

新加坡的威權主義民主與發展形態

陳鴻瑜

(國際關係研究中心研究員兼國際組副召集人)

一、前 言

新加坡是前英國殖民地，於一九六五年獲得獨立，其政治程序和法制深受英國之影響，特別是議會制幾乎是英制的翻版。但由於李光耀的領導風格使然，而使新加坡的民主實踐除了英國特色外還加上李光耀的獨特作風，他採取一種威權主義或家長方式統治新加坡達三十一年之久（一九五九至一九九〇年十一月二十八日）。此一體制深深地影響新加坡的政治和經濟發展。

在這漫長的三十一年中，新加坡的發展是建基於李光耀的個人意志和人民行動黨的一黨統治之上，反對黨幾乎不曾影響新加坡的決策和體制，在一九八〇年代中葉，李光耀還刻意透過立法讓反對黨進入國會。在李光耀執政時期，新加坡的政治變遷幾乎未曾發生，但社會和經濟却有顯著進步和發展，此點與西方國家的發展經驗不同。在西方國家，政治變遷大都反應及跟隨社會和經濟結構變遷之後，社會和經濟領域之變化會引起政治的民主化，政治發展係跟隨在社會和經濟進步之後，而非發生在前面。但一般的發展中國家，往往是先發生政治變遷，而且企圖利用政治變遷來達到社會和經濟進步的目標，結果適得其反，而陷入惡性的政治革命或政治動亂中。

新加坡避開了發展中國家頻繁政治變遷的不良現象，保持長期的政治穩定。在此穩定情況下，經濟獲得持續的成長，可從一些統計數字看出其發展軌跡。一九六六至一九七〇年之平均經濟成長率為百分之十三點三，一九七一至一九七五年為百分之九點六，一九七六至一九八〇年為百分之八點七，一九八一至一九八五年為百分之六點三。一九八五年呈負成長，為負百分之一點六。一九八六年為百分之一點八，一九八七年為百分之八點八，一九八八年為百分之十一。①另就每人平均國民

註① 參考貿易快訊（台北），民國七十八年十二月十九日，第六版。關於新加坡之經濟成長，另可參考新加坡經濟結構的再調整，行政院經濟建設委員會經濟研究處編印，台北，民國七十七年八月，第一章。

生產總值而言，一九六六年為七一〇美元，一九八六年為六九四九美元，一九八七年為七五六〇美元，一九八八年為八七八二美元。^②

一般在討論東亞發展模式時，常把新加坡看成與中華民國、南韓和香港為具相同特性的「新興發展中地區」，主要是把這四個地區的經濟發展歸因於政治上的威權主義。^③政府採取威權主義控制，透過完密的計畫，包括控制人民之參政和企業活動，使經濟先獲得發展。儘管透過威權主義之視角來解析上述四個地區之發展動因有其效用性，但在威權主義大傘底下，可能每個地區仍各有差異性，至少就民主運作、民主化與經濟發展之前後關係、權力分配方式就有明顯的差異。本文即擬就上述問題探討新加坡的民主和威權主義之關係，同時解釋其發展樣態和過程的特殊性。

二、新加坡領袖對民主之看法

在政治理論中，對民主的概念曾有各種的爭論，儘管各家各派的定義不同，但大體可歸納出所謂民主的普遍相似特性（但非一致的特性），一是個人和團體透過選舉競爭政府職位；二是政府領袖定期更迭，施政依民意為之；三是公民享有言論、出版、集會、結社之自由權。在一般觀念中，認為民主政治下必然會出現多黨體系，事實上，多黨體系之概念與民主概念之間尚有差別，二者間可能沒有直接關係，^④有些國家有多黨體系，但不能保證有政治自由，如中共、印尼、戒嚴時期的台灣，這完全要看是否能讓人民自由組織政黨，而非經執政黨之容許或安排讓其成立。

民主主義的另一極端是極權主義，其特性是高度中央集權；統治集團不對任何選民負責；權力移轉以非制度和非和平方式進行；有一套精緻的全體主義的意識形態來合法化其政權及使其具有歷史目的感；透過單一政黨動員人民進行政治和社會工作，致使社會完全政治化，國家和市民社會的界線不清楚。而介於民主主義和極權主義間的就是威權主義，它的特點是沒有精緻的和指導性的意識形態，允許某些有限的和可控制的多元主義的政治思想、組織和行動，甚至反對黨之存在；不完全能支配其人民的生活，也不能有組織地控制社會和經濟的下層結構，如生產組織、工會、學校、自願結社組織、大眾傳媒、

註② 同註①。

註③ 參考陳鴻瑜、何振盛、杜嘉芬譯，Nigel Harris 著，*第三世界的結束*，台北，桂冠圖書公司出版，民國七十九年三月，第二章。Gal Clark and Steve Chan,

"The East Asian Development Model: Looking Beyond the Stereotypes," *International Studies Notes*, Vol. 15, No. 1, Winter 1990, pp. 1-3.

註④ Kenneth A. Bollen, "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps," *Studies in Comparative International Development* Vol. 25, No. 1, Spring 1990, pp. 7-24.

教會；不允許有效的競取政治權力，沒有有意義的和普遍的人民參與公共政策之形成，也不允許基本的公民自由。^⑤

根據上述對民主和威權主義之概念來檢視新加坡在制度和行為上的憲政程序，將有助於我們對新加坡政制之瞭解。

依新加坡憲法之規定，人民享有人身、信仰、遷徙、言論意見和結社之自由權，但這些自由權之行使並非絕對的，它有好秩序而准予逮捕並監禁之法律。這是指一九五九年十月十四日頒布的國內安全法。此一法令授權政府在預防犯罪發生之前提下，可不經司法程序即行逮捕共黨嫌疑犯。二是依憲法第十四條第二款之規定，新加坡國會為國內任何地區之安全利益、與外國之友好關係、公共秩序或道德起見，得對言論和意見自由權、結社權作其認為必需且適當之限制。

新加坡憲法之所以如此規定，跟其領袖對民主之看法有關係。基本上，新加坡領袖並不認同西方國家的民主觀念。李光耀認為「民主之制衡理論，唯有當政府是由人治來領導，及當一國在對抗殖民主義時，才行得通。但人民行動黨政府是人民的政府，大公無私的和聰明的，所以制衡不僅是不必要的，而且會阻礙進步。」^⑥至於法治，他則提出不同的看法。一九六二年一月，他向新加坡大學的法律學社演說時說：「新加坡的社會和經濟環境與西方不同，西方認為有必要彌縫理想和現實間的鴻溝。『形式和原則』是好的，但它除了適宜於特定的環境外，對社會並無益處。新加坡的年輕律師應迅速縮短這種差距，否則他們花數年時間還是搞不清楚。『法律和秩序』一詞有誤導，因為它隱含『良法導致良秩序』，其實應加以倒過來，即秩序應先於法律。」^⑦一九九〇年九月二十四日，李光耀接受香港明報記者之訪問時，他說：「不要引進西方的民主概念，把問題弄得複雜起來，以為西方的民主制度必可帶來進步和發展。」^⑧

新加坡前外長拉惹勒南(Rajaratnam, S.)在一九八六年曾批評西方的民主制度，認為民主已不能喚起眾多的歐洲人維持其政府體制，他下結論說：「讓我們根據我們的需求、條件、限制以及危險的處境，重新塑造我們的民主制度，而且我們非這樣做不可。」^⑨

前副總理吳作棟於一九八六年十二月初在國際校友會演講中表示：「要在多元社會中推行民主，就必須獲得所有種族的

註⑤ Larry Diamond, "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization," *The Washington Quarterly*, Vol. 12, No. 1, Winter 1989, pp. 141-163.

註⑥ T. J. S. George, *Lee Kuan Yew's Singapore*, Andre Deutsch Limited, London, 1975, Fourth Impression, p. 115.

註⑦ *Ibid.*

註⑧ 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九〇年九月二十四日，第四版。

註⑨ 拉惹勒南，「論今日民主的理論與實踐」，南洋星洲聯合早報，一九八六年十二月二十三日，第六版。

支持，換句話說，必須根據全民一致的意見行事。民主並不是簡單地等於由大多數人，根據大選的選舉權力統治國家。如果是這樣的話，其結果將是：人數占優勢的社群支配了大多數人。……像我們這樣一個多元社會，需要的是強調一致，而不是強調分裂的傳統。……^⑩基本上，他認為新加坡式的民主是有一個主流政黨和多個小黨，而主流政黨必須能够代表新加坡各種不同的利益。他不相信政黨輪流執政的理論，因為這對政治安定不利，投資者將沒有固定的指標可資依循。^⑪

從上述新加坡領袖們對民主之看法，可以知道新加坡基於現實上的需要，對民主觀念做特殊的解釋，強調穩定和秩序應優先於民主，對於違反此一原則者，則透過法律加以規範。明顯地，新加坡是把民主當成手段，而非目的。^⑫新加坡這種對民主的工具性看法，引起人們對其是否為民主制之質疑。

三、威權主義之規範

新加坡根據這種工具性民主觀，採取了一系列威權主義的規範措施，以維繫政治體系之穩定。茲將這些規範措施分述如下。

第一，是一九五九年頒布的國內安全法迄今仍在施行。此一法令賦予政府無限的權力，任何人在未經司法程序下可被逮捕，且可在二年內不移送法庭審判。在拘押二年後，控案移至顧問委員會（Advisory Board）審理，該委員會由政府任命的三位委員組成，只擔任顧問角色。內政部長有權制訂選任顧問委員之規則和程序。內政部長若認為案件對國家不利時，可不必公開該案，且有權決定拘押的期限。在過去，有許多案件，人犯經逮捕後，連其家人都不知其下落。^⑬

國內安全法授予政府對違法者有專屬管轄權，其是否必須再經法庭之審判，在一九八九年曾引起爭議，後經國會三讀通過一項法案，確定內閣在內部安全問題上具絕對權力，法庭不能過問部長的決定，即確定「以部長的主觀判斷為依歸」的原則。此外也廢除內部安全案件向英國樞密院上訴的權利。^⑭

依新加坡政府之作法，凡違反國內安全法者在獲釋後，必須在電視或公開場合表示悔改。一九六七年，新加坡政府有意

註⑩ 南洋星洲聯合早報，一九八六年十二月三日，第四版。

註⑪ 南洋星洲聯合早報，一九八九年三月十一日，第三版。

註⑫ Raj Vasil, *Governing Singapore*, Time Books International, Singapore, 1988, pp. 153-154.

註⑬ T. J. S. George, *op. cit.*, p. 117.

註⑭ 南洋星洲聯合早報，一九八九年一月二十六日，第一版。

釋放社會主義陣線領袖林清祥，但他不願公開悔改，於是他再被關二年多才獲釋。犯人經悔改釋放後，也不保證能過自由的生活，仍將受到監視。依國內安全法之規定，政府可限制這些犯人的居所、就業，禁止他在特定時間出門，出門須向警察報告其行踪，禁止他參加任何組織及到外國旅行。必要時，政府還可剝奪其公民資格，使其變成無國籍的人。¹⁵一九六三年二月，新加坡政府即依國內安全法逮捕一三三名社會主義陣線的左派分子，至一九八二年十月才大部分釋放。¹⁶一九八二年一月逮捕十名「人民解放組織」的種族主義者和極端分子。¹⁷一九八七年五月逮捕十六名馬克思主義分子，他們透過文化團體和教會組織進行滲透活動。¹⁸

第二，限制新聞報導。新加坡獨立後不久，海峽時報（*Straits Times*）批評李光耀破壞新加坡的自由，李光耀則指控該項報導有顛覆政府之嫌，他警告說：「任何主編、作家領袖、副編輯或記者意圖將大馬聯邦和新加坡之關係弄得緊張，將依公共安全法令加以逮捕。」¹⁹

李光耀在一九七一年五月二日逮捕南洋商報的總經理李茂生、總編輯及其他高階編輯，指控該報介入中國沙文主義，着迷於共產主義生活方式。政府表示假如該報同意改變其編輯政策，將釋放上述人員，但遭該報拒絕，堅持為新聞自由而戰。李光耀在五月八日演說中指出共黨陰謀透過傳媒顛覆政府。後來新加坡政府又指控一家小型畫報東方太陽報（*Eastern Sun*）的所有權人從香港獲得中共的金錢資助，迫令該報關閉。李光耀也下令新加坡先鋒報（*Singapore Herald*）三名外籍職員離境，進而取消該報出版執照，出刊只有十個月就關閉了。²⁰

李光耀之所以要迫令南洋商報和東方太陽報關閉，有二種解釋。一種解釋是李光耀不讓人民認為他挑選新加坡先鋒報做為犧牲品。他把前二家報紙先納入整頓之對象，希望人民視之為一般性政策而已，目的在減低人民反抗的力量。另一種解釋是認為李光耀採取一石二鳥的作法。徘徊於獨立路線的報社是一隻鳥，當地有財勢的華商是另一隻鳥。當地華商反對政府採取引進外資和公司的政策，而與上述報紙結成一股力量加以抵制，所以政府必須採取行動。²¹

註¹⁵ T.J.S. George, *op cit.*, pp. 118-119。

註¹⁶ Francis Daniel, "Singapore 20 years After Operation Coldstore," *Hongkong Standard*, February 15, 1983.

註¹⁷ 南洋商報（新加坡），一九八二年一月十一日，第一版。

註¹⁸ 南洋星洲聯合早報，一九八七年五月二十七日，第一版。

註¹⁹ T.J.S. George, *op cit.*, p. 145.

註²⁰ *Ibid.*, pp. 150-153.

註²¹ *Ibid.*, p. 153.

一九八〇年代中葉後，新加坡政府把矛頭轉向外國新聞媒體。一九八六年一月，國會通過修改新聞與出版法 (Newspaper and Printing Presses Act)，授權政府對未經事前聽證 (hearing) 而從事國內政治活動的新聞媒體加以限制。此後，有時代周刊、亞洲華爾街日報、遠東經濟評論和亞洲周刊受到新加坡政府之處罰。

一九八六年九月八日，時代周刊刊載一篇「李光耀限制反對黨活動空間」(「Silencing the Dissenters: Prime Minister Lee Restricts the Opposition's Maneuvering Room」)的文章，同情工人黨祕書長惹耶勒南 (Jeyaretnam) 因在法庭做偽證而被判一個月徒刑和五千元新幣罰款，以致喪失國會議員資格 (依新加坡憲法第四十五條第一款第五項規定，公民犯一年以上之罪或二千元新幣以上罰款，都不能擔任國會議員)。該文激怒了李光耀，李光耀的新聞祕書要求該刊主編更正，遭到拒絕。新加坡政府在十月十五日宣布自一九八七年一月一日起，該刊在新加坡之銷售量從九千份減為二千份。該刊在十月二十七日刊登更正函，但一九八七年二月一日發行情量再被減為四百份。經談判後，新加坡政府允許其恢復正常的發行數。

亞洲華爾街日報在一九八六年十二月十二、十三日，因刊載一篇論及一九八五年麥克郭 (Michael Khoo) 法官調職故事及侮辱法庭之文章，同時報導新加坡中小企業成立一家新的證券交易公司，並懷疑其成功的幕後因素。新加坡貨幣局曾致函反駁，遭該報拒刊來函，且稱來函不必然損害報導者的名譽。一九八七年二月十六日，新加坡政府將該報發行量由五千份減為四百份。二月二十日，該報要求准許其用影印方式將報紙寄送給訂戶，新加坡政府表示假如廣告留白 (即不能登廣告) 可以接受這種變通辦法，該報不接受此議。政府新聞部新聞祕書乃批評說該報沒有興趣使商業社會獲得資訊，祇想到要賣廣告賺錢的自由。五月十一日，新加坡和美國交換外交照會後，該報向法院提出控告，一年後敗訴。

一九八七年五月，新加坡新聞部出版一份七十頁的小冊子資訊公聽權 (The Right to be Heard)。一九八七年五月二十六日，貿工部長李顯龍在赫爾辛基舉行的第四十屆世界報章出版人大會上發表演講，題目為「當報章報導錯誤時」。他說報紙應保持公平原則，刊登要求更正不實報導的文章，俾讓讀者看到和原文相反的看法，所以報章不刊登答覆覆信的權利，根本不應被視為一種基本權利。他強調新加坡允許外國通訊員在新加坡工作，但禁止他們干涉內政；外國刊物在新加坡發行，必須遵守刊登更正信和駁斥信的規定。對於違反這些規定的外國報刊，新加坡政府可依一九八六年修正的新聞與出版法減少其在新加坡的銷售份數。^②

遠東經濟評論亦因報導內容不受新加坡政府歡迎而遭處分。一九七七年，該刊二位記者未經審判即被下獄，直至他們自

註② 南洋星洲聯合早報，一九八七年五月三十一日，第八版。

承為馬克思主義者才獲釋。一九八五年，該刊一位記者報導新加坡馬來人的困境，新加坡政府遂要求該刊召回這名記者。一九八七年十二月十七日，該刊報導新加坡政府與天主教會不和之消息，新加坡指控該刊從事「國內政治」，做不實之報導，將其發行量由一萬份減為五百份。至次年元旦，該刊不得不停止在新加坡之發行銷售。一九八八年十二月十二日，亞洲周刊在新加坡之發行量也被削減為五百份。²³

李光耀非常關切外國報刊干涉新加坡內政，他在一九九〇年十月十五日於大英國協會議上演說，明白指出：「新加坡政府可以而且會堅持外國報刊不准干預新加坡的內政，辦法是堅持運用我們的答辯權。如果某家外國報刊不給我們答辯權，或繼續對新加坡作偏袒不公正的報導，以影響新加坡的政治情況，我們將限制這家報刊在新加坡的銷售量。」²⁴

新加坡限制新聞報導之主要理由是新加坡與其他國家不同，新加坡不想讓其記者模仿美國或英國，採取敵對的與反政府的角色。新加坡領袖強調記者有責任協助而非阻礙國家的統一和團結，新聞媒體是建國過程的一部分，應鼓勵共識而非擴大歧見。²⁵

第三，禁止社團參與政治活動。

依新加坡憲法規定，人民有結社自由權，可自由組織政黨和一般性社團，目前向政府登記的政黨有二十一個，²⁶歷屆選舉也是多黨競爭局面。

新加坡政府對於政黨和社團之功能分得很清楚，政黨主要目的在從事政治活動，社團則僅能從事其原先申請設立之宗旨的活動，不能參與政治活動。根據社團法（Societies Act）第二十四條第一款第二項之規定，任何社團若違反原先設立之宗旨，將遭解散。新加坡政府在一九八七年十二月三十日下令解散亞洲基督教協會，並驅逐該組織的五名外籍工作人員，原因即是該協會違反社團法，²⁷該協會曾發表激進的政治言論，並暗中以金錢協助馬克思主義分子。新加坡政府表示，亞洲基督教協會在一九七四年把總部從曼谷遷至新加坡，當初申請時曾保證不參與任何政治活動以及不准把經費撥作政治用途，現

²³ 有關四家報刊在新加坡遭受處罰之情形，引自Michael Haas, "The Politics of Singapore in the 1980s," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 19, No. 1, 1989, pp. 48-77.

²⁴ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年十月十六日，第七版。

²⁵ Heng Hiang Khng, "The Media and Democratic Development in Asia - A Perspective from Singapore," 該文發表於民國七十九年九月二十八—二十九日由中國時報舉行的「媒體與亞洲民主發展研討會」上。

²⁶ 南洋星洲聯合早報，一九八八年八月三日，第十四版。

²⁷ 南洋星洲聯合早報，一九八七年十二月三十一日，第一版。

在該組織違背當初申請的宗旨，因此只有將之關閉一途了。

新加坡政府對律師公會也採取同樣的措施，國會在一九八六年十月二十七日通過法律專業修正法案，規定律師公會只能針對政府提交給它的法案發表意見，不可對其他政治問題發表意見或批評。²⁸

第四，對抗批評政府領導人的言論。

基本上，新加坡允許人民自由發表意見，但假如言論涉及毀損政府領袖名譽或捏造事實，李光耀及其同僚都不惜訴諸法庭裁判，討回公道。例如李紹祖醫生在一九七三年指責李光耀在選舉中使用「不合法或不正當的活動及各種各樣的壞事」，李光耀乃訴請法庭解決，結果法庭判決李紹祖應付給李光耀五萬元新幣的賠償和訟費。惹耶勒南於一九八二年批評李光耀貪污，指李光耀為其令弟之利益而發銀行執照給達利銀行，李光耀也訴諸法庭，惹耶勒南被判十二萬元新幣的賠償和訟費。²⁹新加坡統一陣線秘書長蕭麒麟在一九八四年十二月大選期間批評李光耀及內閣部長貪污，誹謗他們的名譽，結果法院判決賠償五十萬元新幣，其中對李光耀名譽損失賠償二十五萬元新幣，對李光耀及十三名內閣部長賠償二十五萬元新幣。此外，被告須負擔這件誹謗官司的訟費，又須支付這兩筆賠償金的利息，從一九八四年十二月二十一日提訟至判決日止，以利率百分之八計算。³⁰一九八八年五月二十三日，新加坡前總統蒂蒂那在接受英國廣播公司訪問時說：「我在蕭添壽的法定宣誓書中找不到任何對他自己與對他人有損的事件，而他也沒有做那些李光耀和我在大馬國會中擔任反對黨議員時以更顯眼的方式做的事情。」李光耀認為此言損及其人格及名譽，要求蒂蒂那道歉、賠償損失及償付訟費。³¹

李光耀為進一步限制國會議員在國會內的言論，於一九八六年九月召開國會特別會議，修改一九六二年的特權、豁免與權力法 (Privileges, Immunities, and Powers Act)，禁止國會議員濫用特權，特別是廢除議員在議會內的言論免責權，違反此一規定者，可處以二三五〇〇元新幣罰款、徒刑或逐出國會。³²

新加坡不論中文報和英文報，在經過政府加以改組後，由新加坡報業控股公司 (Singapore Press Holdings) 控制，目前中英文報各有三家，收音機和電視也是由法定機關新加坡廣播局管理，只有一家「麗的呼聲」電視公司由私人經營。由於傳媒都在政府控制之下，因此無法聽到或看到批評政府的聲音或文字，儘管電視台有實況轉播國會辯論實況，但已嚴格限制

註28 南洋星洲聯合早報，一九八六年十月二十八日，第一版。

註29 南洋星洲聯合早報，一九八四年十二月二十日，第八版。

註30 南洋星洲聯合早報，一九八八年五月十七日，第一版。

註31 南洋星洲聯合早報，一九八八年五月二十四日，第一版。

註32 Michael Haas, *op. cit.*

議員之言論免責權。

第五、干預指導產業、工運和社會生活。

新加坡雖奉行自由企業制，但在許多方面政府的力量却深入產業活動，特別是公營企業相當發達，政府持有或參加許多重要產業及商業活動，包括貿易、運輸、通訊、金融、建築、造船、電子、工程和其他製造活動，如一九六一年成立國家鋼鐵廠、第一麵粉廠、一九七二年成立新加坡航空公司、一九八一年成立新加坡私人投資有限公司等，至一九七〇年代中葉統計，公營企業達一八〇家，資金總數達三億二千一百萬美元。³³政府參加工業和企業活動，除了欲增加政府歲入外，目的還在於刺激工業化並引導重新調整經濟結構的方向。³⁴

政府在引導經濟結構改變之過程中，面臨的最大問題就是勞方與資方之爭議。一九四六年，新加坡共黨曾發動四十七宗罷工與停工事件，有五〇三二五名工人參加，損失八四五六三七個工作天。一九五五年發生二七五宗罷工和停工事件，有七七四九三名工人參加，損失九四六三五四個工作天。一九六九年是新加坡工運史上一個轉捩點，這一年沒有發生過任何一宗罷工或停工事件，但職工運動仍處於對抗時期。³⁵

勞工運動之所以趨於沈寂，主因是政府控制了工會。一九六一年，新加坡工會總會分裂為二：右翼工會會員組成了新加坡工會協會（Singapore Association of Trade Unions），溫和派則組成全國工會總會（National Trades Union Congress），前者遭取締，後者則獲得人民行動黨之全力支持。一九六八年後，新加坡的工運已為政府有效地引導，而全國工會總會也被認為是執政黨的一分子。一九八〇年，成立了人民行動黨—全國工會總會聯絡會，以加強工會和執政黨的關係。新加坡政府在一九六〇年通過產業關係條例（Industrial Relations Ordinance）、一九六八年通過就業法（Employment Act），規範勞資關係，以促進工業的安定，縮緊勞工之力量。³⁶

新加坡由於地狹人稠，為解決人民之居住問題及工業發展所帶來的弱勢團體的生活問題，政府大量興建國民住宅。在這項住宅發展政策下，於一九六六年通過土地徵用法，強制徵收住宅發展所需的私有土地，政府在徵收的土地上興建國民住宅，再以低廉價格售予一般民衆。據估計在一九九二年以前，大約有總人口百分之八十至八十五的人將住在國民住宅中，這將

註³³ Linda Seah, 「公營企業與經濟發展」，載於Peter S. J. Chen 編、李子繼、李顯立譯，新加坡發展政策與趨勢（上），台北，行政院經濟建設委員會經濟研究處編印，民國七十九年二月出版，第一九二—二四三頁。

註³⁴ Peter S. J. Chen, 「新加坡的發展策略：一個快速成長的模式」，載於李子繼、李顯立譯，前引書，第一—三十六頁。

註³⁵ 大公報（香港），一九八二年十月九日。

同註³⁴。

使新加坡成爲唯一提供國民住宅給百分之八十國民居住的非共產國家。³⁷

在一般社會生活方面，新加坡也採取家長式的指導措施，如一九七〇年代初實施的節育政策，對生第三胎的父母增加分娩費，不給產假，不給免稅額及較難分得政府組屋（即國宅），對第三胎本人也有選讀學校的限制；自一九八四年六月一日起實施低教育程度婦女的一萬元節育獎勵計畫，凡是三十歲以下婦女，在生育第一或第二個孩子後接受絕育或結紮手術，可獲一萬元獎勵，但這筆錢是存入他們的公積金戶頭中，用來購買國民住宅。只有夫婦任何一方未完成中學學業，以及家庭收入低於一千五百元新幣的家庭，才有資格獲得獎勵金。收取獎勵金後而生育第三個孩子的夫婦，必須原數歸還款項，另每年納利息一分。³⁸

此外，新加坡政府還推行大專畢業母親所生之子女享有優先入學之優待，大力宣揚獎學金學生及其成就，由社會發展局推動爲未婚的公務員做媒，及爲未婚大專畢業生推行社交發展活動。這些運動之真正用意，乃在貫徹新加坡政府一直秉持的精英主義理念。

四、一黨獨大

在一九六〇年代中葉，人民行動黨利用嚴峻的法律和政治的手段限制反對黨，原先是用來對付親共的社會主義陣線，後來連非共的反對黨也受到影響。³⁹導致反對黨自一九六八年後一蹶不振。

試從歷屆選舉中各政黨參與競爭的情形，來了解新加坡一黨獨大形成的軌跡。一九五九年，有十二個黨參選，在國會五十一席中，人民行動黨獲四十三席；一九六三年，有五個黨參選，在五十一席中，人民行動黨獲三十七席；一九六八年，只有人民行動黨和工人黨參選，其他政黨抵制不參選，結果人民行動黨囊括全部五十八席；一九七二年，有六個黨參選，人民行動黨囊括全部六十五席；一九七六年，有七個黨參選，人民行動黨囊括全部六十九席；一九八〇年，有八個黨參選，人民行動黨囊括全部七十五席；一九八一年安順區補選，工人黨領袖惹耶勒南當選，突被人民行動黨長期獨佔議席局面，惟他在一九八六年被判刑而喪失國會議員資格；一九八四年，有九個黨參選，在七十九席中，人民行動黨獲七十七席，工人黨和民

註37 同註34。

註38 南洋星洲聯合早報，一九八四年六月三日，第一版。

註39 Chan Heng Chee, "Political Parties," in Jon S.T. Quah, Chan Heng Chee, Seah Chee Meow (eds.), *Government and Politics of Singapore*, Singapore, Oxford University Press, 1985, pp. 146-172.

主黨各獲一席；一九八八年，在八十一席中，人民行動黨獲八十席，民主黨獲一席。從而可知，人民行動黨自一九五九年起至一九六八年間並非獨大政黨，其他政黨仍有抗衡餘地。自一九六〇年代中葉鎮壓最大反對黨社會主義陣線後，人民行動黨才成爲獨大地位。⁴⁰

由於國會內長期沒有反對黨之聲音，人民行動黨認爲此對新加坡政治不利，乃自一九八三年開始計畫改變選區制，將單一選區制改爲複數選區制，人民行動黨只派一名候選人參選，另一席則由反對黨角逐。⁴¹但後來因故未採行此辦法。

一九八四年七月二十四日，李光耀向國會表示擬設立非選區議員制，讓三名反對黨議員進入國會。七月二十五日，國會三讀通過憲法修正案，以確保國會有三名反對黨議員。反對黨若在大選中贏得一個議席，則在落敗的反對黨候選人中，得票率最高的兩名（須在選區內獲得超過百分之十五的總票數），將自動成爲非選區議員。非選區議員享有與民選議員一樣的權利和特權，但對於財政法案、修憲案及不信任投票案，祇能發言辯論，不能參與投票。⁴²一九八四年選舉，有資格成爲非選區議員的工人黨奈爾拒絕成爲非選區議員，一九八八年選舉，工人黨李紹祖接受成爲非選區議員。

李光耀刻意安排讓反對黨進入國會，一方面在使人民能聽到不同的聲音，另一方面在使人民行動黨增加磨練的機會，不致因長期執政而腐化。這種作法在當今世界政壇上絕無僅有，是一獨特的創制。

五、結 論

李光耀於一九九〇年十一月二十八日辭去總理，由副總理吳作棟接任，令人關切的問題是，李光耀體制是否會發生變化？回答此一問題的關鍵，可能就必須先了解吳作棟的理念跟李光耀有無不同。從過去吳作棟的談話中，可以發現基本上他的理念跟李光耀沒有什麼不同，唯一不同的大概是領導作風較傾向協商方式，不會像李光耀那樣具有家長權威。一九八八年，美國駐新加坡大使館一等秘書亨德里克森企圖介入新加坡反對運動，而遭新加坡政府列人不受歡迎人物，吳作棟對此一事件曾批評說：「美國官員干預我國內政的另一個原因可能是他們要把美國的那一套自由民主的政治體系移植到新加坡，使本地

註⁴⁰ 關於人民行動黨之發展過程，可參考Thomas J. Bellows, *The Peoples' Action Party of Singapore: Emergence of a Dominant Party System*, New Haven, Connecticut, Yale University Southeast Asia Studies, 1970.

註⁴¹ 南洋商報（新加坡），一九八三年一月四日。

註⁴² 關於非選區議員制，可參考陳鴻瑜撰，「一九八八年新加坡國會選舉」，問題與研究月刊，第二十八卷第一期，民國七十七年十月，第一〇一頁。

出現兩個或多個政黨互相競爭的局面。」^④據此來看，在吳作棟領政時期，新加坡的威權主義體系將會繼續存在。

如本文前言指出的，在一般的分析中，把東亞四小龍的經濟發展之動因簡單化約為威權主義使然，這可能有解釋不足之缺點。本文也無意就新加坡之威權主義與經濟發展之因果關係做分析。事實上，在很多的研究報告上已指出造成新加坡經濟發展的原因，包括政治穩定和正確的經濟政策兩個因素彼此交互影響、戰略性的地理位置、進取的企業家階層、辛勤工作和成就導向的大眾、完密的貿易組織體系、各民族和諧、工會領袖和政治領袖保持共生關係、誠實有效率的公共服務、國際及區域環境穩定等。^④

因此，本文之目的在闡明新加坡政府在處理民主和管制、自由和秩序、公部門和私部門之關係時，其所採取的政策措施，總的說，就是民主和威權主義之關係。而新加坡融合民主和威權主義之過程可能就與中華民國、南韓、香港不同。根據前述的說明，新加坡有類似西方的民主程序，如允許人民自由參政，但限制其批評政府、管制新聞、廢除國會議員言論免責權、利用國內安全法剝奪自由權，另一方面又設法讓反對黨進入國會；對企業的公部門和私部門都讓其同時存在，但加以規範，不讓其陷入破壞性的自由競爭，即一方面激勵私部門的發展，另一方面也擴充公部門，扮演輔助性的角色，二者同時並進，是種折衷的民主社會主義政策。國家所扮演的角色超過資本主義體系，但不及社會主義體系。

最後，新加坡的發展形態還有一點與中華民國和南韓不同，一般的研究都指出後二者的經濟發展有助於其民主化之展開，但新加坡却没有這種現象，經濟發展和威權主義民主制自始即保持平行的關係，經濟發展不僅不是新加坡走向民主之動因，而且其領袖也不欲在高度經濟發展之同時走向西方式的民主。

新加坡的發展形態，無論在樣態上或程序上都與其他東亞模式不同，它不可能複製，也不可能廣泛推廣，正如同新加坡領袖經常強調的不能把西方的民主硬搬到新加坡，因為新加坡的成功，是結合了各種的因素，而新加坡的各種成功因素不可能在其他國家同時具備，即使具備，得出的結果也未必相同。無論如何，新加坡的發展經驗提供了一個跟其他東亞發展模式不同的威權主義形態。

註④ 南洋星洲聯合早報，一九八八年五月九日，第一版。

註④ Lim Chong Yah, 「新加坡的經濟發展：回顧與展望」，載於李子繼、李顯立譯，前引書，第二三三—二五五頁。