

新加坡的族群政策分析： 新制度論的觀點

翁俊桔¹ 戴萬平²

摘要

新加坡是一個典型的多元族群國家，不過其境內各個族群卻在其強大的國家機關控制之下，展現了其和諧的一面。然而，這是人民行動黨政府分別透過政黨（刻意壓制族群政黨的出現）、憲法（提出保護少數族群的條款）、意識型態（提倡多元種族的國家意識）和選舉制度（集選區制度的推行）等有形及無形制度規範之運作，所獲致的重要成果。

由於新加坡目前仍是一個威權體制的國家，其政治、經濟、文化和社會等諸多層面，均受制於其國家機關的強力掌控。因此，新制度論的相關論點正好可以作為解釋新加坡族群議題的依據，本文將根據新制度論的觀點，重新詮釋和分析新加坡族群政策的具體成效。

關鍵詞：新加坡、族群政策、集體選舉區制度（集選制）、新制度論。

1. 稻江科技暨管理學院公共事務管理學系助理教授

2. 正修科技大學國際貿易學系助理教授

收稿日期：93年12月9日 接受日期：94年9月19日

通訊作者地址：翁俊桔 613 嘉義縣朴子市學府路二段51號

聯絡電話：05-3622889 轉 605 E-mail：WCC@mail.toko.edu.tw

緒論

新加坡共和國 (The Republic of Singapore) 自建國以來，一直存在著一個隱而不彰的課題，就是族群整合的問題。該問題表面上看似和諧，其實是暗潮洶湧。因為從 1960 年代的種族暴動（諸如，在 1964 年 7 月 21 日回教先知穆罕默德誕辰紀念日的種族暴動事件，以及同年 9 月的多起種族暴亂等）發生以來（李光耀，1998），該國族群衝突的隱憂似乎是存在的。至於，執政的人民行動黨（以下簡稱行動黨）（People's Action Party, PAP）則是採取具體的因應措施，諸如統合語言及統合學校政策、少數民族的就業和受教育的保障法案、組屋（housing）計劃等政策之外（洪鑣德，1997）。此外，行動黨在憲法也制訂保障少數民族權益的相關條款。例如，第六章立法機關、第七章少數民族權利支配會議、第十三章一般條款等（張富美、陳鴻瑜，1992）。當然，行動黨之目的即是期望藉此化解族群衝突隱憂。

誠然，上述諸多政策，對於促進族群整合方面確實有其重要的成效。但是當資源分配與政治參與等關鍵利益出現衝突時，族群衝突往往就會成為政治動員的工具，因為只要從 1980、1984 等兩屆大選情況就可以明顯看出，族群意識將演變成族群菁英動員投票的利器（Lee, 1992）。相對的，國家認同反而只是次要的考量。簡單說；在新加坡，大家只有華人、巫人（馬來人）、印度人及歐亞人的認同，而沒有「新加坡人」的認同，這在選舉時，表現得尤其明顯（Clammer, 1985）。然而，如何在認同混淆的情況下，整合新加坡各族群以凝聚國力，相信是行動黨政府的首要工作。

至於，在具體的實際工作方面，行動黨政府率先提出所謂「多元種族政策」及「國會族群多元化」等口號作為既定目標。其次，則是透過國家機關進行制度的建構。例如，自 1984 年國會大選後，行動黨政府便發現由於族群動員的影響，少數民族似乎不易有當選的機會，若長此以往，必定會危及其上述目標的推展（Lee, 1992）。

於是行動黨政府便於 1988 年提出「集體選舉區制度」（以下簡稱集選制）（Group Representation Constituency, GRC）的構想（陳鴻瑜，1988）。該制度基本上就是合併幾個單一選區，成為集體選區，各政黨在每一集體選區中必須提出一組候選人名單，該名單中至少必須夾帶至少一名少數民族人士，希望藉此保障少數民族有當選的機會，達成多元種族政策及國會種族多元化的理想（陳鴻瑜，1997）。換言之，就是透過制度設計來

推動其政策。

職是之故，集選制也就成爲新加坡國家機關整合族群政策的重要工具。接下來，本文首先探討「新制度論」（New Institutionalism）的理論觀點，之後再根據這些觀點和國會大選的實際案例，進一步探討新加坡的族群政策成效。

新制度論的觀點

「新制度論」（又稱爲新制度主義）（New Institutionalism）最早是由March和Olsen等兩位學者於1984年所提出的研究途徑，他們自1950年代「行爲科學革命」以降，就以「社會中心」研究途徑作爲研究政治現象的主流思維提出批判，進而提出「新制度論」。至於，該理論之主要論點茲歸納如下：

首先、新制度論強調政治制度的「相對自主性」，因爲政治民主化不僅有賴於諸多經濟與社會的條件，更有賴於政治制度的設計是否合宜。至於，官僚機構、立法機關與司法機關雖然仍可視爲各方社會勢力的競逐場域，不過它們也是一套標準化運作程序的集合與利益界定的結構。職是之故，政治制度應該被視爲「政治行動者」（political actors），而且在某種程度上也是決策者。其次、新制度論者並不否認追求自身利益之最大化是人們從事政治行動的一個重要動機，但是它們更強調「利他的動機」和「獲得社會讚許的動機」在主導人們行爲上的重要性。再者、該理論指出歷史過程本身可能並不存在某種唯一的、最優的結局，歷史發展存在著諸多複雜的可能性，其中包括停滯、倒退的可能。最後、當代主流政治學認爲「行動就是選擇，選擇就是根據結果的預期而做出的...」，這種思考模式使得決策的制訂和資源的配置成了政治生活首要關注的焦點。因此，我們可以得出一個結論，亦即所謂的「政治制度」，就是一組相互關聯的規則與慣例的集合體（王業立、黃豪聖，2000）。

以上是新制度論的主要論點，但是該理論在政治學（諸如國際關係學和比較政治學等學門）的應用上，卻是爭議頻繁。例如，新制度論對理性抉擇理論的應用就有其重要的影響。由於早期的理性抉擇理論假設人有充分的理性，在一定的結構限制下，會根據自己的偏好順序選擇最佳策略，以求迅速達成目的。新制度論對於「充分理性」和「理性選擇」的假設並沒有太大的影響。理性抉擇論主要受到新制度論影響的是「結構限

制」和「偏好順序」的假設。至於，現在的理性抉擇論者致力探索在不同的文化體系中，如何產生不同的結構限制和偏好順序，以致於影響個人的理性抉擇；以及根據這些分析，如何設計不同的制度結構，來鼓勵合作行為並懲罰欺騙行為（郭承天，2000）。這是新制度主義在政治學上應用的一個例子。不過，本文基本上是比较政治學的運用，因此接下來則將只針對比較政治學運用的問題進行探討。

就比较政治學的應用而言，新制度論對比較政治研究的最大貢獻，就是在1980年代再度將「國家」(state)放在比較政治學的中心，亦即所謂的「國家再現」(Bringing the State Back in) (Evans & Skocpol, 1985)。這些國家論者批評過去現代化學者在解釋政治發展和公共政策時，過於重視社會的因素（如階級、利益團體、教育、經濟發展等），反而忽略了國家機關的重要性。因為國家論者認為國家機關的自主性、能力、和權力結構，才是一個國家政治民主化和經濟發展的主要解釋因素。在政治市場中，執政菁英、反對黨、其他政治團體或個人之間的策略性互動關係，都受到這些「制度性」的因素所限制。因此，「制度」這個變數就成為主導政治運作的最重要關鍵（郭承天，2000）。

不過，新制度論在比較政治研究的運用上並非沒有缺失。例如，一、某些學者過分重視國家因素，結果卻忽略社會團體的重要性。新國家論者對此則提出所謂的「國家制度論」(State Institutionalism)為之因應。二、某些學者過分強調憲法體制對於政治民主化或經濟發展的影響力，而忽略其他非憲法的制度性因素，例如政治文化、菁英之間的關係、國際因素的影響等等。因此，這是新制度論在實際運用上的相關缺失（郭承天，2000）。

當然，就新加坡而言，由於她是一個典型的威權體制國家，所有的政策似乎都是由國家機關所主導，當然族群政策也不例外。不過，由於新加坡的族群政策項目也是非常之繁雜，因此本文將只探討選舉制度的設計和執行；特別是關於集選制的實際運作成效，更是本文亟欲探索的關鍵。

新加坡的族群背景

一、新加坡的族群結構

新加坡是東南亞地區的城邦國家 (city state)，根據 2000 年的統計資料顯

示，其人口總數為4,017,700人，至於其人口組成分別是華人（Chinese）占76.8%、馬來人（Malays）占13.9%、印度人（Indians）占7.7%，其他種族（persons of other ethnic groups）的人口占1.4%等（Foo et al., 1998），因此新加坡是一個典型的多元種族國度。然而，整個國家的政治和經濟等權力，似乎均由華人所操控（請參閱表1、表2），因為不論就政治參與（各族群的國會席次佔有）或經濟資源的取得（各族群平均收入所得），華人似乎都位居優勢；相反地，最大的少數族群馬來人卻是新加坡境內最貧困，在國會代表佔有的席次方面也是相對弱勢，所以新加坡也是全東南亞地區唯一由非馬來人所掌控的國家。不過，由於在馬來西亞和印尼等兩大馬來鄰國的環伺下，新加坡一直是審慎而且明智地推動其族群政策。

表1 1959-997年大選，少數族群之國會議席及其人口比例比較

大選年代	1959	1963	1968	1972	1976	1980	1984	1988	1991	1997
總議席數	18	16	17	16	16	17	16	16	17	19
馬來人席次數	10	7	9	8	8	8	9	9	9	10
印度人席次數	6	6	5	4	4	7	6	7	8	9
歐亞人席次數	2	3	3	4	4	2	1	0	0	0
議席比例(%)	35.39	31.37	29.31	24.61	25.00	22.97	20.15	19.75	20.99	22.89
少數族群的人口比例(%)	24.10	23.70	23.90	23.60	23.30	23.10	23.50	23.25	22.30	22.80

資料來源：翁俊桔（2000）。*新加坡集選區制度之研究：「治術」或「治道」？*（頁70）。未出版碩士論文，國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，南投。

表2 1990年代新加坡各族群的收入比較（單位：新元）

月收入	華人(%)	馬來人(%)	印度人(%)	其他(%)
1000元以下	43.7	57.2	56.5	73.5
1000-2000元	34.7	33.4	31.2	7.5
2000-3000元	10.2	4.6	6.8	4.4
3000元以上	9.2	1.8	5.5	14.6
總計	100.0	100.0	100.0	100.0
平均收入	1,497元	1,049元	1,195元	1,408元

資料來源：翁俊桔（2000）。*新加坡集選區制度之研究：「治術」或「治道」？*（頁5）。未出版碩士論文，國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，南投。

有鑑於過去與馬來西亞的共處經驗，使新加坡的領導人深切體認，新加坡絕對不能也無法以「華人國家」自居，所以他們只好提出「CMIO」（Chinese, Malay, India, Others）的「多元種族政策」模式來為之因應。該模式的內涵主要是強調將各族群的文化特質建立在四個中心思想之下；即多元種族、多元文化、多元語言

及多元宗教等政策之實施，其要點可概略如下（Vasil, 1995）：

- （一）消除新加坡華族所強調的中華特質（Chineseness）以避免他族與鄰國視新加坡為中國海外勢力的延伸。
- （二）賦予馬來族群以原住民（Bumiputra）之身份。
- （三）在憲法前各族地位平等，確立新加坡為多元種族、多元文化、多元語言國家。
- （四）透過經濟的成長發展，使各族均蒙其利。
- （五）行政、司法、官僚體系必須能反映種族敏感性，不論種族背景，因才進用。

二、新加坡的族群特色

這裡所謂的族群特色，主要是指新加坡境內各主要族群（華人、馬來人及印度人等）的語言、宗教、種族等外顯特徵。這些特徵剛好足以反應新加坡族群結構的原貌，因此本文以下將分別進行論述與探討。

首先，就語言政策而言，由於語言是劃分族群界線的重要指標之一，因此許多國家都將「語言問題」視為國內重要的議題。例如，阿爾巴尼亞、芬蘭、瑞士、比利時、加拿大、荷蘭、前蘇俄、印度、瓜地馬拉及一些拉丁美洲的國家，都發生同樣的問題。同樣地，在新加坡，由於馬來族最早是當地的原住民（bumiputera），因此在1956年的市議會（英國是在1958年允許新加坡成立自治邦，1963年與馬來西亞聯邦合併，1965年才獨立建國，因此當時的立法機構仍應稱為市議會）便決議以馬來語為國語。

至於，在1965年建國之後，行動黨政府便沿襲過去的做法，以馬來語為國語，而命定華語、印度語及英語為官方語言。境內所有官方的文件及廣播，都同時採用四種語言，而新加坡政府自1966年起就在小學實施雙語教學，也就是讓每個小學生在四種官方語言中任選兩種，作為學習和溝通的工具。大多數的學生家長都選擇英語為第一語言，其種族母語為第二語言，結果在此政策的推展下，今日各族群人士大都能以英語彼此交談（顧長永，1995）。但是，自1970年代中期以後，行動黨政府發現由於過度重視英語的結果，已經使各族群的母語地位漸趨式微，因此政府當局才開始改弦易轍，紛紛宣導「說母語運動」。例如，華人說華語運動、印度人的淡米爾語運動等政策，政府當局希望藉此維持各族群的語言文化，這是新加坡一項族群特色。

其次，就宗教信仰之特色而言，由於宗教也是構成文化多元主義的基礎之

一，它不但是團體認同的重要元素；甚至於是政治認同的主要目標，因為其具有無限政治動員的潛力。這是因為宗教具有以下的特質，一方面宗教足以使其信徒不斷的重新確認及肯定自己的認同；另一方面，其符號系統也可以使信徒們產生共同的認知。此外，宗教本身有一種神聖命定的團結功能，以及有一種很強的在危機時期可以傳遞訊息的溝通能力，使宗教能對宗教社區產生一種強大的政治動員能力；最後，宗教的神學理論，可以加強信徒們對此一宗教社群的認同，並提供一個意識型態的基礎等（葛永光，1991）。

在新加坡，其宗教信仰的分佈幾乎是按照族群來界定的（請參見表3），例如，就華人的宗教類型而言，佛教（Buddhists）、道教（Taoists）、基督教（Catholics）、傳統祖先祭拜等，都是華人的宗教信仰的類型。馬來人的宗教則大都是以回教（Islam）信仰為主。至於，印度人的宗教信仰類型就顯得相對複雜，概略有興都教（Hindus）、傑尼教（Jainism）、回教、賽巴巴教（Sai Babaism）、及基督教等。縱然各族群所信仰的宗教並不相同，可是由於政府當局是採取自由寬容的態度，所以其境內很少爆發宗教衝突事件，這也是新加坡境內的一項族群特色（洪鑣德，1997）。

表3 1980年代與1990年代，新加坡各族群的宗教信仰統計（單位：%）

族群	宗教項目	1980	1990
華人	基督教	10.7	14.1
	佛教／道教	72.6	68.0
	其他宗教	0.4	0.3
	沒有宗教信仰	16.3	17.6
馬來人	回教	99.6	99.7
	其他宗教	0.3	0.2
	沒有宗教信仰	0.1	0.1
印度人	基督教	12.5	12.8
	回教	21.8	26.3
	興都教	56.5	53.2
	其他宗教	8.2	6.9
	沒有宗教信仰	1.0	0.8

說明：筆者自行整理

資料來源：洪鑣德（1997）。新加坡的種族問題與政府的族群政策。收錄於施正鋒（主編），*族群政治與政策*（頁171）。台北：前衛。

最後，就種族的特色而言，種族基本上是根據身體的差異、膚色，及面貌等特徵來界定。世界上一些多元種族的國家，便經常面臨所謂的「種族暴動」或「種族歧視」之威脅。同樣地，新加坡自英國殖民時期起，殖民政府當局就採取「分而治之」（divide and rule）的方式將境內四大族群（華、馬來、印及其他歐亞人士）限制居在各別不同的地區，再透過高度自治的方式使其接受殖民政府的管制。雖然各種族彼此的文化、風俗習慣、宗教及語言都完全不同，不過彼此之間卻仍相安無事（洪鑣德，1997）。當然，這種統治的型態也仍然延續至今，這是新加坡另外一項族群特色。

以上是分別從語言、宗教、種族等項目來觀察新加坡的族群特色，雖然從表面看來，新加坡似乎並沒有重大的族群隱憂。但是正如同前述，只要面對政治或利益衝突的情況時，一些結構性的難題就會應運而生。因此，本文以下將探討新加坡在 80 年代所制訂的集選區制度。

集選制的運作與實際的個案評析

就一般學理而言，族群政治往往存在於多族群社會，但一多族群社會不必然會產生族群政治運作，因為這是要有其必要條件的搭配。對此，道爾認為在一個次文化多元的國家，若要維持其多元政治的體制。其至少必須具備三個條件；首先是成立跨族群的政治聯盟，其次是制定一套正式或其他型式的明文條款（諸如憲法或條約），以保障各個次文化團體，最後則是意識型態的建構；至於具體的作法，就是必須制定一套有效的制度來因應所有相關議題（Dahl，張明貴譯，1989）。

同樣地，新加坡這個具備多元族群色彩的新興國家，由於其族群團體的形塑與國家的基本形貌，都是英國殖民政府刻意安排的結果；因此新加坡的族群問題基本上就等於「民族主義」（nationalism）。正如同前述道爾的說法，新加坡自 1965 年獨立建國以來，便積極透過一個跨族群的政治聯盟（人民行動黨）、一部完善的憲法和一個明確的意識型態（多元種族政策）來進行「國族建構」（nation-building）的工程。當然，最棘手的難關莫過於境內少數族群的「政治參與」和「政治代表性」不足的問題，對此新加坡政府則是制訂一套制度（集選制）為之因應。因此，本文以下將針對集選制的制訂和四次實際大選（1988 年、1991 年、1997 年和 2001 年）之分析進行論述，以深入探索該

制度如何化解族群政治的問題。

一、集選制的提出

集選制的提出是有其地緣環境和實際政治等雙重因素考量。首先，就地緣環境因素而言，新加坡的地理環境可說是非常突兀，因為她不但只是一個彈丸之地，而且還夾藏在馬來西亞和印尼這兩大馬來國家之間。當初新加坡之所以被迫退出馬來西亞聯邦而獨立建國，其背後關鍵在於印尼的介入，因為印尼不願意馬來西亞擴張過快，進而損害印尼的國家利益。換言之，新加坡其實是馬來西亞和印尼之間的「緩衝國」，這是新加坡地緣政治上的先天要害。因此行動黨高層才會尊崇馬來語為國語，甚至連國歌和軍事操典用語都使用馬來語，同時馬來族群也被視為「原住民」，小心謹慎地處理其與「馬來鄰國」的外交關係；堅決不讓新加坡變成東南亞地區的「華人國度」（Clammer, 1985）。

其次，就實際政治因素而言，由於過去（指 1955 年迄 1984 年的大選）新加坡是採取「單一選區」投票制，但是發現其境內各少數民族往往很難在既定的遊戲規則中獲得勝選的機會。例如，自 1959 年到 1984 年的歷屆大選中，其少數族群的國會代表似乎是逐屆遞減（請參閱表 1）。因此政府當局為平衡各族群在政治上的權益，當時的總理李光耀先生（Prime Minister Lee Kuan Yew）在 1982 年 7 月就曾提出「議員雙人一組」的選舉方式，即在特定選區的候選人必須兩人一組參選，其中一人必須是馬來族群人士。後來因擔心此舉將會損害馬來人的自尊和信心，於是便在 1988 年提出「集體選舉區制度」（簡稱集選制）（Group Representation Constituency, GRC）的辦法為之因應。

至於，集選制的辦法就是指合併一些單一選區為集體選區，並且規定每個集選區是三人一組，1996 年又將之修改為 4 至 6 人為一組；各政黨若欲在各集選區參選，必須提出一組人（至少 3 人）的名單（Parliament of Singapore, 1988），該組名單中至少必須包含一名少數民族的人士，若是以政黨為名義參選的話，必須都是同一政黨。此外，若是獨立人士也可以採合組的方式，但是必須夾帶 1 名少數民族的人士。至於，其計票的方式是採用相對多數決（plurality）的方式，選民投票是投給整組候選人而非個別的候選人，而且只要是某一選區（不論單一或集選區都一樣）沒有政黨或獨立候選人提名參加角逐，便宣告唯一有提名參選的政黨或候選人已勝選，勿需再進行投票（翁俊桔，2000）。

此外，根據 1988 年 5 月 18 日通過的國會選舉修正法案和憲法修正案規定，在集選區所選的議員人數，不得少於全體國會議員人數的四分之一，但也不得超過半數（陳鴻瑜，1988）。該制度的提出是行動黨為了保障少數民族人士有當選國會議員的機會，所採取的策略性作法，當然這樣的作法也非常類似單一選區的辦法。但是，單一選區是以個人為單位而集選區是以一組人為單位，但是新加坡目前是採「單一選區與集選區並行」的制度，亦即是把選區分為單一選區與集選區兩部份，並非完全以集選區制來取代過去的單一選區制（翁俊桔，2000）。

二、集選制的實際運作

新加坡是一個議會內閣制的國家，因此國會大選可以說是新加坡最重要的政治活動。1988 年 9 月 3 日的國會大選是集選制正式運作的第一次，該次大選共有 8 個政黨和 156 位候選人參與，包括行動黨推出足額 81 位候選人、工人黨推出 32 位候選人、民主黨推出 18 位候選人、國民團結黨推出 8 位候選人、人民聯合陣線推出 5 位候選人、馬來民族組織推出 4 位候選人、正義黨推出 3 位候選人、馬來回教黨推出 1 位候選人以及 4 名獨立人士，要角逐 81 席國會議席。

至於，在選區劃分方面，政府在 1988 年 6 月 14 日重劃選區，將原來的 79 個選區改為 55 個選區，並根據集選區制度的辦法，劃分 42 個單一選區及 13 個集選區，單一選區選出 42 席議員而集選區選出 39 席議員合計 81 席（陳鴻瑜，1988）。這 81 個議席中，只有 70 個議席需要參與角逐，因為其中有 2 個單一選區和 3 個集選區，沒有競爭對手，所以由行動黨宣告勝選，不過由於新加坡實施強制投票制，故投票率很高（約 94.7%）。至於，行動黨的得票率為 63.2%，共獲得 80 席，只失去 1 席（民主黨的詹時中取得勝選），而少數族群代表共有 16 席（全部都是執政黨籍），這是 1988 年大選的概況（請參閱表 4、表 5）。

1991 年 8 月 14 日，新加坡總統黃金輝（Wee Kim Wee）接受了李光耀資政（因為李光耀已分別於 1990 年、1991 年宣佈辭去內閣總理和行動黨秘書長的職位，而改由吳作棟接任，不過迄今李光耀仍繼續擔任內閣資政的職位）對於國會改革的建議，宣布將在 1991 年 8 月 31 日舉行國會大選並預定 8 月 21 日為提名日（Chong, 1997）。在 1991 年大選前，政府將集選區原本 3 人一組的規定，改為 3 至 4 人為一組，同時規定在集選區中選出的國會議員人數，不得超過國會議員總數的一半改為不得超過四分之三，可以說是擴大集選區的功能。在這次大選中，

共有 6 個政黨及 7 個獨立人士要在 21 個單一選區及 15 個集選區中，角逐 81 個國會議席。但是實際只有 40 席需要競爭（因為行動黨先前已取得 41 席），結果行動黨共贏得 77 席，失去了 4 席（分別由詹時中、林孝諄和蔣才正等 3 位民主黨人和工人黨人的劉程強所獲得），得票率是 60.97%，同時也產生 17 席少數族群代表（全部都是執政黨籍），這是 1991 年大選的概況（請參閱表 4、表 5）。

1996 年 10 月 1 日，吳作棟總理（Prime Minister Goh Chok Tong）向國會提出兩項與選舉制度有關的修正法案，一、是新加坡共和國憲法修正案，二、是國會選舉法修正案。其焦點在於選舉制度的修正，該修正案提到凡是從集選區選出的國會議員人數不可少於全體議員人數的四分之一，取消不得超過四分之三的規定。另外，規定至少須有 8 個單一選區，為配合擴大市鎮理事會的發展，將國會議席數目增加為 83 席（Cunha, 1997）。

1996 年 11 月 2 日，選區劃分委員會公布選區劃分範圍，包括 9 個單一選區和 15 個集選區。單一選區的部分，有亞逸拉惹（Ayer Rajah）、文禮（Boon Lay）、武吉甘柏（Bukit Gombak）、蔡厝港（Chua Chu Kang）、后港（Hougang）、甘榜格南（Kampong Glam）、麥波申（Mac Pherson）、義順中（Nee Soon Central）、波東巴西（Potong Pasir）。集選區的部分，有 4 個 6 人一組的集選區：惹蘭勿剎（Jalan Besar）、白沙（Pasir Ris）、西海岸（West Coast）、牛車水—東陵（Kreta Ayer-Tanglin）、淡濱尼（Tampines）；6 個 5 人一組的集選區：武吉知馬（Bukit Timah）、碧山—大巴窰（Bishan-Toa Payoh）、宏茂橋（Ang Mo Kio）、豐加（Hong Kah）、靜山（Cheng San）、阿裕尼（Aljunied）；5 個 4 人一組的集選區：東海岸（East Coast）、馬林百列（Marine Parade）、三巴旺（Sembawang）及丹戎巴葛（Tanjong Pagar），共產生 84 個議席（Cunha, 1997）。

1997 年國會大選於 1 月 2 日舉行投票，這次大選共有 6 個政黨及 1 位獨立人士（謝世德）共同角逐 84 個國會席次。不過，實際參與競選的席次只有 36 席，因為行動黨之前已確取得定 47 席；結果行動黨共取得 81 席，失去 2 席，得票率是 64.98%，而少數族群代表則有 19 席（全部都是執政黨籍），這是 1997 年大選的概況（請參閱表 4、表 5）。

至於，2001 年國會大選特定於 11 月 3 日舉行投票，這次大選活動就如同 1988 年、1991 年及 1997 年等前三次大選活動一樣，都是採取所謂「單一選區和集選

區並行制」，全國共劃分 14 個集選區及 9 個單一選區。單一選區的部分，有波東巴西、義順東、義順中、麥波申、如切、后港、武吉知馬、蔡厝港及亞逸拉惹等 9 個。而集選區的部分，又可分為 5 人一組（豐加、惹蘭勿剎、裕廊、淡濱尼、白沙—榜鵝、荷蘭—武吉班讓、阿裕尼、碧山—大巴及西海岸等 9 個）；6 人一組（馬林百列、三巴旺、宏茂橋、東海岸及丹戎巴葛等 5 個）等兩種類型。因此，這次大選共需選出 84 席國會議席。全國計有 5 個政黨（指人民行動黨、民主聯盟、民主黨、工人黨、民主進步黨）及 2 位獨立人士（指黃文優和陳金川）投入選戰，總共有 115 位候選人角逐 84 個國會議席（翁俊桔、顧長永，2004）。

在 2001 年的國會大選中，由於行動黨在 10 個集選區（5 個 5 人一組及 5 個 6 人一組的集選區）沒有競爭對手，因此得以不戰而勝的取得 55 席。結果在全數 84 席的國會議席中，行動黨共取得 82 席，得票率是 75.29%，其中少數族群代表有 21 席（全部都是執政黨籍）（翁俊桔、顧長永，2004），這是自 1984 年以來得票率最高和少數族群入主國會最多的一次（請參閱表 4、表 5）。

表 4 新加坡歷屆大選（1968-2001）結果總整理

日期	應選總席次	政黨競選數目	獲勝政黨	獲勝政黨的席次	獲勝政黨得票率(%)
1968 年 4 月 13 日	58	2 個政黨+(5)	人民行動黨	58	86.72
1972 年 9 月 2 日	65	6 個政黨+(2)	人民行動黨	65	69.15
1976 年 12 月 23 日	69	7 個政黨+(2)	人民行動黨	69	73.43
1980 年 12 月 23 日	75	8 個政黨+(0)	人民行動黨	75	76.47
1984 年 12 月 22 日	79	9 個政黨+(3)	人民行動黨	77	64.83
1988 年 9 月 3 日	81	8 個政黨+(4)	人民行動黨	80	63.17
1988 年 8 月 31 日	81	7 個政黨+(7)	人民行動黨	77	60.97
1997 年 1 月 2 日	83	6 個政黨+(1)	人民行動黨	81	64.98
2001 年 11 月 3 日	84	5 個政黨+(2)	人民行動黨	82	75.29

說明：（）代表獨立參選人。

資料來源：1. Balachandrer, S. B., & Foo, S. L. (eds.)(1998). *Singapore 1998-The Official Yearbook*(p. 338). Singapore: Ministry of Information and the Arts.

2. 郭俊麟（1998）。*新加坡的政治領袖與政治領導*（頁 342）。台北：生智出版社。

3. 翁俊桔、顧長永（2004）。2001 年新加坡國會大選評析。*國家發展研究*，3（2），110。

表 5 1988、1991、1997 及 2001 年國會大選之少數族群代表之席次統計

	少數族群的國會議席總數	單一選區議席	集選區議席 (有競爭)	集選區議席 (無競爭)
1988 年	16	2*	11	3
1991 年	17	0	6	11
1997 年	19	0	6	13
2001 年	21	0	5	16

說明：*是指丹那巴南和阿都拉等兩位少數族群代表。

資料來源：翁俊桔、顧長永（2004）。2001 年新加坡國會大選評析。《國家發展研究》，3（2），101。

三、集選制的特點

根據以上的論述，吾人可以瞭解「集選制」的推行，其實背後是有其重要的義涵，當然最重要之目的就是要協助解決少數族群「政治代表性不足」的弊端。因此，從上述四次大選結果，將會發現以下幾項特點：

首先，就是保障少數族群的政治權益。因為在集選制的安排之下，無論那個政黨勝選，都可以利用其「特殊保障名額」（quota）的設計，順利地安排少數族群代表進入國會。從集選制開始實施年（1988 年）為基準，在 1988 年之前，少數民族的國會議席比例幾乎都低於其人口數比例（請參閱表 1）。至於，在 1988 年大選（指 1988 年、1991 年、1997 年及 2001 年）之後，發現少數族群的國會議員幾乎全都來自集選區（請參見表 5）。例如，就 1988 年大選所產生的 16 位少數族群議員中，除了丹那巴南（印度裔）（Suppiah Dhanabalan）（加冷選區（Kallang））和阿都拉·塔木基（馬來裔）（Abdulah B. Tarmugi）（實乞納選區（Siglap））等兩位是來自於單一選區外，其他 14 位全都來自集選區（郭俊麟，1998）。此外，在 1991 年（17 位少數族群議員）、1997 年（19 位少數族群議員）及 2001 年（21 位少數族群議員）等三次大選中，所有的少數族群議員也全都是來自集選區（翁俊桔、顧長永，2004）。因此，集選制的選舉制度設計，確實足以保障少數族群之政治權益。

其次，就是彰顯族群代表性之功能。同樣地，吾人如果從國會議員的族群代表比例與各族群人口的比例進行比較，可以發現兩者的比例分布是相當地平均，而且也有越來越趨近平衡的現象（請參見表 1）。因為根據 1959 年至 1984 年的

國會大選之結果，發現少數族群（指馬來人、印度人和歐亞人）的國會議員席次與其人口的比例，一直是成固定的比例。例如 1959 年大選的少數族群議員比例為 35.59%，高於其總人口的比例（24.10%）。至於，其他大選的議員席次比例，大都與其人口比例維持相當比例的關係，僅有在 1984 年及 1988 年的大選的比例分別為 20.15% 及 19.75%，低於其總人口比例（23.50%）。因此，新加坡國會似乎已達到「種族多元化」的理想。

綜合上述得知，集選制確實具有重要的政治功能，因為該制度不但能夠保障少數族群在國會的政治權益，同時也有助於彰顯族群的代表性；因此吾人確信「集選制」是推動新加坡「族群政策」的重要制度設計。當然，根據新制度論的觀點，似乎也可以在集選制的實行過程中得到印證，因為執政菁英、反對菁英、其他政治團體或個人，幾乎都受「制度」的限制。例如，少數族群代表幾乎都是「集選制」庇蔭的結果，而且不論執政黨或在野黨，似乎都無法擺脫該制度的控制。此外，新加坡政府也可透過該制度的操作，進一步發揮國家機關的自主性，而不必擔憂因宗教、語言或階級等族群因素的阻礙或箝制，這是新制度論在新加坡的實際個案應證。

結 論

新加坡的族群整合議題，是有其歷史淵源的考量，從英國殖民政府時期開始，就已埋下日後的種族衝突因素。然而，隨著國際時勢的轉變，李光耀以強人的姿態，接掌新加坡這個風雨飄搖的城邦國家，其不但獲得傲人的成果，同時也贏得國際的讚譽。不過，最引筆者感興趣的是，新加坡對內部族群問題的處理，因為新加坡政府不僅積極整頓內部族群的政治差異，而且也針對本身「地緣環境」的先天弊端，進行最妥善的安排。此外，新加坡政府在政治代表性和資源的分配方面，也進行明確的處置，這不僅化解了其境內族群衝突的潛在危機，同時也為第三世界國家立下卓越的典範。

至於，新制度論的研究途徑而言，從政治市場的實際運作過程來看，執政菁英、反對黨、其他政治團體或個人之間的策略性互動關係，都受到這些「制度性」的因素所限制。因此，「制度」這個變數就成為主導政治運作的最重要關鍵。其中關於政治制度(集

選區制度)的提出，更是新加坡政府處理和因應外來威脅（馬來西亞及印尼）及內部衝突的重要策略。尤其是就集選區制度的實際運作而言，該制度在歷經十四年（1988-2001年）及四次大選（1988年、1991年、1997年及2001年）之檢證和試驗之後，發現在保障少數族群的政治權益和彰顯族群代表性之功能等方面，不僅具有初步的成果，而且還順利化解內部的族群衝突和外部的「馬來威脅」的衝擊。這是「新制度論」在新加坡體現的重要案例，但是該制度未來的發展概況仍有待進一步的觀察和研究。

參考文獻

- 王業立、黃豪聖（2000）。選舉制度與政黨轉型：一個新制度論的分析架構。收錄於林繼文（主編），*政治制度*（頁 404-408）。台北：中央研究院。
- 李光耀（1998）。*李光耀回憶錄(1923-1965)*（頁 621-639）。台北：世界書局。
- 洪鑣德（1997）。新加坡的種族問題與政府的族群政策。收錄於施正鋒（主編），*族群政治與政策*（頁 169-174）。台北：前衛出版社。
- 翁俊桔（2000）。*新加坡集選區制度之研究：「治術」或「治道」？*。未出版碩士論文，國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，南投。
- 翁俊桔、顧長永（2004）。2001年新加坡國會大選評析。*國家發展研究*，3（2），87-116。
- 張富美撰述（1992）。新加坡共和國憲法。載於陳鴻瑜（校訂），*世界各國憲法大全*（頁 936-969）。台北：國民大會秘書處。
- 郭俊麟（1998）。*新加坡的政治領袖與政治領導*（頁 342）。台北：生智出版社。
- 郭承天（2000）。新制度論與政治經濟學。收錄於何思因、吳玉山（主編），*邁入二十一世紀的政治學*（頁 180-182）。台北：中國政治學會。
- 陳鴻瑜（1988）。1988年新加坡國會選舉。*問題與研究*，28（1），1-11。
- 陳鴻瑜（1997）。1997年新加坡國會選舉。*問題與研究*，2（4），15-33。
- 葛永光（1991）。文化多元主義與國家整合：兼論中國認同的形成與挑戰（頁 54-55）。台北：正中書局。
- 張明貴（譯）（1989）。多元政治（頁 119-125），台北：唐山出版社。（Dahl, R. A., 1971）
- 顧長永（1995）。*東南亞政府與政治*（頁 150-151）。台北：五南出版社。
- Balachandrer, S. B., & Foo S. L. (eds.)(1998). *Singapore 1998-The Official Yearbook*(p.338). Singapore: Ministry of Information and the Arts.
- Bellows, T. J. B. (1989). Singapore in 1988: The Transition Moves Forward. *Asian Survey*, 29(2), 145-153.
- Chong, A. (1997). *Goh Chok Tong: Singapore's New Premier*. Malaysia: Pelanduk Publication.
- Clammer, J. (1985). *Singapore-Ideology, Society and Culture*. Singapore: Chopmen Publishes.

- Cunha, D. D. (1997). *The Price of Victory: The 1997 Singapore General Election and Beyond*. Singapore: ISEAS.
- Donough, G. (1977). *The 1976 Singapore General Election*. Unpublished Honours Thesis, National University of Singapore.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (eds.)(1985). *Bringing The State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foo, S. L., Ali, Z., Roy, S., Khan, T. L., Loh, C., & Sie, H. H. et al. (eds.) (1998). *Singapore 2001 The Official Yearbook*. Singapore: Ministry of information and the Arts.
- Lee, C. L. E.(1992). *The Singapore General Election of 1988*. Singapore: National University of Singapore.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 721-753.
- Mathur, R. (1997). Parliamentary Representation of Minority Communities: the Mauritian Experience. *Africa Today*, 44(1), 61-77.
- Milne, R. S., & Mauzy, D. K. (1990). *Singapore: The Legacy of Lee Kuan Yew*. Boulder: West-view Press.
- Vasil, R. (1995). *Asianising Singapore: The PAP's Management of Ethnicity*. Singapore: Heinemann Asia.

The Analysis of Ethnic Policy in Singapore: The Perspective of New Institutionalism

Chun-Chieh Weng Wan-Ping Tai

Abstract

Singapore is typically a plural ethnicity country. Each ethnic group in the territory keeps harmony with one another under the strong control of the state. The success on the ethnicity harmony, however, resulted from various disciplines of ethnicity, such as party (getting rid of the ethnic-party), constitution (the bill for protecting minority), ideology (plural ethnicity policy), and election institution (Group Representation Constituency) practiced by the ruling PAP (People's Action Party).

Being an authoritarian regime, Singapore has been dominated by the state in the dimensions of politics, economics, culture, and society. Under this situation, the paper intended to analyze and re-interpret the effectiveness of Singapore's ethnic policy based on the perspective of New Institutionalism.

Key words: Singapore, ethnic policy, Group Representation Constituency (GRC), New Institutionalism.