

從權力分立觀點論新加坡憲政體制的 發展與挑戰

石忠山

東華大學公共行政研究所副教授

摘要

多民族國家如何在分殊的文化傳統與價值信仰基礎上，維繫其社會統合與政治運作，始終是當代政治理論所關注的問題之一。作為戰後亞洲新興的民主國家，新加坡由於成功地擺脫了英國的殖民統治，並且在國家發展的後殖民階段，創造了傲人的經貿成就與民族平等的多元文化社會，吾人因此納悶，新加坡究竟是如何獲致此一成就的？為回答此一問題，本文擬從權力分立的角度，嘗試勾勒該國憲政體制的發展路徑，並且反思該體制所含蘊的侷限與挑戰。

關鍵詞：新加坡、憲政體制、權力分立、民主、多元文化

壹、前言

作為戰後亞洲新興的民主國家，新加坡走過了一條甚為獨特的憲政發展道路。從昔日作為英國在東南亞的貿易據點和殖民地，到後來戮力追求政治上的自決與自治，新加坡總能在世局的詭譎變化中，向世界宣示自己的存在。

在海外貿易與殖民地掠奪風起雲湧的 19 世紀，新加坡由於獨特的地理位置，成了大國地緣政治角力下的必爭之地。拜蒸氣船的發明和蘇伊士運河的開通，新加坡從昔日一個河口漁村，逐漸發展成為西方貿易通往中國與亞洲其他國家的重要據點。貿易不僅為當地帶來了財富，也將西方現代政治的民主和法治，悄悄植入了東方這個起先並不怎麼起眼的河口港埠。歷史總是吊詭地發展著。當新加坡從一個沒沒無聞的漁村，一躍成為世界航運的閃亮珍珠，成功典範令人驚艷的同時，世人不免納悶，新加坡的成功，究竟是歷史的偶然，還是民主政治的必然？這是所有關注新加坡當代民主政治發展的人，心中皆會升起的疑問。

新加坡究竟走過了甚麼樣一條獨特的歷史發展道路？昔日的殖民統治在此留下了甚麼樣的典章制度？這些典章制度在新加坡邁向現代法治國家的進程中，起了甚麼作用？當代新加坡的民主政治有何獨特之處？其憲政體制之設計，如何反映該國特殊的歷史文化背景？此一體制有何優缺點，值得其他同樣由多民族所建構的國家加以仿效或借鑑？

以上問題，是我們審視新加坡成功的發展經驗時，必會提出的疑問。為一窺新加坡憲政體制的發展，認識其制度規範的具體內涵，和反思其優缺點，本文特此撰文探討前列問題。礙於篇幅的限制，本文僅從憲政主義的權力分立角度，嘗試勾勒當代新加坡憲政體制的發展路徑與輪廓，希冀藉此增進吾人對此花園城市、東方之珠的認識。本文之撰文主要分成三個部份。第一部份介紹新加坡建國與憲政體制發展之簡史，第二部份則從三權分立的角度的角度，介紹當代新加坡國家組織的設計與運作狀況，第三部份則是筆者對於該國憲政運作的個人觀察與心得反思。

貳、憲法與憲政發展

任何一個民族在建立新國家或終結舊政權時，都會為其民族的未來發展規劃與制定一部憲法。在這項政治契約中，有些內容是為回應特定政治社會的時代之需，有些則體現了這個政治共體成員所共同支持的特定政治價值。新加坡憲法的制定，無疑融合了前述兩項因素，而展現出後殖民國家為追求社會統合、保障多元文化所付出的努力¹。

一、建國與憲政發展史略

(一) 開港與海峽殖民地時期

作為一個島國和城市國家，現代新加坡的誕生，事實上可追溯至 19 世紀初，西方殖民勢力在此之落腳。國家發展至今，政治治理模式共經歷了殖民統治、自治、合併、以及獨立等不同的階段。當新加坡現代立憲政體之父萊佛士（Sir Thomas Stamford Raffles, 1781-1825）於 1819 年來到新加坡，這個馬來語俗稱的海峽之國²，並在此建立通商港埠之後，英國的海外殖民勢力也隨之進入這個對於國際經貿而言，重要性始終不墜的東南亞航

¹ 新加坡向來以其作為一肯定多元文化的多民族國家而感到自豪，多元文化立憲主義（multicultural constitutionalism）的精神，不僅具體表現在特定憲法條文的規範中，如憲法第 152、153 條詳細規定了馬來人作為當地原住民特殊憲法地位的保障，政府施政也藉由特定政策之制定與立法，如穆斯林律法於該國法律體系中獲得部分之適用等，以彰顯其尊重和支持多元文化的決心。然而，911 事件後的新加坡，近日也掀起了一波論戰，學者紛紛撰文探討，應如何在該國具體的社會歷史脈絡中，理解和詮釋所謂的多元文化立憲主義。當部分學者主張，國家政策之制定應服膺自由主義的國家中立原則，以消弭潛存於社會中，因族群差異事實而存在的緊張族群關係時，部份則認為，憲法色盲（constitutional colour-blindness），是罔顧國家現實與社會需求的作法。相關論戰請參見 Lim（2004: 117-49）。

² 昔日，馬來人稱新加坡為馬來半島南端的「海峽之國」（Negeri Selat），漢語文獻如「島夷志略」、「鄭和航海圖」，亦有華人稱此地為「淡馬錫」（Tamusik，海城之意）之文獻紀錄。

運樞紐³。在英屬東印度公司的支持下，殖民者與柔佛蘇丹 (Sultan of Johor) 簽訂了兩份條約，自此，新加坡從一個位於新加坡河口岸的一個小型馬來人聚落，正式被納入英國在東南亞的勢力範圍，英國法律也自此正式在此生效。

近代以來的世界史，是西方列強（以及晚起的東方列強日本）於世界各地爭奪殖民地的歷史，這齣政治舞台劇也在 19 世紀來到了最高潮。為開拓其於印度的勢力，和加強對中國的貿易，英國在東南亞始終需要一個理想的港埠，以作為其貿易和軍事船隊的維修港口。為解決殖民地競奪所日增的緊張關係，英國與其對手國荷蘭於 1824 年在倫敦簽訂了『英荷條約』 (*Anglo-Dutch Treaty, 1824*)，將兩國在東南亞的勢力清楚畫界：麻六甲海峽以北歸英國勢力，以南則屬荷蘭勢力；新加坡也在這次列強的利益交換中，正式被劃為英國的勢力範圍。至此，雙方在馬來群島周邊的勢力疆界已大致底定。

隨著條約的簽訂，英屬東印度公司進一步於 1826 年，將其控制下的英國東南亞其他殖民地統一起來，組成「海峽殖民地」 (*Straits Settlements*)，以方便管理⁴。海峽殖民地大多由華人，以及少數、但非弱勢的歐洲裔人居住；成立之初，多被作為流放印度罪犯之地，行政管理普遍不彰。在爆發幾次罪犯的起義事件後，歐裔居民終於難忍英屬東印度公司於當地雜亂無章的統治，而上書英國政府，要求海峽殖民地直接由英國政府管轄。1867 年，海峽殖民地正式成為英國皇家殖民地，直接隸屬位於倫敦的殖民地辦公室 (*Colonial Office*, 或稱殖民部) 管轄，並且獲頒一部殖民地憲法，由

³ 19 世紀是歐洲列強積極競奪海外殖民地的時代，為對抗荷蘭人在東南亞的勢力，萊佛士說服了當時的英屬印度總督哈斯汀勳爵 (Lord Hastings)，支持其在此地的勢力擴張計畫，隨後並運用離間和賄賂等手段，成功與當時的柔佛蘇丹國 (*Sultanate of Johor*) 簽署了允許英國人在此設立貿易據點的條約。英國不僅每年支付一定金額給柔佛蘇丹國，也承認當時與英國簽訂條約的胡笙蘇丹 (*Sultan Hussein*)，為該王國唯一的合法統治者。此舉雖引發荷蘭人的不悅，但隨著『英荷條約』之簽訂，雙方才在各自勢力範圍獲得確認後，化解了雙方的潛在衝突 (*Tan, 2005: 16-17*)。

⁴ 海峽殖民地主要由先前三個獨立的殖民地所組成，其分別為：麻六甲 (*Malacca*)、檳城 (*Penang*)、以及新加坡 (*Singapore*)。二戰結束後，前述殖民地除了新加坡以外，皆成為馬來西亞聯邦的一部分 (*Tan, 2002: 13-14*)。

殖民地總督領導地方治理，而輔佐其統治之政府機關如行政局（Executive Council）和立法局（Legislative Council）等，亦據此獲得設立（Tan, 2005: 17）。

無疑的，新加坡的現代政治起始於英屬東印度公司在海峽殖民地的統治，其日後雖直接隸屬英國政府殖民辦公室管轄，但此終究無改其作為列強海外殖民地的事實；也因此，對於當時的新加坡人民而言，住民自治，似乎宛若天邊彩霞。歸屬殖民地辦公室直接管轄後，新加坡雖獲得了一部憲法，使其政治治理得以依循憲政主義的理想獲得漸進發展，但是，殖民地憲法終究是一部展現殖民者意志的政治文書，盧梭的總意志之說，在此根本無適用之地。根據這部憲法，英國政府所派遣的總督是地方治理的主導人物，其施政雖有立法局的背書，和行政局的諮商與輔佐，但政權的行使模式，終究與民主政治的理念相去甚遠。作為海峽殖民地的組成分子之一，新加坡此時的憲政發展只能以蹣跚前行予以形容。

（二）日治與邁向自治、獨立階段

日治時期（1942-45）的新加坡，無疑是憲政運作混亂的年代，法院不僅停止運作，改由日本軍事法庭接管司法功能，立法權的行使也出現多頭馬車的局面，直至戰後再次歸由英國管轄，新加坡才終止了這段動盪的時代（Tan, 2005: 18）；只不過，此時的新加坡，終究是從一個短暫的殖民過客手中，交還給先前的殖民主，殖民地的本質地位仍舊不變。

二戰打亂了列強的勢力佈局，英國也從昔日不可一世的日不落帝國，被迫接受霸權日薄西山的現實，地位搖搖欲墜。戰後的新加坡雖由英國軍事行政局接管，隨後並回復其先前的皇家殖民地地位，但先前的海峽殖民地終究止不住曲終人散的命運，而正式宣告瓦解。麻六甲和檳城隨後加入英屬馬來亞的後繼者馬來亞聯盟（Malaya Union, 1946-48），成為該聯盟的一份子，聯盟隨後亦改組成爲馬來亞聯邦（Federation of Malaya, 1948-63），亦即當今馬來西亞聯邦（Federation of Malaysia, 1963-）的前身（Tan, 2002: 14-16）。英人昔日在此與荷蘭人競奪馬來群島的勢力，但是隨著國力式微、殖民地住民自決意志逐日高漲，時代的警鐘已敲響了新加坡嶄新時代的即

將到來。

1948 年到 1954 年，是新加坡憲政發展晦澀的年代，左翼勢力不斷挑戰殖民政府的統治，共產黨地下活動熱絡。藉由隱密的組織行動，以及暗殺和對公有設施的破壞行動，馬共成功地配合中國文化大革命，將勢力滲透至新加坡，讓新加坡的內部安全備受威脅，社會不僅人心惶惶，政府也傾注精力於國家內部安全的維護，此時的憲政改革因此也就乏善可陳。直到 1955 年「林德憲法」(Rendel Constitution) 的實施，新加坡的民主政治才進入了嶄新的發展階段。

世局的變化，扭轉了英國昔日在新加坡人民心中的地位，新加坡人民也自此開始追求政治上的自主發展。眼見此一趨勢不可轉逆，英國政府遂於 1953 年令新加坡總督組成一個憲法委員會，負責調查新加坡的憲政運作狀況，並且為日後新加坡人民的擴大參政和自治預作準備。由於負責本次修憲者為林德爵士 (Sir George William Rendel, 1889-1979)，本部憲法遂被俗稱作「林德憲法」(Rendel Constitution)。林德憲法對於新加坡的現代民主政治發展來說，是一部相當重要的法典，因為，它所制定的內容預告了新加坡殖民地位的漸近尾聲，和住民自決與自治時代的即將到來。例如，林德憲法在立法局委員的設置上，將官方代表與民選代表的組成比例做了一次重大調整，不僅將成員總數增加至 32 位，也將非官方代表的總數提升到 25 位。這部憲法雖然保留了英國對新加坡內部安全與對外關係的主導權，但是對新加坡人民擴大其參政權來說，毋寧是一次相當重要的改革，尤其，這次修憲讓新加坡的合格選民總數大增，由原先的 7 萬 5 千人增加到 30 萬人左右，華人選民的增長尤其明顯。林德憲法於 1955 年開始實施，修憲後的首次選舉在各黨派激烈的競爭下，由大衛馬歇爾 (David Saul Marshall, 1908-1995) 所領導的勞工陣線 (Labour Front) 勝出，共囊括了總席次 25 席中的 10 個議席，隨後並與巫統和馬華公會共同組成聯合政府，馬歇爾本身也成為修憲後的新加坡首任首席部長 (Chief Minister)⁵。

⁵ 該次選舉共有 79 人角逐其中的 25 個席次，選舉結果除勞工陣線贏得 10 席外，其他席次的分配情況是：進步黨 4 席，人民行動黨 3 席，民主黨 2 席 (Tan, 2005: 19-20)。

林德憲法雖為新加坡的自治和邁向獨立鋪平了道路，但其本身卻因存在著有待超克的制度缺陷，使得持續與英國政府進行談判，也就成了林德憲法制定通過後，新加坡憲政後續有待努力的目標⁶。在持續要求英國政府給予新加坡人民更多的自治權限下，馬歇爾與殖民地總督的齟齬日漸擴大。在一次要求給予新加坡完全自治，否則辭職下台的要脅中，馬歇爾成功地讓英國政府接受殖民地自治的憲法談判。

1956 年到 1958 年是新加坡邁向完全自治的重要發展階段，也是新加坡通往自治的最後一哩路。1956 年，馬歇爾率領一個代表各黨派、由 13 人所組成的代表團前往倫敦與英國政府進行談判⁷，在得不到預期成果的情況下，馬歇爾憤而辭職，談判破裂，其職位隨後由林有福繼任。林有福隨後於隔年再次率團前往倫敦與英國政府展開自治談判，並在特定議題上與英國政府達成協議，新加坡自治自此已箭在弦上（Tan, 2005: 20-21）。

雙方在 1958 年完成新憲的最後談判後，英國國會於該年通過了『新加坡國家法』（*State of Singapore Act, 1958*），殖民地正式成為自治邦，殖民時代的總督一職也正式遭到廢除，並由新職「元首」（Yang de-Pertua Negara, 馬來語元首之意）所取代，新的立法機關「立法議會」（Legislative Assembly）亦獲得設立，由 51 位民選代表組成。隔年，新加坡舉行完全自治後的首屆立法議會選舉，並由李光耀所領導的人民行動黨贏得本次選舉，一舉囊括了所有席次中的 43 席，其亦成為新加坡脫英獨立後的首任總理（Tan, 2005: 21）。

1960 年代無疑是馬來半島與週邊區域政治氣氛緊張的年代，時任馬來亞首相的東姑阿都拉曼因擔心共產主義對該區域的染指，尤因戒懼新加坡

⁶ 林德憲法雖為新加坡的自治與邁向獨立貢獻良多，本身卻因部分內容的限制，而導致新加坡人民日後持續要求政府進行改革。例如，這部憲法並未詳細界定首席部長與其他部會首長的職權，以及部分重要政府部門如財政、行政、內部安全、以及法律等部會，仍由英國人所掌控，因此導致地方政治人物與殖民地總督間的緊張關係，改革之聲不絕如縷（Tan, 2005: 20）。

⁷ 馬歇爾等人所提出的談判內容例如包括：新加坡完全自治，英國政府僅保留對外政策與外部防禦之權，以及國會的否決權等，但前述要求最終遭到英國政府的嚴峻拒絕（Tan, 2005: 20-21）。

成爲馬共赤化馬來半島的根據地，遂倡議由馬來亞、新加坡、汶萊、沙勞越、以及沙巴（亦稱北婆羅洲）等，組成馬來亞聯邦（Federation of Malaya，即之後的馬來西亞聯邦，Federation of Malaysia）⁸。此議起先遭到人民行動黨內部親共左翼成員（如林清祥等人）的反對，但在部分黨員後來退黨，並另組社會主義陣線（Barisan Sosialis）情況下，人民行動黨最終帶領新加坡人民加入了馬來亞聯邦⁹。加入聯邦後的新加坡在聯邦議會的 127 個議席中保有 15 個席次；作爲聯邦的一個州政府，其在新加坡本地則保留了傳統的行政與立法部門（Tan, 2005: 21-22）。

短暫的蜜月期結束後，存在於聯邦與新加坡之間的嫌隙一一浮現，順也預告了這項政治聯姻的即將結束。合併後的新加坡因對聯邦政府的施政表現不滿，李光耀尤其多次批評聯邦政府的年度預算編列與執行情況，遂與中央政府產生日益尖銳的矛盾。1964 年，當聯邦政府要求新加坡將應上繳聯邦的稅款比例由 40% 提高到 60% 時，新加坡政府再也按耐不住蓄積已久的不滿，而與聯邦政府正式攤牌（Tan, 2005: 22）。在先前規劃的單一市場願景並未獲得履行、聯邦政府同時又要脅關閉在新加坡的中國銀行之際¹⁰，雙方猜忌獲得了更進一步的深化，巫統和人民行動黨間的關係也急轉直下。長久以來，巫統指責人民行動黨是造成馬來人流離失所、貧困、以及低教育的始作俑者，雙方關係在一次馬來人的遊行示威中，失控發展成爲引發內部族群衝突的街頭暴力事件¹¹。在一連串的（意外）衝突事件中，巫

⁸ 汶萊當時因爲內部叛亂活動頻仍，最終因而並未加入聯邦。另外，東姑當時因爲擔心共產黨之赤化，而多次請求美國給予經濟以及軍事訓練等各方面之協助，對此，美國國務院有一系列檔案紀錄，請參見 Keefe (2001: 577-648)。

⁹ 李光耀於 1962 年在全國舉行了一次沒有反對合併加入聯邦選項的奇特公民投票，反對黨雖極力鼓吹公民對此議題投下空白票，公投最終仍以百分之七十一的支持率，通過了加入聯邦的決定。

¹⁰ 該銀行被聯邦政府指控支持馬共的武裝暴力行動。

¹¹ 此次的族群衝突事件，肇因於一次由馬來人所發動的示威遊行。事發當日，因有部分人士失散離開了遊行隊伍，隨後並經維持秩序的警察勸阻歸隊，但在拒絕警方勸阻的火爆氣氛中，該名執行勤務的華人警察隨即遭到參與遊行的馬來人毆打，族群衝突事件於是爆發。毆打華警事件傳開後，華人社群群情激憤，事件隨後演變成華人與馬來人街頭互毆的族群衝突事件。事件共造成 23 人死亡，以及超過 4 百多人的受傷。此次事件也成了新加坡日後退出聯邦的導火線。新加坡的種族問題與政府的族群政策，請詳見洪鎌德

統內部極端份子指責李光耀為馬來亞之公敵，李光耀也在隨後提出「馬來人的馬來西亞」主張後，雙方關係來到冰點。1965年8月，馬來西亞國會以126票贊成，0票反對的票數，決議將新加坡逐出聯邦，新加坡共和國在此時空背景下正式獨立了，李光耀也成為脫離聯邦獨立後的首位新加坡總理（Tan, 2002: 38-40）。

（三）獨立後的憲政發展

獨立後的新加坡，政府承諾進行一系列的憲政改造工程，例如，政府曾組成「黃宗仁委員會」，負責起草相關的憲政改革，當今「總統委員會」（Presidential Council）制度之設置，便是該委員會所做出的重要貢獻¹²。

新加坡不管是在作為英國殖民地的時代，還是獨立建國以後，司法機關的設置基本上沒有經歷太過劇烈的變化。加入馬來西亞聯邦後的新加坡，其原先的最高司法機構「新加坡殖民地最高法院」（Supreme Court of the Colony of Singapore），由馬來西亞聯邦法院的下屬分支機構「新加坡高等法院」（High Court of Singapore）所取代¹³。脫離聯邦獨立後，新加坡因體認到，司法改革牽連甚廣，工程亦相對複雜與浩大，遂首先保留了聯邦法院的結構。隨著一連串憲法修正案的通過，新加坡司法體系在1993年終止將英國樞密院作為該國的最高上訴法院後，才真正獲得了獨立司法機關的地位（Tan, 2005: 25）。

獨立後的新加坡國會始終由人民行動黨所掌握，然而，為回應社會要求國會應包容更多的不同意見，新加坡政府遂推動了一系列的國會改造工

（2012）。

¹² 新加坡獨立後，時任首席大法官的黃宗仁授命組成一個憲法委員會，負責草擬憲法中保障少數群體權利的制度。該委員會起先針對人民的基本權、普選制度、馬來人特殊憲法地位之保障、國務委員會、國會監察辦公室、以及司法獨立辦公室等之設置，提出詳細的調查報告與建議，然而以上建議除了國務委員會的提議獲得國會接受外，其餘皆遭否決，而國務委員會的設置理念，隨後也被具體化為今天的總統委員會，專門負責少數群體權益的把關工作（Tan, 2005: 23-24; Thio, 2009: 14）。

¹³ 該院分別於馬來亞、新加坡和婆羅洲等設有分院（Tan, 2005: 24）。

程，其中，最爲重要的一項改革是，政府於 1988 年設置了「集選區」(Group Representation Constituency) 的選舉制度，此制之建立，目的在於保障少數族群於國會中的代議權益，和藉此維護新加坡作爲一個多民族國家的多元文化色彩¹⁴。國會改造工程除了有 1980 年代「非選區議員」(Non-Constituency Members of Parliament, 簡稱 NCMPs) 制度的建立外，還在 1990 年引入了所謂的「提名議員」(Nominated Members of Parliament, 簡稱 NMPs) 的制度，兩者本質上雖皆爲委任性質 (appointed members)，卻是新加坡政府在反思既存政治現實後，所做出廣納社會不同意見的重要國會改革 (Tan, 2005: 26-28)。

從昔日作爲一個英國的海外殖民地，到後來的獨立建國，新加坡憲政體制的發展並未經歷劇烈的社會動盪；權力的和平轉移，以及後續漸進式的憲政改造工程，亦使新加坡所走過的憲政發展道路，顯得與其他戰後第三世界國家所走的路徑大相逕庭。獨特的憲政體制雖成就了當今新加坡的富庶，卻也因一黨獨大的政治環境生態，讓該國飽受威權統治與民主不足的批評，這也似乎預告著，下一波憲政改造的序曲隨時可能響起。

二、憲法結構及其主要特徵

雖繼受英國普通法體系 (common law)，新加坡是個擁有一部成文憲法的國家 (Neo & Lee, 2009: 153)。憲法全文共由 14 個章節、163 條憲法條文所構成。雖然比起部分國家 (如印度) 的憲法來說，新加坡憲法的條文總數尚稱適宜，但由於其規範內容過於詳瑣，而非採行一般國家多會將其簡化、精練的方式，使得新加坡憲法整體而言，有著令人稱奇的篇幅長度¹⁵。

新加坡憲法雖然規定，修憲必須獲得國會民選議員總數三分之二以上

¹⁴ 此制的運作方式是：首先將當時 3 個單一選區 (或稱單議席單票制選區) 融合成爲一個複數選區 (亦即所謂集選區，或有學者稱作中選區)，採取贏者全拿的名單投票制，規定在每一組名單中，必須至少保障一位以上非華人之其他少數族裔爲代表。隨著日後不同選區的選民增加，集選區的應當選人數規定亦獲得相應的調整，而由 1991 年的每一集選區的應當選名額由 3 到 4 位，增加到現在的 3 到 6 位。

¹⁵ 新加坡法律制度的發展請參見 Phang (2000-2001: 23-61)。

成員的支持才算通過，部分涉及人民基本權利或總統職權的修憲案，甚至除了必須滿足前述條件外，尚須得到全國公投總票數三分之二以上的同意票，修憲案始算通過¹⁶。新加坡由於其獨特的政治環境生態，國會長久以來由單一政黨所把持，前述高門檻的修憲限制，因此實際上並未在新加坡發揮真正作用，而予人該國修憲頻繁的印象（Murugesan, 2008: 151; Neo and Lee, 2009: 164-65）。

新加坡在民主與人權的保護上始終遭人詬病，憲法本文雖於第四章詳細規定了國家應以保障的人民基本權利¹⁷，但由於人權的保障並非絕對，使得政府常藉維持社會善良風俗與保障國家安全為理由，對人民的基本權利加以限制。值得一題的是，鑒於獨立前後的族群衝突經驗，和為了確實保障新加坡原住民的特殊權利，該國憲法特別規定了新加坡馬來原住民的特殊地位，頗值得多民族國家仿效、借鏡¹⁸。憲法不僅詳細規範了國家與人民間的權利與義務關係，還根據該國獨特的政治社會條件，制定了三權分立的國家組織，下文僅就此詳述之。

叁、國家組織

一、總統

¹⁶ 新加坡憲法第 5 條第 2 項參照。

¹⁷ 新加坡憲法以列舉的方式，規定應受憲法保障的人民基本權利，例如：人身自由、奴隸與強迫勞動之禁止、法律溯及既往之禁止、平等原則、行動自由、言論和集會結社自由、宗教自由、以及教育自由等。整體而言，前述各項基本權利的保障雖獲得了詳細規定，但在憲法所應含括的基本權項目上，前述清單仍尚顯單薄，例如，財產權、工作權、或者其他概括性基本權，皆未見於這份基本權保障清單中。新加坡憲法有關基本權保障之規定，請詳見 Tan（2009: 312-22）。

¹⁸ 新加坡的文化多元，不僅表現在其人民是由不同種族背景者所組成，還因法律多元文化主義的理念在此獲得實踐，如部份穆斯林法律文化傳統在該國法律體系中獲得繼受，使得新加坡得以自豪地對外展現其作為一尊重多元文化的國家。然而，也有學者指出，比起英領時期的新加坡，當代新加坡法律體系的多元文化色彩已不若從前，相關論述請參見 Bell（2006: 325-28），另新加坡法律多元文化主義之介紹，請參見 Sossin（2006: 356-84）、以及 Emon（2006: 331-55）。

(一) 總統的地位與職權

新加坡繼承了英國的議會主義傳統，卻由總統、而非世襲君主對外代表國家，致力國家的對外關係外；行政權則主要由政府首長，亦即所謂內閣總理來行使。雖分享著部份立法權與行政權，新加坡總統多半僅具儀式性與象徵性功能¹⁹。

1993 年以前，新加坡總統一直是由國會所選出，1991 年國會通過憲法修正案以後，才讓總統改由公民直選產生 (Murugesan, 2008: 146)²⁰。修正案不僅賦予總統有限的憲法權力，但這些權力足以使其有效參與該國的實際憲政運作。除任命國會議員中能夠獲得國會多數支持的政黨領袖為總理，這項重要的人事任命權外，憲法所賦予總統的其他權力尚包括：(一) 決定政府能否動支國家財政儲備金，(二) 政府重要公職人事案之同意權行使，(三) 特定法案落實情況的行政監督，以及 (四) 發動對政府貪瀆行為的調查等 (Murugesan, 2008: 146)²¹。作為立法權的構成與行使要素之一，新加坡總統的立法權表現在，其讓國會通過的法案經其簽署後生效；在行政權的參與行使方面，總統的職權與功能則主要表現在，代表政府於國會

¹⁹ 總統的此一傳統角色卻於 1991 年修憲後逐漸出現轉變。Lee 即指出，總統自此成為總理與內閣幾乎不受限權力 (untrammelled powers) 的制衡者，而此一功能則表現在：(一) 總統是新加坡國家儲備金的保護者；(二) 總統敦促公共服務的一體性，以上請詳見 Lee (2007: 290-322)。

²⁰ 新加坡的首任民選總統為王鼎昌 (Ong Teng Cheong)，現任總統為 2011 年以些微票數擊敗對手的陳慶炎 (Tony Tan Keng Yam)。

²¹ 在政府動支國家財政儲備金這件事情上，總統所握有之權力例如包括：否決政府的舉債計畫，或批准對其之動支。2009 年新加坡政府為振興經濟、解決就業問題，而提出動支財政儲備金計畫，即獲得總統的同意，是新加坡總統除儀式性角色功能外，親身參與政府行政運作的實例。在政府重要人事案的任命上，以下職位由新加坡總統同意任命：首席大法官 (Chief Justice)、檢察總長 (General-Attorney)、以及三軍總長 (Chief of Defense Force) 等。在監督政府部門是否確實依法行政一事上，新加坡總統特別要求政府部門確實落實『內部安全法』 (Internal Security Act)，以及『宗教和諧維護法』 (Maintenance of Religious Harmony Act) 等之執行。有關新加坡總統的職權，請詳見新加坡憲法第 21、22、以及 22A 至 22K 條之規定。有關宗教和諧維護法的立法初衷、立法目的、以及其對該國政治活動的影響，請參見 Tey (2008b: 118-42)。

開議時向國會進行演說、報告政府當年的施政計畫。總統在行使上述權力時，可參考「總統顧問委員會」(Council of Presidential Advisers)的諮詢，但此並非總統之強制性義務。

(二) 總統的選舉與罷免

新加坡總統的選舉有其甚為獨特的程序。根據 1991 年所通過的憲法修正案，新加坡總統的產生乃經人民直選，候選人必須滿足嚴格的參選條件限制 (Thio, 2002: 206)。總統選舉法無論在候選人資格、選舉委員會的職權與功能、選舉程序、政治獻金、以及競選活動等事項上，皆有詳細的規定。其規定之嚴格，雖言為保證適任人選之產生，卻也因部份規定頗具爭議，而使該國的民主政治運作飽受批評。

根據新加坡總統選舉法之規定，凡有志角逐新加坡總統職位者，除必須是為年滿 45 歲的新加坡公民外²²，還必須被總統選舉委員會 (Presidential Elections Committee) 證明為適格。在新加坡總統產生的過程中，總統選舉委員會扮演了一個相當獨特和重要的角色，因為，它決定了候選人的參選資格 (Murugesan, 2008: 147)²³。為獲得選舉委員會的候選合格證書，候選人必須滿足以下條件：(一) 其必須曾經擔任過政府部會首長、首席大法官、檢察總長、以及其他政府部門要職三年以上；或者 (二) 曾任經公司法註冊登記、具有資本額超過新加坡幣一億元以上之私人公司董事長或執行長職務者。只有滿足以上條件者，才將獲得選舉委員會所頒授的合格證明，然後繼續下一階段的選舉程序。總統選舉委員會在此為總統候選人的資格進行嚴格把關，希冀藉此確保候選人在能力與道德操守上，能夠優異到足以作為新加坡人民的國家元首。然而，正因如此嚴格的資格限制，使得該

²² 參選人除必須是為新加坡公民外，還必須在獲得總統選舉委員會提名時居住於新加坡，且必須先前即已在該國居住超過 10 年以上；除了公民資格的相關規定外，總統候選人還不得有憲法第 45 條所規定的任何一種情況。有關總統候選人的資格規定，請參見新加坡憲法第 19 條。

²³ 新加坡憲法第 18 條參照。

國在 1999 和 2005 年的兩屆總統選舉中，因相繼只有一人獲得選委會的資格認證，而出現兩次同額競選的情況。

新加坡總統任期六年，並無連任之限制²⁴；離職與罷免則有憲法第 22L 條之詳細規定。新加坡並無副總統一職之設置，一旦總統職務空缺，即由「總統顧問委員會」主席，或由國會因憲法第 22N 條所規定的情況發生而選出一人，代行總統職務，直至新任總統產生為止²⁵。

一般情況下，總統選舉於當屆總統任期到期日前三個月內舉行（亦即不得早於任期到期日前三個月以上）²⁶；總統任期若因特殊因素（如死亡或辭職等）而提前結束，選舉即須自總統職務空缺日起六個月內舉行，至於最終確切的選舉日則由選舉委員會決定，並公告於新加坡政府公報²⁷。如前所述，新加坡總統的選舉有一項甚為特殊的規定，亦即候選人必須獲得選委會的總統候選人合格證書，這份證書必須由候選人在政府頒布選舉令狀後，親自向選委會申請；一旦選委會認定申請人資格符合規定，其即必須最遲於總統提名日前一天，頒授合格證明給申請人。選委會的決定不得上訴，亦不受司法審查的檢視，更無須對外進行任何說明；正也因為如此，選委會的功能與角色飽受各方批評，而好比民主政治中的「巨靈」（Leviathan，或有譯作為利維坦）²⁸。

雖有前述特殊的選委會職權設計，新加坡總統選舉值得世人稱許之處在於，其有健全、嚴格的政治獻金規定。依據該國政治獻金法之規定，候選人只能收受年滿 21 歲新加坡公民，或者營運於新加坡、並主要由新加坡掌控的公司所捐贈的獻金，匿名獻金除不超過五千元新加坡幣以外，否則一律禁止。提名日當日若有兩位以上候選人獲得提名，即由選委會於政府公報公告投票日；獲提名者若只有一人，即由選委會逕行宣告當選。除了

²⁴ 新加坡憲法第 20 條第 1 項參照。

²⁵ 新加坡憲法第 22N 條參照。

²⁶ 新加坡憲法第 17 條第 3 項第 b 款參照。

²⁷ 新加坡憲法第 22M 條第 1 項第 a 款參照。

²⁸ 批評意見即指出，選委會的決定因不對外負責，因此違反法治國與責任政治的憲政原理；此外，選委會決定因缺乏透明性，且不賦予當事人說明與答辯的機會，因此亦違反民主與公平正義原則。

繁瑣的資格審查與提名作業外，總統選舉法還有選舉活動相關的特別規定。值得我們特別留意的是，新加坡於 2010 年修法規定，選舉日前一日為所謂的「冷靜日」(cool-off day)，和選舉日當日一樣，所有競選活動於該日皆不被允許。選舉結果除有當選無效之訴的選舉訴訟情事發生，否則得票獲相對多數者當選為總統。

二、立法權

(一) 自主立法權的發展軌跡

根據新加坡憲法之規定，該國立法權由總統和國會共同行使²⁹。雖繼受英國西敏寺議會主義傳統，新加坡是個單一議會國家，而無所謂上議院和下議院的兩院制國會體制設計。根據憲法及其他法律之規定，國會至多由 99 名議員組成，其分別以選舉和委任等方式產生。根據國會普選所產生的議員稱作「選區議員」(Constituency Members of Parliament)，非根據選舉產生、而是由總統自在野黨或社會各界不同領域之傑出人士中推舉產生者，則稱作「非選區議員」(Non-Constituency Members of Parliament)或「提名議員」(Nominated Members of Parliament)。這套特殊的國會議員產生方式雖與現代民主國家的國會議員產生方式格格不入，卻在某種程度上，反映出新加坡社會獨特的政治環境背景³⁰。

在成為一個主權完全獨立的國家以前，新加坡人民和其他所有殖民地國家的人民一樣，並無立法權的自主行使權利，而是由當時的統治機構代行此項國家高權。19 世紀上半葉，事涉新加坡事務的相關立法權始終是由英屬印度政府以及大英帝國國會共同行使；海峽殖民地成立以後，這項權限才轉移至非民選的立法機關——殖民地立法局 (Legislative Council)；二戰結束、海峽殖民地解散，新加坡才在歷次與英國政府的磋商談判中，逐

²⁹ 新加坡憲法第 38 條參照。

³⁰ 新加坡國會的歷史沿革及其運作模式，請參見 Tan (2005: 32-58)。

漸獲得程度不等的自主立法權限。

在萊佛士將新加坡納入英屬東印度公司管轄以前，新加坡始終是明古連 (Bencoolen) 省 (即今日印尼蘇門答臘西南部的一個省份) 行政管轄區的一部分，而該省又位於英屬印度時期孟加拉 (Bengal) 地區，因此，當時事涉新加坡事務的各項立法，皆由前述地方議會來行使；隨後，新加坡歸英屬東印度公司管轄，並成為海峽殖民地的一員，立法權卻始終由英屬印度政府和大英帝國議會共同行使。統治當局雖在日後的治理中，持續針對殖民地的管轄機制進行調整，然而，決定性的體制變革，卻要等到殖民地解散之後才真正出現。

二戰後，新加坡再次成為英國皇家直轄殖民地，先前的立法機關——立法局——也在自日本統治解放後，重新被建立了起來。在新加坡人民持續針對無法有效參與議政的批評聲浪中，立法局的組成開始獲得了逐步調整。在修憲委員會的建議下，立法局 (Legislative Council) 於 1954 年改立成為立法議會 (Legislative Assembly)，由 32 位成員組成，其中，3 名為擁有部會首長職的當然官方代表，4 名為獲推薦提名的非官方代表，其他 25 名則是經由普選產生的非官方代表。此制於 1955 年生效，工黨亦旋即於該年的選舉中獲得勝選，並推舉馬歇爾為此制生效後的首任新加坡首席部長 (Tan, 2005: 34-35)。

立法議會在往後的數年中，持續與英國政府進行交涉，促成了英國國會於 1958 年通過『新加坡國家法』(*State of Singapore Act*)，賦予新加坡人民完全的自治。自此，立法議會由 51 位普選成員組成，總督昔日的地位也被元首所取代³¹。脫英獨立後的新加坡於 1963 年加入了馬來西亞聯邦，並於聯邦議會中享有總席次 127 席中的 15 個席次，同時在新加坡當地保有自己的行政與立法機關。隨著 1965 年族群衝突事件的爆發，新加坡退出了馬來西亞聯邦，成為一個完全獨立自主的國家，馬來西亞不僅放棄了針對新加坡事務所擁有的立法權限，該年通過的『新加坡共和國獨立法』(*Republic*

³¹ 理論上，新加坡是個實行多黨政治的國家，但實際上，自 1959 年以來，新加坡是個事實上 (de-facto) 一黨主政的國家 (Murugesan, 2008: 148)。

of Singapore Independence Act, 1965)，也正式中止了馬來西亞對新加坡的立法權，自此，新加坡立法權的行使完全由新加坡國會所獨享。

(二) 國會的組成與選舉制度

如前所述，新加坡國會議員的產生方式有兩種，一種是根據普選產生，另一種則是以委任的方式獲得總統任命。在議員的普選方面，又可再細分成「集團代表選區」(Group Representation Constituencies, 簡稱集選區)以及「單議席選區」(Single Member Constituencies, 簡稱單選區)等兩種不同的產生方式。在非經普選所產生的議員方面，其中至多 9 位，是總統挑選自在野黨而獲得任命的；另外，總統亦可在社會各界的推薦下，任命至多 9 名所謂提名議員；兩者構成新加坡國會中所謂的提名議員³²。

作為新加坡民主政治的一大特色，前述選制不僅在各國少見，也引起法政學者針對該選制民主正當性不足的諸多批評，其中，所謂集選區制度，正是這樣一種富含爭議的特殊選區劃分制度³³。根據該國選舉法之相關規定，角逐國會席次的候選人，要不應以同列特定政黨競選團體名單的方式參選，要不即以個別候選人的身分參選；其中，前者之參選團體名單中，必不得少於一位應具備少數族裔之身分，因此，這是一個保障該國少數族裔能夠獲得充分代表，卻又同時包含贏者全拿選舉制度特有爭議的特殊選制³⁴。此制的運作方式是，總統根據內閣的建議，於選舉年當年公告選舉的選區劃分方式，亦即有多少和哪些地區將被劃分成集選區？各集選區應選出多少代表？以及哪些地區將被劃為單選區等？選委會無論如何調整該年的選區，皆不得違反以下規定，即選區劃分至少應有 8 個為集選區，以及自集選區所選出之代表人數，不可少於該次國會選舉議員總數的四分之一。也正因為此制的特殊設計，使得新加坡國會選舉會出現以下現象，即一票投出去，會產生兩種不同的結果：要不參與單選區選舉的其中一位候

³² 新加坡憲法第 39 條第 1 項第 b、c 款參照。

³³ 有關集選區選制之介紹，請詳見 Thio (2002: 216-20)、Tan (2005: 59-70)。

³⁴ 有關集選區選舉制度之設立與用意，請詳見新加坡憲法第 39A 條之規定。

選人獨自當選，要不一次會有 3 到 6 人因在集選區的團體競選對抗中勝出，而全員當選的情況。以上無論何種選區，當選者或當選團體皆為該選區贏得選票之簡單多數者³⁵。

如前所述，在新加坡憲法規定總數不超過 99 名的國會議員中，有 87 名是根據普選產生，另外 12 名則是經由總統委任而入選國會的。這些委任議員因根據兩種不同的方式獲得委任，因此可再區分成所謂「非選區議員」，和所謂「提名議員」³⁶。眾所週知，人民行動黨自戰後新加坡獲得自治以來，即壟斷該國政壇，幾乎沒有其他具有足夠份量的在野黨能夠挑戰其在國會的獨大地位，也因此，新加坡始終欠缺一個足以有效制衡執政黨的反對勢力，這對一個國家的民主政治運作而言，並非可喜的現象。有鑑於此，新加坡政府於 1984 年引入了一項新規定，賦予總統自在野黨中，挑選適任者擔任所謂「非選區議員」，好讓其他政黨也能參與該國的政治生活，抒發社會多元的公民意見。雖然新加坡憲法規定，非選區議員的至多提名人數為 9 人，但在該國實際的憲政運作經驗中，總統始終提名不超過 3 人以上的在野人士，為國會的「非選區議員」³⁷。

「委任議員」中的第二類，亦即所謂「提名議員」，為新加坡於 1990 年的修憲產物。根據本次修憲之內容規定，總統有權自社會各屆提名至多 9 人，為國會的提名議員。之所以引入這項制度，原因基本上與前述理由相似，亦即：新加坡政府始終認知到，一黨獨大的政治生態將不利民主政治的健全發展，一旦反對意見或國會外社會各界對於政府施政的多元聲音不被聽見，將構成政府施政上的一大損失。有鑑於此，新加坡政府遂於本次

³⁵ 2011 年新加坡國會選舉，共有 12 名議員產生自單選區，另外則有 75 名產生自集選區。人民行動黨在該次選舉中贏得了總席次 87 席中的 81 席，其中，該黨囊括了單選區的所有席次，卻在 15 個集選區中輸掉一個選區，而將 6 名席次拱手讓給工人黨。

³⁶ 新加坡憲法第 39 條第 1 項第 b、c 款參照。

³⁷ 被提名人在資格上並非毫無限制，而是必須在該次選舉中，於參選選區獲得至少百分之十五以上選票者，才有資格獲得總統的提名。通常獲得總統提名者，為反對黨中於該選區得票最高者；若該政黨團體於該選區所推派的代表中，有兩位或以上獲得相同票數，則選委會將要求該政黨或政黨聯盟自行磋商，推派選出一位代表為國會議員；若協商無法達成共識，即由選委會以公開抽籤方式決定之。有關此制之運作方式，請參見 Thio (2002: 234-36)。

修憲中，將提名議員的制度引入，希望藉此能夠廣納社會各界的意見。此類議員的產生方式如下：首先，國會將為提名設置所謂「特別專責委員會」（Special Selected Committee），由議長擔任主席，接受社會各界的推薦；其次再就各界所推薦的名單中選取九位，提請總統任命。被提名者必須滿足以下條件：其必須是為致力公共服務且表現卓越者，或者其必須是為「新加坡之光」，或藝文、科學、工商、勞工運動等社會不同領域的傑出人士。提名議員的任期為兩年半³⁸。

一般情況下，非選區議員和提名議員行使和其他經普選所產生國會議員相同的權利，但是，國會一旦審議下列法案，前述議員即不具投票權：修憲案、撥款法案及補充撥款法案（即授權政府動支公基金的相關提案）、財政法案、政府的不信任案、以及總統的罷免案等³⁹。

在國會選舉的參選資格規定方面，新加坡選舉法規定，參選國會議員者必須滿足以下基本條件：（一）其必須是為新加坡公民，（二）提名日當日必須年滿 21 歲，（三）參選人名字必須出現在選舉人註冊名單上，（四）參選人必須累計居住在新加坡超過 10 年以上，（五）必需具備基本讀寫和勝任國會議事之基本能力，以及（六）不具憲法第 45 條所規定的失格條件中的其中一項⁴⁰。

（三）國會的運作、職權與功能

和一般民主國家的國會組織架構類似，新加坡國會設有各類常設專責委員會以及特別專責委員會，負責法案的審議和處理其他特殊任務。除前述委員會的設置外，新加坡國會還有一種甚為特殊的委員會設置，構成了其運作上的一大特色，其即所謂「政府國會委員會」（Government Parliamentary

³⁸ 此制最初獲得引入時規定，提名議員的任期為兩年，後來考量到，在新加國會議員的 5 年任期中，必須因為前述任期之規定，而進行三次此類議員的薦舉，社會動員頻繁，遂將任期由兩年改為兩年半。

³⁹ 新加坡憲法第 39 條第 2 項參照。

⁴⁰ 新加坡憲法第 44 條參照。另憲法第 45 條所規定的失格條件例如包括：（一）被宣告為心智不全，（二）破產者，以及（三）擁有政府有給職職務者等。

Committee)。此委員會由人民行動黨於 1987 年提案設置，為一國會的政黨機構，專責檢視政府政策的制定，並提供相關的立法建議，其功能猶如一般影子內閣，專司假想反對陣營對於政府公共政策和法律提案的反應，以輔助其施政⁴¹。

作為一民主國家的立法機關，新加坡國會所具備的職能與當今世界各內閣制國家的國會無異，而有組閣、立法、審查和批准政府年度預算、以及監督政府施政等功能。法案大多來自政府，個別議員雖亦可提案，但獲得通過的機率不高。法案審查採三讀模式，修憲案則需要在二讀和三讀程序中，先後獲得國會普選議員總數三分之二以上的支持才算通過，否則一般法案僅需具備國會簡單多數的支持即可。

新加坡是個由多民族所組成的國家，國會運作有一值得我們在此特別介紹的，那就是在其立法過程中，有一甚為獨特的審查機制，即由所謂「少數族群權利總統委員會」(Presidential Council of Minority Rights)負責審查特定法案是否含有種族歧視的內容(Tan, 2005: 48-49; Neo & Lee, 2009: 185-86; Neo, 2009: 234-59)⁴²。其運作方式如下：國會一旦完成特定法案的三讀，即應將法案送交前述委員會進行最後審查，委員會也必須於法案送達 30 日內作成決定。委員會一旦認定法案無涉種族歧視，或委員會不於期限內作出決定，即視該法案不含爭議性內容，而可逕送總統簽署正式生效。然而，委員會一旦做出不利報告，該法案即必需送回國會重審，之後再由委員會重新審查。此時，一種可能會出現的情況是，假若國會以成員總數的三分之二支持該法案，其即無需進行修正，而可逕送總統簽署生效。該委員會自 1970 年設置以來，從未針對特定法案做出不利報告。除以下三類法案無需送少數族群權利總統委員會審查外，其餘法案皆需接受該委員會

⁴¹ 吳作棟在時任新加坡副總理時曾主動提出此一構想，希望藉此擴大國會議員對於政府政策的制定參與，尤其鼓勵後排議員積極投入政府公共政策的制定。隨著人民行動黨於 1991 年喪失 4 個國會議席，吳作棟即表示應將此制廢除，因為，國會生態的改變，已使此類委員會的存在顯得無其必要。話雖如此，此制並未真正遭受廢止，新加坡國會目前共計有 10 個此類委員會(Tan, 2005: 44-45)。

⁴² 有關該委員會的組成、設立目的、職權、以及運作方式等，請詳見新加坡憲法第 68-92 條之規定。

的檢查：(一) 財政法案，(二) 涉及國家安全、公共利益及和平者，(三) 緊急法案⁴³。

新加坡國會目前共有 99 個議席，其中，人民行動黨占有 81 席，工人黨 8 席⁴⁴，新加坡人民黨獲總統委任 1 名非選區議員，剩餘席次則由不隸屬任何政治黨派、來自社會不同領域之傑出人士所分享。由於提名議員的制度設計是爲了反應社會多元意見，且其在執行任務時，不代表任何黨派或選區，因此，新加坡國會目前形式上有三個政黨共同行使國會的立法權⁴⁵。新加坡國會每年至少召開一次集會，國會若遭解散，下屆國會議員的選舉必須於三個月內舉行。除此之外，新加坡由於是個多民族國家，國會議員因此可以四種不同官方語言進行發言⁴⁶。

三、行政權

(一) 政府的組成與運作

新加坡政府的行政效率向來享譽國際，其除善於「拚經濟」，也還因清廉的政治治理而贏得世人的尊敬。作爲英國昔日的殖民地，新加坡當今的行政運作模式、組織結構安排，多少受其特殊的歷史文化和社會環境所影

⁴³ 新加坡憲法第 78 條參照。

⁴⁴ 其中 6 席爲自集選區選舉中贏得之民選議員議席，另外 2 席則由總統委任的非選區議員。

⁴⁵ 值得在此特別一提的是，新加坡當代政黨團體中，不少是前身來自於馬來西亞聯邦時代即已存在的政黨，且全國政黨數也在獨立後逐年增加。由於人民行動黨長年獨霸新加坡政壇、成功發展經濟、和有效藉由社團條例的限制（如禁止政黨與其海外盟黨進行連結等），使得小黨要想在新加坡立足，幾乎有其現實上的困難（Thio, 2002: 190-92）。新加坡目前註冊登記的政黨共有 28 個，其中 8 個從未參加過國會選舉。爲避免 1960 年代族群衝突事件的重演，新加坡嚴禁當地政黨與其海外友黨組織結盟，深怕外部勢力藉此干涉新加內政（如藉由政治獻金的支援等），違反以上規定者，政府有權令其解散。2011 年，共有 7 個政黨角逐國會席次，其分別爲人民行動黨（People's Action Party）、工人黨（Workers' Party）、國民團結黨（National Solidarity Party）、新加坡民主黨（Singapore Democratic Party）、革新黨（Reform Party）、新加坡人民黨（Singapore People's Party）、以及新加坡民主聯盟（Singapore Democratic Alliance）等。

⁴⁶ 新加坡憲法第 53 條參照。

響。

根據新加坡憲法的規定，總統與內閣構成新加坡政府之整體，內閣則又由總理和政府部會首長所組成⁴⁷。新加坡當今的公共治理幾乎承繼英國的議會主義傳統，總統除分享部份立法、行政權力，和履行其儀式性功能外，真正的行政權掌握在內閣手中。總統雖分享特定的行政權，但其僅表現在任命國會大選中贏得國會多數之政黨領袖為下屆總理，和任命總理所提名的各部會首長⁴⁸。

殖民地時代的新加坡，統治權基本上是由殖民者所獨攬，隨後才在社會環境的變遷下，逐漸轉由當地居民來行使。19 世紀初，當英國東印度公司陸續以在新加坡建立工廠為名，而與馬來亞半島南端的柔佛蘇丹國簽下相關協議時，英人事實上早已藉由貿易據點的拓展，開起了對新加坡的統治。藉由萊佛士等人的初期經營，英國人繼葡萄牙人和荷蘭人之後，成功地在麻六甲一帶鞏固其勢力。直到 1867 年正式納入皇家直接管轄以前，新加坡一直是由英屬東印度公司負責管理。整體而言，新加坡在 1959 年徹底擺脫英國的殖民統治以前，行政權的行使事實上可粗略地分成三個階段。第一階段（1819-26）是英屬東印度公司負責管理的年代；第二階段（1826-1946）則是由「海峽殖民地總督」（Governor of the Straits Settlements）代表英國管理的階段；第三階段（1946-59）則是新加坡邁向獨立前，英國皇家殖民辦公室直接管轄新加坡的時期⁴⁹。

如前所述，新加坡三權分立的憲政體制設計，並非該國由來已久的政治傳統，而是隨著殖民統治獲得鑲入的外引體制。今天的新加坡不再由殖民者指派特定人士進行治理，而是由新加坡公民直接透過選舉，決定其政府應如何組成，和如何行使該國的統治權。每五年舉行一次的國會選舉，

⁴⁷ 新加坡憲法第 23、24 條參照。

⁴⁸ 作為一典型的內閣制國家，新加坡政府成員來自國會，由總統根據當次國會大選結果，自新選出的國會議員中，挑選有機會獲得國會多數信任者為總理，其通常是為贏得該次國會大選政黨之政黨領袖，其他內閣成員亦選任自新出爐的國會議員。相關規定，請詳見新加坡憲法第 25、26 條之規定。

⁴⁹ 新加坡的現代內閣體制發展，請見 Tan（2005: 71-72）。

賦予了贏得國會多數席次之政黨組閣的機會，這也是當今新加坡民主政治的正當性來源。

（二）政府的組織架構與職權

新加坡政府現由 15 個部會組成，各部會之下又設有層級不等的次級機構。除具備一般國家行政部門所必需的幾個傳統部會外，新加坡政府組織架構中，值得我們在此特別介紹的，有「法定機構」(Statutory Boards)和「社區發展理事會」(Community Development Council, 簡稱 CDC)等組織部門的設置。所謂法定機構，係指政府各部會下設具有特殊目的、享有特定權力、且依法獲得設置的政府次級機構。顧名思義，法定機構是政府基於法律保留原則所設置的官方機構，其乃一獨立之政府機關。和其他一般政府機關較大的不同在於，該機關成員不由公務員任之，而是由具備特定專業的非公務人員擔任該機關之職務，目的在於保證政府治理特定管轄事務的專業性、獨立性、以及效率和彈性。幾乎各部會皆下設有此類機關，例如，「中央公積金局」(Central Provident Fund Board)，「組屋發展局」(Housing and Development Board)，「文物局」(National Heritage Board)等，皆為前述法定機關的典型代表⁵⁰。

新加坡的行政部門中，除了法定機構外，還有一個甚為獨特的行政編組，亦即社區發展理事會的設置。該會基本上可被視為新加坡地方治理的行政機關，負責發起、帶動社區計畫，管理社區事務，追求不同族裔社群間的聯結，和提供協助給社區成員中之需要協助者；也因此，社區發展理事會的設立，含有以下所謂 ABC 等不同目標：(A)協助需要協助者(Assisting The Needy)，(B)凝聚人民(Bonding The People)，(C)連結社區(Connecting

⁵⁰ 值得我們在此舉例說明的例如有「文物局」(National Heritage Board)的設置，該局對於管理國家財產和維護國家歷史文化遺產具有相當重要的意義與貢獻。眾所週知，新加坡乃一由多民族所組成的國家，如何讓各族群和諧共處、其歷史文化遺產獲得平等地保護，也就被視為新加坡政府一項甚為重要的任務，該局也是在此思維下，依法獲得設置的法定機構。

the Community) (Community Development Council, 2010)。新加坡目前共有 5 個社區發展理事會，理事會主要由市長、區域委員、以及志工所組成，成員數介於 12 至 80 人，由「人民協會」(People Association) 負責選派。為鼓勵草根性地方組織的建立，新加坡政府提供基金，以協助社區發展理事會的各項業務運作⁵¹。

如前所述，社區發展理事會的成員（市長及委員）是由人民協會所選派，而人民協會本身也是新加坡一個甚為獨特的法定機關。為促進族群和諧、強化社區團結，新加坡於 1960 通過了設置人民協會的法令，致力連結新加坡各不同族裔背景的公民，以追求創造一個統合、團結的新加坡⁵²。為達前述目標，人民協會與超過 1,800 個來自不同族群、文化和語言社群的民間草根組織、社區俱樂部、和 5 個社區發展理事會等，共同推動相關的服務計畫，以實現新加坡合眾為一的建國目標。

作為一個由多民族所建構的戰後新興民主國家，新加坡政府藉由前述機構的設置，追求社群間的相互理解與和諧共處，並且在追求一種共同的信仰價值基礎上，形塑一個嶄新的國家認同。

四、司法權

(一) 司法體系與運作沿革

新加坡的司法權基本上是由不同的兩層級司法機關所共同行使，位於

⁵¹ 前述兩會之組織與功能，請參見 Thio (2002: 226-29)。

⁵² 對於剛脫離英國殖民統治的新加坡來說，1950-60 年是族群衝突紛擾的年代，尤其是 1964 年的族群衝突事件，更是馬來西亞聯邦政府將新加坡逐出聯邦的重要導火線。獨立前後的新加坡先後發生了幾起重大的族群衝突事件，起因多半圍繞在馬來人對於作為馬來西亞聯邦的多數族群，卻身處較差的社會經濟地位而感到不滿。當這種不滿日益發展成為馬來西亞民族主義者對當地華人的不滿時，存在於兩大族群間的緊張關係，也就常常隨著突發事件而爆發開來。在擔心其作為當地原住民的地位日益受到華人侵蝕之際，馬來人和華人間的嫌隙也就日益擴大。為了消弭族群間的對立、促進族群間的和平共處與相互理解，人民協會在此特殊的環境背景下獲得了設立。有關新加坡人民協會的組織與功能，請詳見 People's Association (2009)。

層級體制中之上層者，為新加坡最高法院（Supreme Court），下層則由其他初級法庭（Subordinate Courts）所構成⁵³。作為一普通法體系國家，新加坡的司法體系經歷了不同時代的發展，也見證了一個後殖民國家為追求司法自主，所走過的獨特道路。

作為英國昔日的殖民地，新加坡的司法權最初由威爾斯親王島（亦即今日的檳城）、新加坡以及麻六甲司法法院（Court of Judicature of Prince of Wales's Island, Singapore and Malacca）所行使⁵⁴。在 1855 年，該地之司法管轄權獲得重整，兩名法官分別被分派至威爾斯親王島，以及新加坡和麻六甲。隨著新加坡成為皇家殖民地，前述司法法院即由海峽殖民地最高法院所取代，總督和居民委員不再是為法院法官。1873 年海峽殖民地最高法院組織再次獲得調整，而分成新加坡和麻六甲，以及檳城等兩個不同的司法管轄區。在此變遷過程中，地理位置的區分越來越顯得無意義，而在隨後遭到廢除，海峽殖民地最高法院的職權也逐漸獲得擴充，而被賦予民事案件的上訴司法管轄權。不過，在當時，英國樞密院的司法委員會（Judicial Committee of the Privy Council）仍是殖民地的上訴終審機關，司法權的殖民色彩依舊濃厚⁵⁵。

最高法院在 1907 年經歷了一次重要的改革，而被劃分成兩個部門，分別執掌民、刑事案件的第一審訴訟案及其上訴案，這也成了當今新加坡司法兩層級組織體系的最初模型。1942 年到 1945 年，新加坡由日本佔領，原有司法運作模式遭到廢除，直至戰爭結束後，新加坡才又再次回復原先的司法體制，只不過，先前的海峽殖民地最高法院現在已改稱新加坡最高法院。1963 年，新加坡加入馬來西亞聯邦，連帶使得當地司法體系再次經歷了一次變革，最高法院此時成了整體馬來西亞聯邦法院體系下的新加坡高等法院司法管轄區⁵⁶，直到 1969 年國會通過『最高法院司法管轄權法』

⁵³ 新加坡憲法第 93 條參照。新加坡司法體系之介紹請參見 Phang (2000-2001: 31-33)。

⁵⁴ 由海峽殖民地總督、殖民地居民委員以及一名法官共同行使此項權利。

⁵⁵ 一直到 1994 年，該委員會作為新加坡最高上訴法院的地位才遭廢止 (Phang, 2000-2001: 32)。

⁵⁶ 當時的馬來西亞聯邦法院體系，主要是由三個高等法院的司法管轄區所構成，其分別為

(*Supreme Court of Judicature Act, 1969*)，新加坡才正式完成了今日以上訴法院和高等法院為主體的最高法院結構工作。新加坡雖於隨後繼續針對該國司法體系進行部份微調⁵⁷，但體系中的上層建築基本上已大致底定。

當代新加坡司法體系乃遵照憲法第 93 條之規定，由最高法院和其他初級法庭所構成，其中，最高法院又由兩個部份所組成，其一為永久上訴法庭 (the Court of Appeal)，其二為高等法院 (High Court)⁵⁸；初級法庭則是由地方法庭 (the District Courts) 和推事法庭 (Magistrate Courts) 所構成。法官由總統根據總理之建議獲得任命，總理則在提出建議名單前，必須徵詢最高法院首席大法官 (Chief Justice) 的意見⁵⁹。由於法官的任命充滿政府色彩，因此，當新加坡一方面被讚譽為亞洲各國司法效率與司法獨立排名數一數二的國家時，也額外背負了政府干預司法的負面評價⁶⁰。

(二) 法院組織

1. 最高法院

如前所述，新加坡最高法院是由永久上訴法庭和高等法院所組成，成員包括首席大法官 (Chief Justice)、永久上訴法庭法官 (Judges of Appeal)，以及高等法院法官和司法委員 (Judges and Judicial Commissioners) 等。前

馬來高等法院司法管轄區 (High Court Malay)、汶萊高等法院司法管轄區 (High Court Borneo)、以及新加坡高等法院司法管轄區 (High Court Singapore)。

⁵⁷ 包括如 2006 年在初級法院層級中發起設置「專家評委」(specialist judges) 的計畫，以提供法律實務界和法律學界參與新加坡司法實務之機會，希冀藉此提升該國司法體系的專業素養。

⁵⁸ 新加坡憲法第 94 條參照。

⁵⁹ 新加坡憲法第 95 條參照。

⁶⁰ 批評意見指出，法官基本上是由總理提名、總統任命，因此，在司法人員基本上是由行政部門提名和任命的情況下，該國司法權事實上常被政府上下其手。在此情況下，司法人員與執政黨間著實存在著一種甚為獨特的緊密關係。事實上，根據過去的幾個著名案例，新加坡司法常被批評為政府的打手，以協助執政者藉由毀謗訴訟打擊其政治異己；針對前工人黨主席 Jeyaretham 以及新加坡民主黨主席徐順全 (Chee Soon Juan) 的司法訴訟案件，即為此例。新加坡政府對於言論自由的箝制問題，請詳見以下作者的討論 Thio (2008: 25-57)、Hor (1999: 1-11)、Tey (2008a: 452462)、Goodroad (1998: 259-318)。

述司法人員皆由總統根據總理提名而獲得任命，其獲選資格為：(一) 必須滿足「法律職業法」(Legal Profession Act) 之基本條件規定，以及(二) 必須至少具備法律實務經驗，或為新加坡法律服務會成員 (Members of Singapore Legal Service) 10 年以上者⁶¹。

最高法院中的永久上訴法庭，是該院組織中的上層建築，也是該國的上訴終審機關，成員由首席大法官和永久上訴法庭法官所組成。永久上訴法庭不受理第一審訴訟案件，而僅受理來自高等法院的民、刑事上訴案件（包括由高院作為第一審的上訴案件，以及來自其他初級法庭上訴至高院的上訴案件）。最高法院中的高等法院是該院組織中的下層單位，成員由首席大法官、高等法院法官、以及司法委員所組成⁶²，作為特定司法案件的第一審和初級法庭的上訴司法機關，高等法院同時受理民、刑事案件的審理⁶³。除了作為特定司法案件的第一審和初級法庭的上訴司法機關外，高等法院還負責新加坡的司法審查，審理國會立法與行政機關法規的合憲性問題⁶⁴。當永久上訴法庭的判決拘束高等法院的同時，高等法院的判決則拘束其下初級法庭，除非有顯見的更好理由，同級法院法官在審理類似案件時，基本上不推翻先前的判例，訴訟當事人若對高院判決存有爭議，即上送永久上訴法庭進行後續審理。

2. 其他初級法庭

新加坡二級司法體系中的下層單位，是由初級法庭所構成，初級法庭主要又包含地方法庭「District Courts」和推事法庭 (Magistrate Courts) 等，兩者皆受理民、刑事案件。其他初級法庭還包括例如少年法庭，以及小額

⁶¹ 新加坡憲法第 96 條參照。

⁶² 司法委員是一種立於短期契約而獲得聘任的法官。

⁶³ 高等法院並不作為第一審司法機關審理所有的民、刑事案件，而是當案件符合以下條件者，才將獲得高院的審理：在民事方面，案件的訴訟標的金額必須超過 25 萬新加坡幣，若訴訟案涉及遺囑認證，金額超過 3 百萬新加坡幣者，才由高院接受審理；家事訴訟案金額若超過 150 萬新加坡幣者，高院也負責審理。在刑事案件方面，高院只審理死刑或有期徒刑 10 年以上，或不可保釋之刑事案件。

⁶⁴ 高院近年除增設海商法庭和知識產權法庭，以審理相關的仲裁案件外，還增設了特別憲法法庭，是該國的違憲審查機關。

索償法庭等不同的法庭。地方法庭和推事法庭在某些事項上擁有同等的權力，儘管如此，兩者在民刑事案件的審理上，還是存在著些許之差異。在民事案件的審理上，地方法庭負責審理者，為訴訟標的金額不超過 25 萬新加坡幣之訴訟案件，推事法庭的訴訟標的限額則是 6 萬新加坡幣。在刑事訴訟案件方面，兩庭的受理情況亦有所不同，推事法庭只審理最高不超過兩年有期徒刑的刑事案件，地方法庭則為七年。為提供便捷的法律服務，初級法庭中有小額索償法庭負責審理訴訟標的金額不超過 2 萬新加坡幣的訴訟案件；家事法庭則審理婚姻、財產、以及子女監護權等之訴訟案件。新加坡百分之九十五的訴訟案件皆在初級法院獲得審理。

肆、憲政發展的侷限與挑戰

作為戰後亞洲新興的民主國家，新加坡的憲政體制發展雖充滿英式殖民統治的色彩，卻也同時是為該國人民齊心追求政治自主、文化多元、族群平等與合諧等憲政目標的努力成果⁶⁵。該國獨特的憲政體制典範，固然有其值得其他同樣由多民族所組成的國家學習與仿效之處，但這套模式也因特定制度設計的侷限，而存在幾項有待超克的挑戰。

新加坡憲政體制的發展首先值得我們推許之處，在於殖民者以前瞻、寬廣的胸襟，賦予新加坡人民自主決定其國家未來發展的權利，使其在邁向自治與獨立的道路上，能夠以和平、漸進的方式，達成其建國目標（Tan, 2002: 9）。昔日，雖有族群衝突的憾事發生，但透過特定制度的建構，如政府部門中的「人民協會」與「社區發展理事會」之建置、國會選舉中的少數族群保障名額、以及「少數族群權利總統委員會」的立法把關等制度設計，讓該國政府與人民能夠為弭平族群對立、促進社會合諧、文化多元，創造出令人稱羨的治理典範；加以廉能與效率的政府施政，使得新加坡在邁入新世紀的同時，成功轉型成為後殖民時代東南亞政經板塊上的一顆閃亮珍珠。

然而，在此耀眼的經貿成就背後，新加坡的民主政治始終存在些許挑戰，而值得我們加以反思與借鑑。首先，在總統選舉的制度方面，嚴格的候選資格，雖確保了國家元首在能力與操守上的品質保證，卻也因選委會透明性不足的提名作業程序，使得總統選舉過程中的公平性令人質疑，連帶使得黑箱作業與民主正當性不足，成了此制最為人所詬病之處。畢竟，總統作為國家元首，其產出雖未必得由人民直選才屬正當，然而，國家選務機關一旦藉由特定制度的設計，直接或間接剝奪人民選擇的權利，將非民主政治所樂見。總統選舉委員會在新加坡總統選舉的過程中，幾乎獨攬

⁶⁵ 新加坡憲法第 152 到 153A 條即詳細規定了馬來人作為該國原住民族的特殊地位，及其所應享有之特殊權利；另外如穆斯林宗教以及國家官方語言等，涉及文化多元發展之憲法規定，亦在前揭憲法條文中獲得明確規範。

總統候選人的提名作業，這不免令人質疑，民主社會中少數成員的意見，可否在國家重要職務的分配上，凌駕於公民的民主意志之上。

其次，就政府的運作而言，內閣制國家中部分國家權力（如行政權與立法權）之相融本屬常態，然而，一旦政府假藉特定手段（如特定法律之立法或司法訴訟等），箝制言論自由、打壓政治異己，則此恐非民主之幸。新加坡國會不僅長久以來欠缺有效制衡政府施政的反對黨，司法體系也與行政部門存在一種特殊的緊密關係。在司法機關的人事安排受制於總理，加上法官非為終身職的情況下⁶⁶，新加坡司法權確實過度依附於行政權，連帶使得該國司法機關的獨立性飽受批評⁶⁷。

新加坡憲政體制最為引人所詬病者，恐怕還是要屬國會民主正當性不足的問題。如前所述，新加坡國會選舉部分採集選區的選區劃分制度，此制固然保障了少數族群參與該國政治生活的權利與機會，也是新加坡為追求族群融合與保障文化多元，所做出重要的體制設計，然而，此制背後所挾藏的負面效應，卻也不容我們所輕忽。集選區制度在主要有利於大黨的情況下，讓人民行動黨數十年來縱橫於新加坡政壇，這也使得其他有志參與該國公共意思形成的政治團體，除了持續批判此制的不公外，亦只能徒呼無奈。少數群體的參政權保障，終究非僅得藉集選區選制一途才能真正獲得落實，我國選舉制度中的族群保障名額設計，正是該國可茲參照的模式之一。新加坡捨其他途徑而採此制，其真實動機不免啓人疑竇。

⁶⁶ 新加坡憲法並未明確規定法官的任期，部分司法人員甚至只是立於契約而獲得暫時性任命的（如先前即已介紹過的司法委員一職），使得有心投入司法工作者不得不留意，如何與政府維持良好關係，使其日後能夠順利成為首席大法官和總理所親睞的法官人選（中國網路電視台評論，2012）。

⁶⁷ 新加坡的司法權主要掌握在首席大法官手中，其尤因掌握了各級法庭法官的人事提名權，而顯見其職位之重要性。此外，批評意見亦指出，新加坡司法體系不時配合政府施行其威權統治，例如，美國《國際先驅論壇報》曾批評新加坡國家領袖實行中國傳統的「王朝政治」，被處罰金 95 萬新加坡幣；1989 年，新加坡法院亦曾以《遠東經濟評論》誹謗總理李光耀之名，判決該雜誌賠償 23 萬新加坡幣；2006 年，該雜誌再次被以誹謗罪告上法庭，並自同年起於該國禁售，以上請參見中國網路電視台評論（2012）、Tan（1999: 131）。另有關於新加坡政府對於政治言論的管制，及憲法保障言論自由的問題，請參見 Thio（2008: 25-57）。

新加坡憲政體制的運作之所以遭人詬病，並非整體制度的基本精神（例如肯定多元文化、保障自由與民主、以及促進社會統合等）不受人推許，而是在實際的憲政運作背後，潛藏著難以掩飾的制度瑕疵，使得該國在獲得世人對其經貿成就的普遍讚譽時，也同時背負了政治上民主不足的污名⁶⁸。舉例以言，過高的選舉保證金（所有候選人必須繳納 13,000 元新加坡幣），讓有心問政、財力卻顯困頓者常望之卻步⁶⁹；此外，選區劃分是由總理府所下設、並受其監督的政府部門「選舉事務處」（election department）所掌理，其幾乎僅在離選舉日不遠時，才公告本屆選舉的選區劃分結果，這讓有心問政者無從長期經營選區，政府的公信力亦因此難以令人信服。選區劃分的「竭力蠻得」（gerrymandering），亦即選務機關對於選區劃分之操控，賦予了執政黨恣意調整對其有利的選區劃分機會，這也使其充分掌握了勝選的先機，而讓反對黨被迫處於不利的競爭位置（Murugesan, 2008: 148）⁷⁰。此外，委任議員的制度設計，雖美其名是爲了讓反對黨在國會中也有發聲的機會，然而，即便有幸獲得薦舉，其終究將因非人民行動黨黨員的事實，而無法在國會的代議政治中真正發揮作用，而毋寧成了人民行動黨在國會的民主花瓶⁷¹。

⁶⁸ 新加坡的民主政治運作常被譏爲「不自由的民主」（illiberal democracy），相關批評與討論請見 Rahim（2008: 143-73）。

⁶⁹ 前工人黨主席 Jeyaretnam 即質疑，選舉法的此項規定違憲，因爲憲法並未要求候選人必須具備一定之財富，才有資格作爲國會議員之參選人（Thio, 2002: 205）。

⁷⁰ 最常被引述的一個例子是，1997 年的國會普選中，執政黨人民行動黨和在野黨工人黨於集選區 Chen San 的表現幾乎平分秋色，可以預見的是，工人黨幾乎只要再假以時日，努力經營該選區，頗有成功挑戰人民行動黨於該選區霸主地位之機會。然而，選舉事務處卻在 2001 年的普選中，將該選區予以重新劃分，使得工人黨於該選區東山再起的機會也一併被葬送掉了。儘管如此，該黨仍於最近一次的大選中（2011），贏得 Aljunied 集選區的選舉，打破了非人民行動黨無法贏得集選區選舉，此一牢不可破的新加坡政治神話。關於新加坡選制不公的批評，請見 Thio（2002: 209-14）。

⁷¹ 1984 年的普選，即有反對黨政治人物獲總統委任爲國會非選區議員，卻爲其所拒之先例；1988 年的國會普選，則有兩位工人黨成員接受非選區議員的委任；1991 年的選舉結果，因有 4 位在野黨成員贏得席次，故選後並無非選區議員席次獲得委任。在隨後幾次的國會選舉中（1997、2001、2006），部份在野黨人士陸續獲得總統委任爲非選區議員。有關委任議員的制度缺失，請參見 Thio（2002: 236-40）。

選區劃分的不公，以及委任議員的制度設計，幾乎無法說明新加坡國會民主運作的正當性基礎何在；缺乏參與動機的非選區議員，和不代表特定政黨或選區的提名議員，究竟能否適當扮演其所應忠實踐履的國會議員角色，亦頗受人質疑。代議政治之可貴，在於其真正能夠藉由民主選舉產生人民代表，由其將人民對於政府的施政意見忠實地反應在民意機關中，但是，前述無需依賴人民選票、不代表特定選區選民意見的制度設計，如何與草根民主的理想相契合，恐怕是新加坡民主政治的大哉問，也是問責機制如何在新加坡獲得落實的重要憲政課題。

伍、結語

回顧新加坡近兩百年來的憲政發展，不免令人感嘆和唏噓。該國從昔日的一個蕞爾小島，發展至今成為亞洲新興民主國家的另類典範，世局變化之無常，著實令人難以捉摸。

當代新加坡的憲政體制發展，註定有其令人稱羨與詬病之處。首先，作為英國殖民統治近一個半世紀的國家，新加坡的獨立建國，有賴當地領導人的睿智和膽識，以及殖民統治者在大時代的格局中，所展現的前瞻務實心態。國家命運的後果主義心態，從來就不是民族追求解放與自治令人引以為傲的指導原則，新加坡的獨立建國，正充分訴說著這個道理。其次，新加坡雖在殖民統治、族群衝突、和共產赤化等紛擾的時代格局中，走出國家發展的困境，並且創造了令人稱羨的經貿成就，卻在此一光鮮亮麗的外衣下，隱含著民主政治發展上的侷限。雖不至於畫虎不成反類犬，但新加坡在繼受英國西敏寺議會主義傳統的同時，確實未將西方現代民主政治的精神，真正落實於該國的憲政體制中。權力過於膨脹的總統選舉委員會，以及近乎苛求的總統候選資格，讓總統選舉徒留黑箱作業與精英主義的罵名。一黨獨大的國會生態、國會議員特殊的薦選制度、以及恣意的選區劃分作為等，讓議會民主制度原所應踐履的公平與正義，成了威權統治下遭人遺忘的珍貴憲政價值。新加坡在亮麗的經濟成就背後，難掩其行政權對

其他兩權的專斷操控，這也連帶使得權力分立的制衡美意，終究成了變調的權力變奏曲。

當代新加坡憲政體制的發展，無疑蛻變自昔日的殖民統治。廉能的政府治理，與包容的族群關係，讓新加坡成功走出了過去的貧窮與落後，也讓社會中的族群對立獲得解消；取而代之的民生富裕與文化多元，讓該國成爲其他多民族國家競相仿效的成功典範。然而，典範背後所含蘊的缺陷，似也突顯出該國憲政體制發展之局限。家父長式的威權統治，讓新加坡民主政治蒙上了封建色彩；一黨獨大的政黨生態，亦使民主政治的多元色彩無法展現其瑰麗。新加坡的當代憲政體制發展，注定了毀譽參半的評價，也是吾人在汲取他國經驗時，所不可不引以爲鑑之實例。

參考書目

- 中國網路電視台評論，2012。〈新加坡的特色法治〉《非常識》229 期 (<http://big5.cntv.cn/gate/big5/news.cntv.cn/special/thinkagain/singapore/index.shtml>) (2012/09/05)。
- 洪鎌德，2012。〈新加坡的種族問題與政府的族群政策〉 (<http://taup.yam.org.tw/PEOPLE/961116-5.htm>) (2012/09/05)。
- Bell, Gary F. 2006. "Multiculturalism in Law is Legal Pluralism: Lessons from Indonesia, Singapore and Canada." *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 315-30.
- Community Development Council, 2010. "Our Services." (http://www.cdc.org.sg/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=4) (2012/12/31)
- Emon, Anver M. 2006. "Conceiving Islamic Law in a Pluralist Society: History, Politics and Multicultural Jurisprudence." *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 331-55.
- Goodroad, Scott L. 1998. "The Challenge of Free Speech: Asian Values v. Unfettered Free Speech: An Analysis of Singapore and Malaysia in the New Global Order." *Indiana International and Comparative Law Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 259-318.
- Hor, Michael. 1999. "Civil Disobedience and the Licensing of Speech in Singapore." *Lawasia Journal*, pp. 1-11.
- Keefer, Edward C., ed. 2001. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, Vol. 26, *Indonesia; Malaysia; Philippines*. Washington: United States Government Printing Office.
- Lee, Yvonne C. L. 2007. "Under Lock and Key." *Singapore Journal of Legal Studies*, Issue Dec 2007, pp. 290-322.
- Lim, C. L. 2004. "Race, Multi-Cultural Accommodation and the Constitutions of Singapore and Malaysia." *Singapore Journal of Legal Studies*, July, pp. 117-49.
- Murugesan, Suppiah. 2008. "The Elected Presidency under the Singapore Constitutional Model of Pragmatic Governance." *LAWASIA Journal*, pp. 146-62.
- Neo, Jaclyn Ling-Chien and Yvonne C. L. Lee. 2009. "Constitutional Supremacy. Still a Little Dicey?" in Kevin Y. L. Tan, and Li-ann Thio, eds. *Evolution of a Revolution, Forty Years of the Singapore Constitution*, pp. 7-49. London: Routledge.
- Neo, Jaclyn Ling-Chien. 2009. "The Protection of Minorities and the Constitution. A Ludicrous Balance?" in Kevin Y. L. Tan, and Li-ann Thio, eds. *Evolution of a Revolution, Forty Years of the Singapore Constitution*, pp. 7-49. London: Routledge.
- People's Association, 2009. "About Us." (<http://www.pa.gov.sg/about-us.html>) (2012/09/05)

- Phang, Andrew. 2000-2001. "The Singapore Legal System: History, Theory and Practice." *Singapore Law Review*, Vol. 21, pp. 23-61.
- Rahim, Mia Mahmudur. 2008. "Democracy and Participation in Singapore: A Case Study." *Sri Lanka Journal of International Law*, Vol. 20, No. 1, pp. 143-73.
- Sossin, Lorne. 2006. "Discretion and the Culture of Justice." *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 356-84.
- Tan, Kevin Y. L. 1999. "Fifty Years of the UDHR: A Singaporean Reflects," in Tan, Ngoh Tiong, and Kripa Sridharan, eds. *Human Rights Perspectives*, pp. 118-40. Singapore: United Nations Association of Singapore & Pagesetters Services.
- Tan, Kevin Y. L. 2002. "The Making and Remaking of Constitutions in Southeast Asia: An Overview." *Singapore Journal of International and Comparative Law*, Vol. 6, pp. 1-41.
- Tan, Kevin Y. L. 2005. *An Introduction to Singapore's Constitution*. Singapore: Talisman.
- Tan, Kevin Y. L. 2009. "Writing the Constitution. Forty Years of Singapore constitutional Scholarship," in Kevin Y. L. Tan, and Li-ann Thio, eds. *Evolution of a Revolution, Forty Years of the Singapore Constitution*, pp. 7-49. London: Routledge.
- Tey, Tsun Hang. 2008a. "Singapore's Jurisprudence of Political Defamation and its Triple-Whammy Impact on Political Speech." *Public Law*, Autumn, pp. 452-62.
- Tey, Tsun Hang. 2008b. "Excluding Religion Politics and Enforcing Religious Harmony: Singapore-Style." *Singapore Journal of Legal Studies*, July, pp. 118-42.
- Thio, Li-ann. 2002. "The Right to Political Participation in Singapore: Tailor-making a Westminster-modelled Constitution to Fit the Imperatives of 'Asian' Democracy." *Singapore Journal of International & Comparative Law*, Vol. 6, pp. 181-243.
- Thio, Li-ann. 2008. "The Virtual and the Real: Article 14, Political Speech and the Calibrated Management of Deliberative Democracy in Singapore." *Singapore Journal of Legal Studies*, July, pp. 25-57.
- Thio, Li-ann. 2009. "The Passage of a Generation: Revisiting the Report of the 1966 Constitutional Commission," in Kevin Y. L. Tan, and Li-ann Thio, eds. *Evolution of a Revolution, Forty Years of the Singapore Constitution*, pp. 7-49. London: Routledge.

On the limitation and Challenges within the Constitutional System of Singapore: From the View of the Separation of Powers

Chung-shan Shih

*Associate Professor, Graduate Institute of Public Administration
National Dong Hwa University, Shoufeng, TAIWAN*

Abstract

Contemporary political theory has been discussing how are multicultural nations remain its political development and integrate the inner societal integration simultaneously based on the divided cultural and multi-value traditions. As a newcomer state in Asia in the post-war era, Singapore has successfully achieved independence from the British colonialism and marvelous political-economic status and multicultural society. We might therefore wonder how Singapore has achieved these successfully. This paper tries to outline the development of constitutional system in Singapore from the view of separation of powers and reflect the possible limitations and challenges within it.

Keywords: Singapore, constitutional system, separation of powers, democracy, multiculturalism