劳工、土地与国家的政策工具

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

劳资关系：从对抗走向三方合作

温斯敏（Albert Winsemius）所担忧的劳资关系问题有着深厚的历史根源。1955年，新加坡共发生275起罢工，涉及57,000名工人，损失94.6万个工作日。人民行动党政府设立了劳资仲裁庭，该庭依据《劳资关系条例》于1960年9月15日开始运作，旨在鼓励集体谈判并解决劳资纠纷。仲裁庭并未终结冲突。据李显龙估算，1961年即EDB成立之年，损失的工作日达41.5万个，此后再未被超越。Stoelinga给出的同年数字为116起罢工和41.1万个损失工作日。[1]

决定性的转变来自政治层面。在本部分第II章所述的人民行动党分裂及左翼领导人被捕之后，全国职工总会成为占主导地位的工会组织，并与政府结成紧密同盟。1965年，全国职工总会与政府签署了《工业进步宪章》和《生产力行为守则》。[2]工会接受了这样的观点：会员的福利取决于经济增长和投资。作为回报，政府让全国职工总会参与政策制定，并参与经营服务工人的合作社企业。

© 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.

《雇佣法》与《1968年劳资关系（修正）法》

1968年，国会修订了《劳资关系条例》，并制定了《雇佣法》，后者于1968年8月15日起施行。[3][4]政治学者Garry Rodan总结了《雇佣法》的主要变化：标准每周工时由39小时增至44小时，公共假日由每年15天减至11天，休息日和病假也有所减少。服务年限不足十年的工人，带薪年假以七天为限；裁员补偿仅适用于连续服务满三年者；花红及特惠款项受到大幅限制。[5]劳资关系法的修订将晋升、调职、解雇和裁员等事项排除在集体谈判之外，归由管理层决定。《1960年劳资关系法》第18(2)条至今仍禁止工会在集体协议提案中纳入此类事项。[6]

工会支持这些立法。李显龙后来解释说，《雇佣法》"扫除了旧劳工法的僵化之处"，赋予雇主雇用和解雇的自由，同时促进经济增长，从而带来更高的就业保障。劳资行动几近绝迹。1968年仅记录到4起罢工，损失19,959个工作日；1969年则一起也没有。劳资仲裁庭将1960年代末的劳资和平归功于其自身的工作、1968年的立法，以及在政府推动下工会与雇主之间形成的合作关系。[7]

这种和平的代价也应当记录在案。工人放弃了他们在1950年代争取到的福利，工会的独立性也受到严重削弱。Rodan和其他批评者将这一时期描述为国家为外国资本的利益而约束劳工的时期。支持者则回应说，就业的快速增长在十年内带来了实际收入的提高。两种解读对投资者而言结论一致：这是一个罢工罕见、工资成本可预期的劳动力市场。

全国工资理事会

充分就业带来了新的问题。随着失业率下降，政府担心分散的工资谈判会引发工资暴涨，从而阻碍投资。财政部长韩瑞生于1971年就设立三方论坛征询劳资双方领导人的意见之后，全国工资理事会于1972年2月7日成立。劳方、资方和政府各委派三名代表，由一名独立主席主持。[8]首任主席、经济学家林崇椰任职至2001年。他将这一构想归功于温斯敏，而Stoelinga则将其溯源至荷兰社会经济理事会。[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.

理事会每年发布加薪指导原则。这些原则不具法律约束力，但公共部门和大部分有工会组织的部门都予以遵循。劳工部1979年10月的一项调查发现，有48.9万名可谈判雇员（占劳动力的83%）直接受惠于当年的建议。1979年，理事会反向运用其影响力。1979年至1981年间大幅加薪的"矫正性工资政策"，旨在推动经济转向技能密集型和更高附加值的活动。[10]工资政策由此成为产业政策的工具。

土地征用与公共住房

土地是第二项稀缺的生产要素。1960年代初，国家拥有的土地不到新加坡土地总面积的一半。[11]政府分阶段修改了强制征地法律。1963年，李光耀在立法议会阐明了相关原则：任何人都不应因公共出资的开发而获得意外之财；公共用途所需的土地，其成本不应高于政府未在该地区规划开发时的价值。[12]

1964年的《土地征用（第2号修正）法案》在独立后成为《1966年土地征用法》。该法引入了以"冻结"地价作为补偿基础的做法。后来，地价冻结于1973年11月30日或征地公告日的价值，以较低者为准。直至1988年起，冻结日期才逐步推后。低于市场价值的补偿大幅降低了公共项目的成本。2007年，律政部长承认，正是这些限制补偿的条款，使国家得以负担建屋发展局新镇、裕廊工业区、樟宜机场和地铁的建设。同年的修正案恢复了按征地当日市场价值予以补偿的原则。[13]

公共住房使土地政策趋于完整。建屋发展局于1960年2月成立，至1965年已建成54,430个组屋单位。[14]公共住房清除了1959年令观察者震惊的贫民窟，使工人在政治稳定中拥有切身利益。它还将住房市场与中央公积金联系起来，第D部分将把中央公积金作为国民储蓄的来源加以探讨。就工业战略而言，征用的土地与公共住房相结合，意味着工厂及其工人都可以安置在规划者选定的地点。

© 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.

常见误解

新加坡常被描述为一个自由放任的经济体，其成功源于国家对市场不加干预。经济发展局的历史却指向另一个方向。国家选择产业、建设工业区、拥有大部分土地、通过自己的银行为项目融资、逐家公司谈判免税期，并通过三方理事会调控工资。新加坡所避免的，是保护主义以及为国有而国有的制造业。它的市场向外国资本开放，这解释了自由市场形象为何经久不衰。然而，这些市场是由国家设计和维护的。

注释

1. Industrial Arbitration Court, "History"（iac.gov.sg，2026年11月访问）："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：仲裁庭于1960年9月15日开始运作；立法的目的是"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页："In 1961, when EDB began, 415,000 man-days were lost through strikes and street riots"；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337页，引用Prime Minister's National Day Broadcast 1969。 ↩
2. Wikipedia, "Labour movement of Singapore"（2026年11月访问）："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"，转载于lawplayer.com，出自Singapore Statutes Online（2026年11月访问）。 ↩
4. 据报道，Industrial Relations (Amendment) Act 1968于同日生效；NLB Infopedia, "Industrial Relations (Amendment) Act"（SIP_2014-07-07_133856）。 ↩
5. Garry Rodan, *The Political Economy of Singapore's Industrialization*，第92页，转引自F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337页。 ↩

© 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.

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337页：雇主在晋升、解雇、裁员及其他内部变动方面获得了更大的权责；Industrial Relations Act 1960, s. 18(2)(a)–(f)，转载于lawplayer.com，出自Singapore Statutes Online（2026年11月访问）：晋升、调职、雇用人员填补空缺、因冗员或重组而终止雇佣、解雇与复职，以及职务分派。 ↩

7. Speech by BG Lee Hsien Loong, 1 August 1991，前引，第7页；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引，第337页，引用Prime Minister's National Day Broadcast 1969及国家档案馆展览*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52–53页，引用1971年6月19日*Straits Times*所载韩瑞生的讲话："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页及第386–387页，引用Lim Chong Yah, *Singapore's National Wages Council: An Insider's View*, Singapore, 2013，第4页："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页；1981 NWC Recommendations，1981年5月13日，第1.1段，转载于Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council"，前引：矫正性工资政策"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"。 ↩

11. 1960年国家拥有约44%的土地、如今升至约90%的说法被广泛引用（例如Sock Yong Phang，以及宜居城市中心的Khoo Teng Chye，后者给出的2007年数字为85%以上）。 ↩

© 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.

12. Tan Sook Yee, "Is There Any Pointe?" [2003] SJLS 262，第264页，引用Lee Kuan Yew, *Official Report, Legislative Assembly Debates*, vol. 22, 1963，第652–653栏。 ↩

13. Tan Sook Yee, "Is There Any Pointe?"，前引，第264–265页：1964年法案（后成为Land Acquisition Act 1966）"introduced the method of 'pegged' land values as the basis of compensation"；后来冻结于1973年11月30日；自1988年起逐步推后冻结日期，对于1995年9月27日或之后征用的土地，冻结日期为1995年1月1日；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月访问）。 ↩

14. Wikipedia, "Housing and Development Board"（2026年11月访问）：建屋发展局成立于1960年2月；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.

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.