

问政李光耀

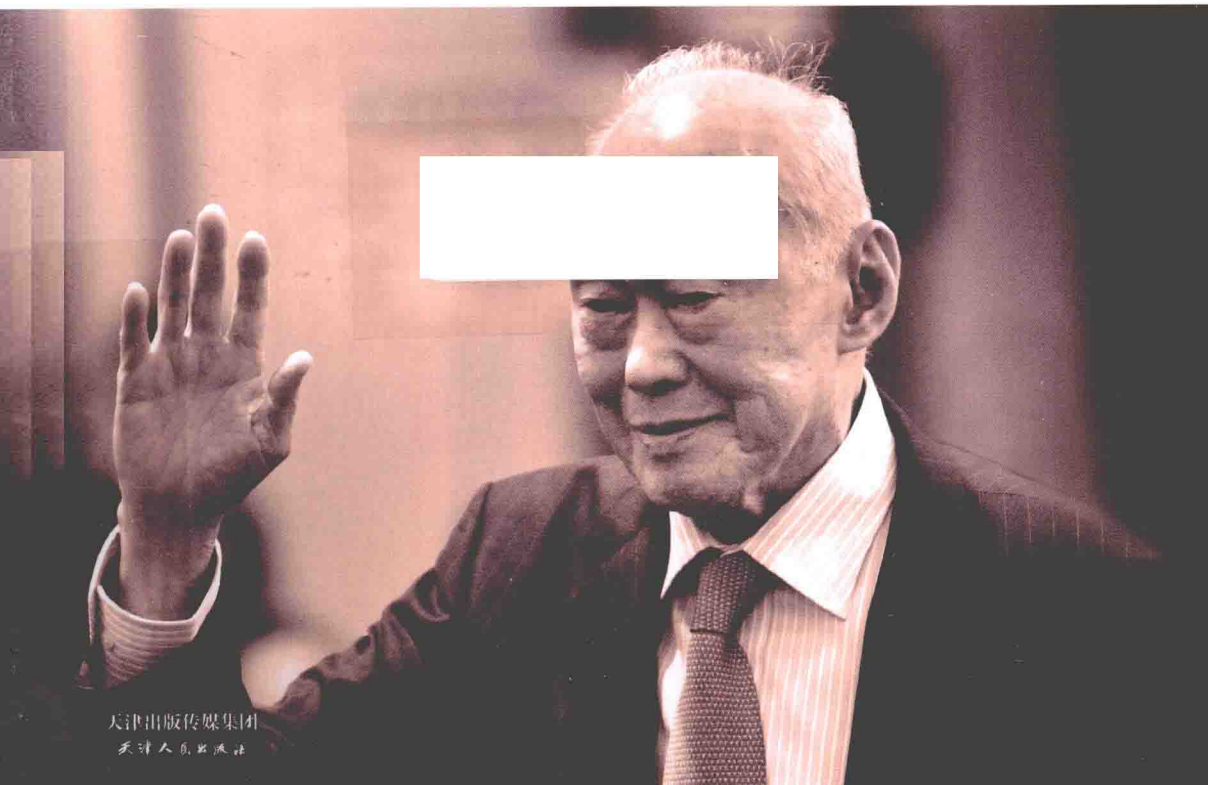
新加坡如何有效治理？

吕元礼 刘歆 刘宇红 曾园俐◎著

权威剖析“小国大政治家”的政治遗产

——与民沟通之道 族群和谐之道 政策推行之道

新加坡历史文化学者 陈 剑►作序推荐



问政李光耀

新加坡如何有效治理？

吕元礼 刘 歆 著
刘宇红 曾园俐

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

问政李光耀：新加坡如何有效治理？ / 吕元礼等著
— 天津：天津人民出版社, 2015.5
ISBN 978-7-201-09278-2

I. ①问… II. ①吕… III. ①国家-行政管理-经验-新加坡 IV. ①D733.93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 096196 号

天津人民出版社出版

出版人：黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码：300051)

邮购部电话：(022) 23332469

网址：http://www.tjrmcbs.com

电子信箱：tjrmcbs@126.com

高教社(天津)印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 20.5 印张 2 插页

字 数：253 千字

定 价：49.00 元

新加坡已告别李光耀时代。
但没人怀疑过李光耀的如下表示：
“我会关心新加坡到死为止。”

李光耀真“会关心新加坡到死为止”吗？
“如果新加坡出问题，”李光耀说，
“即使躺在棺材里，我也会跳出来！”

序 衡量政治人物的标准

政之急者，莫大乎使民富且寿也。

——三国·魏·王肃《孔子家语·贤君》

吕元礼教授与他的研究团队新近写成《问政李光耀》这本专著，书写时并未预计李光耀健康急转直下，溘然长逝。因而，看似作为评估李光耀掌政的功过得失，其实，是一本平实的论著，意在李光耀的政治理念与实践做分析与总结。现在，它反而正适逢其时，成为对李光耀治理新加坡的政策及其个人政治作风的评论，虽然不是作者们的原意，却意外地有点儿对李光耀“盖棺论定”的意味。

李光耀自 1990 年退居二线已超过 20 多年，从西方政治的角度来说，他在政治上早就不再有什么轻重或起什么重要的影响和作用。但对新加坡来说，没有人（包括众多西方政治人物和学者）认为李光耀已经失去了他的影响力，甚或认为他仍具有幕后指挥的力量。这其实一点儿都不奇怪，李光耀是新加坡政治的奠基人，是开国元勋，现在许多人都愿意和强烈要求授予他“国父”的尊称。除延续自英国的司法和其他管理制度，许多重要的治国理念、政治建制、律法、社会组织、具体管理措施等等都由他和他的团队在继承英国体制的基础上，按国情需要树立和建设起来，并成为他的政党

和政府团队施政的基础和依据。他在位 31 年,在新加坡政治进程中每每留下深深的烙印,这也就让后来的接棒人基本上不需重新“发明”,而只需延续其既定政策与方针继续执政。他已经为新加坡筑建好了国家治理的基础、框架乃至具体软硬件,从国家治理的角度而言,已经十分完美,只要按实际变迁略作调整便安稳向前。50 年下来,“问政李光耀”就十分必要。问政的目的,不在于过去和现在如何如何,而是着眼于新加坡的将来会如何。因此这本专著就有了十分重要的使命,那就是它将促使读者进一步地审视和思考。

汉代刘向在其《说苑·理政》篇有曰:“政有三品:王者之政化之,霸者之政威之,强者之政胁之。”李光耀建国治国是哪一品?还是兼而有之?世人各有见解,争论不休。现在,李光耀刚刚逝世,似乎也该对他的政治理念和实践做一总结并给予学术的评论与评价。不过,此时立即进行“盖棺论定”,似乎还过于仓促,50 年的成败与功过、得失与是非,还需要做深入探究,才能得出客观的结论。

问政李光耀,除了审视其施政 31 年和退居二线 20 年的政治指导与影响,自然也涉及李光耀个人学养、思想、修为、工作作风、施政风格,甚或深及李光耀本人所受的影响与这一切的根源,这就涉及对一位政治人物的衡量与评价标准。

什么是衡量政治人物的标准?有没有这样既定的标准?人言人殊,莫衷一是。对秦始皇的历史评价,也经历了两千年的反复,对当前人物,那就更不好说了。不过,从西方民主政治的角度来说,执政党是依据人民一人一票、议会选举出来的,人民具有决定谁人执政、哪一个政党执政的权力,因而,我倒觉得十分易于衡量和评价。对一位政治人物,乃至其政党、其政府的衡量标准,简单地说,就是其对人民所作允诺是否兑现、是否不断提升人民的生活素质、是否有一套建国、治国方略引领社会走向安康稳定、引领国家走向繁荣富强。是的话,那就是好政治人物、好政党、好政府,否则,则是坏甚

或劣政治人物、坏政党、坏政府。道理十分简单,因为政治人物与其政党获选是人民以选票赋予的委托、重托。做得好,继续获选执政,做不好,投票瞬间把他拉下马。

做得好不好,那就是“问政”的工作!上述说法是个笼统的概念式论断,问政的工作就是按具体施政过程、政策与措施的成效得失来衡量和评估、评价。本书是否做到与做好这项工作,那就让读者来评估与评价,我这里不作评论。

李光耀及其团队 50 年来,始终获得人民的信任和委托,在世界政治史上是少有的成就。随着世界民主潮流的汹涌澎湃,政见纷纭,人民教育程度不断提升,社会风气不断开放,资讯技术不断发达,也逐渐造成人民的分歧与分化,任何政党要像过去那般,获得人民超过 80% 的支持,已经近乎不可思议了。新加坡还起码保留着最低 60% 的水平,对许多国家来说,那已经算是成就颇高了。自然,长期执政并不保证江山永远不会变色,关键在于施政成效。正如管子在《牧民》篇所言:“政之所兴,在顺民心;政之所废,在逆民心。”

大多数的新加坡人民,深信新加坡的处境维艰,具有相当的危机意识,赞赏李光耀及其团队利民兴国的务实政策。世界各国领导人对李光耀的政治才智、治国方略都赞誉有加。李光耀逝世引发全民哀悼,悼念者在大雨中目送葬礼队伍缓缓而行且泪流满面,为到其灵前致敬,上百万人挨着烈日的曝晒、风吹雨打,排上八到十个小时却秩序井然,默默哀悼。绝大部分人还是感激李光耀带给新加坡人民一个安定繁荣的生存空间。“得民心者得天下”,这道理再浅显不过了。

世上没有一个政党能够满意地真正做到照顾全民,任何政策与措施只能照顾大多数人,必然地会有某些少数人被忽略、被边缘化、被牺牲掉。其结果是怨怼与不满的积累,有关民众便通过选票抒发情绪。锋利的剑是双面刃,砍了对手也会误伤自己。一个政府

的政策与措施就像一把利剑,有正面的效益,也有负面的影响;可能有多数人获得好处,但必然有少数人遭殃,或全然被忽略。让我们从宏观的角度(一篇短文,也只能蜻蜓点水),看看李光耀以及其团队 50 年的施政结果。

无论内外,对李光耀诟病最多的莫过于其威权政治,特别是对当年与他共生死的左翼同志。政治斗争是残酷的,许多国家的意识形态斗争借助武力手段,政治竞争画面瞬间变成杀戮场景。所幸新加坡远离这种死人的惨境,这源自新加坡李光耀崇尚法治与相对民主。但新加坡却也关禁一位反对党国会议员长达 32 年,比著名的曼德拉关禁期还长,打破世界纪录。其他好几位政治犯也被关押至少十六七年。20 世纪 80 年代,这些主张宪制斗争的反对党就是被释放出来,也不至于造成什么威胁。这是有关部门的疏忽,还是李光耀刻意为之?总之,这给李光耀以及人民行动党留下永世的不良记录。面对建国关键时刻左翼严峻挑战的局面,李光耀采取极端手段对付反对党,以造就一个政治稳定的局面来吸引外资发展工业,假手威权统治、全面镇压似乎无可避免。至今,这些伤痕的隐痛时有发作,仍然难以平复。

李光耀建国、治国有其独特的方略。在 20 世纪 50 年代和 60 年代,东南亚各国贪污横行,李光耀深切意识到一个贪污腐败的政权绝对会把国家拖入深渊。他一上任,立即将英国人所建立的反贪小组改组为全权反贪腐机构,并赋予其检查、监察李光耀本人的权力,从而造就了新加坡对贪腐零容忍的制度和传统并持续至今,使新加坡一直位于世界清廉国家排名的最前列。

建国伊始,新加坡在政治上立即面临强大近邻的挤压。把新加坡“开除”的马来西亚自然不会再利用新加坡作为贸易转口港;之前对抗马来西亚的印尼则是另一头不友善的大象。于是李光耀后来必须采取一如中国春秋战国时期的政治纵横之术(当时他的中

文恐怕还不曾达到熟读春秋的程度，而是全然从务实的角度出发)，发起建立东盟组织，把东南亚周边国家都以经济发展为前提捆绑在一起，互相投资、共同发展，稳定了动荡不安的地缘政治局势，展现出李光耀的卓越外交手段。

甫立国，新加坡立即面对严峻的基本生存难题。新加坡仅仅依赖转口贸易。地小人稠、资源匮乏，何以为生？失业率高达40%；一个移民社会，人民的土地归属感也很成问题；人民居住条件十分恶劣，市区住房拥挤不堪，90%仍属乡村，大都是没有现代卫生设施的非法木屋。政府毅然决然兴办建屋发展局以解决屋荒，在建屋发展局第一个五年计划里便为75万人解决了基本居住问题。政府积极吸收外资建立工业园区，先以加工工业解决了失业人口的生计问题，在不到十年间便使新加坡人全民就业。此后，新加坡每十年依据国际经济形势和本国现实需要逐步推动经济转型，从加工工业、制造业技术提升到资金积累做大做强，然后进入高科技行业，从电子业发展到知识经济，在建立生命科学、生物药剂研发与生产、资讯通讯高端研发、媒体研发与生产等领域一直走在东南亚各国前头，以十到十五年的差距引领新加坡前行。运输、物流与金融产业也依靠新加坡的地理位置及国际联系成为经济支柱，新加坡国家外汇储备居世界前列。新加坡人均收益逐年上升，从1960年的1300多元到2014年的69000多元，名列世界第三。在短短的三四十年间，新加坡便从第三世界跃升到第一世界、从一个转口贸易港华丽转身成为出口型经济的全球大都会，这些成就确实可圈可点。

发展是要付出代价的！新加坡自然不能幸免。为求稳定与经济发展，新加坡也付出不少人文代价，特别是人民遭受严重的文化创伤。由于政治偏见与经济发展需要，自李光耀上台以来，便实行英文至上政策，华文华语被系统性地压制和边缘化。在教育体制方

面,实行所谓双语教育,事实上是除了一门华文课之外,所有其他课程都以英语教学。另一方面,则以团结华族族群为借口,全面禁止使用方言,致使家庭祖孙之间无法沟通,使中华文化传统的传承方式,即通过方言传承华族传统价值观就此终止,形成中华文化传承断代,致使社会道德有沦落的迹象,这也是后来为何需要亡羊补牢、建立国民道德观以及灌输“亚洲价值观”的原因之一。更令人痛心疾首的则是以合并为名,关闭了东南亚华人共襄义举、苦心孤诣建立的南洋大学,这也是英语既得利益者英文至上政策顶峰时期的杰作。

去华文文化的预期结果是造就全然有异于中华文化的新加坡人与新加坡文化,但实际结果是造就许多既不识中华文化传统、表面西化却又只具半吊子西式文化的新加坡“二毛子”。这是悲哀的失根的一代,不管他们在东方还是在西方,他们永远也找不到自己的位置。

经济快速成长,许多受教育不多的老一辈逐渐被边缘化。他们的收入逐渐下降,沦为低收入弱势群体。虽然部分人获得重新培训而重新就业,但也只能徘徊在低端职业的范畴,许多沦为清洁工人,而工资也低得可怜。这两年来,他们才逐渐受到关照而有了改善。

精英政策一直是李光耀推崇和盛赞的制度。它的确也为新加坡的发展做出了贡献。但时日一久,其弊端也逐渐显露。精英制度所选拔的人才都来自高端学府品学兼优者,然后以奖学金形式保送到国外深造有成,归来则身居要津,委以重任。而公务员制度则以业绩与效率来衡量其成就,其结果便是产生因追求绩效而忽略了其他方面,致使有关机构或部门付出惨重的代价。由于这些精英几乎都是含着金汤匙出世的,一直在优越的环境中成长,远离草根,不懂民间疾苦,因而在制定政策上严重失衡或有所忽略,间接

造成执政党与人民逐渐疏离。精英主义也滋生官僚主义,而新型的官僚主义倒不是过去穷凶极恶的类型,而是善于打太极,表面客客气气,然而所作所为却永远不得要领。

综上简述,也可知部分原因是制度的疏漏所致,但作为一个政党或是政府的领导人仍然不能辞其咎,李光耀或其后来的接班人都必须承担起责任。

《问政李光耀》一书的出版正适逢其时,吕元礼教授作为深圳大学新加坡研究中心主任,明察秋毫,对新加坡政府的政策、对新加坡国家领导人素有研究,这本专著是吕教授又一卓越贡献。

陈 剑

2015年5月4日

目 录

前 言 / 1

上篇 与民沟通之道

——以议员联系选民为主要案例 / 23

引 言 / 25

第一章 政治沟通的背景:何以注重与民沟通 / 29

第二章 政治沟通的方式:如何实现与民沟通 / 46

第三章 政治沟通的调适:与民沟通走向何方 / 84

结 语 / 104

中篇 族群和谐之道

——以“多元一体”为分析视角 / 109

引 言 / 111

第一章 文化举措:族群和谐的前提 / 119

第二章 政治手段:族群和谐的关键 / 133

第三章 社会管理:族群和谐的核心 / 152

第四章 宗教政策:族群和谐的灵魂 / 168

结 语 / 181

下篇 政策推行之道

——以中学开设儒家伦理课程的政策过程为例 / 185

引 言 / 187

第一章 政策问题确认：现实问题冲击下的政策需求 / 195

第二章 政策议程：民主与民本冲突下的议程设定 / 223

第三章 政策制定：多方比较和官民博弈下的方案选择 / 244

第四章 政策执行：软硬兼施的推进策略 / 266

第五章 政策反馈：双管齐下的信息通道 / 286

结 语 / 295

参考文献 / 306

索 引 / 310

后 记 / 313

前 言

1978年,邓小平访问新加坡。看到新加坡的建设成就,他很兴奋。宴会中,他拿起酒杯,与时任新加坡总理的李光耀碰杯。邓小平说:“恭喜你!这是我第二次到新加坡。第一次是早年赴法国勤工俭学时路过新加坡。当时新加坡很落后,现在却是个美丽的城市!”听到邓小平的夸赞,李光耀用华人惯有的谦虚回答说:“哪里!这是个小地方,容易管理!”听过李光耀的回答,一般人可能会这么回答:“小也有小的难处,不容易!”不过,邓小平却没有这么说。他喃喃地,似乎是对别人、又似乎自言自语地说了一句:“是啊,要是我管的是上海这么大地方就好了!”

听到邓小平这句话,李光耀似乎不服气了。因为他刚才的谦虚是“假谦虚”——即华人惯有的那种客套式的谦虚。以李光耀的雄心、能力,应该可以领导一个更大的国家。当年,新加坡之所以被马来西亚“踢出”而不得不独立建国,原因之一是当时的马来西亚最高当局担心李光耀有当马来西亚总理的“野心”,也惊恐其咄咄逼人的气势和“玩弄”政治的能力。但其实,李光耀领导的新加坡只是一个国土面积七百多平方千米的岛国。以李光耀的雄心、能力,领导这样一个岛国,似乎大材小用。尼克松在会见李光耀之后有个描述,说李光耀在房间里走来走去,不断地发表自己的高见,不愿意浪费一分钟时间。他突然感觉,李光耀像关在笼子里的一只雄狮。意思是,笼子很小,但狮子很凶猛。正因为如此,李光耀也被人称作

“小国大政治家”。

李光耀心里不服气，便用平和但略带挑战的语气对邓小平说了一番话，这番话让邓小平铭记终身。李光耀说，新加坡的华人大多是从中国广东、福建来的一些家无寸土、目不识丁的苦力，我们都是这样一些苦力的后代。反之，你们中国有的都是留守中原的达官贵人、文人学士、状元，这样的一些人在你们那儿开枝散叶。所以，没有什么新加坡能够做到而中国做不到的。中国一定会做得更好！讲到这里，邓小平沉默了，这个话题也就轻轻带了过去。不过，李光耀后来回忆说，邓小平没有忘记自己的“挑战”。邓小平在1992年“南方谈话”时说，要借鉴新加坡，而且要比他们管得更好！为什么会有这最后的一句？就是因为有前面的背景——李光耀的“挑战”。

回应李光耀的挑战，有必要问政李光耀，以便深入探讨新加坡的治理之道。李光耀对新加坡的影响如此之大，以至于人们不说“新加坡的李光耀”，而是说“李光耀的新加坡”。新加坡政府治理的引人关注之处，就是在人民行动党长期执政的情况下，较好地保持了活力和诚实，并将新加坡建设成为一个和谐有序的社会。人民行动党长期执政的“神话”有如下两种形象说法。其一，人民行动党因党徽有闪电标志而俗称“闪电党”。新加坡人说，闪电不会在同一个地方闪击两次，但是人民行动党这个“闪电党”自1959年在新加坡“闪亮”登场，执掌政权，就一直“闪”到现在，并且还将在一段时间继续“闪亮”下去。用人民行动党自己的话说，它在几十年前“恰似一阵春雷般创造了万象更新的格局之后，就一直扎根在新加坡的土地上，没有离开过”^①。其二，在美国，下一届总统选举的时间谁都知道，但谁能当选谁也不知道。在新加坡，下一届大选的时间谁都

^① 参见人民行动党庆祝成立四十五周年筹备委员会属下编辑委员会所制作纪念册《人民行动党(1955-1999)》的封底勒口。

不知道,因为根据来自于英国的选举制度,执政党可以而且也会根据当时的选民心态,在一定时间范围内随机选择有利于自己的大选时间;但是,下一届大选谁能当选谁都知道,一定是长期执政并将继续执政的人民行动党。

不过,上述“神话”在新加坡 2011 年大选后有所打破。这次大选被认为是新加坡政治的“分水岭”。此前的 2010 年,新加坡的廉洁状况被“透明国际”排名为世界第一(与另外两个国家并列),其 GDP 较前一年增长 14.5%,名列世界第二。这些成绩的取得,长期执政的人民行动党功不可没。在外人看来,2011 年举行大选,人民行动党必定占有优势,取得佳绩。但是,出人意料的是,在这次大选中,领导新加坡取得上述成就的人民行动党得票率为 60.14%,成为 1965 年建国以来历次大选的最低;反对党则史无前例地赢得一个集选区,共获 6 个议席,创下了建国以来反对党赢得议席的最高。

2011 年 5 月 7 日大选之后的同年 8 月,新加坡又举行了民选总统的选举。在总统选举中,选民热情持续高涨,并第一次出现多角战。战情的激烈使得在选举中受人民行动党支持的候选人仅以 35.19% 的得票率当选总统。2012 年 5 月进行的后港补选,原因是该选区新当选的工人党议员因绯闻缠身而最终失去议员资格,导致议席空出。但是,在这场工人党背负“原罪”的补选中,该党仍以 62.09% 比 37.91% 的较大优势战胜人民行动党。2012 年 12 月,人民行动党议员、国会议长柏默也因绯闻在身而主动退党和辞去议员职务。相对于工人党处理饶欣龙绯闻的方式,人民行动党的处理方式更为妥善完满。例如,饶欣龙在众所周知的情况下始终没有承认自己的绯闻,而柏默则在绯闻尚未公布的情况下,由人民行动党领导人陪同,在记者会上主动向媒体坦陈失误;饶欣龙是被开除出党和免去议员职务,柏默则主动退党和辞去议员职务。柏默担任议员

的榜鹅东选区是人民行动党政府经营的首善之区。柏默辞去议席后的 2013 年 1 月举行的榜鹅东补选,有一位人民行动党候选人和三位反对党候选人参选。反对党多人参选,按道理会分散其选票,从而有利于执政的人民行动党。人民行动党候选人毕业于名校新加坡国立大学,职业为医药主任和高级顾问;工人党候选人毕业于义安理工学院,职业是金融机构培训员。前者为典型的精英,反让人感到“离我太远”;后者为普通凡人,但民众视如“邻家姐妹”。包括参选的工人党在内,恐怕都没有想到自己可能大赢。但是,选战结果则是工人党以多出 10.81 个百分点的选票战胜了执政的人民行动党。补选的最后一天竞选夜,李显龙总理为本党候选人的竞选群众大会站台,并动情宣告:人民行动党“永远站在人民那一边”。记者事后由衷感叹:人民固然想要“与我站在一边的人(with me)”,但更加想要“像我一样的人(like me)”。

上述情况表明,新加坡的政治生态已经进入“新常态”(new normal):随着选民诉求和心态的改变,越来越多的人不再安于现状,而要求更多的参与、更大的透明度、更多元性的政治结构以及更多的政治上的制衡。从此,人民行动党长期执政的“神话”正在被打破。人们一般相信,在 2016 年的来届大选,人民行动党虽然还会赢,但可能要输掉比以往更多的议席;而在再往后一两届的大选,人民行动党要赢得胜利就更为困难了。

“新常态”的出现其来有自。它要求人们站在应然的立场,对新加坡的民主发展进行批判性反思。现实中的圆都有不圆之处,没有任何缺口的纯粹的圆,只存在于圆的定义中。同样,现实中的民主都有不够民主之处,没有任何缺陷的纯粹的民主,只存在于民主的理念中。这里,圆的定义或民主的理念,就是它们的“应然”——即应该的样子。一方面,画圆或建设民主,只能在现实中进行;如果容不得一点儿缺口或一丝缺陷,就只能让圆或民主停留在抽象的想