

THE WAY OF
ADMINISTRATION
NEW WAY OF
ADMINISTRATION
SINGAPORE
THE NEW WAY OF
ADMINISTRATION

新加坡 治国之道

郑维川 著

新加坡治国之道

郑维川 著

中国社会科学出版社

(京)新登字 030 号

图书在版编目(CIP)数据

新加坡治国之道/郑维川著. —北京:中国社会科学出版社,1996.8

ISBN 7-5004-1942-2

I. 新… II. 郑… III. ①政治制度-新加坡 ②行政管理-新加坡 IV. D733.93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 13639 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

北京怀柔新华印刷厂印刷 新华书店经销

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.875 插页:2

字数:270 千字 印数:1—1500 册

定价:18.00 元

前 言

新加坡是个小国，建国历史很短。然而，短短三十余年的时间，它在经济上创造了“亚洲奇迹”，已经接近世界发达国家的水平，社会各项事业也获得了迅速、健康的发展，整个国家正在迈入发达国家行列。新加坡在发展过程中，不仅经济发展快、质量高，而且政治稳定，法治严明，社会秩序好，精神文明建设也搞得好。小平同志在南巡讲话中谈到，新加坡的社会秩序好，他们管得严，我们应当借鉴他们的经验，而且比他们管得更好。

为了系统、全面地研究新加坡的经验，我申请并获得了国家教委的课题“新加坡社会管理研究”。经过几年的钻研，写成了这本书，力图对新加坡的治国经验进行一番总结性的研究。在研究和写作的过程中，我阅读了大量的资料，包括新加坡、香港、台湾和欧美的学者写的，也包括我们国内的学者写的，深受启发，并从中吸收了许多重要的观点和材料。除了书中的注释标明材料来源以外，还将参阅过的著作和论文附于书后，一是向这些著作和论文的作者表示敬意和感谢，二是为有关的研究者提供资料的查阅线索。由于该选题所涉及的问题较复杂，资料又有限，加之作者水平的限制，书中难免疏漏，错误在所难免，恳请海内外同仁批评赐教。

这里特别需要指出的是，新加坡与我们国家的社会制度不同、国情不同。他们的治国之道，既有成功之处，也存在固有的局限，理应具体分析，本书在这方面做得还远远不够。

本书的第八章由邵芬撰写，我仅做了格式方面的统一和个别文字的修改。

本书的出版得到了云南大学师资培养基金的资助,得到了中国社会科学出版社的有关领导和综合编辑室及校对科同志的支持,得到了云南大学领导和人事处的帮助。在本书出版之际,深表谢意。

郑维川

1996年4月于云南大学

目 录

第一章 国情状况	(1)
一 地理环境.....	(1)
二 历史沿革.....	(2)
三 人口状况.....	(5)
四 特点分析.....	(7)
第二章 经济战略	(19)
一 经济奇迹	(19)
二 战略设计	(24)
三 经济政策	(37)
第三章 外资吸纳	(54)
一 招商引资	(54)
二 优化环境	(61)
三 政策调整	(67)
四 海外扩展	(77)
第四章 国家制度	(82)
一 国家体制	(82)
二 文官制度	(95)
三 法定机构.....	(114)
第五章 政治模式	(119)
一 治国思想.....	(119)
二 政党政治.....	(139)
三 政治稳定.....	(159)
第六章 价值重建	(172)

一 推本溯源·····	(172)
二 道德重建·····	(178)
三 异中求同·····	(188)
四 星化道路·····	(196)
第七章 精神文明 ·····	(200)
一 走出误区·····	(200)
二 主要做法·····	(204)
三 基本经验·····	(212)
第八章 法治社会 ·····	(221)
一 历史抉择·····	(221)
二 法治严密·····	(225)
三 执法从严·····	(230)
四 秩序井然·····	(238)
第九章 反贪倡廉 ·····	(246)
一 远见卓识·····	(246)
二 上行下效·····	(252)
三 从严治政·····	(258)
四 以俸养廉·····	(277)
五 标本兼治·····	(282)
第十章 人才立国 ·····	(291)
一 战略远见·····	(291)
二 精英治国·····	(298)
三 求才若渴·····	(311)
四 管好用活·····	(320)
第十一章 务实外交 ·····	(325)
一 政策定位·····	(325)
二 外交格局·····	(329)
三 新中关系·····	(335)
附 录 主要参考书目(著作和论文) ·····	(340)

第一章 国 情 状 况

一个国家的基本国情,是其治国之道形成和实施的基础和出发点。各个国家都有自己特殊的国情,因而都各自选择了自己的发展道路。研究新加坡的治国之道,首先必须对其国情进行分析。

一 地 理 环 境

新加坡位于马来西亚半岛南端,赤道以北 137 公里,处于北纬 $1^{\circ}09'$ 和 $1^{\circ}29'$ 与东经 $103^{\circ}38'$ 和 $104^{\circ}06'$ 之间,由柔佛海峡隔开与马来西亚半岛相望,又由新加坡海峡隔开与南方的印度尼西亚诸岛为邻。从世界地图里可以清楚地看出,新加坡处于马六甲海峡的入口处,既是亚洲和大洋洲的桥梁,又是太平洋与印度洋之间的通道。

从地理面积上看,新加坡是个“袖珍”小岛国,全岛除主岛外,由 53 个小岛屿和 9 个礁滩组成,东西长不足 42 公里,南北长仅有 23 公里,包括所有岛屿和礁滩,加上近几年的填海造地,总面积仅为 640 平方公里。新加坡地表最高点只有 165 米,地势平坦,虽有许多小溪流,但最长的不过 15 公里。在地质结构方面,花岗岩的火成岩、沉积岩和冲积表层所形成的岩石分布全岛,土壤的化学成份复杂,不适宜于种植业,耕地面积少。新加坡的自然资源是有限的、贫乏的,包括粮食在内的所有农产品全靠进口,连饮水都是从外国进口的。

从气候方面看,由于靠近赤道,属热带海洋气候,平均日温度在 23°C — 30°C 之间,只有在每年11月和次年1月的东北季风期内的气候才较凉爽。新加坡的平均湿度较高,终年有雨,遇上季风交替,还常有雷暴雨。

由于气候的缘故,新加坡植物生长较好,四季长青,热带雨林生长茂盛,也适合于许多动物生长,不仅有许多宝贵的植物,还有许多珍禽异兽。

总起来说,新加坡的资源是极为贫乏的。但是,从其所处的地理位置来说,则有着得天独厚的条件。对于一个国家来说,地理环境是其生存和发展的自然环境和地理基础,其优劣好坏虽然不能直接决定社会的性质和面貌,但是对社会的发展有着不可低估的作用。新加坡本身缺乏资源,但地处海洋交通中心和国际航空中心,为其经济社会的发展奠定了不可动摇的地理基础。

二 历史沿革

据史料记载,新加坡古称淡马锡(Temasek),是爪哇语“海城”之意。在柔佛王朝时代,它仅是孤岛上的一个小渔村。这是公元8世纪的事了。到了公元11世纪,圣尼罗乌达玛王子抵达该岛,寻找一个躲避暴风雨的地方,突然发现一头形如狮子的怪兽,就命名此岛为新加坡(singapore),意为狮城,此名一直沿用下来。14世纪前后,新加坡被邻近地区的统治者们争来夺去,直到18世纪才归属马来亚柔佛王国的一部分。1819年,英国东印度公司莱佛士发现新加坡,英国把新加坡视为发展与东方尤其是中国的贸易的战略要港,并以此作为英国殖民统治者控制马来群岛贸易和扼制荷兰向北扩展的战略基地。于是,由莱佛士与柔佛苏丹签订协约,在新加坡设立远东贸易站。到1824年,柔佛苏丹正式把新加坡割让给英国东印度公司。至此,新加坡沦为英国殖民地。两年以后,新加坡连同槟榔屿、马六甲一起,成了英国殖民地,并于1832年成立殖

民地政府。1867年4月1日,包括新加坡在内的“海峡殖民地”成为英国皇家殖民地。自从新加坡成为英国殖民地以后,英国在那里设立了军事基地,并把具备天然深水良港的新加坡作为英国在远东转口贸易的重要商埠。

随着汽船的发明和苏伊士运河的开通(1869年),国际贸易迅速扩大,海运的重要性日益突出,新加坡日益成为欧洲和远东之间海运的主要港口。尔后,在新加坡以及马来半岛引种橡胶成功。于是,橡胶业以及围绕港口的服务业、修理业和工业逐步发展起来。新加坡再也不是昔日的孤岛渔村,而逐渐发展成一个繁忙的港口城市。

第二次世界大战期间,新加坡同样经受了悲惨的蹂躏和痛苦。日本帝国主义于1942年2月15日占领新加坡,改名“昭南”,直到1945年9月日本投降后英国才恢复了殖民统治,并由英军实行军事管制。在这一阶段,新加坡人民饱受摧残和苦难,粮食短缺,通货膨胀,经济处于半瘫痪状态。英国的军事管制维持了7个月左右不得不结束,海峡殖民地宣布解体,新加坡于1946年4月1日被分离出来成为英国“皇家殖民地”,槟榔屿和马六甲两年后归属马来亚联邦。日军的攻占和残暴,英军的无能,在新加坡造成了一连串的悲剧和苦难,强烈震撼了一批有识之士的心灵,他们的自觉的政治意识逐步苏醒,力图寻找一条拯救新加坡的道路。李光耀就是这批有识之士的杰出代表。他后来回忆道:“我没有参加政治,是日本人把政治带给我的^①。”

新加坡被单独作为英国皇家殖民地,其商业和军事的地位便被突出出来。皇家派总督执掌政权。这时,有些政党已出现,有的还处于襁褓之中。1948年3月20日举行第一次选举,6名立法局议员中3名出自刚成立不久的进步党。1951年3月第二次选举,9名立法局议员中,进步党占了6名。1953年冬,英国任命了以伦德

① 《李光耀》,上海人民出版社1986年版,第37页。

尔爵士(sir George Rendel)为首的委员会,讨论制定新宪法,这就是后来对新加坡发展起了十分重要作用的“伦德尔宪法”。这部宪法1955年通过,它奠定了新加坡政治和社会结构的基础。这部宪法使新加坡政府的自治权增加了。根据新宪法,原来的行政局被以集体负责的9个人组成的部长会议所取代,除防务、外交和内部安全以外的其他所有事务,均由部长会议处理,总督主持部长会议。在部长会议里,立法会议多数党领袖任首席部长,总督有要事还必须与他商量和咨询。首席部长可推荐6名部长,其余由总督任命,部长会议对有32个成员的立法会议负责。新宪法还促进了新政党的产生。1954年7月成立了“劳工阵线”(马歇尔 David Marshall 为领袖),同年11月人民行动党诞生(李光耀为领袖)。1955年4月举行了选举,劳工阵线获胜而成为执政党,马歇尔成为新加坡联合政府的第一个首席部长,两年零两个月后辞职。这一时期,新加坡经济虽有一定发展,社会也比二战后前进了一大步,可是,各种矛盾复杂尖锐,来自社会各方面的问题日益突出。

1959年,新加坡终于改制,由原来的殖民地改为自治邦,英国除保留国防、外交、修改宪法和颁布紧急状态法令的权力以外,实行内部自治。同年5月,普选产生的立法会议的51名代表中,人民行动党获得43名,成为占绝对多数的执政党。6月5日,李光耀宣誓就任政府总理。“当时政府处境困难,面临许多问题亟待解决,而国库空虚。境内、政府内和党内还有各种矛盾,有的还比较尖锐”。^①事实的确是这样,在以后的几年中,新加坡经济困难,而且政治斗争异常尖锐复杂,度过了艰难而短暂的一个时期,并在剧烈的阵痛中诞生了独立的新加坡共和国。在这一时期内,1961年中期开始,展开了“新加坡要不要与马来亚合并”的争论和斗争,结果于1963年9月16日成立了包括新加坡在内的马来西亚联邦。然而,一年以后,各种党派、政治力量 and 不同种族之间的斗争和冲突

^① 夏书章:《新加坡行(市)政管理》,中山大学出版社,1992年8月版,第20页。

便激烈起来,尤其是种族纠纷异常尖锐,导致了两次暴乱,35 人被杀害,563 人受伤,并引发出许多种族矛盾,与马来亚分道扬镳已不可避免。于是,1965 年 8 月 9 日,新加坡正式脱离马来西亚,成立共和国,成为英联邦成员之一的独立的主权国家。

新加坡的独立,是新加坡人民长期奋斗的结果,也是它在以后几十年迅速发展的契机。一个国家独立以后,一方面必须努力解决一连串的涉及国计民生的大事,缓解国内矛盾,稳定社会秩序;另一方面则必须处理好国际关系,在世界上站稳脚跟。新加坡也同样面临这两方面的任务。在新政府的强有力的领导下,新加坡成功地解决了诸如工业化、就业、提薪、住房、内部治安等一系列国内问题,使综合国力迅速增强,同时,在国防、外交等方面,也做了卓有成效的工作。到 70 年代初期,国民总产值由 60 年代初期的 22 亿新元增加到 62 亿新元,外汇储备也增加到 31 亿新元,人民生活水平以及住房、工资收入等迅速提高,公共交通、公共设施明显改善,教育特别是职业技术教育迅速发展起来,人们不仅普遍就业,国家还从国外引进劳工。至此,人们对新加坡已经刮目相看,一个欣欣向荣的新加坡已经崭露头脚。

独立以后的新加坡,一直保持政局稳定,人民行动党一党独大,在选举中连续获胜,发展战略和方针政策能够保持连续性。在这种政治环境中,一个廉洁高效的政府始终把精力放在经济和社会全面发展方面。由于它奉行开放政策,积极创造和改善投资环境,调整政策,吸引大量外资,加速了新加坡国际化的进程,并把以高科技为支撑的智力服务和财政金融中心的建设作为新加坡发展的重要战略,保证国民经济高速、稳定、持续发展。

三 人 口 状 况

人口状况是一个国家基本国情的重要方面。早在 1819 年莱佛士初到新加坡时,发现小岛沿岸只有 150 人左右。随着自由港的建

立,移民大量增加,当时的移民主要来自中国、印度、马来半岛和印度尼西亚诸岛。到1824年1月,新加坡人口已达10683人,其中印度人756人,占当时总人口的7%,中国人(华人)3317人,占31%,而马来人6431人,占60%。后来的几年中,大量的华人移入,到1830年已占新加坡人口的绝大多数。1860年新加坡第一次人口普查结果,总人口已经增加到80792人。早期移民多数并不打算终生居住新加坡,尤其是华人,他们往往单身前往,靠“打工”赚钱养活远在中国大陆的父母妻儿。到19世纪70年代以后,华人社区才有了较好的基础,政府也鼓励人们扎根新加坡,于是华人妇女才逐步移入,许多人成立家园,生儿育女,开始出现第一代新加坡出生的华人。在这期间内,少数富有的华商还获得了英国国民资格。到1867年,华人增加到55000人,占总人口的65%。上世纪末本世纪初,华人大量从南部中国移入,有时每年移入20万(1900年),甚至25万(1912年)。

印度人也分期分批移入新加坡。1819年莱佛士进入新加坡时,曾带有120名印度士兵以及一些印度商人,以后还陆续移入。1823年,又有几百名印度罪犯被带到新加坡从事劳役,英国人又从南印度引进大量契约劳工。与此同时,印度次大陆几乎所有的方言区的人都不断移入新加坡。由此可见,新加坡早期的历史清楚地表明,新加坡人口构成是一个典型的移民群体。到19世纪末,新加坡总人口的3/4是华人,1/4人口中包括了马来半岛人、苏门答腊人、爪哇人、布吉斯人、印度人、锡兰人、阿拉伯人、犹太人、欧亚人和欧洲人。直到1911年,人口中的男女性别比例仍然极不合理,男性是女性的两倍半。

人口来源的复杂,是新加坡的早期历史中就存在的社会特征。各个种族虽然生活在同一个社会环境中,但都保留着各自的宗教信仰、文化特征、生活方式和社会习俗。这是新加坡的一种特殊的国情。

到本世纪中期以前,新加坡人口增长很快,除了已经扎下根的

人们繁衍后代以外,更多的仍然是移民,直到 50 年代严格控制移民以后,人口的增速才缓解下来。根据 1988 年 6 月的人口统计数,新加坡已有约 265 万人。其中华人 201 万人,占总人口的 76%;马来人 40.12 万人,占 15.1%;印度人 17.18 万人,占 6.5%;其他 6.28 万人,占 2.4%。在这 6.28 万人口中,欧洲人占 44.9%,欧亚人占 19.7%,日本人占 14.7%,阿拉伯人占 4.8%。从人口的绝对数看,新加坡的人口并不多,到目前仅有 300 万左右,但由于其土地面积小,其人口密度相当大。这一点,也是新加坡的国情特点。

由于人口的种族成份复杂,加之历史的、现实的、国际的诸多原因,新加坡的语言情况也十分复杂。新加坡政府规定,马来语、华语、泰米尔语和英语为官方语言,马来语为国语,英语为行政管理用语。

宗教信仰在新加坡也相当复杂。现有的宗教主要是佛教、道教、伊斯兰教、基督教和印度教,这些宗教都受到新加坡宪法的保护,人民信教自由。在新加坡 10 岁以上的人口中,大约有 55% 左右信仰佛教和道教,16% 左右信仰伊斯兰教,10% 左右的信仰基督教,4% 左右的信仰印度教。可以看出,新加坡人的宗教信仰种类较多而又能共容,信教人口比例大而又不是宗教国家。各种宗教都有自己的组织和相应的教堂、寺庙,彼此互相理解和互相尊重。这对于多教并立的社会来说,确实难能可贵。

种族的不同和宗教的差异,必然伴随着不同的文化传统和民俗,就连节日也是迥然不同的。所有这些,都受到保护、尊重和照顾。

四 特点分析

从以上几个方面的简要介绍可以看出新加坡的基本国情,即国土狭小,资源贫乏,但处于海运和航空交通的枢纽位置;历史不长,没有土生土长的前资本主义社会的历史,只有从殖民统治到国

家独立的历史；移民社会，种族构成复杂，兼容东西方文化和各民族的宗教和文化，等等。这一基本的国情，是新加坡治国方略和管理实践的基本前提和出发点。为了更客观、更贴切地研究和介绍新加坡社会管理的经验，还必须对新加坡国情作出进一步分析。

我们知道，一个国家的具体国情或国情特点，是该国社会制度的选择、治国方针政策的制定以及管理方式和方法的依据；而当该国已经摸索到一条成功的治国之道并付诸实施以后，所形成的政治文化又反过来进一步影响和规范着其社会的发展，进而形成其良性发展的模式。我们有理由认为，近几十年来新加坡的成功之举，证明了政治学所阐释的这一朴素的真理。

那么，新加坡独特的国情特征是什么？我们认为，可以概括为如下几个方面：

第一，国土和资源的有限性。

如前所述，新加坡四面环海，连所有的小岛屿和礁滩以及填海造地，总面积只有 640 平方公里。从土地面积看，是个“袖珍型小国”。不仅如此，新加坡的自然资源贫乏，粮食不能自给，矿产资源少得可怜，包括饮水在内的依赖于自然资源的许多生活资料都必须靠进口。新加坡国土和资源的有限性是其国情的最突出的特点，而且是不可改变的。一般来说，这种国情特点对于一个国家的生存和发展是极为不利的。但是，新加坡政府和人民却由此产生了危机感、创造力和自强不息的精神。他们认为，国土和资源的有限性，迫使新加坡人不能坐以待毙，不能墨守成规，而应当积极进取。正是这种危机感和进取精神激发了人们积极向上、求生存和求发展的内在动力。这种危机感曾经使一部分“信心不稳者”移居海外，但同时也会促使人们在困难面前产生向上的动力，进而形成一种凝聚起来的国民精神。事实的确是这样，“新加坡奇迹”的出现，与这种国民精神不无关系。

国土和资源的有限性还给新加坡政府和人民带来了另一个了不起的战略思想：发展教育，发展科技，依靠人才建设新加坡。不会

有人否认,没有资源,没有人才,就只会有贫困;既有资源,又有人才,就可能富强。没有资源,有人才,同样可以富强,这一点就不是所有的人都承认了。然而,新加坡正是走过了这一条路,而且还在走下去。新加坡政府曾采取了许多措施发展教育和科技,培养社会发展所需要的各种人才,并把人才作为国家发展的重要资源,使这种意识积淀到国民心理结构的深层之中,尊重知识、尊重人才、依靠知识、依靠人才在社会中蔚然成风。这种认同感的形成,政府在政策和实施过程中的倾斜和务实,强化着“没有资源靠人才”的共同价值观,使一批又一批人才成长起来,成为新加坡迅速崛起的强大资源。

国土和资源的有限性决定着新加坡只是一个小国,因而新加坡不得不采取以小博大的小国策略。从小国的具体实际出发,新加坡制定了一套符合国情特点的政策。在经济发展方面,他们实行全方位开放政策,广泛引进工业化过程所需的资金、技术和人才,向世界广开门户,开拓市场,同时让世界进入新加坡,使其与国际社会联为一个整体。试想,如果他们关起门来搞建设,闭关自守,仅靠国内有限的资源、市场、人力、财力,能够迅速崛起吗?回答是否定的。为了发展经济,新加坡政府竭尽全力,目光紧紧盯住国际市场,而不仅仅是满足于解决本国民生问题。在产业布局方面,考虑到新加坡国土和资源有限的特点,重在发展高科技产业、服务业、国际金融业以及旅游业等等,而控制那些耗水耗能又污染环境的产业。在教育发展战略和政策方面,他们明确提出教育立国、科技立国的主张,并从各配套政策措施方面予以保证。但是,在学科设置方面,考虑到新加坡的国情特点,他们不搞小而全,不平均用力,而是发展那些对新加坡建设和发展密切相关的学科,凡是耗资大、周期长、见效慢的基础性学科,新加坡实行“拿来主义”,他们重在应用技术的教育。在外交和国防政策方面,新加坡更是充分考虑到自己的国情特点。由于国家小,国土、资源、财力、物力、人力均是有限的,因而其外交政策的出发点是和平外交、和睦邻邦、中立不倚、不

得罪、不树敌，在大国力量均衡中求生存、求发展。在国防政策方面，借助大国的保护，让美军留驻，给美军提供军事基地，让大国在经济上和政治上多边卷入，多方支持。他们特别加强空军的力量，一旦国遭不测，坚守 10 天，等待国际援助。可见，新加坡的基本国策，无一不是建立在国土和资源的有限性的国情特点之上。

第二，地理位置的优越性。

虽然新加坡国土和资源有限，可是其地理位置却十分有利。新加坡位于印度洋和太平洋两大洋之间的航运要道马六甲海峡的出入口，又有着天然的深水良港，是世界海洋交通中心之一；同时，这一特殊的地理位置，也是亚洲、欧洲、非洲、大洋洲四大洲的重要的国际航空中心；也同样由于这一特殊的地理位置，新加坡是国际贸易、国际金融、国际通讯和国际会议的中心之一。这几大“中心”，是新加坡经过几十年的努力初步建成了的。然而，作为地理位置，它仅仅具备建成这些中心的可能，因为它处于海运、航运、贸易等的交叉点上。问题的关键是，新加坡政府充分认识到了这一得天独厚的国情特点，并据此制定出一整套符合实际的发展方略和政策措施。这一点，只有一个务实的、机敏的政府才能做到。

我们不难发现，许多有着得天独厚的自然资源和优越的地理位置的国家或地区，照样是“捧着金碗当乞丐”，无法将资源和地理位置优势转化成为经济优势。这说明，地理环境对一个社会的发展来说只是一种条件，而不是决定性的因素，决定性的因素是一个社会内部的生产方式和社会制度，同时需要一批有远见卓识又务实勤奋的政治首脑和一个高效、机敏、廉洁和勤政的政府。只有这样，才能充分利用优势发展自己。新加坡的实践昭示人们，一个国土有限、资源贫乏的国家，只要能充分认识和利用自身所具备的某种优势，同样能取得经济和社会的全面发展。新加坡正是利用了地理位置的优势和特点，扬长避短，在短短几十年的时间内迅速发展起来，创造出令人瞩目的奇迹。

早在 1959 年新加坡成立自治邦之初，具有远见卓识的李光耀