

# 第一章 新加坡政治及政治制度概论

## 新加坡政治的特点

新加坡是一个面积小、人口少却在东南亚乃至世界范围内很有特色的国家。作为一个前英国殖民地，它继承了威斯敏斯特议会制政府的模式。从形式上看，新加坡国家政治体制起初并没有什么自己独创的成分。虽然在制度形成初期新加坡的统治者也结合本国的实际对英国制度进行了一些修正，但只是到了 80 年代中期才进行了一些真正的制度创新。和其他英联邦国家如马来西亚、印度、斯里兰卡等国不同的是，新加坡主要是一个移民国家，而且是海外惟一的华人占绝大多数的国家。这种由多元种族组成的移民社会的特点是新加坡政治和政策的立足点之一。新加坡是世界著名的自由港 人均收入在亚洲位居第二 自 80 年代以来便被称为亚洲四小龙之一。正是这种骄人的经济成就使得人民行动

党牢固地占据着新加坡政治的主导地位。然而，经济发展对政治民主化和多元化的推动作用正日益显现。新加坡的文官制度是殖民地的产物，但新加坡的行政官僚体系以高效、廉洁、法治严明而闻名于世，尤为饱受官场腐败毒瘤之害的其他一些亚洲国家所羡慕。

概括新加坡政治的特点并非易事。有人认为新加坡的政治制度最适合被描述为“议会民主、多元种族政治和混合经济的结合”<sup>1</sup>。这里所谓的民主是指议会由人民定期选举产生的政治制度；多元种族政治是指新加坡不是一个完全由华人控制的国家；混合经济是指新加坡实行的是兼具社会主义和资本主义成分的混合经济。也有学者从传统政治学的定位出发来判断新加坡究竟是一个“好人”的国家，还是一个“好法”的国家，并认为新加坡正在由“好人”治国向“好法”治国过渡。<sup>2</sup>新加坡是以法制严明而著称于世的，似乎社会生活各个方面均有细密的法律限制，并实行严刑峻法。新加坡尊崇法治的价值，但也不时受到以人权和自由等价值标准为依据的挑战和批判<sup>3</sup>。但严法并不等于法治，人的因素起着至关重要的作用。长期以来以李光耀为核心的人民行动党高层领袖主宰着新加坡政治。李的这种家长式统治被许多学者称为“软权威主义（soft authoritarianism）”。从政党政治的角度看，新加坡是一个一党制国家或准一党制国家，用新加坡官方的说法则是一党主导的国家。反对党存在，并得到法律的承认，甚至得到法律的特别保护，但实际运作中，反对党的政治活动和地位均受到极大的限制。人民行动党从1959年在选举中占有立法议院的多数议席后，便不间断地统治着新加坡。它决定着整个新加坡政治发展和演变的过程。在人民行动党中央执行委员会看来，“没有行动

党就没有今天的新加坡”。新加坡政府以好政府自居 而且人民的多数都确信人民行动党的政府是一个好政府 但在学者看来，“好政府”就是“强政府”，它意味着公民社会的软弱；“行政国”意味着议会民主的衰落。一切公民自发性的组织和活动都要服从于政府的安排。政府无处不在 政府似乎会给人民一切 而人民必须俯首听命于政府。以下我们从四个方面来分析新加坡政治的基本特征。

### （一）殖民地政治传统和威斯敏斯特议会制民主模式

威斯敏斯特模式是研究英国及英联邦国家政治制度时一个十分重要的概念，但这个概念并不是一个严谨的法律用语，即使是政治学家也没有对威斯敏斯特模式的统一定义。从广义上说，威斯敏斯特模式可以被理解为英国宪法的所有主要特征，如：奉行议会主权的宪法原则，议会在国家机构体系中居于至高无上的地位；国家元首虚位，为了解决议会主权与国家元首的地位矛盾，承认“王在议会中（the King in the Parliament）”的体制；由立法机关中占有多数议席的政党组阁，内阁及其部长或大臣向立法机关负责，一旦政府失去立法机关的信任就必须辞职；一个强大的反对党扮演批评政府的角色，而且这种反对党被称为官方反对党（Official Opposition），在英国还叫着“女王陛下的反对党（Her Majesty's Opposition）” 它在议会随时有成为执政党的可能 即所谓“替代政府（Alternative Government）”或“影子内阁（Shadow Cabinet）”；一个由知识和行政管理的精英层组成的公务员系统奉行政治中立的原则；独立的司法机关有权对政府的行为进行司法审查，等等。在较狭义的理解上，威斯敏斯特模式的主要特征包

括：国家元首不是实际起作用的政府首脑；行政首脑是内阁首相，通常由议会多数党领袖出任；总理或首相对内阁部长或大臣的任免有实质性权力；部长或大臣同时是议会议员；部长或大臣集体并单独地向代议机构负责等。实际上，运用威斯敏斯特模式的国家其制度也存在很大的差异而且这种差异正在扩大。如加拿大的参议院、尼日利亚的首长院与英国的上院是不能相提并论的；在许多英联邦国家，国家元首已由民选产生，并被宪法赋予了一些实质性权力；在很多英联邦国家实行的是成文宪法，这与英国的不成文宪法传统是截然不同的；议会主权的原则已经受到了挑战，议会立法也可以受不同方式、不同程度的司法审查，民选国家元首甚至拥有是否批准法律的自由裁量权等。

“英国人认为威斯敏斯特政府制度是他们在殖民地与宗主国的脐带被剪断以前所能留给殖民地的最好遗产”<sup>4</sup>。近现代许多政治观念源于西方，但思想和观念的传播最初是通过殖民化过程进行的。英国尤其如此。“无论一个英国人走到哪里，他都会在情势所允许的范围内尽可能多地携带着英国的法律和自由。于是，当一块未经占领或不存在殖民机构的居住地属于大不列颠的时候，这个新的居住国就会由英格兰的法律来统治，但这种法律是普遍的，不仅仅是一种地方的政策，而且要经过修正才能适应于当地的需要”<sup>5</sup>。欧洲殖民者最早于16世纪来到东南亚。葡萄牙于1511年占领了马六甲，荷兰于17世纪通过荷兰东印度公司占领了现在的印度尼西亚的一些地方。英国人后来居上，通过莱佛士的探险、东印度公司和1824年荷英条约，最终获得了具有战略意义的马六甲、檳城和新加坡等港口。最后，整个马来半岛都被英国人控制了。英国于是通过殖民化过程和殖民机构的运作使英国的

政治制度和宪法惯例输入到包括新加坡在内的东南亚地区。

在第二次世界大战以后，旧的殖民统治体系以惊人的速度分崩离析。战争的代价和维持殖民地的军事花费使帝国政府难堪重负。英国政府意识到，将权力和平地移交给一个友好的、独立的政府比被激进的民族主义者赶出殖民地要光彩得多、划算得多。于是，英国政府在二战以后就这样开始了半自愿、半被迫的退出殖民地的运动 即所谓的‘脱殖过程’(De-colonization Process)。脱殖运动的结果是，殖民者走了，但他们所带来的制度和法律却保留下来。“最终，这个前殖民地将获得完全独立，但英国所建立起来的政治、经济、社会和法律结构将由一个‘负责任’的政府保留下来”<sup>6</sup>。从一些研究英国殖民统治和脱殖过程的论述来看，这种制度殖民的过程大致分为以下几个阶段：

1. 独立前的一段时间内，殖民地总督经威斯敏斯特的批准，将一些所谓“当地的好人”带进立法会，使殖民地的立法会发展为本地的议会（这些议会起初并不是由选举产生的）。立法会开始只是总督的传声筒，并不起什么实质性代议机构的作用。立法会之上是行政会，即总督管理委员会。行政会只有官员才能进入。官员包括首席部长、总检察长、财政部长。而进入立法会的当地人只是非官员。因此，进入立法会的当地人至多只是一些愿意表达自己观点和要求的人，他们并不是政治家，实际上只是一种装饰品而已。

2. 所谓‘内部自治’阶段。在这一阶段 殖民地并没有获得完全独立的地位，而是获得一种内部自治权，或是所谓的“自治领地(Dominion Status)”。英国人在这一阶段开始向殖民地当地人传授威斯敏斯特制度和办法。这被认为是英国人自愿向一些自愿学

习的当地人教授治国本领的过程。在英国人看来，认同比强制更能有效地维护秩序。殖民当局和当地的行政管理者逐渐形成共识。实际上，英国人正在寻找其退出殖民地后的代言人来维护自己在殖民地的利益，传播和维护他们所带来的制度和法律。但需要注意的是，非殖民化的过程和结果并不是英国殖民者所能完全控制的。无论是殖民者还是他们培养的行政管理者，虽然都不愿意殖民地的统治权最终落入民族运动的领导人手里，但经常事与愿违。英国人曾寄予厚望的人往往在选举中落败，而最终在选举中获胜的却是他们不愿接受的民族运动的领导人。但选举是按英国人根据威斯敏斯特模式设定的游戏规则进行的，所以英国人最终还是不得不接受选举结果，咽下自己种的苦果。但英国人仍不放弃他们在教育和管理等方面给新上台的当地人以帮助。只要他们不会在对抗英国方面做得太过分，英国人就会转而帮助他们巩固地位。在自治阶段，英国人最看重的制度化工具就是殖民地的立法会。通过议会制来建立责任政府 对政府实施立法控制。受代议机构控制的政府，才不会在民族独立运动方面采取过激的方式。民族主义者如果把精力放在选举上，就可能不会诉诸激进的暴力手段。选举最终会成为殖民地政府获得合法性的必经之路，也成为殖民者延续其在殖民地的生命、保留其制度、保护其利益的重要工具。

3. 利用会议、谈判方式最终解决殖民地的移交问题。其实许多西方殖民者都愿意通过会议和谈判方式解决殖民地问题，但英国人尤其热衷于这种方式，并将其运用得炉火纯青。英国早在 1887 年以后就召开殖民地会议，1926 年、1930 年还召开过讨论英联邦问题的特别委员会和会议等。但最终涉及移交殖民地的会议

主要解决的是宪法和政治问题，具体而言，讨论的主要事务是宪法结构、少数者利益的保护、选举程序、政党关系以及地区之间的权力分配等。这些会议和谈判的结果决定了殖民地对威斯敏斯特模式继承成分的多寡。

对原殖民地实施文化殖民或制度殖民是英帝国殖民过程和脱殖过程的共同特点。脱殖过程实际上是一种文化殖民和制度殖民的延续。就新加坡本地情况而言，还有一些因素决定了新加坡能在很大程度上吸纳英国的宪法经验和政治制度的成分。

1. 新加坡及其独立前所属的马来西亚联邦在争取从英国独立的过程中 和平移交是主要的。当然 这并不是说不存在暴力冲突和斗争 在 1956—1961 年间，劳工和学生暴乱曾持续不断，同时，在历史上还发生过一些种族冲突，但通过会议和谈判的和平方式来解决殖民地问题是独立过程的主旋律。虽然 如前所述 这也是许多前英国殖民地的共同特点，但在新加坡表现得更为突出。在具体制度的确立方面 不是在推翻旧制度后 重建一种新制度，也不是代表一种意识形态的阶级或阶级联合打倒代表另一种意识形态的阶级或阶级联合。这样一种以和平移交为主要特点的独立方式使得新加坡起码在制度的形式层面上能接受更多的外来因素。这在几次宪制会谈中表现得十分突出。

在独立前，新加坡与英国殖民当局进行了三次宪制会谈。<sup>7</sup>从整个宪制谈判的过程来看，有关政治制度的总体原则和具体设计，双方并没有太大的分歧，而只关心如何既能保障新加坡自治邦的宪法地位又处理好它与英国的关系问题。在谈判中起码没有对新加坡正在或将要采用的制度提出过挑战。

2. 新加坡匆匆独立，只能保留原殖民地时期的制度。新加坡

不是直接从英国独立的，而是从马来西亚联邦独立的。与其他很多新兴国家不同的是，新加坡独立不是自主的，而是被迫的。它是被马来西亚“开除”出联邦的。这种突然的变化使新加坡的统治者来不及提出自己的政治制度设想。

1963年9月16日，沙巴、沙老越和新加坡与马来亚联邦合并，组成马来西亚联邦。“星马合并”对新加坡的原有殖民地制度并没有太大的影响，1958年枢密院令所确定的立法和行政制度基本保持不变。“星马合并”本身就是一种权宜之计，只维持了两年时间，面对日趋紧张的新加坡与马来西亚联邦的关系，马来西亚总理东姑·阿都·拉曼(Tunku Abdul Rahman)决定将新加坡开除出马来西亚联邦，新加坡遂于1965年8月9日宣布独立。在分离之初，新加坡政府不得不面对一系列紧迫的问题，如什么形式的政治制度最适合新加坡，是否要创造一个全新的政体，等等。但合并仅两年便被开除，是新加坡主要领导人始料未及的。这种形势下，他们不可能对建立什么样的制度进行充分的考虑。在其他殖民地，民族运动的领袖们在领导民族运动时，就对新国家、新制度有比较明确的设想，并进行了较充分的宣传，很大范围地赢得了人民的认同。但新加坡不可能在如此短暂的时间内完成新制度的设计和灌输过程。其时，新加坡还面临着严重的生存压力，很大程度上地保留或恢复原有殖民地的政治结构，或对威斯敏斯特制度的样本稍作调整便作为自己的政治制度是最为明智、最为现实的选择。

3. 英、马、新的当权者在对付共产党方面的一致性使新加坡有可能很大程度地继承殖民时期的政治和法律制度。在新加坡独立前后，英、马、新虽有很多分歧，但三方统治集团和主要政治领

袖在对付共产党的威胁方面却是一致的。二战前后，以共产党为代表的左翼势力的崛起是世界性的现象，东南亚也不例外。在该地区，这一问题还与种族矛盾搅和在一起，使得各方面直到今天对此都保留着十分敏感的心态。从历史上看，当时在新加坡争取自治和独立的整个过程中，统治集团是联合抵制共产主义的。当然，这不排除政治集团对共产党势力的利用（人民行动党在获得政权时就曾与左翼势力结成联盟，或者说利用过亲共分子的力量<sup>8)</sup>。当时的英国殖民局之所以作出让步，决定通过谈判方式以解决新加坡殖民地的问题，主要是出于政治考虑，因为政治斗争已经白热化，反对派已被共产党渗透。“星马合并”时，作为马来亚联邦一方的总理东姑看到了共产党在新加坡的崛起，为了防止在新加坡出现一个“亚洲古巴”才同意了新加坡方面的合并提议。在人民行动党看来，1956—1961年间持续不断的劳工和学生暴乱也会增加左翼分子最终掌权的可能性，于是希望通过合并来限制左翼势力的发展。人民行动党的领袖也曾公开解释合并的方案旨在避免共产主义的潮流导致更为恶化的局势。正因为如此，人民行动党的合并建议也被亲共产党派视为“帝国主义的阴谋”，并就此在立法议院中提出过不信任动议，但被立法议院否决。新马分家的一个原因也是1963年人民行动党的权力进一步得以巩固，马来西亚联邦的领袖们认为新加坡已经摆脱了共产党的威胁，继续合并的基础已经不复存在。众所周知，二战以后，对于一个独立的殖民地国家，政治体制方面的一个重要选择是共产主义体制，新加坡在英国和马来西亚的帮助下排除了共产主义的威胁，使得殖民时期的西方政治制度得以保存。

## （二）多元种族主义的政治

多元种族主义是新加坡政治极为重要的特征。种族问题是新加坡极为敏感的问题。“任何人在新加坡从早到晚的日常生活中，无时无刻不碰到涉及种族的事情。因此 种族问题、语文问题、文化问题，都变成生活于新加坡境内的人意识或下意识的一部分。再加上大众传播媒体以不同的语文来增强人们对种族或方言群体的意识，更使人无法避开这一问题不谈”<sup>9</sup>。这一社会特征在新加坡政治制度的形成和演变以及政治运作过程等许多方面都有明显的反映。在这个移民社会中，最大的族群依其人口多寡的排列是 华人、马来人（以前称巫人）、印度人、欧美人（或高加索白人），其中最主要的是前三个种族。新加坡建国初期 各种族的移民很难形成对这块土地的认同感。直到今天，培养公民的共识仍是新加坡治国的一个重要目标。因为缺乏认同感，即使在同一种族内部 也分为很多群体。如华人中有福建人、潮州人、广东人、海南人、客家人 马来人分为马来人、爪哇人、波亚尼人 印度人分为印度泰米尔人、马来亚力人、旁遮普人和锡兰人。

莱佛士登陆开埠以后 为了维持治安 防止冲突 便采取了种族隔离政策。如他把新加坡和海堤分给福建移入的华人和英国人居住 以利华英通商 但将华人与马来人和印度人隔离 使早期各族居民自建社区 缺乏沟通 彼此猜忌 不相往来。当时 英国殖民官员和商人以及从中国和印度南下的商人都是为了通商致富。新加坡本身由于其特殊的地理位置，很快成为东西通衢的商埠。工商业的迅速发展 and 种族隔离的现实使种族之间、社区之间职业和专业分化也日益明显。如 欧洲人和福建人控制对外商贸 英国人和印度人擅于殖民行政和公共服务；广东人和客家人专门从事房

地产和建筑业 海南人精于食品零售。久而久之 种族之间财富和社会地位的差异也越来越明显。再加上语言、宗教、习俗、文化等方面的不同 新加坡便形成了多元语言、多元宗教、多元文化和多元种族的移民社会。

殖民者早期推行的隔离政策，虽然起到了防止发生冲突的短期效应 但并没有起到种族融合的作用。在日治时代 日军却故意挑起种族矛盾，在种族之间埋下许多仇恨的种子。日军利用马来人担任警察压制欺凌华人和印度人。在日军投降后，华人和印度人之间的冲突不断，使重返新马的英国殖民政府束手无策，穷于应付。隶属殖民政府的新加坡立法会于 1955 年成立了一个包括各党派在内的调查委员会，进行有关种族疏离原因的考察。次年，委员会公布调查结果的白皮书，不但指出社会不安和种族不和的原因 还提出了凝聚各族、认同新加坡、谋求长治久安的策略。新加坡经历了政局动荡时期（1959—1965）之后 更加坚定了推行种族和谐政策的决心，视多元种族和平共存是独立建国的必然选择。新加坡采取了一系列推行多元种族主义的政策，包括教育政策、语言政策、宗教政策、文化政策、住宅政策和人事政策等。

新加坡确定了教育制度的三大目标。第一目标是消除不同种族之间的歧视，增进种族之间的认同；第二目标是提供知识和技能；第三目标是增进各种族和各社会群体获取受教育的机会，创造受教育的平等机会。可见第一和第三目标都包括消除种族歧视和不平等的内容。语言政策方面，新加坡在 1960 年代既明定马来语为国语 另外又把马来语、华语、泰米尔语和英语确定为地位平等的四种官方语言。事实上自独立至今 官方的文件和广播、电视都运用四种官方语言。从 1966 年开始，教育部通令小学实施双语

教育 由家长在四种官方语言中选择两种 其一为第一语言 另一为第二语言。家长通常选择英语为第一语言 母语为第二语言。这种成功的双语政策，有利于促进种族之间的沟通，消除各种族的本族中心主义 (ethno-centrism)。对于宗教 政府向来采取不干涉态度 让各族各人自行选择宗教信仰 自主进行宗教活动。新加坡没有一种各民族普遍接受认同的文化，而是各族文化并存共荣。新加坡文化建设的长期目标是存异求同，以建立具有新加坡特色的单一文化。新加坡十分注重保留各种族文化的优点，尤其是所谓东方价值，如重视家庭和团体利益；注重个人和集体之间的关系；勤劳、节俭、安贫乐道；注重精神价值等。新加坡“居者有其屋”的组屋政策也有助于种族和谐。1989年，国家发展部还宣布实行公共组屋社区种族比例的原则，分配公寓给各族居民。组屋所形成的社区 使华人、马来人、印度人、巴基斯坦人、亚欧混血人毗邻而居 加强沟通。

从政党方面看，1940年代和1950年代早期产生的所有政党，都反映了新加坡作为一个多种族社会的特征。如早期进步党、工党以及后来的人民行动党都是多种族的政党。政党之间通过谈判磨合 成功地于华人、马来人和印度社区之间实现和解 最大限度地减少了种族冲突的可能。这为新加坡政治上的种族宽容政策打下坚实的基础。如1956和1957年由马绍尔和林有福率领的两个宪制代表团均是由不同种族的成员组成的。

人民行动党从一开始就以多种族的政治组织自居，并寻求与马来社区的政治合作。人民行动党内部还设立了一个马来事务局，专事处理党内的马来问题，保证该党吸收足够的优秀马来成员并争取马来社区对该党政策的支持。当人民行动党在1959年

掌权后，马来领袖被任命担任政府和内阁中的职务，以保证马来人能得到公正的待遇。在 1970 年代，一些年轻有为的马来领袖被充实到人民行动党领导集团的第二梯队中。在一个华人占多数的社会环境中，一些华人理所当然地期望人民行动党能更多地同情他们的愿望，创造一个更有利于华人的政治，以华语为官方语言和国语。但人民行动党的领袖们在缔造国家时对此便深恶痛绝，并将华人沙文主义和共产主义视为是对建造一个现代化新加坡的两个最大威胁。

新加坡建国以后，尤其是在 80 年代中期以后进行的一系列政治改革很大程度上都是以进一步实现种族融合为目的的，如总统少数民族权利理事会和集选区制度。这些问题将在其他章节中作专门论述。

### （三）经济先行的政策取向

新加坡的经济和政治发展是不平衡的。“在 1960 和 1970 年代，政治领袖集中关心的是经济发展而很少关注政治发展尤其是政治参与”<sup>10</sup>。绝大多数新加坡人希望看到一个既能提供经济成就又能提供法律和秩序的政府，而不是一个可能带来混乱和政治不安定的自由民主。从经济制度来说，新加坡很难说属于资本主义还是社会主义而是二者的混合体或者说是一种混合经济。独立前，新加坡实行的是一种由英国殖民者建立的、没有发展成熟的资本主义经济。和其他一些殖民地一样，这实际上是一种经济结构不健全的变态经济。人民行动党从 1959 年执政以后政府便着手创立一些国家经济机构如新加坡发展银行、国际贸易公司等以与私人企业竞争。新加坡政府相信资本主义和社会主义两种制度

可以相互竞争和补充。独立伊始，政府和人民都关心如何在自然资源极为匮乏的条件下保证经济的持续发展，来求得国家的生存。刚独立时，新加坡的失业率是 10% 经济有 20% 依赖于英国的军事基地，但英国政府却决定将其原定于 70 年代中期从新加坡撤军的计划提前到 1971 年底，无疑更增加了新加坡社会就业方面的恐慌。甚至在人民行动党的领导层内部，也有人对新加坡的生存前景表示担忧。在如此恶劣的条件下，政府对经济的关注自然超过一切。但新加坡政府领导人民很快实现了经济的快速增长，1965—1973 年 GDP 平均年增长率为 12.7%。1973 年的石油危机使新加坡经济经受了严重的考验，也暴露了新加坡经济体系的脆弱性。1975 年 GDP 只增长 4%。政府开始调整经济结构以实现更高的经济增长。政府对制造业进行分化重组，重点发展电子、精密化和航空组装等复杂技术行业，很快便于 1976 年实现了经济复苏。至 1979 年政府开始强调“第二次工业革命”的主题，这意味着低薪劳动政策的结束。在李光耀看来，“生产力是决定我们的前途的最重要的因素”他主张“要努力地在一个完全是资本主义的制度下建立社会主义的标准”<sup>11</sup>。1981 年新加坡政府设立了生产力局，将每年的 11 月定为“生产力月”，开展生产力运动。实际上，在 60 年代以前，李光耀也比较强调政治民主原则，但后来他越来越认为政治稳定是国民经济发展的关键。因此，新加坡政府通过内部安全法、新闻出版法等来维护社会政治的稳定。同时对民主和人权进行了新的解释。李光耀说：“与美国的政论家所说的恰巧相反，我不相信民主一定是导致发展的因素。我相信一个国家在进行发展时所需要的是纪律多于民主。民主泛滥会导致无纪律和秩序混乱的局面，对发展产生不良的影响”<sup>12</sup>。

新加坡选择了经济优先于政治发展的道路，并且取得了成功，其主要原因是：(1) 新加坡被迫独立，而且一个华人占绝大多数的国家被穆斯林国家包围着，在这种情况下，生存是第一要义。如前所述，新加坡的政治领袖在这种情况下只能立即继承殖民地时期的政治制度，而集中精力于经济建设。(2) 新加坡与其他东南亚国家相比，有其独特的社会条件。其他多数东南亚国家在独立后都是一种“旧社会、新国家”的模式，而新加坡既是一个新国家，也是一种新的社会，又是一个移民社会。作为一个东南亚地区最发达的货物集散港口，新加坡却没有可供农业用的腹地，根本无法自给自足地发展。但这样一个社会和经济条件的优点是，新加坡几乎不存在其他周边国家那样的接受现代社会文明和经济形式的障碍。(3) 人民对政治的淡漠为经济优先发展提供了社会条件。从殖民时代开始，整个新加坡社会对政治的不关心曾是殖民者实行宪政改革的一大障碍，以后虽然由于政党的活跃，尤其是政党通过选举角逐争取人民支持的斗争也十分激烈，而进行了一定程度、一定范围的社会动员，但总体上来说，公民多采取实用主义的态度，不愿太多地关心政治理念和价值。(4) 新加坡独立较晚，这样就可以利用后位优势，汲取周边乃至世界上其他一些国家独立后盲目追求空洞的政治教条而造成经济失败的教训。在亚洲的一些国家中，自从独立后就政治当先，政治统治者不太注重解决国家和社会的实际问题。人民行动党的领袖从一开始就有不同的思路。他们不太关注民主的机构、程序和规范自身的价值，而将人民的生存、福利和经济繁荣视为自己重要的职责。他们认为，一些第三世界国家在独立后盲目发展议会民主而忽视经济和社会发展，许多第三世界国家没有处理好政治民主和经济发展

关系，由于过分追求理论上的或其他国家既存的政治民主模式而使国家建设进程变得极为困难，不可能实现快速的社会和经济进步，要保证新加坡代议制民主的机构和程序不会沦为这些失败的政治发展模式。

#### （四）强政府

新加坡是以强政府而闻名于世的。这种“强”有两种意思：一是行政相对于立法机关而言，这是狭义的理解。实际上从议会与政府关系的角度看，这也是威斯敏斯特模式甚至是议会内阁制国家政治的共同特点，因为在议会内阁制国家，由于政府是由议会占有多数席位的政党组成的，虽然从法律上讲十分强调责任政府的原则，但在结合政党制度的政治运作过程中，政府是强大的，是政府控制着议会而不是议会控制着政府。在新加坡因为没有可替代的反对党的存在，政府更少受到议会的制约。第二种意义是政府相对于社会和人民而言是强大的。也就是通常说的大政府、小社会。政府是无所不在、无所不管的。本文主要从第二种意义上予以说明。

作为新加坡的缔造者和保卫者，人民行动党的统治者们不愿接受对国家行为的过多限制。只要是对实现国家目标有利的，他们可以作出任何行为；只要是对国家目标不利的，他们可以禁止任何行为。国家通过立法或者其他方式指导和规范老百姓生活的各个方面。人民行动党不能允许在新加坡存在政府以外的其他任何独立的权力中心。文官系统、工会以及民族、贸易和工业方面的所有组织，都必须完全臣服于政府。这主要表现在：

1. 通过对文官的政治化建立起权大而驯服的公务员系统。新

加坡的公务员系统在脱殖阶段和独立时代很大程度上并没有受民族运动的影响。当时，对国家管理非常重要的公务员系统的上层对英国政府及其目标是认同的。他们认为，服从英国的管理与对新加坡的效忠并不矛盾。那时新加坡还没有成为一个国家，当然也不存在对其忠诚的问题。所以在脱离殖民统治和独立后，人民行动党的民族主义者认为改变公务员系统的态度使其效忠新加坡新政府是当务之急。

在其他亚洲国家，尽管事实上文官系统很大程度上也是由殖民权力创造的，但他们并不像新加坡那样对民族运动无动于衷。如在印度尼西亚、缅甸、印度等，许多公务员在殖民统治行将结束、民族斗争正酣的时候便离开待遇丰厚的殖民文官系统的职业而为自己的国家服务。人民行动党认为文官系统是至关重要的工具，没有它的支持和合作，政府的最高目标就不能实现。它是落实执政党所体现的人民意志的有效机制。人民行动党采取了一系列措施对文官系统进行方向调整 and 结构重组：(1) 在 1959 年人民行动党上台不久，就建立了一个政治研究中心 (Political Study Center)，其主要职责就是对公务员进行政治教育，并提高他们对新加坡所面临问题的认识和理解。(2) 在殖民条件下，公务员尤其是高级公务员以精英自居，自命不凡，蔑视老百姓，从不认为自己是人民的公仆。人民行动党决心使公务员改变自己的服务方向，并使其为人民服务，向人民利益负责。(3) 人民行动党不仅面临着创立一个多元种族国家和实现经济增长的繁重任务，它还为自己的生存担心，因为他们看到了共产党和亲共分子的威胁。按传统的概念，文官系统在政治上是中立的，无论任何政治主人，只要他们上台，公务员都要为他们服务，同时，公务员要忠于国家。新加坡是