

## 新加坡人民行动党的种族融合政策及启示

陈巧燕

(闽江学院党委统战部,福建 福州 350108)

摘要:新加坡是一个曾经发生多次种族暴乱的多种族国家,因此人民行动党非常重视不同种族之间和谐共处。为了促进种族群体间的交流,阻止种族隔离的形成,1989年人民行动党政府实施种族融合政策。20年来,该政策取得良好成效。这对我国民族政策的重要启示是在实施民族区域自治政策的同时,要充分重视民族群体之间的交流、融合。

关键词:种族融合政策;新加坡人民行动党;中国民族政策

中图分类号:D73.64

文献标识码:A

文章编号:1008-6269(2009)06-0058-03

1965年新加坡建国以来,在人民行动党的领导下取得举世瞩目的成就。从20世纪90年代初起,新加坡的经济发展模式、政府廉政建设、市政建设管理等诸多方面均成为我国学习的榜样,但是至今其非常成功的种族和谐政策依然未获我国足够关注。人民行动党在新加坡独立后坚定地推行种族和谐政策,主要包括促进各种族政治地位平等、缩小种族间经济差距、坚持各种族语言平等、实施“居者有其屋”政策、坚持政教分离、提倡宗教宽容<sup>[1]</sup>。1989年3月1日,他们在“居者有其屋”政策的基础上创新性地提出并实施种族融合政策(Ethnic Integration Policy, EIP),促进了种族群体之间的交流,阻止了种族隔离的形成,增进了种族和谐和容忍。本文尝试介绍人民行动党的种族融合政策,探讨其实施该政策的缘由和成效,在此基础上总结该政策对我国民族政策的启示。

### 一、种族融合政策

新加坡人民行动党的种族融合政策是通过确保居住在公共房产中各个种族群体具有稳定的比例,以达到促进种族融合与和谐,同时阻止种族隔离形成的目的。该政策适用于所有建屋发展局房产中的新组屋、转售组屋、SERS(选择性整体重建计划)置换组屋和DBSS(私人发展商设计、兴建和销售计划)组屋的购买以及出租组屋的配置。

种族融合政策在邻区和大楼的层次上为所有种族群体(华族、马来族和印度族与其他族)设置了最大比例(见表1)。如果购买者种族群体的比例在规定的大楼和邻区限额内,对建屋发展局组屋的销售、购买和出租没有限制。一旦特定种族群体的大楼或邻区限额达到了,就不允许进一步销售建屋发展局组屋给该种族群体,但买者和卖者同属一个种族群体的情况除外。图1示例进一步说明了该政策机制。

表1 种族融合政策中的种族限额

种族类型	国民人口(%)a	允许的公寓比例	
		每个邻区(%)	每幢大楼(%)b
华族	76.8	84	87
马来族	13.9	22	25
印度与其他少数民族	9.3	10	13

注:a 人口普查 2000,新加坡统计局。

b 大楼设定的限额比邻区高3个百分点,以允许大楼间有些变化。大楼限额优先于邻区限额。

资料来源:建屋发展局年报 1988/1989 和新加坡统计局,转引自 Lum Sau Kim and Tan Mui Tien, 2003<sup>[2]</sup>。

图1 种族融合政策机制示例

在一个印度族住户太多的邻区,一个印度族卖者可以把他的组屋卖给任何种族的买者。

$I \longrightarrow C \text{ 或 } M$

但是,非印度族卖者只能卖给非印度族买者。

$M \longrightarrow C \text{ 或 } M$        $C \longrightarrow C \text{ 或 } M$

注:I为印度族;C为华族;M为马来族。

资料来源:Lum Sau Kim and Tan Mui Tien, 2003。

实施种族融合政策时,不要求现有建屋发展局住户搬出已经达到各自种族限额的组屋。然而,该政策禁止进一步转售组屋给那些限额已经达到的种族群体,以避免使邻区、大楼的种族不平衡恶化。

人民行动党把种族融合政策一视同仁地严格运用于所有种族。例如,在淡滨尼(Tampines),马来人限额已经达到,许多华人家庭不能销售他们的组屋给马来家庭。同样地,在黄埔和加冷

收稿日期:2009-09-23

作者简介:陈巧燕(1976-),女,福建永泰人,闽江学院党委统战部干部,从事统战理论与实践研究。

(Whampoa/Kallang), 华人家庭不能销售他们的组屋给印度人家庭, 在碧山(Bishan), 马来人家庭不能销售他们的组屋给华人家庭<sup>[3]</sup>。不过也有例外, 例如, 允许异族通婚的家庭或父母异族的人为了达到种族标准更改自己的种族类别<sup>[4]</sup>。

房产的相关种族比例变化情况由建屋发展局在每个月的第一天更新, 然后被应用于当月向建屋发展局递交的转售申请。买者或卖者可以使用电话、网络等方式查询任何一幢大楼买者种族群体的合格情况。

## 二、实施和维护种族融合政策的缘由

新加坡是一个多种族社会, 共有 10 多个民族, 有“民族博物馆”之称。2006 年, 新加坡人口中, 华人占 75.2%, 马来人占 13.6%, 印度人占 8.8%, 欧亚人与其他种族占 2.4%。华人占了新加坡人口的绝大多数, 是具有支配地位的多数民族, 经济、文化的发展水平相对较高, 但它毕竟是外来民族, 同时, 他们移民新加坡主要是出于经济原因, 对于政治参与抱有较低的诉求。马来人是新加坡原住民, 自视为当地主人, 在本地区(马来半岛)是最大的民族。印度人是三大种族中人数最少的种族, 也有自己的民族平等要求。其他人更少的少数民族还有阿拉伯人、菲律宾人、日本人、泰国人、犹太人等。

在英国殖民统治时期, 由于殖民者推行种族隔离政策, 相对来说, 种族间的矛盾并不突出。二战以后, 随着民族运动的兴起, 民族独立成为各民族共同的政治要求, 各种族间的政治交流活动逐步展开, 民族问题逐渐显露出来。

人民行动党执政以后, 出于与共产党政治斗争和新加坡生存的需要, 积极推动与马来亚的合并。原先各种族之间的隔板逐渐被抽掉, 各种族之间的交往开始增多, 产生冲突的机会也相应增加。新马合并后不到一年, 1964 年 7 月, 新加坡发生了马来人和华人冲突的种族暴乱。人民行动党与执政党巫统因种族问题发生争执。巫统要建立一个由马来人支配的社会, 而人民行动党则力主建立一个“马来西亚人的马来西亚”。巫统甚至以种族暴乱为威胁迫使人民行动党就范。

1965 年 8 月, 新加坡从马来西亚分离出来。人民行动党开始独自地面对新加坡的多种族社会。新马分家之后, 新加坡的种族关系迅速恶化。1966 年 2 月, 新加坡工艺学院附近的一个军训站发生暴乱; 翌年 11 月, 马来半岛的一个市镇北海和对岸的檳城发生华巫冲突, 新加坡再次陷入紧张状态<sup>[5]</sup>。1969 年 5 月, 马来西亚举行大选数天后, 吉隆坡发生了血腥的种族暴乱。在新加坡, 占多数的华人为他们在吉隆坡的华族同胞报仇, 种族冲突断断续续地延续了几个星期。

新加坡种族力量分布的特点使得人民行动党在处理民族问题时不敢掉以轻心。人民行动党成立以后, 就非常注重民族之间的和谐共存, 试图把人民行动党建成一个超越种族利益的政党。他们在民族主义运动中认识到: “如果没有其他种族的支持, 反殖事业很难成功。因为没有周围马来族的支持, 新加坡很难实现一国的突破, 何况当时新加坡就是英属马来殖民地的一部分。”<sup>[6]</sup> 人民行动党执政后发生的多起种族暴乱事件更使他们认识到, “多元种族及其由此带来的一连串的问题, 远远超出其民族、文化和宗教问题本身, 它们在新加坡往往表现为政治问题、经济问题, 甚至是国家兴衰成败、生死存亡的大问题”<sup>[7]</sup>。李光耀后来说: “种族暴乱的惨痛经历, 也促使我和同僚们更加坚决地下决心建设一个平等对待所有公民, 不分种族、语言和宗教的多元种族社会。多年来, 我们制定政策时都坚守着这个信念。”<sup>[8]</sup> 正是基于这些认识, 人民行动党千方百计地采取措施, 致力于建设一个多元种族的和谐社会。于是, 他们坚决地实施种族融合政策, 并在实施过程中坚定地持续维护这一政策。

2006 年, 针对工人党提出废除种族融合政策的建议, 人民行动党国会议员、国家发展部长马宝山在多个场合予以反驳。他说: “尽管有种族融合政策, 多数公寓拥有者期望销售他们的公寓, 都没有任何困难地做到。每年转售申请总量由于种族融合政策被拒绝的不到 1%。由于每年有大量的转售公寓交易, 要价现实的销售者应该能够从符合条件的种族群体中找到买者。”他继续说: “种族融合政策确实对一些卖者和买者施加了限制。因此, 他们需要更多的时间来买或卖。我们将持续评估该政策, 以便使该政策的影响最小, 但是种族融合政策必须保留。通过保持我们住宅、学校、商店或运动场的多种族环境, 我们能够对所有种族维持社会稳定、种族和谐和宗教宽容, 保持新加坡的安全、可靠和繁荣。”<sup>[9]</sup>

2009 年, 针对有人提出“当实施种族融合政策导致居民无法把公寓卖给其他种族购买者而财政困难时, 是否能逐个案例进行评估”的问题, 马宝山回答: “可能有少部分家庭因为种族融合政策找到一个合适的买者需要更多的时间。为了确保我们社会的种族和谐, 这是新加坡人需要忍受的小麻烦。”<sup>[10]</sup>

## 三、实施种族融合政策的成效

2003 年, 新加坡国家大学的 Lum Sau Kim 博士和 Tan Mui Tien 论证了种族融合政策与种族融合具有相关性。他们发现: (一) 尽管与同种族群体靠近居住不是对建屋发展局住房选择的一个重要标准, 但是少数民族比华人更看重与家人和朋友

靠近居住。(二)随着实施种族融合政策,种族比例被突破的建屋发展局房产中的邻区比例与1989年相比下降了(见表2)。因此,种族融合政策已逐渐促使在多数公共住房形成一个更加稳定的种族组合。(三)种族融合政策尽管它不能有效地促进种族融合和凝聚,但是它与种族融合和凝聚持续密切相关。这是因为如果不存在种族融合政策,由于人们偏爱与自己同类,尤其是同各自少数种族居住感到的优点与舒服,种族空间隔离能够自然产生<sup>[2]</sup>。

表2 实施种族融合政策前后种族比例比较

建屋发展局市镇	种族类型	实施种族融合政策前(1988)(%)	实施种族融合政策后(1998)(%)
勿洛(Bedok)	马来族	59.0	18.6
红山(Bukit Merah)	华族	87.0	84.2
义顺(Yishun)	印度与其他少数民族	24.0	11.0

资料来源:摘自《海峡时报》,1989年1月7日,《居住在建屋发展局组屋的居民分析》,建屋发展局,1998,转引自 Lum Sau Kim and Tan Mui Tien, 2003。

2006年,马宝山对种族融合政策评价说:“种族融合政策仍然与1989年开始实施时一样具有必要性,与种族融合密切相关。实际上,我认为现在我们的多种族和谐和社会稳定仍受到不断挑战,种族融合政策更加重要了。在建屋发展局房产中,种族融合政策已经有效维护着种族平衡。在过去的几年里,在特定种族聚居度高的市镇,如华人聚居的盛港(Sengkang)和马来人聚居的勿洛(Bedok),它有助于减低种族聚居度。即使有种族融合政策,162个建屋局小区中的41个(25%)已经达到了种族融合政策的限额。如果没有种族政策设置种族比例限额,受到限制的邻区的种族聚居度将更高,对此我毫不怀疑。这将严重威胁我们住宅、学校、商店的多种族氛围,并严重牵涉我们的社会和政治。”<sup>[3]</sup>

可见,学者和人民行动党政府官员都认为种族融合政策对维护新加坡种族和谐具有必不可少的作用。但是,20年来在邻国屡屡出现种族暴乱的情况下,新加坡能够始终保持种族和谐共处其实是该政策成效的最好体现。

#### 四、对我国民族政策的启示

我国作为一个有56个民族的国家,民族之间

能否和谐共处是关系到我国和谐社会能否建成,现代化和中华民族复兴伟大事业能否顺利实现的重大问题。新加坡人民行动党实施的种族融合政策及所取得成效对我国民族政策总的启示是在实施民族区域自治基本政策的同时,要充分重视民族群体之间的交流、融合,阻止民族隔离的产生。

(一)在居住方面,要尽量使不同民族的家庭成为亲近的邻居。各民族自治城市提供的经济适用房、限价房、廉租房可根据自身的民族群体结构,设定居住小区的不同民族住户的最大比例。

(二)在教育方面,要尽量使不同民族的学生成为友好的同学。教育部门要鼓励少数民族学生较多的大中小学,不同民族的学生同班上课;若住校,要混合居住。

(三)在工作方面,要尽量使不同民族的成员成为合作的同事。各民族自治区可根据自身的民族群体结构,规定政府机关、事业单位、国有企业、国有控股企业招收不同民族雇员的最高比例。国家可采取培训经费补贴、代缴失业保险等激励措施,鼓励非民族自治地区事业单位、企业雇用少数民族成员。

(四)在征兵方面,要尽量使不同民族的青年成为亲密的战友。部队要注意每年保持吸收一定比例的各少数民族青年入伍,使各族青年有机会在训练和保卫国家的过程中相互交流与合作,加深了解和友谊。

#### 参考文献:

- [1] 卢正涛.新加坡威权政治研究[M].南京:南京大学出版社,2007:132-140.
- [2] Lum Sau Kim and Tan Mui Tien.Integrating Differentials: A Study on the HDB Ethnic Integration Policy (Research Bulletin)[J].CRES Times,2003,3(1).
- [3] Mah Bow Tan.Speech on Public Housing Policies during the Committee of Supply Debate [EB/OL].(2006-03-03)[2009-07-05].http://www.mnd.gov.sg/newsroom/speeches/speeches\_2006\_M\_03032006\_01.htm.
- [4] Mah Bow Tan.Written Answer by National Development Minister Mah Bow Tan to PQ on the Revision of Ethnic Integration Policy on a Case by Case Basis[EB/OL].(2009-01-19)[2009-07-05].http://www.mnd.gov.sg/newsroom/newsreleases/2009/news19012009\_2.htm.
- [5] 孙景峰.新加坡人民行动党执政形态研究[M].北京:人民出版社,2005:57-59.
- [6] 李路曲.新加坡现代化之路:进程、模式与文化选择[M].北京:新华出版社,1996:99.
- [7] 郑维川.新加坡治国之道[M].北京:中国社会科学出版社,1996:15.
- [8] 李光耀.经济腾飞路——李光耀回忆录[M].北京:外文出版社,2001:序言.

责任编辑:罗振建