

# 新加坡为何陷入“中年危机”

◎ 赵宇新

新加坡建国后经过几十年的努力,建立起一个较为繁荣有序的现代国家,其改革成果一度被推崇为“新加坡模式”或“新加坡经验”。新加坡在社会治理和社会风险防控方面一直在世界范围内享有盛誉,为一些国家所效仿。但随着经济全球化的深化和国际格局的变化,新加坡经济增长放缓,由此引发一系列社会问题,给社会风险防控埋下隐患。中国在学习新加坡经验的同时,还须时刻保持理性检视的警觉态度。

新加坡是一个多元文化交融的移民国家,多元性主要来自种族、宗教、移民和经济全球化。这些天然分歧和紧张关系,构成了扰乱新加坡公共秩序、威胁其社会安全的风声隐患。新加坡自建国之日起,便把社会风险防控视为国家的战略任务,并在长达50年的实践中积累了一套行之有效的经验和做法。比如,新加坡注重涵养其共同的价值观、注重树立利益共享理念、注重良好警民关系的构建、制定国家反恐策略,等等,对其他国家的社会治理具有一定启示意义和借鉴价值。

可以说,新加坡的社会风险防控体系曾有效保障了其经济社会发展平稳走过了50年。但是,近年以来,新加坡的经济社会治理理念逐渐暴露出种种弊端,特别是其理念在执行或落实的层面出现了断裂和诸多的问题。总体来看,其经济发展成果并没有惠及每个人,政府也没能兑现承诺,民众纷纷抱怨生活中遭遇的种种困难,新加坡陷入其前总理吴作栋所描述的“中年危机”。新加坡群众民主与权利意识扩张,网络媒体不断挑战法治权威,骚乱事件频频发生,社会矛盾激增,整个社会弥漫着不安之感。新任政府面临着前所未有的挑战。

**挑战一:经济增长放缓,成为社会风险万源之首。**新加坡首任总理李光耀通过几十年的努力,一度将新加坡成功打造成“亚洲四小龙”之首。2015年,新加坡遭遇前所未有的经济困境,当年经济增

长率仅为2.0%,为6年以来最低。2016年未有好转,GDP增速仍为2.0%,其中三季度GDP甚至暴跌4.1%,是自2012年三季度以来表现最差的一次。经济衰退直接导致社会就业减少、政府财政能力和转移支付水平降低、社会保障能力下降、公共服务供给不足。这致使族群和阶层间冲突加剧、矛盾激化、社会分裂,民众急躁易冲动,新加坡综合性社会危机正在形成并初显征兆。

新加坡经济来源主要包括两个方面:一是依靠马六甲海峡这一全球金融中心和航运中心;二是在中国大陆投资建设工业园区获得巨大收益,中国自2013年开始已经成为新加坡的最大贸易国。不论新加坡是否承认,中国已然成为新加坡经济上的战略伙伴。但近年来,新加坡似乎处处为难中国,视中国为亚太地区的头号敌手。随着国际经济形势走低、贸易保护主义抬头、美国退出TPP,新加坡处境会更加艰难。

**挑战二:族群冲突频发,社会不公严重,国家认同度明显降低。**2012年,近百名中国籍巴士司机因不满薪资和不公平待遇举行罢工,打破了新加坡26年没有罢工事件的记录。2013年,400余名印度籍劳工与警方发生冲突并引发大规模骚乱,成为新加坡建国以来首个街头骚乱事件。2014年,约6000人在芳林公园举行集会,抗议中央公积金养老制度,批评政府运作不透明。这一系列罢工、骚乱和集会事件,反映了新加坡的社会阶层、利益群体、种族矛盾已处于一触即发的危机之中。其深层次原因是新加坡贫富两极分化,特别是外来劳工遭遇不公平待遇,包括恶劣的工作生活环境、蔑视的态度、拖欠克扣工资等,有时甚至被迫与雇主签订“霸王条款”,为了保证续签不被遣返,外来劳工只能忍气吞声。截至2013年6月,新加坡大约有130万外籍劳工,约占总人口24%;其《2015年人口简报》数据显示,新加坡外籍人口163万人,约占总人

口30%。新加坡出生率低,发展经济需要依赖外来人口以保持竞争力。但新加坡政府没能让中下层民众平等地从经济发展中获得收益,缩小族群经济差距成为空谈,“人人都有成功的机会”的治理方针变成口号。李光耀在其2011年出版的《新加坡赖以生存的硬道理》一书中也承认,在新加坡内部,绝大多数人的国家意识淡薄,缺乏团结一致的凝聚力,国家认同度有所下降。如果数量庞大的外籍人口和外来劳工的社会问题得不到有效改善,新加坡也将面临巨大的社会风险隐患。

**挑战三:经济转型,移民政策收紧,身份差异和社会排斥凸显。**一方面,为了应对国际金融危机并保证经济可持续发展,新加坡政府于2009年开始推动经济转型,核心内容是提升各行业的职业技能,增强企业在国际上的竞争力,吸引各地顶尖人才服务新加坡经济建设。另一方面,近年来,越来越多的新加坡本地人抱怨外来人口推高房价、抢走饭碗、压低工资、造成公共交通拥挤不堪,移民被视为“万恶之源”。2012年,新加坡为配合经济转型、顺应民意,做出收紧移民和外劳、推行差异化政策的决定。本地人比永久居民拥有绝对优先权,减少对永久居民的医疗补助金,提高低技能外劳配额和劳工税,优先聘用本地居民,限制外来人口就业数量等。这些政策激化了族群矛盾,降低了移民归属感,加速了社会排斥。2015年以来,新加坡政府为了应对低生育率和老龄化问题,又适度放宽移民政策,但这并不足以解决已经出现的大量族群矛盾和社会问题。

**挑战四:生活成本提高,政府托底民生准备不足,民众负面社会心态不断滋生。**与经济增长放缓相比,更令新加坡民众感到失望的是在生活成本提高和贫富差距拉大的背景下,政府仍坚持自由市场和低福利政策,拒绝设定贫困线和最低工资,认为解决民生问题的关键是推动经济更加繁荣。新加坡中央公积金公布的数据显示,政府支付医疗费用不足三分之一,而经合组织中发达国家的平均负担水平为60%至70%;收入低于平均数一半的国民占总人口比例已经从2002年的16%攀升到2011年的26%;10%至14%的新加坡常住人口生活在贫困线以下。2014年,新加坡基尼系数为0.464,高于国际上其他发达经济体。民众感到生活压力巨大,穷人

挣扎在社会边缘,72%的新加坡人认为自己“不能生病,因医疗费用高昂”。民调机构盖洛普2012年底公布对148国15万人的调查结果,新加坡人的幸福感最低,只有2%雇员对自己的职业有满足感,而同年新加坡人均GDP位列世界第五。新加坡发展经济并没有提高民众的幸福感和生活水平。如果新加坡不能及时调整福利政策以适应民众生存和发展需要,残酷的现实会逼迫以外来劳工为主的底层民众逐渐丧失对政府的信任,转向以更加暴力的手段表达心中的愤懑。

**挑战五:新生代国民政治参与诉求强烈,对威权政府和精英统治带来冲击。**2011年国会大选中,人民行动党支持率走低,家长制作风饱受诟病,仅获得60.1%选票,输掉87个席位中的6席,首次输掉一个集选区。对人民行动党来说,这已经构成一次严重的“政治海啸”,以往不容置疑的地位受到撼动。许多民众并非真心希望反对党执政,而是为了让政府里有更加多元的声音,让人民行动党更注重倾听民意。在经济全球化背景下成长起来的年轻一代是另一大挑战,他们比父辈有着更多的政治参与诉求,要求更多的民主、更加透明的信息、更多不同的声音、更多反对党议员进入国会、更多政治竞争,要求允许民众对政府的重要政策发表意见,打破精英统治的传统,变“为民做主”为“让民做主”。同时,互联网和社交新媒体的兴起,更是大大降低了政治动员的门槛,提高了公众政治参与度。这些均为普通选民提供了政治参与的可能,对新加坡的威权政治传统造成冲击。

总之,新加坡内部的权利协调、利益分配和民主协商机制出了问题,伴随着政治、经济、文化和社会的多重转型,这些问题已成为诱发冲突矛盾、动摇社会稳定的新增风险源,而新加坡政府对由此产生的一系列社会问题重视不够、评估不足、治理不善,从而使其陷入“中年危机”。

(作者单位:民政部政策研究中心)

责任编辑:尹霞 马建辉