政治科學論叢／第三十九期／民國 98 年 3 月／頁 159～202

政經發展與政商關係：
新加坡的政聯企業與政商互動

施奕任*

摘　要

東亞國家的發展路徑經常被認爲呈現著發展型國家的特徵。新加坡與這些國家都具有高度的國家相對自主性，但是不同於其他發展型國家偏重透過政商間建立制度性協商機制來形塑產業政策，新加坡的經濟發展模式卻是獨特地偏重政聯企業，而鮮少仰賴私人資本。規模龐大的政聯企業成爲國家權力在市場活動中最直接的先鋒，也成爲國家權威跨過了政策規範的角色，進而成爲市場行動者的具體力量。新加坡政府藉由淡馬錫控股與諸多政聯企業有效主導國家產業政策與資本市場。政聯企業的形成背後又聯繫著新加坡建國以來特殊的政經運作與歷史脈絡。

在研究方法上，本文認爲經濟活動是鑲嵌在特定的歷史情境與社會條件之中。所以，除了描述新加坡政聯企業的結構及影響，本文進一步檢視政聯企業背後的政經脈絡，包括族群議題、政經情勢以及政治菁英的抉擇等。再者，不同於傳統將新加坡政聯企業與具有華人家族企業模式的本地企業分開討論，本文探討新加坡政聯企業對於本地企業的運作模式及思維的影響，更爲完整的檢視新加坡的經濟運作。

本文認爲政聯企業的建立牽涉人民行動黨政府鞏固權力的過程，以及新加坡敏感的族群議題。新加坡政府最初所以建立政聯企業，是因爲對新移民華人社群的猜忌以及本地企業規模的限制，轉而利用政府自

*國立政治大學國家發展研究所博士候選人，E-mail: yjshih@gate.sinica.edu.tw。
收稿日期：97 年 6 月 24 日；通過日期：98 年 2 月 2 日

臺灣大學學術期刊資料庫

身力量推動工業化與經濟成長，並透過提供社會服務獲得政治支持。一九八五年經濟衰退以及人民行動黨的支持率下降，使得新加坡政府透露願意改變對於本地企業的看法，積極推動各項計劃以及區域化策略，培植有潛力的本地企業。儘管如此，政聯企業強調利益導向，故仍然擁有龐大的競爭力，並且在官僚內部形成複雜的董監事連結。對於本地企業而言，政聯企業一方面排擠了本地企業的市場；另一方面則促成本地企業跳脫傳統華人家族企業模式，學習政聯企業朝向專業化的公司治理。

關鍵詞：新加坡、政聯企業、華人家族企業、政商關係、發展型國家

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

發展型國家（developmental state）是解釋日本、韓國及台灣等部分東亞國家二次大戰以後快速經濟發展的重要理論，其認爲這些晚近資本主義國家爲了迎頭趕上（catching up）歐美等先進資本主義國家的優勢，而形塑了截然不同於歐美資本主義自由經濟的政經制度與意識形態。這些國家爲了抗衡跨國企業（multinational corporations, MNCs）在資本、技術與人力等的經濟規模，因此由國家權力主導產業政策與金融政策，試圖控制市場競爭以利用國家有限的資源來扶植策略性產業，藉此提升國家競爭力來達成總體的經濟發展（Evans, 1995；Weiss and Hobson, 1995；Wade, 2004；Woo-Cumings, 1999）。如同台灣、韓國及日本，新加坡的發展路徑也呈現了發展型國家的特徵。

新加坡在一九六〇年代獨立前後處於高度政治動盪以及經濟發展困境。政治動盪來自於國際與國內，國際上主要是英國及馬來西亞先後在新加坡獨立議題上的不斷衝突，而國內則是頻繁的罷工風潮以及社會主義陣線（Quah et al., 1985）等左派政治勢力的威脅。經濟發展困境則是英國結束殖民時將原先的各種援助不斷撤離；而新加坡一九六五年被迫脫離馬來西亞獨立，使得百廢待舉的國家又受限於狹小領土及匱乏的天然資源。政經困境使得國際社會或者是國內社會，甚至包括李光耀（Lee Kuan Yew）這些人民行動黨（People's Action Party, PAP）的政治領袖，對於新加坡是否能夠生存都抱持相當懷疑的態度（Lee, 2000）。

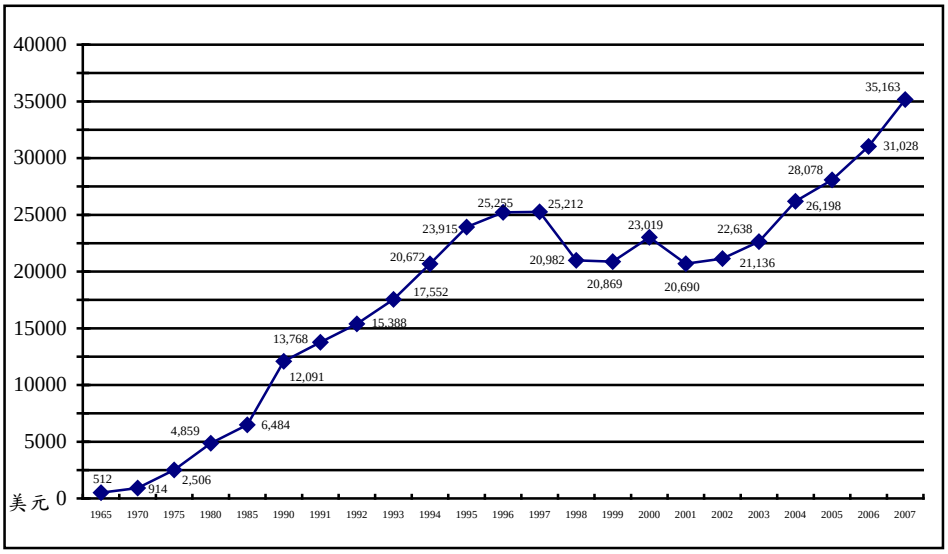
但是，新加坡卻弔詭地擺脫落後的困境，藉由積極地制訂各種產業政策與金融政策，充分利用全球與區域變遷帶來的機會（Economic Review Committee, 2003；Ho and So, 1997；Yeung, 1999）。從一九六〇年代以來便長期維持著高度穩定的經濟成長，不論是與東亞國家或者東南亞國家比較，新加坡的經濟發展成績都頗爲出色，在激烈的全球競爭始終是名列前茅，並在一九九〇年代繼日本之後，成爲亞洲第二個已開發的國家。

以新加坡人均國民生產總值（gross domestic product per capita）的變化爲例，如圖 1 所示，新加坡在一九六五年人均國民生產總值僅 512 美元，

臺灣大學學術期刊資料庫

與同時期的東南亞國家差不多。但是，到了一九八五年則已經到達 6,484 美元之譜，一九八九年則達到 10,275 美元，一九九四年又超過兩萬美元，截至二〇〇七年，新加坡人均國民生產總值已經到達 35,000 美元以上，與日本不相上下，遠遠超越了東亞以及東南亞的多數國家。

圖 1　新加坡建國以來歷年人均國民生產總值圖



資料來源：新加坡統計部（The Singapore Department of Statistics）資料庫（http://www.singstat.gov.sg/stats/themes/economy/hist/gdp.html，最後搜尋日期二〇〇九年二月十日）。本圖表起始於一九六五年新加坡建國，由於橫跨年度甚多，爲求資料簡便，本文在一九九〇年前以五年爲一個單位，一九九〇年之後則列出每年人均國民生產總值的變化，以供參考。

在新加坡的政治運作中，國家具有高度的相對自主性（relative autonomy）。國家自主性使得新加坡政府能夠有效地形成整體性的國家發展策略（Haque, 2004）。儘管政府的合法性來自於固定的選舉機制，但是新加坡也呈現著東亞國家常見的威權主義，國家壓制著公民社會的健全發展，部分學者甚至稱之爲不自由的民主體制（illiberal democracy）（Mutalib,

臺灣大學學術期刊資料庫

2000；Cheung, 2008: 130）。[1] 強勢的政府建立引導性的機構（pilot agency），例如負責統合產業政策的經濟發展局（Economic Development Board, EDB），有效協調不同部門與團體的利益，共同制定了強調國家利益導向的政策，並透過政府的力量積極落實發展政策。

儘管如此，新加坡相較於日本與部分新興工業化國家（newly industrialized economies, NIEs），其發展政策內涵以及國家與私人資本間的互動，卻又表現出獨特的樣貌。發展型國家理論認爲東亞國家的發展是與市場原則相互配合，國家透過出口導向工業化策略，引導私人資本進入激烈競爭的國內與國際市場。政府的產業政策則是利用各種政策工具及財稅措施，將國家有限的資源投注到策略性的產業投資。而在公、私部門的互動上，發展型國家理論則認爲政府會主導性地建立起制度性協商機制，積極整合政府部門以及私人資本，以此機制強化私人資本往策略性產業投資和執行產業政策（Evans, 1995；Weiss and Hobson, 1995）。

新加坡政府追求資本發展與經濟成長時，卻沒有依賴國內的私人資本及本地企業，也沒有在政商之間建立制度性協商機制，而是倚重政府關聯企業（government-linked companies, GLCs，簡稱政聯企業）（Heracleous 2001；Mak and Li 2001；Haggard and Low 2002；Tsui-Auch and Lee 2003；Ramírez and Tan 2004；Tsui-Auch 2007；Sam 2008）。新加坡政聯企業的規模，如表 1 所示，所占比重相當龐大（Claessens et al., 2000）。這使得新加坡不同於香港倚重私人資本引導經濟成長（Lam, 2000）；也不同於日本、台灣或韓國將透過政府與企業間建立制度性協商來執行發展政策；政聯企業占國家經濟的比重不僅東亞國家難以望其項背，也遠大於鄰近泰國、印尼與馬來西亞等東南亞國家的國營企業（state-owned enterprises, SOEs）。

更爲特別的是，新加坡政聯企業有著極好的治理績效。一般發展中國家的國營企業因爲效率與效能低落而經常被人抨擊（Megginson et al., 2004），新加坡政聯企業的表現卻遠高於鄰近國家的國營企業，甚至比民

[1] Olds 與 Yeung (2004) 則認爲新加坡因爲領土狹小，而沒有其他國家諸多行政層級與行政區劃，排除了府際間折衝樽俎的龐大成本，有助於政府有效地整合資源，形成並執行整體性的發展政策，也間接擴張了政府統治的能力與正當性。

臺灣大學學術期刊資料庫

間企業的績效都要亮眼。同時，政府透過內部控管使得政聯企業鮮少成爲民間企業尋租或侍從對象，維持新加坡一貫的廉潔與效能（Heracleous, 2001；Feng et al, 2004；Ang and Ding, 2006；Sam, 2008）。

表 1　國家與家族掌控的上市公司數（依照公司市值加權）

	公　司　數	家族掌控比例（%）	政府掌控比例（%）
香　　港	330	71.5	4.8
印　　尼	178	67.3	15.2
日　　本	1,240	4.1	7.3
韓　　國	345	24.6	19.9
馬來西亞	238	42.6	34.8
菲 律 賓	120	46.4	3.2
新 加 坡	221	44.3	40.1
台　　灣	141	45.5	3.3
泰　　國	167	51.9	24.1

資料來源：Claessens et al. (2000: 32)

現今對於新加坡經濟發展的研究，多半著重在兩個面向。一個面向以政聯企業爲研究焦點，透過量化數據勾勒出國家能力及政聯企業的運作，諸如對於新加坡的經濟結構的影響，以及政聯企業的表現績效等（Vennewald, 1994；Low, 1998；Zutshi and Gibbons, 1998；Tsui-Auch and Lee, 2003；Park, 2000；Heracleous, 2001；Mak and Li, 2001；Haggard and Low, 2002；Tsui-Auch and Lee, 2003；Feng et al., 2004；Ramírez and Tan, 2004；Ang and Ding, 2006；Tsui-Auch, 2007；Sam, 2008）；而另一個面向則著重新加坡本地企業的公司治理（corporate governance），探討華人家族企業（Chinese family business）的模式在新加坡的應用及變遷（Tong, 1996；Claessens et al., 1998；Tong and Yong, 1998；Zang, 1999；Zang, 2000；Claessens et al., 2000；Tan and Fock, 2001；Tsang, 2002；Tsui-Auch, 2004；Tong, 2006；Wee et al., 2006）。

臺灣大學學術期刊資料庫

這兩個面向都呈現了新加坡經濟運作的部分面貌，但是也都有不足之處。一方面，經濟活動並非處於真空之中，而是鑲嵌（embedded）在特定的社會脈絡及歷史環境（Granovetter, 1985；Nee, 2005），政聯企業的運作同樣嵌在新加坡特殊政經運作及社會情境，諸如族群議題及政治菁英的權衡等，相關文獻較少觸及，而需要更爲完整的論述；另一方面，新加坡的本地企業過去受到華人家族企業模式的影響，也深深受到經濟全球化以及國家能力與策略牽動，諸如政聯企業的公司治理可能會帶動本地企業的變革，使得新加坡的本地企業呈現出不同於其他東南亞地區的華人家族企業。

因此，本文著重在探討政聯企業運作背後的政經脈絡，以及政聯企業對於本地企業的影響。本文首先檢視新加坡的族群背景以及建國以來的政治沿革，特別是人民行動黨政府如何鞏固權力，進而形塑了國家的強勢角色，以及影響了新加坡政商關係，包含了培植政聯企業以及壓制本地企業兩個面向。其次，本文探討新加坡政府爲了追求經濟成長，以及獲得民眾支持，持續進行政策干預或提供社會服務，而法定機構（statutory board）與政聯企業如何成爲新加坡政府執行政策的模式。第三，本文探討新加坡早期不同於其他發展中國家，大力支持政聯企業的積極發展，而對於本地企業採取疏遠或抵制的態度，背後隱藏著新加坡族群間的緊張關係，以及本地華人企業的運作特徵。這樣的互動在一九八〇年代表現上有了轉變的契機。第四，本文檢視一九八〇年代新加坡政聯企業的發展以及國家角色的再變遷，並進一步檢視新加坡對於本地企業態度轉變後的各項扶助。最後，本文檢視政府與政聯企業對於本地企業的影響，不同於相關研究抱持單一觀點，本研究客觀地呈現政府與政聯企業對本地企業負面及正面的影響。

貳、新加坡的族群背景與政經脈絡

一、新加坡的族群與政治背景

新加坡經濟表現背後是高度的國家自主性，政商關係潛藏在國家的政經發展與歷史脈絡之中，特別是人民行動黨及政治菁英如何鞏固政治權

臺灣大學學術期刊資料庫

力。鞏固權力的過程受到新加坡建國初期的政治與經濟困境，以及新加坡當地種族結構與族群問題所影響，卻又進一步形塑了國家在經濟領域強勢而特殊的角色（Rodan, 1989；Vennewald, 1994；Haggard and Low, 2002；Tsui-Auch and Lee, 2003）。

新加坡的政治發展涉及當地種族結構與族群緊張。新加坡儘管屬於多種族國家，但是華人比例約占總人口的四分之三，如同表 2 所示。新加坡華人又依據移民時期的先後，又區分爲海峽華人（Straits Chinese 或 Peranakan）及新移民華人。海峽華人移居新加坡時間較長，多受英語教育，有較高的生活水平。當中許多人與在地的馬來族群通婚，在生活及文化上逐漸混合，關心當地的政治活動而較爲缺乏明確的華人文化特徵。相較之下，新移民華人常被稱爲新客（Sinkehs），包含來自中國大陸各地方的人士，特別是福建省，其次爲廣東省、海南省或客家人等，這些人多是中下階層的單身勞工，關心實際生活的溫飽，透過宗鄉團體等組織來凝聚並管理自身事務，對於中國大陸有相當地情感，也非常關心中國大陸政經發展。在新加坡的華人群體之中，新移民華人又占了多數。

表 2　新加坡二十世紀以來族群人口比例變化表

單位：萬人

	華　人		馬 來 人		印 度 人		其他人種		總 人
	人口數	百分比	人口數	百分比	人口數	百分比	人口數	百分比	口 數
1901	16.40	72.31%	3.60	15.87%	1.70	7.50%	0.98	4.32%	22.68
1911	21.96	72.40%	4.18	13.78%	2.78	9.17%	1.42	4.68%	30.33
1921	31.52	75.33%	5.36	12.81%	3.23	7.72%	1.73	4.13%	41.84
1931	41.86	75.06%	6.50	11.66%	5.25	9.41%	2.16	3.87%	55.77
1947	72.95	77.76%	11.38	12.13%	7.19	7.66%	2.29	2.44%	93.81
1957	109.06	75.43%	19.71	13.63%	12.95	8.96%	2.88	1.99%	144.59
1970	157.99	76.16%	31.14	15.01%	14.52	7.00%	3.81	1.84%	207.45
1980	178.78	78.34%	32.87	14.40%	14.34	6.28%	2.22	0.97%	228.21
1990	208.94	77.67%	38.06	14.15%	19.10	7.10%	2.92	1.09%	269.01
2000	250.54	76.78%	45.36	13.90%	25.78	7.90%	4.64	1.42%	326.32
2004	265.01	76.00%	47.93	13.75%	29.31	8.41%	6.43	1.84%	348.69
2006	271.32	75.19%	49.05	13.59%	31.91	8.84%	8.55	2.37%	360.85

資料來源：Singapore Department of Statistics (http://www.singstat.gov.sg/)

臺灣大學學術期刊資料庫

人民行動黨於一九五四年成立時，由李光耀（Lee Kuan Yew）領導著一群溫和國家主義者，以及英語教育背景的中產階級專家（Minchin, 1986；Vennewald, 1994；Tsui-Auch and Lee, 2003）。這些政治菁英多是海峽華人，包括李光耀、吳慶瑞（Goh Keng Swee）與杜進才（Toh Chin Chye）等人；但是爲了獲得當地華語群眾支持，而必須與能夠動員這些群眾的左派合作。這些左派多對於被打壓的馬來亞共產黨（the Malayan Communist Party, MCP）抱持著同情甚至支持的態度。例如，人民行動黨在成立之初，其最高機構中央執行委員會（Central Executive Committee）的 12 位委員是經由黨員直選產生，在一九五七年便選出 6 位支持共產黨的中央執行委員，一度主導了人民行動黨，最後因爲政府逮捕黨內左派活動份子而使得溫和派得以繼續掌權。

新加坡在一九五九年成爲自治邦，並進行自治後的首次大選，人民行動黨以 53.4%的得票率，配合單一選區制度（single member district, SMD），得到議會 51 席次中的 43 席，該黨秘書長李光耀成爲首任新加坡自治邦的總理。但是，此次選舉卻導致人民行動黨分裂，林清祥（Lim Chin Siong）與方雙水（Fong Swee Suan）等左派人士在新加坡是否與馬來西亞合併的議題上，普遍抱持著反對的態度，隨後陳新嶸（Chan Sun Wing）、黃信芳（Wong Soon Fong）等人民行動黨籍議員脫黨，與謝太寶（Chia Thye Poh）等議員合組社會主義陣線。

合併議題成爲人民行動黨壓制左派的藉口。一九六一年五月當時馬來西亞總理東姑拉曼（Tunku Abdul Rahman）提出大馬來西亞計劃，將新加坡、沙巴（Sabah）、沙撈越（Sarawak）與汶萊（Brunei）併入馬來西亞聯邦，在得到李光耀的首肯後，新加坡於一九六三年簽訂協定，脫離英國後併入聯邦。人民行動黨在新加坡與馬來西亞短暫合併期間，獲得吉隆坡政府及馬來亞全國巫人統一機構（United Malays National Organization, UMNO）的支持，透過該項議題壓制左派及共產黨。人民行動黨利用執政優勢，不僅訴諸於選舉及溝通，也採用各種威權手段，像是援用《國內安全法》（Internal Security Act, ISA），任意拘捕、派出秘密警察並限制新聞自由。例如，前社會主義陣線議員黃信芳被迫流亡，而謝太寶更被政府援用國內安全法，未經審判而被羈押達 23 年。儘管一九六五年新加坡因

臺灣大學學術期刊資料庫

爲種族議題而脫離馬來西亞而獨立，但是社會主義陣線及左派勢力也跟著瓦解。

許多發展中國家的特徵在於政府壓制著公民社會，特別是勞工組織與運動，以此確保國內生產秩序的穩定性，並藉此壓低價格以強化國內經濟產品在國際的競爭優勢（Deyo, 1989）。人民行動黨在建國以後，後續的政治控制的重心也朝向勞工組織及運動。當社會主義陣線的勞工領導者失敗後，新加坡職工總會（Singapore Trade Union Congress, STUC）分裂爲支持人民行動黨的全國職工總會（National Trade Union Congress, NTUC）與左傾的新加坡職工協會（Singapore Association of Trade Unions, SATU）。一九六三年二月二日，新加坡與馬來亞共同展開冷藏行動（Operation Cold Store），大規模搜捕左派份子，新加坡職工協會在其許多成員與領導幹部被逮捕後被迫解散（Mauzy and Milne, 2002）。新加坡職工協會的解散，使得全國職工總會奪得新加坡勞工運動主導權，並從一九六六年以後每年固定接受人民行動黨的補助，透過薪資協商協助政府主導經濟政策以及吸引外資。

除此之外，面對一九六〇年代黨內因爲社會主義陣線的分裂而近乎癱瘓，人民行動黨積極收攏官僚系統以確保統治基礎（Bloodworth, 1986）。長期以來，人民行動黨各種獎懲手段確保官僚體系的忠誠與清廉。一方面，政府透過獎學金與契約吸引社會菁英進入政府，並提供優厚的待遇（Yuan and Low, 1990；Chew, 1993）；另一方面，政府於一九五二年建立了總理直轄的貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB），積極起訴各級公務員涉及貪瀆案件，確保官僚體系的廉潔與效能（Haggard and Low, 2002；Haque 2004；Cheung 2008；Sam 2008）。以世界銀行（World Bank）建立的世界治理指標（Worldwide Governance Indicators, WGI）爲例，新加坡的政府效率（government effectiveness）、管制品質（regulatory quality）、依法行政（rule of law）及貪污控制（control of corruption）都名列全球前十名（Kaufmann et al., 2007）。

二、新加坡族群緊張下的政商關係

新加坡的政治變遷以及族群緊張，也延伸到政府對於華人本地企業的

臺灣大學學術期刊資料庫

互動。首先，人民行動黨最初爲了執政，極力拉攏華人社群以及左派。人民行動黨執政後，李光耀改變了原先社會主義論調，但是安撫華人社群，強調推動工業化不會影響國內的商業與貿易活動。儘管如此，部分政策還是與許多華人的私人利益產生衝突，特別是土地徵收問題。政府推動都市更新、再發展或拆遷戶安置等各項計劃時，往往剝奪華人地主以及部分中小企業的土地。同時，政府爲了減低發展住宅與工業用地的成本，也壓低了拆遷賠償價格。這些政策被認爲具有重分配的性質，變相剝奪當地低生產力企業的土地與勞動力，也引發華人社群對於人民行動黨這些政治菁英的不滿。

其次，則是本地部分商業菁英的華人主義引起的族群緊張。早期新移民華人組成頗爲複雜，企業的政治利益與行動並不嚴重，華人組織多是傳統家族系統形成的自願性結社，或者是提供新成員各種社會協助的秘密會社。隨著這些組織被英國殖民政府鎮壓，而逐漸變成宗鄉團體（clan associations），但是仍然保有特定團體成員以及依據方言分化的特性。因爲華人移民的多樣性，新加坡境內華人宗鄉團體的差異性遠高於其他東南亞國家，直到一九〇六年中華總商會（Singapore Chinese Chamber of Commerce & Industry, SCCCI）的成立，才使得這些宗鄉團體跨越藩籬進行合作（Khun, 2006）。

中華總商會與宗鄉團體動員了新移民華人的愛國主義，透過長期華人教育與英國殖民政府對抗。獨立初期，這些團體仍然強調華人文化及和中國大陸的聯繫，對於當地海峽華人形成明顯的政治壓力。因爲人民行動黨的政治菁英多是海峽華人，而受華語教育的族群則成爲社會主義陣線等其他競爭政黨的支持者，以訴求華人認同進行政治動員，衝擊了新加坡敏感的族群平衡。[2] 人民行動黨的執政使得英語背景的溫和領導者，有機會疏遠左派與華人主義。這樣的政治爭鬥在合併議題上達到高峰，當時李光耀極盡努力去分化左派與多數華人群眾。由於當時馬來西亞合併的經濟利益

[2] 儘管華人在新加坡占多數，但是由於新加坡的族群及宗教信仰頗爲複雜，使得族群平衡一直是高度敏感的政治議題。例如，1950 年 12 月爭奪撫養權所引發伊斯蘭教與天主教衝突的 Maria Hertogh 暴動；以及 1955 年 5 月華人族群爭鬥引發的 Hock Lee 巴士工潮，都顯示族群議題經常是引發新加坡政經緊張的導火線（Minchin, 1986: 97-98）。

臺灣大學學術期刊資料庫

頗具說服力，使得左派節節敗退，而華人企業則在當中受益。

但是後續許多政治事件顯示，人民行動黨仍然沒有獲得多數華人群眾以及商業菁英的支持。例如當時華人企業家福建會館主席陳六使（Tan Lark Sye），不斷質疑人民行動黨是否真心接納多元文化。這些族群抗爭中最關鍵的例子，就是陳六使及許多華人所捐資成立的南洋大學（Nanyang University），因爲不斷反對政府而被鎮壓。[3] 新加坡政府甚至在一九六三年撤銷陳六使的公民權，並指控其在一九六一年間暗中支持左派。不可否認的是，左派及社會主義陣線的確普遍受到當時華人企業社群的支持。

一九六三年社會主義陣線的選舉失利、冷藏行動與合併議題使得左派以及強調華人政治認同受到嚴重的打擊。人民行動黨則一方面將共產黨活動宣布非法，另一方面則將華人政治組織等同於共產黨活動，以此打破傳統華人宗鄉團體藩籬，曾經使得華人結社力量逐漸消褪。但是一九六五年合併議題的失敗又使得這些爭議浮上檯面，這些言論後來被政府持續壓制，但是卻幾乎沒有消失過。華人社群及本地企業與人民行動黨間的緊張關係，使得人民行動黨對於本地企業心存疑慮，而不願意讓華人及華語教育的本地企業主導國家的工業化（Chan and Ng, 2001）。

參、法定機構與政聯企業

一、法定機構的形成

人民行動黨從新加坡獨立以來就長期執政，在每次國會選舉中都掌握了絕對多數的席次，如同表 3 所示。除了透過各種壓制及收攏的政治行動

[3] 1953 年初，陳六使爲了強化華人教育，倡議成立以華語爲教學語言的南洋大學，獲得東南亞地區華人響應，福建會館捐地 220 公頃作爲校址。1960 年代初，新加坡政府認爲共產黨普遍在華人學校內發展組織來對抗政府，在冷藏行動事件後，多次派軍警入校查緝刊物及逮捕學生。1965 年新加坡政府迫使學校改制爲英國式的三年普通學位學制，但是政府則於 1968 年承認該校學歷。1970 年代，新加坡以英文爲官方語言，導致南洋大學學生品質與數量都遽減。1975 年教育部長李昭銘（Lee Chiaw Meng）兼任該校校長，將該校教學語言改爲英語。1980 年 7 月，南洋大學併入新加坡大學，成立以英文爲主的新加坡國立大學（National University of Singapore）。

臺灣大學學術期刊資料庫

來鞏固政權，人民行動黨一方面促進國家長期經濟繁榮以及就業率，這些涉及政府實質干預以及提供公共財貨（public goods）；另一方面，政府也提供了國民各項的社會服務（Haggard and Low, 2002）。新加坡政府在進行政策干預、提供公共財貨或各項社會服務時，經常透過法定機構來參與國家經濟運作。

表 3　新加坡建國以來人民行動黨歷屆議會選舉結果

年　份	人民行動黨選舉得票率（%）	國會屆次	國會席次	人民行動黨獲得席次	其他政黨獲得席次
1963	46.4%	一	51	37	14
1968	84.4%	二	58	58	0
1972	84.4%	三	65	65	0
1976	72.4%	四	69	69	0
1980	75.5%	五	75	75	0
1984	62.9%	六	79	77	2
1988	63.2%	七	81	80	1
1991	61.0%	八	81	77	4
1997	65.0%	九	83	81	2
2001	75.3%	十	84	82	2
2006	66.6%	十一	84	82	2

資料來源：1. Parliamentary General Elections Results (www.parliament.gov.sg/AboutUs/Org-MP.htm)
2. Elections Department Singapore (www.elections.gov.sg)

一九六一年，政府在貿易及工業部（Ministry of Trade and Industry, MTI）下成立了經濟發展局，該局是新加坡第一個法定機構，負責統合產業政策，執行經濟建設計畫，而在不同時期擔負不同的任務。Zutshi 與 Gibbons (1998) 認爲經濟發展局的規劃分爲幾個階段。獨立之初爲了降低失業率，政府積極干預以因應本地企業技術與資金的匱乏。一九六五年後政府採取出口導向成長，隨著國外投資投入而轉型爲資本密集與高科技產業。一九八〇年代以後，新加坡偏重在區域外部及中國的投資，利用跨國企業的資金、管理與技術來強化新加坡的全球競爭力。一九六八年，新加

臺灣大學學術期刊資料庫

坡政府鑑於經濟發展局業務繁重，又成立了裕廊鎮管理局（Jurong Town Corporation, JTC）及新加坡發展銀行（Development Bank of Singapore, DBS，2003 年改名爲星展銀行（DBS Bank）），分別負責原屬於經濟發展局的工業用地開發以及管理與籌措產業發展資金。

再者，新加坡也將部分殖民時期政府組織調整爲法定機構，使其成爲更具彈性的組織以提供公共財貨，並且吸引外國投資，諸如公用事業局（Public Utilities Board, PUB）、新加坡電信管理局（Telecommunication Authority of Singapore, TAS）、新加坡港口管理局（Port of Singapore Authority, PSA）等等。再者，新加坡政府將殖民時期的新加坡改進信託基金（Singapore Improvement Trust, SIT），重組爲建屋發展局（Housing and Development Board, HDB），並成立中央公積金（Central Provident Fund, CPF）機制以擴展社會安全的範圍。政府利用中央公積金提供住宅、教育、健康與廣泛的社會安全措施，爲人民行動黨贏得了政治支持，而中央公積金與建屋發展局也成爲國家建構的工具。

法定機構的存廢與權力是經由國會立法規範，但是比一般政府機構有更大的彈性。通常，政府機構規劃政策後交由法定機構執行，政府會委派成員參與董事會，並主導法定機構的經營方向，但是在人力資源及及財務管理上則相當自主，諸如人員聘用不用侷限於公務人員；財務管理則自給自足，並且不用負擔政府的預算。現今新加坡約有 64 個法定機構，分散在政府不同的部門內部。法定機構讓新加坡政府有效控制政府規模，又能因應社會發展而將部分政府業務交由法定機構掌理，也讓新加坡政府能控制規模並主導經濟事務。

二、政聯企業的發展

除了法定機構，新加坡還建立了爲數眾多且規模龐大的政聯企業，直接主導並參與國家經濟事務（Tsui-Auch, 2007；Sam, 2008）。如同法定機構一樣，政府建立政聯企業最初也是因應不同時期的國家發展策略。新加坡獨立初期爲了強化政治菁英的統治合法性，以及處理英國撤退還有跟馬來西亞分裂後的潛在政經困境，將部分政府業務公司化，在強化組織運作績效時，也確保政府仍有最終的控制權力。政聯企業因應國家出口導向的

臺灣大學學術期刊資料庫

經濟政策，協助新加坡邁入國際市場（Vennewald, 1994; Ramírez and Tan, 2004; Ang and Ding, 2006: 67）。

新加坡政府早期扶持政聯企業的另外一面，則是對於本地企業採取疏遠甚至抵制的措施，這些措施一方面來自於政治因素，包括前述人民行動黨採取部分重分配的政策引發的緊張關係；華人商業菁英的華人主義以及商業界同情左派的現象。人民行動黨面對這些本地華人企業的政治對抗及經濟抵制，不願意給予華人企業較高的社會地位，或者視爲政策籠絡或侍從關係的對象。

另一方面則是基於經濟考量，新加坡建國初期，李光耀與人民行動黨的政治菁英多認知到工業化是經濟轉型與提升就業率的關鍵。人民行動黨政府的目標在透過強勢的國家角色推動工業化來建立穩健的產業結構，藉以強化國家生產力並在國際貿易獲取更多利益（Low, 1998；Lam, 2000）。雖然許多重要的華人企業在英國殖民時期就已經成型，諸如南益集團（Lee Rubber Group）、華僑銀行（Overseas Chinese Banking Corporation, OCBC）等大型企業。但是當時多數華人仍從事貿易、商業、不動產與金融的小型企業，加以新加坡國內經濟規模過小，而華人又偏好獨資企業，不願意透過合資投注技術與資金，使得新加坡難以凝聚促進工業發展所需的高額資本，而使得政府選擇與國外投資者合作（Haggard and Low, 2002；Ang and Ding, 2006）。例如，新加坡推動煉油產業所成立的新加坡煉油公司（Singapore Refining Company），便選擇與美國 Caltex 石油公司及英國石油公司（British Petroleum, BP）合作。與此同時，新加坡石油化學（Petrochemical Corporation of Singapore, PCS）則是選擇和美國 Shell 石油公司及日本財團（Japanese consortium）合作（Ramírez and Tan, 2004: 512）。

一九七〇年代以後政聯企業也朝向多樣化經營。部分原因來自於隨著經濟發展的趨勢，許多政聯企業面對原先經營產業逐漸沒落，而必須透過多樣化經營來強化公司競爭能力，而政府允許政聯企業相互競爭也誘使企業朝向多樣化經營。除此之外，政府也利用政聯企業的多樣化經營，將傳統勞力密集爲主的產業模式，轉型爲以製造業與服務業爲主。

更重要的是，政府將許多法定機構轉變爲經濟管制的機制，而直接提供商品及服務的部分則轉移到政聯企業。例如，從經濟發展局延伸出裕廊

臺灣大學學術期刊資料庫

鎮管理局及新加坡發展銀行；從健康部（Ministry of Health, MOH）下將醫院公司化。建屋發展局則將部分原本是簽約外包的業務轉換爲成立政聯企業因應。金融管理局（Monetary Authority of Singapore, MAS）在一九八一年將政府海外長期投資及不動產的業務移出成立新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation, GIC）。國防部（Ministry of Defense）則將部分業務轉換爲勝利集團（Sheng-li Groups）內的政聯企業（Zutshi and Gibbons, 1998；Haggard and Low, 2002）。這樣的趨勢直到一九九〇年代仍在持續，新加坡電信局在一九九二年轉變爲新加坡電信媒體（Singapore Telecommunications, SingTel），公用事業局將其電力部門在一九九五年改變爲新加坡能源（Singapore Power），新加坡港口局則是在一九九七年改制爲新加坡港務國際集團（PSA International）。

新加坡依據該國公司法（Singapore Company Law）從一九七〇年代起陸續採行具西方控股公司型態的組織重組與改造，並將多數政聯企業納入四家主要的政府控股公司，包括淡馬錫控股公司（Temasek Holdings）、新加坡科技控股公司（Singapore Technology Holdings，由勝利集團改制成立）、國家發展部控股公司（MND Holdings）以及醫療保健控股公司（Singapore Health Corporation）。隨後這些政聯企業又全部劃入淡馬錫控股旗下，政府則透過淡馬錫控股來管理政府投資（Ramírez and Tan, 2004）。

淡馬錫控股大致上透過三種方式掌控政聯企業，分別是⑴擁有該政聯企業全部的股份，例如新加坡港務集團；⑵政府持有大多數或關鍵股份的企業，例如星展銀行或新加坡航空；⑶由淡馬錫控股擁有的第一層政聯企業再間接擁有的其他企業。新加坡財政部則負責監督淡馬錫控股所管理的政府投資活動（Ang and Ding, 2006: 67）。從政商互動來看，國家產業政策的有效性端賴其金融系統的組織模式，當產業資金依賴股權資本市場（equity capital market, ECM）時，則政府執行產業政策的能力就會受限，如同美國及西歐國家；而當銀行成爲資金主要提供來源時，國家可以透過管制銀行交易及利率來影響產業經濟，如同日本財務省（Ministry of Finance, Japan）在財閥網絡（keiretsu networks）的優勢位置（Buchanan, 2007）。新加坡更是直接由淡馬錫控股挹注資金給政聯企業，這使得政聯企業可以輕易取得產業運作所需要的資金，卻也讓淡馬錫控股逐步擴張爲

臺灣大學學術期刊資料庫

成新加坡經濟影響最大的企業組織。

以表 4 爲例，該表顯示淡馬錫控股在第一層企業的投資項目，其直接掌控的產業就涵蓋了金融服務、電信傳播媒體、房地產、交通物流、基礎設施工程、能源資源、科技及民生消費等。若再考量其下的第二、三層政聯企業，以及轉投資的產業項目，則政聯企業所涉及的產業範圍就更加龐大。以電信與傳播媒體（telcommunication amd media）產業來說，淡馬錫控股不但持有新加坡最大的新加坡電信媒體約 55% 的股權，而新傳媒集團、新加坡科技電信及新加坡報業（Singapore Press Holdings）則是由淡馬錫控股完全持股。

表 4　淡馬錫控股在新加坡國內主要投資表

產業類別	公司名稱	淡馬錫持股
金融服務	星展銀行控股集團（DBS Group Holdings）	28%
電信與傳播媒體	新傳媒集團（MediaCorp）	100%
	新加坡電信媒體（Singapore Telecommunications, SingTel）	55%
	新加坡科技電信媒體（Singapore Technology Telemedia, ST Telemedia）	100%
交通與物流	新加坡港務國際集團（PSA International）	100%
	新加坡航空（Singapore Airlines）	54%
	新加坡地鐵（SMRT Corporation）	54%
	海皇輪船（Neptune Orient Lines, NOL）	66%
房地產	凱德置地（CapitaLand）	40%
	楓樹投資（Mapletree Investments）	100%
基礎設施、工業與工程	新科工程（Singapore Technologies Engineering）	50%
	勝科工業集團（Sembcorp Industries）	49%
	吉寶企業（Keppel Corporation）	21%
能源與資源	西拉雅能源（PowerSeraya）	100%
	聖諾哥能源 （Senoko Power）	100%
	新加坡能源（Singapore Power）	100%
科技	特許半導體（Chartered Semiconductor Manufacturing, CSM）	59%
	新科金朋公司（STATS ChipPAC）	83%
民生消費	新加坡野生動物保護公司（Wildlife Reserves Singapore）	88%
	花莎尼集團（Fraser and Neave）	15%

註：資料來源爲 Temasek Holdings (2009: 86)，表格爲作者修改後自製。淡馬錫控股並非限於新加坡國內投資，還包括跨國投資案，考量本文核心關懷在於新加坡的政經發展與政商關係，因此僅列出淡馬錫控股的國內主要投資。

臺灣大學學術期刊資料庫

龐大的政聯企業使得政府能夠有效主導國家經濟運作。由於淡馬錫控股與政聯企業所揭露的企業資訊甚少，整體營運規模難以估算。[4] 但是以淡馬錫控股掌控的產業範疇來說，截至二〇〇八年三月底，其投資組合市值已經高達約 1,850 億新幣（Singapore dollars），Ang 與 Ding (2006: 65) 估算淡馬錫控股旗下政聯企業掌控國家約近 10% 的產值，以及新加坡股票市場約 24% 的資本額。依據主權財富基金研究所（Sovereign wealth Fund Institute）的評估，如表 5 所示，新加坡政府整體資產規模約爲 1,590 億美元。

除此之外，金融管理局在一九八一年劃出海外投資與不動產業務所成立的新加坡政府投資公司，主導了新加坡的海外投資，並且由國家完全持股掌控。該公司透過三家主要的子公司進行龐大的跨國投資，包括新加坡政府直接投資有限公司(The Government of Singapore Investment Corporation Pte. Ltd.），主要投資於公開市場，包括股票、債券以及貨幣市場等；GIC 不動產投資有限公司（GIC Real Estate Pte. Ltd.），主要投資於不動產； GIC 特殊投資有限公司（GIC Special Investments Pte. Ltd.）、主要投資於創業風險投資、企業重組、過渡性融資以及垃圾債券子公司等。新加坡政府投資公司的投資涉及了 30 多個國家約 2,000 多間公司，其中北美約占 50%、歐洲約占 25%，東亞及東南亞約占 25%。如同表 5 所示，新加坡政府投資公司總資產約 3,300 億美金，爲現今全球第四大的主權基金（sovereign wealth funds）也是全球最大的非商品類的主權基金。淡馬錫控股同時也列名在全球十大主權基金之內。

整體來看，國家透過淡馬錫控股以及政聯企業主導了市場治理網絡，政府以國家控制的企業投資爲手段，左右著本地企業及資本市場。從政治方面來看，政聯企業穩固了政治菁英的統治基礎，使得人民行動黨的政治菁英能夠擺脫本地企業的限制，在追求政治目標時提供了強勢的經濟資

[4] 政聯企業在國家預算所占比重，由於新加坡政府編列方式而難以明確。貿易及工業部則將政聯企業界定爲政府在該企業擁有 20% 以上的股份。比較爭議的是，部分政聯企業是淡馬錫控股採用交叉控股等方式，由政府控股公司轉投資到第二層以下的公司，政府持股量名義上低於 20%，而被認定不屬於政聯企業，這使得政府對於經濟運作的影響力被低估（Ramírez and Tan, 2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

源；從經濟方面來看，政聯企業協助政府保持經濟成長，顯示國營企業仍然有可能達到高效率與高獲利的目標（Vennewald, 1994；Haggard and Low, 2002, Feng et al., 2004）。

表 5　主權財富基金研究所公布全球前十大主權基金表

所屬國家	公司名稱	資產規模（億美元）	成立時間	財源
阿拉伯聯合大公國	阿布達比投資局（Abu Dhabi Investment Authority）	8,750	1976	石　油
挪　威	政府退休基金（The Government Pension Fund）	3,965	1990	石　油
沙烏地阿拉伯	SAMA Foreign Holdings	3,652	—	石　油
新加坡	新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation, GIC）	3,300	1981	非商品
中　國	華安投資有限公司（SAFE Investment Company）	3,116	1997	非商品
科威特	科威特投資局（Kuwait Investment Authority）	2,644	1953	石　油
中　國	中國投資有限公司（China Investment Corporation）	2,000	2007	非商品
香　港	金融管理局（Monetary Authority Investment Portfolio）	1,730	1998	非商品
俄羅斯	國家福利／石油安定基金（National Welfare Fund）	1,400	2008	石　油
新加坡	淡馬錫控股公司	1,590	1974	非商品

資料來源：Sovereign wealth Fund Institute（http://www.swfinstitute.org/funds.php，最後搜尋日期：2008 年 8 月 26 日），表格爲作者修改後自製。

回顧東南亞國家的發展歷程，部分擁有龐大國營企業的政府，政治人物經常透過國營企業援助民間企業，或者是形成與支持者間的侍從關係。但是新加坡政府缺乏與本地企業的互動，以及嚴格的招募流程及內部控管，排除了這兩種的可能性。儘管如此，這無形產生了另一個問題，龐大的政聯企業反應國家對本地企業缺乏信心，以及壓縮了本地企業的發展機會。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、政聯企業與國家角色的強化

新加坡政府從建國以來擴張政聯企業，而排斥本地企業的態度，到了一九八〇年代透露了轉變的的訊息，這樣的轉變來自於政治面向與經濟面向。在政治面向上，人民行動黨政府考慮挽回不斷下滑的政治支持度。如前表 3 所示，人民行動黨在一九六八年議會選舉中獲得 84.4% 的得票率，而在一九七〇年代該黨也持續得到約 70% 左右的得票率，但是在一九八〇年代以來，人民行動黨的得票率只剩下約 60% 左右，例如在一九八四年、一九八八年及一九九一年的國會選舉中，人民行動黨得票率分別是 62.9%、63.2% 以及 61%。而一九八四年選舉中，兩個反對黨候選人甚至突破封鎖而進入國會。一九九一年 81 席國會席次中，反對黨占了 4 席。整體而言，雖然人民行動黨還是幾乎完全掌控國會，但是民眾支持度下滑，對於人民行動黨形成了重要的警訊。

除此之外，經濟面向則是更爲重要，特別是一九八五年的經濟衰退（Haggard and Low, 2002）。經濟衰退來自於諸多因素，從國際層次來說，當時全球性的低迷造成對於石化與海洋相關產業的需求遽減，進而縮減影響國際對新加坡財貨與服務的需求，以及國際間對造船業與修船業的需求過剩。再者，美國對於半導體與電子產業的需求遲緩也產生明顯的衝擊。從國內層次來說，一九八〇年代中期因爲工資上漲幅度過大，使得勞動生產成本遽增，加以新幣快速升值等因素，使得本地企業的利潤遽減，更造成營建業與製造業的嚴重衰退。新加坡當時的經濟成長率從一九八三年的 10.7%，巨幅滑落到一九八五年 –1.6%，到了一九八六年才勉強攀升到 1.9%，並到一九八八年才逐漸回穩。

經濟衰退使得許多本地企業倒閉。再者，華人企業與華語族群對經濟衰退帶來的影響首當其衝，特別是因爲語言障礙而難以進入政府、政聯企業以及跨國企業謀生的華語族群，所以如何因應經濟衰退也涉及了敏感的族群議題。民間在一九八〇年代中期面對經濟衰退的衝擊，持續表達對於主導經濟的政聯企業的不滿。新加坡政府曾經承諾會將政聯企業利益分散。例如，貿易及工業部在一九八七年成立政府撤資委員會（Public Sector

臺灣大學學術期刊資料庫

Divestment Committee, PSDC），該委員會倡議將部分政聯企業私有化，爲本地企業創造更多空間。該委員會在當時檢視了 99 家政聯企業後，曾經建議其中 15 家應該上市、9 家應該擴大私有化、17 家應該完全私有化。該報告並且建議 4 個法定機構應該考慮私有化（Ministry of Trade and Industry, 1987）。

可惜的是，政府實際上卻沒有放鬆掌控企業社群網絡優勢位置。儘管部分政聯企業公開上市，但是大部分股份出脫給散戶，政府仍持有主要的股份與管理控制權。同樣地，當政府減少在一些企業投資，卻持續在商業與產業活動上有新的投資，政聯企業的數目在一九八五年的 361 家，卻在一九九四年增加到 720 家，後來在一九九六年才又降到 592 家（Low, 1998: 161；Zutshi and Gibbons, 1998）。前貿易及工業部部長李玉全（Lee Yock Suan）也承認許多政聯企業都已經偏離本業（Ministry of Trade and Industry, 1998）。部分國會議員也會批評政聯企業往往排擠了本地企業的發展機會。例如，前國會議員賴文能（R. Ravindran, Marine Parade GRC）認爲政聯企業應該尋求新商機，而非與本地中小企業競爭。

貿易及工業部又在二〇〇一年召開了經濟檢討委員會（Economic Review Committee），其下的企業與國際化小組（Entrepreneurship and Internationalisation Subcommittee）曾經提出黃頁規則（Yellow Pages Rule），嘗試解決政聯企業可能排擠本地企業的爭議。該項規則建議政聯企業把其非核心業務，以及市場已有其他民間供應商的非策略性業務移轉給本地企業（Ministry of Trade and Industry, 2002）。前副總理李顯龍（Lee Hsien Loong）則拒絕這樣的建議，並強調本地企業不會因爲政聯企業退出市場而強化競爭力，因爲這些企業同樣面臨跨國企業的嚴峻挑戰 （The Straits Times Singapore, 2002）。但是很明顯地，更深層的原因則是在於國家缺乏誘因從市場治理網絡的優勢位置中退出。

政府抵制私有化最重要的論述在於，許多政聯企業背後都具有合法的政府目標（The Straits Times Singapore, 2002）。政聯企業在一九八〇年代後期及一九九〇年代產生政策目標，諸如支持或協助民間企業的功能，包括區域化政策或者協助外國投資在某些科技密集或資本密集的產業。例如爲了發展半導體製造業，經濟發展局在一九九一年與德州儀器（Texas

臺灣大學學術期刊資料庫

Instruments）、惠普公司（Hewlett-Packard, HP）、佳能（Canon）聯合投資了 3 億美金籌建了 TECH 半導體公司，製造由德州儀器設計的動態隨機存取記憶體（dynamic random access memory, DRAM），經濟發展局投資約 26% 的股份。透過二十年期的合約，德州儀器可以買下經濟發展局的股票，而經濟發展局主要重視確保新加坡電子產業的技術取得與升級。國家在高科技業的催化角色被認爲有助於強化跨國企業的信心（Haggard and Low, 2002: 316-317）。

再者，新加坡政府認爲政聯企業及跨國企業的發展，可能會對於本地企業會產生外溢效果（spillover），間接促進本地企業的成長。基於這樣的思維，經濟發展局在一九八六年推動了本地產業升級計劃（the Local Industry Upgrading Program, LIUP），透過新加坡本地企業和政聯企業與跨國企業間建立更緊密的夥伴關係，協助新加坡本地產業的升級與擴張。這些政策論述意味新加坡國家持續壯大的角色，伴隨高度開放的經濟市場，成爲新加坡跳脫東南亞國家持續面對經濟遲緩困境的關鍵力量。

更核心的原因在於新加坡長久以來的中央集權。政聯企業不僅爲政治菁英提供機會確保政治職位並形成權力基礎；同時政聯企業明顯地置於政治領導者的掌握，呈現權力與控制的高度集中，政府透過內閣以及特別委員會（special committee）成員；財政部及相關部會；淡馬錫控股及其他控股公司的董事會與主要政聯公司的董事會等四個層級層層展現政治權力，並落實政府政策（Vennewald, 1994）。換句話說，政聯企業是國家權力在市場活動中最直接的組織先鋒，也成爲國家權威跨過了政策規範的角色，進而成爲市場行動者的具體力量。

政聯企業的董監事是政策職位，其任命多是透過財政部底下的董事與顧問任命委員會（Directorship and Consultancy Appointments Council, DCAC）。同時，這些成員多是來自於政治菁英及資深公務員，確保政聯企業得以有效運作，新加坡將退休政務官、公務員以及軍方高階將領派遣到法定機構及政聯企業任職。部分政聯企業自成完整的系統，例如新加坡科技控股公司；但是多數政聯企業則是在淡馬錫控股下形成複雜的董監事連結（interlocking directorates）（Zutshi and Gibbons, 1998；Haggard and Low, 2002；Low, 2003: 144；Ang and Ding, 2006: 66）。Vennewald (1994) 認爲

臺灣大學學術期刊資料庫

這些董監事如同”國家投資的看門狗”，這種在政府部門、法定機構與政聯企業間的緊密連結，使得政府在自身內部就形塑了完整的產業政策網絡，而毋須如同其他發展型國家，像是日本政府機構與官僚系統，還要透過與民間企業建立網絡關係與協商機制，來確保國家產業政策得以順利推動（Okimoto, 1989）。

政聯企業的角色也意味新加坡政府主導財政政策。新加坡財政政策因爲其穩健的特質而受到好評，政府持續創造了財政盈餘，而政聯企業則是功不可沒。政聯企業的利潤除了協助政府追求各種政治目標，例如提供各種社會服務。同時，政府一方面透過提供訓練或技術升級來鞏固勞動階級的政治支持；另一方面將盈餘透過各種管道與民眾分享來取得支持，諸如保健基金（Medifund）、[5] 教育儲蓄金（Edusave）及承諾中央公積金存戶提升其在建屋發展局住屋地產。一九九八年的亞洲金融危機以及國家經濟不斷全球化，沒有影響國家自主性，反而形成政府對於政聯企業有更多制度檢查，包括績效評估、限制董事任期、主席與執行長分別任命等等。

新加坡國家主導市場治理網絡的集權模式，透過李顯龍家族更爲明顯而穩固。李光耀從建國以來擔任新加坡總理；即便在其一九九〇年卸任以後，仍是受聘爲內閣資政，並擔任新加坡政府投資公司主席。李顯龍在二〇〇五年接任新加坡總理，擔任新加坡政府投資公司主席，父子共同掌控了全球最大的非商品類主權基金。李顯龍的妻子何晶（Ho Ching）則在二〇〇二年起擔任淡馬錫控股執行董事兼執行長，實際掌控了淡馬錫控股；而弟弟李顯揚（Lee Hsien Yang）則是在二〇〇七年前擔任新加坡電信媒體的總裁兼執行長約 11 年的時間。這不僅意味著國家領導者與政聯企業管理者間的緊密重疊，還形成誘因去支持擴大政聯企業的運作。例如，何晶早期任職於國防部時，受到國防部常任秘書楊烈國（Philip Yeo Liat Kok）的提拔，並在楊烈國一九八六年轉任經濟發展局主席後，何晶也獲任該局副主席。在一九八〇年代後期，當政府透過特許半導體培植新的科

[5] 保健基金成立於 1993 年，用於補貼約占人口數 10% 的低收入户。最初投入約 1.5 億美元， 並在財政結餘的年度追加。醫療救助基金在於確保新加坡國民都能夠享有基本的醫療保健。目前醫療救助基金的總資產約 5 億美元。保健基金與醫療儲蓄帳户（Medisave）及健保雙全計劃（Medishield）是新加坡健康照護的三大機制。

臺灣大學學術期刊資料庫

技投資而失利時，前新航主席兼淡馬錫控股主席比來（J. Y. Pillay），爲了減緩損失不斷加劇，曾經建議政府應該減少控股。然而，楊烈國、何晶與李顯龍仍堅持重組了特許半導體成爲獨立的晶片廠，並由政府出資掌控（Haggard and Low, 2002）。截至現今新加坡政府還透過淡馬錫控股，持有了特許半導體約 60% 的股權（Temasek Holdings, 2009）。

新加坡政府對於政聯企業日常運作及管理，則是強調利益導向與專業管理（Ramírez and Tan, 2003: 512-513）。例如何晶在一九九四年主導新加坡科技集團總裁兼執行長，當時國防部長李文獻（Lee Boon Yang）與執行主席楊林豐（Yeo Ning Hong）認爲該集團的任務，僅在於提供國防部及新加坡武裝部隊（Singapore Armed Force, SAF）必要的科技支援，集團活動必須置於新加坡國防策略的脈絡之下。但是，何晶強調將任務限縮只會造成該集團缺乏競爭力，所以將該集團任務拓展爲達成各種政經目標的媒介，諸如獲得利潤、技術及管理能力（Haggard and Low, 2002）。何晶對於政聯企業以商業運作模式爲基礎思維，延伸到了何晶在二〇〇二年掌控淡馬錫控股以後。

政聯企業使得政治菁英利用所掌控的各種資產運作經濟權力，包括各種經濟人才的徵募。政府藉由延攬人才進入政府，使得政務官得以更有效的指揮經濟事務（Haggard and Low, 2002；Tsui-Auch & Lee, 2003；Ang and Ding, 2006: 66）。在強調商業擴張及利益導向的原則下，政府仍緊握政聯企業的持股，但是管理模式則是在某些程度上適度鬆綁。政府最初採取高度集權的垂直整合的模式，因爲政聯企業間的多元化使得市場競爭更爲激烈，爲了提升企業的效能，政聯企業聘用專業經理人擔任管理職位比重不斷攀升（Zutshi and Gibbons, 1998）。例如許文輝（Koh Boon Hwee）原本在惠普公司工作，後來成爲新加坡科技集團主席，並在二〇〇六年擔任星展銀行主席。何光平（Ho Kwon Ping）原爲民間的華昌集團（Wah Chang Group）的總經理，後來被任命主導新加坡電力公司，又在二〇〇二年出掌新傳媒集團（Haggard and Low, 2002）。這樣的徵募機制得以限制本地企業獨立發展，並確保政府的角色穩定性。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、政府對本地企業態度的改變

一九八〇年代的經濟衰退使得政府除了重新思考政聯企業的角色外，也使政府透露願意改變對於本地企業的態度。一九八六年貿易及工業部因應經濟衰退所召開的經濟委員會（Economic Committee），就已經點出政聯企業可能對本地企業造成的排擠（Ministry of Trade and Industry, 1986）。因應一九九〇年代部分產業結構的變遷，新加坡政府思考對於本地企業的角色，並形成新的協助計劃，像是一九九五年的有潛力的本地企業計劃（Promising Local Enterprises, PLEs）。該計劃設計由政府提供技術與財務支援、租稅減免及人才培育，並且協助這些企業與跨國企業合作。本地企業計劃強調擴大部分本地企業的運作規模，這些本地企業有助於新加坡未來的經濟成長。而該項計劃評估本地企業是否具有潛力的標準在於該企業是否具有強健的關鍵能力、成長導向管理以及有後續成長的可能性（Mauzy and Milne, 2002）。

爲了本地企業強化生產力，共同提升新加坡整體的競爭能力，新加坡政府不僅推動協助計劃，也配套調整相關的政府組織。例如，新加坡在一九九六年將國家生產力局（National Productivity Board）與新加坡標準與工業研究院（Singapore Institute of Standards and Industrial Research, SISIR），整併爲生產力及標準局（Productivity and Standards Board, PSB）。國家生產力局原先負責工作能力訓練、強化管理實務以及大眾生產力教育。新加坡標準與工業研究院則著重技術研發，協助企業進行科技、品質管理、標準建立及產業研究等領域。生產力及標準局結合兩者的特質，同時併入原屬於經濟發展局的協助中小企業發展業務，增加對於本地企業的重視。二〇〇二年該局又改制爲標準、生產力與創新局（Standards、Productivity and Innovation Board, SPRING），擁有了更爲廣泛的權力，其中最重要的一項便是推動本地企業的發展。

再者，新加坡政府與本地企業都逐漸認知，如果組織營運能夠更爲積極朝向國際化，特別是東亞或東南亞區域內拓展，利用跨國企業的資金、人才、管理與技術讓企業獲取龐大的商機與利潤（Chong, 2007）。區域化

臺灣大學學術期刊資料庫

政策讓新加坡企業得以考量顧客或成本而在他國設點，但是仍在新加坡保留企業的營運總部[6]。有潛力的本地企業計劃也是朝向同樣的目標。再者，政府也透過以經濟發展局以及裕廊鎮管理局的經驗，參與其他國家工業園區的發展，同時提供了政聯企業與本地企業商業機會。例如，新加坡協助印尼成功建立了巴淡民都工業園區（Batamindo Industrial Park, BIP）及與民丹島工業園區（Bintan Industrial Estate, BIE）、並協助印度建立了班加羅爾資訊技術園區（Bangalore Information Technology Park, ITPB），還有在越南建立新加坡工業園區（Vietnam Singapore Industrial Park, VSIP），以及在中國的蘇州工業園區。

新加坡政府在實際商業行動上，則是在國家面向區域及全球擴展經濟的過程中，釋放部分國家所控制資源與資訊給民間企業，將政聯企業所承接的部分外國業務轉包給民間企業，協助了本地企業跨入國際其他區域。例如，凱德置地在二〇〇〇年到二〇〇二年的上海計劃中，將約 5,000 萬新幣的合約分給 20 家的本地企業。[7] 吉寶集團的海外事業從一九九〇年代起約 10 年時間，每年提供約 7,000 萬新幣工作給本地中小企業；僅僅二〇〇二年就提供了約 1 億新幣的契約給本地企業（Koh, 2002）。儘管如此，本地企業透過與政府連結所獲得的國家恩惠資源，相較於新加坡政府投資公司、淡馬錫控股以及諸多政聯企業本身規模卻仍然相當懸殊，這使得本地企業作爲國家資本跟隨者，始終處於市場治理網絡的邊陲位置，本地企業是否能與政聯企業合作仍是取決於政聯企業。例如新科金朋公司作爲新加坡最大的半導體封測廠之一，涉及了專業的半導體產業鏈，直接與跨國

---

6 區域化政策最重要的案例就是，新加坡在 1990 年代與馬來西亞的柔佛州（Johor），以及印尼的廖內省（Riau）共同籌組的成長三角（the growth triangle），新加坡透過本身資金、技術與人才流出，並將勞力與土地密集產業轉移到成長三角內的其他區域，有效彌補了國家領土狹小而缺乏腹地的困境(Macleod and McGee, 1999: 423-426；Bunnell et al. 2006a；2006b）。

7 例如，新加坡幼兒天地(KinderWorld EduCare Centre)原本可能在新加坡當地面臨虧損，後來承包了凱德集團在上海、天津、河內與胡志明市等地的酒店式公寓部門的幼稚園，而在 2002 年獲利躍升約 150 萬新幣。另外一個例子是締博建築師事務所（DP Architects），該公司害怕缺乏客源而不敢到中國投資，隨著該公司與嘉德置地簽約而解決客源問題。現今該公司約有 10% 的收入來自於嘉德集團在上海的部分企劃（Koh, 2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

企業進行合作，完全排除缺乏資金與技術的本地企業，而新加坡電信媒體作爲新加坡資訊通訊科技產業的龍頭，也有同樣的情形。

影響本地企業最重要的變化則是服務業的興起，特別是資訊服務業對於經濟成長的貢獻，足以與製造業媲美。爲了強化新加坡的競爭力，新加坡希望朝向建立知識經濟(knowledge-based economy, KBE)的概念(Ministry of Manpower, 1999）。不同於其他產業需要大張旗鼓借重國際人才，新興服務業經濟朝向小型新創公司或網路公司模式，而這些類型是網路服務產業的核心。爲此，新加坡政府在一九九九年以 10 億美元成立科技企業家投資基金（Technopreneurship Investment Fund）以吸引智慧創業，並在緊鄰科學園區旁成立了波那維斯達科學中心（Buona Vista Science Hub）（Davie, 1999）。政府也著手法規修改，包括破產法（bankruptcy laws）及分區管制，允許建屋發展局的住宅樓層得以當作這些科技企業家的辦公室。整體來說，政府從一九八〇年代中期後重新思考政聯企業的角色，進而對本地企業觀點開始轉變。除了人民行動黨得票率下降的政治背景，最重要的是因應一九八〇年代中期經濟衰退。群聚發展策略的運用、區域化政策以及對於資訊服務業的重視影響了政府與本地企業的互動。

陸、政府及政聯企業對本地企業的影響

一、政府及政聯企業的負面影響

政聯企業對於本地企業有多重的影響。政聯企業背後政府持股具有龐大的效果，包括資源取得以及資訊流通，這使得政府雖然從一九八〇年代著手協助本地企業，並且希望政聯企業的成功產生外溢效果，卻還是形成龐大的落差。比較來說，政聯企業不僅規模龐大、獲利程度較高而且更不容易破產，政聯企業挾持著強大國家背書的特殊地位，無形中在市場上建構了穩固地正當性，使得政聯企業可以輕易取得市場的信任，在拓展新興領域時容易取得資金，獲得減少各種阻礙，相較於本地企業在開發新興領域時，卻必須自立更生，甚至面臨資金籌措與技術研發的困難（Ramírez and Tan, 2004）。一九八六年經濟委員會召開時，其中負責本地企業議題的小

臺灣大學學術期刊資料庫

組就提醒，政聯企業比本地企業得到政府更優惠的補助，直接對本地企業產生競爭與排擠效果，以及佔據了商業擴展的契機。政府爲了推動技術升級而強制推動高薪策略，伴隨的各種成本卻降低了企業的競爭能力（Ministry of Trade and Industry, 1986）。

政聯企業重視利益導向以及新興的商業概念，固然有助於本身的績效，但是使得搶奪本地企業機會的爭議不斷延續。例如淡馬錫控股在二〇〇二年七月發表的 *Temasek Charter* 中，也僅宣示淡馬錫控股可能將從非核心業務以及缺乏國際發展潛能的企業中脫離，但是會進而建立與培養具有國際競爭力的公司。[8] 前經濟發展局主席楊烈國參與了電信通訊產業就是一個諷刺的例子。在一九九〇年代中期，楊烈國還是強調支持政聯企業的積極角色。例如，他在一九九四年成功地反對合併勝科企業與新加坡科技工業公司（Singapore Technology Industrial Corporations, STIC），並讓勝科企業超越限制從傳統航海產業朝向更多元工業活動。在楊烈國離開勝科企業後，仍擔任太平洋寬頻的顧問。而太平洋寬頻正是楊烈國在任內一手成立，並且由勝科企業擁有 42% 股份。楊烈國卻如同訊威（Cyberway, 後來改名 StarHub Internet）與太平洋寬頻共同指責，新加坡電信媒體從一九九八年底提供免費服務的管道贊助其子公司新加坡互聯網（SingNet）。儘管電信管理局經過調查後認爲沒有交叉補助的情形，但是楊烈國介意的並非公司財務透明或違反競爭的行爲，而是明顯政聯企業與本地企業競爭的能力。國會議員王建明（Ong Kian Min, Tampines GRC）就曾經公開指責，當民間企業向政聯企業提出好的商業創意時，政聯企業往往據爲己有，並且利用本身雄厚的資源獨自開發（The Straight Times Singapore, 2000）。

隨著政聯企業投資範圍不斷延伸，許多政聯企業的投資都已經偏離本業，而政聯企業的龐大獲利也扭曲了新加坡市場的健全發展，甚至在政聯企業內相關產業有時都產生競爭。例如新加坡科技電信在二〇〇二年時以 6.5 億美元，從印尼政府手中收購該國第二大通訊媒體企業印尼衛星（PT

[8] *Temasek Charter* 將淡馬錫控股所屬的企業分爲 A 組與 B 組兩大類。A 組是政府擁有並監控的企業，其目的在於政府得以在關鍵資源上的控股，特別是關係國家安全或重要經濟資源，或某些業務在新加坡仍屬於獨佔狀態；其次是監控與國家政策執行有關之產業。B 組則是具有國際或區域發展潛能的企業，例如新加坡國際港務集團或星展銀行。

臺灣大學學術期刊資料庫

Indonesian Satellite Corporation, Indosat）約 41.94%的股權，印尼衛星又擁有該國第二大的手機公司 PT Satelindo。同時，新加坡科技電信也是第二大手機製造商 StarHub 的最大股東。2003 年，新加坡電信媒體則以 10 億美元的代價，併購印尼手機產業龍頭的印尼流動電信公司（Telkomsel）約 35%的股權。這些收購的舉動被認爲是新加坡電信媒體與新加坡科技電信間的彼此競爭。這兩家公司不僅同屬於電信傳播產業，也都是淡馬錫控股旗下的政聯企業，形成政聯企業彼此競爭，並且將戰場延伸到海外受到許多非議（The Business Times Singapore, 2002）。在二〇〇六年初發生淡馬錫控股收購泰國前總理 Thaksin Shinawatra 家族的臣那越集團（Shin Corporation），並掌控該公司 49.6%的股份而發生重大爭議時，國會議員殷吉星（Inderjit Singh, Ang Mo Kio GRC）就再次強調新加坡若要發展經濟，不能再過度依賴政聯企業，而應該扶助本地中小企業（The Straight Times Singapore, 2006）。

二、政府及政聯企業的正面影響

儘管如此，政府運作及政聯企業對於本地企業形成了推動專業化的動力。許多學者研究東亞及東南亞國家公司網絡時，認爲這些地區不同於歐美強調資源依賴或者是階級聯盟，[9] 而是呈現華人家族企業的模式（Zang, 2000）。[10] Tong (2006) 認爲華人家族企業是特定的歷史與環境條件的產物，華人企業的人際網絡是基於不信任（distrust），進而試圖將風險極小化的策略。[11] Yeung (2006) 則認爲華人家族企業形成了東南亞地區特殊的

[9] 資源依賴理論（resource dependency theory）認爲在高度競爭的資本主義市場中，董監事連結的目的在於交換資訊來減少市場不確定性，並提供相互依賴的企業溝通與聯繫的管道（Scott, 1991；Zang, 2000）。階級聯盟理論（class alliance theory）則認爲公司董事屬於資本家，市場活動流動反應企業菁英的人際關係，透過董監事連結在資本家間建立社會網絡（Kadushin, 1995）。

[10] 相關研究採用了不同的專有名詞，例如 Hamilton (1998)用關係資本主義（guanxi capitalism）；Numazaki (1993) 用關連企業（related enterprises）；Redding (1990) 用華人資本主義（Chinese capitalism）；Suehiro (1993) 則用關聯網絡模型（affiliation network model）；Wong (1988) 用企業家族主義（entrepreneurial familism）；Zang (2000) 則是用個人人際主義（Personalism），大抵上這些概念都指稱類似的意涵。

[11] Tong (2006) 認爲東南亞國家的華人傾向與同血緣的華人交易，並非華人文化存在這樣

臺灣大學學術期刊資料庫

華人資本主義，但是強調華人意識與華人認同僅是出於商業擴張的策略資源，有助於其在中國的投資。

華人家族企業的公司網絡經常相當程度地集中在家族成員，比較少接受外人參與董事會，部分公開上市的華人家族企業，也多只是開放少數股份在市場上流通，透過其他家族公司或個別家族成員直接投資、家族集團內部公司交叉持股（cross-holdings）或互派董事（cross-directorships），或者是關係人交易（related party transactions）等方式掌控權力（Suehiro, 1993；Tricker, 1994；Fukuyama, 1995）。Zang (2000) 認爲華人企業透過董監事連結取代傳統非正式網絡，並且在市場運作中發揮合作與控制的功用，成爲華人企業社群中保持個人人際關係，並落實華人資本家間的階級聯盟。

新加坡作爲東南亞華人比例最高的國家，本地企業過去也多具有華人家族企業模式的特徵，但是多數研究則認爲本地企業逐漸跳脫傳統華人企業的網絡，朝向更爲專業化與市場化方向轉變（Claessens et al., 2000；Tan and Fock, 2001；Tsang, 2002；Tsui-Auch, 2004；Tong, 2006；Yeung, 2006；Wee et al., 2006）。部分的原因來自於全球化的衝擊，新加坡華人家族企業爲了因應全球競爭的挑戰，對於傳統人際網絡依賴漸減，更爲重視企業治理與特殊企業優勢，減少了過去侍從關係與裙帶關係的現象，並朝向專業化而聘僱更多專業人才進入董監事會與管理高層以汲取其國際運作的經驗，而這些跨國企業菁英也難以套用華人企業家族模式。這些家族企業爲了接納全球金融菁英，遵循全球資本市場的商業規範，特別是在一九九八亞洲金融危機以後讓使得這股趨勢更爲明顯。同時，本地企業傾向更爲重視全球網絡其他行爲者的參與，諸如國際媒體以及研究機構等單位以推動知識與資訊的流通，有助於華人企業有效融入國際體系（Zang, 1999；

的特質，而是因爲華人長期處於當地統治者的歧視，而華人也不信任所處的企業運作制度與環境條件包含了制度（institutional）、系統（system）、外人（outsider）與員工（employee）等，使得傳統華人家族企業多爲有限資本的小型家族企業。面對高度不確定性與風險、對失敗的害怕以及希望存活的天性促使華人商人對於企業流程採取高度控制，採取個人人際網絡以及家父長制（paternalism），特別是將家族成員找來幫忙以避免被其他人欺騙。但是 Tong 也認爲多數華人經營中間貿易的企業特質，又使得這些華商處於高度風險與被欺騙的可能性。

臺灣大學學術期刊資料庫

Zang, 2000；Tsui-Auch and Lee, 2003；Yeung, 2006）。

更重要的原因則在於新加坡國家強勢的能力與策略，影響了華人家族企業管理結構，有效推動華人家族企業朝向專業化方向改革（Tsui-Auch and Lee, 2003；Yeung, 2006）。最明顯的例子就是金融銀行業，過去新加坡政府沒有特別關注華人企業的利益，但是華人家族銀行（the family-owned Chinese banks）包括華僑銀行與大華銀行（United Overseas Bank, UOB）等，卻因爲在國家貿易的積極角色而成爲例外，同時這些華人家族銀行的董監事與政府和政治菁英維持緊密業務往來與私人關係（Tsui-Auch and Lee, 2003；Low, 2003；Hamilton-Hart, 2000: 200-201）。同時，新加坡銀行法（the Banking Act）規定當地銀行組成董事會以及任命執行長時，必須經過金融管理局的批准（Mak and Li, 2001；Haggard and Low, 2002）。[12] 因此，新加坡金融管理局持續對於本地銀行進行保護，在政府鼓勵離岸金融服務（offshore financial service）的同時，仍然保留本地銀行的外資持股不能超過 40%的規定，對於本地銀行產生實質的保護。但是在亞洲金融危機時，新加坡政府爲了推動金融業逐步自由化，移除了外資不得超過 40% 的保護性措施，讓外資能夠對於本地銀行進行合併，或者擁有更多股份及控制權。同時，本地銀行在組成董事會以及任命高階管理者時，也必須成立提名委員會（nominating committees），確保企業願意任命家族成員之外的人才。現任董事會以及資深管理階級的再提名也必須經過金融管理局的批准（Haggard and Low, 2002）。

再者，家族企業面對跨國企業以及政聯企業的競爭優勢，爲了能夠與政聯企業合作而願意聘用專業管理者，在政聯企業聘用專業化的模式也成爲家族企業模仿的對象。如前所述，政聯企業在強調商業擴張及利益導向的原則下，政府在確保政聯企業的掌控權力後，在管理模式則是適度鬆

[12] 以華僑銀行爲例，華僑銀行與政府間彼此進行定期的人才流動，現任董事會主席張松光（Cheong Choong Kong）則是前新加坡航空副主席兼執行長，董事 Bobby Chin 則是財政部賽馬博彩管理局（Singapore Totalisator Board）主席及新加坡勞工基金（the Singapore Labour Foundation）的董事；嚴振忠（Giam Chin Toon）則是無任所大使及國內稅務局（Inland Revenue Authority of Singapore, IRAS）委員；李曹圓（Lee Tsao Yuan）則是前官委國會議員以及現任吉寶集團董事。現任 12 席董事有超過一半曾經在公部門（國會、政府部門、法定機構或政聯企業）任職。

臺灣大學學術期刊資料庫

綁，聘用專業經理人擔任管理職位來提升企業的效能。家族企業也積極模仿這種吸收外部管理人才，但是保有家族控制的折衷策略，使得新加坡的華人家族企業呈現出與政聯企業有極高的相似性（Tsui-Auch and Lee, 2003）。例如，星展銀行任命美國籍執行長戴國良（Jackson Tai）之後，引起組織模仿，華僑銀行、華聯銀行與大華銀行三個華人家族銀行也隨之革新。華僑銀行在二〇〇七年任命外籍執行長 David Corner，隨後銀行逐漸從全球招募了 110 位左右資深高階管理者，華僑銀行主席李成偉（Lee Seng Wee）仍持有最大股份，並與新執行長共同管理銀行。依據 DiMaggio & Powell (1983) 的制度趨同論（institutional isomorphism）的觀點，強勢的政聯企業模式透過強制（coercive）、模仿（mimetic）及規範壓力（normative pressures）等的機制，引導了新加坡本地企業產生制度趨同的現象，不同於東南亞國家，諸如馬來西亞與印尼的華人家族企業的公司網絡仍集中在家族成員，新加坡本地企業朝向更爲開放以及更爲專業取向的公司網絡與治理模式。

柒、結　論

本文從發展型國家理論探討新加坡的政經發展與政商關係。在發展型國家理論的研究領域中，國家嵌入市場的程度以及國家與私人資本間的權力消長是核心的議題，其牽涉國家是否有足夠的自主性與能力適切的干預市場活動，透過政府與私人資本間的制度性協商，進而掌控經濟發展與產業政策的主導權，政商互動關係著國家在經濟發展脈絡中是否能夠有效維持其本身地相對自主性（Evans, 1995）。儘管新加坡如同日本與南韓這些發展型國家一樣，國家具有高度的能力與自主性，但是在國家嵌入市場的程度，以及國家與私人資本之間的互動，則呈現了相當不同的市場治理網絡，使得本文在發展型國家的研究具有理論層次的意涵。

新加坡建國以後伴隨著強勢的國家角色，逐步發展出規模龐大的法定機構與政聯企業，形成新加坡獨有的經濟模式，其背後有著特殊的國家政經環境。新加坡國家自主性來自於人民行動黨及政治菁英鞏固政治權力的過程。建國初期，以海峽華人爲主的人民行動黨政治菁英透過各種政治運

臺灣大學學術期刊資料庫

作，在華人社群取得政治權力，並透過壓制勞工組織與運動，還有培植官僚系統，確保國內生產秩序的穩定性以及統治合法性。但是新加坡政治變遷以及族群緊張，也影響了政府與華人本地企業的互動，成爲後來偏重政聯企業，卻刻意忽視本地企業的歷史性因素。

人民行動黨爲了穩固政權，建立法定機構及政聯企業來促進國家長期經濟繁榮以及就業率，並提供了國民各項的社會服務。法定機構與政聯企業的調整也是因應不同時期的國家發展策略，藉由將部分政府業務公司化，在強調組織運作績效時，也確保政府仍有最終的控制權力。龐大的政聯企業使得政府能夠有效主導國家經濟運作，擺脫本地企業的限制，也協助政府保持經濟成長。相較之下，政府卻刻意忽視甚至壓制本地企業，這來自於本地企業對人民行動黨政治菁英的不支持，以及政府考量華人企業規模及運作難以幫助國家推動工業發展。不同於其他發展型國家，新加坡政府並沒有嘗試與私人資本間建立起制度性協商，以此掌控經濟發展與產業政策的主導權，讓國家權威跨過了政策規範的角色，進而成爲市場行動者的具體力量，而在國家不斷擴展其經濟權力的過程中，本地企業則始終在市場治理網絡中處於邊緣的位置。

新加坡政府基於政治因素與經濟因素，到了一九八〇年代開始透露願意改變面對本地企業的態度。一方面人民行動黨試圖挽回下滑的政治支持度；另一方面則是因應一九八五年的經濟衰退帶來的衝擊。儘管政府曾經考慮私有化，但是最終還是保有龐大的政聯企業，其論述在於政聯企業背後都具有合法的政府目標，同時政聯企業的發展可能會對於本地企業會產生外溢效果，間接促進本地企業的成長。更核心的原因在於新加坡長久以來的中央集權。政聯企業不僅爲政治菁英提供機會確保政治職位並形成權力基礎；同時，政聯企業也讓政府能持續操控國家經濟。新加坡政府主導了政聯企業的董監事連結，使得政府得以藉此促進資訊流通並展現政治菁英及官僚體系的經濟權力，同時，政府在擬定經濟與產業政策時，也得以藉由政聯企業內的集體行動而有效落實。而在政聯企業日常運作及企業管理上，則是朝向強調利益導向與專業管理，並且接受將本地企業或跨國企業的部分專業管理者聘僱到政聯企業內部。

整體來說，政聯企業對於本地企業有多重的影響。政聯企業背後政府

臺灣大學學術期刊資料庫

持股具有龐大的效果，包括資源取得、資訊流通以及政聯企業透過政府持股無形間向市場傳達了正面的訊息，使得政聯企業可以輕易取得市場的信任，相較於本地企業在開發新興領域時，卻必須自力更生，甚至面臨資金籌措與技術研發的困難。這使得儘管政府不斷透過各項協助計劃及組織變革，包括群聚發展策略的運用、區域化政策以及對於資訊服務業的重視來調整政商關係，甚至將政聯企業所承接的部分國外業務，轉包給國內的本地企業，卻都沒有發揮太多的效用。再者，政聯企業重視利益導向以及新興的商業概念，也使得搶奪本地企業機會的爭議不斷延續，甚至在政聯企業內相關產業有時都產生競爭，造成資源浪費而受到非議。

儘管如此，政府透過法律規範以及政聯企業的引導，伴隨著全球競爭的挑戰，改變本地企業過去呈現華人家族企業的企業治理模式。一方面，新加坡國家強勢的能力與策略，迫使企業在組成董事會以及任命高階管理者時，納入家族成員之外的專業管理者。另外一方面，家族企業面對跨國企業以及政聯企業的競爭優勢，爲了能夠與政聯企業合作而願意聘用專業管理者；政聯企業聘用專業化的模式，也成爲家族企業模仿的對象。

最後，從發展型國家的研究來說，本文對於新加坡政聯企業的探討顯示了國家透過正式組織機構與本地企業所形成的市場治理網絡，以及國家在治理網絡中是否佔據關鍵位置，將影響了國家相對自主性與能力的消長。更重要的是，部分學者認爲在發展型國家之中，經濟發展帶動私人資本的成長，反而衝擊了國家自主性，使得政府干預市場治理逐漸弱化消逝（Evans, 1995；Fine, 2006）。但是，新加坡的政經歷程卻顯示發展型國家透過權力運作與制度優勢，得以確保政府有效地管理市場，政府官員與政聯企業董監事間緊密連結更維繫著國家經濟權力基礎的穩定性，造成本地企業難以在經濟發展過程中取代國家在市場治理網絡的位置，這種優勢構成路徑依循（path dependency）的誘因，導致新加坡政府在經濟成長的過程，仍然居於市場治理網絡的優勢地位。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

Ang, James S. and David K. Ding. 2006. “Government Ownership and the Performance of Government-Linked Companies: The Case of Singapore.” *Journal of Multinational Financial Management* 16(1): 64-88.

Bloodworth, Dennis. 1986. *The Tiger and the Trojan Horse*. Singapore: Times Books International.

Buchanan, John. 2007. “Japanese Corporate Governance and the Principle of Internalism.” *Corporate Governance: An International Review* 15(1): 27-35.

Bunnell, Tim, Hamzah Muzaini, and James D. Sidaway. 2006a. “Global City Frontiers: Singapore's Hinterland and the Contested Socio-political Geographies of Bintan, Indonesia.” *International Journal of Urban and Regional Research* 30(1): 3-22.

Bunnell, Tim, James D. Sidaway, and Carl Grundy-Warr. 2006b. “Re-mapping the Growth Triangle: Singapore's Cross-Border Hinterland.” *Asia Pacific Viewpoint* 47(2): 235-240.

Chan, Kwok Bun and Ng Beoy Kui. 2001. "Singapore." In *Chinese Business in South-East Asia: Contesting Cultural Explanations, Researching Entrepreneurship,* eds. Edmund Terence Gomez and Hsin-Huang Michael Hsiao. London: Routledge, 38-61.

Cheung, Anthony B. L. 2008. “The Story of Two Administrative States: State Capacity in Hong Kong and Singapore.” *The Pacific Review* 21(2): 121-145.

Chew, David C. E. 1993. “Civil Service Pay in the Asian Pacific Region.” *Asia-Pacific Economic Literature* 7(1): 28-52.

Chong, Alan. 2007. “Singapore's Political Economy, 1997–2007: Strategizing Economic Assurance for Globalization.” *Asian Survey* 47(6): 952-976.

Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 1998. *Who Controls East Asian Corporations?* Washington D. C.: The World Bank.

臺灣大學學術期刊資料庫

Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 2000. “The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations.” *Journal of Financial Economics* 58(1): 81-112.

Davie, Sandra. 1999. “NUS to Plug into Science Hub.” *The Straits Times Singapore* September 14, sec. Home, 38.

Deyo, Frederic C. 1989. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism.* Berkeley, California: University of California Press.

DiMaggio, Paul L. and Watler W. Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48(1): 147-160.

Economic Review Committee. 2003. *New Challenges, Fresh Goals – Towards a Dynamic Global City.* Singapore: Government of Singapore.

Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Feng, Fang, Qian Sun, and Wilson H. S. Tong. 2004. “Do Government-linked Companies Underperform?” *Journal of Banking and Finance* 28(10): 2461-2492.

Fine, Ben. 2006. “The Developmental State and the Political Economy of Development.” In *The New Development Economics: After the Washing Consensus,* eds. Jomo Kwame Sundaram and Ben Fine. New York: Zed Books, 101-122.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: the Social Virtues and the Creation of Property.* London: Hamish Hamilton.

Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.

Haggard, Stephen and Linda Low. 2002. “State, Politics, and Business in Singapore.” In *Political Business in East Asia,* ed. Edmund T. Gomez. London: Routledge, 301-323.

Hamilton, Gary G. 1998. “Patterns of Asian Network Capitalism: the Cases of Taiwan and South Korea.” In *Networks, Markets, and the Pacific Rim:*

臺灣大學學術期刊資料庫

Studies in Strategy, ed. W. Mark Fruin. New York: Oxford University Press, 181-199.

Hamilton-Hart, Natasha. 2000. “The Singapore State Revisited.” *The Pacific Review* 13(2): 195-216.

Haque, M. Shamsul. 2004. “Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications.” *International Political Science Review* 25(2): 227-240.

Heracleous, Loizos. 2001. “State Ownership, Privatization and Performance in Singapore: An Exploratory Study from a Strategic Management Perspective.” *Asia Pacific Journal of Management* 18(1): 69-81.

Ho, Kong Chong and So Alvin. 1997. “Semi-Periphery and Borderland Integration: Singapore and Hong Kong Experiences.” *Political Geography* 16(3): 241-259.

Kadusion, Charles. 1995. “Friendship among the French Financial Elite.” *American Sociological Review* 60(2): 202-221.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2007. *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006.* Washington D. C.: The World Bank.

Khun, Eng Kuah-Pearce. 2006. “The Culture Politics of Clan Associations in Contemporary Singapore.” In *Voluntary Organizations in the Chinese Diaspora*, eds. Eng Kuah-Pearce Khun and Evelyn Hu-Dehart. Hong Kong: Hong Kong University Press, 53-77.

Koh, Edna. 2002. “Sitting on a Good Deal.” *The Straits Times Singapore* September 29, sec. Analysis.

Lam, Newman M. K. 2000. “Government Intervention in the Economy: A Comparative Analysis of Singapore and Hong Kong.” *Public Administration and Development* 20(1): 397-421.

Lee, Kuan Yew. 2000. *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000 Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore: Singapore Press Holdings.

Low, Linda. 1998. *The Political Economy of a City-State: Government-Made*

臺灣大學學術期刊資料庫

Singapore. Singapore: Oxford University Press.

Low, Linda. 2003. “Sustaining the Competitiveness of Singapore Inc in the Knowledge-Based Global Economy.” In *Sustaining Competitiveness in the New Global Economy: The Experience of Singpaore*, ed. Ramkishen S. Rajan. Northampton: Edward Elgar, 135-150.

MacLeod, Scott and Terry G. McGee. 1999. “The Singapore-Johore-Riau Growth Triangle: An Emerging Extended Metropolitan Region.” In *Emerging World Cities in Pacific Asia*, eds. Fu-Chen Lo and Yue-Man Yeung. Tokyo: United Nations University Press.

Mak, Y. T. and Yuan Li. 2001. “Determinants of Corporate Ownership and Board Structure: Evidence from Singapore.” *Journal of Corporate Finance* 7(3): 235-256.

Mauzy, Diane K. and Robert Stephen Milne. 2002. *Singapore Politics Under the People's Action Party: Under the People's Action Party*. London: Routledge.

Megginson, William L., Robert C Nash, Jeffry M Netter, and Annette B. Poulsen. 2004. “The Choice of Private Versus Public Capital Markets: Evidence from Privatizations.” *The Journal of Finance* 59(6): 2835-2870.

Minchin, James. 1986. *No man is an island : a Study of Singapore's Lee Kuan Yew*. Sydney: Allen & Unwin.

Ministry of Manpower. 1999. *Manpower 21: Vision of a Talent Capital.* Singapore: Singapore National Printers.

Ministry of Trade and Industry. 1986. *Report of Economic Committee: The Singapore Economy-New Directions.* Singapore: Singapore National Printers.

Ministry of Trade and Industry. 1987. *Report of the Public Sector Divestment Committee*. Singapore: Singapore National Printers.

Ministry of Trade and Industry. 1998. *Committee on Singapore's Competitiveness.* Singapore: Singapore National Printers.

Ministry of Trade and Industry. 2002. *Recommendations on Government in*

臺灣大學學術期刊資料庫

Business. Ministry of Trade and Industry Web, http://app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC_EISC_MainReport.pdf.

Mutalib, Hussin 2000. "Illiberal Democracy and the Future of Opposition in Singapore." *Third World Quarterly* 21(2): 313-342.

Nee, Victor. 2005. "The New Institutionalism in Economics and Sociology." In *the Handbook of Economic Sociology*, eds. Neil Smelser and Richard Swedberg. Princeton, New Jersey.:Princeton University Press.

Numazaki, Ichiro. 1993. "Tainanbang: the Rise and Growth of a Banana-Bunch-Shaped Business Group in Taiwan." *Developing Economics* 31(1): 485-510.

Okimoto, Daniel. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial P*olicy for High Technology. Stanford, California: Stanford University Press.

Olds, Kris and Henry W. C. Yeung. 2004. "Pathways to Global City Formation: a View from the Developmental City States of Singapore." *Review of International Political Economy* 11(3): 489-521.

Park, Donghyun. 2000. "The Dichotomy Between Northeast Asian Capitalism and Southeast Capitalism."*Journal of Asia Pacific Economy* 5(3): 234-254.

Quah, Jon S.T., Chan Heng Chee, and Seah Chee Meow. 1985. *Government and Politics of Singapore*. Singapore: Oxford University Press.

Ramírez, Carlos D. and Ling Hui Tan. 2004. "Singapore Inc. Versus the Private Sector: Are Government-Linked Companies Different?" *IMF Staff Papers* 51(3): 510-528.

Redding, Gordon. 1990. *The Spirit of Chinese Capitalism*. Berlin: de Gruyter.

Rodan, Garry. 1989. *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital*. Macmillan: Basingstoke.

Sam, Choon-Yin. 2008. "Partial Privatization, Corporate Governance, and the Role of State-Owned Holding Companies." *Journal of the Asia Pacific Economy* 13(1): 63-88.

臺灣大學學術期刊資料庫

Scott, John. 1991. “Network of Corporate Power.” *Annual Review of Sociology* 17(1): 181-203.

Suehiro, Akira. 1993. “Family Business Reassessed.” *The Developing Economics* 31(4): 378-407.

Tan, Wee-Liang and Siew Tong Fock. 2001. “Coping with Growth transformations: the case of Chinese Family Businesses in Singapore.” *Family Business Review* 14(2): 123-139.

Temasek Holdings. 2009. *Temasek Review 2008: Risks and Opportunities.* Singapore: Temasek Holdings.

The Business Times Singapore. 2002. “Taking the Telco Derby Overseas.” *The Business Times Singapore* December 17, sec. Business Times Lead.

The Straits Times Singapore. 2000. “GLCs Won't Compete With Local Firms.” *The Straits Times Singapore* March 9, sec. Parliament, 38.

The Straits Times Singapore. 2002. “We're Not about to Sell off All the Family Silver.” *The Straits Times Singapore* August 29, sec. Singapore.

The Straits Times Singapore. 2006. “Develop Small Local Firms to Help Grow the Economy.” *The Straits Times Singapore* November 11, sec. Singapore.

Tong, Chee Kiong and Yong Pit Kee. 1998. “Guanxi Bases, Xinyong and Chinese Business.” *British Journal of Sociology* 49(1): 76-96.

Tong, Chee Kiong. 1996. “Centripetal Authority, Differentiated Networks: The Social Organization of Chinese Business in Singapore.” In *Asian Business Networks*, ed. Gary G. Hamilton. New York: Walter de Gruyter, 133-156.

Tong, Chee Kiong. 2006. “Rethinking Chinese Business Networks: Trust and Distrust in Chinese Business.” *Journal of Asian Business* 22(2): 1-49.

Tricker, Robert. 1994. *International Corporate Governance.* Singapore: Prentice Hall.

Tsang, Eric W. K. 2002. “Learning from Overseas Venturing Experience.” *Journal of Business Venturing* 17(1): 21-40.

Tsui-Auch, Lai Si and Yong-Joo Lee. 2003. “The State Matters: Management Models of Singaporean Chinese and Korean Business Groups.” *Organization*

臺灣大學學術期刊資料庫

Studies 24(4): 507-534.

Tsui-Auch, Lai Si. 2004. “The Professionally Managed Family-ruled Enterprise: Ethnic Chinese Business in Singapore.” *Journal of Management Studies* 41(4): 693-723.

Tsui-Auch, Lai Si. 2007. “Changing and Continuity in Business Organization: the Role of the State and Regional Ethnicity in Singapore.” *Handbook of Research on Asian Business.* Cheltenham: Edward Elgar.

Vennewald, Werner. 1994. *Technocrats in the State Enterprise System of Singapore*. Western Australia: Asia Research Center on Social, Political and Economic Change, Murdoch University.

Wade, Robert. 2004. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Wee, Vivienne, Michael Jacobson, and Tiong Chong Wong. 2006. “Positioning Strategies of Southeast Asian Chinese Entrepreneurs.” *Journal of Contemporary Asia* 36(3): 364-384.

Weiss, Linda and John Hobson. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis.* Cambridge: Polity.

Wong, Siu Lun. 1988. “The Applicability of Asian Family Values to Other Socio-Cultural Settings.” In *in Search of an East Asian Development Model*, eds. Peter Berger and Hsin-Huang Michael Hsiao. New Brunswick, New Jersey: Transction Books, 134-152.

Woo-Cumings, Meredth. 1999. “Introduction.” in *The Developmental State*, ed. Meredth Woo-Cumings. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1-31.

Yeung, Henry W. C. 1999. “Regulating Investment Abroad? The Political Economy of the Regionalisation of Singaporean Firms.” *Antipode* 31(3): 245-273.

Yeung, Henry W. C. 2006. “Change and Continuity in Southeast Asia Ethnic Chinese Business.” *Asia Pacific Journal of Management* 23(1): 229-254.

Yuan, Lee-Tsao and Linda Low. 1990. *Local Entrepreneurship in Singapore,*

臺灣大學學術期刊資料庫

Private and State. Singapore: Time Academic Press.

Zang, Xiaowei. 1999. “Research Note: Personalism and Corporate Networks in Singapore.” *Organization Studies* 20(5): 861-877.

Zang, Xiaowei. 2000. “Intercorporate Ties in Singapore.” *International Sociology* 15(1): 87-105.

Zutshi, Ravinder, K. and Patrick T. Gibbons. 1998. ”The Internationalization Process of Singapore Government-linked Companies: A Contextual View.” Asia Pacific Journal of Management 15(1): 219-246.

臺灣大學學術期刊資料庫

Government-Linked Companies and State-Business Relations in Singapore

*Yi-Jen Shih**

Abstract

Like many East and Southeast Asia countries, Singapore has the similar developmental approach, especially in his strong state autonomy. But compared to other countries, the number and size of government-linked companies (GLCs, or state-owned enterprises) are larger than any other countries in its neighborhood regions. Singapore government highly relies on GLCs, but not local enterprises, to promote its economic growth and capital market. The development of GLCs is embedded Singapore political and economic context.

Based on the assumption that economic activities might link with specific historical and environmental conditions, this paper would not only analyze GLCs structures and operations, but also discuss the political and economic reasons that Singapore government must format lots of GLCs. Furthermore, because both GLCs and local enterprises are part of Singapore economy, we cannot discuss the influence of GLCs without thinking about the change of local enterprises operations. These research methods will help us illustrate the whole picture of GLCs and their change.

The development GLCs involve that the political elites of People's Action Party (PAP) how to consolidate their power, and sensitive ethnic issues. After independence, Singapore government distrust Chinese and their community and local enterprises is not large enough to support national industrialization plans, so political elites recognize that if Singapore must rely on government capacity to

* PhD Candidate, Graduate Institute of Development Studies, National Chengchi University. E-mail: yjshih@gate.sinica.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

promote industrialization and economic growth. In the 1980's, Singapore government faced the challenges economic recession and lower support rates. Therefore, PAP elites change their attitude toward local enterprises, and they try to foster promising local enterprise, formulate regionalization policy and many kinds of support strategies. But government strategies seems useless for local enterprises and GLCs still be unbeatable. It is because GLCs emphasize interest-orientation, and these government enterprises have sufficient resource, information access, and government endorsement. These advantages strongly increase GLCs competitiveness and crowd many local enterprises out rising business opportunities. Furthermore, the pressure of GLCs performance enforce local enterprises to replace Chinese family business model with professionalized directorships and senior managers.

Keywords: Singapore, Government-Linked Company, Chinese Family Business, State-Business Relations, Statutory Board

臺灣大學學術期刊資料庫