

图书在版编目(CIP)数据

鱼尾狮的政治学:新加坡执政党的治国之道 / 吕元礼著.—
南昌:江西人民出版社,2006.6

ISBN 7-210-03517-6

I.鱼... II.吕... III.新加坡人民行动党—执政—研究
IV.D733.964

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 158897 号

鱼尾狮的政治学:新加坡执政党的治国之道

吕元礼 邱全乐 黄锐波 黄薇主编

江西人民出版社出版发行

印刷 新华书店经销

2006年6月第12版 2006年12月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:20

字数:250千 印数:1-2000册

ISBN 7-210-03517-6/D·590 定价:20.00元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路47号附1号
邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail:jxpph@tom.com web@jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

目 录

引言	/1
第一章 制度与文化的分析:内部运作机制和政党文化转型	/8
一、制度分析:人民行动党的内部运作机制	/8
1.静态表现:人民行动党的内部组织结构	/9
2.动态展示:人民行动党的内部运作方式	/17
3.案例分析:干部党员制度的产生和中执委选举制度的演进	/25
二、文化分析:人民行动党的政党文化转型	/29
1.指导思想:从高调的意识形态转型为低调的实用理性	/30
2.属性色彩:从“最能关心工人利益的党”转型为“代表国内各方面的利益”的党	/33
3.政治观念:从破坏的、“决定一切”的政治观转型为建设的、服从经济的政治观	/34
4.权威模式:从超凡魅力权威转型为法理权威	/36
第二章 东方对西方的挑战:李光耀的政治思想与实践	/40
一、李光耀对于民主的反思	/40
1.民主不是至高无上的目标	/41
2.民主不是放诸四海而皆准	/44
3.民主不是制造出来的	/51
4.民主不是实行市场经济的“无之必不然”的条件	/55
二、李光耀对一人一票制的质疑	/58
1.一人一票制所立足的人人平等的假设未必真实	/59
2.一人一票制并不完全适应各国的现实需要	/60



- 3.一人一票制并不完全适合新加坡的现实国情 /62
- 4.一人一票制并不利于新加坡将来的发展 /62
- 5.一人一票制往往妨碍发展中国家的经济发展 /64
- 三、李光耀特别注重天赋素质的人才观 /64
 - 1.提出论点:天赋素质比后天因素更能决定人的智力与能力 /65
 - 2.正视现实:新加坡人口中的“劣生”趋势 /68
 - 3.考察日本:日本人的智慧得分越来越高 /72
 - 4.解决问题:优生与优生并行,留才与引进并举 /75
- 第三章 民本与民主的会通:吴作栋的行政思想与实践 /80
 - 一、吴作栋行政思想与实践的背景 /81
 - 1.吴作栋行政思想与实践的理论渊源 /81
 - 2.吴作栋行政思想与实践的历史条件 /87
 - 3.吴作栋行政思想与实践的发展历程 /89
 - 二、吴作栋对儒家民本的弘扬 /92
 - 1.确立“重视民意、舒解民怨”的行政意识 /92
 - 2.树立“良好政府、体恤民情”的行政理念 /97
 - 3.采行“变通灵活、人情味浓”的行政举措 /108
 - 三、吴作栋对协商民主的发展 /113
 - 1.营造“社会开放、管制宽松”的行政环境 /118
 - 2.创立“引导正确、参与积极”的行政文化 /123
 - 3.创制“价值合理、运作规范”的行政程序 /129
 - 四、吴作栋行政思想与实践的评价 /132
 - 1.吴作栋行政思想与实践的历史贡献 /132
 - 2.吴作栋行政思想与实践的历史局限 /140
 - 3.新加坡行政发展的未来走向 /146
- 第四章 传统与现代的结合:新加坡“托管式民主” /154
 - 一、“托管式民主”的具体表现 /156
 - 1.“托管式民主”的形成:民主选举与一党长期执政并存 /155
 - 2.“托管式民主”的运作:君子执政与以法治权并举 /160
 - 3.“托管式民主”的结果:权威政府与有限政府统一 /166

二、“托管式民主”的思维基础	/173
1.“托管式民主”的思维基础之一:理性思维	/174
2.“托管式民主”的思维基础之二:中和思维	/182
三、“托管式民主”的双重效应	/188
1.“托管式民主”的有效性	/189
2.“托管式民主”的有限性	/194
四、“托管式民主”的未来走向	/199
1.从特别突出“民本”走向更加强调“民主”	/200
2.从偏重“实质性民主”走向完善“程序性民主”	/202
3.从倾向弘扬“善政”走向注重发展“善治”	/206
第五章 对抗向协作的转轨:新加坡以政府为主导的劳、资、政共生模式	/212
一、新加坡以政府为主导的劳资政关系的发展演进	/215
1.崎岖之途:新加坡政府与工会关系的发展演进	/215
2.披荆斩棘:新加坡政府与企业关系的发展演进	/219
3.水到渠成:新加坡劳资关系的发展演进	/222
二、新加坡以政府为主导的劳资政共生模式形成的价值依托	/225
1.重视规则:新加坡劳资政共生模式形成的文化依靠	/227
2.和而执中:新加坡劳资政共生模式形成的思维基石	/229
3.尊重权威:新加坡劳资政共生模式形成的力量之源	/232
4.清正廉洁:新加坡劳资政共生模式形成的政治保障	/234
三、新加坡以政府为主导的劳资政共生模式形成的具体实践	/237
1.政劳共生:政府如何处理与劳方的关系	/237
2.政资共生:政府如何处理与资方的关系	/249
3.劳资共生:政府如何处理劳资关系	/258
四、新加坡以政府为主导的劳资政共生模式的评价	/266
1.意义:指挥棒下的和谐乐章	/267
2.局限:戴着镣铐的舞蹈?	/270
后记	/275



第四章

传统与现代的结合： 新加坡“托管式民主”

新加坡前任总理吴作栋曾将新加坡的民主模式归结为“托管式民主”。他解释道：“政府像人民的信托人，一旦在选举中受委托以负责看管人民的长期福利时，它就以独立的判断力来决定人民的长远利益，并以此作为它的政治行动的根据。实际上，新加坡政府的政策从来就不是由民意调查或人民投票来决定的，因此，在执行争取的长期政策时，有时难免会收到‘良药苦口’的反应。但是，正因为新加坡采取了这种‘托管式民主’模式，它才能成功地推行一些虽不讨好但有利于经济长远发展的政策。”^①他指出：新加坡实行的不是“自由放任的民主制度”，而是“经过调适的民主制度”^②。吴作栋的上述论断，可以为进一步认识现代民主政治在新加坡特殊实践打开渠道。粗略地看，“托管式民主”只涉及政府在决定和实施政策过程中的主动性和坚决性；仔细地想，“托管式民主”实际上却道出了新加坡执政者及其政府在回应民主化浪潮语境过程中的态度与策略：一方面，“托管式民主”一定程度地体现了以民选政府为标志的人民做主的现代要求；另一方面，“托管式民主”又非常鲜明地彰显了以好政府为标志的为民做主的传统诉求。在新加坡领导人看来，民主本身并不是至高无上的目的，民主的目的是要从根本上实现能够为人民谋福祉的好政府。单纯

^①吴总理：新加坡政治是“托管式民主”模式，联合早报，1995年9月28日

^②吴总理：若解决了经济问题，两三年内将卸任，联合早报，2001年11月3日

地追求大范围的选举和投票而忽略了好政府的实质,难免会陷入玩耍民主的游戏陷阱;而没有选举和投票作为基本民主程序产生的政府,则又显失上台执政的合法性基础。从一定意义上说,新加坡“托管式民主”就是传统与现代相结合的产物。

一、“托管式民主”的具体表现

萨托利曾指出:“民主政体实际上是作为牵制、过虑和净化权力过程的一种手段而运作的。”^①由此可以断言,探究“人民的控制”如何得以实现必须深入到权力过程模式中去,具体包括深入到权力的获得、运作和结果等过程及其所呈现出来的相对稳定的状态中去进行把握。以下将从“托管式民主”的构成、运作和结果等方面来阐述新加坡“托管式民主”模式的具体表现。

1. “托管式民主”的构成:民主选举与一党长期执政并存

众所周知,民主政治的重要标志就是在权力的来源上,执政者的上台执政必须通过竞争性的选举程序而获得。在某种程度上,民主就是“某些人通过争取人民选票取得作决定的权力”^②,“民主的实质是做到统治者可以被更换”^③,而选举是实现“人民的控制”的最基本的形式。从这个意义上说,“托管式民主”具备了选举民主的特征。新加坡自从1959年开始组成自治政府以来,就一直存在一人一票的全国选举以及允许合法存在的反对党通过宣布其政纲进行议席竞争,获得国会中多数议席的政党负责政府组阁。人们对新加坡的民主选举的诘难不在于新加坡没有选举,而主要是在于新加坡的民主选举没有体现竞争性:即不存在

^①乔·萨托利,《民主新论》,东方出版社,1993,441

^②约瑟夫·熊比特,《资本主义、社会主义与民主》,商务印书馆,1999,396~396

^③塞缪尔·亨廷顿,《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,上海三联书店,1998,316



强有力的反对党与人民行动党进行竞争。

新加坡人民行动党之所以能够通过民主选举程序而保持一党长期执政的局面,首先有其自然而然的历史原因:一般而言,各国政党制度的发展都曾经历过一个自然生成的过程。例如两党制的发展实际上体现了两个政党分别代表两股势均力敌的势力的此消彼长的过程。在英国,从19世纪中叶的“托利党”发展而来的保守党代表着垄断资产阶级和大地主的利益,在1900年“劳工代表委员会”基础上建立起来的工党则倾向于代表工人阶级的利益。在美国,1854年成立的共和党是由当时反对南方扩大奴隶制的北方工商资本家组成的,在1791年建立的民主党则是由当时的部分种植园主、农民和一批同南方奴隶主有联系的资本家组成的。与英美的情况有所不同,在新加坡,自从1966年前社会主义阵线决定退出国会作非宪制斗争,却没有取得人民的支持而被淘汰后,新加坡就没有任何一个反对党有足够的力量能够组成与人民行动党抗衡的阵容。虽然两党制在理论上说具有优越性,但是,李光耀认为:“要设立一个有替代能力的反对党,不是我的工作,这是反对党的事。”^①当然,李光耀也曾考虑把人民行动党一分为二,让比较倾向自由的一派同比较倾向于保守的一派竞争。但是,李光耀并不认为自己真会这么做,而告诉党中一部分的成员“你们辞去原职,去组成反对党”是“不智的”的做法,是“不必要的冒险”。^②当被问及一党国会是否健康时,李光耀回答道,作为组织代议制政府的一种方式,各国情况并不一样,对于新加坡来说,“我想我们所能做的是,善加利用我们所继承的一切。”^③

其次,新加坡人民行动党一党长期执政又有其现实原因:新

①李光耀 40 年政论选,现代出版社,1996,547

②急流行舟须有好舵手,联合早报,1985年11月8日

③李光耀 40 年政论选,现代出版社,1996,537

加坡社会存在着不同种族、宗教和语言群体之间的分裂。“在这些深刻的、潜伏着几乎属于原始的欲望存在着的情况下”，李光耀等新加坡领导人“不认为像英国的辉格党及保守党那样的跷跷板，来回的运转交换政权是必要的。”^①进一步说，新加坡的情况也不能同美国相提并论。管理美国就像指挥一艘航空母舰一样，没有倾覆的危险。相反，管理一个像新加坡这样的年轻小国则好比在独木舟上开速射枪一样，受到外在因素——如世界贸易增长的速率、经济困难以及国际政治中的各种迂回曲折——的主宰。为了在急流中求生存，新加坡的领导人就必须具有高超的艺术和技术，而不便于随便更换舵手。如果新加坡存在的所有政党“经常在大选时互相角逐。想象一下，如果它们的政治力量都在伯仲之间，每个都想要掌舵。再设想一下，新加坡出现一连续联合政府，联合政府内争吵不休，不断地作出反复无常的妥协。如果每一回的大选结果都是惊险的，那你就可以想象一下这个国家的命运了。你们自己可以想象一下那些疯狂的支持者，那种争夺权力，那种激动，那种变幻莫测，那种大灾难的情况，那将是一场大动乱。”^②实际上，外国投资家对新加坡的信心，主要根源于新加坡的稳定局面。新加坡目前的稳定局面，又很大程度上是倚赖于长期执政的人民行动党政府持续推行的各种有效政策。吴作栋曾说：“你是否想过如果我们有个多党制和轮流执政的政府，我们能不能取得过去30年所取得的成就的一半？”^③

除此之外，还有以下几个方面的因素值得推敲：第一，通过掌握民主选举的程序设计权而获得先天的资源优势。例如在选区划分上，分为“单选区”和“集选区”，除了为了保护少数民族的议

①李惠玲，他的思想，塑造了今日新加坡，联合早报，1997年10月12日

②1996年吴作栋总理国庆群众大会演说，联合早报，1996年8月19日

③国家须有强大政府人民梦想才能实现，联合早报，1996年12月21日



席之外,人民行动党可以通过选区划分扬长避短:将反对党可能当选的大选区重新分割成新的“单选区”,分散其力量;将推出的人民行动党候选人根据能力长短有效地分配到各“集选区”中去,从而保证能力较差的候选人能“搭便车”顺利当选。另外,将提名日和大选日的时间间隔缩短(以2001年大选为例,该时间间隔为17天),从而缩小反对党展开竞选活动的等等。第二,通过执政地位的政策诱导,有效地将选民利益(如组屋、公积金率等)和人民行动党的选举挂钩,从而使选民的投票意向向上倾向人民行动党。第三,通过执政地位优势主动出击网罗全国优秀的政治人才,使得反对党在人才上难以跟人民行动党抗衡。第四,通过自身的廉洁形象和长期执政的绩效,在选民中造就无可替代的印象。

对于新加坡人民来说,在选举的过程中常常面临着“判断”和“选择”两难境地:即判断一党制和多党制(两党制)的好坏——在多党(两党)中作出选择的两难境地。赞成或反对某个对象常常是容易的,然而在理解的基础上去选择某个对象则并不容易。人们常常倾向于去轻易表明态度,但人们也常常将判断止于选择。因为表明态度并不需要人们去负责任,而作出选择却要求人们对选择的结果负责。因此,在判断一党制和多党制的好坏时,人们常常对多党制难舍难分;而在选择由谁执政上,人们却毫不犹豫地倾向于人民行动党。虽然在20世纪80年代一度有过反对党夺得少数议席的风头,但进入20世纪90年代,新加坡的政局又逐步呈现一党长期执政的稳固趋向。而正因为一党长期执政局面的存在,才使新加坡得以出现“托管式民主”的形态,使得执政党能够主动采取政策并确保政策的长期连续性。当然,如果出现行动党在民主选举中意外下台而让没有执政经验的反对党上台执政,那么新加坡就可能面临难以预测的危险。

总之,在权力的获得环节上,由于人民行动党与反对党在以

“影响力”为特征的权力上有先天性的差别^①，所以即使存在着民主选举的程序外壳，新加坡“托管式民主”模式下的选举也成了“没有悬念的选举”。新加坡每次大选期间，人们关心的已经不是哪个反对党能够取代人民行动党而上台执政，而是集中关注在选区竞争中有哪个反对党候选人能够“爆出冷门”脱颖而出。因此，有人认为“选举民主在亚洲社会更可能被设计用来产生共识，而不是选择。”^②从另一个角度看，选举却对“托管式民主”模式依然有着不可或缺的意义。首先，从选举对民主的意义来看，“选举代表着横向民主的实施与普及”^③，选举是“托管式民主”所展示出来的国家权力归人民所有的象征，“优先者必须优先，作为一种方法、一种程序的政治民主，必须先于我们可以要求于民主的其他任何基本成就而存在。”^④其次，从选举本身来看，对于新加坡这样一个迫切需要共识的国家来说，“选举证实了共识，并赶走了冒充或骗来的共识。”^⑤最后，选举强化了执政党的危机和忧患意识，正如贸工部长杨荣文所说的：“我们作为一个政党，必须为下一次选举操心，这促使我们自我约束，并且在付出最小代价的情况下，努力实现长远的目标。如果我们不必为选举操心，无论我们出发点有多好，都会使我们变得草率和傲慢。选举是使我们保持平衡和

①达尔在分析政治影响力差别的时候曾作如下解释：一、政治资源分配的差别：包括金钱、信息、食物、武力威胁、职业、友谊、社会地位、立法权、投票以及形形色色的其他东西；二、个人使用政治资源的技能和效率的差别，政治技能的差别来自学习和实践政治技能的天赋、机会和刺激的差别；三、个人为政治目的使用其资源于不同方面的差别：政治动因和理念不同。参见：罗伯特·A·达尔，现代政治分析，上海译文出版社，1987，47~48

②亨廷顿，第三波：20世纪后期民主化浪潮，上海三联书店，1998，12

③乔·萨托利，民主新论，东方出版社，1993，135

④乔·萨托利，民主新论，东方出版社，1993，13

⑤乔·萨托利，民主新论，东方出版社，1993，89



诚实的方式。”^①

2. “托管式民主”的运作:君子执政与以法治权并举

“选举不制定政策,选举只决定由谁来制定政策。选举不能解决争端,它只决定由谁来解决争端。”^②由选举产生的结果只是确定了作决定的人,至于怎么作决定和作什么样的决定以及决定怎么实施,则涉及了权力的运作问题。“托管式民主”的构成体现的是政府如何获得人民的委托,“托管式民主”的运作则围绕政府如何“以独立的判断力看管人民的长远利益”。

西方案序民主主义者认为,有了民主的程序、制度就一定能够产生好政府,他们认为“即便上帝降下一个魔鬼,我们也敢于使用他。”然而,程序民主主义者的论调并非完全站得住脚,民主选举并不能选出好政府,部分原因在于“典型的公民一旦进入政治领域,他的精神状态就跌落到较低水平上。他会毫不犹豫地承认,他辩论和分析的方法是幼稚的,局限于他实际利益的范围。”^③与西方国家对民主程序的迷信不同,新加坡的执政者们强调,除了要有好的程序制度外,还必须要有人掌管政府——即君子执政。李光耀就强调:“有好领袖才会有好政府”,“要有好政府,必须有好人管理政府。我40年来观察到的是,甚至当政府制度差,只要有好人掌管,政府就会过得去,会有适当的发展。另一方面,我看到许多理想的政府制度垮了。这些政府是在英国和法国殖民地获得独立时,由英法两国成立的,但由于掌管的领袖不称职,这些国家在暴力、政变和革命中倒了,制度垮了。”^④由此出发,李光耀认为,新加坡最关键的发展因素,在于部长能力高强,并拥有一

①好人才应该挺身而出,联合早报,1993年5月3日

②乔·萨托利,民主新论,东方出版社,1993,115

③约瑟夫·熊比特,资本主义、社会主义与民主,商务印书馆,1999,386

④李资政为薪金白皮书辩护演词,联合早报,1994年11月2日

群高素质的公务员做后盾。“除非我们能够网罗最能干、最坚强、最果敢和最有献身精神的人才，让他们加入人民行动党和政府，否则，新加坡将会崩溃。”^①君子执政的理念可在荀子的经典论述中得到相应的解读，荀子曰：“有乱君，无乱国；有治人，无治法。羿之法非亡也，而羿不世中；禹之法犹存也，而夏不世亡。故法不能独行，得其人则存，失其人则亡。法者，治之端也；君子者，法之原也。故有君子者，法虽省，足以遍矣；无君子，则法虽具，失先后之施，不能应事之变，足以乱矣。”^②其指出了君子执政的重要性所在。

强调君子执政，也就强调了君子特质的重要性。至于什么是君子特质？李光耀强调品行、动机、品格、人格和意识等范畴。在政治人才的遴选上，“品行和动机还是最重要。因为越聪明，他们的动机一有问题，这些人对社会造成的不良影响也越大。”“政治工作要求一个人付出额外的努力，对人民有献身精神，忠于自己的理想。新加坡政治对一个人的要求，总是比专业或工作职位的要求来得高。这是一份职业，跟神职人员没有什么两样。你必须对人民有感情，必须想改变社会，使人民过得好。”^③“要有好政府，身为领袖者，无论民选与否，都必须要有把自己当成人民信托人的意识。”^④总之，强调君子执政，可视为强调了作为儒家传统政治家的“圣王”资格要求，又非常类似于现代社会的“精英治国”理念。新加坡在遴选政治人才的过程中，有一系列科学严格的考察标准和程序，包括考验候选人的 IQ（智商）、EQ（情商），引进心

①李光耀 40 年政论选，现代出版社，1996，450

②荀子·君道

③李资政为薪金白皮书辩护演词，联合早报，1994 年 11 月 2 日

④李光耀，李光耀回忆录（1965～2000），联邦出版社（新）私人有限公司合作出版，2000，772



理学家和精神病专家主持选拔政治人才的测试,学习英荷石油公司的“蚬壳”^①任人方法,等等,来确保君子执政能够得到体现和落实。

在强调君子执政的同时,新加坡更加弘扬以法治权。首先,司法独立是以法治权的基础。新加坡的司法机关由法院、总检察厅和政府法制部组成。法院行使国家司法权、检察厅行使国家检察权、政府法制部行使司法行政权。首席法官由总统根据总理的建议任命,其他法官根据总理和首席法官的意见由总统任命。法官一旦任职,除非渎职或失职,一般都实行终身制,不得随意调离或免职。此外,与司法独立相对应的是,新加坡的人事主管机关是公务委员会,负责各机关公务员的编制、任用、认可、晋升、调迁、免职以及采取惩罚行动。该机构是一个不受政府制约的独立超脱的法定机构,公务委员会设委员5名,主席及副主席各1名,均由总统根据总理的建议而任命。根据新加坡的法律规定,公务委员会的主席、副主席和委员都从社会各阶层“在野”人士中聘请兼任。这些人不能担任政府官员或国会议员,也不能在政党和工会中担任角色,纯粹是私人代表。公务员的任用、升迁、处分、奖金的分派,均要经过委员会成员的集体讨论。公务委员会工作独立,不受委员会之外的任何人影响,任何直接或间接影响委员会决定或游说委员会成员的行为,均可构成犯罪,可判处2年监禁或罚款2000新元。孟德斯鸠曾指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界

^①他们集中确定所谓“目前评估潜能”,它由分析力、想象力和务实感三种要素组合而成。三种素质兼具,就形成一个人的主要特质。蚬壳将它称为一个人的“直升机素质”,即既能从宏观的角度俯瞰事情和问题,又能确认关键细节,调整焦距,对症下药。蚬壳有一组评估人员,其中至少两位必须认识所有接受评估的人选,再共同按“直升机素质”给能力不相上下的执行人级人员准确排名。

限的地方才休止”，“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力来制约权力。”^①司法系统和公务委员会的独立确保了以法治权有了“以权力制约权力”的基础。

其次，立法严明、执法严厉是以法治权的途径。针对政府机关人员的行为，主要的法律法典有《防止贪污法》、《反贪污法案》、《新加坡刑法典》、《防止贿赂法》、《公务员指导手册》、《不明财产充公法》等。这些法律法典对政府机关人员的行为规范、贪污贿赂行为的定罪、处罚等都有非常明确、细致的规定。甚至包括公务员的财务、借钱和接受礼品的额度都有非常明细的规定。例如人民行动党执政后，修改了殖民地时期通过的防止贪污的法律，“赏钱”的定义扩大为包括任何有价值的物品。修正案赋予调查人员更大的权力，包括逮捕、搜查以及翻查嫌疑犯和他们的妻子、儿女和代理人的银行账户和银行存折。当局不必证明受贿者能够给予行贿者所要求的便利。任何人一旦受到调查，所得税局局长就必须提供有关他的资料。原有的法律本规定，除非同谋的证据有佐证，否则不能置信。法律修改后，法官有权接受同谋的证据。而且，控方一旦证明被告生活阔气，超过他的收入所能承受的程度，或是有同收入不相称的财产，法庭就可以以此作为被告已经受贿的佐证。在触犯了有关细则规定的时候，新加坡对犯罪的处罚是非常严厉的，从罚款、因被开除公职而丧失公积金、没收财产、监禁和数罪并罚等不一而足。执法严厉的最典型的例子就是“郑远章案”。郑远章是李光耀的亲密战友，作为开国元勋，郑远章曾为新加坡的建设和发展立下汗马功劳，当其被贪污调查局查出受贿 50 万新元时，曾向李光耀求情但却遭到李光耀的严厉拒绝，郑后来面对严厉的法律制裁而选择了自杀。执法严厉的另外一个典型例子是：新加坡商业事务局局长格林奈是商业事务局的创立者，领

^① 孟德斯鸠，论法的精神，商务印书馆，1961，154



导商业事务局一直从事与商业犯罪进行斗争,对防止和惩治商业犯罪作出过重要贡献。他判案公正、精明、快捷。由于他亲自处理过新加坡7大商业犯罪案,为政府追回2亿新元的国家资产,政府授予他“杰出公务员”称号,公众称他为“商业犯罪的克星”。但是,1990年,他自己也因两件“说谎罪”而受到法律的惩治。其一,是格林奈曾向财政部申请了一笔购买新汽车的贷款,实际上却是用来还了一辆旧车的债。尽管他如期还了这笔贷款,但根据政府对公务员的要求,他仍触犯了法律,被判为用误导性文件诱骗贷款。其二,是他在某印尼商人尚未签约购买新加坡梦幻度假村时,两次对新加坡公共汽车公司谎称该商人已签约购买,劝说公共汽车公司也投资300万新元与外商合作。这两件罪行,在一般人眼中也许不太严重,甚至看来不是犯罪,而是正常的商业技巧。但是,根据有关法律他仍被判坐牢3个月,并开除公职,永不录用,失去了每月2万新元的职位津贴,同时被取消了50万新元的公积金和30万元的退休金。实际上,“新加坡人非常怕开除公职,因为每个人都有一大笔公积金,相当于每月工资的40%。公积金不在企业里,也不在机关里,而是在国家手中。任何被开除公职的人公积金都被没收。资历越老,地位越高的人,公积金越多,多在六位数以上,就是几十万元。一旦被开除公职,几十万元就没有了。这个损失就大了。收人家一杯咖啡,才几块钱,但可能导致开除,一开除,几万、几十万就没有了。所以公积金成为威慑力量的最大后盾。因为公积金代替了养老金和退休金。一旦公积金没收了,所有的保障,包括医疗费都没有了。一有小贪污就被开除,被开除这笔钱就没有了,所以非常可怕,大多数人都不敢贪污。”^①对于领土狭小、公民教育水平较高的城市国家新加坡来说,法律的普及程度相当到位。立法严明和执法严厉使得以法治权有可操作性和震慑力。

^①赴新加坡精神文明建设考察团,新加坡的精神文明建设,红旗出版社,1993,9

最后，独立高效的贪污调查局和审计总署是以法治权的保证。新加坡的以法治权的一大特色就是形成了直接向总理负责的贪污调查局和审计总署作为治理贪污腐败的权力机构。新加坡的贪污调查局具有广泛的职权，包括了逮捕权、调查权、搜查权、获取财产情报权、不明财产检查权，等等；而审计总署则主要专门负责审核检查政府的预算和财政开支等是否符合法律规定。职权广泛的反贪机构是以法治权的重要保证，李光耀指出：“一个以总统为首，效力高超，阵容浩大而无论官职多高，都有权力对任何人进行调查，然后将有关人士提控和定罪的反贪污部门，当会创造奇迹。取缔贪污的法律应该收紧，把举证的责任转移到财富过多，与入息不符者身上。只要把两三个高官绳之以法，便足以起到杀鸡儆猴的作用。这是新加坡的经验。新加坡的贪污调查局就是由总理亲自掌管。”^①

总之，新加坡的以法治权已经形成了一套相对完善的系统，这个系统对新加坡的政府机关人员起到了不想贪（德化）、不必贪（高薪）、不能贪（严法）和不敢贪（重罚）的功能效用。李光耀将其概括为 8 条经验：1.一切有关政府官员的权力的工作条例力求简单明了，这样一来，任何违法条例的行为都容易引起怀疑或招来投诉；2.尽量减少政府官员的自行处理权，例如批准发给执照或许可证的权力；3.政府官员都受过训练，确保要求他们以刚正不阿的态度来实施有关条例；4.实行双重检查制度，确保一个官员的决定必须由另一个官员审查或监督；5.给公务员以相当高的薪酬，受贿的公务员冒失去工作和养老金的危险；6.拥有有效的反贪法律和—一个强有力的反贪污调查局，不论是部长或官员贪污，都一律受到调查，并依法处理；7.政府最高领导人必须树立榜样，没有人可以超越法律，不然，人们就会对法律的意义和公正感到怀疑，并加以

^①李光耀 40 年政论选，现代出版社，1996，198



嘲讽;8.不徇私情,如果总理出面进行非正常的干预,以使一名和他关系密切的高层人士免受法律嘲讽,任他逍遥法外,那整个制度就会受到损害,廉洁的制度就会很快被削弱而毁于一旦。李光耀认为,自己和儿子因购买房产获得折扣而受到吴作栋下令调查和在国会中进行公开讨论的事实,已经让全世界知道,新加坡政府的新阵容和新领袖也将保持同样的正直标准。^①

众所周知,西方国家的权力分立和权力制衡制度是建立在“人性恶”的假设之上的,“如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”^②这种基于人性恶假设基础上的制度设计对于资本主义民主政治虽有重要的意义,但这种“人人都是无赖”的假设并不能带来积极的权力运作效果。在权力的运行上强调君子执政和依法治权,显示了新加坡“托管式民主”模式在认识人性哲学上的积极和诚实的态度:人性非善,但人人可以向善;人性非恶,但在恶面前人人平等。代议制是现代民主政治的形式要求,然而确保现代民主政治得以顺利运行的制度远不止于代议制。其中体现对社会精英吸纳能力的政党制度、公务员制度和确保权力运作制度化的法治,同样是现代民主政治不可或缺的制度基础。民主如果在现代政治社会中要展示其更积极的价值,那么体现在权力的运行过程中其应该是不仅能够“惩恶”,还要能引导“扬善”。

3. “托管式民主”的结果:权威政府与有限政府统一

在权力的目标认知上,新加坡的执政党强调“群众选举自己

^①新加坡政府一向以廉洁著称于世,2003年由非政府组织透明国际(Transparency International)发表133个国家或地区年度环球贪污指数报告书中,新加坡是亚洲最廉洁的国家,在全球则名列第五(9.4分)。新加坡在2001年和2002年的排名榜上,也是名列第五(9.3分)。参见:联合早报,2003年10月8日

^②汉密尔顿等,联邦党人文集,商务印书馆,1980,264