

## 新加坡的族群政治\*

謝國斌

興國管理學院通識教育中心副教授

### 摘要

本文聚焦於新加坡的族群關係，探究新加坡的族群組成與變化，並檢視其族群政治與政策安排。新加坡獨立建國於1965年，是一個華人為主體的城市國家，也是一個移民的多族群國家，面積僅約有710平方公里，而總人口約五百多萬，包含了華人（74%）、馬來人（14%）、印度人（9%）、其他族裔（3%）等四大族群。新加坡各族群間涵蓋了語言、宗教、國籍來源、階級等層面的差異，因此新加坡政府在族群政治上特別「正視」這些差異的存在，並落實於語言與住宅政策等層面。新加坡的族群政治最獨特之處在於，以華人為主的彈丸之島，竟可獨立建國並蓬勃發展於馬來民族的世界裡。此外，新加坡政府也於法規與政策上，明確承認馬來人原住民族的地位，並透過政策予以落實。綜言之，即使有論者認為新加坡還不夠民主，但從其多元文化政治的政策產出來看，新加坡的統治群體其實已有相當程度的多元文化主義素養。

**關鍵詞：**新加坡、族群政治、多元文化政治

---

\* 本文初稿發表於2012年9月15日台灣國際研究學會主辦之「瞭解當代新加坡民主政治學術研討會」。感謝與會評論人的意見與指正，也感謝兩位匿名論文審查者的建議。

## 壹、前言

新加坡是一個城市國家，總面積約 710 平方公里<sup>1</sup>，大約是台北市面積的 2.6 倍大（台北市面積為 271 平方公里）；而其 2011 年的總人口約 518 萬人（Singapore Department of Statistics, 2012a），人口數將近是台北市的 2 倍（台北市人口約 266 萬人）。地小人稠且天然資源匱乏的新加坡，從二次戰後，人民即非常渴望自治，但卻不敢想像獨立建國，而是偏好加入馬來聯邦。1959 年新加坡自治的願望獲得實現，而 1963 年也如願加入馬來聯邦；然而，隨著政治資源分配的現實問題，一方面馬來聯邦不甘以華人為多數的新加坡加入來稀釋其馬來人的多數地位，而新加坡的華人也不願意犧牲其在新加坡的優勢族群地位。緊張的族群關係引爆了 1964 年華人與馬來人之間的嚴重衝突，也旋即促成翌年馬來西亞與新加坡的分家（韓福光等，1999）。

新加坡正式獨立建國於 1965 年 8 月 9 日，當時除了必須在天然資源匱乏的環境下建設國家外，也必須審慎應付國內外的各種局勢，畢竟當時甚至連最基本的民生用水都必須從馬來西亞引進。因此，在對外方面，新加坡必須小心處理與鄰國馬來西亞及印尼的關係，須知當時新加坡的獨立象徵著華人的新加坡與馬來人的馬來西亞的決裂，因此新加坡必須謹慎應付鄰國高漲的馬來民族主義。在對內方面，新加坡則需提防多元族群可能帶來的紛擾，一方面要防止華人民族主義的氣焰激怒鄰國的馬來民族主義，另一方面也必須小心安撫境內成為少數族群的馬來人。

從獨立建國之初的風雨飄搖，迄今還不到半個世紀，新加坡經驗已經成為世人稱頌的成就。從天然資源與歷史背景來看，新加坡今日的成就絕非取決於天賦的優勢，而是在人為的努力。然而，究竟新加坡是如何努力的呢？現在一般人對新加坡的印象是經濟發達，社會有井然有序，是以華人為主體的多族群社會。令人好奇之處在於，新加坡如何在一個沒有豐富

---

<sup>1</sup> 新加坡由於地狹人稠，因此其政府從獨立建國以來即有計畫地填海造陸。在 1960 年代，新加坡土地面積 580 平方公里（韓福光等，1999），迄今已達 710 平方公里，增加了約 18% 的土地面積。

天然資源的彈丸之地發展出令人驚豔的經濟成就？又，新加坡如何在族群與文化分歧的社會營造出族群和諧的氛圍，並且讓所有族群的人共同為新加坡的經濟發展而努力？新加坡的成功經驗不但讓人好奇，更曾興起一股學新加坡的「新加坡學」（洪鎌德，1994）。抱著學習新加坡成功經驗的態度，本文將聚焦於新加坡的族群議題，探究新加坡的族群組成與變化，檢視其族群政治與政策。最後，本文也期許從新加坡的族群政治經驗獲得啟示。

## 貳、新加坡的族群組成

### 一、多元族群的緣起

東南亞是世界文明的重要十字路口（Huntington, 1996; 梁志明，2011），匯集了南島民族、中國、印度、阿拉伯及歐美等地的文明與人民，而地處東南亞交通要衝的新加坡自然也在人口與文化上呈現多元的樣貌。新加坡政府將其住民人口（resident population）明確分成華人、馬來人、印度人及「其他人」等四大族群，並據此每十年作一次人口普查，進行教育與經濟等各種社會資料的統計。以 2010 年的人口統計資料來看（詳見表 1、圖 1），新加坡總人口約有 508 萬人，擁有公民權（citizenship）及永久住民資格（permanent residence）的住民人口合計有 377 萬人，其中華人有 279 萬人（佔 74%），馬來人有 50 萬人（佔 13%），印度人近 35 萬人（佔 9%），其他族裔人口約有 12 萬多人（佔 3%）。

表 1：2010 年新加坡住民之族群組成

	華 人	馬來人	印度人	其 他	總 數
公 民	2,461,852 (76%)	487,758 (15%)	237,473 (7%)	43,636 (1%)	3,230,719 (85.7%)
永久住民	332,128 (61%)	16,110 (3%)	110,646 (20%)	82,118 (15%)	541,002 (14.3%)
總 數	2,793,980 (74%)	503,868 (13%)	348,119 (9%)	125,754 (3%)	3,771,721 (100%)

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010b)。

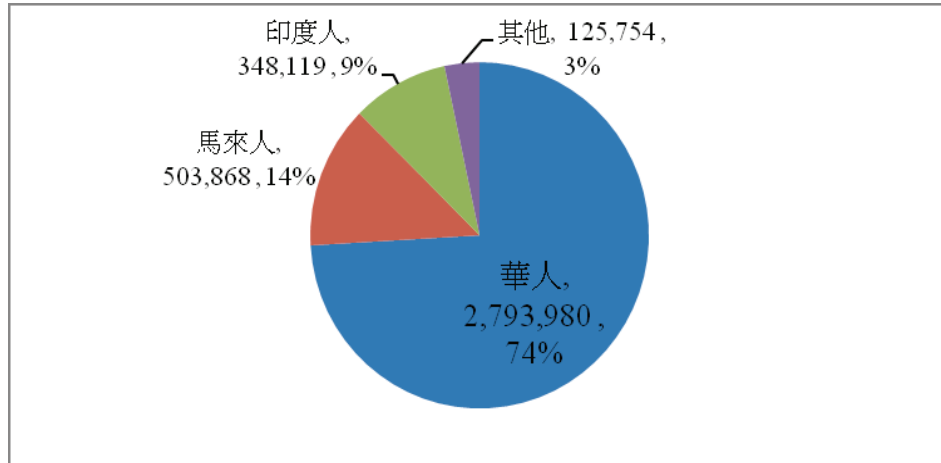


圖 1：2010 年新加坡住民族群人數與比例

根據新加坡政府的定義（Singapore Department of Statistics, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d），四大族群其實都是統稱，主要以國籍來源（national origin）以及種族（race）作為區辨族群差異的準則。華人泛指祖籍源自於中國的人<sup>2</sup>，馬來人泛指源自於馬來及印尼的人，印度人泛指源自於印度、巴基斯坦、孟加拉以及斯里蘭卡等地的人；而在這三大族群之外者則歸類為「其他人」，包含歐洲人、阿拉伯人、日本人等非屬前三大族群者。除了國籍來源與種族差異之外，若深入探究區分族群界線的各種準則（謝國斌，2011），我們可以進一步發現新加坡的四大族群在語言、宗教、階級等方面也都存有相當大的歧異。

在語言差異方面（詳見表 2），若以「最常用的居家語言」（language most frequently spoken at home）來看，除了英語這個共同語言之外，各族群的人都有其自己的母語。以 2010 年的統計資料來分析，在華人社會裡，高達 67% 的人使用華語（Mandarin）或華人方言（主要包括福建話、廣東話、

<sup>2</sup> 新加坡華人祖先大多是十九世紀以降陸續從中國東南沿海各省移民來的華僑。由於中國各省人民無論在地域認同或語言上都有相當大的差異，因此移民至新加坡的華人也存有相當大的歧異性。若以所說方言（dialects）的差異來看，新加坡的華人次族群至少超過 20 個，主要有說福建話（Hokkien）、廣東話（Cantonese）及潮州話（Teochew）等三種華人次族群。

潮洲話等)作為居家常用語言。在馬來人社會裡，高達 83%的人使用馬來語為居家常用語言。至於在印度人社會裡，其語言的歧異性相當高，僅有半數的印度人使用淡米爾語 (Tamil) 或其他印度語言，有 42%的人使用英語，另有 8%的人也使用馬來語作為最常用的居家語言。在「其他人」方面，高達 62%的人使用英語，另有 28%的人使用其他語言 (例如日語)。

表 2：2010 年新加坡五歲以上住民人口居家最常使用的語言

	華 人	馬來人	印度人	其 他	總人口
總 人 口	2,527,562 (100%)	459,210 (100%)	300,587 (100%)	111,694 (100%)	3,399,054 (100)
英 語	824,616 (33%)	78,090 (17%)	125,076 (42%)	69,661 (62%)	1,097,443 (32.3)
華 語	1,206,556 (48%)	404 (0%)	333 (0%)	4,211 (4%)	1,211,505 (35.6)
華人方言	485,765 (19%)	187 (0%)	75 (0%)	1,004 (1%)	487,031 (14.3)
福 建 話	238,072 (9%)	146 (0%)	38 (0%)	587 (1%)	238,843 (7.0)
潮 洲 話	94,132 (4%)	33 (0%)	19 (0%)	118 (0%)	94,302 (2.8)
廣 東 話	120,884 (5%)	8 (0%)	19 (0%)	226 (0%)	121,136 (3.6)
其他方言	32,677 (1%)	-	-	73 (0%)	32,750 (1)
馬 來 語	6,292 (0%)	379,567 (83%)	23,839 (8%)	4,777 (4%)	414,475 (12.2)
印 度 語	55 (0%)	279 (0%)	150,029 (50%)	637 (1%)	151,000 (4.4)
淡米爾語	49 (0%)	230 (0%)	110,274 (37%)	114 (0%)	110,667 (3.4)
其他印度語	6 (0%)	49 (0%)	39,755 (13%)	523 (0%)	40,334 (1.2)
其他語言	4,278 (0%)	684 (0%)	1,235 (0%)	31,403 (28%)	37,600 (1.1%)

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010a)。

在宗教信仰方面(詳見表3),馬來人的族群屬性與宗教信仰的關連性最高,印度人次之,而華人則居末。有高達99%的馬來人信奉回教,有近六成的印度人信奉印度教(另有22%的印度人信奉回教),57%的「其他人」信奉基督教。華人的宗教信仰較為分歧,有43%的華人信奉佛教,20%的華人信奉基督教,14%的華人信奉道教。整體而言,新加坡信仰佛教的人口最多(佔總住民人口33%),以華人為主要信仰人口;其次是信仰基督教的人口(佔總住民人口18%),而回教則居第三名,佔總住民人口15%。

表3:2010年新加坡15歲以上住民人口之宗教信仰

	華人	馬來人	印度人	其他	總人口
總人口	2,349,505 (100%)	386,968 (100%)	265,223 (100%)	104,053 (100%)	3,105,748 (100%)
無信仰	512,717 (22%)	872 (0%)	2,940 (1%)	11,024 (10%)	527,553 (17%)
佛教	1,009,158 (43%)	628 (0%)	2,022 (1%)	21,070 (20%)	1,032,879 (33%)
道教	338,406 (14%)	120 (0%)	31 (0%)	593 (1%)	339,149 (11%)
回教	8,332 (0%)	382,017 (99%)	57,546 (22%)	9,540 (9%)	457,435 (15%)
印度教	312 (0%)	401 (0%)	156,339 (59%)	803 (1%)	157,854 (5%)
錫克教	56 (0%)	53 (0%)	10,591 (4%)	43 (0%)	10,744 (0%)
基督徒	472,636 (20%)	2,680 (1%)	34,024 (13%)	59,904 (57%)	569,244 (18%)
天主教徒	155,515 (7%)	1,389 (0%)	19,460 (7%)	42,769 (41%)	219,133 (7%)
其他基督徒	317,121 (13%)	1,291 (0%)	14,564 (5%)	17,135 (16%)	350,111 (11%)
其他宗教	7,888 (0%)	197 (0%)	1,731 (1%)	1,075 (1%)	10,891 (0%)

資料來源: Singapore Department of Statistics (2010a)。

表 4：2010 年新加坡各族群家戶每月所得狀況

	華 人	馬來人	印度人	其 他	總人口
總 數	876,529 (100%)	121,378 (100%)	107,508 (100%)	40,506 (100%)	1,145,920 (100%)
無工作人口	99,267 (11%)	9,615 (8%)	8,380 (8%)	2,749 (7%)	120,010 (10%)
低於 1,000	33,269 (4%)	5,943 (5%)	2,884 (3%)	667 (2%)	42,762 (4%)
1,000 - 1,499	32,358 (4%)	6,671 (5%)	3,703 (3%)	512 (1%)	43,244 (4%)
1,500 - 1,999	36,684 (4%)	8,557 (7%)	4,384 (4%)	663 (2%)	50,288 (4%)
2,000 - 2,499	39,638 (5%)	8,203 (7%)	4,844 (5%)	1,261 (3%)	53,946 (5%)
2,500 - 2,999	37,675 (4%)	8,449 (7%)	5,161 (5%)	1,275 (3%)	52,560 (5%)
3,000 - 3,499	40,967 (5%)	7,959 (7%)	5,637 (5%)	1,460 (4%)	56,023 (5%)
3,500 - 3,999	36,593 (4%)	7,523 (6%)	5,065 (5%)	1,433 (4%)	50,614 (4%)
4,000 - 4,499	37,541 (4%)	7,205 (6%)	4,949 (5%)	1,746 (4%)	51,441 (4%)
4,500 - 4,999	33,492 (4%)	6,716 (6%)	4,924 (5%)	1,426 (4%)	46,558 (4%)
5,000 - 5,999	64,816 (7%)	11,803 (10%)	9,428 (9%)	3,113 (8%)	89,160 (8%)
6,000 - 6,999	56,131 (6%)	8,910 (7%)	7,765 (7%)	2,710 (7%)	75,516 (7%)
7,000 - 7,999	48,646 (6%)	6,778 (6%)	6,512 (6%)	2,439 (6%)	64,373 (6%)
8,000 - 8,999	42,445 (5%)	4,814 (4%)	5,527 (5%)	2,116 (5%)	54,902 (5%)
9,000 - 9,999	34,793 (4%)	3,543 (3%)	4,053 (4%)	1,870 (5%)	44,259 (4%)
10,000 - 10,999	30,751 (4%)	2,232 (2%)	3,860 (4%)	2,014 (5%)	38,857 (3%)
11,000 - 11,999	23,999 (3%)	1,522 (1%)	3,047 (3%)	1,202 (3%)	29,771 (3%)
12,000 - 12,999	20,488 (2%)	1,203 (1%)	2,412 (2%)	1,238 (3%)	25,340 (2%)
13,000 - 13,999	16,250 (2%)	881 (1%)	1,965 (2%)	1,014 (3%)	20,110 (2%)
14,000 - 14,999	13,920 (2%)	662 (1%)	1,676 (2%)	916 (2%)	17,175 (1%)
15,000 以上	96,805 (11%)	2,190 (2%)	11,332 (11%)	8,683 (21%)	119,011 (10%)

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010b)。

在階級方面，新加坡的族群間存有相當程度的社會階層差異，其中以馬來人的社會經濟地位較為落後。從家庭收入來看，在 2010 年的統計資料裡（Singapore Department of Statistics, 2010b），新加坡全國每月平均家戶所得為新幣 7,214 元，四大族群裡只有馬來人的平均家戶所得低於全國平均數，僅有新幣 4,575 元；而華人與印度人的每月平均家戶所得分別為新幣 7,326 元及 7,664 元<sup>3</sup>。從圖 2 我們也可以知道，在家戶所得分配上，馬來人偏於低收入端，而華人、印度人及其他族裔者則偏於高收入端。以最高收入端（家戶每月所得 15,000 元以上者）來看，華人與印度人家戶不相上下，都有 11%，馬來人家戶僅有 2%，而其他族裔者則高達 21%。

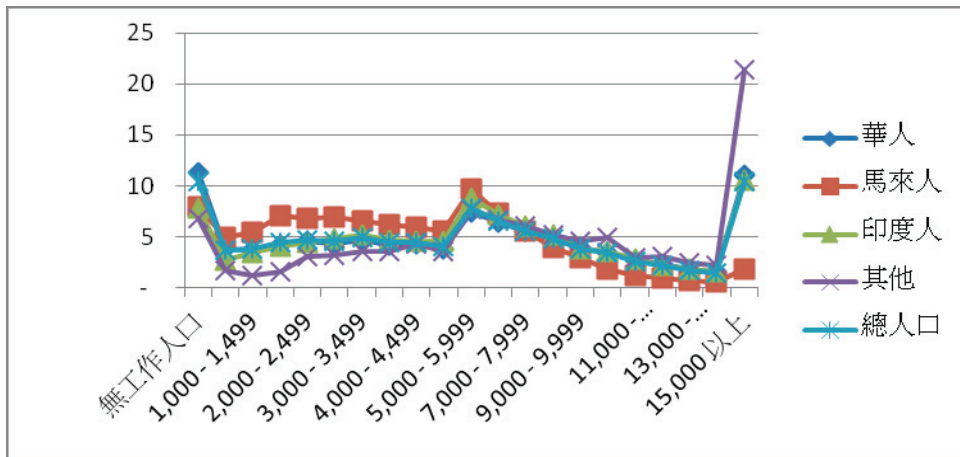


圖 2：2010 年新加坡各族群每月家戶收入分佈

除了家庭收入之外，教育程度也是檢視社會階層的重要指標之一。以 2010 年的統計資料來看（Singapore Department of Statistics, 2010b），馬來人在教育方面的投資遠不如其他族群的人；高達 37% 的馬來人僅有中學以下的教育程度，而具有大學學歷者則僅有 5%。在其他族群社會裡，「其他人」的教育投入最高，其次是印度人，再來是華人（詳見圖 3）。華人的教

<sup>3</sup> 值得注意的是，過去華人給人印象是經濟成就領先其他族群，在 2000 年的統計資料裡，華人每月平居家戶所得為新幣 5,258 元，高於全國平均的 4,998 元，遠高於印度人的 4,623 元及馬來人的 3,151 元（Singapore Department of Statistics, 2010b）。然而，在 2010 年的統計資料裡，印度人已經超越華人，經濟成就不可同日而語。



育情形呈現兩極化，僅具中學以下教育程度者高達 33%，但有大學學歷者也有 22%；在印度人社會，僅具中學以下教育程度者有 22.5%，而具大學學歷者則高達 35%。在其他族裔方面，高達 58%的人擁有大學學歷。

綜合而論，在新加坡社會，教育程度與家庭收入具有高度的正相關。在四大族群裡，平均教育程度最高的「其他人」之平均家戶月收入也最高，而印度人與華人則不相上下，分居二三名，至於教育投入最低的馬來人家戶收入也最低。

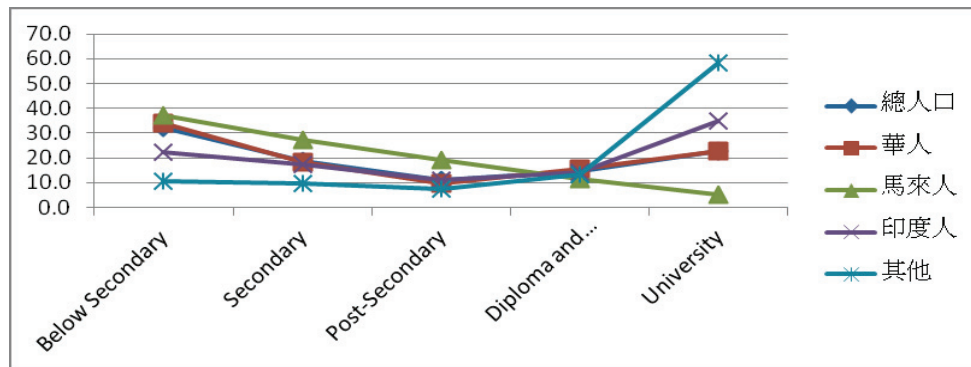


圖 3：2010 年新加坡各族群 15 歲以上人口教育程度分佈狀況

在家庭收入與教育程度之外，家庭子女生育數也與社會階層有密切關聯。早期許多研究已經指出，社會階層的高低與子女生育數成負相關 (Freedman, 1963)，而弱勢族群的子女生育數也相對偏高 (Roberts & Lee, 1974)，這個情形依然出現在當代的新加坡社會。以 2010 年的統計資料來看 (詳見表 5)，教育投入與家庭收入最高的「其他人」，婦女生育人數最低；其婦女生育子女人數在 2 人 (含) 以下者高達 81%，生育數在 3 人 (含) 以上者僅有 19%。印度人在教育投入與家庭收入排名第二，其婦女生育子女人數在 2 人 (含) 以下者有 73%，生育數在 3 人 (含) 以上者僅有 27%。教育投入與家庭收入排名第三的華人方面，婦女生育子女人數在 2 人 (含) 以下者有 67%，生育數在 3 人 (含) 以上者有 33%。至於在教育投入與家庭收入最低的馬來人方面，其婦女生育子女人數在 2 人 (含) 以下者僅有 47%，而生育數在 3 人 (含) 以上者則高達 53%。

表 5：2010 年新加坡 15 歲以上曾經結過婚的住民婦女生育人數

	華 人	馬來人	印度人	其 他	總人口
總人口	837,762 (100%)	137,831 (100%)	97,650 (100%)	41,701 (100%)	1,114,944 (100%)
無	100,793 (12%)	12,115 (9%)	11,307 (12%)	7,361 (18%)	131,576 (12%)
1 人	160,879 (19%)	18,695 (14%)	22,673 (23%)	12,167 (29%)	214,414 (19%)
2 人	299,865 (36%)	33,012 (24%)	36,707 (38%)	14,133 (34%)	383,718 (34%)
3 人	163,865 (20%)	35,647 (26%)	16,543 (17%)	5,885 (14%)	221,939 (20%)
4 人	53,879 (6%)	20,356 (15%)	5,140 (5%)	1,369 (3%)	80,744 (7%)
5 人	22,621 (3%)	7,740 (6%)	2,355 (2%)	425 (1%)	33,140 (3%)
6-7 人	23,252 (3%)	5,852 (4%)	1,906 (2%)	267 (1%)	31,277 (3%)
8 人以上	12,607 (2%)	4,415 (3%)	1,020 (1%)	95 (0%)	18,137 (2%)

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010a)。

## 二、吸引外來移民更增添社會多樣性

在缺乏天然資源的環境裡，人力資源是新加坡最大的資產，也是造就今日新加坡傲人經濟成就的主要動力。除了本地住民之外，吸引外來人口進入新加坡工作、投資、求學或移民成為快速獲取所需人力資源的重要管道，因此也成為新加坡重要而謹慎的策略（deliberate strategy）（Yeoh, 2007）；而這些外來人口自然也增添了新加坡社會與文化的多樣性（diversity）。以最新的 2010 年的人口普查資料來看（詳見表 6），在 2010 年新加坡總人口約有 508 萬，其中具公民身份者（citizens）約有 323 萬人（佔總人口 63.6%），擁有永久居留權者（permanent resident）約有 54 萬人（佔總人口 10.7%），另外還有 130 多萬長期在新加坡工作、求學或居住的非住民（Non-resident）外國人（佔總人口 25.7%）。

從其高比例的非住民人口即可窺知，非住民人口已成新加坡的重要人口組成與經濟成長的動力(Rahman & Kiong, 2013)。從表 6 我們可以發現，從 1970 年到 2010 年，非住民人口的比例一路從零攀升到 25.7%，已經佔了新加坡總人口的四分之一。換句話說，當人們走在新加坡街頭，在每四個人當中就至少會遇到一個非住民人口，而這些非住民人口主要包括外籍勞工 (foreign worker)、外籍人才 (foreign talent) 以及外國學生 (foreign student) 等。在這些非住民人口裡，除了外籍勞工的居留屬暫時性，會隨著跨國旋轉門 (transnational revolving door) 流動之外，其餘的外籍人才與外籍學生都是新加坡政府所欲吸引或投資的 (Yeoh, 2007)，而他們都有可能轉變成永久住民。

表 6：新加坡人口的組成 (1970-2010)

年份	新加坡住民						非住民 (NR)		總人口	
	公民		永久住民 (PR)		住民小計		人數	%	人數	%
	人數	%	人數	%	人數	%				
1970	1,874.8	90.4	138.8	6.7	2,013.6	97.1	60.9	0.0	2,074.5	100
1980	2,194.3	90.9	87.8	3.6	2,282.1	94.5	131.8	5.5	2,413.9	100
1990	2,623.7	86.1	112.1	3.7	2,735.8	89.8	311.3	10.2	3,047.1	100
2000	2,985.9	74.1	287.5	7.1	3,273.4	81.3	754.5	18.7	4,027.9	100
2010	3,230.7	63.6	541.0	10.7	3,771.7	74.3	1,305.0	25.7	5,076.7	100

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010b)。

說明：1.新加坡住民包含公民與永久住民 (permanent residents)；2.非住民乃指永久住民之外，在新加坡工作、求學或居住的外國人，但不包含短期的訪客或觀光客。3.人口單位為千人。

在永久住民方面，從表 6 我們也可看出，從 1970 年到 2010 年其永久住民比例雖有所波動，但長線看來仍呈現持續上升的趨勢，在 2010 年擁有 54 多萬人，佔總人口約一成。根據新加坡政府規定 (ICA, 2012a)，申請新加坡永久居留權的資格有四：(1)新加坡公民或永久住民的配偶與未成年子女；(2)新加坡公民的年長父母；(3)持有 P, Q 或 S 等工作證者<sup>4</sup>；(4)投

<sup>4</sup> 新加坡的工作證發放的類別以申請者的月薪水準及是否具備政府認可的專業資格與大學學歷為重要指標。一般至少有新幣 2 千元以上之月薪才具備資格。

資者或企業家。若從四大族群來看，印度人與「其他人」在永久住民的申請比例上遠超過華人與馬來人，此舉讓其此二族群在總住民人口的比例也呈現逐年上升的趨勢，逐漸改變新加坡住民人口比例（詳見表6）。

從新加坡移民政策的邏輯來看，吸引外來人才以快速補充其人力資源是其最高且謹慎的策略。除了低階的外籍勞工是為了補充新加坡基層勞力的空缺之外，其餘包括外籍企業家、外國人才、外國學生等都是新加坡政府亟欲延攬入籍的人；因此，非住民人口的下一階段就是永久住民，而永久住民的下一階段就是公民資格<sup>5</sup>。據此，在移民順序上，公民是最早定居於新加坡的人，其次是永久住民，最後才是非住民。因此，當我們分析永久住民的來源時即可發現，在2010年的54萬名永久住民裡，華人還是最大宗的來源（佔了61%），其次是印度人（佔20%），第三則是「其他人」（佔15%），最少的是馬來人，僅佔3%。若與新加坡各族群的公民人口比例相比，我們可發現華人與馬來人永久住民的比例都遠低於其公民的比例，而印度人與「其他人」永久住民的比例則遠高於其公民的比例，顯示新加坡所吸引的外來移民當中，有超高比例的印度人與「其他人」，長期下去將可能改變新加坡四大族群間的人口比例。

其實，從申請永久居留權的資格條件，以及印度人與「其他人」以超高的比例申請永久居留權來看，我們也可以進一步理解何以「其他人」與印度人在教育程度以及家庭收入等社會階層指標分居一二名的原因。畢竟，經濟收入與學歷條件是能否成為永久住民的必要條件，當這些永久住民被列入住民人口計算時，自然也提高了這兩個族群整體的水平。

### 參、新加坡的族群政策

在新加坡的四大族群裡，無論是人口數量或政治地位，華人皆處於優勢族群（majority）的地位。一個國家優勢族群的政治態度往往會決定該

---

<sup>5</sup> 申請新加坡公民身份有三項資格（ICA, 2012b）：(1)年滿21歲且具備永久住民資格至少2-6年；(2)新加坡公民的配偶，至少結婚2年且具備永久住民資格至少2年；(3)在外國出生，且其父母之一是新加坡公民。

國族群政治的走向，因為其掌控了國家機器，佔有分配社會價值的權威地位。優勢族群對其他族群的政治態度與族群政策有正面的，也有負面的。從人類歷史發展觀之，傳統社會的族群關係傾向於「凝聚同類、排斥異己」的機械性連結（mechanical solidarity）的狀態（Durkheim, 1963）；在族群中心主義（ethnocentrism）或種族主義（racism）的驅動下，容易出現負面的族群關係，因此掌控國家機器的優勢族群就容易出現包括種族滅絕（genocide）、驅逐出境（expulsion）、排外（exclusion）、壓迫（oppression）、隔離主義（separatism）、強迫同化（assimilation）等負面的族群政策。相對而言，在現代社會，人際關係由於社會分工而處於有機連結（organic solidarity）的狀態（Durkheim, 1963），因此族群間也會因分工合作而出現包容和諧的族群關係，優勢族群基於此也會發展出強調和平共存的多元主義（pluralism），甚至相互尊重與欣賞的多元文化主義（multiculturalism）（Yetman, 1991; 謝國斌, 2011）。

新加坡是一個新興的民主國家，在天然資源有限，曾經面臨嚴重族群衝突，生存面臨威脅的情境下，掌控國家機器的華人領導者的思維是，團結各族群以共同發展國家（韓福光等，1999）。當這個思維轉變成國家政策，變成各族群人士的共同信念時，我們不難想像新加坡已經進入有機連結的現代社會，因此其族群政策也朝向各族群人民和平共存的多元主義前進（Hefner, 2001）。多元主義的特色是大方承認族群之間的不同，尊重彼此的文化差異，進而接受甚至欣賞彼此的差異，而不能忍受的是族群間的隔閡與不平等。據此，在多元主義的邏輯下，在諸多的族群同化層面裡（Gordon, 1961; Yetman, 1991），除了文化同化（cultural assimilation）必須謹慎而為之外，其他包括婚姻同化（marital assimilation）、結構同化（structural assimilation）、社會經濟同化（socio-economic assimilation）、居住空間同化（spatial assimilation）都是可欲的，甚至是必須積極追求的。以下茲以語言、教育、照顧與提升弱勢族群競爭力、居住等層面，進一步說明新加坡的族群政策。

## 一、語言政策

在多族群社會裡欲落實多元主義的目標，語文與宗教等層面的文化議題是最棘手的問題之一，一方面要避免以強制的手段壓迫弱勢族群放棄自己的文化，另一方面也要顧及在國族的建立（nation-building）上凝聚共同的國家認同。有鑑於此，新加坡在其最高的憲法裡即對語言有相當的規範，以明確指導其語言政策的走向。

以語言來分類，新加坡的語言群體超過 20 個，然而新加坡政府僅承認四個族群，並明確規範四大族群的語言為官方語言（official languages）。根據『新加坡憲法』（*Constitution of the Republic of Singapore*）第 53 條規定：「所有在國會裡的辯論與討論應以馬來語、英語、華語或淡米爾語為之。」而憲法第 153A 條進一步規定：「馬來語、華語、淡米爾語和英語為新加坡的四種官方語言」、「國家語言為馬來語，並以羅馬字母書寫。」

雖然四大族群的語言被並列為官方語言，然而就實際的運作而言，英語卻被作為公務辦公、學校教學、商業交易、科學科技、國際交流等場域的工作語言，也成為新加坡的主要語言（main language）以及各族群溝通的共同語言（*lingua franca*）。不過，新加坡在藉由以英語與國際接軌，讓新加坡徹底國際化之餘，其領導人也特別注意到西化與保持亞洲人文化之間的平衡（韓福光等，1999；洪鎌德，1994），母語的保存成為新加坡防堵西化洪水的文化沙包（cultural ballast）（Barr & Skrbiš, 2008: 77）。因此，在發揚母語上，新加坡政府也是不遺餘力，除了在『新加坡憲法』153A 條明文規定：「沒有任何人應被禁止使用、教授、或學習任何其他語言；而此條文也不禁止政府保護及維繫使用和學習新加坡其他族群之語言的權利。」學校教育採雙語主義（bilingualism）也成為其重要的政策。

新加坡的雙語教育之的具體作為包括：所有公立學校一律以英語授課；而在小學及中學裡，所有學生都必須依其族裔背景（採父系認同）修讀華語、馬來語或淡米爾語等「母語」作為第二語言。雙語教育的邏輯很清楚，使用英語為第一語言，對內可以凝聚族群團結，發展新加坡國家認同；對外則可以有效讓新加坡與國際接軌，在國際貿易上可以更具競爭力。

而母語的教學，雖然僅佔所有的課程兩成左右，但一方面可宣示政府對各族群的關照，另一方面也可藉由母語與文化的連結，來達到捍衛亞洲人的文化認同與道德素養的目的。

除了官方語言、國家語言及雙語政策之外，新加坡政府對於方言的態度是不強制禁止但也不鼓勵，似乎有意讓新加坡的語言逐漸單純化，以達到化解族群間隙，強化國家認同的目標。以下我們可以從華人語言的興衰變化為例，來一窺新加坡數十年來的語言政策成效。如前述所，新加坡的華人是一個統稱，華人包含了來自中國各省的次族群，其所說的方言包含福建話、廣東話、潮州話、客家話、海南話等等。在過去，華人次族群間因祖籍認同以及語言上的隔閡曾出現不少嫌隙；為了消弭此一問題，從 1979 年以降，以華人為主的新加坡政府即積極在華人社會裡推行「講華語運動」，以中國普通話為華人共同的語言（即本文所說的華語），以解決華人次族群間的矛盾與分裂。

經過多年的推行，華語已成為華人社會中最多人使用的居家語言，甚至在今日還是全新加坡最多人使用的居家語言。回溯過去，在 1990 年代，英語是全新加坡最多人使用的居家語言，其次是福建話（洪鎌德，1994: 27）；然而，在 2000 年的統計資料裡（Singapore Department of Statistics, 2012d），華語已經是全新加坡最多人使用的居家語言（佔總住民人口 35%），超越了說英語人口（佔總住民人口 23%），而說福建話者僅佔總住民人口的 11%，還低於說馬來語的人（佔總住民人口 14%）。若單以華人社會來看，在 2000 年時有高達 45% 的華人以華語作為最常用的居家語言，說英語者有 24%，說福建話者僅剩 15%，說廣東話與潮州話者分別是 7% 和 6%，使用其他華人方言者約 2%。

在 2010 年的統計資料裡（詳見表 2），華語依然是新加坡五歲以上住民人口最常使用的居家語言（佔總住民人口 35%），但我們也可以發現英語的崛起（佔總住民人口 32%）。在華人社會裡，華語和英語的成長同步侵蝕方言的使用人口，約有 48% 的華人最常使用的居家語言是華語，33% 的人使用英語，僅剩 9% 的華人使用福建話、5% 的華人使用廣東話、4% 的華人使用潮州話，而使用其他華人方言者更僅剩 1% 左右。從華人方言的

式微，可以看出華語有成為華人共同語言的趨勢，也可以預期未來華人次族群之間界線的進一步消弭。

不過，值得注意的是，華人次族群間雖然因祖籍與方言的差異而有所隔閡，但一直以來造成華人間最大隔閡的不是方言，而是英語（洪鎌德，1994：28）。據研究，存在於接受英文教育和華文教育的華人間的鴻溝，大於華人與印度人間的差異（Wu, 1982）。由於英國殖民統治的遺風，接受英文教育，具備良好英語能力的華人無論在公部門或私部門都享有較高的待遇，因此在社會階層上比只會講華人語言者來得高。在文化認同上，接受英文教育者也出現對華人文化的疏離、冷漠，甚至歧視的情形，因此其與只會說華人語言者存有相當大的隔閡。

綜合而論，雖然新加坡的憲法明文規定四種官方語言的存在，然而在新加坡誓言與國際接軌來提昇國際競爭力的同時，又賦予英語為主要語言及工作語言的地位，因而能流利使用英語者，自然較有機會在公部門或私人企業獲得晉升的機會，語言的使用與社會階層於是乃緊密掛勾在一起。前述說英語與說華語之華人間的隔閡，不僅僅是文化與價值觀的隔閡，更存有社會階層的差異，即說英語者的社會階層優於說華語或其他方言者。從表 7 即可看出，住宅的型態反映了人們的經濟能力與社會階層，雖然多數新加坡住民住在政府興建的平價公共組屋裡，但說英語的人顯然較有能力自購住宅與土地。在華人社會裡，有 38% 的說英語人口有能力自購住宅與土地，但說華語及方言者卻分別僅有 11% 的人有能力。類似的情形也出現在其他族群社會裡，這或許是人們學習新加坡語言政策時最值得警惕之處。

## 二、賦予馬來人特殊的地位

在新加坡境的四大族群裡，馬來人是具備特殊地位的少數族群。雖然其僅是人數佔 14% 少數族群，但由於在鄰近的馬來西亞與印尼裡，馬來人有超過 1 億個講同樣語言及信相同宗教的馬來人親戚；而新加坡的建國也與華馬之間的種族衝突脫離不了關係。因此，當華人主導的新加坡政府在處理馬來人的問題時，自然顯得格外地小心謹慎，此點明確體現在新加坡的法律規範與政策產出上。在語言上，馬來語不但是新加坡的官方語言之



一，更是新加坡唯一的「國家語言」。在宗教上，99%的馬來人都是回教徒，因此『新加坡憲法』在第 153 條特別規範了穆斯林宗教的地位：「立法部門應立法規範穆斯林宗教事務，並成立一個能給總統諮詢穆斯林宗教事務的委員會。」

表 7：2010 年新加坡 15 歲以上住民人口居家常用語言與住宅型態之分佈

	華人			馬來人			
	英語	華語	華方言	英語	馬來語		
公共組屋	512,765 (62%)	1,073,719 (89%)	434,524 (89%)	70,939 (91%)	373,218 (98%)		
私人公寓	178,438 (22%)	78,234 (6%)	24,757 (5%)	4,100 (5%)	3,187 (1%)		
有土地權的住宅	123,969 (15%)	50,723 (4%)	24,161 (5%)	2,467 (3%)	2,403 (1%)		
其他	9,444 (1%)	3,880 (0%)	2,322 (0%)	584 (1%)	759 (0%)		
	印度人				其他人		
	英語	馬來語	淡米爾	其他 印度語	英語	馬來語	其他
公共組屋	94,301 (75%)	23,370 (98%)	102,492 (93%)	29,497 (74%)	43,602 (63%)	4,505 (94%)	27,626 (74%)
私人公寓	18,862 (15%)	234 (1%)	4,573 (4%)	8,548 (22%)	16,215 (23%)	86 (2%)	7,930 (21%)
有土地權的住宅	10,541 (8%)	203 (1%)	2,571 (2%)	1,353 (3%)	9,085 (13%)	161 (3%)	1,107 (3%)
其他	1,372 (1%)	31 (0%)	638 (1%)	358 (1%)	758 (1%)	25 (1%)	593 (2%)

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010a)。

除了語言與宗教上的規範外，新加坡的憲法也賦予馬來人特別的地位（special position），承認其為新加坡的「原住民族」。根據『新加坡憲法』第 152 條規定：「持續關照新加坡內種族及宗教少數民族的利益是政府的責任。」、「政府應發揮其功能來承認馬來人的特殊地位，其為新加坡的原住民族，據此新加坡政府應負起保護、捍衛、支持、培養，及促進其政治、教育、宗教、經濟、社會及文化上的利益以及馬來語。」藉由憲法明確的規範與保障，確實有拉攏馬來人對新加坡國家認同的意味。

雖然新加坡憲法對馬來人特殊的地位有所保障，然而從前述的分析我們可以得知，馬來人無論在教育與收入等方面確實遠落後於其他族群，形成了馬來困境（Malay plight）（Mutalib, 2012）。馬來人困境的成因在一般人甚至新加坡的政府菁英的觀點裡，普遍認為這與馬來人的民族性以及文化有密切的關連（韓福光等，1999）。從一般人的刻板印象來看，馬來人不喜經商，對升學不感興趣、安貧樂道、與世無爭、容易滿足，對回教教規極為虔誠保守，而在職業上多從事收入不高的服務業（洪鎌德，1994：25）。雖然我們不宜以化約民族性或文化本質論來解釋馬來人的困境，然而這群新加坡的原住民族與台灣的原住民族恰好都同屬南島民族，當其面臨外來的強勢「文明」時，在被迫得依循他者的遊戲規則行事時，確實會陷於不利的困境地位。

### 三、公共組屋住宅政策

從新加坡人民行動黨於 1959 年取得新加坡的執政地位開始，推行公共組屋的國宅政策即成為新加坡政府化解族群藩籬與凝聚國家認同的重要政策。此政策的主要思考邏輯有三，其一是由政府興建平價住宅，讓住者有其屋，一方面可以解決住的問題，另一方面也安定當時風雨飄搖的新加坡人心，因為有土斯有財，有恆產才有恆心留在新加坡努力（洪鎌德，1994：47）。其二是，藉由公共組屋的興建，進行都市更新，讓現代化的高樓大廈取代原先老舊髒亂的平層棚屋。其三是，透過謹慎的策略分配，讓各族群的人按比例進駐各地的公共組屋國宅，藉此化解族群間的區隔（洪鎌德，1994：47），可以達成居住空間的同化與結構同化的效果。

具體的政策作為出現在 1989 年，當時國家發展部宣布公共組屋將依族群比例原則，分配給各族住民。據此，新社區和每棟公寓各族群的比例如下：（1）華人：每一社區不得超過 84%，每一棟公寓不得超過 87%；（2）馬來人：每一社區最多可有 22%，每棟公寓不得超過 25%；（3）印度人與「其他人」：每一社區不得超過 10%，每棟公寓不得超過 13%（洪鎌德，1994：48）。這個族群居住空間依比例分配的政策是否見其成效？從 2010 年的統計資料即可得知（Singapore Department of Statistics, 2010a），

有高達 82%的新加坡住民住在由建屋發展局（Housing and Development Board）所興建的組屋（HDB dwellings）裡。

另外，我們也可以從各族群的地理區域份佈一窺端倪。在新加坡市區重建局（Urban Redevelopment Authority）所劃分的 55 個都市計畫區（urban planning areas）裡，除了樟宜（Changi）、兀蘭（Woodlands）與 Rochor 等地較不符預期外，其餘區域的族群分佈比例大致上都符合預期（詳見表 8）。此外，值得注意的是，在四大族群裡，由於印度人與「其他人」因族群人數的大幅成長，使其佔總住民人口比例的上升，因此其在各地超出比例的情形也較為明顯。

表 8：2010 年新加坡各族群的地理空間分佈情形

	總人口	華人	馬來人	印度人	其他
全國	3,771,721 (100%)	2,793,980 (74%)	503,868 (13%)	348,119 (9%)	125,754 (3%)
Ang Mo Kio (洪茂橋)	179,297 (100%)	146,966 (82%)	12,873 (7%)	14,952 (8%)	4,506 (3%)
Bedok (勿洛)	294,519 (100%)	209,892 (71%)	47,179 (16%)	25,348 (9%)	12,100 (4%)
Bishan (碧山)	91,298 (100%)	77,303 (85%)	4,045 (4%)	7,223 (8%)	2,727 (3%)
Bukit Batok (武吉巴督)	144,198 (100%)	104,266 (72%)	20,482 (14%)	15,257 (11%)	4,193 (3%)
Bukit Merah (紅山)	157,122 (100%)	125,323 (80%)	11,359 (7%)	15,892 (10%)	4,548 (3%)
Bukit Panjang (武吉班讓)	128,734 (100%)	96,079 (75%)	20,598 (16%)	9,161 (7%)	2,896 (2%)
Bukit Timah (武吉知馬)	70,314 (100%)	60,364 (86%)	720 (1%)	3,497 (5%)	5,733 (8%)
Changi (樟宜)	2,155 (100%)	1,062 (49%)	541 (25%)	435 (20%)	117 (5%)
Choa Chu Kang (蔡厝港)	173,291 (100%)	123,702 (71%)	29,180 (17%)	15,749 (9%)	4,660 (3%)
Clementi (金文泰)	91,874 (100%)	69,293 (75%)	10,732 (12%)	8,155 (9%)	3,694 (4%)
Downtown Core	3,722 (100%)	3,044 (82%)	34 (1%)	394 (11%)	250 (7%)
Geylang (芽籠)	120,690 (100%)	90,702 (75%)	15,394 (13%)	10,632 (9%)	3,962 (3%)
Hougang	216,697 (100%)	176,974 (82%)	17,418 (8%)	17,468 (8%)	4,837 (2%)
Jurong East (裕廊東)	88,118 (100%)	62,155 (71%)	14,084 (16%)	9,757 (11%)	2,122 (2%)

	總人口	華人	馬來人	印度人	其他
Jurong West (裕廊西)	267,524 (100%)	184,658 (69%)	48,663 (18%)	27,134 (10%)	7,069 (3%)
Kallang (加冷)	99,559 (100%)	75,260 (76%)	7,350 (7%)	14,040 (14%)	2,909 (3%)
Mandai (萬禮)	1,865 (100%)	1,527 (82%)	72 (4%)	187 (10%)	79 (4%)
Marine Parade (馬林百列)	47,318 (100%)	35,667 (75%)	3,426 (7%)	5,842 (12%)	2,383 (5%)
Newton (紐頓)	6,242 (100%)	4,353 (70%)	66 (1%)	752 (12%)	1,071 (17%)
Novena	46,640 (100%)	37,645 (81%)	2,022 (4%)	4,189 (9%)	2,784 (6%)
Outram (歐南)	19,859 (100%)	16,650 (84%)	1,286 (6%)	1,434 (7%)	489 (2%)
Pasir Ris (巴西立)	133,863 (100%)	90,031 (67%)	27,227 (20%)	11,061 (8%)	5,544 (4%)
Punggol (榜鵝)	59,386 (100%)	47,201 (79%)	6,842 (12%)	3,821 (6%)	1,522 (3%)
Queenstown (女皇鎮)	98,502 (100%)	77,187 (78%)	8,294 (8%)	8,518 (9%)	4,503 (5%)
River Valley (里峇峇利)	8,206 (100%)	5,819 (71%)	62 (1%)	1,115 (14%)	1,210 (15%)
Rochor	15,664 (100%)	11,326 (72%)	532 (3%)	3,323 (21%)	483 (3%)
Sembawang (三巴旺)	72,732 (100%)	52,379 (72%)	9,957 (14%)	7,035 (10%)	3,361 (5%)
Sengkang (盛港)	167,054 (100%)	131,925 (79%)	17,087 (10%)	13,849 (8%)	4,193 (3%)
Serangoon (實龍崗)	124,782 (100%)	103,695 (83%)	5,777 (5%)	11,735 (9%)	3,575 (3%)
Singapore River (新加坡河)	2,000 (100%)	1,358 (68%)	18 (1%)	155 (8%)	469 (23%)
Tampines (淡濱尼)	261,743 (100%)	173,677 (66%)	57,584 (22%)	21,411 (8%)	9,071 (3%)
Tanglin (東陵)	17,293 (100%)	12,910 (75%)	194 (1%)	1,580 (9%)	2,609 (15%)
Toa Payoh (大巴窰)	124,653 (100%)	101,947 (82%)	9,621 (8%)	9,613 (8%)	3,472 (3%)
Woodlands (兀蘭)	245,109 (100%)	149,494 (61%)	62,007 (25%)	27,162 (11%)	6,446 (3%)
Yishun (義順)	185,214 (100%)	128,979 (70%)	31,104 (17%)	19,730 (11%)	5,401 (3%)
Others (其他)	4,484 (100%)	3,167 (71%)	38 (1%)	513 (11%)	766 (17%)

資料來源：Singapore Department of Statistics (2010c)。

#### 四、新加坡經驗的啓示

世界上大多數國家都是多族群的國家，而每個國家的族群關係與族群政治都各有特色，畢竟各國族群的人數比例，多數族群與少數族群的政治地位，國內族群與國外參考群體（reference group）間的關連，國內政治制度的設計，國內優勢族群的政治態度等，在在都會左右一個國家的族群關係走向。人類史上的族群關係從負面到正面都有，以負面程度由強至弱依序主要包括滅種、驅逐出境、壓迫、隔離主義、同化主義、多元主義等。

最慘烈的滅種與最好的多元主義都曾出現在日耳曼民族為主體的國家，前者發生在二次大戰期間的德國，當時絕對優勢的日耳曼民族在種族中心主義的作祟下大舉屠殺境內的猶太人；而後者則出現在瑞士（德語人口 70%、法語人口 19%、義語人口 10%、其他語 1%），人口佔約七成的德語人口願意放下種族中心主義，將瑞士建立成一個權力分享的協和民主典範（Lijphart, 1993）。將少數民族驅逐出境、壓迫、強制同化的著名例子出現在 1980 年代的保加利亞，佔 84% 的保加利亞人對僅佔 10% 的土耳其人壓迫與強制同化，使得近半數的土耳其人被迫離開保加利亞（Yetman, 1991）。至於隔離主義最典型的例子之一就是 1990 年代以前南非，當時人數僅佔 9% 的白人，不但以少數人之姿統治多數人（黑人 79%、有色人種 9%、印度人 3%），更採行隔離主義將少數的統治者與被統治的多數者隔離。

從前述例子可知，少數族群統治多數族群固然不可取；在多數族群統治的國家裡，也需注意眾暴寡與強凌弱的情形，而其族群關係的好壞常取決於多數族群的政治態度以及少數族群的人口比例。當少數族群人口比例微小到不足以撼動多數族群的統治時，在政治態度良善的多數族群統治下，加上溫柔善良的少數民族，此時往往可以發展出良好的族群關係；芬蘭的族群關係（芬蘭人 91%、瑞典人 5%）可歸類於此（謝國斌，2009），而新加坡的族群關係（華人 74%、馬來人 14%、印度人 9%）也可歸類於此。

然而，當少數族群的人口高達一定比例時，甚至可與多數族群互相抗衡時，加上多數族群的強勢統治，此時很難避免發展出具衝突性的族群關係，甚至會發展出少數族群尋求民族獨立的行動。例如，在北愛爾蘭有 59%

的新教徒，統治 41%的天主教徒，其族群衝突也常成為教科書裡的例子。在塞爾維亞，65%的塞爾維亞人強勢統治 18%的阿爾巴尼亞人，經過長期的內戰衝突後，阿爾巴尼亞裔終於在 2008 年脫離塞國統治，成立獨立的柯索沃。在比利時，說荷蘭語的人口約佔 53%，而說法語的人口約佔 42%，兩個族群的人分別在南北自己的語言區裡生活，但卻又共組比利時；在誰也不統治誰的情況下，彼此倒相安無事，但在彼此連結性又過於薄弱的情境裡，卻也經常發生政府無法組成的窘境（謝國斌，2007）。在以色列，75%的猶太人統治著 20%的阿拉伯人，雖然彼此各有盤算，但迫於無奈，加上以色列成熟的民主政治稍可讓彼此各取所需，也使得這兩個族群得以暫時相安無事（謝國斌，2012）。

從各國的經驗來看，世界上大概很難找到完全一樣的族群關係與族群政治模式，甚至連相似的案例都很難尋覓。不過，若從主要族群的數量與比例來看，台灣似乎與新加坡有若干相似之處；台灣也有四大族群，鶴佬人、客家人、外省人、原住民族的比例與新加坡的華人、馬來人、印度人、「其他人」近似。除此之外，台灣與新加坡都曾經出現嚴重的族群衝突，而之後其實再也沒有以族群之名嚴重檯面化衝突；在經濟的成就上，台灣與新加坡都被曾冠上亞洲小龍之名，顯然台灣的經濟也未受太多族群因素的干擾。即使台灣與新加坡有許多的相似，但我們還是必須承認新加坡的經驗是獨一無二的。新加坡族群關係的和諧可從許多面向解釋，例如優勢華人族群的良善政治態度、馬來人的樂天知命、印度人專注於經濟上的投入、優秀的政治領導人等。但若要讓具有某程度相似性的台灣參考，吾人以為新加坡成功的族群關係經驗最值得關注的層面有以下幾點。

首先，勇敢承認各族群的差異，並明訂於憲法裡，然後落實於法律與政策裡。明白承認族群的差異有利有弊，但這是實踐多元主義的必要態度；而從新加坡的經驗裡，我們相信利多於弊。畢竟，當各族群人們都清楚知道彼此間的差異，而政府又要若無其事地掩飾彼此的差異時，那無異只是粉飾太平。相反地，在各族群人民與政府都清楚知道各族群的差異時，即可隨時注意社會價值分配時的公平性，以防有意或無意的不公平情事發生。

其次，落實服從多數與尊重少數的多數治理（majority rule）理念，由多數族群主導統治。雖然多數族群掌控政治權力並不能確保族群關係的和諧，但由少數族群統治時大概很難避免族群間的紛擾，而且並不符多數治理的民主政治原理。從新加坡的經驗我們可以得知，新加坡的政治權力乃由多數族群華人主導，在華人的善意政治態度下，建構一個各族群的人都能接受的政治制度。當然，當顧及馬來人這個少數族群在鄰國有數量龐大的參考團體時，賦予馬來人與馬來語特殊地位也是重要的政策考量。

第三，承認各族群的語言為官方語言，並以英語為主要語言。在以語言為主要區別的族群關係裡，語言不但與政治權力掛勾，也與社會階層密不可分。在大多數國家裡，統治者的語言就是該國的官方語言或國家語言，然而新加坡華人為主的政府卻把少數族群的馬來語尊為國家語言，把前殖民者的語言—英語，尊為主要語言及工作語言。或許這樣的安排涉及特殊的社會因素，也涉及新加坡政治領袖的個人語言經驗與偏好，也可能存在所謂後殖民的因素。但無可否認地，在許多國家以統治者的語言作為官方語言或國家語言之時，新加坡的優勢族群有善意做出如此的政治安排，未嘗不是具有遠見的成功決策。

## 參考書目

- 洪鎌德。1994。《新加坡學》。台北：揚智文化。
- 梁志明。2011。《多元交匯：共生東南亞文明之路》。中國：人民出版社。
- 韓福光、華仁（Warren Fernandez）、陳澄子（張定綺譯）。1999。《李光耀治國之鑰》。台北：天下文化。
- 謝國斌。2007。〈比利時的族群政治〉《台灣國際研究季刊》3卷4期，頁157-75。
- 謝國斌。2009。〈芬蘭的族群政治〉《台灣國際研究季刊》5卷4期，頁69-90。
- 謝國斌。2011。〈族群政治〉《政治學概論》頁199-226。台北：洪葉文化。
- 謝國斌。2012。〈以色列的族群政治〉《台灣國際研究季刊》8卷1期，頁103-31。
- Barr, Michael D., and Zlatko Skrbis. 2008. *Constructing Singapore: Elitism, Ethnicity and the Nation-Building Project*. Copenhagen: NIAS Press.
- Durkheim, Emile. 1963[1893]. *The Division of Labor in Society*, trans. by George Simpson. New York: Free Press.
- Freedman, Deborah S. 1963. "The Relation of Economic Status to Fertility." *American Economic Review*, No. 53, pp. 414-26.
- Gordon, Milton M. 1961. "Assimilation in America: Theory and Reality." *Daedalus*, Vol. 90, No. 2, pp. 263-85.
- Hefner, Robert W., ed. 2001. *The Politics of Multiculturalism: Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore, and Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon & Schuster.
- Lijphart, Arend (陳坤森譯)。1993。《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》（*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*）。台北：桂冠圖書。
- Mutalib, Hussin. 2012. *Singapore Malays: Being Ethnic Minority and Muslim in a Global City-state*. New York: Routledge Press.
- Rahman, Md Mizanur, and Tong Chee Kiong. 2013. "Integration Policy in Singapore: A Transnational Inclusion Approach." *Asian Ethnicity*, Vol. 14, No. 1, pp. 80-98.
- Roberts, Robert E., and Eun Sul Lee. 1974. "Minority Group and Fertility Revisited." *American Journal of Sociology*, Vol. 80, No. 2, pp. 503-23.



- Singapore Attorney-General's Chambers. 2012. "Constitution of the Republic of Singapore." (<http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p?page=0;query=CompId%3Afadfb638-9566-417c-ae6b-b68384ce5834;rec=0;resUrl=http%3A%2F%2Fstatutes.agc.gov.sg%2Faol%2Fbrowse%2FtitleResults.w3p%3Bletter%3DConstitutional%2520Documents%3BpNum%3D1%3Btype%3DactsAll;whole=yes>) (2012/7/17)
- Singapore Department of Statistics. 2010a. *Census of Population 2010 Statistical Release 1: Demographic Characteristics, Education, Language and Religion*. (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/popn/c2010sr1.html>) (2012/7/19)
- Singapore Department of Statistics. 2010b. *Census of Population 2010 Statistical Release 2: Households and Housing*. (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/census2010.html>) (2012/7/16)
- Singapore Department of Statistics. 2010c. *Census of Population 2010 Statistical Release 3: Geographic Distribution and Transport*. (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/popn/C2010sr3/cop2010sr3.pdf>) (2012/7/31)
- Singapore Department of Statistics. 2010d. *Census of Population 2000 Statistical Release 2: Education, Language and Religion*. (<http://www.singstat.gov.sg/pubn/popn/c2000sr2.html>) (2012/8/6)
- Singapore Immigration & Checkpoints Authority (ICA). 2012a. "Apply for Permanent Residence." (<http://www.ica.gov.sg/page.aspx?pageid=151#eligibility>) (2012/8/8)
- Singapore Immigration & Checkpoints Authority (ICA). 2012b. "Citizenship Application." (<http://www.ica.gov.sg/page.aspx?pageid=132>) (2012/8/8)
- Wu, David Y. H. 1982. *Ethnicity and Interpersonal Interaction: A Cross Cultural Study*. Singapore: Maruzen Asia.
- Yeoh, Brenda S. A. 2007. "Migration and Social Diversity in Singapore," in Tan Tarn How, ed. *Singapore Perspectives 2007: A New Singapore*, pp. 47-56. Singapore: World Scientific.
- Yetman, Norman R. 1991. *Majority and Minority*. Boston: Allyn & Bacon.

# Ethnic Politics: the Case of Singapore

Kuo-Pin Hsieh

*Associate Professor, Center for General Education*

*Hsing-Kuo University of Management, Tainan, TAIWAN*

## Abstract

Singapore, gained independence in 1965, is a multiethnic democratic country that has about 40% of residents who are foreigners. Among all Singapore's population, roughly about 74% of residents are of Chinese, 14% of Malay, 9% of Indians, while Eurasians and other ethnic groups form about 3%. The main purpose of this paper is to explore how Singapore manages its ethnic cleavages while enjoying its cultural diversity. Multicultural practices that ensure equal treatment and respect of all ethnic groups are identified as key factors to Singapore's harmonious ethnic politics. Important multicultural policies, such as language policy, housing policy, and indigenous policy, are explored and discussed.

**Keywords:** Singapore, ethnic politics, multicultural politics