

新加坡的經濟發展策略 – 外資、外勞、外客

林健次

美國奧利岡大學經濟學博士

摘要

過去二十幾年，新加坡以低稅負吸收外國法人與自然人移民、引進外勞，提供新的資本與人力。新的資本、新的移民、新的外勞擴大新加坡經濟的供給面。同時，這些新的移民與外勞「輪流的」或半永久性的在新加坡生活，由新加坡提供生活與運用、操作外資的空間，擴大新加坡經濟的需求面。因此，新加坡發展策略的特性可以用「外資、外勞、外客」六個字去摘要。最能具體代表新加坡「外資、外勞、外客」經濟發展策略措施的就是新加坡的賭場整合渡假村的設立。新加坡的「外資、外勞、外客」政策並不適用於幅員相對廣闊、自然資源相對豐富、農業與本土企業相對重要的台灣。

關鍵詞：亞洲經濟奇蹟、新加坡經濟發展策略、外人直接投資、外資、外勞

壹、前言

在台灣有關新加坡的新聞，尤其是新加坡的經濟新聞，常以值得羨慕、學習、模仿甚至抄襲的口氣與脈絡出現。¹ 這些新聞的內容不但包括新加坡名列世界前茅、超越日本的平均每人個人所得、新加坡經濟的競爭力、高樓大廈林立、市容整潔、高效率政府、對世界資本的吸引力以及外人投資的數量等等令多數人羨慕的現象，同時也包括新加坡其他個別政策的如何值得學習與抄襲。這些政策包括台灣政府曾經組團考察的國民住宅政策，新加坡的低稅負政策、外勞政策、外資政策、移民政策、國際賭場政策、主權基金設立、甚至包括建立「自由經濟示範區，把新加坡經驗複製過來」（自由時報，2012a）等等。所謂自由經濟區，經濟部 2011 年底派員前往新加坡考察（公務出國報告資訊網，2012），民進黨的高雄市政府也於 2012 年七月跟進（自由時報，2012b）。台灣官員的新加坡熱，好不熱鬧。

新加坡之所以常會被拿來與台灣比較評論，與共同被列為東亞四小龍——台灣、南韓、新加坡、香港——有關。所謂的東亞四小龍指的是這四個經濟體在 1970 年代至 1980 年代利用出口導向發展經濟，而且有極相同、快速的經濟成長率，成為新興工業國（newly industrialized country, NIC）而言。可是新加坡與台灣經濟的自然稟賦差異很大，尤其是土地與人口數；即使台灣也不大，新加坡還是與台灣差異極大、不成比例。²

殖民時代以前至殖民時代，新加坡已經發展成東南亞區域的都會區，成為城市經濟。新加坡城市經濟自然稟賦的特點是幾乎沒有農業、農民，不需顧慮農業、農民；初級勞工很少，其利益很容易被數人頭的政客忽視；自然資源缺、腹地小，不適合發展低單位面積產值的產業。經濟環境的自然稟賦如此，其產業發展政策自然不同；產業發展不同，因此其最適賦稅制度、稅收來源與稅率組合自然不同。所以，這些基本的特性與差異假如

¹ 這可能與媒體，尤其是台灣的經濟媒體，受制或傾向取悅廣告與資本主有關。

² 以經濟的自然稟賦而言，我們以把四小龍成甲、乙二類：台灣與南韓是甲類，新加坡與香港是乙類。拿甲類的任何一國與乙類的任何一國相比都要特別小心。

沒弄清楚，不論是去新加坡取經或拿新加坡的政策來要求比照是很容易出錯的。

本文的主要目的是介紹新加坡的經濟特徵，尤其是近二十年多年來更形獨特與明顯的發展策略，希望有助於探討它的發展策略是否值得台灣學習參考，避免政策錯誤的移植。本文從新加坡的涉外經濟事務與其對國際要素與需求的依賴的角度切入，觀察新加坡的發展策略，以及在這個策略之下的主要政策工具。

本文第二節介紹新加坡政治經濟發展的簡單歷程。第三節以後分別介紹筆者所認識的新加坡經濟的特徵與構成其發展模式的主要政策。第三節介紹新加坡的主權基金，第四節介紹新加坡的賦稅政策，第五節介紹新加坡的移民與外勞政策，第六節介紹新加坡的國際賭場遊樂區，第七節綜合以前章節所述新加坡經濟的特徵，點出新加坡基本的發展策略。第八節討論新加坡發展策略所代表的經濟政策空間對台灣的經濟發展策略的意義作為結語。

貳、新加坡經濟概況³

新加坡的面積約為 714 平方公里，約為新北市的三分之一。經濟活動人口約為五百二十萬，其中約三百二十五萬是新加坡公民，五十三萬左右是非公民永久居民，一百四十萬左右外國白領與藍領工人。

新加坡 2011 年的經濟成長率為 4.9%，經常帳國際收支為正 US\$552 億美元，外匯存底為 US\$2,372 億；包括所有外勞等所有經濟活動人口在內，每年每人國民生產毛額（GNP）與每人國內生產毛額（GDP）分別為 US\$47,455 與 US\$48,500⁴，是世界最高的國家之一。新加坡在天然資源缺

³ 本節參考 1. Booth (2003)、Huff (1994)、Department of Statistics, Singapore (2012)、Ministry of Trade and Industry, Singapore (2012a, 2012b)、Wikipedia (2012a, 2012c)、以及 Encyclopedia of Nations (2012)。

⁴ 以 1 美元折合 1.3 星幣計算。

乏的情況下有如此成就，被世界主流媒體視為發展中國家經濟發展的典範。

事實上，新加坡和鄰近的國家相比，在二次戰後本來就相對進步。⁵ 在殖民時期，新加坡長期是英國的海軍基地，也是東南亞主要的金融、商業、海上運輸與教育中心。很多馬來亞和印尼的初級產品，如橡膠和椰子多是在新加坡加工並出口至世界各地。因為歷史的因素，新加坡本來就比鄰近國家較具有發展企業的基礎建設與文化。

新加坡的人民行動黨 (People's Action Party, PAP) 於 1959 年取得新加坡殖民地政府的執政權。新加坡在 1963 年與馬來亞等地組成馬來西亞聯邦，並於二年後的 1965 年退出聯邦成立獨立的共和國。獨立後新加坡政府面對的是：(1) 殖民地的歷史、語言、文化與基礎建設；(2) 華人與華人文化為主的多種族商業社會文化；(3) 作為海運要衝的地理位置與伴隨的經濟腹地；(4) 有限的國內市場；(5) 幾乎不存在的農業與有限的國內製造業。在這種客觀的時空環境下，新加坡政府決定充分利用其殖民地遺產；除了在既有基礎上繼續增強其金融與銀行服務業，在製造業方面則直接跳過進口替代階段，直接採取吸引外資到新加坡投資設廠，進行出口導向、出口擴充政策。⁶

新加坡在獨立之後，對外自由貿易、門戶開放、擁抱外資的基本政策與策略一直沒有改變。在經濟發展的過程中，政府主導新產業的發展與外國勞工的開放也一直持續。當然，經濟政策也隨著世界經濟環境的改變作適當的微調。譬如說為因應薪資上漲，加工業逐漸被馬來西亞與印尼替代的結果，新加坡政府必須吸引較高技術層級的外資製造商，因此有科學園區的基礎建設，人力資本的投資，更多的大學與研究機構的設立，透過高等教育與研究的投資促進服務業的升級。

四十多年來除了新加坡的「開放」與倚賴外資政策與外國技術之外，有另外一項與經濟開放、自由似乎互相矛盾的特色：那就是國營與獨占事

⁵ 這一點和台灣在二次戰後比鄰近的中國和菲律賓國家有相對高的工業基礎很相像。

⁶ 這點與台灣不同。台灣因為有相當的國內市場所以先從進口替代開始，第二階段才採取出口擴充策略。

業的建立與政府產業政策的核心角色。國營事業幾乎獨占經濟基礎建設，包括水、電、瓦斯、通訊、運輸、港口、航空、住宅等的建設。爲了管理以上的投資，同時也爲了有效利用外匯存底，新加坡成立了在世界上歷史較早的二個主權基金。這兩個主權基金一直活躍於國際政治經濟界，是新加坡政府運用的重要政策輔助工具。爲了維持經濟持續的成長，新加坡所吸引的外資必須維持一定的流量，因此新加坡一直維持相對低的稅率，甚至成爲區域稅率趨勢的製造者。爲了配合引進新的資本的流入，新加坡的對外國勞力的進口也採取相當寬鬆、積極的措施，其中包括：(1) 歡迎資本雄厚與高教育的移民，(2) 寬鬆的多國公司外遣人員進駐措施，(3) 積極引進低技術、低工資的外勞。以上這些政策在最近二十幾年來更爲擴大、明顯。新加坡依賴外國資本、外國客人、外國勞工最具像、最具代表性與指標性的就是 2010 年開幕的「整合型渡假村」(integrated resorts, IRs)。

叁、主權基金

一般而言，世界規模大的、在國際上活躍的主權基金 (sovereign wealth fund) 多數由產油國設立，以有效運用油元。一直到現在，東亞諸國的日本、韓國、台灣都還沒有類似的基金；只有中國在新加坡之後，成立規模更大的主權基金。新加坡主權基金成立的長久歷史、相對規模之龐大、在新加坡國內外經濟之活躍，使新加坡的主權基金成爲新加坡開放、自由經濟體系裡政府角色突出的特色。

新加坡有兩個主權基金。一個是淡馬錫控股 (Temasek Holdings)，一個是新加坡政府投資公司 (Government of Singapore Investment Corporation, GIC)。

淡馬錫控股成立於 1974 年，由當時新加坡財政部所擁有的公司及股份所轉換而成。因此初期其所擁有的公司多與公用事業或獨占有關。假如淡馬錫控股的公司只限於新加坡公用事業或新加坡本土公司，則淡馬錫只能算是公有或公營控股公司，還不能算是主權基金。不過淡馬錫長久以來積

極到亞洲及世界各地投資，至今對新加坡的投資只佔三成左右，而且控股內容從金融、房地產到能源、礦產 (Temasek, 2012b)。淡馬錫控股的使命是「創造和極大化長期股東價值」(create and maximize long term shareholder value) (Temasek, 2012a) 是一個以新加坡政府為唯一股東、名符其實的以營利為目的的國際投資公司。

新加坡政府投資公司成立於 1981 年，是一資產管理公司，受新加坡政府委託，運用新加坡央行之外匯存底以求其保值與增加。政府投資公司的主要標的包括股票，固定收益證券，私募基金，自然資源，甚至房地產等等 (Government of Singapore Investment Corporation, 2012)。

2012 年三月 Temasek 的全球資產約為 1,980 億星幣。新加坡政府投資公司則從未公佈其總資產金額。Wikipedia 披露 2008 年 The Economist 雜誌根據 Morgan Stanley 公司研究，估計此一基金資產約為 3,300 億美金，為世界第三大主權基金 (Wikipedia, 2012b)。

淡馬錫早期擁有比例較大的新加坡公用及獨占性事業，真實效率難以評估；新加坡政府投資公司的財務狀況永遠不對外公佈，經營成效也很難評估。這兩個主權基金的存在或許使新加坡在國際政治上多了可以運用的經濟工具，但是同時也對新加坡政府的清廉、穩定、能力是很大的考驗。

有個例子足以說明這些考驗。2008 年世界金融危機時，淡馬錫的資產從 2008 年三月的 1,850 億星幣，大幅掉到當年十一月的 1,270 億星幣。此一跌幅雖大，但約與 MSCI 指數世界同期跌幅相當，不算極壞。問題是同一期間(2007-2008)，淡馬錫挹注巴克萊銀行(Barclays)與美林證券(Merrill Lynch)新的資本，而同時新加坡政府投資公司又投資瑞士聯合銀行(UBS)與花旗集團(Citigroup)，總加起來新加坡約用了 240 億美元(Financial Times, 2009)，約占其國內生產毛額百分之十三的金額去解救岌岌可危的外國銀行 (Economist, 2009)。這一舉措，說明兩個基金的運作增加新加坡長期風險的可能性。

新加坡總理李顯龍夫人何晶 (Ho Ching) 自 2002 年以來一直是淡馬錫的首席執行長 (CEO)。以總理夫人之尊擔任資產雄厚的國家主權基金的執

行長，不避諱政治與經濟利益之間的糾葛與利益輸送的嫌疑，也顯示新加坡政治經濟發展的特點。至於新加坡政府是否清廉到足以掃除這些疑慮，由於新加坡言論尺度與新加坡政府對於其司法制度的運用，難免發生寒蟬效應，很難有清楚的答案。⁷

肆、新加坡稅率演變

租稅負擔攸關生產成本，是決定國際資本流向的重要因素。新加坡獨立後在這方面相當注意，並隨著環境改變而調整。

新加坡初期稅捐政策以發展本國產業為核心。1960年代以大量減免稅捐獎勵出口並鼓勵本國產業向外國貸款擴充出口產業。1970年代稅捐減免擴及金融、海運以吸引這些行業的國際投資。

在新加坡更為發展進步之後，1980年代開始鼓勵外國公司或地區總部「遷移」至新加坡，因此開始注意稅捐的國際競爭性。1980年代末期開始調降營利事業與個人所得稅。1987年將營利事業所得稅從40%條降至33%。1990年代開始進行稅原從直接稅移轉至間接稅的大規模調整。1994年 Goods and Services Tax (GST) 立法，對金融與房地產以外的產品與服務之消費課稅。同一期間持續對營利事業與個人所得稅降稅。2000年以後，為促進創新與創業更進一步以各種優惠降稅措施以吸引外國精英、富豪、公司投資 (Guide Me Singapore, 2012a)。

事實上為吸引國際公司設立總部，新加坡一直以香港為假想敵。1980年代以後世界全球化的程度逐漸加深，全球資本的管制逐漸減輕、資本國際移動加速。為了吸引多國企業與高資產、高所得「世界精英」，新加坡的營利事業與個人所得稅率開始與香港看齊。1985年以後至今香港的營利事業所得稅率一直維持在18.5%至16%之間。新加坡則逐年調降營利事業得

⁷ 哥倫比亞大學新聞學院有一個關於新加坡政府與遠東經濟評論雜誌 (*Far Eastern Economic Review*) 訴訟爭議的教材<可以說明新加坡政府與媒體的複雜與微妙關係 Ioffe (2012)>。

稅率至 17%，如表 1。

表 1：新加坡營利事業所得稅率 (%) 變化

年度	1985	1986	1990	1991	1993	1994	1997	2001	2002	2003	2005	2008	2010
稅率	40	33	32	31	30	27	26	25.5	24.5	22	20	18	17

資料來源：Guide Me Singapore (2012b)、以及Mintz與Weichenrieder (2009)。

企業與個人較注重的稅負為營利事業所得稅，綜合所得稅，營業稅 (或銷售稅、消費稅)，遺產與贈與稅。新加坡與東亞諸國的比較見表 2。

表 2：新加坡與東亞諸國主要租稅 (最高) 稅率 (%) 比較，2012

稅率／國	新加坡	香港	台灣	中國	南韓	日本
營所稅率	17	16.5	17	25	22	40.87
綜所稅率	20	17	40	45	41.8	40
營業稅率	7	0	5	17	10	5
遺贈稅率	0	0	10	0	<50	<70

資料來源：作者整理

上述六國之中，可將新加坡與香港兩個城市經濟分爲一組，稅率較低。台、中、韓、日四國，分爲另一組；這一組，除台灣的營所稅低得有點突兀之外，整體稅率較高。城市經濟組中，看似新加坡的主要租稅仍高於香港。但是以零售作爲吸引遊客並非新加坡的發展策略，故其營業稅／銷售稅爲 7%，而以零售 shopping 天堂爲策略的香港則免稅。在個人所得稅方面，新加坡的最高稅率雖高於香港，但是據 Guide Me Singapore (2012c) 解釋，新加坡的稅率從 3.5% 開始，到新幣三十二萬以上邊際稅率才到 20%，在香港則邊際稅率從 2% 開始，到港幣十二萬就要島港幣 17% 的稅率。以所得美金六萬元的人來說，在香港要將近 6,500 美元，在新加坡則只要約 4,000 美元，新加坡的實際所得稅率反而較低。

此外，新加坡爲了吸引富翁移民，自 2008 年起繼香港 (2006 年) 之後取消遺產稅與贈與稅。所有贈與只依財產交易課徵千分之二的印花稅。

事實上除了一般的所得稅負以外，新加坡在吸引國際資本與富翁移民有許多詳細的規定，且常被拿來與香港比較以吸引外國資本與精英移民（Guide Me Singapore, 2012c）。

伍、移民與外勞政策⁸

新加坡人口組成可以分為公民（citizen）、永久居民（permanent resident）、非居民（non-resident）三部份。新加坡人口組成的變化可由表 3 看出梗概及特性。

表 3：新加坡居民組成變動趨勢（單位萬人，百分比）

年度	總人口數	百分比	公民數	百分比	永久居民數	百分比	非居民數	百分比
1970	207	100	187	90.4	14	6.7	6	2.9
1980	241	100	219	90.9	9	3.6	13	5.5
1990	305	100	262	86.1	11	3.7	31	10.2
2000	403	100	299	74.1	29	7.1	75	18.7
2010	508	100	323	63.6	54	10.7	131	25.7

資料來源：Chia（2011）。

由表 3 可看出到 2010 年為止新加坡的人口結構的幾個特質：

1. 2010 年新加坡的公民只佔總人口的 63.6%，不到三分之二；且非居民占新加坡公民的百分之四十。
2. 1970 年剛獨立後不久公民占總人口的 90.4%。
3. 1970 到 2010 年四十年間公民比率持續下降，非居民的比重幾乎以類似的比例持續上升。
4. 非居民的比重在近二十年來速度加快。
5. 即使原有永久居民會因為變成公民而逐漸減少，但是非公民的永久居民近二十年來的增加速率仍超過非居民，而且近十年來其增加人

⁸ 除非特別註明本節統計與制度資料取自 Chia（2011）。

數超過公民的增加人數。

一個國家的人口結構會發生以上「非自然」的變化，當然是開放政策的結果。新加坡的移民與外勞政策並不是一直如此。事實上新加坡在 1981 年為了促進產業升級曾經短暫的決定在 1986 年以前將建築、造船、家庭幫傭以外的外勞完全禁止，但不久旋即政策急轉彎。所以新加坡整體的移民政策仍以開放為主調，並在 1990 年代以後變本加厲。

新加坡以不同的標準進行外勞的引進與管理。對於技術／專業人才，新加坡一方面依教育、資格、薪資發給工作證 (employment pass, EP) : 包括 P, Q, PEP, S 等各種 passes) ; 另一方面以永久居留權與公民權吸引外國技術與專業人才。

對於非技術或半技術工人，在僱主按月繳交外勞捐 (worker levy) 並且合乎公司的外勞最高比例 (dependency ceiling) 的條件下，一律必須由僱主提出申請。

外勞捐依工人技術程度、產業、公司外勞比例、整體經濟情況而定，每月每人在約在星幣 100 元至 470 元之間。外勞的最高比例依公司、產業分別規定，從 10% 到 80%。公司外勞比例越高，工人的每人外勞捐也跟著提高。新加坡就是用以上價、量的雙重方式調整對外勞的需求。

在這種制度之下，外國人占新加坡總勞動力的比重越來越大。表 4 與表 5 分別表示新加坡總勞動力對外勞 (非居民) 的依賴趨勢與各產業對外勞依賴的現狀。

表 4：外勞 (非居民) 占新加坡總勞動力趨勢

年度	1991	1996	2001	2006	2010
比重%	18	25.4	29.4	27.5	34.7

資料來源：Chia (2011)。

表 5：新加坡產業外勞勞動力比重與外勞就業分配 (%)

2009 年	製造業	營建業	服務	所有產業
--------	-----	-----	----	------

外勞比重	48.4	69.9	25.4	35.2
外勞就業分配	25	26	49	100

資料來源：Chia (2011)。

由上表可知，製造業外勞勞動力約占一半，而在營建業更達 70%，可知對外勞依賴程度之大。

新加坡移民與外勞人口政策的正面理由是減緩人口老化，補充基礎勞力供給，補救過去本土教育投資的不足，維持工資的國際競爭力以促進經濟成長。理論上，這種大量取用外勞政策的缺點是：

1. 生產力成長緩慢。
2. 延緩產業升級。
3. 太過依賴外勞（總有一天會枯竭）。
4. 擠壓低技術新加坡工人工資。
5. 公共設施使用的排擠效果。

事實上有證據顯示新加坡的生產力自 2004 年以後持續下降 (Siong and Chung, 2008)。比起鄰近國家，新加坡雖維持相當低的失業率；但是新加坡本地勞工的失業率卻遠高於新加坡整體的失業率 (Ministry of Manpower, 2012a)，如表 6。

表 6：新加坡整體與居民平均失業率 (%)

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
整體	2.7	3.6	4.0	3.4	3.1	2.7	2.1	2.2	3.0	2.2	2.0
居民	3.7	4.8	5.2	4.4	4.1	3.6	3.0	3.2	4.3	3.1	2.9

資料來源：Ministry of Manpower, Singapore (2012a)。

此外，新加坡公民的失業率又高於所有居民的平均失業率 (Ministry of Manpower, 2012b)。

陸、新加坡「整合渡假村」⁹

新加坡政府於 2005 年立法通過賭場合法化；2010 年新加坡的兩個賭場路陸續開張。新加坡政府強調新加坡設立的是「整合渡假村」(integrated resorts, IRs) 是有「有賭場的渡假村」, 而不是「加料的賭場」。整合渡假村是新加坡服務業策略的最新一波努力。它本身是新加坡政府一個很大的賭注。新加坡政府的目標是經營新加坡成爲區域國際遊樂中心；經由刺激服務業的成長與就業，帶動下一波的經濟成長。在新加坡的發展策略中，必須討論整合型渡假村。第一、因爲它占新加坡經濟相當的比重，第二、它很能代表新加坡發展策略的精神。

首先營業的是 2010 年二月開幕的 Resorts World Sentosa，較偏重家庭市場；設施包括環球影城、海生館、旅館；耗資 66 億美元。同年四月開幕的是耗資 55 億美元的 Mariana Bay Sands，偏重公司市場；設施包括亞洲最大之一的會議中心、展覽館、頂級餐廳、旅館、戲院、購物中心等等。

新加坡的賭場遊樂區，有幾個特色：

1. 只有兩張賭場牌照，是一個十足的兩占市場 (duopoly)
2. 賭稅低廉，但兩家賭場規模龐大。每年賭稅收入已超過整個 Las Vegas。
3. 新加坡國民與居民需付費方能進入賭場¹⁰ (非賭場遊樂區可自由出入)。
4. 本國人有賭癮者、親人申請禁止者、有家庭經濟壓力者不得進入賭場。

新加坡的賭場渡假村是否成功必須由幾個觀點去看：(1) 國際觀光人潮是否因此增加，(2) 賭博財政收入 (外國人部份) 是否增加，(3) 本國人就業是否增加，(4) 賭場所衍生的社會與政治負面效果是否增加。至於賭場經營者利益是否龐大，只要利潤穩定、能長期經營，應不是考量的重點。

⁹ 除非特別註明，本節有關新加坡整合渡假村數字與制度資訊取自 *Time* (2010)、*Bloomberg Businessweek* (2012)、*Innovate Gaming* (2012)、*Sydney Morning Herald* (2011)。

¹⁰ 日票 100 星幣，約合八十美元。年票 2,000 星幣。

新加坡賭場至目前開張兩年，就長期而言，還很難研判其是否成功的發展策略。就短期而言它似乎不是一個失敗的案例。新加坡 2010 年的國際訪客為 1,160 萬人次，成長率為 19.6%，2011 為 1,320 萬人次，成長率為 13.86%（Singapore Tourism Board, 2012）。這與新加坡的歷史紀錄、世界及亞洲與太平洋諸國國際訪客的平均成長率（UNWTO, 2012）相比，就發展觀光而言，可以說是成功的。¹¹ 新加坡的賭稅約為賭場毛利的 12%，較澳門的 39% 為低。2010 年因設立賭場而增加的淨稅收（扣除其他彩券賭博稅收的減少）為九億星幣；2011 年為 11 億星幣，約占新加坡政府年度總收入的 2.16%，是一個不算小的財政收入。

至於賭場渡假村是否有益本國人的就業機會與薪資，必須作獨立的研究方能評估。其主要原因是因為新加坡引進外國勞工——從非技術勞工到專業人員——條件寬鬆，因此即使新加坡總就業人口增加也不能斷定新加坡本國人的就業率增加。

最難評估的是社會與政治的負面效果；這是長期才看得出來的。2011 年本國人進入賭場的總入場費收入為 1.95 億星幣，根據政府估計約有二十萬新加坡人曾經進入賭場；另據賭場人士估計本地人賭博人次約占進入賭場總人次的 20%-30% 之間，顯見本地賭客的比例不小。新鮮感下降以後假如這個比例沒有降下，這是一個隱憂。

新加坡正考慮修法加強管制經濟與自制能力的弱者進入賭場；同時也考慮提高違規讓本地人士與小孩進入賭場者的罰款，罰款擬從最高一百萬星幣提高至賭博收入的 10%。

賭場有利潤誘因去犯規讓更多的本地賭徒進入。進入賭場的管制鬆緊與法令是否改變，都會考驗新加坡的行政與政治清廉。尤其新加坡賭場市場是一個兩占市場或聯合壟斷市場，賭場經營者在檯面上、下的談判或政治力量都相對強大。新加坡的政府與政治是否能抵擋負面的壓力與引誘，保護新加坡社會與人民，值得觀察。

¹¹ 同一期間香港觀光客成長率為：2010 年 21.8%，2011 年 16.4%。台灣成長率為 2010 年 26.67%，2011 年 9.34%。二者平均成長率均較新加坡為高。這可能都與中國政策有關，並非自然成長。

柒、解讀新加坡的經濟發展策略及其意義

2008 年諾貝爾經濟學獎得主 Paul Krugman 曾於 1994 年在美國《外交事務》(*Foreign Affairs*) 雙月刊發表一篇名為亞洲奇蹟的迷思 (*The Myth of Asia's Miracle*) 的文章。Krugman (1994) 認為亞洲經濟奇蹟根本不是奇蹟。他認為亞洲新興經濟體的快速經濟成長，不過是投入增加導致產出增加的結果；而投入之所以增加是因為動員低度利用的農村人口，大量儲蓄增加的資本，以及注重教育、增加人力資本而已，其中很少有經濟效率的增加。這些都合乎經濟學的傳統理論，不是奇蹟。¹²

事實上，在 Krugman (1994) 文章發表之後，新加坡政府除了繼續涉入經濟運作，如國營事業、主權基金之外，在政策上也是繼續大力主導、更進一步的以增加投入為手段、增加產出，追求其經濟成長。新加坡持續的以低稅率吸引外國資本的投入（第四節），短期內大量的吸引外國勞力與個人資本的投入（第五節），而且更進一步的引進國際娛樂與賭場資本的投入（第六節）以創造新加坡另一波「奇蹟」。¹³

全盤去看，新加坡進行的發展策略並不只是如 Krugman (1994) 所說，在增加投入以增加產出、在供給面比其他國家突出而已；另一方面新加坡也同時在創造對新加坡的需求。此一既增加供給又創造需求的策略，以新加坡的整合渡假村最具解釋性與代表性。整合型渡假村的發展，在供給面，新的資本是外來的，新的不足的勞力也是外來的¹⁴；在需求面，遊客與賭客也是外來的。因此，在整合型渡假村的運作中，新加坡只是提供一個空間或者一個平台（當然包含起碼的基礎建設與規劃），把外資、外勞與外客撮合在一起。整合渡假村如此，整個新加坡的發展策略也是如此。

¹² 由於該文以新加坡為例，並認為就多投入、多產出的意義上，李光耀的新加坡與史大林的蘇聯是經濟的雙胞胎，曾引起李光耀的不快與駁斥，使得該文在國際間聲名大噪。

¹³ 筆者並不否認新加坡政府在提高新加坡整體效率與提升知識經濟的努力。但是現在注重經濟發展的世界各國大都如此；新加坡在降稅負、開放外勞、吸收外資方面的政策更為突出。

¹⁴ 對新加坡本地勞工的好處大概是轉換工作，希望有助薪資的提高。

新加坡以低稅負吸收外國法人移民與自然人移民、引進外勞，提供新的資本與人力、增加供給面；而這些新的移民與外勞「輪流的」或半永久的在新加坡生活，由新加坡提供運作與生活空間，運用、操作外資，增加新加坡經濟的需求面。也就是說移民與外勞成爲外客的重要組成份子。這種發展策略與具象的整合渡假村的差異只是，整合渡假村的觀光客只停留幾天，而新加坡發展策略中的商業或勞動移民會停留數月、數年或甚至數十年而已。因此，新加坡的發展策略，尤其近二十年來的發展策略可以用「外資、外勞、外客」六個字去摘要，也就是：由新的外資與外勞供給新的生產要素以增加經濟的推力，以國際移民、外勞與訪客的需求增加經濟的拉力，維持新加坡經濟成長擴充的動力。

新加坡這種經濟發展策略的結果是什麼？很顯然的，新加坡的策略造成高的成長率與名列前茅的每人國內生產毛額（GDP）與每人國民生產毛額（GNP）。不過，新加坡的這些官方數字，由於其特殊的發展模式，假如不再進一步研究與調查分析，對於新加坡的原住公民而言，不管是正面的或負面的，都看不出什麼意義。

一個外來投入一直增加的經濟，規模自然一直擴大，自不待言；值得關心的是原來的經濟活動人口的福祉或所得是否因此增加。原住公民的所得或福祉是否增加本來是可以由每人國內生產毛額（GDP）與每人國民生產毛額（GNP）增加去做粗淺的評估的。可惜這兩個數字在新加坡都失去指標性意義。首先，就 GDP 來說，由於新加坡以低稅負吸引國際公司，國際公司自然較傾向把高利潤作在新加坡子公司的帳上，其結果是虛增新加坡的國內生產毛額。第二，新加坡不斷吸收新的、有錢的移民，尤其是想避稅的巨富、高所得移民，這些人的所得都計入新加坡的「國民」所得，自然使得新加坡的每人國民所得持續巨幅的增加，但是卻看不出新加坡原住公民所得是否增加。

新加坡的經濟發展策略，緊密的和外國的經濟利益綁在一起，對新加坡的國際地位與安全當然有其正面的意義。這種發展模式，使政府政策空間與可用資源持續的增加，因此對政治精英的權力與資源也更爲有利。對

人民而言，新的移民除了維護自己的稅捐與經濟利益，大多對新母國的政治權力沒有興趣或不敢奢想；另一方面，原住公民卻可能因為新移民的大幅增加而產生了疏離感、無力感或在政治上覺得被邊緣化。

新加坡國家資本制度與國營事業的設立，全面開放、引進外資，在階段性或許有益經濟起飛及其後的快速成長，但其長期可能的副作用則是由於新加坡國家資本的可能排擠，新加坡本土私人企業力量難以紮根成長。國際上至今看不到一個明顯的新加坡私人企業或品牌可能不是偶然。

新加坡式發展的另一結果是貧富差距大，而且差距有越來越大的趨勢。根據新加坡統計局的資料，十年來的 Gini 係數如表 7。

表 7：新加坡所得不均度變化趨勢

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gini 係數	45.4	45.4	45.7	46.0	46.5	47.0	48.2	47.4	47.1	47.2	47.3

資料來源：Department of Statistics, Singapore (2012b)。

Gini 係數越大表示所得不平均度越大。新加坡的 Gini 係數在金融危機前一直上升，2008 年金融危機時差距變小，可是金融危機解除之後又立即上升，至 2011 年為 47.3，在 CIA 所收集到的分配不均排名 136 名中的第 29 名 (CIA World Factbook, 2012)。

新加坡人對於新加坡發展政策的後遺症的反應，不只在個人部落格或網頁到處可見，而且已經反應在學術論文裡。「越來越多的新加坡人」對於外勞在「工作機會、公共與休閒空間，以及公共服務如交通、醫療、住宅與教育的排擠越來越不高興」(Chia, 2011)。對某些新加坡人而言，「新加坡的經濟為誰發展？」是一個很自然的問題。

捌、結語：「外資、外勞、外客」策略不適合台灣

新加坡的權力精英設計出來的「外資、外勞、外客」經濟發展策略到底適不適用於台灣，是一個簡單而有趣的問題。我們可以就權力精英掌握

的主權基金與「外資、外勞、外客」策略的政策工具去做簡單的檢驗。

主權基金直接掌管國家鉅額的財富。因為管理的必要性，管理者必須被授予相當的決策權力。在巨幅的決策權力之下，很難分辨出圖利自己、利益輸送、能力不足、決策錯誤、不利的市場或環境變化之間的差別；因此，不管是賺、是賠，只要政治權力尚在，主管者幾乎不必負任何法律責任。這種現象對管理者而言，是很大的犯罪誘惑。因此，主權基金對於沒有政黨輪替、決策不透明、清廉度低的國家並不合適。公務員清廉度 9.2、世界排名第五的新加坡不合適；清廉度只有 6.1 世界排名三十五的台灣（Transparency International, 2011）更不合適。¹⁵

台灣是否可以採行新加坡式的外勞政策呢？新加坡非居民（外勞）約占公民數的 40%。以台灣公民數二千三百萬人計，等於台灣有九百二十萬外勞。現在台灣的外勞約為四十四萬人，其中產業外勞約占 54%，社福外勞約占 46%（行政院勞工委員會，2012）。台灣產業裡約二十四萬的外勞，其給台灣的利益是否大於台灣社會付出的成本，已經是一個大問號，更不要說上百萬、直逼千萬的外勞了。要是台灣採行新加坡式的外勞政策與外勞幅度，則台灣被中國併吞是可能的結果。原因很清楚：第一、新加坡外勞政策需要各級公務員起碼的清廉度才可能執行，也才可能作執行上的控制與政策上的調整。以台灣的公務員與政客的清廉度，類似的外勞政策一定失控。第二、引進大量的外勞，台灣一定抵不住引進中國勞工的壓力。不管法律上是不是正式引進中國的勞力，其結果一定是中國勞力的充斥。台灣政府上下不敢得罪中國，加上外勞政策的失控，大量的中國勞工的採用一定逼使台灣政府聽命於中國。這是以商圍政、以工圍政的基本邏輯。

賭場基本上是「以鄰為壑」的行業；若要開放，其最低限度是不能使人民養成賭癮、毒害本國人民，傷害本國的短期與長期的生產力。獨立後的新加坡是出了名的情色乾淨的國家，一般公務員也有很好的清廉度。可是在它設計週延的「以鄰為壑」的制度裡，仍有 20%-30%的賭場客戶是新

¹⁵ 必須注意的是，Transparency International 衡量的是一般感覺到的（perceived）各級公務人員的清廉度，並不是權力精英的清廉度。

加坡人；經過嚴格規範的賭場經營者仍然時常傳出違法行為到必須考慮提高罰則的程度。以台灣毒品、情、色的氾濫和公務人員與政客的清廉度，開放賭場一定要付出巨大的政治、經濟與社會成本。由於社會與政治成本很難量化評估，台灣評估開放新加坡式的整合型渡假村必須非常審慎。而台灣若在新加坡之後進行類似政策，因為彼此產生競爭，更需審慎。

台灣值得效法新加坡以低稅負吸引外資嗎？外資可以分成三種。一是直接投資設廠 (Foreign Direct Investment, FDI)，一是金融性投資，一是避稅型投資。直接設廠投資的考慮較為複雜；除了稅負，更重要的它至少還必須考慮人力資源與生產鏈的配置問題，稅負不必然是重要考慮因素。金融性的投資與避稅型的投資 (包含地區總部的選擇) 比較需要考慮低稅負。但地區總部的選擇除了稅負，還必須考量語言、文化、交通、電信、生活環境、教育與休閒設施。就地區總部的吸引力而言，在非稅負方面台灣都不是新加坡與香港的對手，尤其是在香港與新加坡已經形成「總部服務」的產業聚落以後。

更重要的是，香港與新加坡因為國內資源有限，吸引金融性投資與地區總部的設立對它們而言攸關生死；為了維護生存，它們絕對不會讓高稅負成為吸引外資的絆腳石。因此，只要國際競爭環境需要多低的稅負，它們就會採用多低的稅率。因此，在稅負方面，香港與新加坡形成低稅負的恐怖均衡。新加坡與香港可以這樣做，是因為它們本土產業不多，為吸引金融或避稅外資而全面降稅的結果，影響的原有稅收有限。台灣則不然。金融性的外資對台灣的就業的幫助有限，其利弊本來就有爭議，不須為吸引金融性投資而全面降稅。更重要的是，相對於香港、新加坡，台灣降稅既吸引不到避稅型總部設立的外資，本國稅收卻必須承受極嚴重的代價。在台灣的公司絕大部分是本國廠商，多數甚至與世界經濟無直接關係，為了外國一點小小的投資沒有必要全國大降稅，尤其是所得型的稅賦。

另外一個推動企業全面降稅的理由是避免本土製造業或營運總部出走。如前段所言，製造業選擇生產鏈所考慮的因素本來就比較複雜，稅負只是因素之一。在諸多因素之中，本土企業由於文化、社會、政治的原因，

在台灣本來就比在台的他國公司更具競爭優勢。因此，本土企業在台灣的相對成本必須高出外國很多才會造成其出走。尤其，企業所得稅負與員工薪資不同，它不是成本的一部分；它是有營利所得才有的。所謂企業會因所得稅負而出走，在競爭國之間差異不大時，只是提供給政府的一個降稅的藉口。

以上幾個分析台灣是否值得效法新加坡全面降低稅負，尤其是營所稅，以吸引外資的理由當中，最重要的是香港與新加坡的動態競爭。在這種動態競爭下，台灣的企業所得稅負無論如何調降，只要影響到香港與新加坡的吸引力，香港與新加坡一定會跟著降，甚至調降的幅度更大。最後對總部的遷移是不會發生影響的。

新加坡的「外資、外勞、外客」發展策略不適合台灣非常明顯，似乎不需強調、分析、特別指出來。事實不然。一些很顯然不適合台灣的政策，假如不指出來，政客們與它們的利益共同體就會以另一套似是而非的理由，要求比照適用。馬英九上台以後對台灣財政與經濟所做的最永久的傷害，除了 ECFA 之外，就是於 2009 年把台灣的營利事業所得稅從 25% 降成 17%，並於 2010 年開始適用；等於跟新加坡在 2010 年同步啓用最高 17% 的營所稅率。¹⁶

台灣政府爲了避免人民就業機會流失而要有具競爭性的所得稅負，要比較的應該是中國、韓國、日本的營利事業所得稅率。台灣修法降稅的前一年，即 2008 年，中國、日本、韓國的營所稅的最高稅率分別是 25%，25%，40.87%；台灣與中、韓達成平衡，遠低於日本。台灣若要降，頂多降至 22%，也就是 2009 年韓國的稅率（PWC, 2012a）。事實上到 2012 年爲止，這三個國家最高營所稅率仍然是 25%，22%，40.87%，這三個數字。

新加坡在 2002 年初次把營所稅降到 25% 以下；一年調降一點的到八年之後的 2010 年才採用 17% 的稅率（PWC, 2012b）。相同的降幅馬英九的國民黨政府竟在一年內完成，十足表現國民黨政府缺乏規劃的魯莽與急躁。以最近一年（2011 年六月至 2012 年五月）營所稅的實徵稅額約 3,760 億元

¹⁶ 同年還把遺產稅與贈與稅的最高稅率都降成一律 10%。

去推估，每年因為營所稅從 25% 降至 17% 去而減少的營所稅額約為為 1,770 億！這一定是台灣長期財政惡化，財富分配不均的新禍首。

參考書目

- 公務出國報告資訊網, 2012。〈100年赴負新加坡參訪自由經濟區〉1月31日(http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_print.aspx?type=detail&sysId=C10004710) (2012/8/18)
- 行政院勞工委員會, 2012。〈產業及社福外籍勞工人數按產業分〉(<http://www.evta.gov.tw/files/57/721080.pdf>) (2012/8/23)
- 自由時報, 2012a。〈經濟學者馬凱警告：台灣最大危機 是中國非南韓〉7月26日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jun/27/today-t2.htm>) (2012/8/18)
- 自由時報, 2012b。〈推動自由經濟示範區 市府海外取經〉7月28日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/28/today-south7.htm>) (2012/8/18)
- Booth, Anne. 2003. "Economic Growth and Development in Singapore: Past and Future (book review)." (<http://eh.net/bookreviews/economic-growth-and-development-singapore-past-and-future>) (2012/8/19)
- Bloomberg Businessweek. 2012. "Singapore Collects S\$93 Million in 1st Half Casino Entry Levies." (<http://www.businessweek.com/news/2012-07-10/singapore-collects-s-93-million-in-1st-half-casino-entry-levies>.) (2012/8/26)
- Chia, Siow Yue. 2011. "Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges." (<http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps1124.pdf>) (2012/8/22)
- CIA World Factbook. 2012. "Distribution of Family Income-Gini Index." (<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>) (2012/8/23)
- Department of Statistics, Singapore. 2012a (<http://www.singstat.gov.sg/>) (2012/8/19)
- Department of Statistics, Singapore. 2012b. "Key Household Characteristics and Household Income Trends, 2011." (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/papers/people/pp-s18.pdf>) (2012/8/23)
- Economist*. 2009. "Chip Off the New Block." Feb. 12 (<http://www.economist.com/node/13110746>) (2012/8/22)
- Encyclopedia of Nations. 2012. "Singapore." (<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Singapore.html>) (2012/8/19)
- Financial Times*. 2009. "Ho Leaves Loss-laden Temasek behind Her." Feb. 6 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9668a008-f47f-11dd-8e76-0000779fd2ac.html#axzz2191OSrH6>) (2012/8/19)
- Government of Singapore Investment Corporation. 2012. "GIC Portfolio." (<http://www>

- gic.com.sg/our-business/gic-portfolio) (2012/8/19)
- Guide Me Singapore. 2012a. “Brief History of Taxation in Singapore.” (<http://www.guidemesingapore.com/taxation/topics/singapore-tax-rates>) (2012/8/26)
- Guide Me Singapore. 2012b. “Singapore Corporate Tax Guide.” (<http://www.guidemesingapore.com/taxation/corporate-tax/singapore-corporate-tax-guide>) (2012/8/22)
- Guide Me Singapore. 2012c. “Choosing between Singapore and Hong Kong.” (<http://www.guidemesingapore.com/research-reports/hong-kong/singapore-vs-hong-kong>) (2012/8/26)
- Huff, W. G. 1994. *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innovate Gaming. 2012. “Singapore Casino Tax Revenue to Hit \$1.1 billion.” March (<http://www.innovategaming.com/singapore-casino-tax-revenue-to-hit-1.1bn>) (2012/8/22)
- Ioffe, Julia. 2012. “Settle of Fight? *Far Eastern Economic Review* and Singapore.” (https://casestudies.jrn.columbia.edu/casestudy/www/layout/standard.asp?case_id=1&id=18&home=true) (2012/12/21)
- Krugman, Paul. 1994. “The Myth of Asia’s Miracle.” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6, page 62, 17 pages. (<http://www.ft.com/intl/cms/b8268ffe-7572-11db-aea1-0000779e2340.pdf>) (2012/8/26)
- Ministry of Manpower. 2012a. “Unemployment.” (<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/national-labour-market-information/statistics/Pages/unemployment.aspx>.) (2012/8/22)
- Ministry of Manpower. 2012b. “Unemployment Declined after the Slight rise a Quarter Ago.” July (http://www.mom.gov.sg/Documents/statistics-publications/Statistical-Charts/mrsd_Unemployment_ct_310712.pdf.) (2012/8/22)
- Ministry of Trade and Industry, Singapore. 2012a. “Singapore in Brief.” (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/reference/sib2012.pdf>) (2012/8/19)
- Ministry of Trade and Industry, Singapore. 2012b. “Singapore in Figures” (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/reference/sif2012.pdf>) (2012/8/19)
- Mintz, Jack M., and Alfons J. Weichenrieder. 2009. *The Indirect Side of Direct Investment-Multinational Company Finance and Taxation*, manuscript prepared for the CESifo Series. Cambridge, Mass.: MIT Press
- PWC. 2012a “Korean Tax Summaries 2009.” (<http://www.pwc.com/kr/en/publications/>

- korean-tax-2009.jhtml) (2012/8/24)
- PWC. 2012b. “Tax Facts and Figures Singapore-Archive.” (<http://www.pwc.com/sg/en/tax-facts-and-figures/archive.jhtml>) (2012/8/24)
- Singapore Tourism Board. 2012. “Key Statistical Information.” (<https://app.stb.gov.sg/asp/tou/tou02.asp>.) (2012/8/26)
- Siong, Neo Boon, and Susan Chung. 2008. “Singapore’s Declining Productivity Growth: An Exploratory Paper.” (http://www.spp.nus.edu.sg/aci/docs/research_outputs/Singapore%20Declining%20Productivity%20Growth.pdf) (2012/8/26)
- Sydney Morning Herald*. 2011. “New Casinos Lure Record Tourist Numbers to Singapore.” February. (<http://www.smh.com.au/travel/travel-news/new-casinos-lure-record-tourist-numbers-to-singapore-20110211-1apf9.html>) (2012/8/26)
- Tax rates.cc. 2012. “World Tax Rates 2010/2011.” (<http://www.taxrates.cc/index.html>) (2012/8/26)
- Temasek. 2012a. “Corporate Profile.” (<http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/corporateprofile>) (2012/8/19)
- Temasek. 2012b. “Temasek Review 2012” (http://www.temasekreview.com.sg/documents/TR2012_Eng.pdf)
- Teng, Yap Mui 2010. “Singapore’s System for Managing Foreign Workers.” Paper presented at the World Bank-IPS Conference, 1-2 June, Singapore.
- Time*. 2010. “With Casinos Set to Open, Singapore Rolls the Dice.” February (<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1963306,00.html>) (2012/8/22)
- Transparency International. 2011. “Corruption Perceptions Index 2011.” (<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>) (2012/8/17)
- UNWTO. 2012. “World Tourism Barometer.” (http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/international_tourist_arrivals_by_subregion.pdf.) (2012/8/22)
- Wikipedia. 2012a. “Economy of Singapore.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Singapore) (2012/8/19)
- Wikipedia. 2012b. “Government of Singapore Investment Corporation.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_Singapore_Investment_Corporation) (2012/8/19)
- Wikipedia. 2012c. “History of Singapore.” (http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Singapore) (2012/8/19)

Development Strategy of Singapore: Foreign Capital, Foreign Labor, Foreign Clientele

Kien-Tsu James Lin

Ph. D., University of Oregon, Eugene, Oregon, USA

Abstract

For more than two decades, Singapore has been attracting foreign corporations and foreign citizens' immigration into Singapore by lowering taxes and easy foreign labor policy. The inflow of new capital, immigrants, and migrant labor enlarges the supply side of Singapore's economy. At the same time, the new immigrants and labor, taking turn or semi-permanently live in Singapore and using the land and capital provided, enlarge the demand side. Therefore, Singapore's economic development strategy can be characterized as "foreign capital, foreign labor, and foreign clientele." This strategy can best be personified in the establishment of Singapore's integrated resorts of casinos. Singapore's strategy is not a good model for Taiwan, which, compared to Singapore, has relatively large population, relatively abundant resources, vibrant domestic agriculture, and energetic native enterprises.

Keywords: Asia's economic miracle, Singapore economic development strategy, foreign direct investment, foreign capital, foreign labor