

李光耀實踐「亞洲價值」之評析

歐賢超

國立中山大學政治學研究所碩士班

顧長永

國立中山大學中山學術研究所教授兼所長

中文摘要

「亞洲價值」在新加坡流行並受其領導人李光耀的推崇，除了具備政治功能外，星國在經濟成長、社會穩定、種族和諧、及廉潔效率的政府等方面的成就，和因此而激發的自信心，亦是重要的因素。本文檢驗李光耀對「亞洲價值」的詮釋與實踐，並同時論證兩大假設：一為新加坡的政治和社會表現，與「亞洲價值」密切相關；二為李光耀不僅在其執政期間實踐「亞洲價值」，繼任的吳作棟政府仍然蕭規曹隨，使之成為新加坡的國家價值。但是考量亞洲各國的多元性，我們認為李光耀所提倡的「亞洲價值」，其實應稱之為「新加坡價值」。

壹、前言

新加坡是倡導「亞洲價值」最積極的國家，而李光耀是最具代表性的人物。「亞洲價值」之所以在新加坡流行並受其領導人的推崇，除了具備領導人所需要的政治功能外，星國在經濟成長、社會穩定、種族和諧、及廉潔效率的政府等方面的成就，和因此而激發的自信心，亦是重要的背景。其中最顯而易見的就是經濟方面的成就：在李光耀當政期間，他將新加坡從一個落後的小漁村躍升為「亞洲四小龍」，成為工業發達國家；其國民生產毛額（GNP）與國內總產值（GDP）達到平均 8% 的成長率，GDP 總增長 11.5 倍，失業率自 1965 年的 8.9% 降至 1990 年的 1.7%，平均的勞動力成長有 2.7% 的水準（比同時期的美國、日本及其他工業市場經濟國家還高），製造業直接出口佔 GDP 的比例，從 1960 年的 10.7% 成長至 1990 年的 62.9%。¹

在社會穩定方面，新加坡的國家和社會事務完全在人民行動黨政府的掌握之下，政府除了嚴加控制國內的異議份子及新聞媒體外，其他的公共政策如公積金制度、國民住宅、勞工政策、語言政策、社會動員、教育政策、宗教與種族的處理方案等，這些立意良好的政策，均隱含著政府對社會和人民的控制。對新加坡有研究的學者，大都認為新加坡的社會安定，是政府和人民交換某種權利得來的，其中的交換過程是相當持久及複雜的，偶爾卻也是非常痛苦的；而這些公共政策大都成為星國社會井然有序，人民對政府信心十足的主要因素。²

¹ 以上星國各經濟指標的成長，見吳慶瑞，「新加坡經濟發展的經驗及其前景－戰略部屬及實施情況」，中國社會科學季刊，3 卷 4 期（1993 年）；W. G. Huff, *The economic growth of Singapore* (New York: Cambridge University Press, 1st edition, 1994.)

² 請參考麥留芳，「社會控制與社會發展：新加坡模式」，問題與研究，27 卷 9 期（1988 年 6 月）；洪鑣德，「新加坡能，台灣亦能－談新加坡族群和諧的政策」，國家政策雙週刊，第 0032 期（1992 年 4 月 21 日）。

有關政府廉能方面，大多數的研究及報告大都對新加坡持肯定的態度。不過，「天下雜誌」曾專文討論並具體提出新加坡政府有效率的幾個事項，如海關人員每二十分鐘讓一條船通關；「建屋發展局」搭配建築師、工人每四十分鐘蓋成一間四房式公寓；「人民協會」僅需五位職員即可管理居有四萬居民的社區活動中心；「貪污調查局」僅有三十四位探員足以負責十五萬公務員的廉潔；外商投資案件大都當天即可知道是否核准；計程車每年可於遍佈全島的任一郵局換照，無須曠日廢時的等待，影響收入等。³

李光耀雖已下任逾十年，仍在國際間倡導「亞洲價值」，然世人對於「亞洲價值」的認識僅及於其所發表的相關言論，對於其實踐的層次卻認識有限。有鑑於此，本文將檢驗李光耀對「亞洲價值」的詮釋與實踐，並同時論證兩大假設：一為新加坡的政治和社會表現，與李光耀推動之「亞洲價值」密切相關；二為李光耀不僅在其執政期間實踐「亞洲價值」，繼任的吳作棟政府仍然蕭規曹隨，持續貫徹，使之成為新加坡的國家價值。但是考量亞洲各國的多元性，我們認為李光耀所提倡的「亞洲價值」，其實應稱之為「新加坡價值」。

貳、李光耀的「亞洲價值」之內涵： 儒家主義的亞洲價值

李光耀經常與歐美民主國家論戰，批評西方文化過度強調個人主義及自由式的民主(liberal democracy)，以致引發社會失序亂象；李光耀亦憂慮西方價值觀會影響新加坡的下一代，甚至忘記亞洲優良的文化傳統。在批評西方價值觀之餘，李光耀並在國內積極推行儒家文

化，其用意在防止新加坡成為「偽西方社會」。李光耀曾語重心長地說：「新加坡人必須繼續保持亞洲人的本質，因為新加坡永遠是亞洲的一份子。父母大都知道如果子女每天從電視和報章上，吸收太多美國和西方的事務，結果一定會迷失方向，因為新加坡不是西方國家。」⁴

李光耀呼籲新加坡人維護亞洲的優良傳統與價值觀，其實，李光耀所謂的亞洲優良傳統，就是指基於「儒家文化」及「儒家學說」的價值觀。李光耀於1986年接受外國媒體訪問時，將新加坡的成就歸功於儒家思想，他說：「使新加坡成功的一股推動力，是大多數人民把社會利益的重要性，放置於個人利益之上，這就是儒家思想的基本概念。」⁵

基於對儒家學說的重視，李光耀極為推崇儒家維繫人倫的精神，他亦經常引用儒家的學說。例如子曰：「君君、臣臣、父父、子子」《論語顏淵第十二》，這說明治國之道，在於能明人倫。君臣間的關係則是要求「君待臣以禮，臣事君以忠」，這表示國家對待人民須依常理，不可霸道蠻橫；人民則對國家效忠，盡應盡的義務。李光耀對儒家的「五倫」關係亦非常重視，包括父子有愛、君臣有義、夫婦有禮、長幼有序、朋友有信；每一個稱謂都代表一定的權利和義務，若是五倫的權利和義務受到適當的遵循，按照這些原則去處理人際關係，社會就會穩定和有秩序。

此外，李光耀奉行孔子的「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從。」《論語子路第十三》；「政者，正也。子帥以正，孰敢不正。」《論語顏淵第十二》；及「苟正其身矣，於從政乎何有？不能正其身，如正人何？」《論語子路第十三》。這些是儒家對「賢人政

³ 原文刊載於民國73年2月《天下雜誌》，請參考其網址：
<http://www.cw.com.tw/special/webonly/sl013.asp> 之楊艾俐，「新加坡政府
建樹之根－高效率而廉潔的文官」一文。

⁴ 新加坡聯合早報編，李光耀四十年政論選（新加坡：新加坡報業控股華文集團，1993年），頁554。

⁵ 陳岳，陳翠華，李光耀--新加坡奠基人（台北：克寧出版社，初版，1995年3月），頁156。

治」的教訓。因為如此，李光耀常以賢人自勉，更常自豪其所治理的新加坡；李光耀在『回憶錄』中表示：「沒有一位美國評論員找得出新加坡政府貪污、任人唯親或道德敗壞的任何岔子；好幾個商業風險機構，連續幾年都把新加坡列為全亞洲貪污情況最微的國家。根據柏林國際透明度機構的報告，新加坡的清廉程度排名世界第七，甚至在英國、德國、美國之前。」⁶

孔子的中心思想是個「仁」字，「仁者，人也」《中庸》，即強調人文精神和「人本主義」；另外「仁」字拆開即為「二人」，代表人與人之間的關係。所謂「夫仁者，己欲立而立人，己欲達而達人」《論語雍也第六》，仁的教育不只「克己復禮」，還得「推己及人」，以致「天下歸仁焉」。所以儒家教人如何處理人際關係、長幼關係、尊卑關係、官民關係、個人與國家社會關係，希望能依循「君禮臣忠、父慈子孝、兄友弟恭、夫和妻順、朋友忠信」的原則。這些關係，無論哪一倫都是處於相互對待的狀態，整個社會便是由此「五倫」形成一個整體，個人必須在整體的對待關係中尋找自己的定位，⁷有了社會的持續、穩定和和諧，個人才有存在的意義和可能。由於受到這些儒家文化的影響，亞洲國家就形成所謂的「義務型社會」(duty-based society)，這與西方的「權利型社會」有明顯的差別；亞洲價值具有較少的自私和衝突，講求更多的共識和諧。⁸

簡言之，儒家思想為「亞洲價值」提供理論基礎及架構，兩者具有相當程度的內在聯繫。提倡「亞洲價值」的新加坡，位於儒家文化區範圍之內，人口組成亦以華人為多數（佔總人口的76%）；因此，

李光耀是身兼新加坡八〇年代儒學運動的推行者，及「亞洲價值」代言人的雙重身份。儒家重視的「五倫」關係，衍生出以「整體為本位」及「和諧為目標」的價值取向，與「亞洲價值」之「社會重於個人」及「共識取代衝突」的主張，密切符合。此外，儒家所重視的倫理道德觀與賢人政治，非常符合新加坡領導人的政治需求。

歸結起來，「儒家主義的亞洲價值」包括以下幾項重要的內涵：
(1) 重視家庭；(2) 尊敬長者和權威；(3) 辛勤工作，有節儉儲蓄的習慣；(4) 以「協商」、「共識」(consensus) 代替「競爭」、「對立」(confrontation)；(5) 社會利益高於個人權利；(6) 重視治安法紀；(7) 經濟發展先於民主和人權；及(8) 「好政府」等。⁹上述八點內涵亦是李光耀在論及「亞洲價值」時，經常提到的概念。以「好政府」為例，李光耀曾表示好政府要看人民的價值觀而定，亞洲人所重視的未必就是美國人或歐洲人所重視的。西方人所重視的是個人自由，希望政府是「小政府」，事管得越少的越是好政府；而東方和東南亞人民對政府的要求，並不在於人權和民主，而是在於「好政府」：有效率、有績效、負責任的行政官員能夠提供安全和良好的機會，以達到改善生活水準。¹⁰對於「好政府」的意義，李光耀說：「政府能有績效、有效率、誠實地維護一個有秩序、穩定的社會，在這社會裡人民妥善受到保護，獲得進步的機會，過著美好的生活(good life)，且有能力讓下一代子孫更好。」¹¹

⁶ 李光耀，李光耀回憶錄（1965-2000）（台北：世界書局，初版，2000年9月），頁571。

⁷ 李翔海，「儒家思想與亞洲價值觀」，孔孟月刊，36卷12期（1998年8月），頁3。

⁸ Yash Ghai, "Rights, Duties and Responsibilities," in Josiane Cauquelin, Paul Lim, Birgit Mayer-König (eds.), *Asian Values-An Encounter with Diversity* (UK: Curzon Press, 1st edition, 1998), pp.29-30.

⁹ 這八點內涵並非「儒家主義的亞洲價值」所獨有，其他的文明亦有類似的價值觀；例如西方社會亦非常重視重視家庭、重視法紀與治安、及追求一個有效率的好政府。

¹⁰ Bilabari Kausikan, "Asian's Different Standard," *Foreign Policy*, No. 92 Fall 1993, p.37.

¹¹ Diane K. Mauzy, "The human rights and Asian values' debate in Southeast Asia: trying to clarify the key issues," *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 2 (1997), p. 232.

由此可知，李光耀心目中的「好政府」，並不包括民主和人權這兩個要素和目標；他認為「好政府」的目標，應該是創造穩定的秩序和實質的「好生活」。此外，李光耀認為國家的發展政策應該有優先順序，一個國家應該先有經濟發展，民主才可能隨之而來；沒有穩定、有紀律的環境，如何創造經濟發展？沒有社會整體的經濟蓬勃，如何來保障個人基本生存和權利？依李光耀的觀念，這種順序對於發展中的新興國家而言，是一種比較合理且有效的選擇。簡言之，「亞洲價值」強調「先經濟，後民主」、「先集體，後個人」。

參、李光耀「亞洲價值」的實踐

李光耀的儒家思想及亞洲價值理念，並非僅及於言語上的論述，他將這些理念付諸於實際的政治運作及政策的實施。在李光耀執政的三十一年期間，新加坡的政治及社會發展，就是實踐他的亞洲價值。

一、威權的政治領導

新加坡在一九五〇年代中期，受到大規模的共黨暴動、學生罷課、工人罷工等影響¹²，政治和社會情勢相當不穩定。可是到了在一九八〇年代，新加坡的政治、社會及經濟發展，卻已成為東南亞地區最健全、穩定的國家，其成就可以說是「人民行動黨」的領導，特別是李光耀的領導所帶來的成果。¹³ 人民行動黨係由一群少數的核心菁英幹部所控制，而這群領導幹部又是具有政治影響力的內閣部長級官

員，¹⁴ 而擔任內閣總理及黨秘書長的李光耀，正是「人民行動黨」黨內權力、地位的主宰者和決定者。

李光耀在新加坡的政治領導，就某種程度而言，可說是「個人魅力型領導」(charismatic leadership)。這種類型的領導人在社會出現危機的時候，可以促進人們改變舊的價值觀念和信仰，接受新的價值和信仰。人民知道在革命的時代，亟需拋棄不合時宜的價值體系，擺脫它的束縛，在人民處於新變革而徬徨無助的時候，此時的「魅力型」領導人猶如一盞明燈，指引社會的新方向。這樣的革命景況加上領導人個人的魅力，對於李光耀在推動「亞洲價值」及相關的各種政策，頗為助益。此外，「魅力型」領導人大多是通過「革命」而掌握最高的權力，儘管有少數是靠繼承而獲得權力的魅力型人物，但是他們大都經過革命時代的薰陶和訓練。¹⁵

同樣地，李光耀帶領新加坡人脫離英國的殖民統治，歷經 1960 年代與「馬來西亞聯邦」(Federation of Malaysia) 合與分的衝擊，並遏阻共黨在國內的顛覆行動，還帶領星國人民克服國家先天不良的條件，使之成為高度的現代化國家，這些事蹟都足以使李光耀成為具有革命光環的「魅力型」領導人。因此，在整個建國和建設過程中，新加坡的政治穩定就是基於李光耀的威權性格，及人民行動黨的一黨獨大。

在新加坡的政治發展過程中，到處都可以感受到李光耀權威式的領導風格，舉凡新加坡的經濟發展，廉能政府的建立，新進人才的拔

¹⁴ 包括當時的新加坡總理、人民行動黨秘書長李光耀；第一副總理、黨第一副主席吳慶瑞 (Goh Keng Swee)；衛生部長、黨主席杜進才博士 (Dr. Toh Chin Chyl)；勞工部長、黨第一副秘書長王邦文 (Ong Pang Boom)；和外交部長、黨中央執行委員拉惹勒南 (S. Rajaratnam)。以上五人自一九五四年人民行動黨成立之時即一直位居黨權力結構的最高層，且自 1959 年人民行動黨執政後，又佔著新加坡政府權力結構中最重要的位置。

¹⁵ 李路曲，「論亞洲式民主」，中國之春，五月號（2000 年）。
< <http://www.chinaspring.org/b5/199/77.htm> >

¹² 有關 1954-56 年的學潮、工潮以及共黨的騷動，請參閱 陳烈甫，李光耀治下的新加坡（台北：商務印書館，一版，1985 年），頁 83-88。

¹³ 李子繼，李顯立譯，新加坡發展政策與趨勢（下）（台北：行政院經建會經濟研究處編印，一版，1990 年 2 月），頁 261-63。

擢，政治制度的建立，及對外關係的擴展，大都由李光耀掌舵。李光耀不僅有諸多國家藍圖和理想，更是個實踐主義者；即便是被批評為獨斷或威權，只要李光耀個人覺得有效、對新加坡有利，他都會去實踐。李光耀曾說：「我們決定什麼是對的，不必去介意人民的想法是什麼，那只是個次要的問題。」¹⁶ 李光耀威權及擇善固執的性格，由此可見一斑。

李光耀以上的論點，與孔子「民可使由之，不可使知之」《論語泰伯第八》的道理相當契合，而其政治領導風格，就是所謂的「家長式 (paternalism)」的領導。¹⁷ 李光耀曾表示：「我認為所謂的好政府，就是執政期間，你必須贏得人民愛戴……有時候你勢必做些不得人心的事，但在任期結束時，你必須實現相當程度的福利，讓人民理解你的所作所為都是有必要的，願意再投你一票。這就是我的統治基礎。如果你隨時隨地都要討人歡心，統治一定出問題。」¹⁸

儘管李光耀對於自己的領導方式有合理化的解釋，但仍然無法避免外界批評其專制、獨裁，甚至搞政治迫害。以1959年成立的「國內安全局」(Internal Security Department)為例，¹⁹ 就是政府逮捕異議人士的工具，包括在1961年以叛亂罪名逮捕和拘禁林清祥、方水

雙、李紹祖等一百多位「社會主義陣線」(Barisan Sosialis)黨員²⁰；以企圖用媒體以顛覆「人民行動黨」政府為名，於1971年5月逮捕數位「南洋商報」(South-Sea Business Daily)的編輯；以叛亂和顛覆罪名，於1974年6月逮捕三十位「馬來亞全國解放陣線」的份子，控訴其企圖顛覆新加坡政府；以陰謀叛亂罪名，於1987年5、6月間逮捕22名專業人士，指控他們企圖藉著馬克斯組織滲透羅馬天主教會、影劇公司、工人黨 (Worker's Party，當時的反對黨) 及「法律學會」(Law Society)，企圖推翻「人民行動黨」政府；²¹ 以「濫用特權罪」為名，於1986年11月判處工人黨 (當時最大的反對黨) 秘書長兼國會議員賈耶拉南 (J. B. Jeyaretnam) 鉅額罰金和監禁一個月，並剝奪其議員資格。²²

面對外界對其獨裁、專制的批評，李光耀大都不以為意，認為外界不認識新加坡社會的本質，亦不了解亞洲人民的真正需要。新加坡前駐聯合國常任代表馬賀布巴尼 (Kishore Mahbubani) 在「東亞關於人權和新聞自由的觀點」(*An Asian Perspective on Human Rights and Freedom of the Press*) 一文中指出，「亞洲價值」根據的是本土的國情，亞洲人不怕「軟性威權」(soft authoritarianism)，相反地，亞洲人害怕騷亂、無政府和「強硬的 (hard) 威權」。²³ 人民行

¹⁶ *The Economist*, November 22, 1986.

¹⁷ 「家長式」領導呈現出類似家庭倫理之長者對子女的關懷，即國家好比一個大家庭，政治領導人猶如一家之長，人民則如子女。子女對於家長必須尊敬和服從，家長則為子女規劃一切，為子女做決定，因為子女不知道什麼是對的，什麼是錯的。子女作對了，要給予鼓勵；若犯錯，則給以責罰。或許家長為子女做決定的時候，偶爾會引起子女的不滿，但家長的所作所為都是為子女著想，也是最正確最公正的，所以子女應該言聽計從，並且絕對尊重。同理，政府的所作所為，雖偶爾有短暫的不合民意，但人民應該理解政府是為了解決人民的實際問題，為人民長遠利益著想。

¹⁸ 轉引自張定綺譯，李光耀治國之鑰（台北：天下遠見，1999年3月，一版），頁132。

¹⁹ 1959年10月人民行動黨政府通過「國內安全法」(Internal Security Act, ISA)，賦予「國內安全局」極大的權力，尤其它可以不經審判逮捕或拘禁人犯，至多可達二年之久。

²⁰ 林清祥等人原是人民行動黨黨內左派份子，1961年遭到李光耀清黨，開除黨籍，後於次年9月17日成立「社會主義陣線」，其勢力在當時的立法機構——「立法會議」(Legislative Assembly)內是第一大反對黨，對人民行動黨的地位頗具威脅。

²¹ Margeret Scott, "Enemies of the state," *Far Eastern Economic Review*, 4 June 1987, pp. 8-9; *Idem.*, "We Put It to You Again," *op. cit.*, 5 May 1988, pp.16-17.

²² 相關內容見 Michael Malik, "A case beyond remedy," *Far Eastern Economic Review*, 20 November 1986, pp. 14-15; Nigel Holloway, "A case of privilege," *op. cit.*, 25 September 1986, pp.12-13; "Power and privilege," *op. cit.*, 4 September 1986, pp.12-13.

²³ 轉引自 Melanie Chew, "Human Rights in Singapore — Perceptions and Problems," *Asian Survey*, Vol.XXXIV, No. 11, p. 936.

動黨自 1959 年 5 月的大選開始，歷經 1963 年、1968 年、1972 年、1976 年、1980 年、1984 年、1988 年等全國性國會普選，均獲壓倒性的勝利，獲得國會中絕對多數的議席（其中的四次大選，人民行動黨更是囊括國會全部議席）。這意味著當時的星國人民信任李光耀的政治領導，及接受人民行動黨的「一黨獨大」。如此輝煌的選舉成果，更加深李光耀的信心和決心，在新加坡實行威權式的領導統治；對星國人民而言，這代表一種有效 (effective)、可以接受的，甚至是合理的「軟性威權」。

二、嚴密的社會控制

新加坡長期在人民行動黨的統治之下，執政黨壟斷政府部門，透過行政手段強力控制民間社會。李光耀統治新加坡，基本上採取二種方式：一方面以「國家強制機器」(state repressive apparatuses) 控制民間社會組織，另一方面以「國家意識型態機器」(state ideological apparatuses) 控制新聞文化教育等各領域；²⁴ 以此雙管齊下，對全國進行嚴密的控管和規範，藉以促進社會秩序穩定和維繫人民行動黨的政權。

1. 國家強制機器

「國家強制機器」係指國家運用政府的各種政策、法律或機構，以國家公權力為基礎，藉由強制方式達成政府所欲之目的，或避免政府所不樂見之情況發生。例如新加坡政府制訂嚴格的國內安全法或相關法律，設立政府部門監管社會團體和異議份子，及藉各種理由逮捕異議份子等方式，以壓制反對黨勢力、控制反政府言論或媒體、維繫其所謂之國家秩序。

²⁴ 林若雪，「國家與媒體：新加坡的新聞自由」，東南亞季刊，1 卷 3 期（1996 年 7 月），頁 87-88。

人民行動黨自執政後，對於任何威脅或影響執政黨生存的反對份子，都予以控制和壓制，以維持一黨獨大、一黨專政的局面。除了依《國內安全法》及「國內安全局」對政治異議分子進行控制外，還利用《議會條例》防止議員背叛；根據此條例，所有當選議員者，若改變自己的黨員身份，就必須離開議會。²⁵ 新加坡的國會議席大都是人民行動黨黨員，因此這個條例可說是針對人民行動黨議員而設，這也是人民行動黨為鞏固政權，壓抑反對黨生存的一項作法。如此，執政黨能將國家及社會的菁英納入人民行動黨，且黨員不易倒戈投向反對黨陣營，對於保障人民行動黨的一黨優勢，頗有助益。

在媒體控制方面，新加坡國內的媒體環境尚稱「開放」，²⁶ 卻不夠稱之為「自由」，因為星國有一套嚴格的新聞檢查制度。新聞相關首長有權依自己的認知，對任何一種傳媒禁止其印製、出版、售賣、發行、流通，或限制人民持有²⁷；新加坡政府還規定，報紙必須每年更換發行許可准證 (license)²⁸，新聞主管部門可依據此報紙去年的表現或有無散佈顛覆性言論，來決定是否核發執照。由於這項規定，各種輿論媒體的報導內容，均受到相當程度的限制。

新加坡政府在 1971 年，根據《國內安全法》逮捕三名「南洋商報」的記者，罪名是為共黨宣傳，挑撥中華沙文主義情緒。1986 年 1 月，新加坡國會另通過《報紙及新聞出版法案》(The Newspaper

²⁵ 賀聖達、王文良、何平，戰後東南亞歷史發展 1945-1994（中國雲南省：雲南大學出版社，1 版，1995 年 7 月），頁 202。

²⁶ 報紙包括英文日報三家、華文報三家，馬來文報三家，一家印度文日報，統由「新加坡報業控股集團 Singapore Press Holdings」集中管理；三家包括馬來文和英文的電視台；三家廣播電台；超過 3 千七百種的外國刊物。

²⁷ 《新加坡共和國安全法》明文禁制任何 (1) 含有任何暴力煽動；(2) 誘導違反法律或任何法令；(3) 醞釀或將導致破壞和平，或助長在不同之民衆種族或階層間之敵對情緒；(4) 對新加坡國家利益、治安或安全不利等刊物或文件。摘自 法務部 譯，「新加坡共和國安全法」，中山社會科學譯粹，2 卷 1 期（1987 年），頁 85。

²⁸ 林若雪，前引文，頁 91。

and Printing Press Act) 的修正案，確定必須在有社會安定的前提下，才有保障新聞自由，再次賦予行政部門對於捲入國內政治問題的外國媒體，採取限制其發行數量的權力，有多家外國媒體被指控觸犯此法，而受到新加坡政府的處罰。²⁹

李光耀於 1971 年在赫爾辛基舉行的「國際報業協會大會」，談到新興國家傳媒扮演的角色，應在於創造人們學習西方進步的因素（如科技、知識），而不是散佈西方因講求自由而產生的種種亂象（如示威、同性戀、毒品、犯罪、縱慾），因為這些東西對於剛起步的新興國家是無幫助的。新加坡要求大眾傳播媒體加強學校教育所灌輸的文化意識和社會態度，而不是破壞。³⁰ 李光耀認為新加坡若處在自由毫無拘束的媒體環境之下，對於整個國家和人民而言，將只有破壞而沒有建設。因此，對於國家和媒體的關係，李光耀主張基於維護國家安全和社會秩序，政府有責任和權力限制新聞和媒體的自由，任何企圖在國內散佈顛覆性、分裂性、破壞性的資訊，應受到政府禁止；作為一個主權國家，新加坡並不允許帶有破壞性的外國媒體進入新加坡。³¹

至於勞資關係，同樣應受到政府介入性的規範。李光耀在獨立前曾擔任五十幾個工會的法律顧問，對勞資的和諧與否和國家發展的關係體認深切。他認為衝突的勞資關係不僅不能解決問題，還會造成更

嚴重的後果，如企業倒閉、失業問題、經濟衰退、社會混亂、犯罪等。李光耀相當重視工人、廠方和政府三者間的合作和信賴關係。李光耀認為工會的角色應該避免成為狹隘的壓力團體，他曾謂：「工會活動不應該單單集中在爭取更好的工作條件和額外利益方面，而應該擴展到社會、教育和經濟等更廣泛的方面。工會必須輔助政府為公民謀福利，為工人和工會會員謀取某些明確的利益和更好的服務。」³² 事實上，新加坡政府處理勞資關係的成效顯著，勞、資、政三邊關係一直都相當和諧與合作，李光耀就曾指出：「新興國家當中，很少像新加坡那樣。工會領袖具有勇氣，積極地動員工人參加建國工作，並且為了共同的繁榮，與政府及資方合作。」³³

新加坡良好的勞資關係，並非與生俱來，而是過去努力的成果。在李光耀就任總理的初期（1961 年 7 月至 1962 年 9 月間），新加坡發生了 153 次的罷工行動，政治及社會均相當不穩定。但是新加坡獨立之後，勞資關係便逐漸趨於緩和，例如在 1969 年全年沒有發生過停工或罷工事件，在 1978 年至 1988 年期間僅有工業爭議案件。這種以和諧談判為基礎的勞資關係，可以說是新加坡政府鐵腕政策造就而成。³⁴

新加坡政府處理勞資關係的作法，是制訂各項限制性的法規，加強對工會的控制及控制勞工成本，例如 1960 年的《工業關係法令》(Industrial Relations Ordinance)，1966 年的《工業關係法令之修正案》，1968 年的《雇用法》(Employment Act) 等。其中《雇用法》的內容，規範勞資關係，以促進工業的安定，縮緊勞工的力量，有關勞、資雙方的義務規定多於權利賦予。

²⁹ 例如「遠東經濟評論」(Far Eastern Economic Review) 的發行量從 9000 縮減為 500 冊、「時代週刊」(Times) 停刊兩年，「亞洲週刊」(Asian Weeks)、「亞洲華爾街日報」(Asian Wall Street Journal) 及「經濟學人」(Economists) 亦受政府限制處罰和限制。國內媒體則有「東方日報」(Eastern Sun) 和「新加坡先鋒報」(Singapore Herald) 因為涉嫌散佈反政府言論、與共黨的曖昧關係和收受可疑的國外資金等因素，遭到政府查封和停刊。見 *The Economist*, "Letters of the law," 9 January 1989, p.28. 關於新加坡對媒體的控制，請見林若雲，前引文，頁 85-101。

³⁰ 新加坡聯合早報，前引書，頁 531-537。

³¹ Clark D. Neher, "Asian Style Democracy," *Asian Survey*, Vol.XXXIV, No.11 (1994), p.960.

³² 新加坡聯合早報，前引書，頁 291。

³³ 同上，頁 293。

³⁴ 麥留芳，前引文，頁 39。

除了詳細規範雙方各自的責任之外，新加坡政府還設立一些機構，以加強管理勞資關係。例如在 1960 年代成立「新加坡全國職工總會」（National Trades Union Congress，簡稱 NTUC），將大多數工會納入，其領導人由政府部長擔任；1972 年成立「全國工資理事會」（National Wage Council，簡稱 NWC），建立勞方、資方、政府三者間的協調機構；³⁵1980 年成立「人民行動黨—新加坡全國職工總會聯絡會」，以強化工會和執政黨之關係。如此一來，工會幾乎是政府的一部份，更加深政府對各工會與勞工運動的控制。

此外，《社團法》(The Societies Act) 要求所有的法人團體至少必須要有 10 人以上，才能向政府申請成立，但是當政府「註冊處」覺得此法人團體的登記不利於國家利益時，可以拒絕其登記成立，政府可以無須任何理由加以拒絕。成立之後，此團體的人員、旗幟、標誌、名稱、徽章等都必須經過政府嚴格審查。在此法案之下，政府有絕對的權威決定任何法人團體的成立或解散，甚至不需司法單位的審判檢查。³⁶ 又如 1986 年國會通過的《法律專業法案之修正案》(Amendments to the Legal Profession Act)，對新加坡知名的法律專業團體「法律學會」(Law Society) 多所規定和約束，包括其內部委員會選舉、人事任用資格和相關調查權利，並限制其評論任何政府立法之權利，法律學會因而喪失自主性和批判政府的權利和能力。³⁷

除此之外，新加坡政府的公權力，更是深入社會的基層。人民一些不當的行為都要受處罰，例如在地下道吃東西、在餐廳抽煙、橫越馬路、隨地吐痰丟垃圾、嚼口香糖會等。使用公共廁所未沖水，警察會當場開單告發，科以高額罰金；若是違規者逾期未繳罰金，法庭會開出傳詢通知，傳詢不到庭便構成藐視法庭罪，要受到拘禁處分。對

於毀壞市容、偷竊、搶劫、綁架等重大社會犯罪，除了牢獄服刑外，還保留原始的「鞭刑」。一般而言，抽兩下就皮開肉綻，若被判六鞭，每次抽打二鞭；隔一個月傷癒後再續抽打二鞭，直到鞭數執行完畢為止。

總之，新加坡的「國家強制機器」乃是以嚴厲的政府公權力，輔以繁文縟節的法律規則，深入國家及社會的各個角落，控制和嚴懲任何有可能影響社會秩序和政治穩定的「亂因」，這其實已近似於「強硬(hard)威權」。

2. 國家意識型態機器

相較於「國家強制機器」的運用公權力，「國家意識型態機器」則以「宣導」的柔性功能為主，涉及到新聞傳播、社區基層組織、文化教育等領域。就新聞傳播而言，政府一方面運用公權力箝制傳媒散佈不利政府的言論，另方面重要媒體均由政府經營，傳媒變成傳佈政府意志的重要工具。例如「新加坡報業控股集團」控制著國內重要報紙（尤其是民辦的「聯合早報」和「海峽時報」），而新加坡的廣播電台和電視台均由官方的「廣播局」經營。

在基層組織方面，人民行動黨藉著各樣的基層組織（如「公民諮詢委員會」、「人民協會」、「民衆聯絡所」和「居民委員會」），深入民間社會的最基層，緊密掌握人民的日常生活，並藉此貫徹執政黨的政策。李光耀相當重視基層組織的重要性，他曾道：「基層組織的力量，對新加坡的成功有關鍵性的作用。從 60 年代到 80 年代，基層組織協助政治領袖和人民建立起密切的關係，同時也協助培養共識。」³⁸

人民行動黨還在各選舉區設立黨的分部（黨務委員會），由黨籍議員負責，處理選舉區的黨務。此外，各選區的「公民諮詢委員會」

³⁵ 同上，頁 351。

³⁶ Melaine Chew, op, cit., p. 944.

³⁷ Nigel Holloway, "Reining in the lawyers," *Far Eastern Economic Review*, 11 September 1986, p.23.

³⁸ 新加坡聯合早報，前引書，頁 236。

(Citizen Consultative Committee, 簡稱 CCCs)，其成員由議員推薦政府聘任，討論與本區相關的事宜，運用中央撥給的款項，從事地方設施的小規模公共工程，同時亦自行籌款，為貧戶提供福利金和助學金。對於政治經濟事項，也可提供意見給政府參考，其目的在傾聽民衆聲音，由該區議員作為民衆與政府的橋樑。

「人民協會」則由人民行動黨在各區的青年組織聯合而成，它從民間性組織升格為政府組織的一部份，強化政府在民間的影響力。各團體會員推派一人至「人協管理局」工作，由李光耀任主席，每年召開「人協大會」一次。「人民協會」的主要工作在替人民行動黨培養基層的領導菁英，使之成為社區公認的領袖。「民衆聯絡所」則由各區的「人民協會」管轄，這些聯絡所為不同種族提諮詢服務及聯絡感情，以促進種族和諧和互助。「居民委員會」設置於各社區，每一棟或數棟成立一委員會，除了提供居民社區自治的機會和訓練之外，還不定時舉辦各種體育、文藝、美化社區等活動，加強社區的凝聚力。³⁹ 因此，透過這些基層組織，就可落實人民行動黨的政策，強化人民行動黨政府的正當性和合法性，並確保其執政地位。

在文化教育方面，除了推廣華語運動、儒家思想之外，政府還屢屢發起各種國家運動(national campaign)，如反說粗話運動、大掃除運動、敬老運動、反貪運動、國民意識運動、禮貌和生產力運動、反對留長髮運動等。⁴⁰ 這些國家運動除了強化全民團結、淨化社會風氣、形塑官方意識型態、堅定國家認同的重要步驟之外，也是政府將其規範的力量擴及到社會各層面的具體表現。

³⁹ 參考 賀聖達 等，前引書，頁 203-4；陳烈甫，前引書，頁 101；李光耀，前引書，頁 140-41。

⁴⁰ 例如新加坡當局為防止年輕人學習西方世界當時盛極一時的「嬉皮風」，在 1971 年推行「反對留長髮運動」。凡是蓄長髮的男性，在政府部門櫃臺和出入境處（機場、港口等）辦理手續時，遭到延後辦理的對待；曾經有三名蓄長髮的年輕人因為非法集會被逮捕，扣留 16 小時，之後被警方安排的理髮師剪掉長髮後，才獲得釋放。見 李光耀，前引書，頁 270。

總而言之，人民行動黨以強制方式規範國民的行為，法治觀念深入實際生活的每個角落。以「國家強制機器」的約束力量，搭配「國家意識型態機器」的柔性宣導和教育，使得整個社會都受到政府的有效控制。

三、亞洲式民主(Asian Style Democracy)

二次大戰結束之後，第三世界國家紛紛脫離殖民統治而獨立；當威權統治在第三世界國家流行之際，民主化的浪潮亦風起雲湧，形成一股勢不可擋的潮流，甚至成為政府具備正當性及合法性的基礎。但是，當民主運動在第三世界國家風行之時，卻也激起一些國家嚴肅反省和審視民主的真正意涵與適用性。對於這些國家而言，由於過去的反殖民經驗和當前的經濟發展落後，對源自西方的民主普遍性和有效性，常抱持懷疑的態度，因而出現對民主理念的修正性闡釋。⁴¹

李光耀就是重要的代表人物，他認為民主並不具備絕對的「普世性」，也不是放諸四海皆準。西方國家不顧亞洲各國文化及國情適當與否，要求亞洲國家接受西方式的民主，都採用具有普世性的民主價值；這種西方式的觀點，對亞洲國家而言，充滿著霸道和脅迫。對於歐美國家在國際間強促民主的普世主張，李光耀曾表達不滿，他表示：「民主政治是西方對付共產主義的一種思想體系。西方要把它大力推行的民主和人權，做為世界各國一律可行的解決問題的辦法，不論各國的歷史背景、傳統、文化價值觀或經濟狀況有何不同。……以美國為首的西方，相信民主政治對世界各國人民一律有益，而且要進步、要現代化、要成為工業社會，他們必須推行民主政治。冷戰已結束，我希望西方政治學家能以更客觀的態度來著書立論。」⁴²

⁴¹ 姚朝森，「亞洲式民主—來自新加坡的觀點」，東南亞季刊，3 卷 4 期（1999 年 5 月），頁 61。

⁴² 新加坡聯合早報，前引書，頁 558。

李光耀對於民主在亞洲國家的適用情況，亦感到憂慮和懷疑，李光耀曾就泰國、巴基斯坦、菲律賓、印度等國的政治動盪和經濟衰弱為例，說明亞洲發展中國家實施民主制度的難度和波折，及不具備實行民主的文化條件；他說：「在亞洲國家當中，朝向民主化的進展步伐並不一致，因為失敗的一方往往不願意接受選舉的結果，而繼續在立法議會內外進行鼓動和反對。這使局面變得不穩定，當不穩定的局面危害到國家進步時，政府就會削減民主權利。」⁴³

李光耀並不認為民主是普世皆準的，他認為歐美無權干涉亞洲國家的民主情況，亞洲應有一套別於歐美的政治形式，當國家的發展和穩定受到衝擊時，亞洲國家的政府會緊縮民主的實施。李光耀說：「一個國家如果能自由地調整和修改美國或歐洲的民主作風，以適合本身的情況，成功的希望就更大」。⁴⁴ 所以當論及民主到底是「正當性的基礎」，還是「政府統治的機制或工具」時，亞洲價值論者並不反對前者，而後者更意謂著民主可能僅是各種統治機制的選項之一，每個政府有權選擇適合本身國情的方式，對民主應有權宜性的修正。⁴⁵

質言之，新加坡的政治穩定和經濟發展，之所以有異於其他地區的成就和風貌，乃是得益於對民主和傳統國情、文化的調適成功；對李光耀而言，新加坡所展現出來的民主制度，當然不同於西方社會奉為圭臬的民主。為了有別於發軔於古希臘雅典的政治、社會、倫理觀，及發端於蘇格拉底、柏拉圖、亞里斯多德等大思想家一脈相承，歷經古羅馬時代、中古世紀、啓蒙運動等時代醞釀所呈

的「自由民主」(liberal democracy)，新加坡或部分亞洲「軟性威權」國家所實施的「民主」制度，就普遍被稱之為「亞洲式民主」(Asian-style democracy)。

從「亞洲式民主」的意涵及新加坡的實踐經驗可以發現，它是威權主義國家運作的一種民主形式。關於「亞洲式民主」的特徵，學者 Clark Neher 認為應包括以下幾點：儒家主義 (Confucianism)、「恩從關係」的社群主義 (patron-client communitarianism)、人治主義 (personalism)、權威 (authority)、佔優勢的政黨 (dominant political party)、強勢的國家 (strong state)。⁴⁶ 本文將以這些指標來檢視新加坡的民主實踐，其中「儒家主義」於前文已述及，不再贅述。

1. 「恩從關係」的社群主義

「恩從關係」是一種上下從屬關係，即下位者對上位者輸以支持、忠誠和順從，上位者則對下位者施以恩惠、保護，甚至特權；兩者各自的定位，可說是一種利益交換，一方施以恩惠，一方給予回報。這樣的關係在東南亞地區極為普遍，而且遍及社會的各個層面，包括政府和跨國企業間、政府和反對黨間、政府和利益團體間，或政府和少數民族間等。

「人民行動黨」帶領新加坡人民對抗殖民政府及獨立建國。就人民行動黨而言，新加坡的發展及成就，就是政府給予人民的恩惠，如抑制共黨叛亂，維護國家安全；以馬來文為國語，以緩和馬來人身為少數族群的不平；開放政黨成立，維護集會結社權利；實

⁴³ 同上，頁 560。

⁴⁴ 同上，頁 562。

⁴⁵ Yi-Huah Jiang, "Asian Values and Communitarian Democracy," *The PROSEA-ANU International Workshop on Deliberating the Asian Values Debates: National Values, Chinese Values and Muslim Values in Southeast Asia*, Taipei, December 1998, p. 3.

⁴⁶ Clark D Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in South-east Asia* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1st edition, 1995), p.13.

施「集選區制」(1982年)與「非選區制」(1984年),⁴⁷以保障少數民族和反對黨進入議會的機會;致力改善投資環境,有利本國及跨國企業的經營;致力經濟建設,提供人民充分就業等。而相對地,人民從1959年開始,在多次的選舉中,則以選票支持人民行動黨的執政。這就是一種恩從關係。

社群主義的基本主張是共同利益高於個人利益,當利益有分歧時,以共識與協商代替競爭與對立。個人是社群的一份子,不是獨立的,沒有共同利益的維護,便沒有追求個人利益的機會。⁴⁸本文前已述及,基於儒家倫理,亞洲呈現的是「義務型社會」(duty-based),亞洲人瞭解社會義務甚於個人權利,服從權威甚於爭取自由。新加坡官方致力推動儒家價值,提倡社會和諧高於一切的價值,這與社群主義的重視群體利益及社群高於個人的主張,亦有交集處。

⁴⁷ 新加坡在1984年實施「集選區制」,將全國劃分成13個「集選區」,要競選的議員每三人一組(1988年擴大為15個集選區,三人一組改為四人至六人一組),每組必須至少有一名是馬來人或其他少數種族,且每組的三名候選人需是同一政黨,選民是投票給整組,而非單一個別候選人。新加坡政府又於1984年實施「非選區制」,其做法是若沒有反對黨候選人當選議員,則由政府的選舉官依得票比率挑選三位議員,如此每次選舉至少有三名反對黨議員進入國會。以上兩個制度雖然頗受爭議,但一般認為,均有助於提升少數種族和反對黨當選機會。見陳鴻瑜,「1988年新加坡國會選舉」,《問題與研究》,28卷1期(1988年10月),頁1-11。

⁴⁸ 「社群主義」的一些內涵與「亞洲價值」有兩點相似之處:第一,反個人主義特質,即傾向於重視集體、制度、傳統、人類關係等的存在與重要性;第二,各種價值有差異和順序,即值得重視的價值(如自由、平等、同胞愛、權威、秩序)是有順序的,一個社群會將這些價值做個排序,例如自由主義將自由置於平等之前,社會主義則反之,社群主義者則重視社群本身以及傳統的價值。參考葉永文、周凱蒂、童涵浦、陳玟伶合譯,《當代新政治思想》(台北:揚智文化,初版,2000年5月),頁135-41。這點和「亞洲價值」有關社會重於個人、經濟發展先於民主人權、秩序於法律之先等價值之「節奏和順序」(timing & sequence)的主張,有異曲同工之妙。

2. 人治主義

西方社會重視法治主義(ruled by law),這是指政府的一切施政作為以法律為依據,統治者的權力也必須有憲法的賦予。亞洲國家所流行的「人治主義」卻與之大不相同,其基本特徵是,重視統治者甚於法律(或憲法);統治者的個人意志具有絕對的權威,對於政策的法源依據或法律的背書則是次要。在人治主義之下,統治者的權力並非來自於法律的賦予,而是源自統治者個人的魅力特質,或對國家機器的全盤控制,法律的賦予權力只是統治者意志的再確認而已,形式意義大於實質意義。當統治者下台的時候,政府的整個結構也隨之變遷,因為「人治主義」已巧妙地將統治者和政治體系結為一體。⁴⁹

以新加坡為例,一方面「人民行動黨」擁有長期執政的優勢,另一方面李光耀的威權性格使然,使得他的理念及意志,可以藉著制訂法律予以實踐。所以,李光耀對新加坡的國家建設,扮演著有如設計師和家長的角色,舉凡政治制度、教育制度、住屋計畫、福利政策、意識型態、種族政策等一切有關國家發展的方針,處處都有李光耀個人的理念,再加上其貫徹執行的堅強意志,其個人的影響範圍擴及國家各個層面。李光耀不僅是代表著人民行動黨,還代表著整個新加坡,甚至說「李光耀的新加坡」都不足為奇。

3. 權威

儒家文化對亞洲有兩個基本的影響:一為亞洲文化立基於下位者對上位者、被治者對統治者、兒子對父親、學徒對老師間的義務;二為個人並不把自己視為獨立的個體,因為他們無法脫離於社會而生存。此外,儒家對建立秩序的一個中心課題,就是善盡對長者(superior)服從的義務,而這種義務就逐漸轉變為對權威的服從。⁵⁰

⁴⁹ Clark D. Neher, *op. cit.*, pp. 952-953.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 953-954.

李光耀在新加坡實施典型的儒家政治，推動儒家重視的「五倫」，強調家庭的重要。「五倫」規範上位者和下位者間（君禮臣忠、父慈子孝、兄友弟恭、夫和妻順、朋友忠信）的義務關係，家庭倫理中的義務關係，可以擴大解釋為個人對國家應有的義務和服從。李光耀的領導風格被廣泛稱之為「家長式的」（paternalistic）領導，他的身份就像嚴父一樣，關心子女生活的任何一方面，政府亦應該規劃人民的各層面，甚至包括人民的私領域方面。⁵¹關於國家力量介入人民的私生活，李光耀說：「我對自己干涉人民的私生活感到抱歉。是的，假若我不去做，也不去干涉，那麼我們將不會生存到今天；假若我被認同對新加坡的政治領導具有權威，而不需要去諮詢那些被統治者是否喜歡我的統治方式，我將不會有任何猶豫顧忌，我將會依據他們的利益去有效地進行統治。」⁵²

李光耀亦深知統治者要受到人民信服，必須有一定的道德模範，他致力使人民行動黨政府成為「好政府」，提升辦事效率，維持公務員清廉形象，致力經濟建設，政治秩序穩定等，以強化個人領導權和政府的權威地位，獲得人民服從和信服。

4. 佔優勢的政黨

很多亞洲國家都有一個長期執政、不受反對黨勢力威脅的優勢政黨，如日本的「自民黨」（Liberal Democratic Party, LDP）、印尼蘇

哈托時期的「高卡爾」（Golkar）、馬來西亞的「巫統」（United Malays National Organization, UMNO）、印度的「國大黨」（Congress Party），及新加坡的「人民行動黨」。這些政黨都曾經帶領國家反抗殖民勢力，爭取得獨立，容易獲得深切的忠誠和支持，也都長期維持一黨獨大、獨佔優勢的局面。

就新加坡而言，吳作棟於1985年在美國的一場大學研討會中表示，民主的兩黨制在新加坡行不通的，因為若是有一半的菁英為反對黨成員，將使得國家的菁英產生更大分歧，永無寧日；新加坡應該是一個主要政黨（major party）搭配幾個小黨（minor ones），而這個執政黨（PAP）一直都是以全國共識為基礎且得到多數人民的期盼。吳作棟甚至公開表示：人民行動黨應該繼續治理星國25年，最好往後的50年也是如此。⁵³因此，在獨佔優勢政黨的新加坡，沒有「政黨輪替」的觀念，「競爭」並不是統治者和被治者所期望的；人民行動黨尤其強調「共識」和「穩定」的儒家價值，這比「競爭」和「多數決」還重要，而後者常被視為具破壞性，並且反對「共識」和社群利益。⁵⁴

人民行動黨長期一黨獨佔優勢，李光耀之所以認為這是民主，是因為當一個政體由一個主流政黨長期掌握控制時，沒有反對黨的挑戰和交出政權的壓力，這樣的政治體系就是穩定的；而當一個政體開放其他政黨成立，參與選舉，它就是民主的。此一不會發生輪流執政的多黨體系，亦是既穩定又民主的。⁵⁵威權政體則不同，它既不允許其他政黨成立，亦不開放其參與競爭選舉。因此，新加坡的政體應當是既開放又穩定的民主政體，而非外界所稱的威權、獨裁。無論這樣的

⁵¹ 例如1970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，不給免稅額即較難分配得到的國民住宅，對第三胎的小孩將來也有選讀學校的限制。自1984年6月1日起實施低教育程度婦女的一萬元節育獎勵計畫：凡是30歲以下婦女，在生育第一或第二胎後接受絕育或結紮手術，可獲一萬元獎勵，此筆錢納入個人公積金戶頭裡。另外，收取獎勵金後又生育第三胎的夫婦，必須原數歸還政府，另每年繳納利息一分。見陳鴻瑜，「新加坡的威權主義民主與發展型態」，問題與研究，30卷3期（1991年3月），頁38。

⁵² 轉引自郭俊麟撰，1997，「政治領袖與政治領導－新加坡個案研究」。國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，頁119。

⁵³ V. G. Kulkarni, "No-lose situation," *Far Eastern Economic Review*, 21 November 1985, pp.19-20.

⁵⁴ Clark D. Neher and Ross Marlay, *op.cit.*, p.20.

⁵⁵ 李美賢，「亞洲式民主與政治危機－印尼個案研究，1997-1998」，台灣的東南亞區域研究年度研討會，台北南港中研院，1999年4月16-17日，頁2。

論述有無缺點，人民行動黨的確是個長期在星國佔優勢、且未受反對勢力挑戰的強勢政黨。

5. 強勢的「國家」

「國家」(state)泛指一切擁有或執行公權力的單位，包括行政部門、立法部門及司法部門。在自由民主的國度裡，「國家」與「公民社會」(civil society)是相對等的，因為「國家」的一切作為，均需經過「公民社會」(泛指一切代表民間的力量，包括利益團體、工商業協會、社福團體、媒體、知識份子、中產階級等)的同意，或是受到其監督及制衡。但在東南亞地區，由於民主化的程度有限，公民社會較為薄弱，大都受到強勢國家的制約。

以新加坡為例，反對黨生存空間受到人民行動黨壓縮，工會納入「新加坡全國職工總會」(NTUC，其領導人由政府部長擔任)管理；媒體受到政府控制，並且集中管理。「人民行動黨」的基層組織深入社會各階層，培養政治菁英，推動「國家運動」(national campaign)，宣揚政府績效和理念。因此，新加坡的「公民社會」不僅對「國家」的影響力薄弱，無法有效制衡，而且還被國家「宰制」和「收編」。新加坡即使有一些改革或開放，但大多是國家「由上而下」屬意推動的「政治恩惠」，鮮少是民間社會「由下而上」的力量所推動。

西方多元民主的社會，普遍存在著「統合主義」現象，即國家機關與利益團體的關係，是以社會「由下而上」的自主力量所建構，社會為主動的角色，積極向國家爭取社團利益，國家亦開放利益團體涉入價值權威性分配(the authoritative allocation of values)的過程，國家機關和社會利益團體的結合視為常態，彼此間的界線也漸趨模糊，國家充分尊重團體的自主性。然而，新加坡雖具有「統合主義」的某些特質(如利益團體的開放，國家和社會團體的結合，國家和社會間的界線消蝕等)，但其基本關係乃是以國家擔任支配、積極的角色，

國家充分掌握社會團體。社會團體利益的獲得和發展，是由國家充分運用「由上而下」的力量來統籌分配和規範，以便統一管理。在如此強勢國家的主導之下，「公民社會」的自主性因此明顯削弱。

此外，「國家」要徹底發揮「由上而下」的力量，就是要使本身成為強有力的機構，並使其無遠弗屆的公權力徹底「建制化」(institutionalization)。新加坡強勢國家的作為，可反應在下列幾項事証：政府是全國最大的雇主(15萬個公務員受雇於政府)；規劃國民住宅讓大多數人民(86%以上)居住在政府「住屋發展局」建造的「組屋」內；設立「中央公積金局」(Central Provident Fund Bureau)強制人民儲蓄；藉「職工總會」控制各工會；成立「反貪污調查局」約束公務員；運用「國內安全局」消滅反政府力量；設立「儒家倫理教育委員會」推廣儒家價值；藉「公民諮詢委員會」延伸黨的觸角等。透過這些強勢作為，將國家力量充分「建制化」，而「公民社會」的功能就難以發揮。

由以上五項指標觀之，新加坡的「亞洲式民主」乃是李光耀以「人治主義」有效地持續國家建設，滿足人民需求，強化「恩從關係」；並藉著推動「儒家主義」尊敬長者、順服「權威」之價值，穩固人民行動黨長期的「一黨優勢」，進而形成「強勢的國家」。反對黨的政治空間於是受到壓縮，公民社會受到威權性的統合而不易獨立發展。因此，有關「民主」的意涵，新加坡的「亞洲式民主」與西方的「自由民主」確有不同。

肆、新加坡之「亞洲價值」的檢驗

李光耀在新加坡執政超過三十年，其下任亦已逾十年，李光耀所推動及實施的亞洲價值，應受到檢驗。本文除探究李光耀亞洲價值的內涵及實踐外，亦將從三方面檢驗李光耀所提倡的亞洲價值。

一、代表性問題

首先，亞洲地區是否存在一致的「亞洲價值」？此一問題相當具有爭議。就地理意義而言，相對於歐洲大陸，亞洲是另一個整體地理單位；但就人文意義而言，亞洲卻具有高度的複雜性和多元性，甚至彼此矛盾、不相容。在文化上，亞洲大致可分成佛儒道文化區、回教文化區、印度教文化區與東正教文化區。就經濟發展程度而言，亞洲國家亦存在著莫大的差距；亞洲國家種族複雜的程度，更是無須贅言。因此，亞洲在文明的區隔、經濟發展的差距、種族的複雜、及地理的分割，使得人文意義上的亞洲不易成為一體。

此外，亞洲許多地區曾受西方國家的佔領及統治，為了現代化向西方學習科技，亞洲國家紛紛引進西方資金，彼此人員交流頻繁，西方世界的文化和價值觀，著實影響了亞洲。受到傳統與現代的衝擊，亞洲國家的人文現況，已經產生重大的變遷；即使過去存在一致的、單一的價值觀，經過長時間的「泛西方化」之後，亞洲的價值觀已經產生紛歧，目前已經沒有「純」亞洲的價值觀，因為亞洲內部的複雜性和可能的變遷，使得價值觀不容易形成「亞洲」這個層次。

再者，新加坡官方推動的「亞洲價值」，是否即代表整個亞洲的價值，同樣存有爭辯。「亞洲價值」應該是一套與西方有所不同的價值觀、政治制度、傳統習慣或社會管理方式，並且應該是個廣泛且具包容的概念，但是亞洲各國對於「亞洲價值」的看法和認識，仍有相當程度的差異和分歧。例如中國大陸與西方國家在人權議題上時有爭論，雖然其領導人同意「亞洲價值」的部分內容，但中國官方並未明確提倡「亞洲價值」，而是傾向於推動中國本土特色的意識型態（如「建設有中國特色的社會主義」）。其他的亞洲國家如日本、菲律賓、韓國、台灣、香港等，並未完全認同李光耀主張之「亞洲價值」；這些國家不僅是美國的軍事戰略伙伴（均駐有或曾駐有美國軍隊），還採行與西方國家相似的自由民主制度。此外，這些國家的領導人

（如韓國的金大中、我國前總統李登輝），更是認同西方國家的人權、民主、意識型態及價值觀等，⁵⁶ 他們有時甚至批評李光耀之「亞洲價值」的相關言論。⁵⁷

其實，有關「亞洲價值」的論戰，西方社會經常指責亞洲國家藉「亞洲價值」以迫害人權、違背民主；亞洲國家為了反擊，則批評西方國家藉民主之普世主義，以行霸權干涉之實。不過值得注意的是，亞洲價值的倡導者在批判西方國家以經濟力量支持「西方文化霸權」的同時，經濟發展成功的新加坡，卻犯了相同的毛病，妄自以自己的立場和經驗來代表亞洲其他的國家，⁵⁸ 李光耀將新加坡的經驗與官方的意識型態冠上「亞洲」的冠冕，字面上很容易引起誤解和爭論。我們認為，若要避免爭議，應以「新加坡價值」較為適當，畢竟李光耀所推崇的「亞洲價值」，是以具有儒家文化的新加坡經驗為基礎。

⁵⁶ 董正華等，前引書，頁290-91。

⁵⁷ 1995年台灣前總統李登輝接受「美國有線電視新聞網」(CNN)訪問時明白表示，民主、自由、平等和人權等觀念不是只有西方才嚮往，西方人才有資格擁有的東西，而應該是全球人類共同的发展趨勢。見譚志強，「亞洲價值論、儒家文化圈和亞洲金融風暴」，中國通商雜誌，第99期（1998年9月），頁63-64；南韓總統金大中曾指出，「亞洲文化對民主一點也不陌生，只不過民主的發展在亞洲遭到一班威權領導者蓄意阻撓，而李光耀即是其中最口才便給的一個。」轉引自張定綺，前引書，頁157；香港港督彭定康(Christopher Patten)反對李光耀之「亞洲價值」甚力，相關內容請見彭定康，東方與西方—彭定康的治港經驗（台北：時報文化，初版，1998年10月），頁196-227。

⁵⁸ 李光耀1991年出席《朝日新聞》舉辦的專題研討會上，暢談保持政治穩定對亞洲國家的重要性時曾說：「在新加坡，英國人給我們留下了他們的議會和政府結構。我們的問題一直是如何維持穩定。因為這個具有不同種族、語言和宗教的新社會存有一人一票的不穩定因素，我們不得不把政治穩定當作首要任務。……我相信我所講的，即使不能代表現在所有的亞洲國家，也可以代表大多數的亞洲國家。」見新加坡聯合早報，前引書，頁562。

二、政策之一致性

第二個值得檢驗的是有關「一致性」的議題。李光耀當政期間，對於「亞洲價值」的落實與堅持，是否自始至終維持一貫？政府諸多重要政策或法案是否一致地實踐「亞洲價值」？由本文的探究，這個答案顯然是肯定的。

人民行動黨的一黨獨大無須贅言，自始至終未有改變。人民行動黨的執政優勢，是由「國家強制機器」與「國家意識型態機器」予以維繫和促成，靠著「國家機器」的運用，李光耀及人民行動黨扮演著父權的角色，完全掌控新加坡的社會動脈。就控制異議份子而言，從1960年代初期，「國內安全局」以叛亂罪名逮捕林清祥等「社會主義陣線」黨員開始，歷經七〇年代以顛覆罪名逮捕「馬來亞全國解放陣線份子」，至八〇年代將不少專業人士與工人黨國會議員送至監獄等，這些逮捕行動和判刑的目的地，就在於防止反對份子對當政者的威脅，以維持李光耀及人民行動黨的統治地位。

在媒體控制方面，自1971年的「南洋商報」記者被逮捕事件（國際稱之「新加坡國際報業危機」）開始，就有一連串的外國媒體受罰和被限制發行量；雖然這些行動都經由法律過程，但是新加坡強勢政府的作為，亦表露無遺。此外，新加坡政府又以「官營媒體」、「准證」制度及《報紙及新聞出版法案》之修正案，對於其境內的新聞自由多所限制。

在勞資關係方面，新加坡政府自六〇年代開始即制訂相關法規，以規範勞資雙方各自的責任，如1960年《工業關係法令》及1966年的修正案、1968年《新僱用法》、1981年《勞資爭議法令》之修正案，另有政府管理的「全國職工總會」、1972年成立之「全國工資理事會」、1980年之「人民行動黨--全國職工總會聯絡會」等。這些法案的宗旨是促進工業安定，防止罷工和降低勞資爭議，但是卻顯現人民行動黨的主導及管制的功能。有關社會團體方面的法案，則有

《社會法案》的規範，及特別針對「法律學會」的1986年《法律專業法案》之修正案等。除此之外，有關家庭功能的肯定、自由民主的修正、華語的推廣、儒家教育的落實等，都可看到新加坡政府的強勢作為。

以上這些政策接顯示「集體高於個人」的亞洲價值，是李光耀與星國政府相關行動的基本出發點，同時亦相當符合李光耀的統治需要。依此衍生出以穩定、秩序為導向的社會價值觀，成為統治當局進行威權統治的正當理由。新加坡的統治當局及人民，基於「和諧」與「秩序」的社群意識，便成為星國生存的最高原則和發展價值。

此外，李光耀所實施的人才任用、集選區制、語文政策、組屋政策、公積金制度等政策，都被認為是對社會的安定有所貢獻。例如星國獨立後的前三任總統分別由馬來人和印度人擔任、任外交部長與第二副總理的拉惹勒南是印度人、第二任外長丹那巴南(S. Dhanabalan)亦是印度人，其他內閣重要部長同樣有不少非華族人士擔任；集選區制規定在每一集選區內的候選人需四人至六人一組，每組必須至少有一名是馬來人或少數民族；華語、馬來語、印度語及英語四種均定為官方語言，所有政府文件和廣播四種語言同時使用。新加坡的組屋政策不僅落實「居者有其屋」的理想，又大幅度減少因居無定所而產生的犯罪問題，李光耀更推動組屋住民能落實「三代同堂」，使老有所養，子盡孝道，進而強化家庭的意識與凝聚力。⁵⁹由此觀之，在李光耀執政期間所推行的亞洲價值，各個政策大都具有相當的一致性。當然，這些政策的推行，亦使得亞洲價值被賦予正當化及合理化。

三、延續性問題

吳作棟先生繼李光耀之後，於1990年11月成為新加坡的總理。吳作棟是否會繼續李光耀所標榜的亞洲價值，這是第三個值得檢驗

⁵⁹ 新加坡聯合早報，前引書，頁410-12。

的議題。

一般認為吳作棟有較程度的開放和自由，例如吳作棟較能接受閣員或部長的不同意見，且傾向於將第二代領導班子視為一個團隊，而非如李光耀一人的「家長式」統治。此外，吳作棟更開放公民政治參與和諮詢的管道，將之視為政府瞭解民衆及有效回應的方式；星國人民在有限的範圍內，享有更自主的權利並對自己負更大的責任；政府放鬆對個人的約束，不再是掌管所有民生問題的大政府；對於反對黨人士或批評的聲音，較能容忍且不具敵意。因此就整體而言，吳作棟主政下的新加坡，比李光耀時期更為開放和自由。⁶⁰

不過，吳作棟當政的新加坡，卻仍然維持李光耀時期的幾項重要特徵，包括：(1) 政體依然維持由人民行動黨治理的「有限民主」；(2) 星國公民的政治自由和權利必須限定且無礙於政治穩定、族群和諧與國家繁榮；(3) 人民行動黨依然是新加坡的「國家政黨」，多元的政黨政治若是分裂人民的團結和忠誠，是不被允許的；(4) 「國家政黨」(PAP) 控制的國家和政府，其行動沒有任何的限制；簡言之，一切的開放和自由均不得危及人民行動黨政府的統治地位。⁶¹

由此可見，即使吳作棟使新加坡有較開放的政治環境，但其對於西方完全自由的民主政體依然敬謝不敏。以政黨政治為例，吳作棟有類似李光耀的言論：「我想一個穩定的系統，是讓一個主要的主流政黨代表大部分的人民，在這種情況之下，這個系統可以允許其他幾個邊緣但又有崇高理念的小黨存在。這些小黨不可能有遠大的視野，但至少他們代表了某些團體的利益。在這樣的體系下，由這個主流政黨一直執政。我認為這樣的情形是一件好事。如果同樣的情形發生在新

加坡，我不會道歉或感到遺憾。」⁶² 依此看來，吳作棟相當贊同「亞洲式民主」所主張的「佔優勢的政黨」。

其次，李光耀倡導「亞洲價值」，不僅展現亞洲的自主和自信，同時是要避免因實施自由民主而引發社會失序的問題，這種觀點亦受到吳作棟的認同。例如吳作棟在 1994 年的國慶演說，就曾批評西方國家充斥著政治與社會的失序問題，並重申新加坡政府將持續實施嚴整的紀律，他並呼籲星國人民維持新加坡社會的「亞洲本質」，以免重蹈西方國家覆轍。⁶³ 此外，吳作棟亦曾表示：「新加坡國齡淺，不是建立在石塊上的堅實堡壘，相反地，新加坡就像一棟美觀但脆弱的玻璃屋，因此我們要小心照顧它，不能爭吵不休，家無寧日，這種爭執能震碎我們的玻璃屋，摧毀我們美麗的家園。」⁶⁴ 由此可知吳作棟非常珍惜新加坡既有的成就，要運用一切力量維護其穩定與秩序，這就是「亞洲價值」的一項重要內涵。

此外，吳作棟政府對重視家庭的「亞洲價值」，同樣予以肯定，並具體且持續地落實在國策方針。例如「社區發展部」(Ministry of Community Development) 於 1994 年頒佈一項重要的官方文件，稱為《新加坡的家庭價值》(Singapore's family values)，具體宣導新加坡人共享的家庭五大價值，包括愛、照顧和關心；相互尊重；孝道；義務；責任 (love, care and concern; mutual respect; filial piety;

⁶² 轉引自 李美賢，「亞洲式民主與政治危機—印尼個案研究，1997-1998」，台灣的東南亞區域研究年度研討會，台北南港中研院，1999 年 4 月 16-17 日，頁 2。

⁶³ Gary Rodan, "The internationalization of ideological conflict: Asia's new significance," *The Pacific Review* Vol.9, No.3 (1996), p. 342.; Heng Hiang Khng, "Economic Development and Political Change," in Anek Laothamatas (ed.), *Democratization in Southeast and East Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1st edition, 1997), p. 134.

⁶⁴ 轉引 莊禮偉，「"亞洲價值"與世紀之交的東南亞社會」，亞洲評論，秋冬卷 8 期（1998 年），頁 160。

⁶⁰ Raj Vasil, *Governing Singapore-A history of national development and democracy* (Singapore: Allen & Unwin, 1st edition, 2000), 161-69.

⁶¹ *Ibid*, p. 158.

commitment; and responsibility)。⁶⁵

最重要的是，吳作棟總理於1991年向國會提出五條「共同價值觀」(Shared Values)，這是新加坡政府對於「亞洲價值」最完整、最具體的官方詮釋，包括(1)國家至上，社會為先；(2)家庭為根，社會為本；(3)關懷扶助，尊重個人；(4)求同存異，協商共識；及(5)種族和諧，宗教寬容。⁶⁶這五條不僅適應新加坡多元種族的特性，貫穿儒家的主要內涵（忠恕、孝悌、仁愛、和平、敬業、禮讓等美德），亦發現新加坡政府有意將「亞洲價值」提升為「國家價值」。

其實，吳作棟在接任總理時，就已經公開表明其贊同及延續亞洲價值的理念，他說：「新政府的政策和措施或許會改變，但基本原則、價值觀念和新加坡在東協和國際上扮演的角色仍將保持不變。」⁶⁷因此，李光耀雖已於1990年11月下任，但是其所詮釋及推崇近三十年的「亞洲價值」，不論在觀念上或行動上，都已相當程度地獲得吳作棟政府的延續。

陸、結論

李光耀推崇及實踐「亞洲價值」，在新加坡實施個人式及父權式的政治領導，維繫其個人權威與人民行動黨的長期執政，並透過「人民行動黨」的一黨獨大，實踐社群的利益、穩定的秩序、對社會的控制、及蓬勃的發展經濟等價值。由於對社會事務的充分控制，李光耀能熟知新加坡社會的本質，盡力杜絕動亂的根源，能正確、積極地營

⁶⁵ Michael Hill and Lian Kwen Fee, *The Politics of Nation Building and Citizenship in Singapore* (New York: Routledge, 1st edition, 1995), p.154.

⁶⁶ Jon S.T. Quah (ed.), *In Search of Singapore's National Values* (Singapore: The Institute of Policy Studies, 1st edition, 1990), p.121.

⁶⁷ 轉引 郭俊麟，新加坡的政治領袖與政治領導（台北：生智，初版，1998年），頁198。

造基於「五倫」而生的儒家社會，這樣的社會是和諧、穩定的。「亞洲價值」的「經濟發展優先政治民主」價值觀，不僅帶動新加坡人民致力發展經濟，創造奇蹟之外，還能轉移因為經濟發展而興起的中產階級民主改革力量。換言之，統治當局認為政府創造經濟成就在先，人民對「好政府」的依賴和信任會隨之提升，因而對政治的要求便會相對的降低。

外界常稱李光耀的統治為「實用主義」(pragmatism)，所以儘管「亞洲式民主」被批評為不民主，新加坡亦被視為威權政體，李光耀並不在意；重要的是實施「亞洲式民主」的新加坡，有著穩定的社會秩序，政府能創造有利經濟發展的環境，個人能充分生存發揮，這就是新加坡足以自豪的「新加坡經驗」。

吳作棟就任總理之後，繼續將李光耀的「亞洲價值」成為其治國策略，二人擁有相同的意識型態。透過強調「亞洲價值」之秩序、共識、集體導向等價值觀，一方面能有利統治具有多元種族特質的社會，有助於緩和類似印尼及馬來西亞兩國種族緊張的情況，進而建立多元共存的社會。另一方面，藉著建構的亞洲價值，能有效的抑制國內反政府權威的力量，維持其長期執政。

總之，李光耀所推崇的「亞洲價值」，雖然並不能代表全亞洲國家，但是新加坡的政治及社會成就，已經使得「亞洲價值」與新加坡畫上等號；尤其在李光耀執政期間，「亞洲價值」的實踐具有相當的一致性。接續李光耀執政的吳作棟，仍然繼續實踐李光耀的「亞洲價值」，這對人民行動黨的長期執政與新加坡社會，似乎已經起著潛移默化的作用。因此，考量亞洲各個國家人文的複雜及多元，而新加坡又不能代表亞洲所有的國家，我們認為李光耀所提倡的「亞洲價值」，其實應該正名為「新加坡價值」。

The Analysis of Lee Kuan Yew's Implementation on "Asian Value"

Shien-Tsau Oo

Graduate Institute of Political Science,
National Sun Yat-sen University

Samuel C.Y. Ku

Professor and Director, Graduate Institute of Interdisciplinary Studies,
National Sun Yat-sen University

Abstract

Singapore's Lee Kuan Yew has promoted Asian value for several years. The success of Asian value has to do with Singapore's economic achievement, social stability, racial harmony, and efficient government, which have further strengthened the confidence of Singaporeans towards the idea of Asian value. This paper examines two main hypotheses. One is Singapore's achievement on political stability, social harmony and economic growth, which are closely related to the promotion of Asian value. The other one is that Mr. Goh Chok Tong, successor of Mr. Lee Kuan Yew, continues to follow the policy of Asian value. However, given the different cultural backgrounds in Asia, this paper argues Asian value is not good enough to represent countries in Asia. Instead, Asian value, originally advocated by Mr. Lee Kuan Yew, should be renamed as Singapore value.

This paper is divided into four major parts. The first part introduces the content of Asian value, which is based on Confucianism. By linking Confucianism and the development of political economy in Singapore, Mr. Lee's Asian value emphasizes the priority of

economy over democracy, and the priority of group over individuals. The second part of the paper analyzes the implementation of Asian value in Singapore, which includes three characters, i.e. authoritarian leadership, tight social control, and Asian-style democracy. Each of these three characters is carefully examined in the paper. Regarding Asian - style democracy, for example, it contains five elements, i.e. patron-client communalism, ruled by law, authority, predominant political party, and a strong state. Each of these five elements is clearly analyzed in the paper. A strong state, for instance, means the ruling government has overwhelming power to extend its control into all levels of the society. Civil societies are relatively quite weak in Singapore.

Finally, this paper examines three issues about Asian value. The first one is whether Asian value has the legitimacy to represent all countries in Asia. The answer is negative, mainly because Asia is so diversified by many different cultures and civilizations. Secondly, it is the issue of consistency, examining whether Mr. Lee Kuan Yew was able to apply Asian value to public affairs during his leadership in Singapore from 1959 to 1990. The answer is generally positive. The last one is the issue of continuity on Asian value to see whether Mr. Lee's successor is able to follow this policy. Mr. Goh Chok Tong has become the leader of Singapore since 1990 and he actually continues to implement Mr. Lee Kuan Yew's policy on Asia value.

The conclusion of the paper is that Mr. Lee Kuan Yew did successfully promote and implement Asian value in Singapore, but, to be more pragmatic, Asian value should be renamed as Singapore value.

Key words: Asian value, Confucianism, Lee Kuan Yew, Asian-style democracy,