

新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？*

陈思贤 Kenneth Paul Tan

1. 概述

在新加坡，人民行动党（PAP）是独大型政党。该党在新加坡长期处于中心位置，在历次定期选举中虽遭遇竞争但终能获胜，具有强大权威。人民行动党组建的政府一方面动员公民社会的参与，另一方面又竭力使社会去政治化。这一努力相当成功。新媒体的出现促进了新加坡公民社会的再政治化，并且迫使包括人民行动党在内的各政党在网络空间吸引民众参与。新加坡的网络虽有监管，但审查相对较为宽松。

2. 独大型政党制度

当代新加坡的政党汇总并反映社会各种需求和利益，寻求在立法机构和政府最高层级的合法权力，而获得该权力的正式途径是定期大选。在这一方面，新加坡的做法并没有什么特别之处。

然而，在实践中，新加坡的民主选举并不十分激烈。尽管新加坡有将近20个注册政党，但它们中的大多数都势单力薄，即使在选举期间声势也不大。新加坡自治伊始，人民行动党就开始执政，在始于1959年的历次选举中屡屡胜出。反对党候选人在1968年、1972年、1976年和1980年的选举中未能赢得任何席位，在1991年选举中最多只赢得四个席位。目前，最

大的反对党是工人党（WP）和新加坡民主党（SDP）。前者自称为“第二种选择”，认同人民行动党政府的基本原则。后者则表现出对人民行动党的更多对立。

人民行动党在历次大选中获胜的原因如下：作为执政党，它可以调动巨量资源，包括其间接控制的主流媒体。新加坡报业控股集团掌控着几乎所有以新加坡官方语言印行的大报。该控股集团将旗下报业公司的管理股份转让给通过政府审批的个人。淡马锡控股（强大的政府投资机构）的全资子公司新传媒集团拥有几乎所有的广播电视台。更重要的是，虽然政府一般不对媒体报导进行直接管控，但据称一些编辑和记者会进行自我审查。

在新加坡，简单多数制和多议席选区制度都对主要党有利。人民行动党政府利用自己在国会中的大多数席位，将一系列宪法创新制度化。一些议席，如官委议员，不需选举产生。传统议会建立在党派基础上，而民选总统实际上倡导的是精英领导，并非民主领导。各反对党很难同人民行动党对抗，因为它们党内意见不合，各党之间也存在纷争。此外，多年来选民对政府的政绩相当满意——尤其是在保障、社会和

陈思贤是新加坡国立大学李光耀公共政策学院的副教授。

* 本文基于在“政党联系民众的经验”国际研讨会，该国际研讨会由上海行政学院与德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室于2010年6月11日在上海举办。

新加坡大选结果 1968-2006 ¹					
日期	席位*	参选党数***	党名	赢得席位数	赢得票数%****
1968年4月13日	7+ (51)	2+ (5)	PAP	58	84.43
1972年9月2日	57+ (8)	6+ (2)	PAP	65	69.02
1976年12月23日	53+ (16)	7+ (2)	PAP	69	72.40
1980年12月23日	38+ (37)	8	PAP	75	75.55
1984年12月22日	49+ (30)	9+ (3)	PAP	77	62.94
			SDP	1	
1988年9月3日	70+ (11)	8+(4)	PAP	80	61.76
			SDP	1	
1991年8月31日	40+ (41)	7+(7)	PAP	77	59.31
			SDP	3	
			WP	1	
1997年1月2日	36+ (47)	6+(1)	PAP	81	64.98
			SPP	1	
			WP	1	
2001年11月3日	29+ (55)	5+(2)	PAP	82	75.30
			WP	1	
			SDA	1	
2006年5月6日	47+ (37)	4	PAP	82	66.60
			WP	1	
			SDA	1	

*括号内为无竞争席位。
 **1955年立法议会由一名议长、三名当然议员、25名当选议员和四名任命议员组成。
 ***参选党派数。无党派候选人在括号内标明。
 ****获得选票数占全部选票数的百分比。

谐、经济发展和生活环境方面——而且他们从未经历过其他类型的政府，所以不想冒险让一个毫无执政经验的政党上台，抹杀新加坡先前的成功。

人民行动党认为自己的成功来自专家治国、精英领导及务实的政治、政策。例如，该党国会党团的

大多数成员都不是因为对党的忠诚而被级级提拔到领导地位上来的。他们本来就是各自领域和职业中的翘楚，然后人民行动党对他们进行筛选和面谈，邀请他们入党，并担任领导职位。

1 引自：林瑞莲 (Sylvia Lim), "The Future of Alternative Party Politics: Growth or Extinction?" 收入陈思贤主编 *Renaissance Singapore? Economy, Culture, and Politics*, (新加坡: 新加坡国立大学出版社, 2007)。

3. 去政治化的公民社会

新加坡的公民社会由一些私人的、市民的和/或政治性的组织构成。人民行动党偏好“市民社会”这一说法,而非“公民社会”。前者是一种去政治化的形式,更贴近强调市民公共责任的市民共和模式,而非对政府心怀疑虑的自由民主体制模式。

人民行动党政府通过若干项压制性法律来对公民社会去政治化。《内部安全法》(1960)允许政府不经审判即羁押被认为对国家安全构成威胁的人士。

《社会法》(1966)要求公民社团获得新加坡社团注册局的审批,否则非法。如果某个社团附属于某国外组织,或同国外组织有关联,社团注册局可以视该社团为政治团体,拒绝注册。公民社团一般会避免同反对党发生关系,以免报批不成或遭遇延误。

公民社会之所以非政治化,不仅仅是因为上述法律让新加坡人害怕,还因为新加坡人的日常谈话、读者来信、公共论坛讨论等都体现出一种信念,那就是,大部分新加坡人都不是理想主义者,他们冷漠、崇尚自我、拜金、务实。由于人民行动党政府在短短几十年间就把新加坡从第三世界带进了第一世界,大多数新加坡人都不认为有必要建立一个由不如目前执政党那么唯技术、那么职业化、那么强干的组织构成的公民社会。

新加坡的“草根界”以选区为基础,领导人、委员会和自愿参加者形成一个紧密的网络。这种网络可被描述为党-政结构或半国家(非政治)结构。后者由各地区的社区发展理事会、各选区的社区中心管理委员会和市民咨询委员会、以及各街道的居民委员会组成。这些委员会接受人民联合会的监督和支持。人民联合会是一个法定委员会,由总理担任主席,接受社会发展、青年及体育部(MCYS)部的监督。镇议会 是地方行政单位,负责若干个选区的市政事务。

大多数新加坡工会都隶属同人民行动党的关系密切的全国职工总会(NTUC)。该组织的许多高层官员都是人民行动党党员、国会议员、乃至内阁部长。NTUC的领导人同政府及雇主协会形成三方机制,维

护产业和平。作为三方机制的一部分,全国工资理事会每年开会,确定国家指导工资。二十世纪50、60年代,工会的对抗情绪较强,但后来NTUC致力于稳定新加坡的商业环境,吸引外国投资者。

新加坡有数以百计的志愿性社会福利组织(VWOs),提供各种社会服务。它们中有很大一部分都隶属于社会发展、青年及体育部(MCYS)下辖的国家福利理事会(NCSS)。值得一提的是那些族群自助性志愿社会福利组织:针对占新加坡总人口75%的华裔人士的华社自助理事会;针对占新加坡总人口15%的穆斯林马来裔人士的回教社群发展理事基金和回教专业人士协会;针对占新加坡总人口8%的印度裔人士的新加坡印度人发展协会;针对占新加坡总人口不到2%的欧亚人士的新加坡欧亚人士协会。

虽然人民行动党政府意欲公民社会去政治化,但它也希望新加坡人能积极参与国家事务。它定期举行国民咨商活动,例如1988年的“国家议程”,1998年的“新加坡21”,和2003年的“改造新加坡”。这些官方组织的举国讨论旨在激发国民的责任感,为切身利益及国民社区献计出力。不过,议程都是人民行动党政府设定并控制的。

新加坡也有一些倡议团体,关注特定事由,试图通过同人民行动党政府的对话影响政策。例如,自然协会(新加坡)成功引领民意,说服政府放弃开发灰爪哇,也即新加坡列岛上的湿地,以保护生态系统。与此相比,新加坡传统协会反对拆除承载了许多在快速变化的都市环境中成长起来的普通新加坡百姓美好记忆的国家图书馆旧楼的努力未能奏效。“客工也是人”(TWC2)一直致力于维护新加坡外劳的权利。1999年,为了建设能力、发展社会资本,若干倡议团体走到了一起,组建了一个名为工作委员会的网络。1999年因而成为新加坡倡议团体发展史上关键的一年。

4. 新媒体

从表面上看,新加坡的公民社会去政治化程度相当高,但新加坡人的网上言论有更强烈的政治色彩,甚

至称得上敢想敢言。公民社会积极分子利用网站、博客、新闻门户网站、YouTube、脸谱网站和微博进行批判性讨论，用另类报道挑战传统主流媒体。不同政见常常以讽刺性文字或短片的形式在网上流传。积极分子们能够动员大量公民采取行动。包括人民行动党在内的新加坡各党也不甘落后，希望通过网络吸引民众，尤其是年轻人，因为后者的价值观和判断力往往有别于建国一代。

强势政府倾向于对新媒体进行审查，但人民行动党政府决定放松对这一空间的管制。因为从技术角度来说，完全监管虚拟空间很难实现，所以审查反而会给被审查者带来更多的曝光率和更高的可信度。

5. 结论

对新加坡公民社会最恰当的描述是，它同政府的关系不是静态的，而是动态的、一党独大的。多数公民社会组织由人民行动党政府创建、指引和支持，同政府合作。只有少数公民社会组织是独立、抵制或反对现

行政府的。尽管如此，双方关系并非凝固不变，也有谈判、妥协和斗争，只是很少浮出水面。

人民行动党政府能力强，社会力量的自主程度相对较高，但新加坡政府未能完全控制新加坡生活的方方面面。不过，要找出政府成功塑造制度和意识形态的案例来也不难。政府在塑造意识形态的过程中甚至采用武力和镇压手段。这样才能鼓励维护政权的行为、并利用政权从事在人民党看来符合国家利益的事情。随着公民社会规模的扩大、能力的提高、积极分子日渐诉诸新媒体，政府在维持独大地位的过程中将会面临更多重大挑战。它必须继续同反对力量合作，学习新的对话战略，用持续的社会政治稳定和经济增长来吸引选民，同时严肃应对社会正义、文化多元性和政治空间方面的诉求。人民行动党将继续执政，这一点至少在今后十年不会改变，但它极有可能采用更为温和的风格，变得更会安抚、更敏感、更有包容性。

About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: www.fes.de
Learn more about FES in China: www.feschina.net

Contact

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xin Dong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China, e-mail: fesbeijing@fesbj.com

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China, e-mail: info@feschina.net

Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: subscribe@feschina.net
To unsubscribe send an e-mail to: unsubscribe@feschina.net

The opinion voiced in this publication is that of the author and does not necessarily reflect the opinion of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation