

新加坡人民行动党执政的基本经验

新加坡人民行动党自20世纪50年代成立以来,在多党竞争政治体制下,维持了半个多世纪的长期执政地位。在长期执政过程中,新加坡人民行动党在党的建设、执政方式及执政能力等方面形成了一系列丰富经验。当今世界多数国家实行政党政治,新加坡人民行动党的经验值得认真研究和借鉴。

■ 主父笑飞/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.05.016

2015年新加坡大选人民行动党以较大优势获胜,再次巩固了执政地位。成立于1954年并于1959年开始执政的新加坡人民行动党成为世界上实行多党制国家中对国家掌控能力最强、执政时间最长的政党。新加坡建国之父李光耀及其继任者作为新加坡人民行动党的掌舵人,充分见证了在自由选举制度下一党独大的政党体制能够长期运行且具有高度合法性。人民行动党为什么能在政治风云中长期屹立不倒?其执政50多年所积累的丰富经验值得我们认真研究、借鉴。

严格的自身建设

人民行动党自身建设以基本治国理念为指导,以思想建设为基础,以领导干部廉能建设为核心,以密切联系选民为重点,以制度建设为保障,从而始终保持了执政党的先进性、纯洁性和代表性。

第一,思想建设。人民行动党高度重视党员思想建设,采用的是一种“润物无声”的教育方式。一是确立党的核心价值观,党的高层身体力行。

只要领导人以身作则,以上率下,党的核心价值观就会在党内广泛践行。二是老一代领导人通过选好接班人来确保党的核心价值观代代相承,这同时也解决了党风保持纯洁和党内思想教育不断取得成效的动力问题。三是注重将党员教育寓于基础性和长期性的公民教育之中,使党的思想教育化于无形。

第二,组织建设。人民行动党的组织建设集中体现了该党“为政在人”和精英治国的思想。从选拔方式看,为了保持执政活力,人民行动党坚持面向社会选拔人才。其意义在于:一是维持了执政党与社会的有机联系,强化了执政党的合法性。二是社会精英有很好的经济基础,他们进入执政党并非为了经济利益,而是为社会服务,这便减少了政府官员的“权力寻租”。三是从社会选拔干部比体制内培养干部成本要低。四是“新鲜血液”的输入有利于推动政策的转型。从选拔过程看,人民行动党坚持严格的干部选拔程序,只有最优秀的人才才能进入党内。

第三,作风建设。李光耀曾指出:“新加坡的领袖必须深入民间,与人民打成一片,这样才能获得人民的支持和合作,以履行他们的职责。这样,他们就永远不愁他们没有或缺乏合法的地位。”^[1]其主要做法包括:一是确立议员定期接访选民制度。人民行动党党章规定,党的所有议员包括总理和部长在内,必须每周接见选民一次,帮助民众解决生活中的问题。除此之外,议员还要每月在选区内进行一次家访,在五年内(即一个大选周期)要至少完成两次对选区的全部家访。二是指导基层自治组织发挥自身活力,充分为民众生活服务。社区基层组织通过为居民提供广泛服务活动而成为党的“眼睛和耳朵”,党则通过它们赢得了民众的“心”。三是扩大体制内外倾听民声的渠道。人民行动党政府注意广开言路,设立专门的民意调查机构,让民众满意度成为衡量政府执政绩效的标杆。

第四,廉政建设。李光耀指出:“人民行动党最大的成就就是掌握政权四十年,并保持其活力和廉洁,而不

是成为衰落和贪污的政党。”^[2] 廉政建设是人民行动党自身建设最成功的一个方面，其主要做法包括：一是领导国会制定严密立法预防腐败和严厉的事后刑罚。二是指导政府依法高效行政，减少权力寻租和行政服务不足带来的腐败。三是尊重司法系统的有效独立。四是设立强大而独立的反贪机构。

第五，制度建设。制度建设是人民行动党长期保持执政地位的基础，主要包括：一是高层决策实行民主协商制度，力避小集团思维。人民行动党虽然对外整齐划一，但在内部决策过程中却非常民主，内阁部长能够各抒己见，总理不压制决策层的不同意见。二是领导人权力交接实行党内高层民主推选。李光耀 1990 年交棒时倾向于陈庆炎接班，但他没有强行指定接班人，而是通过让年轻的部长们自己决定拥护谁来当他们的“班长”，最后大多数内阁部长推选了吴作栋，由此开创了新加坡独特的领导人权力交接制度。三是干部队伍实行有序自我更新制度。人民行动党借助五年一次的大选选拔出优秀人才，为国家的发展注入新的思想、活力和干劲。四是不断扩大党内民主，广泛听取不同声音。此外，人民行动党还紧跟时代潮流，积极利用新媒体拓宽党内民主渠道，让普通党员更多地参与政策讨论。

科学的执政方式

人民行动党高度重视依法执政，善于运用法律手段管理党与政府、国会、反对党等不同国家力量间的关系，通过巧妙的制度设计，在保证党的有效领导和管控同时，保留了其他力量的相对独立空间，实现了党领导下各力量间的差序平衡。

第一，党与政府：融执政党于政府。人民行动党属于选举型政党，只有在竞选时才被激活，而平时党是高度隐形的，其存在寓于政府之中。这样做有三个好处：一是较好解决了执政党在国家活动中的合法性问题。在选举胜利后，人民行动党控制国会，并借由国会将党的核心成员送入政府内阁，政府内阁则实现党政合一，此后党对外完全以政府形式示人。国家重大问题都在内阁中讨论，然后以政府政策形式对外发布，这就使得党的意见、决策、指示等执政活动具有了极大的合法性。二是党政高层一体、中下层分离，保证了行政系统运作的廉洁、独立和高效。党政高层一体，保证了各部分行政系统运作的政治方向，同时在各内阁部长、政务次长以下，行政工作完全由独立的公务员系统承担，使得行政运作较少受政治因素影响，从而保持了行政系统的廉洁和高效。执政党可以抓大放小，将更多的精力放在更重要的事情上。

第二，党与国会：党主导下的有序放开。首先，人民行动党始终牢牢控制国会，以保证政府决策得到国会有力支持和国家大政方针的稳定。此举是有序放开党外力量政治参与的根本前提。其次，人民行动党通过制度安排不断引入党外力量，增强了执政党决策的科学性和合法性。1984 年，新加坡设立非选区议员，允许得票率最高的落选的反对党候选人以非选区议员身份进入国会。1991 年，人民行动党在国会引入了官委议员制度，选取社会上非党派精英作为议员，既充分利用其建设性，又避免了他们被反对派用来壮大自身。总的来看，这些制度设计在执政党有效控制国会的前提下，增强了执政党决策的科学性和

民众利益的代表性，同时也压缩了反对党的政策运作空间和人才招募空间，使执政党的执政地位更加巩固。

第三，党与司法系统：保留社会公正的平台。作为律师出身的李光耀深知，司法是维护社会公平的有效平台，必须细心呵护。任何破坏司法独立的做法，都是自挖执政的墙角。因此，人民行动党虽然对司法系统具有很大的影响力，但对外则刻意表现出对司法独立的尊重，从不随意干扰司法运作，以确保司法系统能够对执政党自身进行有效的权力监督。此举从根本上确保了司法系统作为“社会良心”不变质。

第四，党与反对党：打造志同道合的诤友。人民行动党支持反对党在国家政治生活中发挥建设性作用，但对不负责任的反对党则坚决依法打压。人民行动党在获得执政地位后，通过法律手段坚决打压那些“为反对而反对”的反对党议员，从根本上限制了反对党在国家政治中的破坏性作用。自 20 世纪 80 年代中后期起，反对党汲取过去的教训，改变传统路线，确立了做“建设性的反对党”的政治导向，更多以执政党的诤友姿态参与国会活动。针对这一情况，人民行动党则有序扩大了反对党的存在空间，将反对党的批评作为自身施政的“一面镜子”，以不断警醒和改进自身。

强有力的执政能力

第一，以民为本执政。人民行动党以发展和改善民生为执政的核心、根本出发点与归宿。人民行动党政府执政为民的核心是实施以中央公积金制度为基础，以组屋制度为重点的民生工程。主要包括三个方面：一是实施以“居者有其屋”为核心的惠民工

程。人民行动党把住房问题当作关系党执政根基的头等大事来抓,坚持让每个新加坡人都拥有一份不动产,认为“有恒产者才会有恒心”。二是实施“授人以渔”的就业福利政策。人民行动党坚持“工作福利”制度,反对将补助以钱的形式直接发给失业者,而是用大量资金为失业者提供就业再培训,以使其找到比救济金收入更高的工作。三是施行“个人能力保证之外”的社会医疗和养老制度,即以个人公积金为支撑、以家庭互助为辅助、以社区救助为补充、以国家救济为最后防线。^[3]这一模式的优点是能够激励劳动者提高工作效率,不仅有利于形成“工作—积累—受益”的良性循环,提高国际竞争力,而且能节省大量财政开支,在一定程度上抑制通胀,增加社会财富。

第二,廉洁高效执政。这是人民行动党执政的重要能力,其核心是执政党高层的廉洁与效能。国家领导人自身清正高效,为下级做出了表率。他们坚持对腐败的“零容忍”政治底线,对于任何贪污腐败者都决不姑息。同时,成立了专门而独立的公务员委员会,公正、公平、公开地选拔公务员,确保政府的效率和廉洁。

第三,严格依法执政。首先,执政党完全在国家法律框架下活动。坚持国法大于党纪,党从不凌驾于法律之上,党员犯罪,必先绳之以法。刑不仅可上大夫,而且可以上国家领导人,包括李光耀、李显龙本人。其次,制定严密法规并严格执法。新加坡法律齐全、涉及广泛,而且执法严格、刑罚严峻。如对官员而言,可能倾家荡产、声誉扫地;对民众而言,处处是对不当行为的禁止与罚款,有的犯罪还会被施以令人恐惧的鞭刑。这些

严厉的法制手段有效保障了新加坡社会的秩序和稳定。再次,执政党充分尊重司法独立。国家领导人从不利用自己的职务、权威和私人关系干涉司法独立运作。最后,党领导的政府坚持依法高效行政,如不断简化行政程序,削减繁文缛节,规范经济管理行为等。

第四,有效权威执政。人民行动党强调治国理政既要有法度,也要有权威,唯此才可既避免权力集中容易滋生的僵化和腐败,又避免民主特有的无序和混乱,这是新加坡良性政治制度的显著特征。主要方式有:一是执政党、国会和政府三位一体,执政党权力高度集中;二是政府不断推出有利于执政党的安排与设计,以维持一党独大的地位,如集选区制度等;三是执政党主张法律秩序优先于民主,强力打压拒绝发挥建设性作用的反对党;四是政府对不负责任的国外媒体坚决打压。

第五,经济绩效执政。人民行动党鲜明地提出“生存第一、经济立国”的基本国策。首先,坚持一切以经济发展为优先的信条。其次,实施政府主导下高度自由的市场经济。同时,适时主导产业结构调整,使产业不断升级,在全球产业布局中始终处于主动地位。再次,倾力打造亲商政治社会环境,如实行低税、少管制、易拿绿卡等政策。最后,实行以服务经济为导向的教育制度,注重人才的培养和储备。

第六,多元融合执政。为打破种族间隔阂,培养民众对国家的认同感,人民行动党采取了一系列措施来推进多元种族宗教的融合。在立法安排上,实施宗教信仰自由、政教分离的基本国策,通过立法保障宗教和谐。1990



年,新加坡创造性地制定了《维持宗教和谐法》,成为世界上第一个以立法形式规范宗教行为的国家。在政治安排上,修改选举制度以保障国会的多种族代表性。在集选区中,竞选的四至六人团队必须有一名少数民族人士。同时,确保最高层的多元种族构成,成立宗教和谐总统委员会和少数民族群总统委员会,明确规定新闻报道“禁区”,报章不准玩弄种族、语文、宗教等敏感课题,不准制造矛盾和冲突。在经济发展安排上,为防止收入差距导致族群矛盾的产生,政府对马来人采取了优待和鼓励相结合的



成立于1954年并于1959年开始执政的新加坡人民行动党成为世界上实行多党制国家中对国家掌控能力最强、执政时间最长的政党。图为2017年1月1日在新加坡滨海湾拍摄的新年焰火表演。

政策，在就业和教育方面向其倾斜。在社会发展安排上，实行组屋种族比例政策，使各族人口交错杂居，并通过组织大量社区基层生活加强彼此沟通和了解；实行一体化公民教育和国民服役；将各族节日均列为国家法定节日。在语言文化安排上，规定华语、英语、马来语、泰米尔语同为官方语言，并鼓励以英语为通用语言，以确保“无一种族占有优势”；领导人都会讲三至四种语言，这种做法可以极大地拉近领导人与其他族群听众间的感情，被各族民众认为领导人是“自己人”；塑造各种族共同国家认同和

价值观。1991年新加坡政府推出了社会“共同价值观”，以培养新加坡人的国家意识等。

进入“后李光耀时代”以后，新加坡的成功治理经验没有随着老一辈开国先驱离开政治舞台而消失，新加坡的国会民主制以及新加坡的治理理念已经制度化成法律、制度和机制，无论将来什么政党执政，若要推动新加坡的持续繁荣，获得大多数人民的支持，恐怕都不会轻易偏离。新政府及其政治精英已经形成了鲜明的政治理念和发展策略，这些理念和策略是新加坡过去成功的基石和法宝，也面

临未来发展的严峻考验。^[4]如新加坡总理李显龙所说：人民行动党不能保证你前路无忧，但我们坚信可以乘风破浪。🇸🇬

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副编审）

（责任编辑：张凯）

[1] 李光耀著：《李光耀40年政论选》，北京：现代出版社，1994年版，第349页。

[2] 《人民行动党（1956—1999）》，新加坡：新加坡玲子传媒，1999年版，第132页。

[3] 黄朝翰、赵力涛著：《新加坡社会发展经验》，新加坡：八方文化创作室，2009年版，第43页。

[4] 吴元华著：《新加坡良治之道》，北京：中国社会科学出版社，2014年版。