

新加坡发展之路

XIN JIA PO FA ZHAN ZHI LU

◎ 国防大学课题组 ◎



国防大学出版社

新加坡发展之路

国防大学课题组

国防大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

新加坡发展之路/国防大学课题组著. —北京:

国防大学出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5626 - 2370 - 0

I. ①新… II. ①国… III. ①经济发展—研究—新加坡

②社会发展—研究—新加坡 IV. ①F133. 94

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 308315 号

新加坡发展之路

国防大学课题组 著

出版发行: 国防大学出版社

地 址: 北京市海淀区红山口甲 3 号

邮 编: 100091

电 话: 010 - 66772856

责任编辑: 黄建国

责任校对: 刘淑宏

封面设计: 王联众

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛彩捷印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 198 千字

印 数: 1 - 5000 册

版 次: 2016 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 36.00 元



序

2015年11月，在对新加坡进行国事访问前夕，习主席在《联合早报》和《海峡时报》撰文指出：“建国50年来，新加坡政府和人民因地制宜，锐意进取，开拓创新，走出了一条独具特色的发展之路，实现了经济繁荣、社会稳定、族群和睦，在国际和地区事务中发挥着独特而重要的作用。新加坡的发展成就不仅给本国人民带来了福祉，也对亚洲其他国家的发展富有启迪。”

由此上溯整37年，即1978年11月，邓小平同志作为中国领导人首访新加坡，深为这个狮城小国的发展所动，他当面邀请李光耀担任中国沿海开发区经济顾问。后经李推荐，中国政府于1985年正式聘任新加坡经济总设计师、刚刚退休的副总理吴庆瑞出任此职。1992年，小平同志视察南方，再次提及要学习和超越新加坡。

“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越”。建国特别是改革开放以来，我们党立足我国国情，借鉴世界经验，逐渐探索出了一条具有中国特色的社会主义发展道路。党的十八大后，习主席站在时代发展和战略全局高度，提出了中华民族伟大复兴中国梦的战略目标和“四个全面”战略布局的重大思想，廓清了治国理政的全貌，指明了推动改革开放和社会主义现代化新航向。

他山之石，可以攻玉。新加坡华人为主的社会背景，一党长期执政

的建党实践，国家主义的治国理念，多元一体的族群关系，廉洁高效的政府治理，名列前茅的国际竞争力等，可以继续为我们的新航程提供借鉴。

为此，国防大学专门组织专家，历时两年，深入新加坡零距离观察，采访有关领导人、官员和专家，归国后又多次召开座谈会反复推敲论证，最终形成了新加坡人民行动党治国理政经验与启示的系统性研究成果。在此成果付梓之际，我愿借此序，向课题组同志付出的辛勤劳动表示感谢，对他们勇于探索的精神表达由衷的敬佩！



二〇一六年一月

目 录

总报告：新加坡的发展道路及其经验启示	1
一、对新加坡发展道路的基本概括	/ 2
二、新加坡发展道路的基本经验	/ 9
三、新加坡发展道路的主要启示	/ 12
分报告之一：新加坡经济发展的经验及其启示	19
一、新加坡经济发展的基本经验	/ 20
二、新加坡经济发展的主要启示	/ 35
分报告之二：新加坡政治体制发展经验及其启示	45
一、新加坡政治体制的主要特点	/ 45
二、新加坡政治体制发展的基本经验	/ 49
三、新加坡政治体制发展的主要启示	/ 54
分报告之三：新加坡法治建设的经验及其启示	58
一、新加坡法治建设的基本经验	/ 59
二、新加坡法治建设的主要启示	/ 69
分报告之四：新加坡人民行动党执政经验及其启示	75
一、新加坡人民行动党执政的基本经验	/ 75

二、新加坡人民行动党执政的主要启示	/ 91
分报告之五：新加坡廉政建设的经验及其启示	103
一、新加坡政府廉政建设的主要经验	/ 104
二、新加坡廉政建设的主要启示	/ 117
分报告之六：新加坡社会主流价值体系培育的经验及其启示	129
一、新加坡社会主流价值体系培育的基本经验	/ 129
二、新加坡社会主流价值体系培育的启示	/ 145
分报告之七：新加坡社会发展的经验及其启示	152
一、新加坡社会发展的基本经验	/ 152
二、新加坡社会发展的启示	/ 165
分报告之八：新加坡教育体系建设经验及其启示	171
一、新加坡教育体系建设的主要经验	/ 171
二、新加坡教育体系建设的启示	/ 184
分报告之九：新加坡族群治理经验及其启示	191
一、新加坡治理族群的主要经验	/ 191
二、新加坡族群治理对我国的启示	/ 203
分报告之十：新加坡社区建设经验及其启示	210
一、新加坡社区建设的主要经验	/ 210
二、新加坡社区建设的启示	/ 218
主要参考文献	225
后 记	229

总报告

新加坡的发展道路及其经验启示

新加坡是一个华人占主体的国家，原为英国殖民地，1959 年实现自治。为争取生存与发展的空间，1963 年与以马来人为主体的马来亚合并，组成马来西亚。由于种族矛盾激化，1965 年新加坡被马来西亚“踢出”，不得不宣布独立。作为一个贫困的小岛国，当时面临着严峻的生存与发展问题：安全没有保障，发展没有腹地，内部存在严重的种族冲突。李光耀曾将这一时期的新加坡称为脱离躯体的裸露心脏。^① 当时，新加坡民众、西方媒体大都倾向认为新加坡必然失败，^② 最终其可能还得“爬着”要求回归马来西亚。

时至今日，新加坡已经跃升为一个先进的发达国家。新加坡政府的廉洁高效举世公认。其国际竞争力长期名列前茅，在历次金融危机中都安然过关。就业、住房、教育、医疗等社会问题不但没有拖累国家的经济发展，而且因为解决得好成为其国际竞争力的重要基础。看看当前西方国家过度的社会福利给社会发展带来的危机，就会深切感到，新加坡

① 李光耀：《经济腾飞路——李光耀回忆录》，外文出版社 2001 年版，第 1 页。

② 黄朝翰、赵力涛：《新加坡社会发展经验》，新加坡八方文化创作室 2009 年版，第 1~2 页。

的社会发展经验尤其可贵。新加坡作为一个多元宗教、多元文化、多元种族国家，即使在目前全球经济动荡的情况下也保持了社会和谐，与一些国家内部矛盾尖锐，社会危机频发，形成鲜明对比。在军事领域，新加坡也排在东盟国家的前列。更重要的是，新加坡的国内政治尽管也面临一些挑战，但已基本步入良性发展轨道，其不断改良的、一党长期执政条件下的人民民主政治体制为应对各种政治挑战提供了制度保障。新加坡也因此被誉为“优质民主”国家。^①

目前，许多发展中国家在学习新加坡的经验，联合国也在倡导新加坡有关领域的做法。一些西方发达国家，也在某些方面研究新加坡的模式。一些西方政客甚至担心：新加坡正为发展中国家提供一种超越西方的新发展模式，而这将在根本上降低西方制度和价值观的国际影响力。^②这一切，充分表明了新加坡发展道路的成功，也证明其发展经验对世界具有普遍的借鉴意义。

一、对新加坡发展道路的基本概括

新加坡的成功，在于执政的人民行动党立足于本国国情，找到了一条国家可持续发展的道路。这条发展道路可以概括为：人民行动党以适当处理经济建设、社会建设、法治建设、党的建设、政治建设五个方面的内在关系为主要途径，在保持经济长期快速增长、建成法治社会、构建以中产阶层为主体的社会结构基础上，稳妥、有序地推动了国家从少数人主导的精英政治（或西方所谓的“威权政治”）向精英政治与人民民主政治相结合的方向发展，确保了国家的持续发展和长久繁荣。正是

① [新加坡] 郑永年：《新加坡是优质民主》，《南风窗》，<http://www.nfcmag.com/article/2876.html>。

② Han Fook Kwang eds. Lee Kuan Yew: Hard Truth to keep Singapore Going, Singapore: Straits Times press Pte Ltd, 2011, p. 40.

因为找到了这样一条正确道路，新加坡长期以来经济繁荣，社会稳定，国家政治良性发展，基本上消除了导致政治动荡甚至革命的内部矛盾。所以，从根本上说，新加坡的发展道路是一条可持续发展的道路。

（一）经济建设长期居于中心地位，持续的增长为社会建设和民主政治发展奠定了物质基础

新加坡的发展战略始终将经济发展置于最优先的地位，把追求快速增长作为制定各项政策的出发点。^①为此，政府注重打造亲商的政治社会环境，不断引导经济发展方式的转型、升级。在1960—2010年间，新加坡经济以近8%的年均增长率，保持了长达50多年的快速增长。1960年，新加坡人均国内生产总值（GDP）只有350美元，2013年则达到52179美元，居亚洲第一位、世界第四位。这种强调“发展优先”的国家路线，使新加坡在立国后短短的40年里就完成了向发达国家的转变，为社会建设和国内民主政治发展奠定了良好的物质基础。

（二）社会建设与经济建设平衡发展，造就了一个占社会主体地位，有利于实现民主政治的中产阶级

新加坡领导人在强调经济增长的同时，也重视经济增长的社会目标，即“做大蛋糕也要分好蛋糕”。长期以来，政府通过制定教育、公共住房、医疗卫生等领域的社会政策，建立了一套能够让经济增长成果扩散到社会中下阶层的制度框架，避免了一些发展中国家出现的社会发展与经济发展相脱节，甚至经济越发展，社会矛盾越尖锐集中的问题。这套制度框架主要包括以下几个方面：

在教育领域，首先坚持高投入政策。新加坡坚持政府在教育中的主导地位，每年教育支出占政府总支出的比例高达20%左右。高投入打造了高质量的教育体系。“世界经济论坛”将新加坡2009—2010年度的初

^① 黄朝翰、赵力涛：《新加坡社会发展经验》，新加坡八方文化创作室2009年版，第1~8页。

等教育质量评为世界第三，高等教育质量评为世界第二，其中数学和理科教学质量评为世界第一。其次制定教育惠民政策。主要通过义务教育政策、优惠的职业或大学教育政策、工作培训补助政策、与经济发展需求相协调的教育分流制度等，使全民享受到了高质量教育体系带来的重要利益，为就业和提高收入打下了素质基础。

在住房领域，以“居者有其屋”为目标，坚持政府提供住房为主的政策，使民众享受到了机会均等的优质廉价住房。目前，85%的家庭居住在政府提供的公共住房内，加上富有家庭自购的商品房，新加坡95%的家庭拥有自己的住房。这个比例在世界上是绝无仅有的。

在就业领域，确立了“就业福利”政策，即通过“就业入息补助计划”“社区关怀－自立计划”为低薪和失业人员提供培训机会和补助，力求“授之以渔”，同时也采取一定措施，减少这些人员的经济负担，少量地“授之以鱼”。长期以来，新加坡的失业率保持在3%以下。

在社保领域，坚持“个人能力之外”社保理念，对于有工作能力的人，强制规定个人与企业缴纳医疗卫生储蓄金，保障个人未来医疗所需；对失去劳动能力的人，则通过制定“社区关怀－激发计划”和“保健基金”，为其提供生活和医疗救助。

50年来，新加坡通过前后一贯、富有远见的社会制度框架设计，解决了教育、就业、住房和医疗等社会需求问题，构建了一个稳定的“橄榄型”社会结构：最富阶层大约占10%，中产阶层约占70%，下层民众约占20%。三个阶层之间的差距也不像其他发达国家和发展中国家那样大。即使是下层民众，政府也提供了基本生活保障和发展机会。在这样的社会制度下，人不会露宿街头，不至于老无所养、病不能医，通常也不会失业；即使失业，也会得到政府提供的再就业培训。总之，他们有基本生活保障，有生存的希望，不会因绝望而走向极端，社会也因此不会出现分化和动荡。在以中产阶层为主体的稳定社会结构之下，民众的

政治诉求与政府的政策取向基本保持一致，社会因此保持着相对的理性，这就给新加坡推行大众民主竞选提供了良好的社会基础。在近年来的国会和总统选举中，新加坡没有出现社会对立，大选表现出稳定的理性。这种理性是新加坡民主成为“优质民主”的根本所在。这反映出新加坡社会建设对国家民主政治进程的基础性作用。

（三）法治建设提供了成熟的基础性治国工具，塑造了有利于民主竞选的政治文化环境

经过几十年的努力，人民行动党成熟地驾驭了法治这一基本治国工具，新加坡也成为了世界公认的法治国家。这主要表现在以下五个方面：

一是人民行动党将宪法和法律视为党的意志，视为党实现有效统治的基本工具。干部党员触犯法律，首先要依国家法律进行裁处，而非党纪党规处理。

二是政府领导人养成了依法行政的习惯。历任总理在个人涉法问题上都没有“免死牌”，都要通过司法程序解决问题。李光耀更是把对他进行的司法调查，视为他创立的新加坡制度的成功。

三是政府保持高度廉洁。反贪局目前基本上“无贪可反”，仅对贪污行为发挥强大的震慑作用。

四是在领导人带领下，全社会确立了对法制的信任。一个人遇到涉法问题，首先寻求法律手段，而非通过寻找关系、使用暴力或上访等非法律手段解决问题。

五是反对党逐渐适应了人民行动党建立的法治政治文化。反对党认识到不能超越法治攻击执政党，否则就是政治问题，不仅将受到法律的惩罚，而且不会得到选民与社会的认同。

在这样的政治文化氛围之下，包括执政党和非执政党在内的各种政治力量，都养成了依法行事的政治行为。在2011年大选中，不同营垒的政治人物很少进行劣质的人身攻击，而仅限于不同政策的角力。实际上，

反对党很少有批判人民行动党搞人治或党治的空间，人民行动党则因此减少了治国的政治阻力和成本。这就为新加坡良性的民主竞选奠定了法治基础。

（四）执政党将选贤任能视为党的建设的核心任务，以“贤人政治”确保不断赢得“民主政治”

新加坡以“贤人政治”与法治的相结合治理国家。前者体现了东方文化“为政在人”的思想，后者体现了西方的法治精神。李光耀强调，即使政府制度差，但只要由好人掌管，政府就会过得去；而再理想的政府制度，如果领袖差或不合适，它们也会垮掉。因此，人民行动党把选拔培养贤能作为党建的核心任务，以推进国家的“贤人政治”。

首先，人民行动党的领袖以身作则，践行“任贤与能”“廉洁诚实”等党的核心价值观，在领导层中形成了为国选贤的集体意识和习惯。第一代领导人李光耀的贤能为人民所称颂，经集体选举的第二代、第三代领导人吴作栋、李显龙的廉洁与能力也得到了人民的认可。

其次，人民行动党将“任贤与能”等核心价值观转化为一套行之有效的干部选拔制度。比如，在干部选拔标准上，规定了人品、献身精神、能力和赢得人民支持四项标准；在选拔程序上，规定了支部推荐、三级（中央执委会秘书、专门委员会、部级高官委员会）面试、心理学家和精神病专家考试、与总理等领导人组成的选拔小组面谈、小组集体做出使用决定等严格程序。在实践检验上，将遴选的干部分配到选区竞选，经选举当选议员后，再任命为政府高级官员。在选拔范围上，不仅面向党内，而且面向社会，广泛吸纳各路精英。吴作栋、李显龙、黄根成等领导人都是党从社会上招募的。通过上述选拔制度，人民行动党基本上将新加坡最能干、最坚强、最果敢和最具有献身精神的人才吸收到党内。这是造成其他政党人才匮乏的一个原因。

再次，人民行动党确定了干部党员特别是高级干部党员密切联系群

众的制度，把为民众服务作为贤能培养的主要途径。比如，规定了包括总理、副总理、部长等高级干部在内的“议员每周接见选民”制度，为老百姓排忧解难。再如，规定了民意满意度调查与官员使用、分红挂钩的机制，促使干部时刻关注民生。总之，通过选贤任能的制度，使人民行动党在人民面前树立了“贤人政治”形象，从而为赢得一次次民主政治选举奠定了组织和人才基础。

（五）政治建设既利用民主的治国工具作用，为刺激党的活力和巩固党的独大地位服务，又努力顺应时代潮流，推动国家政治从少数人主导的精英政治向精英政治与大众民主政治相结合的方向有序发展

可以说，人民行动党将民主视为法治之后又一个基础性治国工具。一方面，人民行动党虽然在国家政治生活中一党独大、长期执政，但却没有借此修宪垄断执政地位，而是保留了议会选举这一殖民遗产，使之成为党避免懈怠、保持活力的刺激手段；另一方面，人民行动党也对议会选举这一民主制度进行了巧妙设计，使其有利于巩固自己的执政地位。比如，根据相关法律规定，执政党实际上拥有选举制度的制定权。像选区划分，其可以做出对己有利的重新安排。这种由执政党制定选举规则的规定，为人民行动党获得选举优势创造了条件。以 2011 年为例，人民行动党的得票率为 60.1%，但其当选议员却占国会的 93.1%。这种巧妙的制度设计，使民主选举成为人民行动党巩固其一党独大地位的有效工具。

在发挥民主选举的作用的同时，政治建设也根据时代的变化，在坚持精英治国理念的同时，推动大众民主政治的有序发展。在李光耀执政的 30 多年间，人民行动党政府对社会的管制严格，并常常借法律手段打压政敌，新加坡处于少数精英主导下的“威权政治”状态。比如，新加坡民众相信“内部安全法令”是人民行动党用来对付政敌的工具，甚至有人拿它与中国台湾“戒严”时期的白色恐怖做比较。李光耀的政敌常常被判犯有诽谤罪而倾家荡产，致其政治生涯终结。随着李光耀时代的

结束，年轻人的民主意识日益增强。网络等新媒体的出现则打破了执政党对传统媒体的垄断。世界经济动荡和大量移民则导致社会民众产生不满。在这种新形势下，民众要求监督与制衡政府的声音更加响亮，更多的选民开始支持反对党候选人，新加坡出现了政治多元化的趋势。为适应这一变化，人民行动党对议会选举等民主制度进行了调整改革，开始有意识地推动民主政治的有序、可控发展。

一是增加非选区议员和设立官委议员。进一步扩大非选区议员（由落选但得票率居前的反对党候选人担任）的数量，让无党派专业精英担任官委议员，参与国会决策，促进了国会声音的多元化。

二是给予反对党一定的发展空间。比如，人民行动党现在很少使用《内部安全法》打压竞选对手；缩小集选区规模，以有利于增加反对党获胜的概率；政党、政党候选人及其竞选代理人可以使用各种新媒体发布竞选广告。

三是塑造建设性的反对党。人民行动党政府对有建设性政见的反对党领导人给予肯定，并为其提供一定的政治发展空间。

通过以上方式，人民行动党有序地推动了国家政治向人民民主的方向发展。

总之，新加坡发展道路之所以成功，是经济建设、社会建设、法治建设、政治建设、执政党建设五个方面协调发展的结果。人民行动党在其中发挥了关键作用：确定经济建设的优先地位，为社会建设积累雄厚的物质基础；确定社会建设与经济建设平衡发展的战略，建立以中产阶级为主体的稳定社会结构和社会理性，为推进人民民主奠定社会基础；将法治作为治国的基本工具，为实行人民民主培育良好的政治文化环境；坚持“任贤与能”等党的核心价值，推行“贤人政治”，主导和赢得了人民民主政治；坚持民主政治的基本方向，有序推动国家政治从少数人主导的精英政治向人民民主政治的发展。

二、新加坡发展道路的基本经验

新加坡的国土面积虽小，但其发展道路体现了国家成功发展的一般规律和长期执政政党的党建规律，其经验值得借鉴。

（一）长远设计经济和社会政策，确保经济长期稳定增长，为社会发展和政治进步奠定基础

新加坡在短短的40年里从发展中国家迈入了发达国家行列，最基本的一条经验就是长期坚持经济发展的优先地位。这不仅体现在经济政策中，而且体现在科学、巧妙的社会政策中。一方面，社会政策的设计能够将经济增长的成果分配到社会各阶层，解决社会公平问题；另一方面，这种设计也为经济的持续增长创造了良好的条件。比如，政府为公民提供廉价住房的“组屋政策”，使新加坡人可以不必为购买高价的商品住房而要求更高的工资，从而实际上降低了企业的用人成本，增强了企业的竞争力。又如，新加坡实行教育分流制度，一方面对拔尖学生实行精英教育，让其在中学之后进入以学术研究为主要方向的初级学院和高级中学，努力将其培养成治国的专业人才；另一方面对成绩普通的学生实行分流，让其在中学之后进入以技术开发与操作为主要方向的理工学院和工艺教育学院，将其培养成优秀的产业工人和技术人员。这种有利于经济发展的教育制度，是新加坡教育体系的一大特色。再如，“个人能力之外”的社会保障制度，使新加坡没有像一些发达国家那样，背上沉重的社会福利包袱，在国际经济危机袭来时，因不堪重负而遭受打击。总之，通过社会政策的科学设计，新加坡不仅有效推进了社会建设，而且巩固了经济建设的优先地位，国家也因此获得了持久发展的社会条件。

（二）将经济增长成果转化为大多数人而非少数人的财富，经济与社会建设才具有积极的政治意义

一些国家经济和社会发展失调的教训说明，经济增长并不会自动推

进社会建设，甚至在不良的社会政策下，增长成果会转化成少数人的财富，导致社会出现严重分化甚至动荡。新加坡的经验之一是：社会政策的整体设计，要构建一套有利于将经济增长成果分配到社会中下阶层的制度框架，从而塑造出一个以中产阶层为主体，富裕阶层和贫困阶层人数相对较少，阶层之间差距不大的“橄榄型”社会结构，这是一个国家实现理性民主竞选、推行人民民主政治的社会基础。在以中产阶层为主体的稳定社会结构下，民众不会产生严重分化，其政治诉求相对理性，并与政府政策大体一致，民主竞选的结果相对理想。反之，如果社会出现分化甚至对立，民主竞选的结果将不会符合人们对民主的期望，还可能造成严重的社会冲突。

（三）一党长期执政，同样可以驾驭法治与民主两个治国工具，实现国家良治和推进人民民主

法治与民主是人民行动党治国的两个基本工具。法治的作用表现在：通过在全社会建立起对法律和司法的信任，让民众养成依靠法律而不依靠暴力、关系或上访解决问题的习惯；让各种政治力量确信其不可超越法律框架行动，不能对“政敌”进行劣质人身攻击，否则将受到法律和选民的惩罚。这样，整个社会便处于理性、有序状态，整个国家因法得治。民主的作用表现在：利用民主竞选，既刺激全党保持不敢懈怠的政治意识，又让民众对执政党的意见得到尊重和定期释放，还通过对选举制度的巧妙设计，来维护人民行动党在国家政治中独大的领导地位。总之，人民行动党有效地驾驭了法治与民主两个基本治国工具，从而为发展提供了稳定的国内环境，顺应了世界民主潮流和人民的民主诉求，有序地推进了人民民主的发展。

（四）一党长期执政条件下实现法治的关键，在于建立党领导下的司法相对独立制度

新加坡能够实现良好法治，得益于英国殖民地的法治传统、李光耀