

多元、平等与和谐:新加坡族群政策评析

毕世鸿

(云南大学 东南亚研究所,云南 昆明 650091)

摘要:本文采用历史文献比较的研究方法,对新加坡多元、平等与和谐的族群政策进行深入分析。分析结果认为,通过加强民主和法治,新加坡为每个社会群体提供平等的权利;通过国家干预,为每个社会成员提供平等的机会;通过打破不同族群间的隔阂,促进了族群融合;通过不断完善社会分配机制,使全体人民共享改革发展的成果;通过严格控制可能对族群、宗教关系产生负面影响的言论,维持族群和睦与社会发展。

关键词:新加坡;族群政策;多元;平等;和谐

新加坡是个人口密集的城市国家,总人口有360.85万人。其中,华人占总人口的75.2%,马来人占13.6%,印度人占8.8%,其他族群占2.4%^{[1](P4, P29)}。华人、马来人和印度人是新加坡的三大族群,但因来源地或方言的差异,这三大族群内部又分成众多群体。印度人中有泰米尔人、旁遮普人、锡兰人、锡克人、古吉拉特人、孟加拉人、泰卢固人、帕坦人和僧加罗人等。马来人中有马来人、爪哇人、武吉人、邦加人、米南加保人等。华人的情况则更为复杂,从祖籍地域分有六大帮,即福建帮、潮州帮、广州帮、客家帮、海南帮和三江帮^{[2](P86, 87)}。在族群众多的背后就是语言和宗教的多样性。新加坡目前至少有24种语言,新加坡国民的宗教信仰呈多样化,主要宗教有佛教、伊斯兰教、基督教、道教、印度教等。

多元族群平等和谐相处是新加坡1965年独立后族群关系的一个基本事实。在新加坡这样一个多元族群的城市国家里,独立后几乎没有发生过大的族群冲突,并能在多元族群、多元语言、多元宗教信仰的条件下成功地“找到了处理这种多样性并且维持社会和谐的特有方式”^{[3](P379, 380)}。在当前地区民族宗教冲突日趋严峻的形势下,新加坡采取了哪些政策以确保多元族群和多元社

会的和谐,值得研究。为此,本文试图对新加坡多元、平等与和谐的族群政策进行详细分析,在此基础上,归纳出新加坡实现社会公平与正义的经验。

一、在思想上构建一整套“新加坡人”的共同价值观体系

为促进各族群对国家的认同感,新加坡政府致力于建立一整套共同的价值观体系。1991年,政府提交的《共同价值白皮书》获得了国会的批准。白皮书为新加坡人民确立了5大共同价值观。即(1)国家至上,社会为先;(2)家庭为根,社会为本;(3)关怀扶助,尊重个人;(4)求同存异,协商共识;(5)族群和谐,宗教宽容。这5大共同价值观的核心精神就是要通过社会构成的家庭、社区、族群和宗教等各个环节之间的和谐来维持和促进国家的稳定,建立起统一的具有新加坡特色的价值观体系。

除此之外,培育“新加坡人”观念是新加坡在实现族群和谐方面采取的又一重要举措。从自治到建国初期,新加坡基于内外各种因素的考量,全力塑造新加坡人的国家认同。政府号召每一个新加坡人都要超越个人的族群和宗教归属意识,淡化狭隘民族意识,努力培

收稿日期:2009-01-10

基金项目:本文系2006年度国家社会科学基金西部项目“多民族国家的民族政策与社会公平正义研究——以新加坡、马来西亚和泰国为例”的阶段性成果之一,项目编号:06XMZ052。

作者简介:毕世鸿(1973~),男,云南大学国际关系研究院东南亚研究所副教授。

养“新加坡人”的观念。新加坡采取各种措施将来自不同地区的移民改造为不以族群划分的新加坡国民,把新加坡国民统称为“新加坡人”,培育“新加坡人”的一体感,建立一个相互容忍、和睦共处的社会。

二、保证各族群在政治和法律上一律平等

尽管华人是主体族群,但政府从未给华人以任何特权。新加坡政府自称是代表全体新加坡人的政府,它实行的是唯才是用政策,即不论你是什么族群,只要有才能,都有同等的机会,通过公平竞争进入政府,都有同等参政的权利。

1. 在立法和选举上充分保障少数族群的权益

新加坡宪法规定:“政府应承认新加坡本土人民马来人的特殊地位,政府应以这种态度行使职能,因而保护、保障、支持、照顾、促进马来人在政治、教育、宗教、经济、社会和文化方面的利益和马来语言,应是政府的职责。法案经过国会通过后,必须经过总统下属的“少数族群团体权益委员会”审查,确认该法案没有族群歧视和宗教歧视的内容,方可提交总统批准。新加坡政府虽然推崇人才立国和精英政治,但为了保护少数族群利益,而不惜在人才选拔上降低对少数族群的要求,有时甚至不得不舍弃华人的一些优秀人才。

20世纪80年代以后,新加坡政府更注意对马来人和印度人政治利益的照顾。1988年,新加坡政府通过立法,推行集选区制度,以保证议员中有一定数量的少数族群人选,这对于少数族群候选人的当选发挥了重要作用,提高了少数族群参政议政的积极性。之后,新加坡把全国划分为两种选区:单选区和集选区。在单选区,一对一的竞争很可能使少数民族候选人处于劣势,其当选的几率会大大减少,这种制度显然有利于大党和主体族群。但在集选区,每个集选区同时选出3名议员,其中至少有一名马来人、印度人或其他少数族群,以此来保证少数族群始终有代表进入议会。随着集选区数量的增加,少数族群议员的人数也在相应增加。1988年大选后组成的国会,还特意推选一名马来人担任副议长。在内阁中有马来人和印度人的政治代表,更是新加坡独立以来一条不成文的规定^{[4] (P65)}。

2 鼓励少数族群积极参政议政

早在1960年,李光耀就提出,新加坡政府必须照顾全体利益,如果不可能的话,也得照顾大多数人的利益^{[5] (P525)}。在制定政策时,新加坡政府注意照顾全

体新加坡人的利益而不是华人的利益,甚至特意出台一系列照顾少数族群利益的政策。新加坡保证在国家政权里有各族的代表人物和与各族人口大致相应的公务人员比率。1977年,华人占全体公务员的67.2%,低于华人人口比率近10个百分点。而其他族群在公务员的比率都高于其占总人口的比率,马来人占19.8%,印度人占9.8%,其他族群占3.2%^{[6] (P225,226)}。20世纪80年代以来,在接受培养的党和政府的接班人中,马来人和印度人都占相当的比率。在政府12位正部级官员中,一般都有3至4人是马来人和印度人。少数族群还当选过总统、人民行动党副主席和国会副议长等职位。

3. 严厉打击破坏族群和谐的行为

为了维护来之不易的多元族群和谐社会,新加坡颁布各种法律法规,对挑起族群纠纷的狭隘民族主义分子施以重压,甚至对持有族群沙文主义思想的人都严加防范。“持有族群沙文主义思想的人在我国虽然只占小部分,如果不加以抑制,让这种思想继续滋长,过了5到10年,它可能成为大多数人的思想,因为人民对族群和语言的感情是不容易抑制的,感情用事一定会带来灾难。”^{[7] (P38)}为避免族群宗教冲突和流血事件的发生,新加坡政府严格限制结社、言论自由,严格规定宗教活动的范围,对言论和新闻也实行了严格的管制。无论谁试图挑起族群或宗教的仇恨和偏见,政府都会采取坚决的行动。在多元、平等、和谐理念的支配下,新加坡政府以维护国家利益为契机,对反对族群和谐思想和势力进行了严厉打击。而正是在这种威权统治下,一盘散沙似的移民社会被改造为具有强烈认同感的民族国家,奠定了社会发展的稳固基础。

三、为各族群提供均等的参与经济建设和享受经济成果的机会

在一个多元族群的国家中,各族群只有从国家的经济发展中获得利益,才能达到对国家的认同,才能将本族群的命运与国家的前途融为一体,从而树立起族群关系和谐意识^{[8] (P78)}。新加坡政府每次制定经济发展目标时,都对如何提高人民生活水平做出了详细的规划。李光耀多次强调:“我们要使每个人都在不断增长的经济中享有一份”。1991年3月,吴作栋总理提出今后20年新加坡经济发展目标的重要内容之一就是要提高社会福利、改善人民生活。具体包括:(1)提高教育水平,使大

多数人都能够享受到更高更好的教育机会；(2)拨出专款改造组屋,使之成为环境优美、适于居住的新型住宅区；(3)进一步完善医疗保障体系和医疗保健设施,使人民能享受并有能力负担高质量的医疗服务；(4)加强和完善文化、艺术、体育和娱乐设施,满足人民不断增长的物质文化需求^{[9](P154,155)}。

新加坡政府认为,各族群是国家经济的建设者而不是旁观者。“不管我们属于什么族群,信仰什么宗教,我们之所以有权取得我们的东西,是由于我们参加了生产,而不是由于我们的族群和宗教。发展经济、提高劳动生产率、增加报酬,凡此种种只有在正当的正当的竞争和公平合理的分配使每个人都觉得为集体的存在、为集体的繁荣贡献自己一份力量是值得的时候才有意义。”^{[10](P368,464)}通过共同参与经济建设,使各族群获得较好的生活条件,自然而然地就会形成族群关系和谐意识,即任何一个族群的繁荣和幸福都离不开其他族群而单独存在。

四、尊重各族群的族群特性,弘扬各族群的传统文化

新加坡政府从不主张以文化素质较高的族群去同化文化素质较低的族群。相反,它主张保持和发扬各族群的传统,以创造更加丰富多彩的新加坡文化体系。李光耀多次强调:“各个不同人种、文化、语文以及宗教所具有的各种优良特点必须保存下来。”^{[11](P399)}建国伊始,政府就规定马来语、华语、泰米尔语和英语为4种官方语言,具有同等地位。在每年一度的新年电视演讲中,新加坡领导人要用4种语言向全国人民发表演说。在政府看来,英语是科学、工艺、技术、商业及行政管理所采用的语言,而华语、马来语和泰米尔语则是各族群文化遗产与优良传统的载体,不可消失。

为了保留和弘扬不同族群的传统文化,新加坡十分注重族群文化建设。如以马来文化为特色的“亚拉街”,出售各种具有马来风味的篮子、礼拜用的毯子、马来珠宝、香精和各种有趣的马来亚物品。有“小印度”之称的实龙岗路,可以感受到浓烈的印度气息,有沙丽、香料、花环、受过训练的会衔出占卜卡给人算命的小鸟以及各式各样的印度食品。

五、保障宗教平等,促进宗教和谐

族群问题往往和宗教联系在一起。新加坡一再强调族群宗教间的和睦共处。为将新加坡建设成为

宗教和谐、信仰自由、各教平等的社会,政府不排除任何宗教,也不以哪种宗教为国家的主导宗教,实行政教分离,主张各宗教信仰之间相互容忍。政府反对一个拥有多数人的宗教集团操纵权力,支配或强迫其他人信仰同样的宗教,各教派之间不得互相攻讦,不能披着宗教外衣搞政治活动。李光耀曾表示:“宗教是民族文化中的重要一环,信徒要有自己的道德价值观念。但宗教必须与政治分开,要为人民利益和国民经济做出努力。我希望各宗教互相容忍,这对多元族群、多元宗教的新加坡非常重要。”^{[12](P178,179)}政府尊重各族群的信仰自由,各教派都可以宣扬自己的教义,有自己的宗教设施,可以接纳自己的教徒,开展各自的宗教活动。

为了维护宗教信仰的多元并存、宗教平等和相互和谐,1994年,新加坡颁布了《维护宗教和谐法》,授权政府限制那些利用宗教实现政治目的的并威胁宗教和谐的人的自由。政府有权制止此类宗教领袖两年内对信众讲演、发表观点或在出版机构中担任职务。同时,新加坡政府还成立了“宗教和谐总统委员会”,就宗教事务向总统提供建议。该委员会由9人组成,由前任最高法官担任主席。在9人中,6人分别被指派代表锡克教、耶稣教、佛教、印度教、伊斯兰教和天主教。为了促进宗教和谐,2003年7月20日,新加坡政府发表了《宗教和谐声明》,鼓励新加坡人在每年族群和谐日的一周内朗诵此声明。此外,新加坡政府还制定了防止宗族和宗教冲突的“宗教和谐准则”,并指示人民协会在社区、学校和工作场所设立“族群互信圈”与“和谐圈”,以促进不同宗教各个族群之间的理解^{[13](P11,12)}。

六、在语言和教育方面追求各族群平等发展

语言问题向来是族群关系中的一个敏感问题。如果新加坡将华语作为各族群的共同语言,一方面可能会引起国内其他族群的不满,另一方面也可能激起大华人沙文主义,而这些都是不利于族群和谐。为了促成新加坡政治上的统一,结束各族群在语言上的冲突,政府鼓励各族群把英语作为各族群之间交流与沟通的工具,从而使英语成为消除各族群之间语言隔阂的桥梁。新加坡政府规定官方语言有4种,即英语、华语、马来语和泰米尔语,另外还有10多种生活用语。其中,英语为行政用语,马来语为新加坡国语,并在宪法中明确规定马来语为其国语。与此相对应,新

加坡国歌和军队口令也使用马来语。多种语言的混用虽然给日常生活带来了一定的不便,但也使各族群体验到了某种程度上的平等^{[14](P328)}。

其次,新加坡政府将不同源流的学校合并于一所学校加以管理。在英国殖民统治时期,新加坡存在4种不同源流的学校,即英文学校、华文学校、马来学校、印度学校。独立以后,为了冲淡族群间的歧异,政府实行了将4种不同源流的学校合并于一所学校的制度。不同族群的学生,在同一学校上课,虽然教学用语不同,但天天见面,共同参加课外活动,自然会在潜移默化之中缩短族群之间的距离,打破族群间界限。另外,学校还推行“双语”教育。各族学生除了学习和使用本族群的语言外,以英语为共同语言,“推行共同的语言,培养共同的感情”。这样,既尊重各族群语言的历史渊源,有利于保留本族群传统文化,又能为引进外国资本创造良好的语言环境,激励各族群共同学习和掌握西方的先进技术。这种语言政策反映了新加坡领导人对新加坡现实的清醒认识和对未来的远见卓识。

七、社团和社区管理制度促进各族群和谐相处

新加坡政府采取的社区管理制度方面也体现了多元族群和谐政策的宗旨。特别是在制定涉及族群性社会团体的政策方面,政府采取各种非强制性措施以限制华人社团影响力的扩大。例如,新加坡独立后,政府不再从传统帮派社团领导人中挑选政府高级管理人才,政府高级官员大都不再参加传统宗乡会的活动,转而扶持各种跨族群、跨帮派的社团^{[15](P153)}。

其次,新加坡政府建立各种基层组织,加强各族群及各族群与政府的一体感。1960年,新加坡政府在各地的社区中心成立了人民协会,以促使社区居民参与社会、教育或体育活动等团体,借此培养新加坡人的国民意识,并加强不同族群间的团结。各族人民在社区中心和睦相处,愉快地参加各种娱乐和体育活动。1964年,政府又成立了“运营委员会”和“公民咨询委员会”两个基层组织,以促进族群和谐与社会意识,敦邻睦里,努力推行族群和谐政策。经过数十年的发展,上述基层组织已经成为新加坡政府的重要支柱,并对增进各族群之间的交流与理解、促进族群和谐团结和社会安定发挥了重要作用。

另外,实行族群混合居住也是政府改善各族人民的关系,促使各族群互相了解,加强接触的重要手段。20世纪60年代以来,在居民住宅建设方面,政府卓有

成效地推行“居者有其屋”政策,使87%的国民迁入新居,组屋内设施完善,设有各种教育和娱乐场所,既解决了绝大多数居民的住房问题,又美化了市容。随着市区的重建计划和组屋计划的逐步实施,新加坡政府积极推行族群混合居住,将来自不同地区的不同族群分配到同一栋住宅中。这一政策使得各族群杂居生活,打破了社区原有的族群聚居界限,为多元族群和谐政策的实现打下了良好的基础。为了使来自不同地区、不同族群的新邻居们加强团结,培养共同的居民意识和连带感,政府又成立了居民委员会,并督促公务员积极参加居民委员会的活动,希望它成为加强各族人民一体化和各族人民与政府一体化的又一重要基层组织。

八、对外政策的制定充分体现多元族群和谐政策

众所周知,新加坡国内势单,马来人是新加坡国内第二大族群,出于国家安全和利益等方面的考虑,新加坡政府十分重视发展以马来人为主体的民族的马来西亚和印度尼西亚等邻国的关系,并把保持与这些国家的友好伙伴关系作为重要的外交目标。采取这样的政策,自然得到了新加坡国内马来人的支持和肯定。在独立后很长一段时间内,新加坡在处理对外关系时,并没有强调与华人的祖籍国中国的特殊关系,反而刻意淡化这种关系。新加坡的政治领袖在对华关系的处理方面十分小心谨慎,以免引起国内少数族群和周边国家的疑虑和猜忌。虽然新加坡和中国之间并不存在悬而未决的历史问题,但新加坡出于各方面的考虑,直到马来西亚和印度尼西亚相继同中国建交或恢复邦交之后的1990年才与中国建立外交关系。这与新加坡在国内执行的多元族群政策不无关系。

结论

族群因素和地理位置、自然资源因素一起,决定了能够促进新加坡生存和发展的多元族群和谐政策必须具有开放性、超越性和融合性。多元族群、多元宗教和多元文化的历史和现实的限定和制约,使新加坡的族群政策既不能套用西方模式,也不能完全沿袭东方文化传统。新加坡族群政策的内涵可以概括为:政府在承认国家是多元族群、多元宗教和多元文化的社会的基础上,平等对待国内各族群,提倡各族群相互帮扶,促进各民族文化相互交流、相互补充、相互容

纳,最终形成一种既包容国内各族群文化,又为各族群所认同的国民文化。多元、平等与和谐的族群政策的特点是承认民族文化的差异性,倡导族群文化的相容性,并在此基础上建立一种统一的国民文化。经过长期努力,各族群之间相互宽容、尊重、团结和融合已成为风尚。新加坡实现族群和谐与社会公平正义的种种努力取得了明显的成效。目前,新加坡族群和谐、国民意识强烈、社会稳定有序。

新加坡实行多元、平等与和谐的族群政策的成功经验表明,第一,通过加强民主和法治,为每个社会成员提供平等的权利,消除了过去人们出生伊始就被依照族群进行的等差划分,做到了起点的公平,并为实现公平正义提供了保障。第二,通过国家干预,为每个社会成员提供了平等的机会,做到人尽其才,达到机会公平。在国内存在错综复杂的族群关系的情况下,国家固然要把推动经济发展这一从根本上促进族群和谐的举措放在头等重要的位置,同时在发展经济过程中也应该对族群关系问题予以高度重视。尤其是在经济、社会和政治等方面对处于弱势地位的少数民族予以优惠和鼓励。第三,通过各种途径逐渐打破不同族群之间在居住、通婚和信仰等方面的隔阂,这对促进族群融合具有十分明显的效果。第四,不断完善社会分配机制,既调动了人民的劳动积极性,创造更多的社会财富,又保证了弱势群体的合理收入,使全体人民共享改革发展的成果,走共同富裕之路,达到结果公平。第五,严格控制可能对族群、宗教关系产生负面影响的言论、出版和结社自由,是发展中国家维持族群和睦和发展符合自身实际的民主政治的重要内容。只有将上述政策与措施有机地结合起来并加以实施,才能最终实现社会公平与正义的目标。

参考文献:

- [1] Singapore Department of Statistics Population Trends 2006 [M]. Singapore, 2006.
- [2] (日)村田翼夫. 东南亚各国的国民一体化与教育——多民族社会中的冲突 [M]. 东信堂, 2000.
- [3] 许通美. 探究世界秩序:一位务实的理想主义的观点 [M]. 台北:中央编译出版社, 1999.
- [4] 庄国土. 二战以后东南亚华人社会地位的变化 [J]. 东南学术, 2003(2).
- [5] 联合早报. 李光耀 40年政论选 [M]. 新加坡:现代出版社, 1994.
- [6] 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.
- [7] 郭俊麟. 新加坡的政治领域与政治领导 [M]. 台北:生智文化事业有限公司, 1998.
- [8] 韦红. 新加坡解决民族问题的有效途径——多元一体化 [J]. 中南民族学院学报(哲学社会科学版), 1999(1).
- [9] 韦红. 东南亚五国民族问题研究 [M]. 北京:民族出版社, 2003.
- [10] (英)亚历克斯·乔西. 李光耀 [M]. 上海:上海人民出版社, 1976.
- [11] (新加坡)李光耀. 李光耀四十年政论选 [M]. 新加坡:新加坡报业控股华文报集团, 1996.
- [12] 张青. 出使新加坡 [M]. 北京:中央文献出版社, 2002.
- [13] 方军祥, 李波. 种族和谐的新加坡 [J]. 当代世界, 2004(7).
- [14] 李文. 东南亚:政治变革与社会转型 [M]. 北京:中国社会科学出版社, 2006.
- [15] 李明欢. 当代海外华人社团研究 [M]. 厦门:厦门大学出版社, 1995.

[责任编辑:王国平]

southwards movement.

Key Words: Ancient scriptures; Thai ancestors; Yunnan

- (14) **“ Seeing in the facet is mountain ranges, from side, peaks ”: A Review of the History of Hmannan yazaw in Daw Gyi from Cultural Perspective** JIANG Yong-ren · 67 ·

Abstract: From cultural perspective *Hmannan yazaw in Daw Gyi* recorded and described the history of the development of Hinayana Buddhism and culture in Myanmar, as well as the history of cultural intercourse between Myanmar and neighbouring countries. The cultural significance of this book can never be overrated for, it is the key to understanding the development of culture in Myanmar.

Key Words: *Hmannan yazaw in Daw Gyi*; Culture; Development

- (15) **The Temperament of Oriental Civilisation and the Spirit of Sino- Indian Studies—A Discussion on the Purpose and Mission of “ Chindian Studies ”** Tan Chung · 72 ·

Abstract: The “ Chindian Studies ” (Sino- Indian Studies) is founded upon the comprehension of the unique relationship between China and India, which is “ created by heaven ” as described by Ji Xianlin. In- depth study on how cultural interaction between China and India brought great changes to China, will make this part of the history into a model of “ geo- civilisation paradigm ”, and would guide the future development of Sino- Indian Relation.

Key words: Oriental Civilisation; Sino- Indian studies; Sino- Indian cultural interaction; Geo- civilisation paradigm

- (16) **Ahom : A Descendant Group of Dai Immigrants to India and Their Historical and Cultural Changes**

HE Ping · 79 ·

Abstract: The Ancestor of Ahom or Ahom- Tai in the Northeast India today is the Dai groups who came from Dehong of Yunnan, southwest China to the Northeast India from 13th century onwards. After settling in today's Northeast India they established a kingdom called “ Mueng Tun Sun Kham ” and controlled the whole area. Their descendants are called Ahom there. They, however, gradually accepted the Hinduism and the native language and their culture greatly changed while they dominated the Northeast India.

Key Words: India; Dai Descendant Group; Ahom; Historical and Cultural Changes

- (17) **A Study on Singapore's Ethnic Policy: Multiplicity, Equality and Harmony**

BI Shi-hong · 85 ·

Abstract: By using the empirical study method, this article has made an analysis on Singapore's multiplex, equal and harmonious ethnic policy. The analysis suggests that Singapore made success in the following fields: provides equal rights for all its social members by strengthening democracy and constitutional government; sponsors equal chances for all its citizens through national interference; promotes ethnic harmony by obliterating ethnic impediments; offers all its people equal opportunity to share the achievement of reform and development by maturing its social distribution mechanism; maintains ethnic harmony and social development by controlling public remarks which may have negative impact on ethnic and religious relations.

Key Words: Singapore; Ethnic policy; Multiplicity; Equality; Harmony.