

探析新加坡民主化进程的三个维度

韩雨筱(上海师范大学哲学与法政学院,上海 200233)

摘要:民主化是现代政治发展的构件之一,新加坡的民主化转型是在建立起稳定的社会政治秩序基础上启动的。自20世纪90年代开始,新加坡开始了民主化进程,这一进程可以从新加坡国内参与性政治文化的培育、国家与社会“互赖式”治理以及体制内的民主化转型三个维度展开考察。参与性政治文化的培育是民主化转型的内在前提;国家与社会“互赖式”治理模式是超越现代程序民主向后现代实质民主发展的尝试;体制内的民主化转型则是其重要特点。

关键词:民主化;公民文化;“互赖式”治理;体制内民主化转型

1959年,人民行动党上台执政,新加坡基本取得了独立自主地位,此时的新加坡虽然已经取得名义上的统一,但是分裂动荡的国内环境决定了建立起稳定的政治秩序是首要问题,因此,在20世纪50-90年代约四十年的时间里,实现权力的集中与拓展是政府的首要关切。

然而,在实现了政治整合之后,民主化转型便是政治发展道路上无法避开的一环。福山在论述政治发展时,将其三大构件表述为国家、法治和民主问责制^[1],亨廷顿则认为现代政治的三大特征分别为权威的合理化,职能的专门化和大众的参与化^[2],无论是福山的法治、民主问责制,还是亨廷顿的大众参与化,其所陈涉的都是现代民主政治,可以说,现代民主政治就是现代国家最重要的特征。

20世纪90年代以来,新加坡在建立起稳定的社会秩序基础上开始向民主化转型,这一进程可以从新加坡国内参与性政治文化的培育、国家与社会“互赖式”治理以及体制内的民主化转型三个维度展开考察。其中,参与性政治文化的培育是民主化转型的内在前提;国家与社会“互赖式”治理模式是超越现代程序民主向后现代实质民主发展的尝试;体制内的民主化转型是其重要特点。

一、参与型政治文化的培育

政治存在于社会中,没有任何一国的政治不是处在由经济、文化、历史传统等各种因素交织构建出来的复杂情景中,因此,研究政治发展,也要注意对其他领域要素的研究,其中,政治文化理论就注意到了社会整体情感心理对政治的影响。

“政治文化一词表示的是特殊的政治取向,即对

政治系统和系统各个部分的态度,以及对系统中自我角色的态度”^①,是社会成员政治态度、政治情感和政治信仰的总和,体现了公民对于政治体制、政治现象以及政治领导者的认同或反对、喜爱或支持、同意或否定的态度且在此基础上形成的一套相应的行为模式,因此构成政治体制持续性稳定发展的深层合法性基础。只有当一个社会主流的政治文化对现存政体提供的是支持力量时,政体才能稳定持续运行,反之,社会中积蓄的反对态度将会成为摧毁政治合法性的巨大隐患,失去了合法性的统治也不过是一座摇摇欲坠的危楼,随时都会坍塌。

作为政治文化研究领域的开创者,阿尔蒙德在《公民文化》一书中,按照社会成员对于政治生活的不同态度和情感,将政治文化在类型学范畴上划分为村民(地域)型政治文化、臣民(依附)型政治文化和参与(公民)型政治文化三种。其中,参与(公民)型文化是最能够推动民主制度确立和发展的政治文化类型,在这种政治文化氛围中,社会成员对自己的公民身份有自觉认知,对国家和民族有高度认同,他们关注政治事务,认为参与国家政治生活是与每个个体息息相关的事物,他们主动承担义务,同时也坚决捍卫权利,只有在这种参与型政治文化中,现代民主政治的顺利发展才能获得精神文化土壤的养料支持^[3]。

在公民文化理论框架下来看,自1980年至今,新加坡的政治文化已经发生了重大的变化,尤其进入本世纪以来,新加坡的政治文化环境更是发生了剧变,基本孕育出了适合现代民主制度发展的公民文化氛围,从而推进了新加坡民主化进程,通过对被称作“分水岭”的2011年大选的考察,可以较为清晰

作者简介:韩雨筱(1997-),女,山东高密人,上海师范大学哲学与法政学院研究生,研究方向为比较政治。

地看到这种变化。

新加坡民主政治文化较为明显的发端可以追溯至上世纪 80 年代初的大选^②。在这次大选中,反对党议员首次获得国会席位,至被称为“分水岭式”的 2011 年大选中,反对党的发展又向前迈进了一大步,工人党获得了历史上第一个集选区选举的胜利,同时获得了 1 个单选区席位^③,更加值得关注的是,在这次大选中,无论是人民行动党还是反对党,抑或选民和媒体,都表现出了前所未有的政治理性,这表明新加坡的政治文化发展到了一个新的水平。

首先,从反对党视角来看。在此次大选中,反对党的选举策略更加成熟,选举技巧和水平有所提高。反对党一改往常“纸上谈兵”式的选举作风,而是尽可能地将民主理论与新加坡实际结合,指出没有民主就不会有进一步的民生发展的空间,以此反驳人民行动党只讲民生的动员意识形态,不仅动员了选民,而且也不会给人民行动党提供言论上的进攻缺口。此外,反对党之间也进行了合作。上世纪中,人民行动党将单选区制改为集选区制^④,从而极其不利于规模较小的反对党赢得议会席位。在 2011 年大选中,反对党进行了党派间合作,减少因为反对党派之间的竞争而造成的精力损耗,将火力集中指向人民行动党,使反对党获胜的可能性大大提高。此次大选中,反对党对选举和人民行动党的态度也出现了很大的转变。在此之前,反对党与人民行动党大有水火不相容的态势,反对党时常会吐露出一些激烈的攻击性言辞。然而,这一次反对党却在选举过程中提出“不为反对而反对”的口号,对选举对手也表现出了极大的尊重。

其次,从人民行动党视角来看。第一,与反对党的态度转变异曲同工,人民行动党在 2011 年大选中态度也更为温和谦逊。在总结过去的政府工作业绩时,候选人多次提出了以往工作中所存在的失误,并请求选民的谅解,这是在以前的选举中从未出现过的情况。第二,人民行动党对反对党竞争对手也表现的更为宽容。人民行动党不仅一改往常对反对党的侮辱性言论,杨荣文部长甚至将他的竞争对手工人党团队称为“可敬的对手”。此外,人民行动党还在大选之前对选举制度进行了改革,通过降低选举门槛,增加单选区数量和减少集选区各党候选人团队的平均人数等措施改变了以往那种极其不利于反对党参选的选举局面。这就表明参与性的政治文化不仅在社会层面中渗透,而且亦在政府层面传播。

再次,从选民群体视角来看。选民的政治水平提高,选举情绪相对理性和成熟。选民不再仅仅关注与

民生相关的议题,亦开始关注与民主相关的议题上,这表明选民群体对民主需求度提高,反映在选举结果上,便是反对党获得议席的数量增加。但是,在新加坡选民群体中并未出现对民主的过度狂热化追求,这表现在他们依然念及人民行动党的功绩,依然将民生议题作为重要关注对象。此外,这次选举中,年轻一代成为推动政治变革的主要力量,他们一改过去政治冷漠的情绪,表现出很强的参政热情,“在工人党于 5 月 5 日举行的最后一次竞选大会上,参加者至少有 6 万人以上,达到了空前的规模”^⑤,这种政治态度的转变正是民主政治文化培育和政治发展的重要体现。

最后,从媒体视角来看。中立性和开放性是此次大选中媒体的主要特点。过去在人民行动党的打击和镇压下,新加坡主流媒体往往站在执政党立场上进行报道,这种带有政治偏倚色彩的新闻报道局面终于在 2011 年大选期间迎来了转变。在此次大选中,各大主流媒体从一开始便站定中间立场进行报道,既刊登赞成人民行动党观点的文章,亦刊登支持反对党观点的文章,从而使新闻媒体又重新成为自由表达言论的场所。

在这场被称为“分水岭式”的大选中不仅没有出现贿赂选票,造假抹黑,暗杀镇压等“虚假”选举的现象,反而处处都营造起了一种和谐包容,良性竞争的氛围,无论是反对党抑或是执政党,都力图展示出君子风度。在现代民主国家世界体系中,民主政治成为国家合法性最重要的来源,但是,高质量的民主需要以稳定的政治秩序为基础,以相对成熟的民主政治文化为养料,新加坡正是在稳定的政治秩序中培育起了公民文化,在公民文化的土壤上逐步推动了民主化转型^⑥。

二、国家与社会的“互赖式”治理

民主作为一种普适性价值,如今已经成为了世界上所有国家组织国家权力的原则性标准。但是,什么样的制度安排能够最有效的将民主价值兑现呢?直到今日,各个国家都还未在探索这个问题的道路上走到答案的终点。作为民主政治的滥觞,古希腊提交的答卷是“直接民主”形式,但是后世的实践证明,离开“小国寡民”的城邦环境,直接民主形式只能成为无序和无效民主的导源,实质民主的失败将人们的眼光转移到程序民主的建设上,代议制民主就是如今被各国普遍接受的程序民主组织形式。

但是,这并不是民主政治发展道路的尽头,民主绝不仅仅指向一种程序,而是一种集合了自由、平等、理性、协商等多种原则的价值体,而这些价值是

人之所以为人的终极价值归依,指向马斯洛需求层次理论中的最高层次的“自我实现”需求^⑤。由于作为程序民主的代议制民主形式依旧存在着固有缺陷,因此,在超越现代化而转向后现代化的过程当中,如何将权利具体落实到每一个人的身上,即如何使实质民主成为现实,成为一个重要问题。在此基础上,更加注重民主实质性内容的协商民主新形式应运而生,它作为对现代社会奉行的民主精神的回应,以期纠正代议制民主在现代政治中的不足,而体现了协商民主理念的新公共治理模式也成为上世纪90年以来引起广泛讨论的话题。

新公共治理意味着“网络式治理”“合作伙伴式治理”以及“自组织治理”^⑥,其经典定义是由斯托克作出的^⑥。新公共治理强调公共管理需要除政府自身以外的其他社会行动者的积极参与,吸取包括政府在内更为广阔的力量处理公共事务,是一个包含了划分政府权力边界,精简政府部门,下放政府权力,培育市民社会和社团组织,实行协商民主等内容的过程。

作为对日益复杂的公共事务以及日益高涨的社会民主化诉求的回应,新加坡政府走上了一条政府与社会组织进行“互赖式”治理的道路,所谓的“互赖式”治理,即扩大对公共事务进行治理的主体范围,由单一的政府扩大到多元的社会,以建构政府与社会之间的良性互动关系,在实践中主要体现在新加坡政府对社会组织的大力扶持及权力下放等方面上,这是新加坡由现代程序民主向后现代实质民主转型的尝试。

一般而言,国家与社会是一对相对而生的矛盾,国家越强则意味着社会越弱,反之亦然。但是,在这种一般性规律基础之上,每个国家都有着自己的独特之处,对于新加坡而言,其独特之处就在于保证政府起到有力引导作用的同时,社会组织也在自己的领域内发挥了重要作用,从而构成一种强国家—强社会模式。

首先,新加坡是一个一党长期执政和行政主导的威权主义国家,政府主导社会和经济的发展,其所奉行的共同价值观也充斥着“国家至上”和“集体主义”的色彩,即使是在社会组织的发展过程中,政府的身影也时常可见。按照产生动力来划分,新加坡的社会组织大致可以分为两种,一种是自下而上由民间自发组织的各种功能性社会组织,另一种是自上而下的由政府扶植和培育起来的一批具有实际办事能力的社会公益组织和社团,政府授予它们特定领域的优先代表权并给予一定的资金支持,同时,为了

能够将社会组织控制在体制框架范围内,政府也会在一定程度上干预社会组织的人事安排^⑦。总体来看,新加坡政府在公共事务的治理过程中仍然处于中心位置,在与社会的关系中也发挥着较强的管控和引导作用,这是所谓的强国家的一面。

其次,虽然新加坡政府在与社会的关系中依然处于主导地位,但是随着市场化和社会化的发展,政府积极主动的调整国家与社会的关系。新加坡政府规模很小,机构少而精,对具体的社会事务管理得很少,例如在干预社会组织人事安排的过程中,也将其干预尽量控制在合理的程度上;再例,即使是在完全由政府出资建立的国有企业中,政府也只拥有所有权而无权干预企业的具体运营和管理事务,使国有企业也可以实现像私人企业一样的自治。此外,新加坡政府不仅职能有限,且其权力边界非常明确。新加坡是一个立法严格,执法严明的国家,法律体系高度发达,因此能够将国家权力牢牢的限制在法律划定的界线之内,也为社会组织作用的发挥提供了强有力的法律后盾。在法律的保护下,企业和个人有高度的经济自由和经济自主权,凡是法律授予社会组织和企业及个人的权利,政府及其官员便难以越权干预,因此社会组织、企业和个人可以在法律的保护下自由地行使政治权利,这是所谓的强社会的一面。

需要注意的是,无论是怎样的治理模式,其实质都是通过国家与社会间关系的动态调整来提高国家的治理能力,而高效地治理,则需要把握国家与社会之间力量的平衡。因此,新公共治理模式所追求的便是在这个平衡所划定的范围内不断调整和改善国家—社会的关系以达到最高效的治理水平,而这是一个需要以实际发展情况为基础的持续性动态平衡过程。

三、体制内的民主化转型

当代世界民主转型方式大致可以分为“体制外”和“体制内”两种类型,二者区别在于民主化转型的过程中是否出现了“政党轮替”,前者即经典意义上的以“政党轮替”为标志的民主转型模式,也是以往大多数政体的转型模式。而后者则是未出现新旧政党之间的轮替而实现了民主化转型,这是在当今世界兴起的新的民主化转型模式。这种模式表现为执政党没有被反对党取而代之的情况下,在国家内部逐步发展起了公平竞争的多党政治,并将体制内的民主性发展到了较高水平,由此实现了渐进的、缓和的高质量民主化转型^⑧。新加坡就是典型国家,在体制内实现了民主化转型也是新加坡民主化的重要特点。

新加坡之所以能够实现“体制内”民主化的顺利转型,与以下原因有关:

首先,新加坡的现代性培育起步早,起点高。在1959年人民行动党上台组成自治政府前,新加坡一直处于英国的殖民统治之下,殖民统治无疑是种族压迫行为,但是殖民统治的确为落后的后发现代化国家输入了现代性。英国的殖民统治为新加坡输入了现代性并启动了新加坡的现代化进程,大致体现在国家体制和架构的初步构建,法律体系的建立,多党政治形式的传入,现代官僚体系的设置以及大众民主意识的初步启蒙等方面⁹¹。这使得新加坡相较于同阶段的其他后发国家,其现代性积累程度更深,现代化起步更早且起点更高,民主治理实践的时间更长,从而内化程度也就更深。即使这不是英国殖民统治者的本意,但是这种“拱肩”式结果如干旱沙漠中的一滴甘霖,萌发了新加坡现代性的种子,而这构成了新加坡现代化进程的前提条件,对新加坡接下来的现代化推动持续产生着深远影响。

其次,新加坡领导集团内部现代化导向明确。1959年,人民行动党在大选中获胜并上台执政,现代化导向明确是他们的重要特征。这些领导人多数都曾留学于西方国家,深受西方文化的影响,归国后将实现新加坡的现代化腾飞作为自己的宏图伟业。这种明确的现代化导向,使人民行动党能够摆脱纯粹的、脱离国家实际需要的意识形态控制,才能在取得新加坡自治权后选择了一条与当时其他民族主义政党不一样的建国道路。当时大多数国家的民族主义政党都会在过度狂热的民族主义情感煽动下采取激进的革命手段推翻殖民政府,连同殖民政府被一起推翻的,是殖民统治时期留下的具有先进性和现代性的历史遗产,然而白手起家却导致这些国家现代化进程的中断、停滞甚至倒退。在这一方面,人民行动党则更具有现代性眼光,不仅采取了比较温和的协商方式取得了自治权,并且保留和吸收了先进的殖民遗产,只是结合新加坡的具体国情而对其进行适应性改造,这就在相当大的程度上保证了新加坡现代化进程的持续性,以及现代性积累的持续性。正因此,新加坡体制内的现代性积累和内化程度才能如此之高以致于走上“体制内”民主化转型道路。

再次,新加坡高水平的制度化保证了民主转型的稳定。按照亨廷顿的强大政府理论来看,建立起高水平的制度化体系是一国实现稳定良好的政治发展的必要前提。新加坡正是由于实现了制度化的高水平建设,才能将社会中的民主化诉求吸纳入体制内以及为这些民主诉求提供疏导性的制度化渠道,从

而实现体制内的民主化转型。概括来说,在以下几个方面新加坡的制度化建设程度较高:首先,新加坡吸收了具有现代性的法治遗产,建立起了成功的法治体系加以改善,从而为公民政治权利的实现提供了清晰的合法化渠道和手段;其次,新加坡政府保留了英国殖民时期的官僚体系,并在此基础上进行了诸如改变官员殖民地心态,调整官员选拔方式等的适应性改造,从而建立起了具有现代性的官僚体系和文官队伍,在保证政府决策高效率贯彻落实的同时能够对社会需求作出积极回应;再次,政府建立起的包括民众联络所、公民咨询委员会和居民委员会在内的社会基层组织网络,既将部分传统势力吸纳到体制中以减少新旧力量的冲突,又将公民的部分民主化诉求转而实现,此外这种制度化的大众参与渠道也避免了民主化的过热发展,将民主化的整体进程控制在适当的范围之内。在亨廷顿看来,适应性是制度化水平的一个衡量标准,新加坡正是由于建立起了制度化水平较高的政治体制,才能在保持自身稳定的同时以高度的适应性应对外界社会对民主化转型的需求。

最后,新加坡党国关系的相对疏离。一般来说,党国关系是影响一国民主化转型模式的重要变量,在党国关系相对疏离的国家,民主化转型更易发生在体制内。如前所述,人民行动党自执政之初便走上了让整个政党“进入”原有体制,而不是推翻重造的道路。进入体制后,人民行动党也没有将自己的党组织与国家完全融合,相反,人民行动党一直与国家保持着适当的距离,从未取缔过多党政治和文化,甚至从未建立起庞大复杂的党组织,自上世纪80年代以来,党与国家的关系更是日益疏离。斯莱特曾指出,国家权力是一种比威权主义统治更有利于政治稳定的资源,只有构建起这种权力,国家才能不依赖任何制度、政党或其他因素而独立稳定⁹²。因此,在党国关系的疏离环境下,执政党的受挫并不意味着完全改变国家的权力结构,这样就为体制内的民主化转型提供了可能性。

虽然如今新加坡的民主测量指数也还未达到民主政体的标准,但应该注意的是,衡量一国民主水平的标准,除了在于民主形式的建立,更应该在于民主质量的高低,即一国公民的民主权利是否真正被兑现。虽然新加坡依然被视为威权主义国家,但其民主质量之高甚至超过了一些所谓的民主国家。在新加坡现存的体制内,长期内化的参与性政治文化,高度的现代性积累以及高水平的制度化体制,都使得新加坡公民可以充分地享受宪法赋予的民主权利,使

新加坡得以在一党长期执政的威权体制中稳定而有序地实现民主化转型。

四、小结

按照亨廷顿的强大政府理论,新加坡先稳定政治秩序,建立强大权威,后限制政府权力,扩大公民参与的时序路径是合理且必要的,这种路径避免了无序公民参与现象的出现,为新加坡民主化的平稳转型打下了基础。

如何实现民主化转型?新加坡交上了一份自己的答卷,目前来看,虽然新加坡在这条转型之路上还并未走到终点,目前人类在探索民主的道路上还远未及终点,如何将民主价值真正的落实到每一个人身上,需要人们在未来很长一段时间内坚持不懈的探索与实践。

注 释:

- ① 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、西德尼·维巴:《公民文化—五个国家的政治态度和民主制》,徐湘林等译,上海:东方出版社,2008年,第12-13页。
- ② 在新加坡1984年安顺补选中,反对党经历了数十次的大选失败后,终于打破了人民行动党独议会的局面。惹耶勒南以52%的得票率击败了人民行动党候选人。自此,大众的政治心理开始发生了更为强烈的变化,这次选举标志着反对党政治进入了一个新时代,它们从此有了合法的斗争手段。
- ③ 为了在政府雇员和国会议员结构中推动各种族成员数量平衡,以及降低反对党在大选中获胜的可能性,新加坡人民行动党将某些单一选区改为集选区,实行集选区制。该制度明确规定在实行集选区制的选区参加竞选的政党必须同时推出由4-6名候选人组成的候选人团队,其中至少分别包括一名印度裔和一名马来裔候选人。由于新加坡反对党大多规模小,人数少,因此很难满足这种人数上的要求,故在一定程度上不利于反对党的竞选。
- ④ 李路曲:《新加坡2011年大选与政治发展模式》,《当代世界社会主义问题》,2011年第4期。

- ⑤ 马斯洛认为人的需求是有层次的,有些需求优先于其他需求,这些需求可以被大致概括为五类:生存(衣服和食物)、安全(工作保障)、社交需要(友谊)、尊重和自我实现。其中,自我实现是最高层次的需求。
- ⑥ 斯托克在《作为治理的理论:五个论点》一文中将新公共治理模式以以下五个维度概括:(1)治理关注一系列源于政府又限于政府的公共机构和参与者;(2)治理明确指出在解决社会和经济问题的过程中存在边界和责任上的模糊;(3)治理明确肯定了在涉及集体行动的公共机构之间存在权力依赖;(4)治理意味着参与者将形成一个自治性的自组织网络;(5)治理认为政府办好事情的能力并不是依赖于政府的权力与权威,而是能够利用新的工具与技术实现调控与指导。

参考文献:

- [1] Z 福山.政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命[M].毛俊杰,译.桂林:广西师范大学出版社,2012.
- [2] 塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.北京:三联书店出版社,1989.
- [3] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德,西德尼·维巴.公民文化——五个国家的政治态度和民主制[M].徐湘林,等,译.上海:东方出版社,2008.
- [4] 孙景峰,刘佳宝.“新加坡式民主”新论[J].吉林大学社会科学学报,2016,56(5):73-81,189.
- [5] 李路曲.新加坡2011年大选与政治发展模式[J].当代世界社会主义问题,2011,(4):67-81.
- [6] 郁建兴.治理与国家建构的张力[J].马克思主义与现实,2008,(1):86-93.
- [7] 李路曲,李雪君.新加坡与中国国家治理方式的比较分析[J].比较政治学研究,2015,(1):9-49.
- [8] 李路曲.新加坡道路[M].北京:中国社会科学出版社,2018:26.
- [9] 李路曲.比较视野下新加坡的国家构建[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014,(1):52-62.
- [10] Dan Slater.Strong-State Democratization In Malaysia And Singapore[J].Journal Of Democracy,2012,23(2):19-33.