

国家建设与一党长期执政^{〔*〕}

——基于新加坡政治发展的分析

卢正涛

(贵州大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳 550025)

〔摘要〕20 世纪以来世界各国的政治发展实际上是政党主导并推进现代国家建设的过程。由于短期性、不确定性的政党政治与长期性、连续性的国家建设相冲突, 长期执政的政党及其作为是后发国家能否成功推进国家建设的决定性因素。参加、领导新加坡民族运动构成了人民行动党长期执政的逻辑起点, 建构民族国家是人民行动党长期执政的理由, 主动推进国家治理体系和治理能力现代化则使人民行动党得以维持执政地位。由现代化取向的政党长期执政, 主导现代国家建设, 实现政治的发展, 是新加坡留给后发国家的最大启示。

〔关键词〕国家建设; 一党长期执政; 新加坡; 政治发展

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2021. 08. 006

一党长期执政^{〔1〕}是当代世界的重要政治现象。新加坡人民行动党连续执政超过 60 年, 在长期执政的政党中无疑具有代表性。人民行动党在执政过程中展现出非凡的治国理政能力, 无论是在发展经济还是在政治社会建设等方面都取得了巨大成就。基于此, 本文选择新加坡作为研究对象, 从国家建设对后发国家政党与政党体制的要求出发, 阐释人民行动党长期执政的原因及其由此形成的独特政治发展道路。

一、国家建设对后发国家政党与政党体制的要求

国家建设(nation - building)或现代国家建

设, 是任务具有复合性的政治活动和过程, 主要包括创建国家(state - building)、建构民族(nation)和民族国家(nation - state), 以及在民族国家架构之下实现民主化等内容。现代国家之所以不同于古代国家, 在于现代国家有“民族”这一“类共同体”作支撑, 正是因为民族对国家的认同, 使得现代国家拥有了古代国家所不具备的强大内聚力和行动能力。民族(nation)是国家(state)建构出来的, 民族国家(nation - state)不过是国家建构民族的逻辑结果。由此可见, 国家的存在是民族国家建构的前提和基础。国家建设的第一步是创建国家。创建国家涉及国家统一、国家对社会的整合和制度的理性化等。国家

作者简介: 卢正涛, 贵州大学马克思主义学院教授。

〔*〕本文系国家社会科学基金一般项目“国家建设视角下的新加坡一党长期执政研究”(20BGJ080)的阶段性成果。

统一是指在一定地域内,消除各种地方性的权威,将权力集中于中央政府,也就是韦伯所称的国家垄断暴力或亨廷顿所说的权威合理化。^[2]当然,国家统一意味着采用一定的结构形式,建构一套从中央至地方的制度,确保国家对各地实施有效的治理。国家统一还表明,国家有了明确的边界,消除了古代国家那种有边陲而无国界的状况。^[3]国家对社会整合即国家对社会进行改造,去除人口地域性的、依附性的身份而成为统一国家的国民。虽然不能从根本上消除原有的各种认同,但却在此基础上建立起个人和群体对统一国家的认同,并且对国家的认同高于任何其他认同。在国家统一和对社会整合的过程中,国家的制度走向理性化,国家机构摆脱了作为服务于国王及其家庭的私人机构属性,凸显其公共权力机关的功能,为全体国民提供公共服务。在国家的精心培育下,民族国家被建构出来,而后又在民族国家里开启了政治民主化。

国家建设是在一定的政治力量主导下进行的。在中世纪和近代的很长一段时间里,王权是国家建设的主体。王朝国家不但完成了国家统一,划定了国家边界,以独立主权国家的资格参与国际政治体系的建构,而且将原来分散在不同地域、受不同政治主体管辖的人口整合成为统一的王朝国家的臣民,促进了社会的同质化,为民族和民族国家的最终形成创造了前提,奠定了基础。此后,社会力量(资产阶级)、官僚和政党先后扮演过拥有主导国家建设力量的角色。^[4]17、18世纪是社会力量建设现代国家的时代,伴随市场经济特别是海外市场发展而成长起来的资产阶级,无法容忍君主将国家变成自己的私产,以民族之名发动革命,结束了君主的专制统治。以此为标志,民族国家形成了。英国是第一个民族国家,原因在于英国率先克服了专制,终结了民族与国家的对立,完成了民族对国家认同的建构。到了19世纪,在法国、德国等国家,由于资产阶级的力量相对弱小,官僚便担负起领导国家建设的使命。进入20世纪,政党成为国家建设

的主导者,无论是资产阶级主导的英国、美国,还是官僚主导的法国和德国,国家建设的主角已变为政党。对诞生于20世纪的绝大多数后发国家来说,国家建设基本上是在政党的主导下展开的。

从国家建设的整个过程来看,先发国家的国家建设犹如一场接力赛,王权、资产阶级或官僚、政党等在不同时期充当了国家建设的主体,接力推进国家建设的进程。而在后发国家,国家建设从一开始就是政党独自负责的追逐赛,政党尤其是执政党必须去完成在先发国家里由王权、资产阶级或官僚、政党分别承担的国家建设工作,在尽可能短的时间内建构出民族国家,推动国家的民主化。为了将在语言、文化和历史传统上存在差异且认同各不相同的人群整合成为一个同质化的社会(民族),作为国家建设主体的王权、资产阶级或官僚排斥任何其他政治力量,防止因不同政治力量的竞争而阻碍民族和民族国家的建构。只是在同质化社会形成和工业化带来社会财富的巨大增长后,先发国家才开始把国家建设的重点从对精英的整合转向对大众的整合,现代政党伴随选举权的扩展而出现。换句话说,先发国家的政党因争取大众的选票而生,其使命是促使国家放开选举权,最终实现以全民普选的形式赋予政权合法性。因此,政党之间展开竞争、轮流执政,定期对资产阶级内部各集团,以及资产阶级与大众之间的权力/利益关系进行调整,符合先发国家在完成社会的同质化后推进政治民主的需要。在后发国家,从民族运动中产生的政党,不仅集国家建设的多重任务于一身,而且面对着比先发国家差异更大的社会,面临着更加复杂的国家建设环境,因而不能搬用先发国家在国家建设的特定阶段产生的竞争性政党体制。这就是说,国家建设对后发国家的政党和政党体制提出了不同的要求。后发国家需要一个长期执政的政党充任国家建设主体,确保在异质性的社会中成功建构民族和民族国家;其他政党不是与执政党展开竞争、轮流执政,而是配合执政党完

成民族国家的建构工作。毫无疑问,胜任建构民族国家的工作,是对长期执政的政党的根本要求。否则,即使执政了也会在选举中丧失执政地位,由新上台的政党执行建构民族国家的使命。在已经引入竞争性选举制度的现状下,后发国家有两种选择,一种是取消政党,从而在相当长的时间里排除党争。这一选择代价巨大,毕竟公民通过组织政党表达诉求、运作政府是现代政治的常态。另一种就是在维持竞争性选举制度的前提下,执政党对反对党施行限制,将政党间的竞争降到最低程度,从而实现长期执政,并以执政党的长期执政保障国家建设的顺利进行。

在后发国家,国家建设大体经历了争取民族独立、建构民族国家和推进国家治理现代化三个阶段。在主权国家成为国际政治体系最重要主体的时代,民族独立是一个国家进行现代化建设的前提,它赋予参与者政治合法性,任何政党都必须参加民族运动并成为运动的领导力量。唯有如此,才能成为执政党,取得国家建设的领导权。新加坡人民行动党从成立时起即投入到民族运动之中,致力于新加坡的自治与独立,在与其他政党的激烈竞争中迅速成长为新加坡最有影响力的政党,不仅赢得了自治后的首次大选,而且带领新加坡从自治走向独立。参加并领导民族运动成为新加坡人民行动党长期执政的逻辑起点。主权国家建立后,如何把境内异质性的各种群体、集团整合成为一个民族,为主权国家找到现代之“魂”是后发国家面临的重大难题,可行的也是唯一的选择是在现代化进程中建构民族与民族国家。对于后发国家而言,无论是推动现代化还是建构民族和民族国家,都是依托执政党来进行的。首先是以执政党为中心造就出强国。其次是在执政党与政府的领导下启动并加速推进国家的工业化。最后是在现代化进程中建构起民族国家。建构民族国家成为人民行动党长期执政的理由。随着现代化的推进,传统社会逐渐远去,现代社会成长起来,各个阶层与群体都对以执政党为轴心的政治体制提出诉

求。变革现有的政治体制,提升政治体系的应对能力是执政党必须解答的新问题。在这方面,后发国家所走的路是不同的,概括起来有两条:一条是政治转型或民主转型道路。通过放开选举或者立即取消对反对党的限制,实现执政权在政党间的转移,终结威权体制,借此增强政治体系应对社会诉求的能力。另一条是推进国家治理体系和治理能力现代化的道路。在保持执政地位不变的前提下,执政党主动求变,改革既有的国家治理体系,通过以提高执政党适应社会政治发展能力为核心的制度建设来提升国家治理能力,不仅使长期执政的局面得以继续,而且有力地促进了国家治理体系和治理能力的现代化。新加坡走的是第二条道路。

二、争取民族独立:人民行动党 长期执政的逻辑起点

新加坡的国家建设肇始于新加坡的民族运动。二战结束后,觉醒了的新加坡人民反对英国重建殖民统治,掀起了争取自治与独立的运动。在运动中,各阶级组织起政党。政党领导争取民族独立的斗争成为新加坡民族运动的突出特点。然而,并非每个政党都能胜任领导民族运动的工作,那些主张与英国殖民者合作的资产阶级政党如进步党和民主党等,很快失去了民众的支持,成了政治舞台上的昙花。只有追求民族独立的资产阶级政党或工人阶级政党,才是民族运动领导力量的候选者。在新加坡,要成为民族运动的领导者,除必须有广泛的群众基础外,还需要处理好与英国殖民者、马来亚联合邦的关系。劳工阵线虽然率先执掌权力,但因领导人大卫·马歇尔与英国殖民当局关系较差,后继的林有福政府逮捕左翼人士,以及政府腐败严重等使民众大失所望,失去了对民族运动领导的权力。社会主义阵线尽管在民众中也有巨大的影响力,但其激进的独立主张不为英国殖民者和马来亚联合邦执政当局所容,最终也未能掌握民族运动的领导权。1954年成立的人民行动党是新加坡的第一

个群众型政党,它深谙夹在两大马来人国家间的新加坡的地缘政治环境,擅长处理同英国殖民者和马来亚联合邦执政当局的关系,参加并逐渐取得了民族运动的领导权,在执政后主导了新加坡从自治走向独立,成为新加坡国家建设的主导者。

人民行动党是在既有的多党竞争格局中参加并掌握新加坡民族运动的领导权的,新加坡的政党体制也正是在此基础上形成的。英国殖民者在重返后不久就开始做撤退的准备和安排,其中之一是逐步放开立法议会选举,实行竞争性选举制度。围绕立法议会选举,新加坡民族主义者建立政党,由此产生了多党竞争政治。1948年,英国殖民当局将新加坡立法议会部分议员改由民选。1954年,“林德宪制”规定立法议会25个议席由选民选举产生。1955年据此举行了立法议会选举,包括人民行动党在内的多个政党参与角逐。此后,人民行动党和其他政党参加了立法议会全部议员民选的1959年大选、新马合并后的1963年大选。但是,新加坡政党政治的发展,还伴随着执政党对反对党的打压。1957年,劳工阵线的林有福政府对人民行动党内的激进派实施抓捕,这在客观上帮助了李光耀等温和派对人民行动党的掌控。1963年,人民行动党政府根据“内部安全法”,逮捕社会主义阵线领导人,严重削弱了社会主义阵线。新加坡的政党政治逐渐向保留多党竞争,执政党压制、驯服反对党方向演进,最终塑造出以多党参选、执政党严控党争为特点的政党体制。^[5]1968年,新加坡举行独立后的第一次大选,人民行动党囊括了国会全部58个议席,多党竞争、执政党长期执政局面正式成型。^[6]

在1959年自治后,新加坡如何达成民族完全独立的目标?当时存在着两种选择,一是采取从英国殖民统治下独立即直接独立的方式。二是与已经独立的马来亚联合邦联合从而实现独立,此乃间接独立的方案。前者是社会主义阵线的诉求,后者为执政的人民行动党的主张,两党

为此进行广泛的社会动员。在争取民众支持的竞赛中,人民行动党因处于执政地位而占尽优势,从提出合并方案,到控制合并的节奏,一切尽在人民行动党的掌控中。1963年,马来西亚成立,新加坡间接实现了独立。因为,人民行动党与执掌联邦政府的联盟党^[7]在把马来西亚建设成为什么样的国家上存在着根本分歧,人民行动党秉持种族平等观念,联盟党则坚持马来人的特权,^[8]彼此不相容的国家理念决定了人民行动党与联盟党无法在马来西亚内和平相处与共存,新加坡最终被迫脱离马来西亚而成为独立国家。总的说来,新加坡争取自治、独立的过程较为温和,没有激烈的、长时间的暴力冲突。这固然是英国殖民者迫于形势、善于作出妥协的结果,也与马来西亚政府东姑·拉赫曼等温和派领导人正确估量马来、华人两大族群的力量对比等情况,选择和平分家有着极大的关系。

民族独立的标志是新加坡民族主义者掌握国家的全部权力。与通过暴力方式,以革命政权取代原有国家机器的国家不同,新加坡民族主义者是进入“原有”的国家体制^[9]进而接管权力的。1957年,由各政党组成的新加坡代表团与英国达成新加坡自治的协议,规定新加坡自治邦实行议会民主制。1959年,人民行动党在大选中获胜,负责组织了第一届自治政府,控制了除外交、国防和内部安全等以外的国家管理权。既然人民行动党是进入既有的国家体制的,那么它没必要另起炉灶搞一套新体制,只需维护并发挥既有体制的作用。例如,在1961年,当人民行动党发生分裂的时刻,李光耀选择了用既有的国家体制即在议会内对政府进行信任投票的方式解决党内的分歧。^[10]1965年,新加坡从马来西亚独立,获得了包括外交与国防在内的全部权力,具有了民族国家的完整形态。

民族独立是新加坡国家建设的前提和组成部分。没有民族的独立,就谈不上国家建设。民族独立意味着结束英国的殖民统治,完成国家权力从英国殖民者向新加坡民族主义者的转移,民

族主义者据此能够运用国家权力推进新加坡的国家建设。参加并掌握民族运动的领导权对于任何政党都具有决定性意义,因为只有掌握民族运动的领导权才能取得国家建设的主导权。因此,在新加坡争取民族独立过程中不仅伴随着民族主义者与英国殖民者之间的斗争,而且各政党之间也充满了竞争,有时竞争甚至以激烈冲突的形式表现出来。人民行动党在执政后以政府廉洁、发展经济卓有成效和大规模建造组屋等良好的业绩,以及高超的建国策略等赢得了民众的信赖与支持;采取限制、打击反对党(但不是取缔反对党)的方式,塑造出保障人民行动党长期执政的政党体制,从而牢牢掌控着民族运动的领导权(国家建设的主导权)。争取民族独立成为人民行动党长期执政的逻辑起点。

三、建构民族国家:人民行动党 长期执政的理由

新加坡属于先有国家而后建构民族国家的典型。^[11]如前所述,在新加坡,人民行动党创建了国家,国家当然就会围绕人民行动党而运转。创建国家不仅要完成国家权力从英国殖民者到民族主义者的转移,而且更为重要的是在新加坡建立高效的政治体制。人民行动党在执政后经过一系列努力完成了创建国家的任务。一是除外交和国防等权力外,由新加坡人接管其他政府部门,迅速完成了去殖化,确保国家权力被用来服务于新生的新加坡。二是对于公务员采取审慎而又明智的政策。人民行动党留用殖民政府绝大部分公务员,保持了政府运行的有效性,避免了其他一些后发国家那种大规模更换人员造成政府效率低下的问题。但是,人民行动党并非简单保留殖民政府的公务员,而是对其进行政治改造,去除其殖民心态,使之忠于新生的“国家”(新加坡自治邦)。三是致力于经济与社会的发展。人民行动党政府在吸引外国资本投资新加坡的同时,成立经济发展局(the Economic Development Board, EDB),动员本地资本投资办

厂,^[12]实行进口替代工业化战略,依靠发展经济解决当时失业严重的问题。同时,兴建住房,准许动用公积金购买政府建造的组屋,在一定程度上缓解了住房的紧张。一个“发展型国家”在新加坡兴起。四是人民行动党吸取劳工阵线因腐败严重而在1959年大选中惨败的教训,执政伊始便厉行反腐败,重构反腐体制,反贪污调查局因被置于总理的直接领导之下而拥有足够的权威。人民行动党的清廉与高效是赢得人民长期支持的重要因素。五是初步建立起民众支持体系。人民行动党依靠与共产党、工会的合作取得了执政权,但其领导人认识到,仅仅依靠党的组织体系争取民众的支持是不够的,必须掌控、健全法定的基层组织。1960年,人民行动党成立由总理任主席的人民协会,负责领导在英国统治末期出现的民众联络所。民众联络所会举办各种利民的活动,保持与民众的紧密联系。鉴于1961年分裂时大量支部背弃党,人民行动党转而更加依赖基层组织联系民众。1965年1月,一种旨在争取乡村居民支持的基层组织——公民咨询委员会开始建立。基层组织由人民行动党选区议员领导,确保了人民行动党控制基层组织和动员民众。六是人民行动党执政后,不久就废除了“新加坡市政府”建制,将新加坡变为单一政府的自治邦。弹丸之地的新加坡确实没有实行两级政府体制之必要,单一政府有利于人民行动党政策的执行。总之,一个以人民行动党为轴心的“国家”在新加坡独立前已然形成。

新加坡是由华人、马来人、印度人和其他族裔人组成的社会。无论是在语言、宗教信仰、风俗习惯还是在历史传统、国家认同等方面,各族之间存在着较大的差异。独立后,面对这样一个异质性的社会,要建构新加坡民族,并使作为一个民族国家的新加坡能够在四周均为马来人的环境中生存下去,继续强化以人民行动党为轴心的国家(政治体制)就成为不二选择。首先,继续压制反对党。1965年12月,人民行动党政府迫使社会主义阵线13名议员退出国会,第二

年,其中的11名辞去议员职务。^[13]1968—1980年,新加坡举行4次大选,反对党未获一席。反对党虽然在1981年重新进入国会,但没能再现60年代的辉煌。其次,阻塞反对党与社会联系的通道。政党的生命力在于其能够植根于社会,从社会中获取支持。为了压制反对党,人民行动党一方面全力支持全国职工总会(简称“职总”),最终将左翼工会边缘化了。显然,仅靠边缘化的工会及为数有限的工人的支持,反对党在政坛上难有什么作为。另一方面牢牢控制基层组织。除了原有的民众联络所与公民咨询委员会外,从1978年起,新加坡又开始建立以组屋居民为服务对象的居民委员会。居民委员会同样由人民行动党选区议员领导。在反对党重返国会后,人民行动党拒绝按照以往的做法任命反对党议员为选区内的基层组织的负责人,而是继续由人民行动党来控制,预防反对党因此实现联系社会的制度化。再次,调整国家与社会的关系。1965年,在人民行动党政府主导下,全国职工总会、制造商协会和雇主联合会签署《工业进步宪章》,“吹响了劳资政三方合作的号角”。^[14]次年国会又通过《职工会(修正)法案》,排除了其他政党对工会的控制和影响。人民行动党政府牢牢掌控了工会和工人阶级,从根本上扭转了以往社会对抗国家的局面。又次,驯服学校和媒体。人民行动党政府规定只有获得内政部颁发的合格证的人才能进入大学接受教育;“重组”南洋大学,逮捕或驱逐对抗政府的学生。对于电台和电视台,人民行动党政府实行垄断经营;对报纸和杂志则采取减少发行量、逮捕或驱逐记者等方式,《海峡时报》《南洋商报》等的部分编辑或记者曾遭到逮捕或驱逐。^[15]最后,延揽人才和加快执政党的更新。李光耀等人参加了20世纪50—60年代的民族运动,经历过人民行动党的分裂、与社会主义阵线的对立,对人才的重要性有深切的体认。人民行动党从全社会,特别是注重从如银行、企业、公务员等队伍中发掘人才,而不是从党的组织系统内部,尤其是党支部中选拔干部。

据后来成为人民行动党议员的吴俊刚介绍,他本是《南洋商报》的政治新闻记者,因跑总理公署的新闻,后被吴作栋延揽加入人民行动党并当了17年的议员。^[16]同时人民行动党有计划地推进领导人代际更替。从70年代开始,人民行动党有计划地将新人放到政府部门、法定机构和公共企业去锻炼。80年代建立起稳定的接班人选拔制度。^[17]1990年,以吴作栋接替李光耀任总理为标志,人民行动党首次完成了权力代际更替。毫无疑问,围绕人民行动党建构起来的新加坡国家,是以人民行动党拥有全部或绝大多数国会议席、控制政府,把自己的意志贯彻进全部国家机关、治国理念灌输到整个社会为条件的,一旦动摇了人民行动党的地位,威权主义体制的有效性就会大打折扣,新加坡国家或许会因此崩溃。李光耀曾一语道破了新加坡国家的奥秘:“人民行动党就是政府,而政府就是新加坡。”^[18]

有了强有力的国家作支撑,新加坡较为顺利地推进了民族国家建构的进程。在一个由移民构成的社会里建构民族国家,发展经济是决定性的举措。因为对于讲求实际的移民来说,是经济发展带来的机会促使他们移民,依靠发展经济最有可能将他们整合成一个民族。新加坡独立后,人民行动党立即改变进口替代工业化战略,实行出口导向工业化战略,随后又实施了“第二次工业革命”和“新经济发展”等战略。在不到30年的时间里,新加坡完成了从一个商业贸易转口城市到一个制造业发达国家的华丽转身。这样,人民行动党以工业化为依托,依靠工人、雇主与国家三者间的合作促进了生产的发展,通过改善民众生活建构起他们对新加坡国家的认同。同时,随着工业化的推进,各种族“聚族而居”的旧社会被打破,人口的流动为人民行动党推进社会整合和建构对新加坡国家认同的民族提供了绝好的机会。人民行动党以“居者有其屋”为抓手,采取按照种族比例分配组屋的政策,规定邻区和每座楼房不同种族人口的比例上限。华族人口在邻区不能超过84%,每座楼房不超过87%。

马来族人口在邻区不能超过 22%，每座楼房不超过 25%。印度族人口在邻区不能超过 10%，每座楼房不超过 13%。^[19] 种族之间的混杂居住，大大增加了交往交流的机会，虽然不一定能够促成种族的融合，但至少可以增进彼此间的接触和了解，从而造就出一个共同生活、相互依存、和睦相处的新社会（新加坡民族）。根据 20 世纪 70 年代末的一项调查，90% 的新加坡受访者称自己为新加坡人。^[20]

在缺乏国家观念的新加坡建构民族国家，其难度是不言而喻的。李光耀曾说过，“从没见过有这样一本书，教人如何把一群来自中国、英属印度和荷属东印度群岛的不同移民塑造成一个民族国家。”^[21] 为了建构新加坡民族国家，人民行动党除了发展经济外，还必须秉持族群平等理念，在教育、语言、宗教等方面审慎地实行多元主义政策，既充分照顾各族群的心理与关切，又努力培育超越族群的新意识。其中，学校教学语言的选择是重中之重。新加坡自治后将马来语定为国语，是基于与马来亚联合邦共同组建国家的需要。但独立意味着新加坡必须从马来西亚的“新加坡”转变为世界的“新加坡”，人民行动党随即调整了以融入马来西亚为目标的语言政策，实行“双语”政策：规定马来语、英语、华语和泰米尔语地位平等，不同种族的学生可同时选择英语和本种族的语言。就当时的情形而言，人民行动党领导人的这一选择非常明智，如果选择英语外其他任何一种语言作为各种族学生共同学习的语言不但会遭到抵制，而且可能引发社会的激烈对抗，发展经济、建构民族等美好的愿望均将落空。英语是唯一能让大家接受的中立语，是能让新加坡立足于国际社会的语言。^[22] 英语在事实上成为了建构新加坡各种族认同国家的语言——“民族语言”，推动新加坡成长为世界的“新加坡”。然而，这种民族国家的“语言”与组成民族国家的各种族的历史、文化相分离的状况给民族国家的建构带来了极为严重的问题，即新加坡有可能失掉了民族国家本应该有的“灵

魂”，成为一个嫁接在西方历史与文化基础之上的民族国家。因此，进入 20 世纪 80 年代，找回属于新加坡民族国家的历史与文化之“魂”成为人民行动党建构民族国家的紧迫任务。为此，人民行动党发动诸如“推广华语”等各种运动，试图从各种族的传统文化中找到支持新加坡民族国家建构的资源。1991 年新加坡国会通过的、以“国家至上，社会为先”“家庭为根，社会为本”“社会关怀，尊重个人”“协商共识，避免冲突”“种族和谐，宗教宽容”为内容的《共同价值观白皮书》集中体现了人民行动党的这种努力，融合了东方与西方、传统与现代，及各种族文化精华的“共同价值观”成为把所有新加坡人凝聚起来的国家意识形态，是支撑新加坡民族国家的“精神之魂”。

在由移民组成的异质化社会中建构新加坡民族国家，前提和基础是有新加坡国家的存在。而新加坡国家是人民行动党进入“原有”的国家体制后形成的，其运行也需要人民行动党予以保证。从某种程度上可以说，新加坡国家就是人民行动党的“新加坡国家”。为了建构出新加坡民族国家，继续强化人民行动党的“新加坡国家”就是必然的选择和顺应时代之举，因而人民行动党的长期执政有了历史的合理性。然而，人民行动党在新加坡实行竞争性选举制度的条件下能够长期执政，并不仅仅是人民行动党采用“威权”手段打压反对党就能做到的，更为关键的是人民行动党履行了国家建设主体的职责，竭尽全力推进新加坡民族国家建构的进程，确保新加坡作为一个国家能够在地缘政治环境险恶的东南亚生存下去。人民行动党的长期执政是新加坡民族国家建构对执政党提出的要求与人民行动党胜任国家建设主体之职责相结合的产物。

四、推进国家治理现代化：人民行动党长期执政的持续

人民行动党政府在初步完成新加坡民族国家的建构后并未追随先发国家放开限制，搞多党

轮流执政,而是在坚持既有政治体制的前提下变革国家治理方式,走上了以国家治理现代化推动政治发展的新道路。

人民行动党从发展民主入手,提升政府的治理能力。其一,完善议会民主制,增强吸纳社会诉求的能力。新加坡威权体制之所以没被汹涌澎湃的“第三波”民主化浪潮^[23]冲垮,与人民行动党主动作为、正确抉择密切相关。1981年,反对党在安顺区补选获胜打破了1968年以来人民行动党包揽全部国会议席的格局。在其后的大选中,反对党的议席有所增加。面对反对党重新崛起后的进攻态势,人民行动党政府领导人冷静分析,认为新加坡社会已发生巨大变化,选民需要人民行动党继续执政以保障其利益,但又通过支持反对党的方式向人民行动党政府施加压力。^[24]为此,人民行动党政府进行了选举制度改革,以制度建设满足社会的多样化需求,疏导社会的压力,从而有效抑制了反对党的攻势,将反对党的挑战控制在现行体制内。经过一段时间的准备,人民行动党政府推出了几项制度变革举措。首先,从1988年大选开始实行集选区制度。集选区实际上由原来的几个单选区合并而成,任何政党到集选区参选,其候选人必须全部来自本党且其中至少一人为少数族裔,不得跨党组合参选。对于政治人才匮乏的反对党来说,要凑足有竞争力的候选人小组较为困难,同时因支持反对党的单选区被合并,反对党候选人胜选的几率大大降低。这就从制度上抑制了反对党参与过快过猛的问题,有利于保持政治的稳定。其次,推出非选区议员。该项制度于1984年大选后实行。人民行动党政府委任大选中得票居第二位的政党候选人为非选区议员,最多6名。非选区议员在国会中除没有投票权外,享有议员的其他权利。为数有限的非选区议员的的活动,实际上是在帮助人民行动党找问题,发挥着执政党议员无法替代的作用。最后,从1990年起设立官委议员,“用以广泛地反映独立和非党派人士的观点”。^[25]官委议员与非选区议员一样,除不能参

加国会表决外,享有提出议案、质询政府等权利。人民行动党将文艺、体育、科技等各界社会名流纳入官委议员队伍,的确能够获取社会民情的更多信息,把更多人的诉求导入现行制度中,通过制度予以消化,从而增强了制度容纳社会新要求的能力。其二,在坚持和完善选举民主的前提下,人民行动党尝试在现有的制度架构外创设民主的新形式,既开辟了民意表达的新渠道,使寻常百姓亦能有机会就国家的政策直接提出建议和意见,又弥补了选举民主制度的不足,形成选举民主与协商民主互补的格局。2011年大选后,针对在集选区开始失手、新加坡政治进入“新常态”^[26]状况,人民行动党创设了全国对话会这一新加坡的“协商民主”,丰富了民主的实践形式,增进了与民众的沟通。^[27]全国对话会的设立与顺利举行,表明人民行动党领导人已经不满足于依靠议会民主制度采集社会的意见,试图以制度的创新强化新加坡国家吸纳民众诉求的能力。

加强基层组织建设是人民行动党为适应社会发展而变革国家治理方式的又一内容。针对原有的民众联络所和公民咨询委员会已不能很好适应现代社会生成后产生的难题,人民行动党政府从20世纪70年代末开始启动新一轮的基层组织建设。1978年设立了第一批居民委员会,到1990年代增加至300多个。居民委员会为生活在组屋的人提供管理与服务,解决如维修电梯、防止犯罪与吸毒等问题,它连同民众联络所、公民咨询委员会,构成了支撑主导党(dominant party)需求的组织。^[28]为使基层组织的管理与服务更聚焦,人民行动党政府于1986年设立3个试验性的市镇理事会(Town Councils),1989年正式向全部选区推广。市镇理事会由选区议员领导,负责房屋维修、环境卫生等,其职责与民众的生活紧密相连。人民行动党掌握着绝大多数的市镇理事会,所以会很自然地利用市镇理事会为执政党“攻击”反对党提供议题,并设置额外障碍等,限制反对党力量的发展。^[29]从1997年开始,人民行动党政府又开始设置社区发展理

事会。2001年进行重组,全国分为东北、东南、中区、西北、西南5个区,每区设1个社区发展理事会,委派专职市长领导。^[30]社区发展理事会主要承担扶贫济困、救灾、支持妇女儿童发展等工作。人民行动党将原本属于政府部门的国家发展部和法定机构的建屋发展局的部分职能下放给社区发展理事会和市镇理事会等,既满足了民众参与管理的要求,有效纾解了民众对现行体制的不满,又减轻了人民行动党政府的负担,极大地提高了治理的效能。值得注意的是,新加坡加强基层组织建设有几个显著的特点。第一,确保人民行动党的领导权。新加坡的基层组织,绝大部分掌握在人民行动党手中。虽然个别市镇理事会由反对党领导,但不能改变人民行动党控制基层组织的大局。相反,反对党领导为数少得可怜的基层组织既能体现人民行动党的“大度”或“民主”,又能给反对党一块“试验田”,让其习得必要的管理技能,人民行动党也许能从这种树立“参照物”中获益。第二,“叠床架屋”。人民行动党在原有的基层组织之上不断创设新的基层组织,显然是适应了不同时期社会发展的需要,从公民咨询委员会到居民委员会,再到市镇理事会与社区发展理事会均是如此。不同类型的基层组织在功能上各有所侧重,但都在一定程度上发挥着作用。第三,从管理到治理的趋向越发明显。人民行动党在1960年设立人民协会,建立党领导基层组织的体制,是为了着眼于控制、管理基层组织,动员民众支持人民行动党。随着现代社会在新加坡的成长,新加坡开始把政府部门与法定机构的一些职能转移到基层组织,让民众在人民行动党的主导下参与到基层社会的某些治理活动中来。

在进行民主制度和基层组织建设、增强政治吸纳的同时,人民行动党也在强化自身的建设和调整对待反对党的态度。反对党之所以能够重返国会,固然与选民希望国会有反对党存在的心理有关,但同人民行动党在回应选民诉求过程中有时存在着不到位、不充分现象也有着极大的关

联。为了改变这一状况,从1982年10月起,人民行动党规定部长每月都必须抽出时间到自己的选区与选民见面,当面听取选民的意見。^[31]作为不是部长的议员,更要用脚丈量选区,不仅当选后每周要接见选民,而且还要主动出击,建立稳固的联系选民的渠道,保证及时了解选民的真实想法。政务繁忙的吴作栋在2011年卸下了内阁职位后,便开始亲自接见选民,首次接见选民就持续了4个小时,一直到午夜最后一名选民离开后他才离去。^[32]2004年,吴作栋交棒李显龙。随着领导人的一次次更替,人民行动党也在不断调整对待反对党的态度。李光耀对反对党的态度较为严厉,经常运用国家强制力打击反对党领导人,总体上偏向于打压。到了吴作栋时代,虽然继续压制反对党,但也开始放松对反对党的限制。李显龙对待反对党的态度比较温和,不再动不动运用法律手段制裁反对党。人民行动党调整对待反对党的态度与新加坡社会的变化整体上是一致的,伴随现代社会的成长,建国后出生的人渴望更多的自由,反感人民行动党的威权统治方式,维持对反对党的高压态势已不合时宜,改变对待反对党的态度,让反对党“公平”地与人民行动党竞争,更有助于民众对人民行动党长期执政地位的认可。

从根本上来说,国家治理体系和治理能力的现代化源自国家回应现代社会诉求的需要。随着建构新加坡民族国家的进行,现代社会在新加坡也生成了。为了争取或者维护自身的利益,现代社会中的各阶级、阶层成立各种各样的组织,自然要借助于既有的参政途径如在选举中支持反对党,以表达对人民行动党政府的不满。面对现代社会日益增长且多元化的诉求,人民行动党从完善议会民主制和建立全国对话会、加强基层组织建设、改进自身联系民众的方式与调整同反对党的关系等三个方面推进国家治理体系的变革,强化了体制的表达、吸纳、整合能力,从而在整体上提升了国家治理体系适应现代社会发展的能力。无论新加坡的政治体制今后如何演变,

也不管在未来的某一时间是否真的发生政党轮替,新加坡这一经验启示着我们,长期执政的政党可以选择主动变革治理方式而不是放弃执政地位、搞政党轮流执政来满足现代社会生成后对国家治理提出的要求,以此避免因民主转型而产生的如社会失序、混乱等“阵痛”,这不仅保证了民主始终在有序的轨道上发展,而且可以使国家治理的体系得到不断优化、治理的能力能够持续提升。执政党主动承担推进国家治理现代化的使命,是人民行动党的长期执政地位得以维持的根本原因。

五、结 论

新加坡的政治发展道路,是人民行动党在主导国家建设的过程中形成的。作为一个后发国家的政党,人民行动党自诞生的那一天起就为历史锁定的条件所限制。一方面,先发国家在国家建设上已经推进到政治民主化阶段,在强大经济实力的加持下,多党竞争、轮流执政不仅很好地满足了选民的参政诉求,而且使公民的选举权具有货真价实的“含金量”,政党一旦执政便借助国家政权分配社会财富,即使普通公民在一定程度上亦会因此“受惠”,因而,多党竞争、轮流执政自然拥有很强的吸引力。新加坡因属于西方阵营而处于这种吸引力的辐射范围之内,竞争性选举、多党竞争是英国殖民者安排的,也是新加坡自治乃至独立的“准生证”,人民行动党执政后不会也不可能废弃这一“契约”。另一方面,诞生于英国殖民地新加坡的各政党,首要任务是争取民族独立,然后才是建构民族国家和实现政治民主化等。这就决定了新加坡的政党不可能走先发国家政党那种以多党竞争、轮流执政推进政治民主化的“正常”国家建设道路,而只能走以多党竞争、一党长期执政确保完成长期性、复合性的国家建设任务的“反常”国家建设道路。究其根源,在于国家建设对政党与政党体制提出的要求是不同的。在发达国家,社会是同质化的,存在着基本的共识和共同的理念,不会因为

党争而被撕裂。国家建设对所有政党一视同仁,其都可以成为国家建设的主体(执政主体)。所以,先发国家可以实行以多党竞争、轮流执政为特点的完全竞争性的政党体制。而新加坡则不同,由于社会异质,缺乏基本共识,党争只会加剧社会的分裂与动荡。在新加坡,国家建设对各政党的要求并不相同,对于已经执政的政党,其不仅要扮演好执政主体的角色,而且更重要的是要承担起国家建设主体之职责,完成不同阶段的国家建设任务。对于反对党,则要求其参与国家建设进程,履行协助、配合,而不是替代执政党,从而保证国家建设取得成功的使命。因而,新加坡的政党体制是不完全竞争性的,尽管存在多党竞争,但执政党却限制着反对党。

人民行动党长期执政既是新加坡国家建设的客观需求,又是自身主动作为的结果。人民行动党之所以能够在众多的政党中脱颖而出,主要原因是它率先超越种族、阶级等界限,而成为群众型政党,其投身于争取民族独立的事业,取得了执政的合法性,掌握了国家建设的领导权。新加坡自治尤其是独立后,人民行动党在现代化的进程中推进民族国家的建构工作,运用国家权力对社会进行改造,实现了对社会的整合,确保了国家能够集中力量加速工业化,创造出与民族国家的需求相匹配的现代社会;继续强化以人民行动党为轴心的威权主义体制,尽力阻隔反对党与民众的联系,特别是截断反对党联系民众的制度化渠道,彻底剥夺了反对党成为群众型政党,进而执掌国家权力、主导国家建设的机会;在教育、语言、宗教等方面采取审慎的政策,促进各种族对新加坡国家的认同,从而建构出新加坡民族,使新加坡国家有了民族作支撑。人民行动党以自身的努力证明了自己无愧为建构新加坡民族国家的领导者,其经受住了一次又一次大选的检验,将执政地位延续了下去。现代社会在新加坡的生成对人民行动党的执政地位提出了挑战。人民行动党不是选择结束威权统治,而是以治理体系和治理能力现代化为导向,强化政治体制的

吸纳、适应能力建设,有效缓解了公民要求扩大参政有效性的压力,不仅推动了新加坡民主的发展与政治体制整体能力的提升,而且也使人民行动党的执政地位得以继续维持,走出了一条执政党主导、反对党参与,政党体制与国家建设相一致的政治发展道路。

(特此致谢上海师范大学哲学与法政学院李路曲教授对本文提出的宝贵修改意见。)

注释:

[1]关于一党长期执政的标准,学界的观点主要有:连续赢得3次大选([意]G. 萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆,2006年,第293页)、连续执政时间达到20年(Jean Blondel, *Political Parties and Democracy in Western Europe and East and Southeast Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 1972, pp. 99-103)、永久或半永久的治理(T. J. Pempel, *Uncommon Democracies: The One-party Dominant Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 15)。

[2]参见[德]马克斯·韦伯:《经济与社会》第一卷,阎克文译,上海:上海人民出版社,2010年,第150页;[美]塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1989年,第91-100页。

[3][美]安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1998年,第4页。

[4]杨光斌:《政治变迁中的国家与制度》,北京:中央编译出版社,2011年,第187-234页。

[5]学界一般把新加坡政党体制的特征概括为“一党独大”。实际上,这是就新加坡政党体制运行特别是选举的结果而言的。从政党体制运行过程看,多党参与、执政党严控党争更符合新加坡政党体制的实际状况。

[6]Anthony B. L. Cheung, “The story of two administrative states: state capacity in Hong Kong and Singapore”, *The Pacific Review*, vol. 21, No. 2, 2008, pp. 121-145.

[7]联盟党的核心为马来民族统一机构,即“巫统”。

[8]Albert Lau, *A Moment of Anguish: Singapore in Malaysia and the Politics of Disengagement*, Singapore: Times Academic Press, 1998, pp. 161-265.

[9]李路曲:《政党政治与政治发展》,北京:中央编译出版社,2016年,第155页。

[10][新加坡]冯清莲:《新加坡人民行动党:它的历史、组织和领导》,苏宛蓉译,上海:上海人民出版社,1975年,第27页。

[11]李光耀等人原本没有把新加坡建成一个独立国家的打算(参见[新加坡]李光耀:《风雨独立路——李光耀回忆录1923—1965》,北京:外文出版社,1998年,第1-12页),但在独

立前新加坡已经有了“国家”即政治体制或人民行动党政府。

[12]Diane K. Mauzy and R. S. Milne, *Singapore Politics Under the People's Action Party*, London and New York: Routledge, 2002, p. 67.

[13]T. J. Bellews, *The People's Action Party of Singapore: Emergence of A Dominant Party System*, New Haven: Yale University Southeast Asia Studies, 1970. pp. 96-97.

[14]郑振清:《工会体系与国家发展——新加坡工业化的政治社会学》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第152页。

[15]J. J. S. George, *Lee Kuan Yew's Singapore*, London: Andre Deutsch Limited, 1975, pp. 133-155.

[16][32][新加坡]吴俊刚:《新加坡政党的基层工作:议员如何联系选民》,长沙:湖南人民出版社,2017年,第381、43页。

[17]具体流程参见李路曲:《新加坡道路》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第419-422页。

[18][24][新加坡]《联合早报》编:《李光耀40年政论选》,北京:现代出版社,1996年,第466、200页。

[19]张利生:《新加坡“居者有其屋”政策及其社会功效》,《当代亚太》1997年第3期。

[20]Joh S. T. Quah, Chan Heng Chee, Seah Chee Meow eds., *Government and Politics of Singapore*, Singapore: Oxford University Press, 1985, p. 66.

[21][新加坡]李光耀:《经济腾飞路——李光耀回忆录1965—2000》,北京:外文出版社,2001年,第3页。

[22][新加坡]李光耀:《李光耀回忆录:我一生的挑战——新加坡双语之路》,南京:译林出版社,2013年,第38页。

[23]参见[美]塞缪尔·P. 亨廷顿:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,刘军宁译,上海:上海三联书店,1998年,第21-26页。

[25][新加坡]Victor V. Ramraj:《新加坡选举制度》,载王晓民主编:《议会制度及立法理论与实践纵横》,北京:华夏出版社,2002年,第421页。

[26]Kenneth Paul Tan, “Singapore in 2011: A ‘New Normal’ in Politics?”, *Asian Survey*, Vol. 52, No. 1, 2012, pp. 220-226.

[27]吕元礼、张彭强:《全国对话会与新加坡协商式民主》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期。

[28]R. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Singapore: The Legacy of Lee Kuan Yew*, Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press, 1990, p. 100.

[29]Ng, Hoi - Yu, “Decentralised Institutions and Electoral Authoritarianism: The Case of Town Councils in Singapore”, *Asian Studies Review*, vol. 42, No. 3, 2018, pp. 459-478.

[30]张春阳:《新加坡基层组织:政府与人民之间的缓冲力量》,北京:民主与建设出版社,2015年,第153-154页。

[31]李路曲:《新加坡现代化之路:进程、模式与文化选择》,北京:新华出版社,1996年,第453页。

[责任编辑:刘 鏊]