

新加坡人民行動黨與人民協會

張和蘊

一、前言

新加坡共和國，可謂是小國寡民，它的面積只有六一七·八平方公里，人口約有二百四十萬。它本身缺少天然資源，但憑著它的政府和人民不斷地努力，使它的政治日趨安定，經濟逐漸繁榮，平均國民所得在亞洲（僅次於日本）居於第二位。它以政府廉潔、有效率，人民勤奮、守法，市容整潔、優美，見稱於世。它已成為亞洲開發中國家的典範。

促使新加坡成就的因素很多，但其中最主要的因素，是由於新加坡政府的領導。當我們提到新加坡政府的時候，就不能不談談執政多年的人民行動黨（People's Action Party, PAP，以下簡稱行動黨）。因此，行動黨及其發展就成為本文所研討的主要對象。

新加坡的行動黨，自一九五九年新加坡自治邦成立時開始執政，以迄於今，並且已連續四次選舉中（一九六八、一九七二、一九七六、一九八〇）囊括了國會的議席。一般說來，在可預見的若干年內，這種壓倒性的優勢，似無改變的跡象。

新加坡的行動黨，形成了「一枝獨秀」的局面，以致論者對其評價不一；但行動黨執政有成，乃為不爭之事實。作者認為，其成功的主要因素有二：（一）行動黨本身努力求發展，其組織由鬆散而嚴密，並能排除破壞勢力，使該黨逐漸步入制度化；（二）行動黨善於運用民間社團，尤其是「人民協會」（People's Association），使其作為政府與人民之間的橋樑，並藉其以組訓民衆，來增加人民對該黨的向心力。

作者上述觀點，正好與美國近代政治學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）的政黨發展理論互相印證。杭氏說：「健全（強大）的政黨，必須具備高水準的政治制度化和高水準的民衆支持。」他又說：「一個強大的政黨體系具有可發展的能力（the

capability) 第一，在其體系內擴大參與，因而防止或轉變那些暴戾的或革命性的政治活動；第二，約制並疏導新近被動員之團體的參與，使它們不致於破壞其體系。一個強大的政黨體系提供制度化的組織和程序，使一些新的團體同化於其體系之內^①。

此處，杭氏提出兩個重要的概念。一是強大的政黨在政治和政黨體系內建立制度化的問題，一是它贏得民衆和團體支持的問題。杭氏所提這兩方面的問題，都涉及某一政黨在它本身內部組織工作的情形，以及它在民衆當中組織工作的情形。「高水準的」一詞的意義很抽象，那僅是一種理想標準的述語。況且行動黨還在發展之中，尚未達到登峯造極之境，目前我們也許還不能以「高水準的」來形容它在上述兩方面的成就，但至少我們能以「水準相當高的」或「可觀的」詞彙來加以形容。因此，我們仍可藉行動黨所建立制度化的層次和所獲得支持的幅度，來評析它的力量。這是我們能够做得到的，也是作者樂意嘗試的。

二、行動黨在成長中的發展能力

行動黨成功的第一個主要因素，在於其本身力求發展，成功地對付了親共份子，因此使該黨走上軌道，建立制度。這些事實，我們可以從行動黨發展的歷程中略見端倪。作者試將這歷程分作三個時期：(一)容共期；(二)清黨期；(三)擴展期，加以探討。

(一)容共期：這個時期（一九五四—六〇年），行動黨與共黨份子携手合作，主要的目的是共同反對英國在新加坡的殖民統治。但事實上，也是兩者彼此互相利用。因為在這個時期，尤其是五〇年代前半期，新加坡的工會及學生團體大多為共黨份子所控制，行動黨想利用他們作為其羣衆基礎；共黨則企圖寄生在行動黨內，以篡奪行動黨的領導權。

行動黨建黨於一九五四年十一月廿一日。最初是由十四人發起的，他們包括兩個律師，兩個新聞記者，兩個教師，一個大學講師和七個工會會員。其中部分人士曾參加「反英同盟」(Anti-British League)。建黨之初，黨內即分溫和及親共份子兩派。在第一屆中央執行委員會十二名委員中，就有三個是親共份子。非共黨執行委員中，最著名的是李光耀、杜進才和吳慶瑞。他們三人是在倫敦讀書時相識的，並且都是「馬來亞討論會」(Malayan Forum)的會員，商討過許多有關星馬的問題，回到新加坡以後就開始組織政黨。

前任行動黨第一助理秘書長王邦文，曾經為文追述行動黨初期組織上的難題。他說：「作爲一個公開的憲制政黨，任何人都可以加入行動黨。由於當時所實施的緊急法令，那些有意加入左翼政黨尤其是行動黨的人士心存顧忌。因此，爲了鼓勵更多人成

註① Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, Third Printing, 1969), P. 402, 412.

為黨員，行動黨決定了申請表格要簡單。一位黨員只須提供他的姓名、地址、性別、年齡和職業，但無須填寫居民證號碼。這種簡單的申請表格，一方面使行動黨容易成為政治部代理人滲透的對象，他們是為新加坡的殖民地政府服務的；另一方面，又是親共份子及其支持者的滲透目標。許多人在申請表格中提供虛假的情報、假姓名、假地址、沒有郵區的街名，或者是工會或農民協會的地址。這些都是尋常的欺騙手法。因此，行動黨成立初期，內部充斥着破壞份子。在這個統一陣線的時期，行動黨的主要支持者就是工人、華文中學學生、農民和小販。這些人都是一九三一年以來共產黨所爭取的對象。他們很快地展開一連串活動，幾乎導致行動黨非共領導層地位的崩潰^②。

行動黨成立以後的活動，除了在一九五五年參加立法議會選舉獲得三席以外，並積極從事工運。這時，行動黨分為兩派，一是李光耀所領導的溫和派，李被稱為行動黨的「頭腦」；另一是林清祥所領導的急進派或親共派，林被稱為行動黨的「肌肉」。彼此都少不了對方的合作，但又要防範對方完全控制黨或工會。李光耀這時陷於兩面作戰之境，一方面要爭取共黨的助力來從事反殖民主義和對其他政黨的鬥爭；另一方面又要防範共黨份子爭奪領導權的企圖。共黨份子發展迅速，一九五六年的行動黨大會選舉中，親共派在中央執委十二席中獲得四席，林清祥個人得票超過李光耀。不過，不久親共派的四執委中有三人被當時新加坡的勞工陣線政府所逮捕。一九五七年的行動黨大會中，急進派在廿個工會的支持下，反對透過和馬來亞聯合邦合併而獲得獨立的辦法，並且反對設置「內部安全委員會」。這次大會改選中執委，親共派獲得六席。以李光耀為首的溫和派拒絕就職，遂使整個行動黨的領導權，幾為共黨所掌握。但未及一個月，政府宣佈逮捕共黨份子三十五名，其中有五個是新當選的行動黨執委，政府公佈所擄獲的共黨文件，證明其顛覆活動更為囂張，並且從事對行動黨的滲透。

行動黨初期，黨員的增加給共黨份子更多的滲透機會。行動黨於一九五七年的大會以後，為了防範滲透，將黨員分為四類：預備黨員、普通黨員、預備幹部黨員和幹部黨員。只有對黨有充分貢獻的普通黨員才能獲選為幹部黨員，也才能參加中執委的選舉。為了選拔幹部黨員，行動黨設立了選拔局，其負責人員都是溫和派的，自然就不會讓共黨份子滲透到核心裏來。這時，溫和派並不要把共黨及其同情者清除出去，因為行動黨仍需要他們基層力量的支持；共黨份子也不要退出，因為他們認為只要還有機會奪取領導權，甚至只要還有影響力，就值得留下來^③。

這個時期，名義上是行動黨與共黨份子合作，實際上二者之間充滿了鬭爭。所以，當時是一種既聯合又鬭爭的局面。

(一) 清黨期：清黨期亦可稱之為分裂期。這個時期，開始於一九六一年，而其餘波則延至一九六九年。行動黨與共黨雖有早期

註② 王邦文，「行動黨組織上的難題——內部親共份子的挑戰（1954-57）」，〔南洋商報〕，一九八〇年一月八日，第九版。

註③ 陳元，「人民行動黨與新加坡」，〔東亞季刊〕，第五卷第二期，第廿五至廿六頁，民國六十二年十月一日。Pang Cheng Lian, *Singapore's Action Party: Its History, Organization and Leadership* (Singapore, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1971), pp. 1-11.

的合作，但這合作基本上是一種脆弱的聯合，分裂是必然的；況且此時行動黨也覺得對共黨難以再相容忍，因而決心將其清除。行動黨和共黨正式分裂是在一九六一年七月廿一日，其爭執重點是在於：行動黨溫和派主張與馬來亞合併而獲得獨立，親共份子則堅決反對合併。後者反對馬來西亞，指它爲「新殖民地主義」。

當時新加坡政壇情況非常混亂。行動黨雖爲執政黨，在立法議院掌握多數，但黨內離心離德，未見一致。親共份子企圖篡奪黨的領導權，游離份子態度曖昧。李光耀總理認爲這種情況，不能任其發展下去，是非正反，總須來一次解決。於是李光耀於一九六一年七月十七日表示願以內閣總理職位的去留，要求立法議院就新馬合併案對他來一次信任投票。會議於七月廿日晚八時開始，至翌晨三時五十分方辯論結束。這次馬拉松式的辯論，自以贊成或反對與馬來亞合併之問題爲焦點。投票表決結果，信任票廿七票，不信任票八票，棄權的十六票。這些棄權者都是行動黨內的親共份子及游離人士。

李光耀在信任投票過後的幾小時，即以迅雷不及掩耳的手段，開除許多親共份子（包括十三名立法議員）與其支持者的黨籍④。經過這一次清黨，立法議院五十一名議員中，行動黨佔廿六席（按：舉行信任投票時，「新加坡人民聯盟黨」投李光耀一票，因此得上述廿七票），勉強超過半數。當時行動黨表面上的聲勢雖有所減損，但經過這一次開刀，黨的領導階層意志一致，上下貫通，反而使它成爲一個較堅強有活力的戰團體，故能締造以後進步的成果。

離開行動黨的十三名親共的議員及其支持者，於一九六一年七月廿六日成立「社會主義陣線」（Barisan Socialis，簡稱「社陣」）。此後親共份子即以社陣的面目從事議會鬭爭，但其策略最後亦告慘敗。社陣在一九六三年大選中還獲得十三席，迨一九六八年因它感到勢力日蹙，放棄參加大選，以杯葛行動黨政府，遂使其在國會中的席位完全喪失。再者，自六〇年代後期，工會運動逐漸爲行動黨所控制，罷工事件日漸減少，更使共黨在工運方面無用武之地。同時恐怖行動亦逐漸爲政府所壓制，雖有零星之恐怖行動，但已無足輕重。

作者認爲，社陣的勢力之所以日趨衰微，主要的原因有以下兩點：(1)社陣沒有建設性的政策，只爲反對而反對，並製造一些政治事件，如抵制國會及唆使勞工騷動等；(2)社陣所採取的策略及口號太過極端，太過於接近共黨的鬭爭方式及教條，故不僅容易引起人民的反感，而且與其他反對黨亦難聯合。

社陣的政策似乎沒有原則可循，一九六三年當新加坡與馬來亞合併時，它反對合併（Phoney Meager）；一九六五年當星馬分離，新加坡獨立時，它又反對新加坡獨立，認爲是假獨立（Phoney Independence）。

註④ 陳烈甫，「新加坡一黨獨大的民主政治（下）」，〔東方雜誌〕，復刊第十四卷第十二期，第五十五頁，民國七十年六月一日。又，有的資料說，當時親共的十三名立法議員宣佈退出行動黨。究竟這些人是退出的或是被清除的，仍有待考證。不過，據作者研判，兩種情況可能兼而有之。

社陣主席李紹祖必須為獨立後首次會期中的抵制政策負責，因此，他甚至受到當時該黨兩位國會議員的公開抨擊。他們抱怨說：「社陣不能朝向人民的勝利與安寧，反而走向徹底失敗與混亂。將新加坡的獨立當成假的，事實是新加坡和馬來西亞的再統一。這是這個國家各個政黨長期目標。我們不能接受李紹祖不論好壞，未加考慮的否認與攻擊一切政策」^⑥。

行動黨政府針對社陣不合法的反對，採取政治逮捕和拘留。這種嚴厲的措施似乎並未引起公眾的不滿，因為在一九六五年社陣幾乎已失去大眾的支持，更由於領導人的脫黨以及失去對工會領袖的政治影響力，削弱了社陣在新加坡的實力。

至一九六五年底，許多社陣領袖唾棄共產主義，並且指責他們的黨反對新加坡獨立，不只是反對行動黨和行動黨政府，而是反對國家。有一個捨棄共產主義的脫黨者曾說：「在拘留期間，使我有時間仔細考慮我過去的所作所為，並且審慎分析過去幾年內的國內外情勢。我對共產主義失去信心，主要原因在於認識了共產國家革命後貧窮百姓的真實生活。……我相信和平民主社會主義的改革，能够提高平民的生活水準」^⑦。他的覺醒曾導致許多人的倣效。

在這些被捕的共黨幹部中，最有名的要算社陣前任總書記林清祥。他於一九六三年二月被捕，而於一九六九年七月獲釋。他在獲釋之前，從樟宜監獄發出兩封信，一致社陣主席李紹祖，一致李光耀總理。在致李紹祖的信中，他宣佈退出社陣，並表示將全心全意地擁護新加坡的獨立。他說道：「由於不同意黨的政策和路線，我已經決定從今天起辭掉在黨內的一切職位，並宣佈放棄政治。」

「我認為新加坡的獨立是真實的，它不但擁有完整的主權，且得到各國包括共產國家的承認，我全心全意擁護新加坡的獨立。」

「黨目前執行的議會外羣衆鬭爭路線，我認為是不正確的，我全心擁護議會鬭爭路線。」

「對國際共產主義運動，我已完全失去信心，蘇俄經過將近五十年的革命，竟跑上資本主義復辟的道路，而與中共成爲死敵，這說明共產主義並非如理想中般的美好。」

「我國是個多元種族的國家，暴力是必將引起種族大屠殺的。共產主義所主張的暴力革命在我國是行不通的。」

「由於以上問題，我和黨堅持的路線有所不同，我決定辭掉自己在黨內一切職位。」

「我是經過自己詳細思考後，才做了上述的結論，我希望你把此信加以公佈」^⑧。

註⑥ 張文蔚，「新加坡的憲法、政治與政黨」，〔東亞季刊〕，第三期，第四十三頁，民國五十九年一月一日。

註⑦ 同註⑥，第四十二頁。

註⑧ 〔南洋商報〕，一九六九年七月廿四日。又，香港〔工商日報〕駐新加坡特派員汪淦航訊，民國五十八年七月廿七日。

其後，林清祥被社陣開除黨籍，並指責他是「叛黨者及賣國者」。林清祥的退出社陣，無疑地是李光耀的一次重大勝利，同時亦是對共黨的一次重大打擊。

共黨運動的猖獗，乃今日東南亞各民主國家政治不穩定的主要根源，而今日新加坡政治穩定之所以獲致，亦由於共黨在新加坡已被有效控制之故。我們知道，相當程度的政治穩定是促進國家現代化發展所不可缺少的要素，故共黨在新加坡的失敗，實為六十年代後期，新加坡經濟能够快速發展的主要因素之一。

(三) 擴展期：這個時期自七十年代迄今，是行動黨在已有的安定與進步的基礎之上，求取更大進步與發展的時期。就經濟方面而言，新加坡已於七十年代完成了「第一次工業革命」，八十年代開始它正邁向「第二次工業革命」；就政治方面而言，行動黨的第一代領導人自七十年代開始就培養第二代領導人，現在做得更加積極，並盼望他們在八十年代的後半期來接班，而使新舊交替過程趨於制度化。

繼承人問題，往往是開發中國家擺不平的一大問題，弄不好就使國家擾攘不安，甚至發生改變。一個強大而有制度化的執政黨則可安然地度過這一關。

因此，行動黨培植新人的政策是「推陳出新、繼往開來」，它也很能掌握「用人唯才」的方針：(1) 它雖有人事法規，但有時不受其規條的桎梏，遇有傑出的人才則不次拔擢，畀予重任；(2) 它雖重視專才之任用，但亦注重通才之訓練，它常有輪調之舉，讓其部屬多磨練，俾便將來挑起大樑。

行動黨多年來就注意在黨部、國會及政府部門注入新血，但做得最顯著的要算七十年代中期之後。總理李光耀於一九七六年大選之後，就引用了一批新人，一九七七與七九年補選之後，更加强了新人的陣容。去(一九八〇)年元月，李氏在慶祝行動黨廿五週年大會上發表演說，他第一次公開地指出，將來的領導階層將在七人中出现，他們是(按他們現在的職務)：貿易及工業部長陳慶炎博士(Dr. Tony Tan Keng Yam, 四十歲)；第二國防部長吳作棟(Goh Chok Tong, 三十九歲)；交通部長王鼎昌(Ong Teng Cheong, 四十四歲)；外交部長巴那巴南(Suppiah Dhanabalan, 四十四歲)；不管部長及工會秘書長林子安(Lim Chee Ann, 三十七歲)；高級政務部長代理社會事務部長麥馬德博士(Dr. Ahmad Mattar, 四十一歲)；國防部高級政務部長陳天立(Bernard Chen Tien Lap, 三十八歲)⑧。

根據作者觀察，這份名單的前三名安排陳、吳、王三人，非比尋常，這顯然是他們的實力居於同儕之上。為此，對他們的背景及其為行動黨所借重的原因，有必要略予敘述。

註⑧ "Who's Ahead?", *Asiaweek*, Feb. 6, 1981, p. 25.

(1) 陳慶炎博士接受行動黨的徵召僅兩年餘，他的旋風式的晉升，在新加坡政治史上尚屬首次。他是位傑出的學者，曾獲應用數學博士，在新加坡銀行界頗負盛名。他曾任華僑銀行的總經理及東協銀行理事會的首任主席。他於一九七九年初參加補選，當選國會議員，隨即受委出任教育部高級政務部長，協助吳慶瑞博士推行教育改革。去(一九八〇)年六月，他取代吳博士出任教育部長，並兼任新加坡國立大學校長。今年一月，行動黨改選中央執行委員，陳博士躍居第一助理秘書長的職位，更令人矚目。今年六月他被調任貿易及工業部長，主管全國經濟事宜，足見新加坡當局對他的器重。李光耀會形容他是一個有「大量腦力的」人 (a man with "considerable brainpower")。

(2) 吳作棟雖然沒有陳慶炎博士晉升得那麼快，但最近很多新加坡當地的觀察家認為吳氏是李光耀最可能的繼承人。他曾專攻經濟，是位成功的管理人才，他曾任國營航業公司的負責人，使得該公司轉虧為盈。他於一九七六年受邀加入行動黨，並當選為國會議員。一年後他受委出任財政部高級政務部長。當一九七九年貿易及工業機構的業務從財政部分出，而成立貿易及工業部時，他擔任該部的部長。今年六月他被調任第二國防部長，據判斷這是李光耀給他機會瞭解其他的部門。但他在黨中央的職位稍居陳慶炎博士之後，他從一九七九年六月起即任第二助理秘書長，迄今仍留任該職。

(3) 王鼎昌是行動黨成立以來擔任該黨主席的第二人，前任主席杜進才博士於今年元月黨中央改組時讓賢，由原任第二副主席的王氏出任新的黨主席，可見王氏也是頗具發展潛力的人物。他曾獲都市計劃學碩士，是位建築師與都市計劃專家。他於六十年代後期曾在聯合國特別基金的項目下，協助新加坡的都市變更及發展計劃。一九七二年他接受行動黨的徵召參加大選，當選為國會議員。他於一九七五年被派擔任交通部的高級政務部長，一九七八年七月晉升為交通部部長之職。

其他四位，實力雖然稍遜，但也不算太弱，也許將來有黑馬出現也未可知，那還要看這些人的歷練而定。

正常的權力轉移，是一種循序漸進的工作，是在一種團結和諧的氣氛之下進行的。正如吳作棟於去(一九八〇)年在一次會議上說：「有幸參加接班的人，還必須長時間向前輩學習，不可操之過急，否則什麼也學不好。」因此，未來的繼承者必須先有好的準備，才能對其承擔的工作勝任愉快，才不會帶來難題。

再看行動黨在本屆國會中也有一番新的形象。由於新加坡選區的調整，上屆(一九七六年)國會議席為六十九席，本屆(一九八〇年)增至七十五席。在本屆大選提名時，行動黨鑒於該黨十一名上屆議員以健康或其他理由讓賢，而提名了十八位新的候選人。選舉結果，行動黨又大獲全勝。在本屆議員中的十八位新人，他們的年齡都在四十三歲以下，本屆國會陣容不僅在數量上有增加，而且在質的方面也有所提高。據李光耀總理透露，今後十年，在這十八位新血中，有幾名將可成為政府物色部長人選的對象^⑨。這樣說來，行動黨的新人輩出，既強化了國會陣容，也將強化政府的機能。

註⑨

〔南洋商報〕，一九八〇年十二月廿四日，第一版。

李光耀總理現正組織一個新的領導班底，他像個老練的教練一樣，正竭力使其隊員發揮優良的團隊精神，並使其各自表現特殊的技巧。李氏盼望行動黨及其政府都有常規可循，繼續培養第三代及第四代的領導人，維持一種「新陳代謝」的程序，使該黨的政治生命綿延不休。作者認為，行動黨已在人事上逐漸建立一種制度，如果將來沒有外來的及內部的突變因素，其在黨政方面的繼承人似不會成爲難題。

總之，我們從上述行動黨的成長過程來看，知道行動黨是頗具發展能力的。行動黨與共黨雖然一度妥協而合作，但兩者終因理念和政策的不同而分手，因爲行動黨所服膺的民主社會主義，是經由民主程序以達到目標的社會主義，其實行的方法是和平民主的，自然與共黨所主張的專政及暴力大相逕庭，兩者自然不可能長久相處。不過，作者認爲，行動黨能與共黨分道揚鑒，是行動黨的一個轉機，也是它後來進步和壯大的關鍵因素。如果，行動黨今後能在安定中繼續不斷的求發展，相信九十年代將是它的成熟期了。

三、人民協會的民衆組訓工作

新加坡是個多元種族的國家，其生存進展，胥賴其人民能够不分種族、宗教、語文、文化以及風俗習慣，和睦相處，團結一致地建設國家。行動黨及其政府有鑒於此，爲了完成建國的目標，多年來就積極地推行多元種族的新加坡民族主義 (Singaporean Nationalism)，以增強其人民的共同民族意識。正如美國政治學者奧斯丁·蘭尼 (Austin Ranney) 所說的：「所謂民族主義也者，乃是建國的心理基礎，它是一國人民對其國家忠心與愛戴的表現」^⑩。因此，民族主義的發揚，對於建國的重要性，不言而喻。

行動黨及其政府爲發揚新加坡民族主義，培養全國上下的親和力，已利用很多社團從事民衆組訓的工作，例如：人民協會、大眾傳播媒體以及工會等都是，但人民協會（簡稱人協）却是其中主要的一環。

人協是個受新加坡政府補助的法人團體，其組織龐大而深入民間。表面上，行動黨和人協並無統屬關係，實際上，二者已經建立了親密的關係。我們與其說人協的一切活動都受政府支援，還不如說那是行動黨幕後策劃和推動的。

人協是行動黨執政以後的產物。這些年來，人協已成爲政府與民間的橋樑，由於大多數人民擁護政府，無形中也增加了行動黨的實力。事實告訴我們，人協對於新加坡的社會發展和國家建設都有不可磨滅的貢獻，這種貢獻可以從它所負的任務上顯示出來。新加坡總理兼人協主席李光耀，去（一九八〇）年在人協廿週年紀念刊上發表「人協與建國」專文，指出人協的主要任務是

註⑩ Austin Ranney, *The Governing of Men* (The University of Wisconsin, 1966), p. 26.

提供各種設備，以便物色、選拔和訓練可以信賴的人，使他們成爲新社區公認的領袖。李氏又表示，「我們」（人協）必須從居民委員會中，選出有本事、最可靠、最積極者加入管理委員會和公民諮詢委員會。他特別強調，那些生性積極而且熱心公益的人，一定會受到注意，並且當選加入居民委員會。居民委員會中最精練的委員就能按部就班，升入管理委員會和公民諮詢委員會擔任委員。

接著他指出，這樣一來，「我們」（人協）就可以確保政府永遠能敏感地體會到人民不斷改變的需求，人民也能永遠享有通暢無阻的下情上達的途徑。使政府能够及時修改政策，把這些政策的不良影響儘量減少^⑩。

從以上敘述，我們對人協的主要任務已有概括的印象，如果要有進一步的認識，就必須對人協的組織和發展有相當的了解。新加坡立法議院於一九六〇年五月十三日三讀通過人民協會法案（People's Association Ordinance），授權政府用法人機構的辦法，設立一個人民協會，以推行社區的發展。其後該法案經新加坡元首代表英女皇簽署，並經憲報公佈，遂正式成爲法律而生效。

同年七月，新加坡政府根據上述法案組成了人民協會。照當時人協組織的規定，它包括以總理爲首的五十五位會員，其名單如下：總理李光耀（主席），勞工及律政部長貝恩（副主席），財政部長吳慶瑞博士，社會福利廳廳長溫華想（秘書兼財政），六位由主席委任的會員，及由主席與法案附表所列的四十五個機構磋商後，而在每一個團體中委任的一位會員。這四十五個團體的名稱是：

1. 新加坡社會福利協會
2. 成人教育局
3. 聖約翰救傷隊
4. 男童俱樂部聯合會
5. 女童俱樂部聯合會
6. 童子軍協會
7. 女童軍協會
8. 少年團
9. 少女救生團
10. 馬來少年識字協會
11. 新加坡業餘游泳會
12. 新加坡業餘籃球總會
13. 新加坡業餘足球總會
14. 新加坡業餘拳會
15. 新加坡羽毛球協會
16. 新加坡板球協會
17. 新加坡釣球協會
18. 新加坡乒乓球協會
19. 新加坡橄欖球協會
20. 新加坡業餘舉重會

註⑩ 李光耀，「人協與建國」，〔南洋商報〕，一九八〇年十一月廿七日，第三版。

21. 新加坡奧林匹克委員會
22. 精武體育會
23. 新加坡業餘體育會
24. 新加坡華人足球協會
25. 新加坡業餘球員公會
26. 馬來亞大學學生會
27. 南洋大學學生會
28. 新加坡工藝學院學生會
29. 馬來亞大學學會
30. 南洋大學校友會
31. 教師公會
32. 華校教師公會
33. 馬來學校教師協會
34. 南洋美術專科學校
35. 新加坡芭蕾舞學校
36. 國家語文局
37. 馬來語文大會永久理事會
38. 工商校友會
39. 餘娛樂餘音樂戲劇會
40. 巴斯卡藝術院
41. 戲劇俱樂部
42. 新加坡音樂協會
43. 美術協會
44. 新加坡攝影協會
45. (未詳)

該法案同時規定，國家元首得隨時在憲報上通告增刪或更改上述附表的内容，上述四十五位團體會員之委任狀，亦得由主席隨時予以取消，無需提出理由。由主席委任之該機構會員，任期三年，任滿可被重委連任。

人協主席應主持該機構及其管理局之會議，對會中之任何問題有表決權。人協管理局於必要時得隨時開會，不限次數，但每三個月至少得開會一次，以討論該機構管理問題與事務。至於會員大會，於管理局認為需要之時也可隨時召開，不限次數，但該局無論如何，在每年年終以前，應召開一次常年會員大會。

該法案強調，人協之成立，乃係基於下述宗旨：利用閒暇時間，組織與促進青年活動，以發展青年之文化修養與身心健康，灌輸新加坡青年以國家意識，獻身服務社會之精神；組織並促進人民集體參加社會、文化、教育與體育活動，使人民清楚了解自己已屬於多元種族社會之一員，此一社會的利益應超越各種族的利益^②。

人協的日常工作，是統轄各「民衆聯絡所」(Community Centre)^③，為不同種族人士提供共同聚會之處，以期通過密切

註②

「新加坡一百五十年」(新加坡：〔南洋商報〕編纂、印行，一九六九年十二月廿五日)，第五八五頁。
 註③「民衆聯絡所」(Community Centre)，若干學者將它譯為「社區聯絡所」，或「社教中心」，這些照原文直譯，意思雖佳，但都不是它的正式名稱。
 新加坡政府及人民都稱它為民衆聯絡所，故本文採用之。

的聯繫，培養相互的瞭解，使大家融和在一起，向建國的目標邁進。

民衆聯絡所的前身，乃是馬紹爾政府時期所謂的民衆聯誼所，自行動黨於一九五九年執政之後，即採取大刀瀾斧的作風，加以整頓及改組，使其一變而爲真正的民衆聯絡所（以下簡稱聯絡所）。

人協成立時，聯絡所只有廿八間，其後經行動黨積極的擴展，至一九六九年，聯絡所已達一百八十六間；以後因都市計劃變更而又隨之調整裁併，至今（一九八一）年六月爲止，仍有一百五十七間。其中若干間已擴充爲新的大廈，增添現代化的設備，以應付民衆更大的需求。

在每個聯絡所內，都設有管理委員會，以當地的社會領袖爲委員，並以當地的國會議員爲顧問。因此，國會議員能够經常在輕鬆而親切的集會中，靈活而有效地傳達政府的政策；同時也透過這些委員們將民衆的需求反映給政府，以收下情上達的效果。

行動黨政府擴展聯絡所的整個計劃目標，雖是爲著社會大眾（男、女、老、幼），但其重點則在青年方面，其目的是使他們不致誤入歧途，參加不法幫會或與歹徒爲伍。李光耀總理曾說：「年輕人需要過著快樂、積極以及充滿活動的生活，讓我們用健康的活動，幫助填滿我們年輕人的頭腦和時間。」

人協成立時，有四十五個附屬團體，至一九七〇年已達七十二個，其後又經過十餘年的擴展，其數目更有增加。因此，新加坡有很多的體育、文娛及社會服務團體相繼參與。這些團體經過適當的連繫與安排，都提供了很多貢獻。

人協所辦理的體育、文娛及青年活動，項目繁多，而其在政府及其他民間機構協助下所辦的「新加坡國家青年領袖訓練學院」特別值得重視。該院成立於一九六五年五月十日，其任務是在於訓練從事社會與青年工作以及其他類似活動的人才。它設有三年制的「社會、青年工作」專業課程；此外尚有許多其他短期性質的訓練課程，其內容與期限，視學員所代表的組織機關之需求而定。各種課程之訓練目的是：(1)培養領袖素質及能力，以便能擔任人協及其屬下機構之職位，並負起責任；(2)能深刻明瞭其工作範圍內社會之結構和需求，以便爲民衆提供各種服務及指導；(3)有能力組織民衆並與現有之團體合作，協助建立新的工作單位，分析、策劃及推行適當的計劃以應各團體之需要；(4)擁有體能上、技術上和理論上之知識與技能，以便能有效地執行任務；(5)有獻身工作精神，和具有社會意識，以及民主信仰；(6)有能力瞭解及向民衆解釋政府之政策，並將民衆之需要傳達給政府^⑭。

根據「南洋商報」報導，新加坡國家青年領袖訓練學院已經訓練了很多青年領袖，使他們能在各個工作崗位上有良好的表現。由於行動黨及其政府運用得宜，不僅藉人協贏得民衆與團體的擁護，而且使人協發揮了它的社教功能，爲社會服務和國家建設盡了相當大的力量。

註⑭ 同註⑫，第六〇八至六〇九頁。

四、結語

近代政治學者，對於那一種政黨體系最適合開發中國家的問題，至今仍是仁智互見，難有定論；但杭廷頓對此却有其深遠的看法。他說：「就政治發展而論，最重要的，不是政黨的數目，而是政黨體系的實力和適應性 (strength and adaptability)」^⑮。就以新加坡的政治發展來看，形成行動黨一黨獨大的局面，固有其客觀因素，但它已向世人證明它是新加坡政治發展的助力，而不是阻力。行動黨是個善於運用組織的政黨，具有發展的能力。它既能從與共黨鬥爭中，吸取經驗和教訓，不重蹈錯誤的覆轍，使其力量轉弱為強；它又能自我更新，獎掖後進，逐漸建立制度化，使其力量為之擴展；它更能不斷地接受挑戰，以適應人民的需要，贏得大多數人民的擁戴，並使國家步入現代化。它有今日成就，豈是倖致！

總之，組織是政黨生存與發展的基本因素。杭廷頓曾說：「組織是通往政治權力之路，它又是政治安定的根基，因而也是政治自由的先決條件。」他又說：「在現代化中的世界裏，誰能組織 (靈活運用) 其政治，誰就能掌握未來。」(In the modernizing world he controls the future who organizes its politics.)^⑯。因此，作者認為，杭氏這些話對新加坡行動黨和人協來說，正是有力的寫照。

(本文作者係本中心助理研究員，民國七十年七月廿日完稿)

註^⑮ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p.420.
註^⑯ *Ibid.*, p.461.