

小邦大治： 新加坡的国家基本制度建设

中国政治发展与比较政治

Good Governance in a City State:
State-building in Singapore

欧树军 王绍光



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

小邦大治： 新加坡的国家基本制度建设

中国政治发展与比较政治

Good Governance in a City State:
State-building in Singapore

欧树军 王绍光 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

小邦大治：新加坡的国家基本制度建设 / 欧树军，
王绍光著. -- 北京：社会科学文献出版社，2017.5

(中国政治发展与比较政治)

ISBN 978-7-5201-0558-3

I. ①小… II. ①欧… ②王… III. ①国家制度-制
度建设-研究-新加坡 IV. ①D733.921

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 063397 号

中国政治发展与比较政治

小邦大治：新加坡的国家基本制度建设

著 者 / 欧树军 王绍光

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋浩敏

责任编辑 / 宋浩敏

出 版 / 社会科学文献出版社·独立编辑工作室 (010) 59367150

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：13.75 字 数：213 千字

版 次 / 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0558-3

定 价 / 59.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

总 序

中国政治学和比较政治发展理论是双向互动的关系。一方面，比较政治发展理论为中国政治的研究提供了概念、理论、分析框架和研究方法。改革开放以后，中国政治学的重建，一直依靠从西方的“取经”。在政治学的理论和概念上，当下中国政治学讨论的热门话题往往也是由比较政治学引入的（如“中产阶级”“社会资本”“公民社会”等）。现有对中国政治的实证研究，大部分依靠从比较政治发展理论推导出来的假设，在中国政治丰富的材料中，通过实证的角度进行证实或者证伪。因此，比较政治发展理论为中国政治的研究提供了多方面的养料。另一方面，由中国政治推导出来的经验、理论和方法，也促进了比较政治发展理论的创新和完善。现有的比较政治发展理论，主要基于西方社会的研究，其中往往隐含了一些未经言明的基本预设。这些基本的预设符合西方社会的实际，但是又不可避免地具有偏见和盲点。而基于中国政治研究的成果，可以有效对这些偏见和盲点进行反省，展开进一步的讨论，从而提炼升华出新概念、新理论和新的研究方法。

在今天这样一个全球化时代，中国政治发展如何处理好国际经验与本土经验的关系，如何在与其他国家和地区的政治发展比较中发现自身的优势和不足，如何从自身发展困顿中突围，在改革中加快行进的步伐，成为我国政治学界面临的新课题。一个与世界联系越来越紧密却又充满许多机遇和挑战的中国，比历史上任何时候都更加迫切地需要对其他国家政治发展有深入的体察，需要从全球比较政治的视野来观照自己的政治发展。

中国人民大学国际关系学院体察到这一情势，筹划、组织了“中国政治发展与比较政治”这套丛书，内容涉及政治学理论、比较政治制度、中国政治等学科领域，丛书作者大都是我院政治学系的中青年学术骨干，这套丛书是他们在自己相关学科领域的最新研究成果。其中相当大一部分是

在他们博士学位论文的基础上修改、加工而成。经过我院学术委员会的推选，将陆续列入出版计划。学无止境，我们期望这套丛书的出版，能够增进政治学界的学术交流，为不断促进政治学的繁荣和中国政治发展作出有益的贡献。

中国人民大学在国内最早开展政治学的研究与人才培养，迄今一直保持为该领域国内最具优势地位的大学之一。经过几代中国人民大学政治学人的努力，中国人民大学政治学科形成了自己的鲜明特色。一是注重基础理论研究。政治学是一个理论性很强的学科，注重基础理论的研究，是中国政治学发展的基石。当下中国政治学研究中的基础理论研究薄弱，理论创新不足，没有形成自己的科学的政治学体系，对重大的现实问题没有提出有说服力的理论阐释。中国政治学必须下大工夫加强基础理论研究，创建自己的政治学体系。基于以上认知，中国人民大学政治学系围绕着政治学基础理论中的重大命题，如国家理论、民主理论、主权理论等进行了深入的研究和探索，取得了可喜的研究成果。二是注重现实问题研究。政治学本质上是治国安邦、经世致用之学，关注现实问题的研究是中国政治学的生命力之所在。政治学者应具有强烈的“问题意识”，紧紧抓住中国政治和社会生活中的现实问题，根据现实社会提出的要求，确定研究任务，为现实政治服务。中国人民大学历来就有理论联系实际的传统，政治学也不例外。在政治学研究中非常注重对当代中国政治发展中的现实问题进行深入研究，为党和国家提供决策咨询服务。

丛书的策划和出版得到社会科学文献出版社领导的大力支持。对此，我们表示衷心的感谢。本成果受到中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设专项”（原“985工程”）的支持，对此我们也深表谢意。

由于政治学在我国的发展时间不长，学科体系尚不成熟，许多基本概念和范畴也未能达成共识，作者的观点难免有偏颇之处，敬请专家、同行和广大读者批评指正。

“中国政治发展与比较政治”丛书编委会

2015年5月

序

王绍光

这本有关新加坡的书是写给中国读者的。与中国相比，新加坡是个很小的国家。中国的人口是新加坡的 240 多倍，中国的领土面积是新加坡的 13400 多倍。对中国来说，新加坡的治理经验有什么参考价值吗？

其实，只是相对中国这样的大国，才能说拥有 570 万人口的新加坡小。世界上现有 200 多个主权政治实体，其中一半以上人口还没有新加坡多，包括丹麦、芬兰、挪威、爱尔兰、新西兰、阿尔巴尼亚、蒙古国等国。

如果与历史上的城邦相比，新加坡则可以算得上泱泱大国了。古雅典的总人口大概在 15 万至 25 万之间，是古希腊最大的城邦。^① 罗马共和国刚建立时，人口总共只有十二三万。^② 到帝国替代共和国时，罗马的势力范围很大，东至小亚细亚、西至英吉利海峡、南至埃及、北至莱茵河，但公民规模不过六七百万（包括奴隶超过 800 万人）^③；偌大个罗马帝国，人口比今天的新加坡只多了少许。中世纪与文艺复兴时期的意大利城邦规模更小。在 1300 年前后，意大利中北部人口超过两万人的城邦只

① Mogens Herman Hansen, *Polis: An Introduction to the Ancient Greek City-State* (Oxford: Oxford University Press, 2006), p. 11. 希腊在古风时期（公元前 800—公元前 500 年）与古典时期（公元前 500—公元前 323 年）存在过约 1500 个城邦（包括殖民地），其中绝大多数规模很小。见 Mogens Herman Hansen, Thomas Heine Nielsen, *An Inventory of Archaic and Greek Poleis: An Investigation Conducted by the Copenhagen Polis Centre for the Danish National Research Foundation* (Oxford: Oxford University Press, 2004)。

② Lorne H. Ward, "Roman Population, Territory, Tribe, City, and Army Size from the Republic's Founding to the Veientane War, 509 B. C. - 400 B. C.," *The American Journal of Philology*, Vol. 111, No. 1 (Spring, 1990), pp. 5 - 39.

③ Saskia Hin, *The Demography of Roman Italy: Population Dynamics in an Ancient Conquest Society (201 BCE - 14 CE)* (New York: Cambridge University Press, 2013)。

有区区 26 个^①，其中威尼斯最大，人口也不过 10 多万。佛罗伦萨的人口也曾一度接近 10 万，但遭受黑死病重创后，直到 16 世纪上半叶，人口才恢复到 5 万上下。^② 现在新加坡的人口是当年威尼斯的 50 多倍，是当年佛罗伦萨的 100 多倍，真不算小了。

政治实体的规模之所以值得注意，是因为它与治理的方式、治理的难易密切相关。我们知道，老子憧憬的理想社会是“小国寡民”，但不知道他所说的“小”是多小。柏拉图说得比较具体，他认为最理想的小国规模是 5040 户，即 2 万多人。^③ 亚里士多德认为没有必要规定具体数目，但他同样确信，政治实体的规模不能太大，因为在他看来，经验显示，“人口过多的城邦很难或者说不可能实行良治”。^④ 他所说的“人口过多”恐怕不过是几万人而已。直到 18 世纪中叶，孟德斯鸠仍持类似的看法。他断言：“就性质而言，共和国应该幅员较小，否则它就很难存活”，其理由是“在一个大共和国里，公共福利会成为多种多样考虑的牺牲品，既受制于各色各样的例外，又取决于多种偶然因素。在一个小共和国里，每个公民能更多地感受和了解公共福利，与公民福利更为接近。因此，那里的弊端不那么普遍，也较少受到保护”。^⑤ 卢梭也有类似的看法：“民主政府就适宜于小国，贵族政府就适宜于中等国家，而君王政府则适宜于大国。”^⑥ 在美国从邦联转型为联邦的过程中，孟德斯鸠的上述说法成为反联邦主义者不厌其烦引用的论据^⑦，而在联邦主义者笔下，小共和国一点也不美好，而是一直“不安的骚动”，“永远摇摆于暴政和无政府状态这两

① S. R. Epstein, "The Rise and Decline of Italian City States," in M. H. Hansen, ed., *A Comparative Study of Thirty City-State Cultures* (Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 2000), pp. 277 - 294.

② Lauro Martines, *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988), p. 168.

③ [古希腊] 柏拉图：《法律篇》，张智仁、何勤华译，上海人民出版社，2001，第 148 页。

④ [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，颜一、秦典华译，中国人民大学出版社，2003，第 236 页。这里对译句略有调整。

⑤ [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，许明龙译，商务印书馆，1995，第 147 页。

⑥ [法] 卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆，2005，第 83 页。

⑦ Herbert J. Storing, *What the Anti-Federalists Were for* (Chicago: University of Chicago Press, 1981), pp. 15 - 23.

个极端之间”。^① 他们在孟德斯鸠的著作中也找到了支持组建联邦共和国或共和国联邦的理据，^② 并试图进一步论证，相对于小共和国，大共和国具有不少优越性。^③

现代政治学对政治实体的规模关注甚少，不过我熟悉的两位学者是例外。

一位是我在耶鲁大学任教时的老前辈罗伯特·达尔。在担任美国政治学会会长时，他曾于1967年在其会长演说中提出一个问题：实行民主，是否存在一个适当规模问题？国家越大、人口越多，民主制度是否越难运行？民主质量是否越难保证？^④ 为了回答这个问题，达尔几年后专门与另一位耶鲁同事合著一本书《规模与民主》。不过，这本书显示，规模与民主的关系并不如想象的那么简单。无论从输入端（如投票率）还是输出端（如对民众的回应性）看，大政治实体的表现往往不比小政治实体差。^⑤

另一位是我就读康奈尔大学时的老师彼得·卡赞斯坦，他于1985年出版了一本有关欧洲小国的研究的书。那时，随着大国经济开始变得更加开放起来，它们也更容易受到国际市场波动的冲击，这引起不少人担心。而卡赞斯坦指出，欧洲的小国早就有了这样的经历。国家规模小，经济结构必然比较简单，不可能也没必要面面俱到。这意味着，小国经济的开放程度一般都会相对比较高，也比较容易受到国际市场波动的冲击。但这些开放的小国实际上并不比大国更容易陷入危机。恰恰相反，这些小国的经济十分灵活，政治十分稳定。这是为什么呢？卡赞斯坦的解释很有说服力：正是因为容易受到外力冲击，这些小国的人民更容易理解什么叫同舟共济，劳方与资方更容易相互妥协，从而催生出合作主义的政治文化与政治体制。

① [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆，1995，第40页。

② [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，许明龙译，商务印书馆，1995，第152页。

③ [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆，1995，第九、十、十四篇。

④ Robert A. Dahl, "The City in the Future of Democracy," *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 4 (Dec., 1967), pp. 953-970.

⑤ Robert A. Dahl and Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1973).

政治上稳定了，经济上必然更加灵活；反之亦然。既然小国都可以化消极因素为积极因素，大国没有理由做不到。在这个意义上，卡赞斯坦相信，小国的经验为我们判断大国的发展提供了一个样板。^①

新加坡既没实行达尔所说的那种民主，也没有采取合作主义的体制。但即使不喜欢其政治体制的人，也不得不承认它的治理水平相当高。这与它的规模较小是否有关呢？当然有关。治理的难易明显与政治实体的规模相关。人口越多，其内部越可能存在种族、民族、宗教、语言、文化、经济等种种差异；领土越广阔，提供公共物品（如边远地区教育、医疗、交通等）的单位成本越高，协调各级政府行动的难度越大。大国政府花更多的钱，却可能依然必须时时面对“众口难调”、“群龙治水”的困局。2016年，中国人口相当于欧盟28国、美国、印度尼西亚、巴西的总和。如果说治理欧盟各国、美国、印度尼西亚、巴西中的任何一个都充满挑战的话，那么治理中国的难度恐怕是治理这31个国家的总和，岂是治理一个小小新加坡所能比拟的？难怪一位美国法学教授第一次到中国时发出这样的感叹：“这么大的国家，如此广阔的疆域、如此多样的人口！真想不出治理它该有多难。”^②

不过，说规模小比较容易治理，这并不意味着规模小的国家都治理得很好。20世纪七八十年代，有一本书风靡全球，题为《小的是美好的》。^③但在现实中，小的却不一定是美好的。美国有个机构每年公布“失败国家”（或“脆弱国家”）指数，2016年最脆弱的50个国家中，有10个规模比新加坡还小；而新加坡则属于最成功的国家之一，排名在美国、法国、日本

① Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), p. 9. 我在耶鲁大学两位同事的研究印证了卡赞斯坦的判断。他们发现，一国的贸易与投资开放度与其福利支出水平高度相关，小国尤为如此。见 David Cameron, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4 (1978): 1243 - 1261; Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy* (Cambridge University Press, 1998)。

② Ethan J. Leib, "The Chinese Communist Party and Deliberative Democracy," *Journal of Public Deliberation*, Vol. 1, No. 1 (2005), article 1, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol1/iss1/art1>.

③ [新] E. F. 舒马赫：《小的是美好的》，虞鸿钧、郑关林译，商务印书馆，1984。

之前。^①这说明，新加坡做得好不仅仅是因为它小，它还一定是做对了某些事。

那么，新加坡到底做对了什么事呢？我们这本书提供的解释是，新加坡在国家基本制度建设方面成就斐然，实现了“小邦大治”。所谓国家基本制度，是指为了实现“良治”，任何一个政治体制都必须建立的基本制度框架，它是现代国家的“地基”。通过对各国正反两方面历史经验教训的比较与梳理，我们认为，现代社会的“地基”由八大机制构成，即维护国家安全与公共秩序的强制机制；动员与调度社会资源的汲取机制；培育与巩固国家认同和社会核心价值的濡化机制；在数据与人、财、物之间建立对应关系的认证机制；维护经济与社会生活秩序的监管机制；确保国家机构内部的控制、监督与协调的统领机制；维护社会分配正义的再分配机制；将民众参与纳入制度化管道并协调不同利益的吸纳整合机制。

我们和一些合作伙伴曾长期研究中国的国家基本制度建设，出版过大量论文与专著。^②在研究中，我们最深的感触是，中国太大，情况太复杂，无论建立哪一种机制，强制、汲取、濡化、认证也好，监管、统领、再分配、吸纳整合也好，都十分艰难。^③过去几十年间，中国在国家基本制度建

① The Fund for Peace, *Fragile States Index 2016*, <http://fsi.fundforpeace.org/rankings> - 2016.

② 见王绍光《建立一个强有力的民主国家：兼论政权形式与国家能力的区别》，《当代中国研究中心论文》第4期（1991年2月）；王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社，1993；胡鞍钢、王绍光、周建明：《第二次转型：国家制度建设》，清华大学出版社，2003年初版，2008年增订版；周建明、胡鞍钢、王绍光：《和谐社会构建：欧洲的经验与中国的探索》，清华大学出版社，2007；王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，生活·读书·新知三联书店，2007；王绍光：《国家治理》，中国人民大学出版社，2014；王绍光：《国家治理与基础性国家能力》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2014年第3期。

③ 见樊鹏、汪卫华、王绍光《中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑》，《经济社会体制比较》2009年第5期；王绍光：《国家汲取能力建设：建国初期的经验》，《中国社会科学》2002年第1期；王绍光：《国家能力的重要一环：濡化能力》，潘维、廉思主编《中国社会价值观变迁30年（1978—2008）》，中国社会科学出版社，2008；欧树军：《国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设》，中国社会科学出版社，2013；黄冬娅：《转变中的工商所：1949年后国家基础权力的演变及其逻辑》，中央编译出版社，2009；刘鹏：《转型中的监管型国家建设：基于对中国药品管理体制变迁》，中国社会科学出版社，2011；王绍光：《波兰尼〈大转型〉与中国的大转型》，生活·读书·新知三联书店，2012。

设方面已取得了长足的进步，但存在的问题依然十分严峻，新的挑战不断出现。这恐怕就是“大有大的难处”。由于规模小得多，新加坡也许在八大机制建设方面走在了中国与其他许多国家前面。这叫“尺有所短，寸有所长”。

2016年11月24日

香港吐露湾

目 录

Contents

序 / 1

引 言 / 1

第一章 逐鹿之地 / 4

- 一 帝国逐鹿东南亚 / 5
- 二 “间接帝国”的例外 / 10
- 三 从“重返”到“退场” / 14
- 四 帝国与东南亚区域秩序 / 21

第二章 国家奠基 / 26

- 一 公共部门的本地化 / 26
- 二 政治体系的适应性 / 38

第三章 资源汲取 / 44

- 一 行政主导的发展型政府 / 44
- 二 阶层分化与税收结构 / 57
- 三 量入为出的公共开支 / 59

第四章 人心濡化 / 64

- 一 形塑国族认同 / 65
- 二 缔造核心价值 / 67
- 三 凝聚执政共识 / 74

第五章 政党统领 / 86

- 一 政党与官僚之间 / 86
- 二 政党统领国家 / 92
- 三 主动纠错与自我更新 / 104

第六章 规管经济与社会 / 109

- 一 国家规管市场 / 109
- 二 政府协调劳资 / 115

第七章 可持续的再分配 / 124

- 一 嵌入、脱嵌与马太效应 / 124
- 二 “反福利依赖的福利国家” / 129
- 三 福利认证与可持续再分配 / 139

第八章 双轨吸纳 / 143

- 一 双线吸纳基层 / 144
- 二 分类吸纳精英 / 162
- 三 营造双轨政治 / 168

第九章 利益整合 / 172

- 一 议程设置的代际变化 / 172
- 二 立足整体谋长策 / 175
- 三 积极寻求政策共识 / 181
- 四 双向压力与政策执行 / 186

第十章 反思“先发展后民主” / 190

- 一 新加坡模式的经验描述 / 190
- 二 “先发展后民主”的迷思 / 194
- 三 新加坡的政道 / 195
- 四 新加坡的治道 / 198

参考文献 / 203

后 记 / 208

引言

在政治制度史上，城邦是个独特的存在。无论是雅典、斯巴达这样的古代城邦^①，还是佛罗伦萨、威尼斯这样的中古城邦，它们留存于世的器物、制度与理念往往是后人发掘的结果。活着的城邦屈指可数，新加坡或许是其中尤为引人注意的一个。这个蕞尔小邦，面积仅 700 多平方公里，比世界上绝大多数国家都小，却扼守马六甲海峡的咽喉要地，北瞰马来两大半岛，南瞻印尼两大半岛。这无与伦比的战略位置，使之成为魏源所说的“英伦蛮族”崛起后遍布世界的一个据点^②，成为英帝国的“东方直布罗陀”、与中国贸易的中转站、“世界贸易的第二门户”及其海峡殖民地的行政与商业中枢。这块殖民地的存在主要是作为英帝国向远东扩张的节点，其自身的发展并不受重视。在漫长的 19 世纪，英国把印度、澳大利亚、马来半岛乃至整个东南亚地区的罪犯流放至此，使之成为挤满“全东南亚人渣”的“公共下水道”^③，持枪匪徒和街头黑帮横行无忌，就像一个“东方芝加哥”，一个如同巴西里约热内卢的“罪恶之城”。新加坡变成当今充满活力的自由港和世人瞩目的现代城邦，是东南亚地区“去殖民化”历史进程的产物。

第二次世界大战结束后，美国取代英国主导西方世界，西方国家对非西方国家的殖民体系土崩瓦解，冷战格局日渐成形。在此时势移转之下，

① 古雅典的人口在 15 万—25 万，斯巴达的人口约为 40 万。参见 Mogens Herman Hansen, *Po-lis-An Introduction to the Ancient Greek City-State* (Oxford: Oxford University Press, 2006), p. 11。

② 参见〔新〕康斯坦丝·玛丽·藤布尔《新加坡史》，欧阳敏译，东方出版中心，2013，第 8 页。

③ 参见〔新〕康斯坦丝·玛丽·藤布尔《新加坡史》，欧阳敏译，东方出版中心，2013，第 67、80—85、100—101、128 页。

英国人意识到，让新加坡从马来亚半岛独立出来，成为英国在东南亚的“哥伦比亚特区”即东南亚总督驻地^①，更有利于帝国的长远利益。无论这是旧帝国试图继续维系统治权的阳谋，还是衰落情势下无奈的下策，新加坡的历史在第二次世界大战后掀开了从自治到建国的新篇章。不同的是，这一次，是新加坡人而不是殖民者，开始书写频频引发热议的“新加坡故事”。

19世纪初至今，新加坡的政治发展可以分为三大阶段。一是1819—1942年，这123年是乏善可陈的英帝国殖民专制时期；二是1945—1963年，这18年是新加坡人高喊“默迪卡”，反对殖民主义，追求自主建国的时代^②；三是1965年独立建国至今，这50余年既是“新加坡人”的民族建构（nation building）时期，也是“新加坡”的国家形成（state formation）时期，更是支撑“新加坡模式”的国家基本制度建构（state building）时期。连接这三大阶段的，是两个过渡时期。一是1942—1945年的日本侵占时期，日本人的残暴统治唤醒了新加坡人的独立自主意识。一是1963—1965年的马来西亚联邦时期，这次联盟的迅速破裂让新加坡从背靠大树好乘凉的美梦中醒来，随即发现自己成了马来人汪洋大海中的一座孤岛，失去了马来亚半岛这个广阔的商业与经济腹地，暴露于两大强邻的天然敌意之中，新加坡从此被迫居安思危，险境求生。

1965年独立之初，与同处中国正南方的缅甸、老挝、泰国、越南、菲律宾、柬埔寨、马来西亚、印度尼西亚相比，新加坡地最寡、力最弱，以华人为多数的种族结构最独特，资源最匮乏，安全环境也最脆弱。当时的新加坡人口不足200万人，仅相当于阿尔巴尼亚、洪都拉斯、巴布亚新几内亚、黎巴嫩、巴拉圭、尼加拉瓜、牙买加、土库曼斯坦、多哥、利比亚等亚非拉第三世界国家的人口，政治、经济、社会的发展条件也与之接近。50年后，新加坡人口增至550多万人，相当于尼加拉瓜、丹麦、吉尔吉斯斯坦、芬兰、斯洛伐克、土库曼斯坦、挪威等国，但其人均国内生产总值却

① 参见〔新〕康斯坦丝·玛丽·藤布尔：《新加坡史》，欧阳敏译，东方出版中心，2013，第301页。

② 默迪卡：Merdeka，马来双关语，兼有独立与自由之意。二战后初期马来半岛和印度尼西亚群岛的政治集会常以此为口号，动员人民反对英国殖民统治，争取民族自由解放和国家独立。新加坡各政党也借此争取国家独立。

远远超过它们，跃升至第一世界，根据国际货币基金组织的统计，2016 年在全世界范围内只低于 8 个国家或地区：卢森堡、瑞士、挪威、中国澳门、爱尔兰、卡塔尔、冰岛、美国。

不仅如此，在这 50 余年间，新加坡历经“自治”、联邦、独立建国等剧烈的政治变化，在冷战交汇、帝国角逐的艰难时世中建国，在百废待兴、强邻环伺的内外交困中立国，将四分五裂、各自为战的断裂社会发展为多元一体、团结和谐的有序社会，从危机四伏、摇摇欲坠的蕞尔小邦发展为政治清明、安定有序的现代城邦，直至东南亚地区政治、经济、社会发展水平最高的国家，被称为“东方威尼斯”、“东方瑞士”。新加坡何以在错综复杂的内外局势下避免政治衰败，建立并保持良好的政治、经济、社会秩序，这个“新加坡的故事”讲法各异，比如“西方殖民者的故事”，“新加坡人民的故事”，本书将尝试另一种讲法，即“国家基本制度建构的故事”。

第一章 逐鹿之地

新加坡，古称“淡马锡”或“新加坡拉”，地处东南亚群岛的地理中心、马来西亚和印度尼西亚的心脏地带，因其扼守马六甲海峡南端的战略位置，在古代就是阿拉伯人、印度人、马来人和中国人互通有无的必经之地。^①自西欧近代民族国家兴起以来，工业文明碾压农业文明，“香料之路”逐渐取代“丝绸之路”，“海洋国家”一跃而凌驾“大陆国家”，新加坡渐成西班牙、葡萄牙、荷兰、英国、美国这些海洋型殖民帝国的必争之地。

马来海峡最早的统治者是信奉佛教的印度人，他们依靠印度军队以武立威，首领自称“拉甲”，其中势力最强的“摩珂拉甲”建立了室利佛逝王国，定都苏门答腊的巨港，辖域涵盖苏门答腊、马来亚、新加坡、婆罗洲（今加里曼丹岛等地）、爪哇。1150年，一个名叫室利·帝利槃那的王子来到新加坡，把这座小岛命名为僧伽补罗也就是“狮城”，并把它建设成为当地的著名港口。14世纪中叶，室利佛逝帝国力散而弱，爪哇的麻喏八歇王国借机攻陷帝国各个港口，并在1376年摧毁了新加坡。泰国乘势挥师南下将新加坡收入囊中，又因故于1391年将其彻底毁灭，马六甲海峡从此成为海盗猖獗之地，印度人所建立的室利佛逝帝国成为历史，马来人开始建立自己的帝国。中国明朝初年，“丝绸之路”逐渐关闭，欧洲人取道“香料之路”购买中国丝绸等商品，马六甲海峡沿途各港口重获生机。1391年幸免于难的马六甲王子开辟了马六甲港口，开始信奉伊斯兰教并自称“马六甲苏丹”，他在力量壮大后控制了马六甲海峡，统治了原属室利佛逝帝国的大

① “从汉代开始，马来半岛就是中国与印度之间的沟通桥梁”，直至1511年葡萄牙殖民者侵占马六甲，打断了中国和马来半岛的正常交往，但“新加坡、马六甲海峡（仍然）是清朝官员出洋考察、外交官出国上任的必经之地”。参见余定邦、黄重言汇编《中国古籍中有关新加坡马来西亚资料汇编》，中华书局，2002，第1—2页。