

論人民行動黨與新加坡的一黨優勢之發展

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

摘要

早期新加坡有多黨體制，設立的是議會民主，仿照西敏式，議員任期 5 年，其後進行改選。國會是一院制，行政權由內閣執行，並集體向國會負責。自從 1959 年大選之後，人民行動黨在新加坡政治上占優勢，李光耀擔任第一任首相。當社會民主黨作為反對黨離開國會後，人民行動黨成為執政黨，並且贏得 1968、1972、1976 與 1980 年的大選，迄今新加坡是一個事實上由人民行動黨主導的國家。

人民行動黨作為執政黨，其成功主要歸功於經濟的發展和廉能的行政。除此之外，人民行動黨使用了審查制度、根據利己原則依法劃分選區、對反對黨施以提告，特別是人民行動黨掌控權力的方式，採取改變選舉制度以不利於反對黨贏得議席，像集體選區、提名議席等。

關鍵詞：新加坡政黨、人民行動黨、選舉制度、提名的官委議員

壹、前言

新加坡是一個墾殖國，也是一個典型的都市型國家，人口為 520 萬，它不像白種人在美國、加拿大與澳洲等移民建立的國家，而是由 3 個種族組成，分別是華裔約 75%，本土馬來人 15% 與南亞人 8%，後者主要來自印度南部的坦米爾人 (Tamils)。這個東南亞移民社會是從英國的殖民地，獲得自治地位後，與馬來西亞聯邦短暫合併，繼而於 1965 年脫離馬來西亞聯邦成為獨立的共和國。

獨立後的新加坡，雖然國土狹小，自然資源匱乏，卻發展成新興的已開發國家，並且是全球最國際化的國家之一。新加坡共和國在金融、服務與航運方面，居亞洲重要的地位，國家的競爭力一直處於世界的前端。

就政府結構而言，新加坡共和國只設立中央政府，不另設地方政府，中央各部直接管理全國各項事務。在這種單級政府體制之下，政府既是政策的制定者，也是執行者，有利於發展高效率的公共行政。新加坡共和國最大的政治活動是國會選舉，人民選出的議員不到 100 名，自從開放政治勢力組建政黨以來，政黨相互較勁下，即使國會的政黨不只一個，新加坡人民行動黨 (People's Action Party) 經由 1959 年獲取政權後，持續的執政，迄今是世界政黨政治發展史上連續執政時間最長的政黨之一。

本文從歷史的角度分析新加坡從殖民地爭取自治到獨立建國中，其政黨政治的發展。其次，政黨既然作為匯聚相同政治意見的組織，新加坡的政黨如何從多元競爭變成人民行動黨的一黨獨大，人民行動黨又如何獲得正統地位，並建立起威權的統治。最後，本文從較廣泛的角度，解釋人民行動黨維持統治權力的策略。

貳、議會民主制下的政黨競爭

一、自治政府的議會日益由民選產生

新加坡的出現始於 1819 年英國的東印度公司萊佛士 (Sir Thomas

Stamford Raffles) 擁有該島，從此 140 年是英國的「海峽墾殖地 (Straits Settlements) (Chua, 2010: 337)，由英國人直接統治。二次大戰後由總督代表英王統治 (Chua, 1995: 101-102)，新加坡的政治傳承英國的遺緒 (legacy)，人民當中特別是在英國受教育者，對西方的民主政治與文化有所體會，譬如政治自由和科學、技術的理性等 (Chua, 1995: 101-102)。

1946 年英國頒佈建立馬來亞聯盟創議，新加坡首次在政治上與馬來西亞其餘部分劃分開來，成爲一個單獨的政治實體。從此，新加坡的制憲進程明顯加快，1947 年英國通過新加坡「立法會」(legislative Council) 選舉法案，以落實有限的自治，這個立法會是英國早在 1867 年設立的，現今則開放有限的民選議員席次，立法會所組成的政府，主席由總督擔任，他所任命的官員高度掌控新加坡。

待 1948 年新加坡開啓民主化的進程，舉行有史以來第一次的選舉。依照立法會選舉法規定，人民可以自由籌組政黨、參與選舉與投票，不過首次的選舉，如果候選人在選區中獲得的選票低於 1/8 (12.5%)，則保證金 500 新幣將沒收，不過只有一些公民被賦予投票權，也就是說永久居民中年滿 21 歲的男女，屬於英籍的公民才有投票權，因此合格選民僅有 2 萬 2 千多人。這次選舉需選出立法會的 22 名議員，除了新加坡、中華與印度商業公會共提名 3 名，英國殖民政府任命 13 名，剩下 6 名議員開放競選。第一個成立於 1946 年的政黨馬來亞民主聯盟 (Malayan Democratic Union)，作爲共產黨吸收受英語教育的新加坡菁英之管道，訴求馬來亞和新加坡整合成一個整體獨立，吸收教師、律師、萊佛士學院畢業生以及英國劍橋大學畢業生等入黨，該黨批評這次立法會的民選議員毫無實際權力，大選的舉辦形同虛設，而杯葛選舉，唯一參與這次選舉的政黨，是 1947 年建立的新加坡進步黨 (Singapore Progressive Party)，該黨作爲保守的自由企業之政黨，主要由英語教育的專業人員和商人組成。然而，在競選過程中選民反應不熱烈，新加坡進步黨推出 5 名候選人，以 11,754 票取得 3 個席次，而獨立人士推出 10 名候選人，以 11,997 票亦取得 3 個席次。

由於英國殖民政府管控新加坡選民的投票權，新加坡一如第三世界有

著強烈的民族主義，其後不少新興的政黨亦具有此一信念。1951 年立法會選舉，民選議員由 6 名增加到 9 名，新加坡進步黨推出 8 名候選人，以 11,202 票取得 6 個席次；勞工黨推出 7 名候選人，以 7,335 票取得 2 個席次；獨立人士推出 7 名候選人，以 6,156 票取得 1 個席次。其中勞工黨仿照英國的工黨成立，它在這次選舉和新加坡進步黨明顯的競爭。

有鑒於新加坡菁英不斷要求更多的參政權 1953 年，總督不得不請來林德 (Sir George Rendel) 制定憲法 (羅佩恆、羅佩菁，2009：120)，此即著名的「林德憲法」，該憲法引進英國的議會民主，而且採行一院制，同時將立法會改成立法議會 (Legislative Assembly)，席次總計 32 名，其中民選議員被增加到議會的多數達 25 名，而英國任命的議員僅 7 名，從此新加坡人民透過選舉可以與殖民政府分享行政權力。由於民選議員擔任首席部長 (Chief Minister)，並給予新加坡公民有更多的投票權，同時可以自動參加選民登記，新加坡人的自治確實出現顯著的成長。

二、多黨競爭體制的形成

1955 年 4 月新加坡舉行憲政改革後首次大選，計有 8 個政黨投入選舉，新加坡歷史上首次出現激烈的競選，登記的選民計 30 萬人，投票率達 52.7%，各政黨的候選人與獲得席次如下所示：

表 1：1955 年新加坡立法議會首屆大選

政 黨	候選人	議席
勞工黨 (Labor Party)	1	0
人民行動黨	4	3
勞工陣線 (Labor Front)	17	10
新加坡進步黨	22	4
民主黨 (Democratic Party)	20	2
馬華公會 (Malayan Chinese Association)	3	1
新加坡馬來人聯合會 (Singapore Malay Union)	1	1
巫統 (United Malays National Organisation)	1	1
獨立人士	10	3
總計	79	25

資料來源：Legislative Assembly General Election (1955)。

這次立法議會選舉中，首先就人民行動黨而言，它對新加坡後來政治發展有舉足輕重的地位，1954年下半年該黨在反殖民主義下，認為擴大群眾的支持對政黨的發展甚為重要，在李光耀擔任秘書長下（魯虎，2004：103-104），聚集了講華語的勞動階層，以及接受英式教育的工會成員、教師、律師與記者等中產階級共同組成，其中左翼派系分別有林有福（Lim Yew Hock）的社會主義人士和林清祥（Lim Chin Siong）的共產黨同情人士（Pang, 1971: 2-6）；1954年8月成立的勞工陣線（Labor Front），由馬紹爾（David Marshall）領導，是一個中間偏左的政黨，由三個政黨結盟產生，分別是新加坡馬來人聯合會、勞工黨分裂出來的民主勞工黨（Democratic Labor Party）以及新加坡社會黨（Singapore Socialist Party）；1955年2月成立的民主黨（Democratic Party），大部分由講華語的資產階級組成，許多黨員來自中華商業公會，基於理念的相近，隔年和新加坡進步黨合併成為自由社會黨（Liberal Socialist Party）；早在1950年9月登記註冊的馬華公會，視馬來亞為新加坡的「臂膀」，後來改名為新加坡華人黨（Singapore Chinese Party）；1951年12月早就成立的馬來民族統一機構（又稱巫統），和新加坡的馬華公會結盟；1926年5月即成立的新加坡馬來人聯合會（Singapore Malay Union），則為馬來亞的宗教和文化的單位，1954年參與勞工陣線，不過隔年轉成和巫統、馬華公會結盟。

從這次政黨獲得的席次來看，勞工陣線明顯獲勝，不過它並沒有超過半數，所以勞工陣線就和巫統、馬華公會組成聯合政府，並由勞工陣線的黨主席馬紹爾擔任首席部長，在野的人民行動黨李光耀秘書長首度在丹戎巴葛區以77.9%的選票進入立法議會，受到其他兩位黨籍議員與獨立派議員的支持，成為最有影響力的反對黨領袖。

從1955到1959年馬紹爾領導的聯合政府，雖然不少民選議員出任部長，但是新加坡仍處於半自治的狀態，聯合政府受制於英國主導。在新加坡各界要求完全自治的呼聲下，勞工陣線的議員要求更多的自治，1956年4月馬紹爾首席部長率團赴英國談判，由於英國沒有同意，他返國後便辭職，由勞工陣線的林有福繼任首席部長，9個月後林有福再率團赴英國談

判，此時馬共的勢力被鎮壓下去，英國允許新加坡成為「大英國協」的一個內政自主的自治邦，即內政完全由新加坡自治，外交與國防則由英國負責。

新加坡自治邦採取的是英式議會民主，立法議會的 51 名議員全部民選，廢除任命的席次，首席部長改稱「總理」，擔任部長會議的主席，對立法議會負責，並且廢除總督的職位，改由新加坡出生的人士擔任元首(Rodan, 1993: 79)。1959 年 5 月新加坡自治邦舉行選舉，首次議會的投票對公民是一項權利，也是必須履行的義務，總共 13 個政黨參選，總投票數 568,098 票，投票率達 92.9%，人民行動黨首獲佳績，獲得 54.1% 選票，贏得立法議會 43 個席次，而勞工陣線的聯合政府的可信性可謂蕩然無存，不但林有福首席部長因鎮壓共產黨遭黨內基層反彈，而且他的政府亦受到賄賂的困擾，有關政黨的席次如下所示：

表 2：1959 年 (立法議會時期) 首屆自治邦的選舉結果

政 黨	候選人數	當選席次	得票率 (%)
人民行動黨	51	43	54.1
人民聯盟 (Singapore People's Alliance)	39	4	20.7
自由社會黨 (Liberal Socialist Party)	32	0	8.2
華巫聯盟	13	3	5.3
公民黨 (Citizens' Party)	5	0	0.6
人民黨 (People's Party)	4	0	0.5
工人黨 (Workers' Party)	3	0	0.8
勞工陣線	3	0	0.7
泛馬回教黨 (Pan-Malayan Islamic Party)	3	0	0.2
巫人協會 (Singapore Malay Union)	3	0	0.5
馬印國大黨 (Malayan Indian Congrress)	2	0	0.4
加東公會 (Katong United Residents' Association)	2	0	0.3
馬華公會	5	0	1.1
獨立人士	39	1	6.8
總計	194	51	100

資料來源：Legislative Assembly General Election (1959)。

基於人民行動黨在立法議會中擁有絕對的多數，因而單獨展開執政，李光耀秘書長正式從英國殖民地政府手中接下政權，出任自治政府的總理，當時年僅 36 歲，從此他領導的人民行動黨長期在新加坡政治舞台當主角（Mauzy & Milne, 2002: 2-10）。

叁、人民行動黨主導共和國的發展

一、面對左派勢力的挑戰

人民行動黨早期與左派人士從事反殖民統治，但是 1961 年該黨主要人士擔心共產勢力增加，造成新加坡自治邦的政局產生變化，因此黨內出現分歧，表現在當年 7 月人民行動黨 Ariff 議員逝世，安順（Anson）選區舉辦補選，遭到黨內左派威脅支持工人黨馬紹爾前首席部長，結果馬紹爾竟以 43.7% 選票打敗人民行動黨 Awang 的 36.7% 選票，工人黨因而首次進入立法議會。其次，當年 7 月立法議會的不信任動議中，林清祥等 13 名人民行動黨議員叛離黨的路線拒絕投票，人民行動黨斷然開除黨內所有的左派分子，不料被開除者聯合左傾工會領袖成立社會主義陣線（Barisan Socialis），在李紹祖醫生和林清祥領導下，吸引了從人民行動黨來的大量華裔勞動階層、學生與知識分子的參加，使得反對人民行動黨的勢力迅速發展起來，人民行動黨失掉 80% 的基層黨員，嚴重喪失草根支持。

再者，人民行動黨和社會主義陣針對新、馬合併問題展開更大的較量。社會主義陣線極力反對併入馬來西亞，但是執政的李光耀則主張只有新、馬合併才能生存和發展。當 1963 年新加坡將併入馬來西亞時，立法議會舉行選舉，人民行動黨面臨歷史上最艱困的選舉，因為兩次補選的失敗，而且兩位議員脫黨投向人民統一黨，加上黨內開除左派議員，該黨僅剩下 26 名議員，相較於反對派的 25 名，僅多出 1 名，不久該黨又有 1 名議員逝世，形成執政黨與反對黨各為 25 名議員。此時，社會主義陣線強力對抗李光總理領導的政府，發動街頭運動，在社會高失業與不安定下，卻為人民行動

黨的政府提供了難以預想的統治正當性 (legitimacy) (Khong, 1995: 113)。李光耀動用內部安全法 (Internal Security Act) 壓制反對勢力，以利權力的鞏固，尤其是對付社會主義陣線，在所謂「冷藏行動」(operation coldstore) 中，逮捕和拘留至少 111 名左派活躍分子，包括社會主義陣線的重要成員、新聞編輯、工會人士與大學生 (Rodan, 1993: 80-81)。不過，當年 9 月立法議會的選舉，人民行動黨的席次較上屆選舉還是滑落到 37 名，而反對黨則增加到 14 名，其中社會主義陣線囊括 13 名，人民統一黨 1 名，並且反對黨的得票率超過半數為 53.1%，人民行動黨僅為 46.9%。

二、經濟成長確立了統治的正當性

新加坡自治邦併入馬來西亞兩年後，因為政治上出現困難，1965 年 8 月便脫離馬國，當年 12 月立法議會通過『憲法修正案』，宣佈新加坡為民主共和國，國家元首改稱總統，但無

實際權力，而立法議會則改稱國會，由李光耀出任共和國總理 (顧長永, 2006: 181-85)。事實上，新加坡走上獨立建國是勉強的與不自覺的，它呈現出新加坡從此喪失馬來西亞潛在的市場，經濟上的困難也因為不易和印尼從事貿易所強化，但是人民行動黨政府需要保證新加坡的生存。在這樣的社會經濟條件下，經濟發展成為新加坡全體人民唯一的理性選擇，李光耀總理採用實用主義，將自治邦初期的進口替代政策，轉變為從國情出發的「生存政策」，特別強調社會和經濟發展為主的國家目標，除了推動出口型勞力密集產業，以求進入國際市場，更採用雙管齊下的策略，一方面進行工業化，提供外國企業優惠，引進外來資金，促進經濟成長；另一方面重大投資教育，以提高人力資源 (Quah, 2001: 314-15)。待 70 年代以後，新加坡逐步擺脫僅僅依靠轉口貿易為生的局面，國家日益朝向富裕發展。1979 年新加坡共和國實施「第二次工業革命」，從發展勞力密集型工業轉向發展資本與技術密集型工業。

當經濟發展策略獲致成功，人民的物質生活日益改善，經濟的工具理性展現的就是「實用主義」，選民也更加地接受，因此成功的經濟轉型被當

作人民具體利益的實現，以及政治領導的「道德」成分，人民行動黨的統治因此不太容易被中斷（Barr, 2010: 86-87）。再者，人民行動黨政府除了通過法定機構直接管理經濟發展，更通過財政部、國家發展部以及國有企業等部門直接參與社會經濟的活動，充分掌控國民經濟命脈。

三、一黨主導的行政威權體制

人民行動黨在 1963 年的選舉是勉強的，不過當人民行動黨的左派脫黨後，該黨面對新加坡共和國 1968 年首次大選，已經是中產階級的政黨，黨的意識形態偏向中間派，因此人民行動黨主政下，這次的選舉輕而易舉獲勝。新加坡共和國國會的席次增加到 58 名，由於最大反對黨左派的社會主義陣線拒絕投入選舉、部分政治人物出國或相繼辭去職務，所以人民行動黨只面臨 7 個席次的競爭，分別是 2 位工人黨與 5 位獨立候選人，在新加坡共和國 75 萬登記選民中，7 萬 7,984 人實際參與投票，結果人民行動黨以 86.7% 得票率拿下所有國會席次，反對黨的得票率則跌到 13.3% 的低點，而且沒有任何候選人勝出（Legislative Assembly General Election, 1963），至此一個兩黨體制完全落空，人民行動黨得以壟斷國會的權力。

其後 1972、1976 與 1980 年的國會選舉，雖然人民行動黨均面臨 5 至 8 個反對黨的挑戰，1972 年有聯合國民陣線（United National Front）、工人黨、社會主義陣線、人民陣線（People's Front）以及新加坡馬來國民機構（Singapore Malay National Organisation）等推出 81 位候選人，獲得 29% 選票；1976 年有工人黨、社會統一陣線、新加坡馬來國民機構、人民陣線、統一陣線、人民聯合陣線與新加坡正義黨（Singapore Justice Party）等推出 55 位候選人，獲得 25.1% 選票；1980 年有人民聯合陣線、工人黨、統一陣線、社會主義陣線、新加坡馬來國民機構、新加坡正義黨與新加坡民主黨（Singapore Democratic Party）等推出 43 位候選人，獲得 22.3% 選票，然而人民行動黨仍然贏得這三屆國會全部席次。在這段 12 年多的時間裡，國會沒有反對黨，不但顯示反對黨長期推不出足以與人民行動黨競爭的候選人，而且反對黨的得票率也在下降。不過，這時期的民主政治，改選定期

舉辦，反對黨從未被禁止，選舉的競爭依然有意義，所以選舉結果當然具備正當性，民主的基本性質也不容質疑，只是在議會民主制之下，人民行動黨對行政權建立起絕對的控制 (Quah, 1988: 127)。

人民行動黨長期的執政，一旦內閣會議通過法律或政策提案，沒有與反對黨協商或爭取支持的必要，也不太需要舉辦所謂的公聽會 (魯虎，2004：102)，而且只要議員在國會的表現，受到黨內肯定就有機會進入內閣。就政務官而言，人民行動黨的核心領導是內閣的部長與政府官員，其中黨的秘書長擔任總理，中央執行委員會與內閣閣員絕大多數重疊。人民行動黨與政府的人事確實高度重疊，而且各級黨組織具有直接處理行政事務的職權，足以介入經濟和社會的管理。再者，人民行動黨擬定的政策方案，一定程度近似於政府的公共政策。再就事務官而言，新加坡共和國文官體制是從西方傳進來的，但是它與西方不同的是，事務官必須忠於人民行動黨與其領導的政府，同時事務官對於政治衝突少有同情心，視民主政治的討論、商議與競爭，潛在地會使經濟成長不穩定，所以說人民行動黨制定和執行正確的政策，是新加坡共和國經濟社會發展的關鍵。

人民行動黨本身是有系統地招攬優秀人才，黨員人數約 1 萬名左右，分成普通和幹部黨員，前者主要是紮根基礎，加強與人民聯繫，為選舉的獲勝服務；後者需經過嚴格的選拔，首先由黨分部的議員提名，然後經過部長或重要的國會議員面談，再由中執會任命，人數約 1 千名左右，名單是保密的，他們有權參與中執會的選舉，也能被提名參選國會議員。中執會是人民行動黨的權力中心，由秘書長領導，一般中執委約 10 多人，負責提名參選國會議員的人選，制定公共政策方針，大多數的中執委也是內閣的成員。

人民行動黨的黨內機制相當的隱蔽，人民無從與該黨互動，該黨並沒有發揮一般政黨的功能 (顧長永，2006：186)。自 1970 年代起，人民行動黨貫徹精英領導，以李光耀總理為核心發展出權威主義，此權威主義堅持普遍的功績主義 (meritocracy)，建立廉潔高效的政府，十足具備現代化的取向 (Bellows, 2009: 24-28)。

肆、人民行動黨鞏固政權的策略

一、社會的非政治化

由於新加坡共和國初期政治領導著重經濟發展，推動行政國（administrative state），以及擴張文官的角色，他們的核心價值是效率與清廉，文官被政治化以及服務統治精英，不但人民行動黨與他們有夥伴關係，而且是政治甄補的主要來源之一（Chan, 1989: 8）。人民行動黨的政府作為經濟與社會的主導者，成立大型控股公司，提供補助款，以國營企業和跨國公司共同作為經濟發展策略的導引者，跨國企業的經理人也在公共政策形成中具有重要角色，工會運動則被納入國家組合主義（corporatism）的倫理中，政府贊助「全國工會大會（National Trades Union Congress），以取代獨立的工會組織，此「全國工會大會」的目標是為工會成員解釋政府政策，以及動員他們支持政府的施政，而且人民行動黨和「全國工會大會」維持著連結的關係（Chan, 1989: 80-81）。

至於社會的言論方面，人民行動黨的政府對報刊與出版品有控制權，也就是對新聞媒體採取限制性法規和規範系統，像『報紙和印刷品法』（*Newspaper and Printing Presses Act*）與『不受歡迎出版法』（*Undesirable Publication Act*）等（Koh & Ling, 2004: 183）。人民行動黨本身也十分親近新聞報紙，實際上檢查它們，以致於批評政府被限制狹窄的範圍內（Khng, 1997: 121），有時出版界不熟悉政府對異議容忍的尺度，像坊間出版一本挪揄政治人物的小書，題為「哈囉（吳）作棟、再見（李）光耀」，可以發行買賣，但是同時期出版的婦女雜誌卻被禁售，因為該期批評了人民行動黨國會女議員。其次，若外國雜誌和期刊被認定過度批評政府，將遭停刊（Wood, 2004: 83），1971年首次停刊的是《東方太陽報》（*Eastern Sun*）和《新加坡先驅報》（*Singapore Herald*）。政府的溝通暨資訊部長有權限制他認定的政治出版品之流通，像《亞洲週刊》（*Asiaweek*）、《亞洲華爾街日報》（*Asian Wall Street Journal*）與《遠東經濟評論》（*Far Eastern Economic*

Review) 一度遭停止發行。再者，大眾傳播媒體是由國營的新加坡媒體控股公司經營，一般媒體工作者可以自由地從事新聞報導，也有權力批評政府的政策與人事，不過他們的報導尺度有所限制。

另外，國內的『公共娛樂活動法』(*Public Entertainments Act*) 和「內部安全法」降低結社的自主性和壓制異議的社會或政治觀點，尤其是後者爲了調查顛覆、間諜、種族或宗教暴力以及恐怖主義等，「國家安全部」的人員可以拘禁任何嫌疑犯達兩個月，這對於政治上的反對人士具有一定的威脅作用 (Quah, 2001: 303)，例如 1966 年謝太寶這位前社會主義陣線成員，被人民行動黨的政府拘留，並在不經審判下關押達 23 年；1987 年 22 位天主教的社會勞動者和專業人員在「光譜行動」(*Operation Sepctrum*) 下，以介入「馬克斯主義的陰謀」，被人民行動黨的政府在沒有審判下加以拘禁達 1 個月至 3 年；2001 年回教祈禱團武裝團體的 15 位成員被人民行動黨的政府逮捕，理由是他們介入攻擊駐新加坡大使館的秘密計劃。

尤其值得一提的是，壓制異議分子最佳的法律工具是提告誹謗罪，此一罪刑的罰金最高達 50 萬新加坡幣，控告誹謗罪在新加坡等同於不滿意不贊同政府的人士，藉以降低該人士的名聲，產生一定程度的抑制作用，例如 1997 年的國會選舉工人黨鄧亮洪候選人強烈批判政府，選後被吳作棟總理、李光耀內閣資政，以及 9 位現任與御任議員指控誹謗，求取償付 577 萬新幣，稅務當局也控告他逃稅，鄧亮洪被迫逃往馬來西亞 (同路人，2009)。

有鑒於人民行動黨的政府希冀人民服從體制的權威，社會組織和個人的利益表達也受到制約，注定新加坡人對政治產生被動與疏離感，一般市民主要關心的是物質的進步，對人民行動黨的政府作爲感到滿意，不太覺得需要改變政治，也沒能力用任何有意義的方式影響政府的行動 (Kingsbury, 2001: 342)，這對一個市民社會 (*civil society*) 的發展構成障礙。

在這種情況下，每屆國會選舉除了人民行動黨，即使不少反對黨合法存在，並從事政治活動，譬如 60 年代有 12 個，到 80 年代發展到 20 個，但是每屆國會選舉政黨之間的競爭性非常有限，只出現在少數選區，反對

黨的力量可謂時在薄弱。在 1968、1972、1976 與 1980 年四屆國會的選舉以及在此時期 14 個選區的補選中，人民行動黨贏得所有選區的議席，反對黨則毫無斬獲，造成人民行動黨長期完全控制國會，從而鞏固該黨的威權統治，這四屆敗選的反對黨如下所示：

表 3：1967-1980 年四屆國會選舉反對黨敗選的人數

	1968 年	1972 年	1976 年	1980 年
工人黨	2	27	22	8
聯合國民陣線		33		
社會主義陣線		10	6	4
人民陣線		7	1	
新加坡馬來國民機構		2	2	4
聯合陣線			14	8
新加坡正義黨			2	2
人民聯合陣線				14
新加坡民主黨				3
獨立人士	5	2	2	

資料來源：Singapore Elections (c. 1968; c. 1972; c. 1976; c. 1980)。

二、選舉制度調整成利己

長期以來，人民行動黨的政府和新加坡人民之間形成不成文的社會契約：以經濟繁榮交換軟性威權主義 (Quah, 2001: 314-15)，因此人民享有經濟成長，低通貨膨脹，充分就業以及政治的穩定，建國後近 20 年未曾遇到挑戰，不過如果沒有經濟成長，人民就不太會附從不成文的社會契約，將侵蝕人民行動黨的政府之正當性。

1980 年代以來雖然新加坡的經濟轉型有成，除了中產階級的出現，人民的教育獲得改進，事實上也產生內部矛盾像階級分化，而且更多選民以選票對政府施壓，以便更加參與國家的決策，譬如 1981 年工人黨惹耶勒南 (Jeyaratnam) 在安順選區的補選中以 51.9% 選票贏得議席，打破人民行動

黨 16 年來一黨獨占國會的局面，終於反對黨可以監督人民行動黨的執政，（Khng, 1997: 123）造成國內的震撼。對人民行動黨而言，以下的假設被破除，即人民行動黨在社會經濟不錯的表現以及看不到可信任的替代方案，則全民的選票自然投向該黨。

待 1984 國會選舉時，新加坡的經濟首次處於蕭條，同時 2 名反對黨的議員進入國會，社會上已有不少信件投訴媒體，指責人民行動黨權力傲慢、官僚無彈性以及決策沒有反應民意，1988 年國會的選舉，人民行動黨得票率降到 63.2%。依人口統計學的看法，當時首次投票的青年人超過 10%。此外，1991 年國會選舉，人民行動黨得票率落到 61%，已是 1968 年以來的最低點。論及人民行動黨的選票低落，乃因它明顯疏離中產階級，雖然中產階級過去是其政策主要的受益者。

人民行動黨長期執政下建立了濃厚的父權色彩，但是爲了維持統治的權力，需要回應人民期盼國會中有反對力量，因此人民行動黨頗爲用心設計選舉制度，相繼修改憲法與相關的選舉法規（Kingsbury, 2001: 339-40），想促成反對黨處於競爭劣勢，甚至人民行動黨可以主導選舉結果。從實際來看，1984 年吳作棟副總理提出設立非選區議席（Non-Constituency Member of Parliament）的法律，主要目的是確保國會有最低數目的反對黨代表，因爲他認爲在國會中有反對黨討論立法會更活潑化，不但使人民行動黨的立法更有正當性，而且贏取更大的公共信心，進而有利於人民行動黨的政治形象（Quah, 2001: 299-306）。依照非選區議席的規定，國會大選結果反對黨當選人不到 3 個最低的席次，則得票率最高的反對黨候選人，在選區獲得超過 15% 選票者，將可以列入非選區議席。

2010 年憲法修正案將非選區議席增加到 9 名，不過他們因爲缺乏選舉的正當性，不能對任何有關憲法修正案、追加撥款法案、金錢法案或政府不信任案進行投票，使得他們的角色有所限制，有如「次等」的國會議員（Quah, 1985: 223）。實際上，自 1988 年國會選舉以來，歷屆最多出現 2 名非選區議席。

再者，1988 年基於維持政治的穩定，減少反對黨進入國會的機會，李

光耀總理提出集體選區 (Group Representation Constituencies)，該選區至少提名 3 位、最多 6 位 (其中 1 名少數種族) 同黨籍候選人團隊，由選民針對該團隊投票，獲得最多選票的團隊全部當選為議員，這對反對黨相當不利，因為它們不易找出足夠的候選人，而有利於人民行動黨的執政 (Quah, 2001: 207-208)。依照最近的國會選舉法，全國必須至少有 8 個集選區，以及所有由集體選區產生的議員不能少於國會議員總數的 4/1，因此單選區和集體選區的總數是不固定的，需由內閣決定，再經由總統公佈，例如 2011 年國會選舉有 12 個單選區和 15 個集選區。集選區值得吾人肯定的是，從立法層面保證了少數種族的政治參與，尤其對馬來族而言，隨著集選區數目的增加，少數種族議員也相應增加。

其次，變更總統的選舉制度，最初總統由國會間接選舉產生，是虛位元首，李光耀總理面對中產階級和年輕一代西方民主意識的增強，體會到必須推動民主化進程，從事權力結構的調整，於是將總統與原本權力過大的總理進行有效的分權，1991 年由吳作棟總理將總統改成全民直選，任期 6 年，且看須由無黨派人士參選，享有對政府預算案和動用國家儲備金的動議行使同意權，有重要的政府人事任命之同意權，監督保障政府重要法令之執行等 (Kingsbury, 2001: 342-44)，因此一旦總理需與民選總統分享一些權力時，他就不是新加坡最有權力的人物。

除此之外，國會的選舉是一人一票，但是人民行動黨挑選最有利於執政黨的時間進行大選，1991 與 2001 年還提前大選 (Mauzy & Milne, 2002: 143)；競選期限從宣布選舉到投票日一般僅有 9 天，一定程度限縮了反對黨競選的時間；為了克服選民的冷漠與阻止競選期間賄賂，採行義務性投票 (compulsory voting)，不投票者要再恢復姓名於投票名冊上，須處罰行政費 5 美金 (Drysdale, 1984: 194)。再者，國會的選舉傳承英國的單選區相對多數選舉制，對大黨或執政黨有利，為此反對黨曾經提出改成比例選舉制，但是人民行動黨予以拒絕，理由是擔心激烈分子進入國會。其次，人民行動黨基於新加坡地方較小，對於政黨提名的候選人，得要求被提名者不一定要在自己的選區競選。此外，人民行動黨將選舉委員會 (Elections Department) 設在總理府，同時根據利己原則依法劃分選區 (gerrymandering)，

通過對選區的調整和重組，分散反對黨的票源，並且一般在接近選舉時宣布最新的選區劃分，次數還算頻繁。

三、設立政府的諮詢管道

自從 1980 年代中期以來，非政府的組織陸續成立，關心公共事務，挑戰人民行動黨政府，像女性團體、環保組織、愛滋病協會以及少數種族權益促進會等，人民行動黨與其政府基於回應民主化浪潮，在制定政策時採取民主的形式，傾聽民眾的意見，於是半官方、半民間的單位或社會機制，得以將群眾和社會團體的利益訴求反應到政府決策中，同時各種地方社團與組織領導人被政府邀請共同商議，為制定地方政策提供意見 (Koh & Ling, 2004: 171-72)，以便增進社會基層與政府之間的合作。

1985 年人民行動黨政府設立「回饋單位」(Feedback Unit)，這是由國會黨籍議員領導的超國會機構，廣邀專業人士的代表進行「對話會期」(dialogue session)，以利公共政策的制定。1986 年設立市鎮理事會 (town council)，為黨籍議員在地方上從事更大的社區參與分配公共資源，同時象徵人民行動黨沒有壟斷行政權力。1987 年設立政府的國會委員會 (Government Parliament Committee)，由國會黨籍後排議員召集國會外專業人士的代表，諮詢專業知識，擴大參與政策的機會，亦能夠建議政府舉辦公共討論。特別是 1990 年實施的「提名的官委議員」(Nominated Members of Parliament)，改變了傳統的西敏式國會體制，有利於擴大政策的參與面向，它由國會議長主持特別遴選委員會 (Special Select Committee) 推薦傑出的公眾人物，譬如在文化、科學、企業、社區服務、勞動、環保與年青人等，經由總統任命而產生，最初僅為 6 名，1997 年修憲增加到最多 9 名，任期 2 年半，不得參加任何的政黨，在國會中除了憲法修正案、有關公共基金的動議、政府不信任案以及總統罷免案，可以參與討論以及對所有的議題投票。

人民行動黨推動決策的民主化之外，1990 年底吳作棟擔任總理公開宣佈建立諮詢式領導風格，政府更加探尋民情、安撫民眾以及減少權威主義，

隔年政府還提出「共同價值觀」(Quah, 2001: 309)，由國會予以通過，嘗試建立國家的意識形態，以鞏固執政地位。「共同價值觀」本質上是以儒家價值為基礎，倡導社群主義、共識與合作社區的「公民社會」(civic society)，而摒除西方影響下個人主義、對峙與衝突的文化，以及言論暨結社自由、權力制衡與政治參與的「市民社會」(civil society) (Paul & Tan, 2003: 12-16)。在新加坡的「公民社會」中，人民行動黨控制的草根部門－社區發展理事會，它其實就是都市規劃下的行政區，全國總共分成 5 個行政區(社區)，社理會當作一個開放、諮商與參與的場所，它由國家提供相對的補助，政府的政策說帖透過它可以促進社會的行動效益，目前新加坡的中央區由 5 個社理會管理，而東北區、西北區、東南區以及西南區則分別由 1 個社理會管理，社理會猶如新加坡共和國的地方行政機構。

基於全球化下經濟需更大的自由化，2004 年李顯龍這位李光耀兒子接下總理，雖然經濟環境更為優越，但是經濟的不穩定，工作安全受威脅，李顯龍總理為了獲取世代改變的力量，也只能鼓勵個人對公共事務的參與，慢慢地開放社會與政治活動的空間 (Yeo, 2010: 186)，不過自由化的程度仍然握在精英分子手中，他們握有權力的最後槓桿作用。

伍、結論

無可否認，在東西方世界墾殖國的歷史經驗各異其趣。新加坡是以華裔為主建立的共和國，早期由英國施以威權的殖民統治，新加坡人在爭取自治和參政權的過程中，英國逐步開放政治的權力，而政黨在國會的選舉中也日益出現，雖然多黨公開的競爭，但是人民行動黨卻從英國傳承下的議會民主，以執政黨身份壓制共產勢力的興起。

當新加坡共和國成立後，人民行動黨依照李光耀的領導風格與治國理念，在倡導效率與清廉的文官協助下，達成社會穩定與經濟繁榮，培育出人民行動黨的威權統治。再者，人民行動黨多年執政後，統治精英主導與控制個人或社會的利益表達，更進一步推展東方式的「公民社會」。當社會

變遷下反對勢力興起，人民行動黨則努力鞏固其統治權力，除了變更選舉制度朝有利於自己，也自創選舉的方式，扶持優秀或有代表性的人士進入國會，增加反對黨在國會的形象。此外，人民行動黨的政府爲了增加公共政策的正當性，設立諮詢民意的單位，匯集有代表性的民間意見供作政府決策的參考。

茲歸納正文論述後，吾人對人民行動黨的統治之心得，如下列各點：

1. 新加坡的政黨體制從民主的群眾政治之多黨競爭，到 1968 年建國後變成人民行動黨一黨占優勢的政黨體制。人民行動黨在國會始終是絕對多數，得票率從未低於 60%，而反對黨均顯得弱小，生存的空間有限。不過，反對黨一直存在著，人民行動黨認爲這最符合新加坡的利益，即一個主要政黨和幾個小黨並存的模式，學者薩托利稱此爲「一黨優勢體制」(Dominant One-party System)；
2. 李光耀在新加坡獨立建國過程中，是新加坡的利益承携者，而且由於沒有其他可以取代的領導人，他和人民行動黨早期致力國家建設的表現，獲得全民背後的支持，因此李光耀本人在新加坡共和國的統治正當性是無庸置疑的；
3. 新加坡共和國的政黨體制帶有儒家傳統的等級文化烙印，因爲人民行動黨要求民眾安於接受精英統治與安排，國家由少數精英組建「仁慈政府」來管理，因此政治體制的設計成爲反應李光耀的精英主義之結果 (Barr & Yew, 2000: 125)；
4. 民主政治的反對黨，對於執政的人民行動黨而言，是當作民主政治的標誌予以容忍，它的適度存在有益於人民行動黨的執政，不過若是對立的反對黨，像惹耶勒南或鄭亮洪等領導的黨派，則採取壓制作爲，所以新加坡共和國的反對黨知道角色的角色，要不是從事督促政府，就是爲照顧他們的特定階層利益，反對黨不能像一般民主國家的政黨，具有替代性或對立性；
5. 雖然新加坡共和國的議員由公開的政黨競爭與自由選舉產生，但是在國會選舉中的政治表達受到阻礙，因此新加坡的民主政治得視爲

「控制下的民主」(controlled democracy)。

最後，當吾人審視當今全球民主化的浪潮，新加坡共和國執政的人民行動黨，的確可以多加考量國際的觀瞻，以更大的信心與努力，讓新加坡人能夠在自由與公平的政治機制下，擁有充分的政治選擇權力，如此變革後的新加坡共和國，其成就將必然更令世人稱讚。

參考文獻

- 魯虎，2004。《新加坡》。北京：社會科學文獻出版社，。
- 羅佩恆、羅佩菁（編），2009。《新加坡簡史—創業的背景、獨立的道路》。新加坡：新華文化。
- 顧長永，2006。《新加坡—蛻變的四十年》。五南圖書。
- Barr, Michael D. 2000. *Lee Kuan Yew: The Beliefs behind the Man*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- Barr, Michael D. 2003. “Perpetual Revisionism in Singapore: The Limits of Change.” *Pacific Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 77-97.
- Bellows, Thomas J. 2009. “Meritocracy and the Singapore Political System.” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 1, pp. 24-44.
- Chan, Heng Chee. 1989. “The PAP and the Structuring of the Political System,” in: K. S. Sandhu, and Paul Wheatley, eds. *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, pp. 70-89. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Chua, Beng Huat. 1995. *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. London: Routledge.
- Chua, Beng Huat. 2010. “The Cultural Logic of a Capitalist Single-Party State, Singapore.” *Postcolonial Studies*, Vol. 13, No. 4, pp. 335-50.
- Drysdale, John. 1984. *Singapore: Struggle for Success*. Singapore: Times Book International.
- Heng, Hiang Khng. 1997. “Economic Development and Political Change: The Democratization Process in Singapore,” in: Anek Laothamatas, ed. *Democratization in Southeast and East Asia*, pp. 113-40. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Khong, Cho-Oon. 1995. “Singapore: Political Legitimacy Through Managing Conformity,” in: Muthiah Alagappa, ed. *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, pp. 108-35. Stanford: Stanford University Press.
- Kingsbury, Damien. 2001. *South-East Asia: A Political Profile*. South Melbourne, Vic.: Oxford University Press.
- Koh, Gillian, and Ooi Giok Ling. 2004. “Relationship between State and Civil Society in Singapore: Clarifying the Concepts, Assessing the Ground,” in: Lee Hock Guan, ed., *Civil Society in Southeast Asia*, pp. 167-97. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mauzy, Diane K. and R. S. Milne. 2002. *Singapore Politics under the People’s Action*

- Party*. London: Routledge.
- Pang, Cheng Lian, 1971. *Singapore's People's Action Party: Its History, Organization and Leadership*. Singapore: Oxford University Press, 1971, pp. 2-6.
- Quah, Jon S. T. 1985. "Singapore in 1984: Leadership Transition in an Election Year." *Asian Survey*, Vol. 25, No. 2, pp. 220-31.
- Quah, Jon S. T. 1988. "Controlled Democracy, Political Stability and PAP Predominance: Government in Singapore," in: John W. Langford, and K. Lorne Brownsey, eds. *The Changing Shape of Government in the Asia-Pacific Region*, pp. 125-69. Halifax, N.S.: Institute for Research on Public Policy.
- Quah, Jon S. T. 2001. "Singapore: Meritocratic City State," in: Jong Funstion, ed. *Government and Politics in Southeast Asia*, pp.291-327. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001, pp. 314-5.
- Rodan, Garry. 1993. "Preserving the One-party State in Contemporary Singapore," in: Kevin Hewison, Richard Robinson, and Garry Rodan, eds. *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism*, pp. 75-108. Sydney: Allen & Unwin.
- Singapore Elections. c. 1955. "Legislative Assembly General Election 1955." (<http://www.singapore-elections.com/lega-1955-ge/>) (2012/12/31)
- Singapore Elections. c. 1959. "Legislative Assembly General Election 1959." (<http://www.singapore-elections.com/lega-1959-ge/>) (2012/12/31)
- Singapore Elections. c. 1968. "Legislative Assembly General Election 1968." (<http://www.singapore-elections.com/parl-1968-ge/>) (2012/12/31)
- Singapore Elections. c. 1972. "Legislative Assembly General Election 1972." (<http://www.singapore-elections.com/parl-1972-ge/>) (2012/12/31)
- Singapore Elections. c. 1976. "Legislative Assembly General Election 1976." (<http://www.singapore-elections.com/parl-1976-ge/>) (2012/12/31)
- Singapore Elections. c. 1980. "Legislative Assembly General Election 1980." (<http://www.singapore-elections.com/parl-1980-ge/>) (2012/12/31)
- Tan, Kenneth Paul Andrew Sze-Sian. 2003. "Democracy and the Grassroots Sector in Singapore." *Space and Polity*, Vol. 7, No. 1, pp. 3-20.
- Wood, Alan T. 2004. *Asian Democracy in World History*. New York: Routledge.
- Yeo, Lay Hwee. 2010. "Democracy and Governance in Singapore: The Sustainability of Singapore's Political System," in: Brian Bridges, and Lok Snag Ho, eds. *Public Governance in Asia and the Limits of Electoral Democracy*, pp. 172-90. Cheltenham, Edward Elgar.

On People's Action Party and Singaporean Dominant One-party System

Chiu-Ching KUO

*Professor and Director of Graduate Institute of European Studies
Tamkang University, New Taipei, TAIWAN*

Abstract

In Singapore there was a multi-party system in early time. A parliamentary democracy was set up, with a Westminster system. The term of any member of parliament is five years, after which a general election must be held. The parliament takes a unicameral form. Executive power is exercised by the cabinet and it is collectively responsible to parliament.

The People's Action party dominated Singaporean politics since 1959 general election when Lee Kuan Yew became Singapore's first prime minister. As the opposition Barisan Sosialis Party resigned from parliament, PAP has been in government and won the general elections of 1968, 1972, 1976, and 1980. Until now, Singapore is a de facto PAP dominant state. The success of PAP-government mainly comes from economic development and a clean, corruption-free image. Besides, PAP employs censorship, gerrymandering and the filing of civil suits against the opposition. Especially, PAP cements its hold on power by an electoral system that makes it difficult for opposition parties to gain seats, like group representation constituencies, nominated members of parliament, etc.

Keywords: Singaporean political party, People's Action party, election system, Nominated Members of Parliament)