

新加坡的公共政策與社會

口述作者 ■陳重安 / 南洋理工大學公共行政與國際事務學系副教授
文字整理 ■蔡秉霖 / 國立政治大學社會研究所

如果要談論新加坡的公共政策，就必須從其獨立建國談起。與台灣既相似又相異的地方在於新加坡亦是從一個較大的國家中分割開來的，於 1965 年新加坡被迫與馬來西亞聯邦分離。就當時而言，新加坡儘管獨立，但卻面臨了棘手的種族問題、居住問題、產業的凋敝與天然資源的匱乏，這些問題深刻地影響了這個新興的國家，因此「國家安全、種族和諧」就成了最重要的國家方針。

大政府與菁英領導

在面對著不管是馬來西亞或是印尼等以回教或非華人為主的鄰邦，還有內部多種族的壓力，新加坡有著很強的危機意識，而這也是新加坡會出現大政府的原因：讓強勢政府帶領去抵抗這些威脅，避免民主帶來的噪音與混亂。要建立強有力的政府，就必須強調菁英領導。怎麼產生菁英呢？在新加坡本地的說法是 meritocracy，也就是根據人的學術表現或能力在金字塔當中爬升。能爬到上面的，就是最菁英的。

Meritocracy

Meritocracy 哲學的意義上是指一個人的表現有多好，所得到的東西便有多少，而如果將 meritocracy 應用到了教育，就成了新加坡特有的學校考試分流制度。在新加坡，以前有小學四年級的分流（表面上已於 2004 年廢除，但實際上仍用不同方式存在），六年級畢業即有 PSLE 考試，四年的中學畢業後有 O Level，初級學院畢業有 A Level。每經一次考試，便篩掉一批人。這樣的體系是高度競爭的，也是最能確保能產生菁英的。但問題是，菁英的背景常常是那些家境良好的「自然世襲者」，可能很多人一輩子沒坐過捷運或公車，這也造成新加坡菁英領導階級常常做出很「離地」的社會評論與公共政策。

鐘形曲線

同樣的競爭，也發生在受教者的日常經驗中，也就是所謂的 Bell Curve 鐘形曲線的成績調整制度。打個比方，在台灣假設全班有五十人，老師覺得全班表現很好，就給了 40 人 A，

5 個人 B，5 個人 C，然而這樣的成績分配在新加坡是不可能出現的，因為當你給了 40 個人 A，會被質疑是否受到了該班的賄賂。成績的分配必然要符合鐘形曲線的邏輯，也就是只能有百分之二十（實際情況因各校不同而有差異）的人能拿 A，也就是十個人拿 A 的同時十個人拿 C，而剩下的 30 人則是拿 B。儘管沒有法律的規定，然而卻是每個學校都默認的制度。

成績的曲線分布也造成了互相競爭、互相為敵的狀態。用「作弊」當作例子好了（儘管這在倫理上並不見得是能讓人接受的），在新加坡不會看到在台灣偶爾能見到的「互助」，幫同學作弊其實是傷害到自己的成績。最後在生活中我們會發現，會願意為他人付出的人極少，因為在鐘形曲線下「周邊都是我的敵人」。

雙語

雙語政策也跟安全與競爭很有關係。雙語政策有兩個目的，其一是維護國家安全，如果各族都以英文做溝通工具，再讓學生另外修習一門該族的語言，便不會有語言不通所產生的誤解與分裂，因此與國家安全息息相關的族群危機也就藉著相同的英語有了化解之道。而第二個目的便是在國際以英文做為主要語言的潮流下增加國家的競爭力。新加坡的雙語政策可說是成功了，但也出現意想不

到的問題。

同時掌握兩種語言並不容易，很容易形成混淆與雜燴，最後 Singlish 就成了族群間最大的認同。然而 Singlish 作為一種以英文為主，參雜了馬來語、淡米爾語、以及華語方言的一些詞彙和破碎語法的語言，儘管可以在日常生活中隨意使用，但卻無法依此作詩和歌，也無法進入高等教育的課室，也就是「只能草根而不能文雅」。建立在這樣的認同上的新加坡是否也只能草根而不能文雅呢？新加坡人的自我認同因此在全球化與在地化的拉扯間產生了危機。

在國家安全的前提下所產生出來的政策，表面看起來都很美好。不管是競爭體制、meritocracy 或雙語政策等等，都在美好的包裝下隱藏了許多社會結構的問題。包括整個社會階級的分化，人群之間的張力，甚至包括國族認同的問題。這些都是新加坡「國家安全、種族和諧」的副作用。

思辨

以「國家安全」作為一個目標，新加坡的新聞跟中國大陸一樣受到嚴重的控制。對於新聞自由的壓抑，反映的是政府想要壟斷社會上具有爭議議題的話語主導權。在新加坡基本上是不會有像台灣「哲學星期五」這樣的活動，哲學是從不同價值出發、對於不同議題的爭辯，但是不會有標準答案的思考。

很典型的例子：死刑、同婚、罷工、蓋賭場在臺灣都是重大的、具有爭議的社會議題，這些議題在新加坡基本是不存在的，因為沒有什麼人關心，多數人的答案也都與行動黨政府立場一致。

守法

思想的單一與另一個現象也息息相關：守法。若以行人作為例子。今天在斑馬線上，車子是要讓人的，台灣儘管不見得會讓，但至少大眾會知道這是一個共識。當我問台灣學生說：「為什麼車要讓人？」大多數的人都會想出諸如路權之類的答案或是類似的概念，但新加坡人不會依此出發，他們會認為：「是因為有法律，而我們要遵守法律。」我便接著問：「如果沒有法律要不要讓人？」新加坡人常常就傻住了。

為了要讓整個社會「安全有序」，政府就必須去規範許多的行為。舉凡斑馬線上要讓人，不能丟垃圾，不能製造噪音，我們會發現在新加坡有許多的「不可以」。在規定非常的嚴密的狀況下，會造成大家不去想或討論為什麼需要有這樣的規定。守法守到最後，就變成盲從。「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格」：新加坡目前的狀態像是前者。

情感與幸福

新加坡人被壓抑的不只是思考，還有情感。壓抑思考，是因為只有單一的價值，而偏離就意味著處罰。壓抑情感的話，以路權這種東西為例，更深層的是對於弱勢群體的一個保護，這種保護是出於情感——對於弱勢者的同情——而非認知。如果人無法意識到這樣的部分，轉而以法律作為說服自己的工具，情感就這樣被壓抑掉了。

以幸福來說，一般學界認為應該將認知幸福 (cognitive happiness) 與情感幸福 (emotional happiness) 分開檢視。認知幸福是問迄今對於人生滿不滿意，情感幸福是指一個人正向情感 (如：開心、激動) 與負向情感 (如：沮喪、焦慮) 的比較差。在認知幸福的部分，新加坡大概 150 多個國家中排到 30 多名，還算不錯，然而情感幸福卻排到 100 名左右。在蓋洛普的情感豐沛調查 (2012) 中，新加坡亦被認為是全世界最沒有情感 (emotionless) 的國家。我常問新加坡人：工作怎樣？作業怎樣？男/女朋友怎樣？常常得到的答案是：Okay lah！這種回答，基本是一種欠缺感受、去感情化的回答。

未來

新加坡的未來是很明確的，在現實的狀況不變之下，未來還是一樣經濟發展、國家安全，那是一個世界人共有的新加坡，但卻不是一

個本土的新加坡：什麼人來這邊都可以住下來，賺錢了之後就可以走了，然後再換其他人來重複這樣經濟的循環，不斷維持經濟流動的一個世界城市。但若指望一個本土的——這是政府嘗試推動，但實際上成果還不明顯的——新加坡，那還有很長的路要走，因為當政府不願鬆手讓民間的力量出來，去做一些思考以及辯論，恐怕不容易。



作者簡介

陳重安副教授畢業於國立政治大學公共行政學系，並於東海大學取

得公共行政碩士學位，以及美國喬治亞大學取得公共行政與政策博士學位，目前於新加坡南洋理工大學公共行政與國際事務系擔任副教授。研究領域為人力資源管理、組織行為、比較行政。