联合国考察团与经济发展局的成立

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

失业与战略探索

1959年6月5日，人民行动党组成自治新加坡首个全民选举产生的政府，当时这座城市面临的处境被其领导人形容为令人绝望。近70%的人口住在贫民窟，经济主要依赖贸易，失业率高达两位数。[1]第A部分所述的转口贸易仍在经济中占主导地位。它受制于锡和橡胶的价格以及邻国的善意，无法吸纳每年不断增长的劳动力。

对问题规模的估计不尽相同。1991年，时任副总理李显龙（Lee Hsien Loong）形容1960年的新加坡是一个贫穷落后的国家，人均国民生产总值为435美元，失业率为14%。他回忆说，联合国专家抵达时，有5万人没有工作。考察团本身采用的数字是：在估计约498,000人的劳动力中，失业率为12%，即约63,000人。温斯敏（Albert Winsemius）后来认为，如果把小贩、无偿家庭帮工和就业不足者计算在内，实际失业率可能高达30%至35%。[2]各种数字之间的差异，反映出在一个由小贩、苦力和家庭商铺构成的经济中衡量就业的困难，而1957年的人口普查只部分反映了这些情况。

© 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.

政府此前已迈出了第一步。1957年成立的新加坡工业促进局获拨资本100万元，负责鼓励发展新兴工业。但相对于问题的规模，其手段远远不足。1959年，新政府还颁布了《先锋工业（所得税减免）条例》，为被宣布为先锋工业的行业中的企业提供最长五年的免税期。[3]这两项措施都假定，只要投资者获得鼓励，工业增长便会随之而来。所欠缺的，是一份确定哪些工业能在新加坡取得成功的计划，以及一个有能力把这些工业引进来的机构。

1960–1961年温斯敏考察团

1960年8月，财政部长吴庆瑞（Goh Keng Swee）证实，政府已请求联合国派遣一个专家组，成员须曾参与本国的工业化进程。温斯敏后来回忆说，在吴庆瑞亲自选中他之前，政府已拒绝了联合国推荐的两名人选。莱顿大学历史学家斯托林加（F. Stoelinga）根据荷兰、新加坡和联合国的档案重构了这段经过，发现考虑过的人选多达十人。温斯敏自1949年起担任荷兰经济部工业化司司长。考察团于1960年10月4日在新加坡开始工作。[4]

专家组汇集了来自瑞典、意大利和美国的工业区、电气设备、造船和金属工程专家。副组长I. F. Tang是联合国亚洲及远东经济委员会一位出生于中国的经济学家。专家组考察了现有工程企业、金属制品、化工和塑料、造船和修船以及电器等行业的前景。1960年12月中旬，温斯敏与驻新加坡的英国专员公署讨论了一份初步报告。他对英国官员表示，只要新加坡全盘接受各项建议，到1965年底即可消除大规模失业。1960年12月14日，他将初步报告交给总理李光耀（Lee Kuan Yew）。[5]

随报告提出的两条建议已成为新加坡政治记忆的一部分。温斯敏后来回忆说，他曾告诉李光耀，除非把共产党人从政府、工会和街头清除出去，否则经济发展无从谈起。他还建议保留莱佛士（Stamford Raffles）的雕像，因为这能向外国投资者表明，新加坡接受英国的遗产并欢迎他们的专业知识。[6]第一条建议触及本部分第II章所描述的政治斗争。第二条则体现了贯穿本书的一个主题：一座小小的贸易城市，是靠让外国人安心来谋生的。

© 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.

最终报告*A Proposed Industrialisation Programme for the State of Singapore*于1961年6月13日由联合国发表，后来被称为"温斯敏报告"。报告要求在十年内创造20多万个就业岗位，斯托林加将这一目标细化为：为一支预计将增长一半的劳动力创造214,000个岗位。温斯敏认为劳资关系是该计划面临的最大威胁。李显龙在三十年后引用的一段文字中，报告警告说，只要现有的劳资关系持续下去，对基础设施的投资就会付诸东流，因为储备只能花一次。[7]

《1961年经济发展局条例》

报告建议设立一个中央机构来执行该计划。政府迅速采取行动。《经济发展条例》于1961年4月26日在立法议会一读，5月24日二读，并于1961年8月1日生效，新成立的经济发展局随即接管工业促进局的职能。经济发展局在1961年至1964年间获拨1亿元，是其前身资本的一百倍。[8]

如今规管该局的法令仍以宽泛的措辞描述其使命。根据《1961年经济发展局法》第6条第(1)款(a)项，该局的职能包括促进"新加坡经济的增长、扩展和发展"。后来的修正又增加了支持本地企业、鼓励重点企业在新加坡设立国际总部等任务。[9]授权范围之广是刻意为之的。它使该局能够同时扮演推广者、规划者、地主、贷款人和协调者的角色。

政府为该局配备了一些最能干的官员。高级公务员韩瑞生（Hon Sui Sen）于1961年至1968年担任首任主席，此后出任新加坡发展银行主席，并于1970年至1983年担任财政部长。首任执行负责人是以色列人埃里克·迈耶（Eric J. Mayer），吴庆瑞1959年在以色列结识了他。温斯敏称赞任用外国人的做法，认为这证明经济发展的需要高于国家颜面。李显龙后来列举了被派往该局的官员，包括严崇涛（Ngiam Tong Dow）、J Y Pillay和丹那巴南（S Dhanabalan），并称吴庆瑞是"工业化计划的总设计师"。[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.

最初几年：裕廊与进口替代的局限

该局的首要任务是硬件建设。政府选定岛屿西部沼泽遍布、丘陵起伏的裕廊地区，开发一个约9,000英亩的工业区，这需要填土造地、迁置居民，并修建道路、供电和供水设施。批评者称这一项目为“吴庆瑞的蠢事”。[11]吴庆瑞本人也承认，这一项目是“信念之举”。1964年，国家钢铁厂（National Iron and Steel Mills）成为第一家在工业区设厂的公司。[12]

早期的工厂生产服装、玩具、假发、蚊香、香烛和塑料花。[13]它们属于劳动密集型产业，主要服务本地和区域市场。20世纪60年代初的战略建立在与马来亚联合邦形成共同市场的预期之上，而1963年的合并似乎兑现了这一预期，形成一个约1200万人口的合并市场。然而结果未达预期。1960年后，制造业占实际国内生产总值的比重仅略有上升。到1965年，制造业约创造了21,000个就业岗位，而失业率仍维持在两位数。到1966年底，失业人数已增至7万人，超过劳动力的10%，同时每年有25,000名离校生进入劳动力市场。[14]

注释

1. SG101（新加坡政府），“1959–1965: Early Economic Strategies”（2026年11月访问）：人民行动党成为“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. Speech by BG Lee Hsien Loong, Deputy Prime Minister and Minister for Trade and Industry, at the EDB’s 30th anniversary dinner, 1 August 1991，新加坡国家档案馆，文件lhl19910801s，第1页和第3页：“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*，莱顿大学博士论文，2020年（hdl.handle.net/1887/138392），第191–192页，引用联合国报告*A Proposed Industrialization Programme for the State of*

© 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.

*Singapore*第ii页和第6页，以及新加坡国家档案馆所藏温斯敏口述历史访谈。↩

3. Wikipedia, "Economic Development Board"（2026年11月访问）：新加坡工业促进局于1957年成立，"started with capital of $1 million"；Speech at the sixth International Tax Conference, Singapore, February 1980，新加坡国家档案馆，文件gct19800204s，第3页："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*，前引书，第13页及第188–189页，引用 Chan Chin Bock (ed.), *Heart Work*, Singapore, 2002，第16页，联合国档案 S-0175-1798-05，以及Desker, *Goh Keng Swee: A Public Career Remembered*，第48页（温斯敏："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*，前引书，第190页及第192–195页，引用1960年12月12日和13日在英国专员公署与温斯敏谈话的记录，该记录由驻新加坡的澳大利亚专员公署转递（备忘录121，1961年1月25日）：如果新加坡"accepted the U.N.T.A.B. recommendations in toto"，失业问题"could be eliminated by the end of 1965"。↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引书，第196页和第198页，引用温斯敏口述历史访谈（新加坡国家档案馆口述历史中心，第2卷）："You can forget everything, Mr. Prime Minister, unless two preliminary things are being done"；关于莱佛士："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*，前引书，第207页：最终报告于1961年6月13日由联合国经济和社会事务部技术援助业务局发表；SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies"，前引文：报告要求"within 10 years"创造"over 200,000 jobs"；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引书，第192页：214,000个岗位，即每周412个岗位；Speech by BG Lee Hsien Loong, 1

© 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.

August 1991，前引文，第6页，引用温斯敏报告第116–117页："Nothing will be built on it, and the reserves can only be spent once."。↩

8. Wikipedia, "Economic Development Board"（2026年11月访问）：1961年4月26日一读，1961年5月24日二读；"The ordinance commenced on 1 August 1961, thus taking over the functions of SIPB."；SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies"，前引文：经济发展局"was armed with $100 million over the period of 1961 to 1964"。↩

9. Economic Development Board Act 1961，第6条第(1)款(a)、(e)和(g)项，据lawplayer.com转载的Singapore Statutes Online文本（2026年11月访问）；第6条第(3)款规定，该条并不对该局施加可强制执行的义务。↩

10. Wikipedia, "Hon Sui Sen"（2026年11月访问）：1961年至1968年任经济发展局首任主席；1968年至1970年任星展银行主席；1970年起任财政部长，直至1983年10月14日逝世；F. Stoelinga, *Albert Winsemius*，前引书，第223页，引用A. Winsemius, *Methods of Industrial Development*，第90页：新加坡任命"a foreigner for a period of two years as executive secretary of the economic development board"；Speech by BG Lee Hsien Loong, 1 August 1991，前引文，第2页。↩

11. Roots.gov.sg（国家文物局），"Transforming Landscapes, Improving Lives: 50 Years of Economic Development"：批评者称裕廊为"Goh's Folly"。↩

12. SG101, "Jurong: From Swamp to Suburb"（sg101.gov.sg/economy/case-studies/jurong1，2026年11月访问）：一片9,000英亩的区域，须通过填土、迁置和基础设施建设加以开发；"Jurong used to be nothing more than swampland"；吴庆瑞"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"，前引文，关于早期工厂的产品。Lee Hsien Loong, 1 August 1991，前引文，第9页，仅

© 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.

证实经济发展局早期的先锋证书发给了“making condensed milk and chewing gum”的公司。↩

14. SG101, “1959–1965: Early Economic Strategies”，前引文：“A combined market of about 12 million people”；制造业占实际国内生产总值的比重“from 16.9% in 1960”起上升（该网页上1965年的数字显示有误）；制造业约创造21,000个就业岗位，而失业率仍维持在两位数；Address by the Minister for Labour, Ong Pang Boon, at the NTUC May Day Rally 1972，转载于Kim Seah Teck Kim, “Singapore’s National Wages Council: Its Influence on Industrial Relations” (1981) 23 Mal LR 52, Appendix 1, at 85。↩

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