

The Rise of
Singapore

星岛崛起

新加坡的
立国智慧

匡导球 著



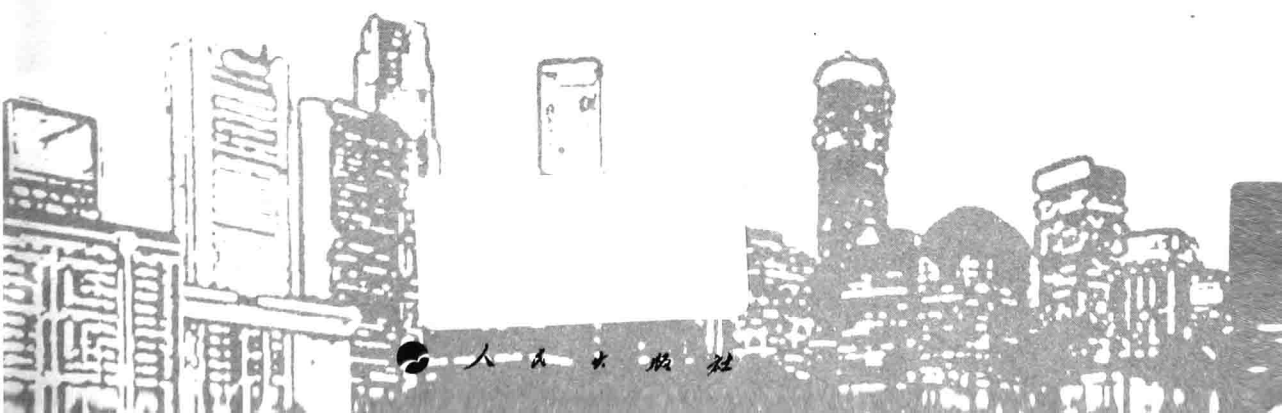
人民出版社

The Rise of
Singapore

星岛崛起

新加坡的立国智慧

匡导球 著



责任编辑：姚 恋 魏晶晶

图书在版编目（CIP）数据

星岛崛起：新加坡的立国智慧 / 匡导球 著. —北京：

人民出版社，2013

ISBN 978-7-01-012720-0

I . ①星… II . ①匡… III . ①社会管理 - 经验 - 新加坡

IV . ① D733.9

中国版本图书馆数据核字（2013）第 247502 号

星岛崛起：新加坡的立国智慧

XINGDAOJUEQI XINJIAPU DE LIGUOZHUI

匡导球 著

人 民 出 版 社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京市大兴县新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：19.5

字数：262 千字

ISBN 978-7-01-012720-0 定价：38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·违者必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

自序

信息技术的发展，让人类步入了沟通无极限的开放时代，世界随之变成了“地球村”，它带来了开阔的视野、活跃的思维、多元的文化……在这个“村落”，人类只有消弭障碍、沟通对话，并且取人之长、补己之短，才能顺应时代发展的潮流，赢得更广阔的发展空间。

改革开放，是永远值得中国历史大书特书的一章，当我们回顾那些曾经为我们带来启示与灵感的国家时，新加坡赫然在列。这是一个充满传奇的岛国，国土面积 714.3 平方公里，远低于中国的任何一个行政省，总人口 531 万，仅相当于中国中等城市人口规模，然而建国不到 50 年的新加坡，人均 GDP 却是中国的 10 倍。从一个贫穷落后的“海城”变成一个持续发展的现代化国家，新加坡像一颗明珠闪烁在东南亚南端，屹立于世界民族之林。

1978 年，邓小平访问新加坡，看到新加坡的建设成就，赞叹不已。时任新加坡总理李光耀说：“在中国有更多留守的文人学士，也就是说中国的华人能力更强。而新加坡的华人都是从广东、福建来的家无寸土、目不识丁的苦力后代。没有可能新加坡能够做到，中国人不能做到，或者说不能做得更好。”李光耀的话，深深触动了邓小平。1992 年，邓小平南方谈话时说：“中国要向新加坡学习，并且要超过它！”

时光飞掠，改革开放后的中国与国力昌盛相伴随的，是国民心态的日益自信与豁达。然而，某种已然成为“大国”的心态，一些带有民粹主义色彩的言论，以及面对突发事件时一触即发的亢奋心理一再提醒我们，在看到高楼大厦、车水马龙这些外在表象的同时，如何以一种自信从容、开放平和的国民心态，关注这些现象背后的内在价值，在现阶段仍有重提的必要。

2011年，我有幸参与了“连瀛洲纪念奖学金”项目，赴新加坡学习考察。在三个月的时间内，我体会到观念碰撞的激情与火花，同中之异与异中之同更是耐人寻味。新加坡之所以可以作为中国发展的参照系，起决定性作用的原因，是它独特的历史文化及发展模式。从历史文化看，新加坡华人占总人口的75%，儒家文化是其多元文化的重要组成部分，更容易获得中国人的理解与认同；从发展模式的选择看，新加坡是“威权主义”政治模式下取得廉洁与高效发展的范例，融合了中西方制度的优势，政治生态上更接近中国。因此，新加坡成为中国政府派出官员与学者考察学习最频繁的国家之一，也就顺理成章了。

关于新加坡发展经验的书籍、文献已不鲜见，但这些作品或因作者的学者身份而偏重于学术探讨，或因作者的经历局限而缺乏更开阔的视野，或是时过境迁，缺乏现实观照。如何错开前人的体验与思考成果，带给读者“十足有用”且“视角不同”的信息，是我在新加坡访问学习时考虑最多的问题。作为长期在媒体工作的笔者，我更习惯带着中国的现实问题，去体验和品味这个沟通东西方的国家。时至今日，我个人认为我们对新加坡的解读和学习仍然没有到位：一方面，新加坡的成功主要不在于它的威权主义，不在于它的严刑峻法，而在于高素质的公务员队伍、娴熟的法治手段以及真正的“为民服务”理念；另一方面，我们不仅要学习新加坡的具体做法，更重要的是学习新加坡的锐意进取精神。

当下，中国正处于经济转轨和社会转型的关键时期。经济上，结

构调整放缓，“增长”和“转型”的矛盾仍很突出；政治上，体制改革进入深水区，面临诸多压力；外交上，“和平崛起”的意愿尚没有被外部世界充分理解和接受；社会上，贫富差距日益加大，社会保障体系还不够完善，住房、医疗、养老、教育等诸多民生问题亟待解决；文化上，“价值迷失”已经引发普遍的社会焦虑，“文化软实力”的提升也迫在眉睫；环境资源上，经济发展与资源、环境承载能力之间的矛盾日益突出，发展的可持续性遭遇巨大挑战。

中国与新加坡的差距，不仅表现在经济发展方面，也表现在社会管理、国民素质等精神文明层面。一个“脆弱”岛国所产生的巨大能量，实际上是文化的作用；繁荣的背后，是新加坡人对东西方文化理解、包容和融汇的智慧、胸襟。总之，新加坡的成功，靠的是新加坡人的文化。

诚然，中国和新加坡的国情有明显差异，中国的问题不可能在新加坡一一找到答案，但探索本身，至少表明一种态度。作为从威权到民主的过渡，一个法制化的后威权体制，新加坡对中国有着更多的借鉴意义。邓小平曾说，“新加坡能，中国应当也能”，现在我们可以说，“新加坡能，中国更能”。

鲁迅先生在论述“拿来主义”时这样说：“我们要运用脑髓，放出眼光，自己来拿！”这次新加坡之行，我试图立足中国国情，“为我所用地拿，不亢不卑地拿”。在新加坡，呼吸着海风的味道，我一次又一次陷入沉思：中国梦，需要海纳百川的胆识和智慧。

这姑且算是我“拿来”的心得。是为序。

匡导球

2012年12月16日于金陵寓所

目 录

第一章 从“淡马锡”到“四小龙”	001
(一)旧时新加坡	003
(二)漫漫独立路	006
(三)奋斗的路程	012
(四)今日新加坡	018
第二章 “做蛋糕”与“分蛋糕”的哲学	022
(一)转型升级“三级跳”	024
(二)政府的角色	038
(三)“分蛋糕”的艺术	051
(四)新加坡的经济哲学	061
第三章 “非典型”民主制度	066
(一)新加坡的政体	069
(二)“屹立不倒”的人民行动党	080
(三)廉能政府如何铸就	103
(四)民主的价值	116

第四章 以开放谋和平	121
(一)从依附到独立	125
(二)在“巨人”间立足	136
(三)以行动赢尊重	147
(四)和而不同:小国大外交	154
第五章 自力者,他助之	157
(一)自力之基——中央公积金	161
(二)自力之要——政府作为	174
(三)三块基石——构建理想家园	182
(四)“理性”的“吝啬”	196
第六章 从“儒家价值”到“国家意识形态”	202
(一)从“儒家价值”到“共同价值”	205
(二)从“文化沙漠”到“文化之都”	220
(三)“新加坡价值”前路漫漫	232
第七章 “有教无类”与“因材施教”	237
(一)有教无类	240
(二)因材施教	260
(三)“繁荣”与“公平”之路	266
第八章 “花园城市”的前世今生	269
(一)绿色的化工重镇	273
(二)新加坡的“资源经”	284
(三)环境——一个政治问题	294
参考文献	298

第一章

从“淡马锡”到“四小龙”

“新加坡还不是一个真正的国家，只能算是一个转型中的社会。一个真正的国家，人民得有自我价值意识、身份认同感，愿意为国家牺牲生命，愿意为彼此牺牲生命”^①，这是新加坡的缔造者、时任内阁资政的李光耀在其2011年1月出版的访谈录中向新加坡年轻一代发出的警示。他还以中国为例解释何谓“真正的国家”，“看看中国人吧，无数次被人侵占，又能无数次在侵略者衰败之后浴火重生，正因为这个民族有很强的凝聚力：同一个语言、同一种宗教、同一个汉民族，如果这样的事情发生在新加坡身上，那么情况可能会截然不同”^②。这已不是李光耀第一次表达这样的观点，在2009年的一次采访中，他就指出新加坡是个多元族群、宗教和文化的国家，至今仍不是个真正具有共同民族特性的国家，要真正成为一个自然和谐群体的国家或许还要再有50年至100

① 韩福光、朱莱达、蔡美芬、林惠敏、刘意庆、林悦忻、陈子敬：《李光耀：新加坡赖以生存的硬道理》，Straits Times Press，2011。

② 韩福光、朱莱达、蔡美芬、林惠敏、刘意庆、林悦忻、陈子敬：《李光耀：新加坡赖以生存的硬道理》，Straits Times Press，2011。

年。似乎是为了给李光耀的论断提供依据,《海峡时报》随后进行了一次调查,结果在1800名受访者中,只有29%的人表示“愿意为保护同胞而死”。

实际上,李光耀类似的言论并不鲜见。1998年,已卸任总理八年的李光耀到访澳大利亚,他向东道主感慨道:“我100年后回来这里,肯定还会找到这个地方,绿草、牛羊、麦田和果树依旧……可是我无法肯定100年后新加坡还在。”^①1996年和2007年,他两次公开表示“如果新加坡经济失败,或许可以重新加入马来西亚”。显然,以坚忍、强硬著称的李光耀并不是一个悲观主义者,但他对新加坡之“不成熟”和“脆弱性”的反复强调却常常让人觉得他太过悲观。这种“悲观”实际上体现在了其施政的方方面面。比如,新加坡长期维持着占国内生产总值5%到6%的军费开支,这一水平仅低于中东、北非及中非等动荡地区的国家,远高于除美国之外的其他第一世界国家;比如,新加坡一直奉行节俭和量入为出的财政政策,政府执迷于积累储备金以应对各种“幻想中”的危机;再比如,新加坡为了防止邻居以“供水”问题相裹挟,多年来耗费巨大精力发展再生水以摆脱对外部水源的依赖。但是,了解新加坡的人都懂得,“悲观”背后是深切的忧患意识。这种“忧患意识”不仅基于李光耀带领新加坡多年打拼中积累的经验,更基于他对新加坡历史及现状的深刻认识和思考:弹丸之地、移民社会、多元种族、多元文化、不友善的邻居以及变幻莫测的地区和国际形势。因此,虽然在几十年内由“第三世界”跻身“第一世界”的成就已足够令世界惊叹,李光耀仍时刻以“生于

^① 韩福光、朱莱达、蔡美芬、林惠敏、刘意庆、林悦忻、陈子敬:《李光耀:新加坡赖以生存的硬道理》, Straits Times Press, 2011。

忧患，死于安乐”警示后来者。毕竟，新加坡从本质上来说是一个“无中生有”的国家，是一个“在偶然间创造的实体”。

（一）旧时新加坡

1. 早期历史

记载新加坡早期历史的文字寥寥可数，称谓也不尽相同。最早的名称是“淡马锡”（Temasek），爪哇语中为“海城”之意。由于季节和气候的影响，海运的船舶经常云集在此，因而逐渐形成一个商埠。大约在12、13世纪，这里已有常住居民，人数不多，主要是住在海边的海人（Orang Laut），他们通常以打渔或做海盗为生。

对于现今的“新加坡”（Singapore）一名的由来，马来年鉴有着生动详尽的描述。公元1160年左右，苏门答腊（Sumatra）的王子乌他马（Sang Nila Utama）率随从外出打猎。当他追赶一头小鹿，来到一块岩石上时，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。乌他马王子于是和随从坐船前往，靠岸后先在河口的草地上休息。忽然间，他们发现一只头黑胸白、体呈红色的怪兽。王子不知道这怪兽叫什么名字，便问随从，一位年纪较大的随从告诉他说：这是一只狮子。他听了之后很高兴，认为这是一个吉祥的地方，便居留于此，并将其改名为“新加普拉”（Singapura），源于梵语中的“singa”（狮子）和“pura”（城），意为“狮子城”。此后，乌他马还以此为中心建立了一个新的国家，叫“新加普拉王国”（Kingdom of Singapura）。

由于地理位置优越，正处航运的十字路口，新加坡吸引了许多印度和中国的商船前来交易，因而很快就变成了一个繁荣的港口。1320年左右，当时极盛的元朝曾派人到一个叫“龙牙门”（Linga）的地方



新加坡的标志建筑——鱼尾狮

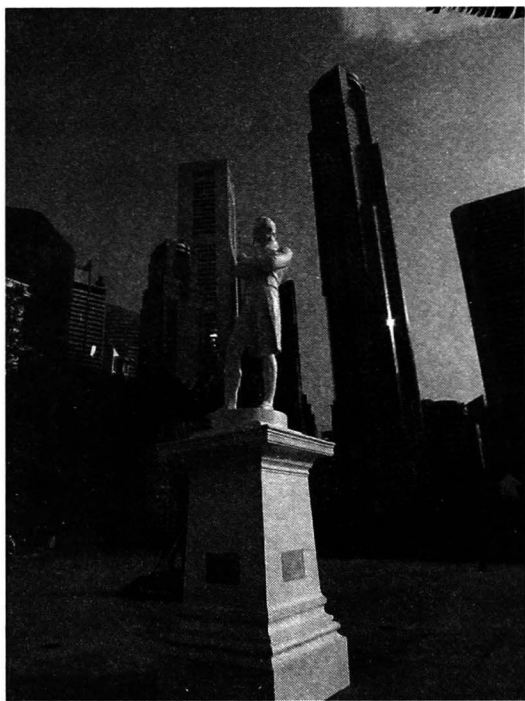
寻找大象，这或许指的是今天的吉宝海港（Keppel Harbour）。大约 10 年后，中国商人汪大渊来到这里，称这个居留地为 Pancur（意为龙头），并发现岛上已经有华人居住。此后的几百年间，新加坡的控制权多次易主，先后成为暹罗（Kingdom of Siam）、马六甲王国（Malacca Sultanate）和柔佛王国（Johore Sultanate）的附属地区，但这个海岛的形态并没有发生多大变化。虽然是各国商船必经之地，但由于没有天然的高山作为屏障，也没有大河用以护城，极易在战乱中遭到破坏，加之海盗猖獗，因而新加坡在很长时间内都未得到发展，一直徘徊在“渔村”和“港口”两种形态之间。直到 1819 年英国人莱佛士（Sir Stamford Raffles）到来之后，情况才得以改观。

2. 殖民地时期

19 世纪初，为了帮助英国在东南亚地区扩大商业利益，莱佛士受命在这一区域寻找合适的据点，并最终选定了地理位置优越的新加坡。登陆之后，莱佛士一面与小岛的控制者柔佛王国签订使用协议，一面与该地区另一强大的殖民势力荷兰进行斗争，最终取得了对新加坡的合法

占领。1826年，英国东印度公司把新加坡与马来半岛的马六甲（Malacca）、槟城（Penang）合并组成海峡殖民地（Straits Settlements），统一了三地的行政管理和经济制度。

争夺控制权的同时，莱佛士开始有计划地对新加坡进行开发。此时小岛上森林密布，人口很少，土地少有开垦，岛上的马来人、海人和极少数的华人主要靠打渔或种植热带植物为生，生活贫苦。莱佛士将新加坡定位为自由港，吸引各地的商人开展贸易活动；同时，还允许移民在新加坡自由开垦土地从事种植业。在这



莱佛士像

两项政策的刺激下，新加坡的转口贸易和种植业迅速发展，为殖民者带来了巨大的财富。不过种植业的好景不长，由于市场供过于求，导致农作物价格狂跌，加上气候影响和病虫害危害，种植业日渐惨淡，转口贸易因此逐渐成为殖民地时期新加坡的经济支柱。

同一时期，新加坡的人口也呈现快速增长。殖民者、华人、印度人和马来人大量涌入，为其经济和社会发展注入了巨大的活力。在莱佛士1819年登陆新加坡时，岛上只有几百人。到1820年底，岛上的人口规模已接近一万人；1830年增至三万人，1840年增至四万人，1860年已增至八万多人，其中华人占五万。^① 这些“没有任何共同之处”的移民迅速增加也滋生了大量的社会问题，例如种族冲突、帮派

^① 罗佩恒、罗佩菁编：《新加坡简史：创业的背景·独立的道路》，新华文化事业（新）有限公司出版，2009。

争斗、劳资纠纷等。为了更好地经营和管理新加坡，莱佛士为新加坡制订了法律，并设立警察制度维持治安。海峡殖民地形成后，管理当局建立了统一的立法、司法和行政体系，新加坡的经济和社会秩序因此得到保障。这一时期，殖民者还在岛上创办了英语学校，让学龄儿童接受教育。此后，随着移民的大量涌入，各族群开始创办自己的学校。其中，占人口绝对多数的华人开办的学校在整个教育体系中发挥着重要作用。另外，早期的学校都由传教士、有钱的商人、会馆、社团和寺庙筹办，殖民地政府于20世纪初开始资助华、英、巫（马来族）、印等各源流的学校，从而为新加坡教育事业的发展奠定了基础。

总的来说，自莱佛士登陆至二战前夕的一百多年间，新加坡在英国的统治下获得了长足的发展，不但完成了从“破败渔村”到“繁华港市”的蜕变，还在法制、教育、文化和社会服务等方面取得了较大突破。第一次世界大战期间，新加坡由于远离战场未被殃及，反而因为战时物资运输的频密而受益。一战结束后，为了应对日本在亚太地区的迅速扩张，英国开始在新加坡积极建设军港。虽然这一历时十年的浩大工程最终未能抵御日军的进攻，但军事基地的维持和运行，却在之后很长一段时期内对新加坡的经济和就业贡献良多，以至当英军于1971年全部撤出时，五万名工人因此失业，新加坡的GDP损失了近10个百分点。好在英国留给新加坡的军事基地完好无损，这些海军和空军基地被迅速转为民用，其中海军基地被改建成两个大型船坞，开展船只修理业务。

（二）漫漫独立路

1. 争取自治

1941年12月7日，日本偷袭美国在夏威夷的军事基地珍珠港，太平洋战争爆发。重创美军后，日军迅即向香港、菲律宾、缅甸、印

尼、马来西亚和新加坡发动进攻，并在两个月不到的时间里占领了马来半岛，英军全线退守新加坡。1942年2月15日，驻守新加坡的英军在日军的围困下被迫投降。日本于三天后宣布改新加坡为“昭南岛”（Shonan），并开始了长达三年多的统治。期间，他们搜刮财物，奴役劳工，滥发货币，严重破坏了新加坡的生产和生活秩序。为了镇压岛上反日情绪最为高涨的华人，日军一方面实行疯狂的搜捕、审查和屠杀，另一方面挑唆其他族群排华，致使岛上族群关系紧张。

日本投降后，英军重回新加坡、马来西亚，并成立一个临时性质的军政府对两地进行统治，新加坡的经济和社会发展也开始走上正轨。但是，经过战争的洗礼，岛上居民的心态已经发生变化，“自主”和“独立”的呼声在各族群中渐成气候。战前，岛上民众对政治普遍不感兴趣，只有一小部分比较进步的马来人，通过宣传和印尼的合并来发出自主独立的声音；华人则大部分以侨居的身份住在当地，通常只对中国的政治关心；印度人的情形和华人类似，而且，由于他们的流动性更大，无形中更倾向于印度。然而，战争的磨难让岛上的民众认识到，新加坡的命运必须由岛上的居民自行掌握，英国人虽然是他们的管理者，但在危难时刻却不能保护他们的生命和财产；要保护自己，必须依靠自己的力量，要有力量，就得争取独立。因此，在战后全球范围内兴起的民族独立浪潮中，岛上居民的政治意识开始觉醒，最初的民族意识亦开始萌发。

1945年10月，英国政府决定对新、马实行分治，将马来联邦^①四州、马来属邦^②五州，加上海峡殖民地的槟城（Penang）和马六甲

① 马来联邦：即 Federated Malay States，存在于1895—1946年，是英国在马来半岛的殖民政体之一，包括霹雳、雪兰莪、森美兰和彭亨四个土邦，这四州外交和防务由英国负责，内政除马来习俗和宗教外，都须听从英国参政司。

② 马来属邦：即 Unfederated Malay States，由柔佛、吉打、玻璃市、吉兰丹和丁加奴（后称登嘉楼）五个土邦组成，各邦保持名义上的独立，苏丹保留王位，实行顾问官制度，各邦均设有议会。与马来联邦相比，马来属邦有更大的自主权。

(Malacca) 组成“马来亚联邦”(Malayan Union)，将战略位置特殊的新加坡划为直属殖民地。1948年3月，新加坡管理当局举行了第一次议会选举。由于独立的意愿已在岛上蔓延，参加竞选的政党数量很少，民众的投票率也很低。在独立思潮的推动下，主张武力斗争的马来亚共产党在新加坡的活动日益频繁，并取得了相当一部分民众的同情和支持。英国政府对马共采取高压政策，却无形中加剧了与民众的对立。为了安抚民意，殖民当局于1953年制订了新宪法，允许新加坡人民选出25名代表他们的议员，组织政府。1955年4月，新加坡举行第一次新议会选举，随后组建了首届民选政府。在这次选举中，成立于1954年、主要由留英归来的中产阶级组成的人民行动党(People's Action Party)开始崭露头角。

虽然经过选举获得了一定的自主权，但新加坡的最高权力仍为英国政府派驻的总督掌握，他可以推翻任何由立法会通过的议案。于是，在岛上民众的支持下，新政府致力于通过谈判斡旋的方式争取新加坡的独立自主。经过近两年的外交斗争，新加坡于1957年3月同英国达成自治协议。根据这一协议，新加坡成为自治邦，但英国仍控制新加坡的国防和外交，并继续使用新加坡的军事基地。1959年5月底，新加坡自治邦举行了第一次议会大选，人民行动党作为当时的第一大党，获得了全部51个议席中的43席，从而开始了其作为新加坡执政党的漫长历程。6月5日，新加坡自治政府正式成立，人民行动党秘书长李光耀出任新加坡第一任国家总理。

2. 新马合并

取得自治后，李光耀政府面临的问题包括经济停滞、高失业率、城市贫民窟和市政腐败。由于二战后邻近国家都先后发展了自己的港口码头，新加坡的转口贸易经济面临挑战，失业率超过10%；而且，作为一个城市国家，新加坡根本没有农业可以吸收失业人口，城市中随处可见游手好闲的人和卫生条件恶劣的贫民窟。腐败问题更是让新

政府头疼不已。例如，民众要想从公务员那里取得出租车牌照、小商贩营业证、建筑及其他许可证，都必须用俗称的“咖啡钱”对公务员进行贿赂。^①经济和民生的凋敝很快引发政治问题，左派势力在这一时期异常活跃，普通民众中暗流涌动。就这一点而言，可以说，当时的新加坡和其他第三世界国家并没有什么两样。

实际上，新加坡最初采取的发展策略也和其他第三世界国家相似。对于刚驱散帝国主义和殖民主义阴云的各新兴民族国家而言，保护并发展民族工业似乎是强国兴邦的不二选择。新加坡也几乎毫不迟疑地加入了这一行列，实行了基于进口替代的经济发展战略。在这一政策下，新加坡对所有进口消费品课以重税，以保护国内脆弱的工业企业免受进口产品的冲击。虽然此举降低了失业率并建立了一批最初的工业企业，但狭小的国内市场成了新加坡发展大规模工业经济的致命瓶颈。为了给经济发展寻找腹地，新加坡寄希望于通过新、马合并的方式构建预想中的“共同市场”。然而，早于新加坡获得独立的马来亚联合邦对此并不感兴趣，因为根据当时的人口规模，新、马合并之后，华人的总人口将比马来人多，这对马来人是不利的；而且，马来亚联合邦一直对新加坡的左派势力心存忌惮，担忧其向马来亚扩散造成政治上的不安定。

动荡之际，新加坡的政局也发生了变化。长期以来，人民行动党内部都存在着两大阵营：一方是受西方英文教育的民主社会主义者阵营，他们掌握了行政系统；一方是受中文教育的亲共力量，他们控制着人民行动党基层组织。^②在争取自治独立的过程中，两派尚能联合在一起，并在随后的大选中取得完胜。然而，随着新加坡逐步迈入发展轨道，两派的深层次矛盾逐渐显露以至于最终发展到不可调和的程

① 严崇涛：《新加坡发展的经验与教训——一位老常任秘书的回顾和反思》，圣智学习出版社，2011。

② 严崇涛：《新加坡发展的经验与教训——一位老常任秘书的回顾和反思》，圣智学习出版社，2011。