

# 如何理解新加坡的交棒模式？

明報 2024年5月21日 B11



王卓祺

新加坡總理李顯龍已於2024年5月15日交棒，由副總理黃循財宣誓就任為新總理。李顯龍是新加坡第一任總理李光耀的長子，他是從第二任總理吳作棟手中接棒，出任總理一職。現在李顯龍又交棒予非李氏家族的黃循財，相信再沒有人說三道四，認為新加坡是李光耀家族天下。現代政治制度已極少傳嗣，東亞的朝鮮相信是一個例外。

令人矚目的是，新加坡自1965年建國以來，從一個經濟落後的第三世界國家，在李光耀、吳作棟、李顯龍等3個世代政治領袖卓越的領導下，成為亞洲領先的發達經濟體，媲美歐洲的瑞士。以國際貨幣基金組織的數據，瑞士、新加坡兩國2023年人均GDP（本地生產總值）分別為98,767及91,100美元，都在全球前列10名內。香港只得52,429美元，就算是已經不錯的經濟水平，亦被新加坡遠遠拋離。新加坡面積只得700多平方公里，比香港還小。與香港一樣，兩地都是缺乏資源，且新加坡更沒有香港背靠祖國腹地的優勢，但這一切均未能阻止其經濟社會各方面發展的進程。

一般評論都認為新加坡有今天的成績，實應歸功於其政治領袖。政治精英元素看來是解開新加坡成功的鎖匙。本文介紹新加坡的權力交棒模式及其背後的前設，並略談香港政治生態的聯想。

## 同儕推選政治領袖

前幾年，吳作棟出版了一本傳記，有幾段文字記錄李光耀如何交棒給他，而他又如何「選中」李顯龍。吳作棟認為新加坡「推選領導人的程序，的確沒有慣例或傳統可循……當年李光耀用心栽培了幾個有潛質的接班人。然後，他很明智地讓這一小組人自行推選出他們的領導者。我們同儕之間沒發生任何紛爭，基本上沒有人在搶這個職位」（白勝暉，2021年，頁333至334）。至於他如何交棒予李顯龍，他在傳記中只淡淡的道來：「至於顯龍，無論對我或者對他的同儕來說，都是再明顯不過的人選。這個決定是直接且一致的。」（同上，頁334）讀者或許以為吳作棟及其團隊，是由於李光耀的原因而選擇其長子接任；若列出李顯龍一些履歷，便會明白他們選擇的根由。

李顯龍1971年加入新加坡武裝部隊，同年並獲得該國最高榮譽的總統獎學金及新加坡武裝部隊海外獎學金，前往英國劍橋大學修讀數學。兩年後他榮獲劍橋大學數學系尖子中第一名的資深蘭格勒頭銜。1974年，他獲得數學一等榮譽及劍橋大學計算機科學文憑優異成績畢業。1978年他赴美就讀美國陸軍指揮參謀學院。李顯龍在新加坡陸軍服役，成績優異。1983年，31歲的李顯龍成為該國最年輕的准將。1984年李顯龍離開

軍旅，當選國會議員，並於同年加入政府。從上述的簡歷，可以理解吳作棟等人揀選李顯龍的原因，是他的能力。

有評論稱許「新加坡3代總理，沒有一個讓人失望」。在他們60年的治理下，新加坡創造了兩個奇蹟：一是把世界上最不宜居的地方（沒有資源、沒有淡水、沒有農業、終年高溫）建成世界上最宜居的花園城市；二是在一黨長期執政的條件下，實現了經濟繁榮、政治穩定、民主法治、政府清廉、種族和諧。

同樣被譽為草根精英的黃循財，沒有李顯龍的顯赫出身，而與吳作棟一樣，都是從基層，透過自身努力，一步步攀登到領導地位。從李光耀交棒吳作棟開始，新加坡的權力轉移都是在執政團隊內部同儕間的推選。黃循財出任第四代領袖亦不例外。雖然這中間有些轉折，因李顯龍原本屬意的接班人王瑞杰退出，李顯龍便委任黨主席許文遠，約談19名包括黃循財在內的內閣成員及兩名元老。在19人之中有15人推薦了黃循財。這種同儕式推選，在內部高層小範圍進行，較易避免拉幫結派的內鬥。

## 新加坡友儕推選的前設

綜觀政治權力交棒，友儕推選或選舉並不止新加坡。但多數議會制的政黨，除了議員推選或選舉外，往往加入黨員投票，以增加民主成分。友儕推選的優點是推選者有足夠能力評估友輩的候選人。梵蒂岡由紅衣主教在友儕中選舉教宗便是顯例。若我們再深一層探討新加坡的政制，可以更了解新加坡友儕推選的特色。新加坡是議會政治制度，由贏得議會最多席位的政黨組織政府。自1965年立國以來，一直都是李光耀、杜進才、吳慶瑞等元老創立的人民行動黨贏得大選。上屆2020年大

選，人民行動黨得到61.24%選票；雖然獲得83個議席，但最大反對黨工人黨得到10個議席，比再上一屆增加了4個；這已響起執政黨對選民投票意向的警覺。

每隔4、5年一次的大選，是新加坡人民投票決定治理國家誰屬的政治制度。人民行動黨內部高層交棒成功只是政黨內部的事，接班人選首先是國會議員，要接受大選的洗禮才有資格接班。2011年大選，由當時外交部長楊榮文出選的集選區（大選區，要有少數族裔候選人）輸了，楊本人便因此而退出政壇。同樣的是，李顯龍屬意的王瑞杰退出競爭接班，其中原因是大選得票率不如人意。即是說，在新加坡要成為政治領袖，不單止要經過選舉洗禮，還要為執政黨贏得漂亮的選戰。

## 新加坡未來還可以繼續創造奇蹟嗎？

新加坡交棒還有黨內的一層程序，就是一定要成為中央執行委員會（中委會）的委員。中委會是人民行動黨的最高決策機構，秘書長是黨魁；若該黨勝出大選，亦自動成為新加坡總理。而中委會程序上由黨內幹部（cadres）選舉產生，但其中運作情況並沒有向外透露。大家不應假設政府高層如內閣部長一定當選。2020年一屆的中委會選舉，兩名女部長亦因得票問題，只能以增補方式進入中委會。而時任教育部長的黃循財亦首次順利當選為中委。

更值得一記的是，究竟有幾多有權選舉中委的黨內幹部呢？2013年底，筆者隨團訪問人民行動黨，據當時黨部負責人透露是2000人左右。如果一名普通黨員想做幹部，據悉首先要得到其選區國會議員提名，再經3輪面試，每次都有4至5名部長或國會議員出席；通過這種嚴格的甄選過程，才能成為幹部；幹部亦可被提名競選國會議席。人民行動黨這種幹部甄選辦法，據說與其創立時，為了防止黨內左翼奪權而設計出來的。作為一個精英政黨，人民行動黨的核心幹部負責國會議員選區的日常運作外，還有權選舉黨高層及成為議會候選人；這些權責有助行動黨各級黨員對民眾意向有足夠的洞察力，不會高高在上、脫離群眾。

新加坡人民行動黨的組織結構及領袖的甄選過程，不難使人想起擁有9000多萬黨員，但有權選舉黨總書記及

常委的只有200多名中央委員的中國共產黨。正如前述，這種友儕選舉可避免民粹主義，也是實行賢能政治的方法。兩國的分別在於新加坡是議會制，中國實行由共產黨領導的中央集權制。但兩者都有一個同儕式的政治家集團，主要以政績及能力為晉升的標準，但新加坡特色仍在於它受選舉政治的影響。這個影響至今還未全面反映出來。李顯龍於交棒前夕的勞動節講話，便提醒民眾，新加坡缺乏天然資源，但在經濟和社會各方面所取得的非凡成就，全因不像其他國家般只關注短期利益；新加坡若然變得平庸，必然沉淪。李顯龍還表示，若新加坡一旦陷入民粹主義、部落主義或本土主義，出了問題，錢也救不了。

大家都知道，選舉政治最大的問題是偏向選民個人或短期利益的民粹主義。吳作棟亦十分擔憂民粹主義的為害。他在傳記中這樣說：「在民主制度中，如果政府無法誠實面對自己的公民，不願意坦誠地為人民描繪出全局觀，而人民又缺乏足夠的洞察力，那政治就很容易往民粹主義的方向發展。一個民粹政府不會有長遠的規劃。這樣的政府，眼光只止於下一屆大選。我們如果走上這條路，那新加坡就完蛋了。」（同上，頁204）

## 香港政治生態的聯想

自從完善選舉制度之後，民粹主義的制度性來源被有效控制了。因此，特區的執政團隊理應從全局及長遠考慮施政，有望推行賢能政治。觀乎香港政治官員不用競選連任，亦沒有如新加坡人民行動黨幹部的組織性結構，彼等擁有精英心態並不出奇。間接選舉產生的立法會議員亦然。不過，聽聞不少間選產生的立法會議員都設立地區辦事處，積極接觸市民。這可避免他們只聽到利益集團或功能組別的聲音。

至於問責官員，沒經選舉洗禮，如何使施政不脫離群眾，也是問題所在。官員定期外出調研是辦法之一；其次，定期接見市民、聆聽他們訴求，可改善施政、貼近民意。新加坡政治領袖擔心民粹主義；香港的問題是，沒有了民粹主義的制度性基礎，若不能提供令市民滿意的公共財，亦一樣喪失管治的認受性。

參考：白勝暉（2021），《吳作棟傳——新加坡的卓越關鍵（1990-2004）》卷二，林琬緋譯，天下文化

作者是新範式基金會資深研究員、香港中文大學香港亞太研究所名譽高級研究員



5月15日李顯龍（右）將新加坡總理一職交棒予黃循財（左），後者在就職演說中表示將建立新的領導風格和面貌，走出自己的路，同時將繼續「大膽思考和深謀遠慮」的傳統，克服困難延續「新加坡奇蹟」。（路透社）