

政党适应性视角下新加坡人民行动党 长期执政的经验及启示

刘琳琳

【摘要】“适应性”是衡量一个组织制度化水平的首要标准。政党适应性关乎自身的生存与发展,新加坡人民行动党近60年的执政经验表明,要不断增强政党适应性,不断调整执政理念、以“制度为核心”,不断完善组织结构、以“忧患意识为重心”,不断进行自我更新。这对我们党长期执政具有很大的借鉴意义。

【关键词】选民;制度;执政经验

【作者简介】刘琳琳(1987-),女,山东聊城人,中共聊城市委党校党史党建教研室教师,中央党校研究生院党建专业博士,主要从事执政党建设研究(北京 100091)。

【原文出处】《宁夏党校学报》(银川),2017.1.76~80

新加坡人民行动党自1954年成立以来,带领新加坡人民克服国内外各种挑战,取得经济和社会的快速发展,赢得了人民广泛而坚定的支持,并长期执掌国家政权。究其原因,增强政党的适应性是关键。

一、政党适应性的内涵及特征解析

美国著名的政治思想家塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中曾经指出,“组织和程序的适应性越强,其制度化程度就越高”^[1]。制度化程度高,就意味着该组织和程序能够获取稳定的价值观,在复杂社会里获取支持的广度和深度就越强。在这里,亨廷顿认为政党适应性是政党适应环境挑战的能力和存活的能力。华盛顿大学的迪克森教授从外部环境挑战的角度来思考,并提出了政党适应性的三个变量,即党内精英之间的竞争、对环境监测的能力以及外部环境的性质。^[2]还有学者认为,政党适应性包括政党精英集体的观念的适应性转变、政党精英之间的互动状况、政党对社会需求的信息监测与反应程度。^[3]

本文将政党适应性界定为政党在夺取政权和巩固政权的过程中应对环境变化,进行自身改革的能力。从政党系统论角度来看,政党适应性一方面意

味着回应自外向内的环境挑战,另一方面也意味着进行由内而外的制度变革,这就决定了政党适应性的两个特点。

第一,交互性。政党作为一个政治组织,为夺取政权必然会产生权力,而权力无一例外都具有保守性。^[4]如果一个政党是狭隘、自私而又封闭的官僚集团,那就不能意识到外部环境的变化,更不可能依据环境的变化而作调整,无疑,这个政党在政治社会发展中毫无适应性可言。因此,政党适应性的首要特点就是与外部环境的交互性,这也是大多数学者的共识。美国当代著名政党论者安杰罗·帕尼比昂科尤其强调外部环境对政党适应性的影响,他认为在大多数个案中,政党组织的变革来自于外部环境的刺激,进而引起内部因素的变化,并导致政党变革。这些外部因素有社会经济环境、政治文化、宪政和法律制度、选举规则以及政党领袖的变化等。^[5]

第二,自主性。外部环境的刺激和挑战是客观存在的,而是否作出回应则涉及政党的主观能动性,即自主性问题。有的政党组织以积极的态度、快速的反应调整自身战略以应对环境的挑战,有的政党组织则反应滞后,甚至根本不反应。其中起决定作

用的是政党的内部结构,即内部适应性的程度。阿尔宾逊在分析瑞典温和政党的变革时提出,尽管一些外部因素会影响政党的变革,但政党最终如何去应对这些外部环境的变化,还是由组织内部的经济因素和政治冲突来决定的。^[6]与此同时,即使外部环境尚没有发生变化,政党也要在内部进行制度化建设与变革,以取得对环境的主导能力,保持政党自身组织架构和权力运行的稳定性。

二、新加坡人民行动党增强适应性 并长期执政的经验总结

人民行动党在执政的近60年间,领导新加坡从一个蕞尔渔村发展成为一个都市国家,创造了被世人称为“新加坡模式”的奇迹,其长期执政的经验可总结为:对外,主动回应环境变化,尤其把选民的利益诉求作为政策调整的“第一信号”;对内,积极寻求变革,加强自身制度建设;最关键还有常怀忧患意识,常立自我更新理念。

第一,“以选民为中心”的执政理念的嬗变。人民行动党是在实行多党竞争的民主体制下通过民主选举、获取民众支持而走上执政地位的,毫无疑问,人民行动党要想长期执掌国家政权,必须不断根据民众的变化而调整自己的竞选纲领和执政理念。2009年,在回答日本记者关于日本大选政权交替对新加坡的启示时,李显龙指出:“只要行动党政府好好照顾人民,就一定会继续得到他们强有力的支持并得以长期执政”^[7]。如果行动党昏庸无能、滥用权力,无视民众的利益诉求,新加坡人民绝对不会把选票投给行动党。

回顾2011年新加坡大选,人民行动党流失了大量选票。一方面行动党部分官员高高在上的姿态引发了民众的不满,再加上缺乏实质有效的沟通导致失去了部分支持者,另一方面,在涉及民生的各项政策制定过程中没有对社会底层民众的生活困难予以积极的回应,没有维护好民众的切身利益。对此,人民行动党在2015年大选前主动顺应民众需求,积极变革,汲取上届大选的教训,坚持以选民为中心,及时调整选举和执政理念。行动党主席许文远指出:加强同人民的情感联系,了解他们的诉求,以及通过更好的沟通方式确保政策实质上是正确的。^[8]

积极迎合民意、有效疏解民怨、有力回应民生诉

求。人民行动党坚决杜绝“部长议员”和“明星议员”在走访和接访中走过场,要认真听取民意、耐心宣传解释行动党的各项政策;在政策制定上,有力回应民众关于就业、医疗、交通等各项民生问题,并调整了相关的惠民政策,比如延长父亲陪产假、提高政府租屋申请者家庭月收入上限、提高特别公积金购屋津贴等。这些政策赢得了民众的欢迎,化解了民众的积怨。

借助新媒体拉近与民众的距离。面对新加坡年轻选民的日益增多,李显龙曾经指出:“我明白,我们有一批年轻代,他们不仅接受更好的教育,也善于运用社交媒体,他们期待能有人聆听他们意见,也期待他们的看法能受到更多重视。”^[9]对此,人民行动党紧跟时代发展步伐,通过开通Facebook等实现与民众的直接互动。民众还可以通过新的手机APP应用软件查询自己所在选区的联络议员,并与议员进行在线的疑难问题解答。2015年大选过后,人民行动党主动走访选民,并以谦卑的态度询问生活情况,承诺定期接见选民,为他们排忧解难,这是他们对民众利益诉求的最好回应。

第二,“以制度化为核心”的组织结构完善。政党的组织结构对其活动和行为方式有着决定性的意义,而组织结构的制度化水平则决定着政党适应性的强弱。人民行动党的组织结构大体可以分为三个层次,最高一级权力机构是中央执行委员会,控制党的全局;然后是支部,作为与中央直接沟通的基层组织负责联系党员、服务群众;最后就是党员群体。为了完善组织结构并保障其高效运转,人民行动党逐步形成了相互配合的制度体系。

威权政治与民主法治并重的治理体制。人民行动党在竞争性政党制度下成功地探索出了威权政治与民主法治相结合的治理体制。一方面,人民行动党实行自上而下的权力控制模式,通过严密的组织结构控制议会和内阁,通过各种社会组织等渗透其权力。李光耀也曾毫不讳言:“人民行动党就是政府,而政府就是新加坡。”^[10]这种体制被学界称为“威权主义体制”,但是它不等同于传统的专制体制,新加坡实行的是权力分立与制衡模式,奉行“用权受监督”的原则,尤其是掌握较高权力的官员必须向议会负责。同时,行动党对社会的控制是通过向社会提供公共服务的方式扩大其影响面,赢得民众支持。

与威权政治并重的另一面是民主法治,行动党制定和执行决策的理念是密切联系选民,选民之事无大小,必须认真听取民意、广泛进行讨论,保证决策的民主性。为了使新加坡成为一个有序的社会,行动党制定了非常详尽的法律,大到政治体系,小到停车规则等都有法律加以规定,迄今仍保留了鞭笞之刑,任何人违反法律都要受到严厉的制裁,不允许有任何的变通。

精英选拔与任用制度。精英,是一个国家的宝贵财富。因此,李光耀坚持认为,只有优秀人才组成的政府才是优秀的政府,只有真正的精英才能识别并启用更多的精英。因此,完善的精英选拔制度在保证人才脱颖而出的时候,也有利于政党组织结构的优化。在识别与选拔精英的过程中,人民行动党自1983年起引入了英荷石油公司蚬壳的潜力评估系统,该系统能够考察候选人的四个关键特质(HAIR),即:“直升机素质”(能考虑到所有重要因素来诊断问题的个人能力)、分析能力、想象力和现实感。^[11]当精英选拔标准得以量化时,整个过程就会更加公平、客观、高效。精英的选拔只是完成了第一步,准确地使用精英才是关键。“委任最出色的人选掌管当时最重要的部门”,确保人尽其才、才尽其用,实现精英人才与岗位之间的高度匹配,避免人才的浪费。同时,为了最大限度地发挥精英的作用,人民行动党还实行轮岗制,以期增加工作经验、挖掘潜能。

反腐与倡廉制度。在反腐方面,行动党颁布了明确的预防腐败规定,依法规范公务员行为。例如,政府制定了《公务员指导手册》,规定一旦因贪污定罪,公务员立即被开除公职。另外,还有《反贪污法》《有关财产没收的反腐败法》《公共服务条例》等重要法规。除了全面立法之外,人民行动党还制定了严格的财产申报制度、透明的财政制度、法庭宣誓制度、品德考核制度、行为跟踪制度等。在倡廉方面,实行有效的以俸养廉制度。20世纪80年代,新加坡经济开始起飞,李光耀逐步认识到“为了使政治领袖和高级官员维持廉政自守的高水平,给他们足够的薪酬,是极为重要的。”^[12]于是,李光耀在1993年开始推行以俸养廉制度,一方面保证大多数的普通公职人员工资处于社会的中上水平,且要与私营企业员工的收入基本持平,一旦发现后者的工资比公务员

的工资高,那么政府会适当增加公务员工资;另一方面对于高层公职人员则实行高薪养廉,也是与私营部门薪金挂钩,但是这种高薪是透明的、公开的,有利于权力行使者形成廉政作风。当然,政府也制定了完备的中央公积金制度,优厚的职务待遇和退休后的生活保障,使新加坡的公职人员很少以权谋私。

除此之外,人民行动党采取的公务员选拔制度、议员定期走访选民制度、选举制度等都保证了行动党组织结构的正常有效运转,也是“制度化”体系中不可分割的一部分。

第三,“以忧患意识为重心”的自我更新逻辑。新加坡的经济在人民行动党的领导下持续快速增长,人民行动党在新加坡民众的支持下长期稳定地执掌国家政权,除了行动党主动应对环境变化,积极进行自身变革之外,自身常怀忧患意识又起着关键作用。蔡定剑教授在谈到新加坡的成功时说道:“新加坡的成功并不在于它的权威体制,而在于它充满着深深的忧患意识和发愤图强的精神。”^[13]

回顾新加坡的独立史,李光耀曾眼含泪水地说道,“一些国家原本就独立,一些国家争取到独立,新加坡的独立却是强加在它头上的……一个独立的新加坡根本无法生存下去”^[14]。残酷的现实,包括自然地理环境的制约、资源匮乏、文化价值观多元、社会政治经济落后以及国际格局变动等,让新加坡人民以及人民行动党饱尝艰辛,时刻提醒着新加坡“将永远保持脆弱——一栋建在软泥地上的80层大楼”。正是有这种忧患意识,人民行动党不断地进行自我更新。

以实用为标准保持思想上的活力。新加坡人民行动党思想上的活力源于它坚持实用标准,兼收并蓄。李光耀对此曾说:“你可以说这是务实或实际,但是它行得通。对于任何理论或建议,我只问同一件事,就是行不行得通?我们是要解决问题,我不在乎理论漂不漂亮、优雅不优雅。如果没有用,就换别的来做”^[15]。一切从实际出发,凡有利于国计民生、凡能解决问题的,该理论就值得推崇。行动党更不允许抽象的意识形态压倒经过实践检验的常理,它摆脱了各种信条的羁绊。比如在新加坡,社会主义和资本主义两个根本对立的意识形态得到了很好的结合:利用资本主义的手段创造财富,通过社会主义的方法分配财富。

以权力的顺利交接保持组织结构上的稳定与更新。对于威权主义体制的政党来说,权力在领导层的顺利交接关系到政权的巩固和社会的持续发展。与西方民主国家高度制度化的权力变更不同,人民行动党创造出一套老一代主动退位让贤、新一代自行选择领袖的方式方法:最高领导人做出表率。担任总理31年的李光耀提出“继续连任,除了证明自己老当益壮,还能办事治国之外,没有丝毫意义”^{[14][P195]};明确任期,强制退位。新加坡对任期作出刚性规定:行政机构主要领导人多数应在65岁退休;保障退位者权益。通过国会养老金法令和中央公积金制度保障退位者之后的晚年生活,消除后顾之忧。新加坡这种程序化的权力转移模式使得政权得以有效的衔接,党的组织结构得以实现自我更新。

以反对党的监督保持执政党权力的干净运行。在新加坡,反对党的存在是人民行动党实现自我更新的客观依据。从一开始把反对党视为“洪水猛兽”到认为其适度存在对人民行动党的执政是大有裨益的,其间态度的转变,表明人民行动党自身民主意识的增强。反对党虽然经常以“弱势群体代言人”的面目出现,但是也督促人民行动党照顾社会底层民众的利益,扮演了执政党“监督者”的角色。新加坡劳工部部长杨荣文说:“我们作为一个政党,必须为下一次选举操心,这促使我们自我约束,并且在付出最少代价的情况下,努力实现长远的目标。”^[16]正是常怀忧患意识,才促使人民行动党正视反对党的存在,并接受其监督。

三、对中国共产党长期执政的几点启示

新加坡人民行动党奉行的“与时俱进”理念,与中国共产党提出的“与时俱进”十分相似,都意在表明政党要想长期执政,就需不断增强适应性。在这方面,新加坡人民行动党的做法值得借鉴,具体概括为以下几个方面:

第一,始终坚持党的执政理念,不断关注和满足群众的利益诉求。新加坡人民行动党的执政经验表明,群众是党执政的社会基础,党与群众的关系如何,在很大程度上决定着党的兴衰存亡。因此,作为执政党要时刻关注并满足群众的各种诉求。在社会转型时期,群众的利益和政治诉求都发生了变化:一是群众的利益诉求多元化。社会主义市场经济的自

由竞争机制导致不同的群体占有的政治资源、经济资源和社会资源不同,因而群体也相应地被划分为强势群体、中间群体、弱势群体。各群体之间分化比较明显,同时各群体之间也交织着许多矛盾和问题,其中,弱势群体在教育、医疗、社会保障等民生方面的利益诉求更为紧迫。二是群众的政治诉求个体化。传统的“集体”观念造成政治参与中出现“沉默的大多数”,使得整体的政治参与热情不高、个体的话语权缺失,而现在个体化的政治参与以及网络技术发展所带来的话语权的增强,都表明“人民”“群众”不再是一个空洞抽象的概念,而是活生生的个体,必须予以关注。面对着碎片化的群众的政治利益诉求,我们党“全心全意为人民服务”的根本宗旨也面临着提供哪些服务、到底如何服务、服务的效果是否能得到人民的满意等问题。因此,我们党要充分尊重人民群众的自主性,认真听取群众个体化的利益诉求,逐步拓宽利益表达渠道,由过去“替民当家作主”变为“由民当家作主”;坚持走群众路线,从群众中来,到群众中去,让人民群众对党的各项政策的制定和执行效果“说了算”;从关注民生入手,把不断改善人民的物质文化生活作为各项工作的根本出发点和落脚点;科学处理效率与公平的关系,让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民;充分利用新媒体技术,创新群众工作的方式方法,拉近与群众的距离。

第二,健全党的民主集中制,不断提高党的制度执行力。新加坡人民行动党的执政经验表明,威权政治与民主法治并重的治理体制对于国家和社会的发展至关重要,对于我们党,要加强以民主集中制为核心的党的制度建设,坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合,不断提高党的制度执行力。习近平总书记曾明确指出,“坚持民主集中制是保证党的创造力、凝聚力、战斗力,保证党的团结统一的重要法宝,要严格执行党章关于民主集中制的各项规定”^[17]。在新的历史条件下,要着力解决发扬民主不够、正确集中也不够的问题,要坚持发展党内民主与集中统一并行不悖的原则,一方面以保障党员民主权利为根本,健全各种规章制度,使党内民主具体化、制度化,提高广大党员的积极性、主动性和创造性。另一方面,要善于进行正确集中,坚决维护党的团结统一。各级领导干部尤其是一把手要带头

发扬党内民主,坚持集体领导,善于运用民主的方法科学决策、协调关系,提高党的执政能力。

制定和完善制度不是目的,让制度动起来发挥作用,解决实际问题,实现“制度化”才能增强制度的适应性,否则制度就失去了存在的意义。新加坡人民行动党严密的制度体系之所以能保持活力,就在于它有很高的制度执行力。当前,我们的各方面制度相对来说都比较完善,存在的问题主要是制度执行的自由裁量度空间太大。为解决这一问题,首先,重程序性制度建设。没有一套具体可操作的细则,再伟大的制度在执行过程中也会出现漏洞;其次,制度与法治并行。加强制度的法律保障,触犯党纪党法,接受党内相关处分;触犯国法,接受相关法律惩罚,不能有任何商量的余地;最后,制度执行坚持公平正义原则。制度面前人人平等,就像“热炉法则”,任何人只要触碰火炉,都会立即被灼伤。组织中的任何人,只要触犯规章制度都要立即受到处罚。

第三,增强党的忧患意识,永葆党的生机与活力。新加坡人民行动党在复杂多变的国内外形势考验下,常怀忧患意识,积极回应挑战,主动寻求变革,时刻保持自身活力。我们党作为长期执政的党,在没有反对党的竞争压力之下,更应该增强忧患意识,自觉接受党内监督、社会监督以及各民主党的监督,以“如履薄冰、如临深渊”的心态不断加强党的自身建设。如果没有监督,党内外鸦雀无声,我们党就容易产生懈怠,就难以有效地防止和遏制腐败,就跳不出“人亡政息”的历史周期律。

在新的历史条件下,长期执政的“安逸”让部分党员干部把“两个务必”的警钟抛在脑后,禁不住各种利益诱惑,忘记了共产党员的宗旨使命,忘记了忧国忧民的神圣职责,致使各种腐败案件多发频发。因此,要保持党的生机与活力,必须加强对党的监督。一要加强党内监督。党内监督是全面从严治党的第一利器,习近平总书记在十八届中纪委六次全会上明确指出,要“确保党内监督落到实处、见到实效”。要做好党内监督体系的顶层设计,整合巡视监督、派驻机构监督、纪检监察监督资源,健全问责机制。二要加强社会监督。社会监督虽然没有法律效力,但是必不可少,尤其是新媒体时代的舆论监督。要积极拓宽社会监督渠道,搭建群众发表意见和建

议的平台。积极推行党务公开,让社会监督有的放矢。三要加强各民主党派监督。充分发挥政治协商会议的作用,广泛听取各民主党派代表的意见和建议,对党的政策方针提出批评和建议,保证我们党能够听到不同的声音,及时发现缺点和错误。同时,畅通民主党派参政议政的渠道,营造民主宽松的环境,虚心接受批评建议,把民主监督落到实处。

参考文献:

- [1]美]塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2014:11.
- [2]转引自 Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*, Oxford University Press, 1997: 18.
- [3]杨光斌.制度变迁中的政党中心主义[J].西华大学学报,2010(02):30.
- [4]德]米歇尔斯.寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学[M].任军锋,等译.天津:天津人民出版社,2003:316.
- [5]转引自 Panebianco Angelo. *Political Parties, Organization and Power*[M].Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- [6]转引自 Harmel, Janda. *An Integrated Theory of Party Goals and Party Change*[J].*Journal of Theoretical Politics*, 1994 (03).
- [7]吴元华.新加坡良治之道[M].北京:中国社会科学出版社,2014:51.
- [8]转引自 Sonny Yap, Richard Lim and Leong Weng Kam. *Man In White: the Untold Story of Singapore's Ruling Political Party*, Singapore Press Holdings Limited, 2009: 627.
- [9]黄慧敏,黄顺杰.总理感谢选民给予强力委托[N].联合早报,2015-9-12.
- [10]李文.新加坡人民行动党的执政模式及其借鉴意义[J].当代亚太,2005(05):3.
- [11]梁文松,曾玉凤.动态治理:新加坡政府的经验[M].北京:中信出版社,2010:245.
- [12]李光耀.李光耀回忆录1965-2000[M].新加坡:新加坡联合早报社,2000:193.
- [13]蔡定剑.向新加坡学什么(上篇)[N].中国青年报,2005-11-09.
- [14]李光耀.风雨独立路——李光耀回忆录(1923-1965)[M].北京:外文出版社,1998:11.
- [15]给新加坡留下一个好政府[N].联合早报,1995-05-01.
- [16]好人才应该挺身而出[N].联合早报,1993-5-3.
- [17]仲祖一.坚持民主集中制[EB/OL].<http://news.12371.cn/2015/08/15/ART11439653613775288.shtml>.