潮流，尤其應力求在課程內容、師資素質和教學方式上的突破，方能扭轉即將由教育輸出國變成學術入超國的劣勢。值此「二次教改」的關鍵時期，新加坡在人才培育制度上的諸多作法，尤以早期新加坡政府獨排眾議倡導英語教育的苦心

與近年來積極推動世界名校前往新加坡設立分校的構想，頗值得我國教育部門借鏡。

#### 四、發展鮮明且切合時勢的經濟策略：

新加坡自六〇年代以來，為因應各個時期的時空條件，發展出策略分明的經濟對策；而我國自民國 42 年以來，亦推動了 12 期的國家建設中期計畫。如土地改革、發展勞力密集工業乃至於晚近推動的技術密集、高科技工業等策略，在類似的時空條件下，與新加坡的經濟策略十分相似。

我國為因應經濟發展與國內外經濟情勢的演變，已適時地調整產業政策，然而或因受儒家正統思想影響，強調政府應「多做少說」，不容諱言相較於新加坡鮮明的發展策略，我國的產業政策較為模糊。而產業發展政策類似管理理論中「願景」的理念，其功能對內可統合政府與民間對未來之看法，使據以擬定各自的發展策略；對外則可以爭取國際社會的認同，獲取有利的資源條件。因此我國在產業政策的行銷手法上，可借鏡新加坡的發展經驗，將民間與政府的力量緊密結合，以發揮相乘的效果。

#### 五、彈性的人力資源發展政策：

全球競爭力報告，對新加坡政府效能向來讚譽有加，部份評比項目甚至領先歐美等已開發國家。細究新加坡人力資源優異表現的原因，前新加坡駐台北商務代表許國豐曾作了最好的註解：「我們的升遷制度是靠表現與潛力，不靠輩份」，且為了吸引一流人才為新加坡政府效力，採取彈性的高薪策略。



反觀我國的公務體系，沿襲傳統的科舉制度，對公務員進用途徑訂有嚴格限制，此舉可確保整體公務人力素質，但也相對犧牲了優秀民間企業人才進入公務系統的機會。此外由於公務員考績與保障制度，使得公務體系的人力，普遍抱持較保守心態，作法也以守成為主較缺乏開創性。因此我國在公務員培訓制度上，尤其是與經發局類似的國營企業，可先仿倣新加坡政府在人力政策上的彈性作法，如進用、升遷及薪資策略，應依景氣狀況，配合調整公務員的薪資與福利，以期造就出新加坡總理李顯龍所呼籲給予公務員「更積極的升遷、更有成就感的責任」的發展環境。

#### 六、引領公務員勇於築夢及追夢：

新加坡前總理吳作棟主持裕廊島開幕時，盛讚經發局官員發揮天賦與熱情去說服投資者，曾說：「經發局官員們其實是在推銷一望無際的海域，只有未來用地的保證」，現任李顯龍總理更勉勵官員們：「我們必須繼續努力，勇於嘗試大膽及有創意的思考，以擴大我們的成就、實現我們的理想」。這種舉國上下鼓勵「築夢」的精神，使新加坡在各個領域中，充分發揮出人類創意的無限潛能。

經發局的企業文化之一便是「敢於夢想」與「永不放棄」，主管鼓勵屬下勇於作夢，再將策略規劃與實踐融為一體，將理想藉由行動達到「築夢踏實」的境界。「創意」產業中不僅是今日跨國企業競爭的利基，更是全球各國極力

發展的重點產業。不容諱言我國對引領企業發展創意產業的經驗稍嫌不足，因此正可借助經發局官員，在此領域中發展「新加坡無限公司」的經驗與策略，協助政府扮演好擔任我國創意產業火車頭的角色。

七、「化競爭為合作」發展區域整合型經濟體：

日本學者伊崎光男在 1990 年代提出「雁形理論」解釋東亞各國的產業發展，頗值得近年來與新加坡同樣面臨投資環境惡劣、產業外移的我國深入省思。該理論提出亞洲以日本為雁首，其次為台、韓、港、星四個新興經濟體，雁尾則是中國大陸與東協各國。依此理論，經濟發展較低度的國家，會以成群的方式追趕高度工業化國家。因此日本先發展西方國家將失去競爭力的產業，當其技術成熟時，因其本身的背景條件也隨之變化，日本對這些產品的競爭力轉弱。此時東亞新興國家藉由技術移轉或自行開發，生產前述產品。當東亞新興國家發展成熟後，這些產品又移至工業開發更落後的國家。而日本的產業升級又先達成更高的層次，東亞新興國家的生產層次亦隨之升級，呈現出有秩序的發展。因此日本因居於領先地位，不但不擔心台、韓等國緊追在後，反而將因台、韓的發展愈好，需要更多的日本零件和原料，可為日本創造更多的貿易順差。

對照 1995 年全球頂尖企業技術長對新加坡經濟發展所作建議，發現其間頗多不謀而合之處。對於長期面臨產業外移的我國，可仿效新加坡的作法，站在區域整合的角度，無須憂心大陸科技發展的脚步，並可適時加以協助，

扮演好區域資源提供者的角色；而在國內則應有效地運用優勢的研發能力，依全球快速變化的需求與潮流，彈性調整內部資源，成為亞洲甚至全球重要科技的整合者，屆時即使面對製造產業外移，仍可依賴科技研發與整合的能力立於不敗之地，甚至取代日本在某些產業的領導地位。

#### 八、發展「終生學習」的教育系統：

新加坡自始即已體認到『人力資源』的寶貴，對於各階段人力的培訓作業一向不遺餘力。經發局官員認為其策略思考能力與行銷才能，源自於該局持續學習的理念；而借助主管的經驗來提升本身素質，更是該局成功的重要因素。以發展創投業的經驗，官員們坦承經由工作中學習、成長的精神，深深影響各個時期的經發局官員。

經由制度面的設計，使「終生學習」變成習慣進而影響企業生態。新加坡蘋果電腦曾自豪地說：「我們的進步不是突飛猛進，而是每天都在發生。」值此我國面臨整體競爭力降低的關鍵時期，發展「終生學習」的觀念，並將之持續有恆地應用於生活之中，將有助於我國在面臨經濟全球化和訊息網路化的潮流中，立於不敗的有利地位。

#### 伍、結語

新加坡從極度缺乏資源的蕞爾小島，演變至今已成為亞洲四小龍之首，而國際研究機構對新加坡在投資環境與競爭力項目的評比，也一向名列前

茅。新加坡所憑藉的就是與本書作者們相同的一群效率出眾、紀律嚴明的政府菁英團隊，他們滿懷熱情、勇於嘗試與創新，誠如經發局的成員描述，這種追夢的感覺每天都在血液裡流動，而高昂的士氣幾乎要直達天際，試想身處於這樣的工作團隊與環境中，造就出的如此傲世的驚人表現，應是不足為奇。

經過了四十餘年的勵精圖治，新加坡已在區域金融服務及東南亞轉運中心等項目上，扮演著舉足輕重的角色，然而 1997 年的亞洲金融危機，使仰賴區域貿易比重達七成且產業結構集中在電子、石化、金融、貿易與旅遊服務的新加坡，在經濟上遭到嚴重的衝擊。然而即使面對接踵而至的九一一事件所引發的全球景氣低迷，新加坡仍然憑藉對國際市場的高度機動性反應，使其所受影響遠較於東協其他國家輕微。如此亮麗的成績，即使本書未及提起，依往昔的發展經驗，除了歸功於新加坡政府強力、穩定的領導與人民勤勉的工作外，經發局在經濟發展策略上擬定與實施，必定居功厥偉。

研讀本書雖然激發出許多實用的新觀念，但始終對於經發局官員及新加坡國民所展現出的驚人熱情與自信印象深刻，新加坡正是由於擁有如此熱忱而有自信的公民、多元而有紀律的社會、廉潔而有效能的政府，方能造就出如此傲世群倫的經濟發展。對於同為四小龍的我國，新加坡在經濟策略規劃與方案執行上的作法與用心，是深值借鏡的可敬對手。

（本文作者為台電公司人事處管理師）

## 參考文獻

徐明珠，「大學生英語程度反映的競爭力危機」，中央日報社論，民 92.11.09

蘇岱崙，「新加坡公務員：升遷靠表現，不靠輩份」，CHEERS雜誌，2001 年 11 月

游常山，「新加坡變了—他們如何努力放輕鬆、拼第一」，天下雜誌，2002 年 9 月

朱雲鵬，「雁行理論是否仍適用於東亞發展」，國家政策研究基金會國政分析，民 91.2.5

嚴長壽，「台灣大學 93 學年度畢業典禮致詞稿」，青草湖社區大學報導，民 94.6

張潤書，行政學，三民書局，2004 年

許士軍，管理學，東華書局，民 84.5

徐作聖，國家創新系統與競爭力，聯經出版社，1999 年

方世杰，「知識經濟、產業創新政策與國家競爭力」，科技發展政策報導，1999.12

李子繼，李顯立譯，新加坡發展政策與趨勢(下)，經建會經研處編，1990

李英明，全球化下的後殖民省思，生智文化，2003 年

劉軍寧等，經濟民主與經濟自由，三聯書局(北京)，1997 年



宋鎮照，發展政治經濟學，五南圖書，2000 年

洪秀巒，優質服務，平安文化，2001 年

