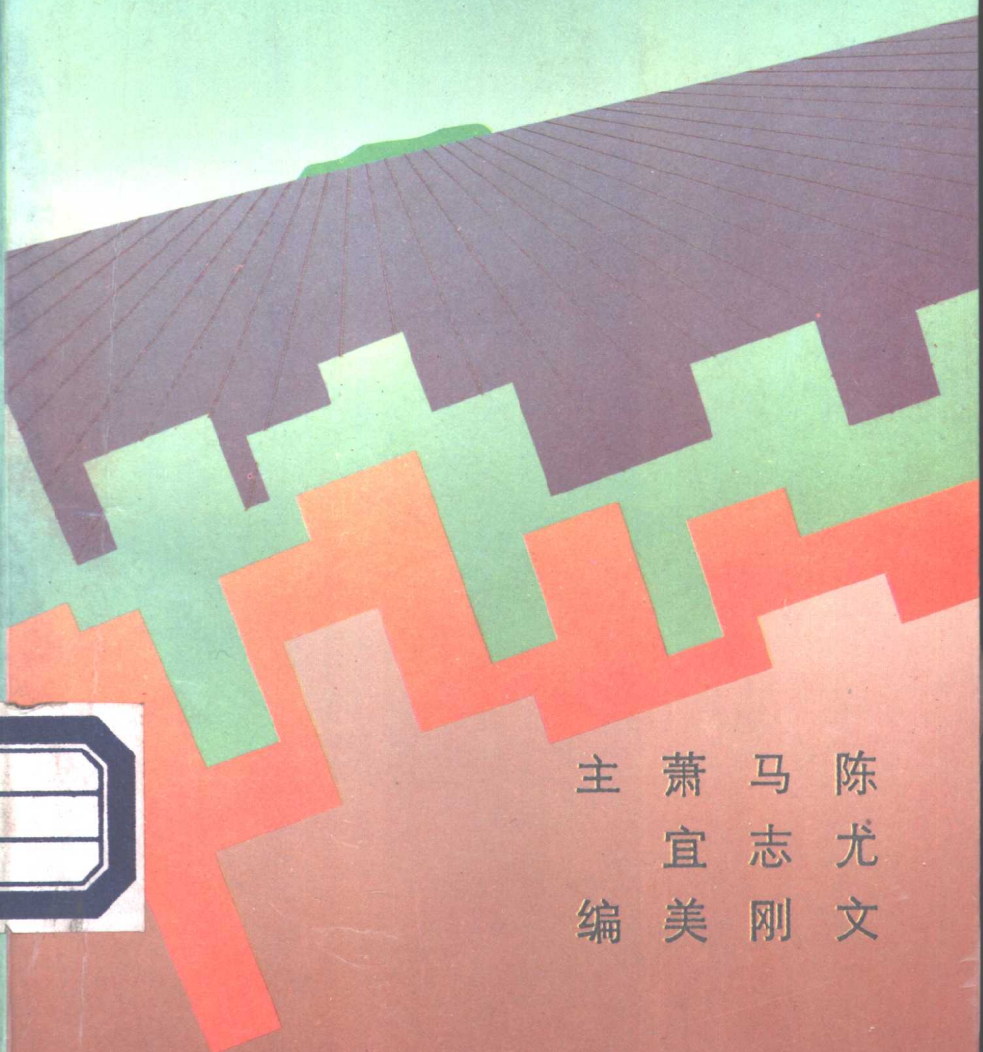


新加坡公共行政

· 时事出版社 ·



主 萧 马 陈
编 宜 志 尤
美 刚 文



新加坡公共行政

陈尤文 马志刚 萧宜美 主编

时事出版社

(京)新登字153号

图书在版编目 (CIP) 数据

新加坡公共行政/陈尤文等主编.-北京:
时事出版社, 1995.3
ISBN 7-80009-274-7

I.新… II.陈… III.国家-行政管理-新加坡
IV.D73-3.931

中国版本图书馆CIP数据核字 (94) 第00345号

时事出版社出版发行
(北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081)
北京昌平东旭印刷厂印刷
新华书店经销

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 10 字数: 216千字
1995年3月第1版 1995年3月第1次印刷
印数: 1—7000册 定价: 9.50元

主编： 陈尤文 马志刚 萧宜美

课题主要成员(按姓氏笔划排序)：

马志刚 王 虹 许祥宝

陈尤文 刘陆平 朱建伟

姜玉寿 萧宜美 黄学贤

薛普文

前 言

随着邓小平同志在视察南方途中关于“新加坡的社会秩序算是好的，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”讲话的深入人心；随着中、新两国政府合作开发苏州工业园区，并通过园区自主地、有选择地借鉴转移新加坡的公共管理经验设想付诸实施，一个了解新加坡，探寻新加坡成功管理经验的热潮正在苏州、江苏乃至中国的其他省份悄然兴起。

新加坡公共管理主要包括哪些内容，他们成功管理的精髓是什么？正是为了满足人们对于新加坡全面、深入了解的需求，我们撰写了《新加坡公共行政》一书。其目的就是要让人们了解新加坡政府对社会管理的客观现实。为了解一个贫穷落后的国家是怎样一跃而跻身于亚洲“四小龙”之列，成为一个繁荣富强的花园城市国家；为苏州工业园区以及其他有关地方结合中国国情或借鉴新加坡公共管理经验提供参考；为欲赴工业园区工作的建设者们，顺利通过有关方面的考试和成功参与建设，尽一点绵薄之力。

该课题的写作意图与框架结构由陈尤文提出，并与马志刚、萧宜美共同讨论、修改、补充后确定。大纲确定后由马志刚（中国现代国际关系研究所）、陈尤文（江南社会学院）、萧宜美（苏州工业园区）、黄学贤（苏州大学）、王虹、朱建伟（苏州市经济研究中心）、薛普文、姜玉寿（苏

州工业园区)、刘陆平(江南社会学院)分别撰写。在撰写中,马志刚为作者提供了大量参考资料与自己的研究成果。初稿完成后,由陈尤文修改并定稿。马志刚和萧宜美对部分稿件的修改提出了许多具体意见。黄学贤参加了第八章的修改工作。

附录“中国、新加坡苏州工业园区情况简介”由苏州工业园区的雷彦山撰写,江南社会学院的朱宪对此进行了整理与统一。

苏州市国际文化传播中心许祥宝理事长,是该课题的最早组织者之一,他在前期资料收集、准备阶段做了大量工作,带领部分作者到有关地方调查、咨询,为本书的良好开端铺垫了基础。

在整个写作和出版过程中,我们始终得到了中国现代国际关系研究所罗祥意、徐淡、陆忠伟;苏州归国科技工作者协会秘书长朱火男,苏州市经济研究中心调研室副主任殷步和等同志的大力支持与帮助;得到了时事出版社有关领导的积极支持与配合,特别是责任编辑南雪同志为本书的出版付出了很多心血,在此一并致以深深的谢意!

本书在撰写过程中,力图客观、全面地反映新加坡历史与现实的社会管理状况,但由于我们掌握的资料有限,对新加坡公共行政的分析尚属初始探索,所以必有不周全、不成熟之处,在此,我们真诚地欢迎来自各方面的批评指正。

陈尤文 马志刚 萧宜美

1984年11月于苏州

目 录

1 新加坡从开埠到建国	(1)
--------------------------	-------

1.1 信诃补罗王朝与马六甲王国	(1)
1.2 莱佛士开辟新加坡	(5)
1.3 海峡殖民地时期的新加坡	(15)
1.4 日本攻陷新加坡	(23)
1.5 自治邦与共和国的诞生	(26)

2 新加坡政府机构	(38)
------------------------	--------

2.1 政府机构的沿革与发展	(38)
2.2 政府产生的法定程序	(53)
2.3 第二代政府主要领导成员与职责	(58)

3 新加坡人事管理制度	(65)
--------------------------	--------

3.1 人事管理机构	(65)
3.2 人事管理制度	(69)
3.3 人事管理法规	(84)

4 新加坡劳动行政	(97)
------------------------	--------

4.1 新加坡劳动行政事务	(97)
4.2 新加坡的中央公积金制度	(101)
4.3 新加坡的外籍劳工管理制度	(112)

4.4 新加坡的劳资关系.....	(118)
-------------------	---------

5 新加坡经济管理体制.....	(122)
-------------------------	----------------

5.1 经济决策与经济计划.....	(123)
--------------------	---------

5.2 社会经济结构与经济管理组织.....	(129)
------------------------	---------

5.3 经济部门.....	(137)
---------------	---------

5.4 经济法规.....	(143)
---------------	---------

5.5 工业镇和工业区.....	(167)
------------------	---------

6 新加坡财政制度与金融体系.....	(172)
----------------------------	----------------

6.1 新加坡的财政制度.....	(172)
-------------------	---------

6.2 新加坡金融体系.....	(181)
------------------	---------

6.3 新加坡银行管理.....	(186)
------------------	---------

6.4 新加坡货币政策.....	(192)
------------------	---------

7 新加坡城市规划与管理.....	(201)
--------------------------	----------------

7.1 城市规划体系.....	(201)
-----------------	---------

7.2 建设管理.....	(207)
---------------	---------

7.3 国土开发.....	(210)
---------------	---------

7.4 环境管理.....	(215)
---------------	---------

8 社会管理的基层组织与违法惩罚制度.....	(219)
--------------------------------	----------------

8.1 社会管理的基层组织.....	(220)
--------------------	---------

8.2 国民服役政策.....	(225)
-----------------	---------

8.3 大众传播媒介的管理.....	(232)
--------------------	---------

8.4 违法与惩罚.....	(237)
----------------	---------

9 新加坡人口、教育与宗教政策..... (243)

9.1 新加坡的人口政策..... (244)

9.2 新加坡教育制度..... (250)

9.3 新加坡的共同价值观..... (261)

9.4 新加坡的宗教政策..... (265)

10 新加坡的外交政策及与中国的经济关系.....(269)

10.1 建立在经济利益之上的对外关系.....(269)

10.2 中国、新加坡两国的经济关系..... (276)

附 录

苏州工业园区情况简介..... (296)

主要参考书目..... (308)

1 新加坡从开埠到建国

1.1 信诃补罗王朝与马六甲王国

• 狮城的传说

整个欧亚大陆的最南端，是狭长的马来半岛，它像一条巨龙，伏卧在东南亚海域。马来半岛的尽头，横着一条狭小的柔佛海峡，就在海峡的正前方，有一个菱形的岛屿，其形状如同一只展翅的蝙蝠，栖息在碧波绿海之中，这就是新加坡岛。

新加坡 (Singapore) 最早称为淡马锡。公元13世纪中叶，淡马锡改称信诃补罗或新加坡拉。信诃补罗是由梵语“信诃”和“补罗”两个词组成。“信诃”意为狮子，“补罗”是城堡，合起来就是狮城的意思。

传说在公元12世纪的时候，在苏门答腊岛上有一个地方，叫做巴逸邦。巴逸邦有一王子叫桑·尼罗·乌他玛，他和廖内女王的女儿涓室利比尼结婚。

有一天，乌他玛在廖内住得太久而生厌，想到丹戎盘盘去游玩，于是他带上妻子和随从出外打猎。当他追赶一只小

鹿，来到一块岩石上，无意间看到远处有一片银白色的沙滩，随从对他说那地方叫做淡马锡，于是乌他玛便和随从乘船前往。乌他玛来到淡马锡后便在河口的草地上休息，然后和随从到附近的树林里打猎。忽然间，他们发现一只头黑胸白，身体红色，比公羊稍大，行动敏捷，极为健壮的怪兽。当怪兽看到人后，便转身向树林深处逃去，消逝了。乌他玛便问那是什么野兽，有一位年纪较大的随从告诉他说：这是一只狮子（Singa）。

乌他玛听后很高兴，认为这是一个吉祥的地方，便决定留下来不回廖内了。他叫随从回去将他的主意告诉女王波罗密·苏利·斯干陀沙，女王道：“好呵！我的孩儿喜欢住在那里，我决不反对他。”她便派遣许多人民、象和马去。乌他玛便在这里建立了一个新的国家，称它为信诃补罗，登位统治，尊号为室利帝利槃那（Sri Tri—buana）吉祥三界王）。

· 信诃补罗王国

信诃补罗王国的建立是新加坡古代历史最重要的一页，也是马来亚历史的起点。它的建立，对于以后的马六甲王国以及马来亚政治形式的出现，都具有十分深远的影响。

信诃补罗王朝是个封建制的国家。根据《马来纪年》所述，王朝传五世，14世纪末亡。五世王总共统治123年。这样，信诃补罗王朝的创建年代，大约是在13世纪70年代。

信诃补罗王国由于其地理位置优越，处在航运的十字路口，吸引了许多印度和中国的商人前来这里做生意。当时的

贸易货物，有从阿拉伯和印度带来的纺织品及珠宝，从中国运去的赤金、青缎、花布、瓷器、铁鼎，以及东南亚地区汇集来的香料、胡椒、玳瑁等。这些来自不同国家和地区的货物，交易甚大，反映出古代新加坡海上往来密切，市井繁华，贸易昌盛的景象，说明它作为东南亚及东西方国际贸易商埠的地位日益重要。

• 暹罗统治与马六甲王朝

经济的发达，贸易的繁荣，却招来信诃补罗王朝的灭亡。13世纪中下叶，新加坡拉南北兴起两大帝国，南面是新崛起的爪哇满者伯夷帝国，北方为暹罗素可泰王朝。它们都想称霸东南亚，控制贸易航线和港口商埠，独占对外贸易。这样，夹在强邻之中的新加坡拉，就成了南雄北霸入侵的对象和逐鹿的地方。

满者伯夷帝国建立于公元13世纪东爪哇，“哈奄乌禄国王在位时，发展为东南亚大帝国，除占有今天印尼主要各岛屿之外，又控制了马来半岛北部的吉打、狼牙修、吉兰丹、丁加如，甚至伸入中印半岛的柬埔寨和占婆等地。”公元13世纪末，满者伯夷王国因新加坡拉拒绝朝贡，便出兵攻打新加坡拉，双方相持了一天，由于新加坡拉军民勇敢地抗击外力的侵入，结果强大的满者伯夷战败退兵。

公元1377年，满者伯夷为报一箭之仇，再度组织大军进犯新加坡拉。这一次阵容相当大，据说共有20余万人。当时，新加坡拉的首相槃陀诃罗名叫桑兰殊那多波因怀恨国王斯干陀沙而暗通满者伯夷，使满者伯夷得以乘隙而入。

爪哇兵入城之后屠城浩劫，人民被杀不计其数。据新加坡史书记载，那次爪哇人的屠杀使新加坡拉城尸积如山，血流成河，把信河补罗的国土染成赤地，一代王朝，从此覆灭。

满者伯夷撤军之后，北方大陆的暹罗王国便趁机把势力伸向新加坡拉，并设立酋长来管治这一地区，从此新加坡拉沦为暹罗属地。

这时，满者伯夷取代了室利佛逝帝国。室利佛逝的王子拜里米苏拉带着他的3000名臣属，流亡到古新加坡，受到酋长达马吉的热情接待。但拜里米苏拉住了八天以后，为了夺取统治权，竟把达马吉杀掉，自立为王。这件事立刻引起暹罗的不满，调派彭亨的军队攻打拜里米苏拉，把他赶走。暹罗取回新加坡后，由于路途相隔太远，统治不易，因此暹罗并没有加以经营，新加坡仍旧是个渔村。

拜里米苏拉被暹罗的军队赶出新加坡后，他便带了部众逃到马来半岛，于1403年建立了马六甲王国。国王拜里米苏拉于1414年逝世，传到芒速沙时，国力强盛，曾大败来犯的暹罗海军，领土扩张到海峡两岸，统辖了马来半岛的大部分地区和苏门答腊的一些地方，马六甲即取代了古新加坡的地位。又由于奴隶制度的发达，马六甲王朝经济也空前蓬勃，商贸也因而控制海峡的咽喉非常发达，成为东方贸易的中心。

公元1511年，由于马六甲王朝各阶层间经济利益冲突，上层统治集团内部骄奢淫逸，争权夺利，朝纲无纪，吏制腐败，内部矛盾日益深刻与尖锐化，使葡萄牙人趁虚而入。

1.2 莱佛士开辟新加坡

葡萄牙人占领马六甲之后，1611年又让荷兰人占领。

英国势力侵入马来半岛时，马六甲已在荷兰的统治下，渡过了150多年。1794年法荷战争荷兰失利时，英国乘机于1795年占领马六甲。荷兰人又重获自由。英国于是命令东印度公司把以前所接管的领地归还荷兰人。

荷兰恢复了贸易垄断权后，就在这个地区极力排斥英国。这时，英国东印度公司，已经在18世纪中叶“由一个商业强权变成了一个军事的和拥有领土的强权”组织，它负有一个重要的使命，即突破荷兰的封锁，控制中、印海上贸易的垄断权，扩张殖民势力范围。因此，东印度公司派遣副总督莱佛士于1818年底前往马六甲海峡东面进行殖民探索。

· 莱佛士与“临时协定”

托马斯·斯坦弗德·莱佛士生于1781年，他早期的生活是在伦敦渡过的。他担任过爪哇岛副总督等职务。

1818年11月28日莱佛士获得委任状，该委任状其中有这样几项训令：

“三，……大总督感觉到：保证马六甲海峡的自由航行，是一件关系到吾人政治与商业利益的重大事项，因此，有关亚齐的安排须即刻进行，无须

等待母国当局的批示；但是，欲达到自由航行的目标，最重要的还是在马六甲以东的地区建立商站，以控制海峡的南端。四，根据大总督现有的情报看来，廖内最适合此项目标……它能有效的控制马六甲新加坡海峡，五……（我们的目标）纯粹是商业性质的，与政治势力或领土扩张的想法毫不关联。……”

由此可见，英国当时既想扩大其贸易领地，又惧怕荷兰人在马六甲海峡的权力，这是英国人东来之初的心理和开辟新加坡的缘起。

1819年1月16日，莱佛士命法夸尔乘“恒河号”双桅舰前往新加坡海峡与罗斯上尉的“发现号”测量舰在吉利门会合，同时研究有关新加坡及其附近岛屿的测量报告，以作最终的占领准备。

1月29日晨，莱佛士与法夸尔和一名“西波兵”在新加坡河口（今日驳船北码头）登陆。开始同当时管辖新加坡廖内柔佛王国天猛公谈判。1月30日，莱佛士与天猛公拉曼签下一项“临时协定”，其内容如下：

“所统治之新加坡及其附属岛屿，与明古连及其属地之副总督莱佛士爵士，兼孟加拉大总统大堂代办。由于英国公司与新加坡及柔佛统治下地区间之长久友谊及贸易关系，而建议订立一公平条约，以维永好：（一）英国公司可于新加坡或柔佛及新加坡统治下的任何地方，设立商站（土库）。（二）英国公司同意保护天猛公。（三）英国公司每年付给天猛公三

千元酬金。(四)天猛公同意不与其他国家建立关系。(五)在等待苏丹驾临期间,英国公司可以选择一处以安置军队与物质,以及升起英国公司的旗帜。

双方同意,谨此签名盖章,时维回历一二三四年四月四日。”

这样,英国便用3000西班牙银元作为代价,换取在新加坡建立一个商馆的权利。实际上,这个协议,仅是英国夺取新加坡棋盘上的第一步棋子。具有开疆拓殖经验的英国,深知协议要取得法律上的效力,还得同天猛公的上司廖内柔佛王国的最高统治者谈判和签署条约。但是当时的廖内柔佛苏丹是亲荷兰的,并受荷兰的控制,不可能同英国签约。莱佛士只能另辟出路。他从天猛公那里得知,在廖内柔佛苏丹马茂德死后,理应由王储东古·隆继承王位,而当时东古·隆正离开廖内,到彭亨举行婚礼。在朝廷中掌握大权的拉贾木达就把东古·隆的异母弟弟阿卜杜·拉赫曼推为苏丹,治理国政。这时莱佛士便利用廖内柔佛王国统治集团这个内部矛盾,立即派人前往廖内,将东古·隆接到新加坡,1819年2月1日,东古·隆抵新,于是英国举起了占领新加坡的第二步棋子。

·步步为营的殖民策略

1819年2月6日,莱佛士以英国驻孟加拉总督的名义,立东古·隆为柔佛苏丹,号为苏丹侯赛因。并于这一天签下了一项条约。在条约下,英国可以自由在苏丹统治的境内任何地方设立“土库”,同时,柔佛境内任何地点不得再租让与

外人，其条约内容包括九款：

(一) 一八一九年一月三十日，莱佛士爵士阁下代表英国东印度公司，与统治新加坡及其属地的天猛公拉曼所订立的“临时协定”诸条款，苏丹侯赛因玛末沙(Sulta Hussein Mahummud Shah)殿下全部核准。(二) 为补偿柔佛苏丹侯赛因，英国东印度公司愿按年付予殿下西班牙币五千元；在此时期内，公司得凭约在苏丹统治下领土任何地方建立商站。并同意当苏丹仍旧居留在公司权限范围内的地区时予以保护，但这绝不意味英国政府干涉其内政，或以武力侵犯殿下之政权。(三) 核准一月三十日“临时协定”中给予天猛公拉曼的三千元年俸及保护。(四) 苏丹侯赛因与天猛公拉曼同意协助英国东印度公司以抗拒任何对该公司商站的攻击。(五) 苏丹及天猛公决不与其他任何欧美国缔约，并不得准许其他国家在领土内设立殖民地。(六) 所有英国商站的成员或自愿接受保护的人士，都应当登记且被视为英国籍民。(七) 有关土著居民的司法行政方式，将由双方继续协商加以决定。(八) 新加坡海港由英国当局直接保护，且受英国当局的条例管理。(九) 天猛公拉曼得享有由土著船只所征得税收的一半。港务及征税费用，则由英国政府拨付。

这个条约从内容来看和二月“临时协定”是大同小异的，但实际上莱佛士的这一步棋用意有三。其一可以利用所