

多元与一致：新加坡政党聚合下的政治秩序

张增焱

摘要：新加坡的国家治理绩效较为显著，城市国家的情境既为新加坡治国理政提供了便利，也为其多元社会增添了复杂性。作为多元融合的前殖民地、东西交汇的后发国家以及繁荣稳定的海岛城邦，新加坡被客观环境赋予了难以回避的社会多元性，但其历史脉络与现实所需又对共同体的政治秩序提出了较高的要求，最终形塑了新加坡公共生活中多元与一致动态平衡的政治秩序。随着多元性的政治秩序化，政治秩序内部也形成了涵盖价值理念、制度运转、具体操作在内的三重张力，而弥合张力的关键在于长期执政的人民行动党。人民行动党在价值引领、组织嵌入、人事工作等常态化领域坚持对多元社会的聚合，以机制创新对整体工作部署进行补充，将多元社会统合进稳健的政治秩序之中，同时对政治秩序注入了保护多元性的价值规范。新加坡政治秩序的巩固、完善与维护，对人民行动党的政党能力提出了较高要求，包括超然于多元社会生活与整合政治系统的“政治势能”，和推动多元性有序运转与促进政治秩序对多元价值进行吸纳的“治理动能”。人民行动党的“政治势能”具有历史逻辑与实践逻辑，其“治理动能”体现为强大的“决策与执行”能力和持续的“学习与调试”能力。“政治势能”与“治理动能”持续转换、相互加强，最终支撑起强能力的政党来聚合有张力的政治秩序。

关键词：新加坡；政治秩序；多元社会；人民行动党；政党能力

收稿日期：2023-01-19

作者简介：张增焱(1995—)，复旦大学国际关系与公共事务学院中外政治制度专业博士研究生，主要研究领域：治理理论、制度变迁、政党政治。

新加坡是“后发展国家中最早进入发达国家行列的”，^①作为一个特殊的城市共和国，新加坡在多元化社会基础上构建了良好的政治秩序，其治理效能有目共睹。在东南亚这个民族、宗教问题复杂尖锐的地区，新加坡较强的国家凝聚力既根植于制度体系，也离不开长期执政的人民行动党。人民行动党如何在新加坡的政治框架内打造、巩固、完善多元与一致相平衡的政治秩序，对于政党政治、比较政治都具有重要研究意义。

^① 李路曲、张飞龙：《新加坡国家治理的特色及启示》，《当代世界》，2015年第8期，第52页。

《南亚东南亚研究》2023年第2期，第68—81页。

一、研究现状

迈克尔·汉斯编著的《新加坡之谜》提出了新加坡作为当今世界中的“小国为什么如此重要”的问题。^①新加坡的政治模式、制度体系、文化价值既融合了东西方政治传统，又同时超越了东西方思维定式。处于东西交汇前沿的新加坡，既是曾受到西方政治价值和政治制度深刻影响的英国殖民地，又处于儒家文化圈内、深受东方政治传统与历史文化熏陶。立足于一城之地，新加坡开创了独特的政治发展道路与体制演进历程，形成了“新加坡模式”，创造了“新加坡奇迹”。新加坡是比较政治研究的重要国别案例，而人民行动党的“一党独大”“长期执政”，也使得对新加坡政治的研究尤为突出。新加坡作为一个国别案例，其特殊性赋予了该案例研究的典型性。

新加坡案例的特殊性与典型性，长期吸引着政治实务界与理论界的关注。有关新加坡“多元性”的研究，主要聚焦新加坡的族群关系和社会治理。在族群关系上，现有研究主要探讨如何在多元的现状下实现和谐共存，主要切入视角包括法治手段^②、宗教治理^③、公共舆论^④、价值引领^⑤、公民意识^⑥等。在社会治理上，研究或聚焦不同领域多主体共同参与的具体模式与制度安排，如公共安全^⑦、养老保障^⑧、基层治理^⑨等；或对社会治理的总体格局做出概括与归纳^⑩，并指向了“强政府—强社会”^⑪的共识。此外，对新加坡组屋制度的研究也是较为系统的，截至2019年相关论文已多达44篇，成为了一个自成体系的主题^⑫，该制度既是一种社会治理的具

① Michael Haas, ed., *The Singapore puzzle*, Westport, Conn.: Praeger, 1999, p.1.

② 马平、马腾飞：《从法治视角看新加坡的多元种族与宗教治理》，《南亚东南亚研究》，2021年第6期，第66页。

③ 郭茂硕：《新加坡的伊斯兰教本土化及其多元宗教和谐机制》，《中国穆斯林》，2021年第6期，第62页。

④ 张渤、凌茜：《新加坡公共电视：多元族群社会的价值认同与策略选择》，《青年记者》，2021年第16期，第118—119页。

⑤ 李路曲、肖榕：《新加坡熔铸共同价值观》，湖南人民出版社2016年版。

⑥ 赵泽琳：《“多元”族群与“一体”公民——新加坡多元族群治理与公民意识塑造》，《中央社会主义学院学报》，2020年第4期，第145页。

⑦ 霍长野、欧阳国亮：《新加坡警方交通安全教育“多元共治”模式及其启示》，《公安教育》，2021年第11期，第74—77页。

⑧ 袁莉、余桔云、王华强：《新加坡老年保障体系建设的多元协同治理机制研究》，《财经问题研究》，2017年第11期，第139—144页。

⑨ 任路：《与狮共舞：政府主导下的社会治理模式——新加坡的基层社会治理及其经验启示》，《中国农村研究》，2016年第1期，第230—232页。

⑩ 马玉丽、李坤轩：《强政府、强社会：新加坡社会组织参与社会治理的经验与启示》，《中国第三部门研究》，2020年第2期，第49页。

⑪ 曾志敏：《强政府、强社会：社会治理现代化的新加坡与美国经验》，《社会治理》，2016年第6期，第141页。

⑫ 陶林：《三十年来国内关于新加坡政治研究的综述与展望（1989—2019）》，《比较政治学研究》，2019年第2期，第340—341页。

体方略,也指向了促进族群和谐的制度安排^①。在这个领域中,大多数研究指向了发挥多元之“利”、规避多元之“弊”的具体领域,欠缺在政治系统的宏观视角下把握多元社会的整体性研究,未能把新加坡的多元性嵌入到新加坡的政治秩序之中。

分析新加坡相对稳定、一致的政治秩序,主要自变量指向了新加坡的政党政治。在“一党独大”^②的体制下,人民行动党“无处可见、无所不在”,^③秉持着“国家至上、民族和睦”“强政府与好政府”“经济发展优于民主政治”的理念,^④打造了独特的“新加坡式民主”——“为人民而行动的政党”领导着的“精简高效的民主制度架构”下“以人为本的民主沟通机制”^⑤。同时,新加坡在人民行动党的长期领导下,政党政治与制度体系交融互动,形成了一系列支撑、巩固、维护新加坡政党政治的制度安排。^⑥这种权威体制的政治生态,支撑起了有序的政治参与、一致的政治行动与稳定的政治秩序。在该领域的研究视阈下,新加坡的政党政治与新加坡模式的稳定与有序高度关联。

综上,研究新加坡的政治模式,一个极具探索意义且富有理论张力的命题便是如何维持这种“多元——一致”的政治局面。现有研究把新加坡的多元性指向了社会治理、政策设计上,而一致与稳定则更多源于新加坡人民行动党的长期执政与“一党独大”的政治体制。这在一定程度上割裂了新加坡政治中“多元”与“一致”的有机统一,也不符合人民行动党深度嵌入新加坡多元社会的政治现实。因此,需要将多元与一致置于一个统一的新加坡政治秩序下进行分析,探讨政党的聚合力如何抵消了政治秩序的内生张力,加深对于新加坡政治的多元性、秩序性与政党特殊性的理解。

二、问题的提出

新加坡的多元社会有其历史源流,但社会多元性并不能仅仅依靠社会形态的自然发育,还需要政治系统的涵养与维系。同时,打造良好的政治秩序也并不单是政治系统内部的行动,还需要扎根到社会之中。在政治与社会的良性互动中,新加坡实现了多元与一致的动态平衡,形成了具有新加坡特色的政治秩序。

(一) 客观的多元与应然的秩序

新加坡社会生活中的多元化有其客观原因,地理区位、历史进程使得新加坡政

① 夏玉清:《试论新加坡组屋政策与国家认同》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2011年第4期,第154—155页。

② 孙景峰:《试论新加坡一党独大的政治体制》,《国际问题研究》,2007年第5期,第19—23页。

③ 吕元礼:《新加坡的一党治理模式 长期执政的人民行动党如何做到“无处可见,无所不在”》,《国家治理》,2014年第22期,第22页。

④ 孙景峰:《新加坡人民行动党执政理念评析》,《上海行政学院学报》,2005年第1期,第60页。

⑤ 曾柏苓:《新加坡政治文明的特点及启示》,《中共云南省委党校学报》,2004年第1期,第64—65页。

⑥ 陈慧荣、李赫楠:《新加坡人民行动党执政的制度基础》,《比较政治学研究》,2021年第1期,第204—205页。

治难以回避、必须正视“多元性”的成因、表现及治理对策。截至2020年，新加坡的人口结构中华裔占76.2%，马来裔占15.0%，印度裔占7.4%，而欧亚混血人口和其他族群则占1.4%。虽然华人群体约占人口总数的四分之三，且各族群比例相对稳定，但在一个人口密度极高的城市国家中，种族多样性仍是客观现实与重要问题。在华人社会内部也不是完全同质性的，根据新加坡统计局2010年的人口调查数据，华裔人口中闽南泉漳民系约占43%、潮州民系约占21%、广府民系约占14%、客家民系约占3%，不同民系的华人群体在社会结构、生活习俗、语言使用上也存在差异。新加坡流通的语言众多，虽然英语、马来语、华语及泰米尔语为其官方语言，其中马来语为国语、英语为通用语言，但截至2020年仍然存在着超过20种语言。在宗教信仰上，截至2020年约有31.1%的人口信奉佛教，大多华人同时还信奉道教，18.9%信奉基督教，穆斯林占15.6%，以印度人为主的兴都教信徒占5.0%，另外20.0%的新加坡人无宗教信仰。^①新加坡以一城之地，压缩了大量差异化的社会群体，也潜藏了宗教、民族、语言、文化上的冲突风险，“新马分家”前夕的1964年7月和9月，新加坡也发生过两场血腥的种族暴乱。正因如此，一个好的政治秩序在新加坡显得尤为重要，避免客观存在的多元异变为暴力分裂的冲突也是人民行动党重要的政治任务。

因此，新加坡建立良好政治秩序具有应然性、第一性、紧迫性，其根源在于新加坡建国之初形势的严峻性。新加坡地处热带，气候湿热，面积狭小，自然资源匮乏。建国初期，新加坡仍然是一个转口贸易城市，国家几乎没有工业和农业，国内市场更是微不足道，必须依赖外界提供食品、能源和食用水。而在国际环境上，新加坡独立之初与马来西亚和印度尼西亚关系均较为紧张，马、印两国在经济上尽量避免通过新加坡转运贸易品，并采取“保护主义”，安全上新加坡处于局部对抗的夹缝中，本国却没有国防建设。内部也存在较多问题，随着经济停滞、失业人口不断攀升，教育资源、住房资源杯水车薪，1959年新加坡有百分之四十的人口居住在窝棚和贫民窟内，随着社会动荡和失序，秘密会社、黄色产业泛滥，社会问题严重。新加坡急需政治、经济、社会等不同层面大刀阔斧的改革，但又需平衡好与周围国家和内部族群间的关系，用时任新加坡外交部长拉惹勒南的话来形容“新加坡在政治、经济和国防上的存活率几乎接近零”^②。因此，建立起一个能支撑统一行动、发挥良好绩效同时包容多元社会群体、避免激进与冲突的政治秩序，在新加坡政治生活中就具有了应然与必然的意义。不能建立起一个稳健的政治秩序，新加坡的未来便无从谈起。

^① 以上数据来源于新加坡统计局(Department of Statistics)发布的2010年和2020年的人口普查报告(Census of population)。

^② 李永乐：《构建超越种族与区域的政治共同体》，复旦大学博士论文，2007年，第11页。

（二）有秩序的多元与多元的秩序化

在人民行动党的长期领导和新加坡的宪法框架下，新加坡的多元社会得到了良性发展，在包容差异性的基础上，推动了国家的繁荣稳定发展，表现为一种有秩序的多元。首先，族群关系决定了新加坡多元社会的基本面向。在处理民族问题中，新加坡强调各民族的“多元一体”，既实行各民族平等又承认民族差别、尊重民族特殊性，在“各民族在政治、经济、文化等领域达成认同一致”的基础上推动民族意识与国民意识发生重合，进而融合成一个民族——新加坡人。^①新加坡自建国以来，始终维持着和谐的族际关系，并推动了国民意识的构建，同时将国民的族别归属视为一种社会政策精准制定的资源，使多元族群政策成为了“新加坡政府进行社会治理的重要手段”^②。在政治上，新加坡注册的政党繁多，这些政党都享有合法地位，可以平等参与新加坡国会选举；但同时，自1959年以来，人民行动党长期执政，政党竞争和党际关系都运转于“一党独大”的体制之下，未造成恶性竞争、政治极化、意识形态碎片化等多党制带来的问题；反对党在国会中拥有固定席位，其与执政党的竞争也聚焦于具体社会议题上，而并不会反对政治体制本身。^③在社会上，建国初期新加坡的公民社会“按照国家的路径行进”，社会组织受到严格监管，在1997年“新加坡21远景计划委员会”提出国家与社会间合作方式的重要性后，新兴的社会组织大量涌现，并且积极地参与到社会治理中；^④同时，新加坡的社会治理仍是“在政府主导下”的共同参与，^⑤社会组织有序发展并指向有利于“社会共同价值观的培育”和“促进社会凝聚力”。^⑥可见，新加坡的多元社会是在一个良好秩序下有序运转的，并且这种有秩序的多元本身也成为了一种巩固新加坡政治秩序的资源。

新加坡的多元不仅仅是政治秩序下的一种社会现实、具体表现，本身也成为了新加坡政治秩序的有机组成。所谓“政治秩序”，是政治共同体在系统层面的特征或状态，表现为一种“可预测性”，共同体的基础价值和共同价值是其重要组成。^⑦“多元一体”作为新加坡重要的政治目标和基本的政治原则，以价值观的形式融入了新加坡的政治秩序之中。在1991年推出的《共同价值观白皮书》中，新加坡的“共同价值观”获得了完整的官方阐释。其中，既要求“求同存异，协商共识”，也包含

① 韦红：《东南亚五国民族问题研究》，民族出版社2003年版，第148—152页。

② 朱大伟、吴湘莲：《多元一体：新加坡民族问题治理的路径与成效》，《赣南师范大学学报》，2022年第2期，第100页。

③ 萧功秦：《新加坡的“选举权威主义”及其启示——兼论中国民主发展的基本路径》，《战略与管理》，2003年第1期，第67—70页。

④ 高奇琦、李路曲：《新加坡公民社会组织的兴起与治理中的合作网络》，《东南亚研究》，2004年第5期，第32—33页。

⑤ 王蕾、朱蕾：《新加坡社会组织实践与发展》，《中国第三部门研究》，2021年第1期，第246页。

⑥ Boon Heng Lim, “People’s Association: Co-Creating a Great Home and Caring Community”, In Faizal bin Yahya, ed., *Singapore Perspectives 2011*, Singapore: Institute of Policy Studies, 2012, pp. 113-117.

⑦ 王正绪：《秩序与繁荣：政治学原初问题的制度主义解释》，《学术月刊》，2022年第3期，第110页。

“种族和谐，宗教宽容”，在种族、文化、宗教发生冲突时要本着互谅互让、互相协商的精神化解矛盾、消除分歧，将“种族与宗教和谐共处”规定为“新加坡赖以生存的基础”。^①李光耀也在不同场合多次表示族群关系事关新加坡的“存亡兴衰”，在新加坡的公共生活中，宣扬民族对立、破坏民族团结更是不可触碰的红线。在和谐共存的民族、宗教、文化关系基础上，新加坡形成了多元化的社会生态。而这种多元性，既被框定于稳健的政治秩序之内，其本身也成为了政治秩序的一部分、具有了规范性意涵。在政治上，一党独大的国会中也要保留反对党议席，并通过“人民行动论坛”等制度设置保证不同群体的发声渠道；在文化上，力行“双语制度”，既保留族别语言又倡导通用语言；在社会生活中，社会政策的制定会充分考虑相关群体的族别特征，“组屋制度”等国家资源配置也会融入民族和谐的考量。“多元性”在新加坡已经上升为一种规范性理念，在有秩序的多元生活基础上，实现了多元的“政治秩序化”。

（三）政治秩序视角下的张力与弥合

在公共生活之中，将多元运转于秩序框架之内；在社会生活之上，将多元吸纳入政治秩序的体系里。这种“多元性”的政治秩序化，有利于多元社会的保护与良性发展。但需要正视的是，多元性融入政治秩序也会对秩序形成内生性张力。第一重张力在于政治秩序集中反映了一个政治体的“普遍模式”，标志着政治系统的基本特征，“一致性”是基于新加坡治理模式的政治秩序的应有之义与内生要求，这就导致一套自洽的政治秩序同时包含着“一致”与“多元”两种价值取向，需要统筹兼顾与动态平衡。第二重张力在于“理想的政治秩序”本身便寻求“太平”与“繁盛”，其基本要求是免于冲突、动荡，实现政治共同体成员间的共识与团结以获得政治稳定，“秩序”范畴本身具有了一种整一的属性、与多元的差异化诉求产生了张力。第三重张力在于政治秩序的实现需要凭依制度框架，而制度框架是从理念和规范到组织和操作的连续谱系，“政道”意义上对“多元性”的认可，需要落实为具体的制度设计和可操作的体制机制；而制度的顺利运转需要一定权力主体的持续推动与保障，但以多元性为价值导向的制度设计又规定主体间的平等地位，这就在多元价值的制度落实上形成操作的张力。这三重张力，对多元价值的政治秩序化提出挑战。

这种张力的弥合，最终由长期执政的新加坡人民行动党完成。首先，人民行动党对共同价值的坚定维护、与行政体系的高度交融、向社会生活的深度嵌入，赋予其强大的政党能力。其次，高度组织化、严密纪律性的政党建设，使得人民行动党具有较强的内聚性，能够与政治秩序中的多元性张力产生“对冲”。最后，在法理层面上人民行动党并无特殊地位，自洽于政治秩序的多元性价值规范之中，但同时又在政治实践中具有实际的优势地位，可以成为保障多元性有秩序运转的治理主体。

^① 王俊华：《新加坡共同价值观的建设及启示》，《上海市社会主义学院学报》，2011年第2期，第59页。

人民行动党在价值规范、制度体系、社会生活中的聚合作用，化解了多元性带给政治秩序的重重张力，维系了“多元”与“一致”在良好政治秩序下的动态平衡。

三、人民行动党的聚合实践

行之有效的政治秩序，既需要价值规范的自洽，也需要落地生根的保障。新加坡平衡“多元”与“一致”的政治秩序，之所以能形成良好的政治局面，离不开人民行动党的支撑作用。人民行动党引领政治秩序的形成、推动政治秩序的落实，还通过一系列聚合公共生活的实践抵消了多元性在政治秩序中产生的张力。

（一）价值引领

在建国初期，以人民行动党领袖为代表的政治精英，便确立了“多元种族主义、多元文化、多元语言、任人唯贤、自给自足”^①五大建国基本原则。通过宪法将“族群平等”确立为最高原则，保障多元族群享有平等权利。同时，又通过《权利法案》规定公民的一切自由都要受新加坡公共秩序、国家安全及其他重大国家利益需要的限制，将多元性规范在“有秩序”的条件之内，并将民族和谐上升到新加坡公共秩序的高度。^②在新加坡的立国价值基础上，便实现了政治秩序层面“多元”与“一致”的反复平衡。

李光耀曾指出，“我们无法消除各不同种族集团之间的文化和宗教差别。可是，我们却必须创立足够的共同价值观以及单一的国家观念”^③，形塑一套具有社会共识性的价值观是人民行动党长期的执政自觉。从1988年时任新加坡第一副总理的吴作栋在演讲中第一次公开提出“在新加坡制定一套各种族成员均能接受的共同价值观”，到1991年1月新加坡国会正式通过《共同价值观白皮书》，人民行动党在“共同价值”的形成过程中起到了重要引领作用。新加坡官方将其共同价值阐释为：国家至上，社会优先；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（Nation Before Community and Society Above Self, Family as the Basic Unit of Society, Community Support and Respect for the Individual, Consensus, not Conflict, Racial and Religious Harmony）。既倡导“国家至上”“家庭为根”的儒家伦理规范，又尊重“社会”“个人”“种族”“宗教”的差异性，致力于平衡好“一致”与“多元”，推动多元社会的“有秩序运转”与多元价值的“政治秩序化”，并将其形塑为新加坡的广泛共识。

在共同价值观出台后，人民行动党还推动了一系列落实措施，集中于三个领域：

① 朱大伟、吴湘莲：《多元一体：新加坡民族问题治理的路径与成效》，《赣南师范大学学报》，2022年第2期，第100页。

② 范姣艳：《新加坡多元文化背景下的民族法治之借鉴》，《湖北民族学院学报》（哲学社会科学版），2016年第6期，第84页。

③ 李光耀：《李光耀40年政论选》，现代出版社1994年版，第550页。

第一，将共同价值观的规范要求转化为可感知、可操作的公共政策；第二，建立家庭、学校、社区相互衔接的多层次教育体系；第三，加强法治与德治相结合，为共同价值观提供法律保障和舆论支持。^① 这一系列行动，既需要制定配套政策，也需要营造社会氛围。人民行动党成为了打造共同价值观“配套政策支持体系”^②的主力军，并带动全社会范围内的落实行动。从奠基到成型再到落实，新加坡在价值层面始终保护社会多元性、关注多元在秩序规定中的良性运转、推动多元价值的政治秩序化，而贯穿这一过程的正是人民行动党的引领与保障。

（二）组织嵌入

首先要明确的是“强政府”并不等同于“大政府”，新加坡的政府主导作用并不依赖于政府规模，其行政力量的主导性与人民行动党的完备组织密切相关。在国家权力结构上，新加坡只有中央政府，实行一级行政组织架构，其中内阁部门16个、法定机构40个左右，其规模远小于相似体量的中国城市的政府系统，形成了一种“互赖式治理”^③，同时发挥社会组织与政府的作用。与之相对应的，虽然人民行动党也只有中央与基层支部两级设置，却几乎达到了社会面的全覆盖。人民行动党秉持全民政党的政治定位，以基层党组织为依托，不断加强群众意见的实时代表性。人民行动党的基层党支部按照划分的选区设立，由本选区议员担任的支部主席与本区党员组成的支委会共同履行接见选民、沿户访问等支部日常工作，作为人民行动党的社会根据地，支部既要担负起本党在对应选区的大选工作，又要负责沟通民众、解读政策。^④ 通过制度设计，人民行动党与民众沟通实现了常态化，多样的需求、多元的声音得以输入到党政系统之中，实现了政党对社会的组织嵌入。人民行动党有充足的组织资源扎根到多元社会之中。

除内部的组织体系外，人民行动党还通过一系列党外的机制、工具、结构保持与多元社会的多样互动。以人民协会为例，依据《人民协会法》，该组织是人民行动党设立的“准政治机构”，协会以加强国家认同感和社会团结为首要任务，是具有法团色彩的半官方非政府组织。人民协会有1800个基层组织，构建了“以选区为界的、具有全国覆盖面的、提倡凝聚力的行政化社区组织网络”^⑤。其下设的民众联络所、公民咨询委员会、居民委员会分工不同，但共同指向对社会力量的聚合。人民协会既负责将民情反馈给政府，也有义务将政府的决策传递给社会，加强国家与

① 邵士庆、刘兆英：《新加坡建构共同价值观的经验及启示》，《社会主义核心价值观研究》，2016年第5期，第52—55页。

② 刘笑言：《新加坡文化软实力的制度载体与价值内核》，《社会科学》，2015年第2期，第23页。

③ 李路曲、张飞龙：《新加坡国家治理的特色及启示》，《当代世界》，2015年第8期，第53—54页。

④ 陈慧荣、李赫楠：《新加坡人民行动党执政的制度基础》，《比较政治学研究》，2021年第1期，第209页。

⑤ 傅琼花：《国家与社会关系视野下的新加坡民间组织的变迁》，《中共浙江省委党校学报》，2016年第3期，第41页。

社会的沟通桥梁，同时也注重培养群体的归属感，聚合多元群体、建立社会资本。人民协会作为人民行动党向党外的延伸，将社会的多元性统合进统一的秩序框架之中，并推动政治秩序合理地吸纳多元性诉求。

通过人民行动党内外的组织结构，新加坡的多元性注入政党系统之中，进而整合进一致性的政治秩序。人民行动党虽然高度嵌入社会之中，但内部结构紧凑、纪律严明、凝聚性强。各基层支部直接隶属于政党中央，既强调双向互动，也明确中央对基层的垂直领导。人民行动党的中央机构设置简明，最高权力机构是中央执行委员会，设有主席、秘书长、副秘书长等职务，下设七个职能局，作为全党的“中枢神经，控制党的全局”^①，是全党的决策、管理与行动核心。在这样秩序井然的党内政治生态中，扎根社会的人民行动党将多元性与一致性统合为一套自洽的政治秩序。

（三）人事工作

新加坡作为一个“精英民主国家”，奉行精英主义，^②政治精英在治国理政的过程中具有重要作用。李光耀坚信“人才是新加坡成功的关键”，“贤人治国”作为儒家政治伦理的重要内容成为了新加坡治国理政的重要原则^③。因此，在新加坡的政治吸纳过程中，核心价值便是“任人唯贤”。一方面“贤能”成为了人才选拔的唯一标准，录用、考核、晋升的平等性得到了保障；另一方面，正是由于“贤能”是唯一标准，机会公平打破了种族、族群、宗教和文化上的偏颇，任人唯贤政策有助于新加坡族群关系的构建^④，保障了人才队伍的多元性。新加坡的精英选拔，将多元化的人才整合为一支高效的治理队伍。

同时人民行动党具有强烈的“干部型政党”色彩，长期执政的人民行动党，其党的干部与治国精英高度重合。人民行动党内部的人员构成上，兼具了全民主义与精英主义的色彩。全体新加坡符合党章要求的公民，都可以申请入党、成为普通党员。在党员队伍来源多元化的同时加强管党、治党制度化建设，借助严密的法律监督和惩罚措施规范政党运作，保持对政党内部的绝对控制，建立起完整的党员考核评价体系，加强对党员干部全方位的行为约束。此外，党员身份也呈现出层级化结构，即：预备普通党员—正式普通党员—预备干部党员—正式干部党员。只有中央执行委员会掌握干部党员的晋升权，也只有干部党员才可以入选中央执行委员会，通过招募、选拔、训练、上岗的全链条人才考评，实现了党的干部的代际有序更替与“传帮带”。

① 刘阳：《从政党的组织结构和组织制度看新加坡人民行动党长期执政的原因》，《当代世界与社会主义》，2005年第6期，第38页。

② 常征：《新加坡：权威主义，还是精英民主？》，《东南亚研究》，2005年第4期，第4页。

③ 李江：《人民行动党对新加坡民主政治发展的作用分析》，《东南亚纵横》，2018年第3期，第48页。

④ R.Quinn Moore，“Multiracialism and meritocracy: Singapore’s approach to race and inequality”，*Review of Social Economy*, September, 2000, pp. 344-345.

作为纵向人才流动的补充，人民行动党还有对社会精英的邀请制度，但邀请标准与流程又十分严格。人民行动党的干部培养与任人唯贤的精英治国一体两面，共同保障了政治秩序对多元社会的持续吸纳。

（四）机制创新

人民行动党不仅通过价值立场、组织架构与人事安排落实其治国理念，还注重微观实践层面的调试与变革，以机制创新的方式对政治秩序本身进行调试与巩固。比如，“集选区制度”的推行既平衡了新加坡政治中的族别因素，也提升了人民行动党在集选区的获胜可能性，^①实现了秩序与多元的兼顾。类似的机制还有总统权力改革与少数族裔优先当选保障条款，官委议员与非选区议员制度等，均是确保多元社会有秩序运转与将多元性融入政治秩序的积极尝试。

人民行动党在价值引领、组织嵌入、人事工作等常态化领域坚持对多元社会的聚合实践，以机制创新推动特殊事务与实践细节对整体工作部署的补充，将多元性与一致性动态平衡为一套稳健自洽的政治秩序，抵消了秩序的内生张力，维护了活力、有序的政治生态。总之，人民行动党通过一系列聚合性举措，将多元社会统合进稳健的政治秩序之中，同时对政治秩序注入了保护多元的价值规范，这种平衡多元性与一致性的政治操作，对人民行动党的政党能力提出了较高要求。

四、人民行动党的政党能力

政党能力体现着政党政治属性、政治使命、政治目标和政治追求，是达成政治目标的政治实践中所具备的政治品质和政治技能的综合。^②人民行动党以保护多元社会、巩固统一秩序为己任，也具备充足的能力将其转换为现实。新加坡富有张力的政治秩序能够持续良性运转，关键在于人民行动党政党能力的支撑。所谓政党能力，既包括政治领导力、民心感召力，又包括组织动员力、功能整合力，是一个现代化的综合能力体系。^③简言之，政党既要有统合全局的超然地位，又要有充足的决策、执行能力将这种优势地位转换为实现目标的行动。在本文所分析的问题中，人民行动党就既具备超然于多元社会生活与一致政治系统的“政治势能”，又具备推动多元性有序运转与政治秩序对多元价值进行吸纳的“治理动能”。“政治势能”与“治理动能”共同构成了人民行动党维系多元且一致政治秩序的政党能力。

（一）政治势能

政治势能主要是指人民行动党在长期执政过程中积累起的领导资源与不断巩固

① 韦红、谢伟民：《新加坡集选区制度初探》，《南洋问题研究》，2012年第1期，第48页。

② 西林：《中国共产党政治能力的内涵解读及主要特征》，《江苏省社会主义学院学报》，2021年第3期，第20—21页。

③ 管志利：《能力本位的现代调适：强党视域下政党能力建设论析》，《理论导刊》，2021年第8期，第57—59页。

的领导地位。人民行动党深扎于社会之中，却不被利益群体所捆绑；嵌套于行政系统之内，却不会被既有体制所束缚。这种超然于社会与政府之上的势能，是其完善、调整、巩固政治秩序，消解内生张力的前提，有其历史与现实的逻辑。

从历史上看，新加坡的现代化历程始于英帝国对该地的殖民统治，而当代意义的新加坡共和国则成立于1965年“新马分家”之后，即新加坡是先有的“社会”后有的“国家”。但是，新加坡的社会在较长历史时期都是一种松散状态，未形成现代性的公民社会，但国家却拥有着“早熟”的权力机器——公共权力超然于社会之上，并对社会具有较强的掌控能力，这在新加坡具有历史根源。就人民行动党而言，它伴随二战后新加坡政党政治的兴起，于1954年正式成立。在林德制宪和自治政府时期，人民行动党的政治地位不断上升、成为新加坡政局中具有影响力的主要政党之一，并在左翼浪潮中解决了政党内部的路线之争，实现了组织整合，不断扩大群众基础。在1959年的自治邦立法会议选举中，以创建“马来西亚共同市场”的竞选纲领，同时吸收左右两翼的选民支持，最终毫无悬念地赢得了选举。^①在1965年再度独立后，人民行动党继续保持其执政地位，领导了新加坡共和国建章立制的全过程。可以说，当代的新加坡，其超然性的公共权力始终由人民行动党掌握，也在人民行动党执政过程中不断得到加强。

在实践中，人民行动党也不不断加强其政治势能。作为“新加坡的统治者”，人民行动党是“新加坡国家建设和发展议程的主要设定者，社会核心价值观的缔造者，长远利益和政治方向的把握者”^②。人民行动党在政治生活中长期的主导作用，给人民行动党巩固自身地位提供了充足的资源、经验与工具，形成了有利于长期执政的良性循环。在政治领域，人民行动党以“合法手段”对反对党进行了干预与控制：程序上，新加坡负责选举工作的“选举委员会”是总统根据执政党的意愿任命的，人民行动党“通过改变选区和选举程序”^③而使选举始终有利于执政党获取选票；制度上，新加坡的选举实行单一选区简单多数制，同时补充“集选区制”“选举冷静期”等机制，利于人民行动党保持竞选中的优势地位；操作上，人民行动党可以利用自身对公共资源的长期掌控，进行更有信度的政治承诺与竞选允诺，它也多次凭借对城市建设和生活保障基金的控制权来影响选民投票。在社会生活中，虽然国家与社会保持着充分的交流与互动，但以人民行动党为落实主体的国家主导性作用也并未减弱：宏观层面上，遵循“国家合作主义”原则，合作建立在“服从国家利益”的基础上，“提倡所有的社会团体围绕着人民行动党政府发展出一种向心力和凝聚精神，促使整个社会成为国家目标的主动的追随者”；微观层面上，人民行动党通过人事

① 李路曲：《新加坡道路》，中国社会科学出版社2018年版，第153—175页。

② 欧树军、王绍光：《小邦大治：新加坡的国际基本制度建设》，社会科学文献出版社2017年版，第92页。

③ 陈慧荣、李赫楠：《新加坡人民行动党执政的制度基础》，《比较政治学研究》，2021年第1期，第211页。

参与的方式实现对全国职工总会的控制，长期掌控全国职总的秘书长职位，也利用基层党支部“支持、鼓励和配合各种社会团体的文化和社会服务工作”，加强执政党与各社会组织的纽带关系。^①人民行动党维系着新加坡政治生活的有序运转，新加坡的成功在很大程度上要归因于“独特的一党居优的政党竞争体制”^②，而新加坡的政治现实也不断巩固着人民行动党的执政地位。

经由历史与现实的双重逻辑，人民行动党在新加坡的政治生活中具有核心领导地位，并超然于多元社会之上，同时掌控着对公共生活的主导权与控制权，具有强大的“政治势能”。

（二）治理动能

人民行动党的领导地位并不直接意味着新加坡良好的政治生态，大量“一党独大”的政治体走向了衰败与冲突。因此，人民行动党的“治理动能”也是不容忽视的，正是由于其治国理政的强大行动能力，才能将政党长期执政的政治势能转换为引领发展的政治效能。面对政治秩序中多元性形成的张力，人民行动党的“治理动能”主要体现为强大的“决策与执行”能力和持续的“学习与调试”能力。

在决策与执行上，凭依人民行动党对社会的深度嵌入，政治系统保持着对社会系统输入与输出的畅通。“新加坡式民主”高度依赖人民行动党的组织网络，一方面使全国基层的每一个角落的情况都能得到及时反映，另一方面也确保集权的基础直插社会，促进着权力的集中和扩展^③——人民行动党领导的新加坡政府实现了政治系统对社会生活的有效整合。人民行动党长期坚持着“实用主义”战略，政策制定与执行不会被抽象的教条所束缚，力求具体问题的最优解。^④同时，人民行动党也奉行着“好人政府”原则，广泛吸纳社会英才，严格培养党员干部，打造了强有力的决策层与可靠的执行队伍。此外，人民行动党还设立了兼有“影子内阁”和“替代政策献议团”色彩的“人民行动论坛”，该组织固定由20名人民行动党议员、9名官委议员、2名反对党议员和1名非选区议员构成，在国会中主要扮演“反对阵线”的角色，使政府不断调整和矫正自己的政策。^⑤通过“人民行动论坛”“民意联系组”等结构和机制，人民行动党不断增强决策的民主性和共识性，提升执行的科学性和有效性。

在学习与调试上，人民行动党在延续性的执政理念指导下，保持着大政方针、具体政策和管理手段的与时俱进。第一代领导人李光耀秉持“好政府强国家”理念，注重打造精英领导团队，大力推行绩效管理，人民行动党领导的新加坡政府迅速建

① 李路曲：《新加坡人民行动党政府的社会控制方式》，《东南亚研究》，2006年第4期，第42—43页。

② 郭定平：《论新加坡政党与政治发展》，《政治学研究》，1996年第1期，第90页。

③ 郑维川：《新加坡治国之道》，中国社会科学出版社1996年版，第53页。

④ 孙景峰：《新加坡人民行动党意识形态研究》，《社会科学研究》，2006年第3期，第57页。

⑤ 孙景峰、刘佳宝：《“新加坡式民主”新论》，《吉林大学社会科学学报》，2016年第5期，第77页。

立起高效率、高集中、高权威的行政体制和文官制度。第二代领导人吴作栋主张“开放与协商式领导”，国会开会实况得以完全公开，并逐步允许在全社会范围内开展自由公开的时政讨论，同时确立内阁成员定期与社会各界代表面对话的制度，并鼓励民众的政治参与。第三代领导人李显龙倡导建设“多元环境下的开放政府”，放弃执政党的政治保姆角色，渐进提升民主发展空间，鼓励青年人以党员身份深度参与国家治理，对公开政治示威事件给予更为宽容的正面回应，逐步放松媒体管制、利用多元的媒体网络渠道与民众互动沟通。在网络信息时代，人民行动党更是打造了“青年行动党员论坛”“政策论坛”等数字化平台，自2001年起便着力运营“About PAP”的网站空间，新加坡人民行动党通过网络媒体展示自己的新形象，强化执政地位、畅通与民众沟通的渠道。^①通过持续的学习与调试，人民行动党在现有体制内对体制进行完善与创造，推动了体制内的民主转型，不断提升其决策和执行能力。

人民行动党的政治势能源自其长期的执政领导地位，赋予了其多样的执政资源，这也支撑了人民行动党锻造强大的决策和执行能力，保持与社会的良性互动，进行学习与调试，形成有力的治理动能，进而继续巩固本党的执政地位。在新加坡的政治生活中，人民行动党实现了政治势能与治理动能的持续转换和相互加强，并最终支撑起强能力的政党来聚合有张力的政治秩序。

五、结语

新加坡的历史与现实，造就了客观性的多元社会与应然性的统一秩序，族群、宗教、文化多元共存的社会现实难以回避，建立起行动一致的政治秩序也是新加坡国家存续的必要条件。因此，新加坡的多元社会需要以一种“有秩序”的形态良性运转，而多元性作为这个城市共和国的基本国情，也成为了政治秩序的规范性要求。

“秩序范围内的多元社会”与“多元性的政治秩序化”，要求政治秩序在一致与多元间保持动态平衡，而这就造成了政治秩序内部的多重张力。这种张力的化解，最终指向了长期执政的人民行动党。人民行动党通过价值引领、组织嵌入、人事工作、机制创新等多领域聚合实践，巩固、维系了新加坡“多元—一致”的政治秩序。这一系列的聚合实践，由政党的能力系统所支撑，主要包括“政治势能”与“治理动能”，二者又厚植于新加坡的历史与现实。在这个因果链条中，新加坡“多元—一致”的政治秩序，自洽于与新加坡历史和现实的逻辑闭环。

人民行动党维系新加坡政治秩序中积累的经验，对于其他国家平衡多元社会、进行政党建设具有一定启示意义。宏观层面，新加坡以政府主导的方式凝聚了有社会共识性的价值观，并在价值观阐释中兼顾了现代性导向与本国历史传统。同时大

^① 孙景峰、孙培：《新加坡人民行动党电子党务建设的实践与经验》，《深圳大学学报》（人文社会科学版），2008年第6期，第52页。

力打造与共同价值观配套的教育宣传体系和贯彻落实措施，确保共同价值在公共生活中落地生根，为多元社会提供了价值锚点。中观层面，人民行动党注重将理想信念、政治目标转换为政策设计，推动行之有效的管理手段结构化为政治制度，不断更新完善治理体系，并强调治理体系的操作性、落实性。微观层面，实现了政党对社会基层的深度嵌入，以政党为枢纽形成了社会群体、社会组织、市场主体、政府部门的常态化、制度化沟通，兼顾管理与服务，打造良好的组织形象与干部形象。虽然新加坡仅仅是一个城邦共和国，但新加坡的城市体量和社会复杂程度并不低于其他国家的大中城市，其在政党建设、社会嵌入、城市管理、服务群众等领域积累的经验，具有参考借鉴的实践意义和研究意义。

值得注意的是，新加坡这种多元一体的政治秩序本身并不完全牢固，其多元与一致间存在着持久的张力，需要人民行动党的持续维系。而人民行动党本身也是在新加坡的政治秩序下开展活动的，近年来，随着人民行动党的支持率不断波动，该政党“一党独大”的领导地位也开始动摇，相关研究认为人民行动党在选民中逐渐“普通化”，新加坡的政治体制也存在着“不再特殊”的发展趋势。^①如果人民行动党的政治势能减弱、治理动能不足，这套动态平衡的政治秩序是否还能运转良好，前途是晦暗不明的。因此，新加坡治理模式的未来走向、人民行动党执政经验的可靠程度，尚需进一步的观察与检验。

[责任编辑：郑佳]

^① Michael D. Barr, “Ordinary Singapore: The Decline of Singapore Exceptionalism”, *Journal of Contemporary Asia*, May 29, 2016, p. 1.