

新加坡人民行动党长期执政的 合法性建构研究

——基于2011-2015年新加坡大选的跟踪调查

□ 陈文 袁进业 黄卫平

摘要:执政合法性是被统治者对统治者统治正当性的认可,是特定政党能否有效执政的前提和基础。新加坡人民行动党在领导人民争取国家独立和去殖民化斗争中作出的重要贡献,为其赢得了执政的历史合法性;独立建国后,又成功引领新加坡从贫困的东南亚岛国,一跃成为世界上最为富裕的国家之一,为其长期执政奠定了坚实的绩效合法性基础;在长期执政的条件下,人民行动党始终根据特定国情和民意发展,循序渐进实施竞争性政党制度,探寻在宪政法治约束下有效驾驭竞选的能力,不断迎接人民选择、反复接受大选考验,以量化的民意为指导,精准回应民众诉求,坚持把长期执政建立在多数选民法定选择的程序合法性基础之上;从而建构起该党长期执政的三重合法性保障。

关键词:新加坡;人民行动党;合法性

中图分类号:D73/77 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-9092(2016)03-0028-007

“合法”(Legal)一词常被用来描述某种行为符合法律的要求,而“合法性”(Legitimacy)是政治学概念,并非简单指“合法律”性,而是更多地包含对政治统治权威性来源的讨论,故也有汉译为“正当性”。马克斯·韦伯从经验分析的视角出发,认为“合法性”就是促使人们服从某种命令的动机,故任何群体服从统治者命令的可能性主要依据统治系统的合法化程度。他还根据合法性基础的不

同,将统治分为三种类型:合法型的统治、传统型的统治以及魅力型的统治。^①这三种类型的政治统治“合法性”划分都是理论上,而且远没有穷尽可能的其他类型划分。至于历史上特定政权的“合法性”基础往往不是单一的而是复合的,只是构成的比重不同。各种类型的“合法性”基础之间也不存在时间上的演变次序,或者价值上的等级优劣,只是反映了民众对特定政治统治心悦诚服程度的

收稿日期:2016-03-23

作者简介:陈文,深圳大学当代中国政治研究所副所长、副教授,深圳大学新加坡研究中心研究员;袁进业,深圳大学当代中国政治研究所研究生;黄卫平,深圳大学当代中国政治研究所所长、教授,主要从事当代中国政治研究。

基金项目:国家社科基金项目“社区治理转型研究”(编号:12CZZ049);广东省教育厅“国际大都市建设与城市治理创新研究”,“城市基层社会管理体制创新研究”。

① 马克斯·韦伯:《经济与社会》,商务印书馆1997年版,第241页。

依据条件。

美国学者戴维·伊斯顿对韦伯的“合法性”基础类型作了进一步的探讨,把“合法性”的来源归于意识形态、结构和个人品质三方面。而哈贝马斯结合历史上提出的经验主义和规范主义的合法性概念,从价值判断的角度对“合法性”的概念作了界定,认为“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值——这个定义强调了合法性乃是某种可争论的有效性要求,统治秩序的稳定性也依赖于自身(至少)在事实上被承认。”^①哈贝马斯提出的“重建性的合法性理论”是经验性和规范性的统一,强调的是在符合价值规范基础上对政治秩序的认可。

纵观学界以上对“合法性”的理解,总是离不开“被认可的秩序”。从本质而言,“合法性”是统治者和被统治者的关系反映,是被统治者对统治者治理权威的认可。某个执政党的执政合法性就本质而言是其权力的来源或基础,是其执政安全的重要保证。是否具有充足的“合法性”,关系到某个政党能否有效执掌政权。哈贝马斯指出“任何一种政治系统,如果它不抓合法性,那么,它就不可能永久地保持住群众对它所持有的忠诚心。这也就是说,就无法永久地保持住它的成员们紧紧地跟随它前进。”^②本文试图以政治学意义上的“合法性”概念来解读新加坡人民行动党2011-2015年两次大选的经验与教训。

《新加坡共和国宪法》规定新加坡实行议会共和制,总统和国会共同行使立法权,国会实行一院制,议员由公民投票选举产生,任期5年,年满21岁的新加坡公民都有投票权,占国会议席多数的政党组建政府。国会可提前解散,大选须在国会解散后三个月内举行。国会议员分为民选议员、非选区议员和官委议员。总统为国家名义元首,由全民选举产生,任期6年,总统委任国会多数党领袖为总理。新加坡实行多党制,各政党必须通过竞选进入国会参与政治活动,目前共有24个合

法注册的政党,其中执政党人民行动党处于“一党独大”的地位。

一、审时度势巩固和开发“历史合法性”资源,遏制长期执政可能导致的“合法性”资源流失

所谓“历史合法性”一般是指在特定历史时期或背景下,民众对特定政权统治的历史正当性的认可,以及在特定时代境况下所形成的共同价值观念。这种观念既包括被统治群体在特定时期对统治者的信任与服从,又包括统治者统治方式的认受性,是一体两面的关系评价。

新加坡人民行动党的“历史合法性”植根于去殖民化的斗争过程,以及在独立建国后对混乱局面的有效掌控。行动党在英国殖民统治时期为引领当地人民摆脱殖民统治、推翻殖民制度作出了不懈努力,在去殖民化进程中代表当地民众的意志和要求,逐渐获得了这一特定时期的政治认受性,赢得了当时大多数人的信任。李光耀曾在竞选宣言中指出“英国在马来亚的殖民统治,是这个地方许多社会和经济弊病的根源。”^③从1956到1958年,李光耀代表行动党参加马来亚争取独立而与英国进行的宪制会谈,逐步破解英国无限期保留新加坡为殖民地的图谋,特别是在1965年新加坡被迫脱离马来西亚独立建国后,李光耀及行动党为新加坡独立与发展,作出了重要贡献,赢得当时大多数民众的支持,树立了行动党的统治权威。

然而,特定政党在具体历史时期所获得的统治正当性往往会随着时间的推移而式微,难以成为长期、稳定的合法性资源。因为执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的,仅靠“历史合法性”并不足以维系特定政党的长期执政地位。随着时代变迁,统治者与被统治者群体都会因岁月流逝而产生代际更替效应,新生代往往缺乏传统的历史记忆,对执政党曾有的功绩缺乏切身感受,其政治认同必然需要新的合法性资源支撑;而且,

① 哈贝马斯:《交往与社会进化》,重庆出版社1989年版,第184页。

② 哈贝马斯:《重建历史唯物主义》,郭官义译,社会科学文献出版社2000年版,第264页。

③ 李光耀:《风雨独立路——李光耀回忆录》,外文出版社1998年版,第199页。

一般群众对长期执政政党的心理预期也会水涨船高,选民稍有不如意,就会用选票来表达不满。如在2011年新加坡大选中共有205.77万人参与投票,投票率高达93.06%,其中就包含了60万21-34岁之间的年轻人首次参与投票,他们擅长利用YouTube、Facebook、Twitter等现代信息网络工具表达政见,大部分成为反对党的支持者。执政的行动党在该次选举中遭遇重大挑战,得票率建国以来国会选举的新低,仅为60.14%,比最高点1968年的86.72%低了近27个百分点,不仅丢失了6个国会议席,还首次输掉了一个集选区(阿裕尼集选区),这在一定程度上反映了其“历史合法性”资源的流失。

在此背景下,行动党痛定思痛,深刻反思,迅速采取一系列举措来弥补和重新开发“历史合法性”资源,再次唤醒人们对该党在去殖民化和国家建设阶段所创造丰功伟绩的历史记忆。行动党利用执政优势精心选择大选时间,合法地将新一届大选日期提前,确定在新加坡“国父”李光耀逝世不久,以及新加坡50周年大庆之后,立即进行大选。其充分利用这一特殊契机,再次使新加坡国民在悼念开国元勋,以及系统重温李光耀及其行动党领导新加坡所创造的政绩,使选民对国父的哀悼转化为对行动党有效执政的追忆与确认。

李光耀无疑是一位享誉世界的领导人。习近平曾评价李光耀为“尊敬的长者”、“广受国际社会尊重的战略家和政治家”,尼克松曾在《领导人》一书中称赞他是“小国大政治家”,奥巴马也曾评价其为“20世纪、21世纪亚洲的传奇人物”、“历史真正的巨人”。李光耀逝世之后,人民行动党在全国举办了一系列活动,借助民众对国父辞世的怀念拉感情票,“李光耀效应”在2015年大选中给执政党加分不少,举国怀念李光耀实则上是将其在特定历史阶段的“克里斯玛型”合法性遗产发挥余热。

借助国庆大典重温国家辉煌。回顾新加坡共和国50多年的快速发展,人们无可避免地会把新加坡的成就与李光耀及行动党联系在一起。新加坡在2015年举办了十五项国庆活动,缅怀先贤,追思岁月,激发了人们的爱国情怀,使民众相信

“新加坡奇迹”绝非偶然或幸运,而是通过千千万万新加坡人民在行动党的领导下“你死我活”打拼出来的,精心安排的系列活动实际上是“爱国主义”教育的一种方式,加强了民众对国家和执政党的认同感,从而巩固和开发了人民行动党执政正当性的“历史合法性”资源。

另外,大选日期选定在9月11日,也使得民众难免会回想起美国的911恐怖袭击事件以及当今风云变幻的国际环境,再对比当下新加坡总体和谐稳定的国内环境,这在一定程度上更使得人们将新加坡的繁荣富足与人民行动党的业绩联系起来。

二、与时俱进挖掘和拓展“绩效合法性”资源,广泛争取不同世代民众的认同和支持

所谓“绩效合法性”一般是指执政者通过较快的经济发展、有效的公共服务来获得统治正当性,以及赢得民众对其统治权力的认受性;政治权威的树立和政治秩序的维护,往往是建立在民众对执政者统治绩效的认可基础上的。

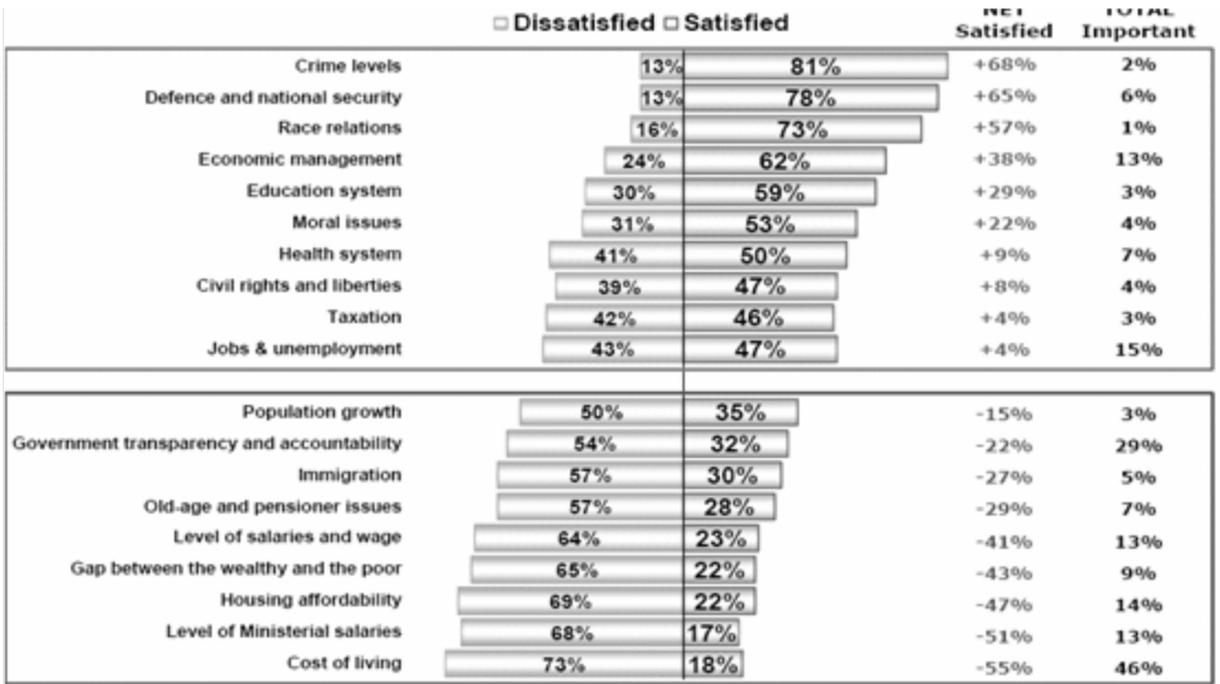
纵观新加坡半个世纪的国家发展历程,长期执政的行动党无疑功绩显著,其将一个位于“南蛮之地”各种资源奇缺的微型小岛国,打造成享誉全球的发达国家。在“新马分家”、国内外形势严峻的历史背景下,以李光耀为首的行动党人带领国民艰苦奋斗、攻坚克难,立足本国国情,打造自身交通、港口优势,积极引进外资和技术,采取一系列有效措施推动经济改革和发展,成功引领新加坡在短短的三十多年内成为世界最发达的国家之一,跻身“亚洲四小龙”,创造了举世瞩目的“新加坡奇迹”,其人均GDP从1965年建国时的516美元飙升至2015年大选时的56287美元。在极短时间内,新加坡成为世界主要电子产品出口国,东南亚重要的金融贸易中心和转出口枢纽。如今,已经成为新兴工业国、世界第三大港口^①、国际金融中心 and 旅游胜地。在全球经济放缓的国际背景下,新加坡还能保持经济发展的良好态势,2010年新加坡GDP为2364.22亿美元,超越香港地区的

^① 数据来源:全球港口货物吞吐量排名,中港网(chineseport.cn)。

2286.38 亿美元^①。

然而，“绩效合法性”是刚性的，不可逆的，而民众对“绩效”的感知与评价往往是相对的、主观的。随着时代的发展，人的需求层次会随之提升，人们对于执政者的要求也在相应提升，不仅要满足低层次的温饱需求，而且还要求执政者提供更高层次的公共服务；不仅需要经济的高速发展，更要求有具体的“获得感”与“参与权”。在新加坡2011年大选前，越来越多的选民在抱怨政府的组屋、公共交通、社会福利、外来移民等各种政策，对生活质量下降和各种民生问题表达不满，甚至有

反对党在2011年大选时就明确表达了“我们不是用来成就经济增长的工具，我们不是一堆数字”，反映了越来越多的选民将这些民生问题归咎为政府片面追求经济发展、高薪官员漠视民众诉求、执政党傲慢等因素，“干得好是应该的，干得不好就要承担责任”、“不是因为行动党做得不好，而是要其做得更好”成为选民的普遍心声。从表-1中可以看出，在2011年大选前，新加坡民众对重要领域的公共服务满意度均不理想，“绩效合法性”在新时代背景下受到现实挑战。



ase: All

表-1 2011年大选前民众对公共服务的满意度^②

在2011年大选受到前所未有的挑战之后，新加坡政府实际上接受了一次量化的民意需求测验，意识到在经济发展的同时，解决广泛关注的民生问题的极端重要性，立即主动调整公共政策，及时和精准地回应不同世代民众的差异性诉求，从注重经济发展向关注民生改善倾斜。李显龙总理明确对选民表示：“正视你们关心的课题，解决住屋、医疗、交通与外籍劳工政策方面的问题。”^③

第一，实施“建国一代”资助计划。新加坡

2014年预算案强调在深化经济体制转型的同时，更加注重社会公平，让所有国人都能分享经济发展带来的成果，尤其是在建国初期艰苦打拼的老一代人。政府专门拨出80亿新元建设“建国一代”基金，以感谢年长者为新加坡早期建设所做的突出贡献，这些截至该年年满65岁的新加坡公民将终身获得额外的医疗援助。在该年度566.6亿新元预算总开支中，社会发展开支的预算高达270.3亿新元，占总开支的47.7%。其中增幅最

① 数据来源：世界银行 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=1>。

② 数据来自新加坡国立大学东亚研究所研究员、华南理工大学公共政策研究院执行院长杨沐教授。

③ 《李显龙致选民书：“给你留了位子”》，《联合早报》，2015年9月13日。

大的文化、社区及青年部预算开支增加了44.6%。

第二,推行关心老年人的“乐龄补贴计划”。2015年名为“共创美好未来,加强社会保障”的预算案强调要保障民众的退休生活,并向中等收入家庭提供更多的援助。在退休保障方面,如雇主聘用年龄在65岁或以上的员工,政府将为雇主提供相当于年长员工3%薪酬的特别就业补贴。另外,政府还推出乐龄补贴计划(Silver Support),为符合条件的约百分之二十五的年长公民提供退休补贴。

第三,放宽“政府组屋”的申请条件。2015年新加坡放宽了公民申购组屋的收入限制,将购买新组屋者的家庭月收入上限从8000新元提高到1万新元,这就使得更多的人有资格申请到价格远低于市场房价的新组屋;并规定公民在购买二手组屋时可以享受3至4万新元的购房补助。除放松组屋申请政策之外,新加坡建屋局还专门推出了8200多个单元的组屋销售,活动规模之大和受惠面之广史无前例。

第四,适度提高移民门槛。针对一些选民在2011年大选中对新加坡外来移民政策的不满,抱怨新移民挤占了就业机会和公共福利,新加坡政府在2014年专门调整了移民政策,将申请费用从之前的5650新元提高至7000新元,总体提高了移民要求,增加了移民难度,在一定程度上保护了新加坡国民优先享受公共福利的权利,保障了年轻人的就业机会。

四年间,人民行动党将“绩效合法性”资源拓展至社会民生领域,极力改进和提升公共服务,妥善处理各种民生福利保障问题,改变过去相对较重视经济发展速度的导向,转而实行经济发展与民生改善并重的国家战略,在“推行各项政策的同时,均衡照顾不同阶层人民的利益”^①,消费者物价指数(CPI)从2011年的5.2下降到2015年上半年的0.4,失业率从2011年的3.0%下降至2015年上半年的1.9%,政府医疗开支增长率从2011年的1.2%增长至2014年的1.9%^②。人民

行动党精准的政策回应,使得民众逐渐感受到其对于民生问题态度的转变,不同世代的选民切身体验到了政策带来的实惠,受益群体逐渐扩大,老年人和年轻人对民生政策的满意度得到了提升,进而增加了人民行动党在2015年大选中的得票率。

三、循序渐进完善竞争性政党制度,不断提升驾驭“程序合法性”的能力

马克斯·韦伯指出,统治的合理性质是“建立在相信统治者的章程所规定的制度和指令权利的合法性之上”^③。在哈贝马斯看来,统治的合法性“(1)必须从正面建立规范秩序;(2)在法律共同体中,人们必须相信法秩序的正当性,即必须相信立法形式和执法形式的正确程序。”^④因此,所谓“程序合法性”一般是指统治者的正当性是在宪政法律框架下依据法定程序而获得的,国家权力必须遵循和依赖特定的制度规范得以运用,人们对其统治的认受性是建立在对国家民主法制的普遍认可基础之上的。

新加坡政治虽然属于一党独大制,但从国家法律制度的层面而言,事实上实行的是议会共和制和多党并存、相互竞争的政党制度,各政党必须通过竞选获得特定的“程序合法性”,才能进入国会参政,由国会中占据多数席位的政党组织政府,成为合法的执政党。“新加坡的竞争性选举是一种有限的竞争性选举。正是通过赢得这种有限的竞争性选举,使人民行动党获得了一定程度的公信力。”^⑤

由于长期执政的行动党实际上拥有国会的绝对主导权,是选举制度的制定者,在一些选举规则的设定方面有自主选择性和最终决定权。这为该党获取“程序合法性”提供了体制优势,掌握着反对党难以比拟的执政资源,虽然这一体制安排长期饱受反对党诟病,但人民行动党也必须在每次大选中接受选民的选择,经受大选的考验,在法理

① 《李总理:大选结果表明人民拒绝分裂的政治》,《联合早报》,2015年9月13日。

② 数据来源:新加坡统计局 <http://www.singstat.gov.sg/>。

③ 马克斯·韦伯:《经济与社会》,商务印书馆1997年版,第241页。

④ 哈贝马斯:《合法化危机》,刘北城、曹卫东译,上海人民出版社2000年版,第127-128页。

⑤ 吕元礼:《新加坡为什么能》(上卷),江西人民出版社2007年版,第30页。

上并无永久执政的保障。在2011年大选中,最大的反对党工人党直接打出了“第一世界国会”的竞选口号,即宣称新加坡仅仅有廉洁高效的“第一世界政府”是远远不够的,而必须要建设民主公平的“第一世界国会”。一些反对党迫切期待成为国会中的“平衡性”和“制约性”政党,以逐渐改变人民行动党“一党独大”的现状。

直面上述选举政治压力和应对诸多现实挑战的境况下,人民行动党理性顺应现代民意,循序渐进地完善和发展具有一定竞争性的政党制度,适当开放政治参与空间;同时又有效利用执政资源,努力掌控选举主导权,通过不断提高自身驾驭竞争性选举的能力,来获取长期执政的“程序合法性”保证,进而谋求每次大选的胜利。

其一,主动培育“建设性反对党”。上世纪60年代,新加坡专门出台了《内安法令》,有意限制一些政治异见人士,反对党的政治活动空间极为有限。但是,随着政治生态的变化,“人民行动党逐渐意识到,反对党的适度存在对于人民行动党的执政、新加坡的社会稳定和人民行动党政府在国际社会的形象都是大有裨益的,也就在对反对党的态度中多了些许容忍的成分。”^①尤其对于那些在现行制度框架内,持建设性政策建议的反对党,行动党一直在寻求与其进行某种形式或程度的合作,如主动畅通与一些反对党的沟通渠道,通过适度增加“官委议员”数量(新加坡法律规定在国会中保证反对党的国会议员不低于9位,如竞选产生的反对党议员不足9人,就以“官委议员”的形式补足到9人),来最低限度保证国会中的竞争因素,为民众和反对党监督政府创造一定条件,也有某种程度的政治吸纳和政治点缀的意涵。如最大的反对党——工人党就坦言“认同人民行动党政府的基本原则”,在一些重大政策取向上与执政党保持一致,正是在此意义上,该党被其他反对党视为执政党有意扶持的“建设性反对党”,甚至认为“工人党比行动党还行动党”。

其二,精心调整和划分选区。行动党对反对党态度的转变并不意味着放弃执政优势,其在循

序渐进发展竞争性政党制度的同时,又善于利用执政资源。在每次大选时,随时根据选情,精心调整和划分选区,通过掌握选举规则制订的主导权,来限制和削弱反对党在某些特定区域的优势。在大选之前的2015年7月24日,国会发布了新加坡《全国选区范围检讨报告》,对选区的划分又一次做出了大幅度的调整。例如,鉴于行动党在“如切单选区”中胜算不高,就撤销该选区,以尽可能削弱反对党的相对优势(因为在上届大选中,反对党工人党候选人余振忠得票率高达48.99%)。又如,将上次大选中竞争激烈的东海岸集选区(人民行动党和反对党得票率分别为54.83%和45.17%)的议员名额由5人降为4人;并在经过选区范围的调整后,东海岸集选区的选举结果明显倒向行动党,其得票率高达60.73%,工人党得票率仅为39.27%。行动党通过精确的选区分析,增加各集选区的保障系数,将支持度最大化,也是2015年大选中行动党大获全胜的奥妙之一。正是通过量化的民意为指导来制订选举规则,极大地增强了执政党长期赢取“程序合法性”的可能。

其三,充分重视争取新生代选民的支持。2015年新加坡大选的选民人数高达230.43万人,比上届大选多出24.66万^②。数据显示,这次国会选举,是新加坡首次独立后出生选民人数占总选民数过半的大选。中老年选民由于亲身经历了新加坡建国的风云变幻,见证了行动党的历史功绩,大都会对其在过去五十年所取得的成就心存感激。而没有经历过“你死我活”时代的年轻一代,往往会将新加坡今天拥有的一切视为理所当然,难以对执政党的功绩产生共鸣。

因此,在经历了2011年大选挑战之后,李显龙就特别强调要“更加注重赢取年轻选民的支持,行动党必须与新一代选民建立同样牢固的情感联系,才可以继续为人民服务。……行动党不只能跟老一代选民联系,更要与新一代选民联系,必须往前看,与年轻选民紧密合作,共同塑造一个有利于他们实现理想和改善生活的条件。”^③李显龙还专门在Facebook上与年轻选民互动,讨论他们关

① 孙景峰:《新加坡人民行动党与反对党》,《学术界》,2006年第2期,第289-293页。

② 数据来源:《联合早报》,2015年9月12日,http://www.zaobao.com/zpolitics/news/story20150912-525985。

③ 《李总理:没有包赢的选区 所有党员要有“打死不走”精神》,《联合早报》,2011年11月28日。

心的各种公共政策问题。最近几年,行动党重点关注改善民生问题,特别针对住房、交通、物价、就业等问题出台了一系列具体措施,切实解决了年轻人最关心的一些民生福利保障问题,而关照“建国一代”老人的医疗福利保障,也客观上减轻了年轻选民群体的家庭负担。正是由于一系列照顾不同世代民众切身利益的利民政策,也为行动党争取到了不少年轻选民的选票。

结 语

任何执政党的执政地位都不是与生俱来的,也不是一劳永逸的。特定政党在特定时期的执政“合法性资源”可能有不同的重点或组合方式,而某些“合法性资源”会不可避免地因各种原因而逐渐流失;因此,任何执政党都需要不断地发掘、开发、加强、巩固和拓展自身的执政“合法性资源”。新加坡人民行动党能够在错综复杂的国际背景和日益变化的国内条件下,历经半个世纪风云变幻,

始终保持执政地位,在2015年大选中,再次赢得69.86%选民的信任,重返民意支持率的历史高位,其长期执政的合法性基础值得深入研究。新加坡人民行动党在系统总结历次大选中的教训和经验,对量化民意精准把握的基础之上,运用一系列的策略巩固和加强了“历史合法性”和“绩效合法性”,避免传统“合法性资源”的流失,并理性顺应现代民主政治发展趋势,又娴熟运用执政资源,在宪政法治基础上,循序渐进地完善和发展竞争性选举制度,通过提高驾驭“大选”的能力,有效夯实了其在新加坡长期执政的“程序合法性”基础。诚然,新加坡是一个微型“城市国家”,其人民行动党的长期执政,除了很好地处理了内政问题外,其领导层所表现出来的独特而高超的外交能力,也是不可忽视的重要因素,但这就需要另文来阐发了。□

(责任编辑:徐东涛)