

如何促进社会团结？^{*}

——新加坡促进社会团结的社会管理经验及其启示

□ 曾 鹏 陈剩勇

内容提要 社会构成多元复杂的新加坡在快速现代化过程中遭遇族群冲突、邻里疏离和家庭分解等系列社会问题,新加坡政府创新社会管理体制,通过发展社会团体、调整社会政策、重建集体意识等社会管理对策来促进家庭团结、邻里团结、族群团结和官民团结,并取得了举世瞩目的成就。中国正经历改革开放以来的快速社会转型,也面临和新加坡同样的急剧社会分化和冲突,新加坡促进社会团结的社会管理经验值得我们借鉴,本文在借鉴新加坡经验的基础上结合国情提出促进社会团结的社会管理对策和建议。

关键词 新加坡 社会团结 社会管理

作者曾鹏,浙江工商大学公共管理学院社会工作系副教授;陈剩勇,浙江工商大学公共管理学院院长、教授。(杭州 310018)

一、新加坡建国前后的社会疏离

1、族群冲突

新加坡是一个城市岛国,国土面积 682 平方公里,人口大约 400 万。由于英国殖民统治时期遗留下的多元性,多元种族与多元宗教、语言、文化交织在一起,形成新加坡多元复杂的社会构成。根据 2001 年的统计,新加坡的华族占总人口的 76.8%,马来族占 13.9%,印族占 7.9%,其他族群占 1.4%。新加坡人口的 42.5%信奉佛教,8.5%信奉道教,14.9%信奉伊斯兰教,14.6%信奉基督教,4%信奉兴督教,0.6%信奉其它宗教。无宗教信仰的人口占总人口的 14.8%。在语文方面,23%的新加坡人口在家使用英文,35%的人口使用华文,23.8%的人口使用华语方言,14.1%的

人口使用马来文,3.2%的人口使用淡米尔文。^①在这种多元社会中,其成员有独特的、平行的、非互补性的一系列价值观、规范和文化象征。如果将这种特性内在化,就会产生团体内认同和团体外排斥的分裂力量。^②

在殖民地时代和建国前后,新加坡曾经出现多次种族、宗教和会党之间的激烈冲突。1851 年三合会(私会党之一)对华人基督教的屠杀,造成 500 人丧生;事隔两年,又爆发私会党之间的冲突,全岛几乎成了私会党械斗的战场。^③尽管殖民地政府于 1869 年和 1882 年先后颁布有关抑制危险团体的法令,使私会党活动由地上转入地下。^④但私会党对新加坡造成的社会分裂,至今仍然是新加坡严重的社会问题。

* 基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题“浙江省城市社区业主委员会的生发机制与管理体制创新研究”(10CGSH05YB),浙江省社科联“当代浙学论坛——2010 学术月”专项研究课题“技术进步何以让社区邻里更疏离”(2010B151)。

1964年7月21日,在回教祖师穆罕默德的诞辰纪念日,新加坡华人和马来人发生了第二次持续六天的流血冲突,双方死亡21人,伤461人,被逮捕者多达2339人;同年9月又有小规模暴乱发生。^⑤

2、邻里疏离

现代化引起的初级群体内部关系的疏离在快速现代化的城市国家新加坡表现得尤为突出。人们因为劳动分工引起社会流动、职业竞争导致的生活快节奏和高压力、加剧的社会流动引起的人口高度异质性都是新加坡邻里关系疏离的重要原因。而新加坡独具特色的快速城市化更是社区邻里关系变得日益疏离的重要推手。随着市镇建设的发展,那些被迫离开传统住宅搬到新市镇的居民一方面精神负担加重,另一方面也最为突出的是失去了传统社会那种活跃而生动的邻里关系,原因有三:不分种族,只依申请顺序,就将来自不同地区的不同种族,分配到高楼住宅里,故使居民间缺乏连带意识;高楼住宅属于“闭锁式”的结构,有助于私生活的保护,但却使居民之间,很少有机会接触;增强核心家庭,或共同管理的倾向,使居民跟地域的结合关系淡薄下来。

3、家庭分解

传统家庭赖以维系的土地保障随着新加坡现代化的推进很快弱化并最终丧失,家庭保障功能也随之不断弱化;100多年的殖民史让新加坡国民受到了西方文明潜移默化的影响,追求独立自主的个人主义价值观极大地冲击着群体主义的儒家思想。尤其是新加坡的年轻一代,他们不再留恋联合家庭,经济上一旦独立,就从联合家庭中分立出来组建核心家庭;同时个人自由主义思想和夫妻经济依附关系的日益弱化,核心家庭的团结也受到了极大冲击,新加坡很多家庭也日益面临分化重组的考验。

二、新加坡促进社会团结的社会管理策略

国家是从社会中分离出来的管理机构,所以统治阶级在进行政治统治的时候,必然从事一些社会管理职能,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^⑥面对一个多元复杂的且急剧分化和冲突的移民社会,新加坡

人民行动党和政府为了延续其政治统治,在社会管理上煞费苦心,通过创新独具特色的社会管理体制,努力促进新加坡的社会团结。

1、促进家庭团结的社会管理策略

家庭是社会的基本单位,家庭团结是社会团结的重要基石,也是社会团结的重要组成部分和表征。家庭团结必然影响到整个社会团结。因此,新加坡政府非常重视家庭团结,并从社会管理上来强化家庭团结。

(1)通过文化重建弘扬传统家庭文化

作为家庭团结的重要纽带的传统文化与伦理价值受到工业化和现代化的威胁与侵蚀,传统的道德观念沦丧,文化上退化,新加坡一度被人们称为不东不西的“伪西方社会”。^⑦新加坡政府认识到传统文化建设的重要性和紧迫性,早在1966年12月,教育部就开始起草了全面的道德教育和社会训诫计划。^⑧1974年,政府在小学和中学分别开设“生存教育”和“公民课”,这些课程旨在灌输节俭、孝悌、服从权威和忠于政府的亚洲道德价值观。^⑨1982年,吴庆瑞宣布在中学中强制实行宗教教育,在中学的三四年级开设七门宗教选修课程。

(2)通过住房设计和分配制度强化家庭伦理责任

新加坡公共住宅的建设与分配充分考虑东方的氏族传统,强化家庭伦理责任。一是对租赁、购买组屋做出限制性规定:年轻单身男女不得购买组屋;二是鼓励与父母同住,为此放宽与父母同住家庭的收入限制,三代同堂可优先解决住房问题;三是建屋局通过住房设计来为照顾老人的家庭提供便利,特意设计了三间一套和一间一套相连的新组屋;四是对愿意与独居老人同居的单身男女在租赁或购房时给予优先照顾^⑩。

(3)通过税收优惠来鼓励对家庭团结做出贡献的人

新加坡通过税收政策来促进家庭团结,强化传统纽带。如在税收政策中规定:对于奉养年老父母以及身心不健全兄弟姐妹的都能得到税务优待。^⑪

2、促进邻里团结的社会管理对策

(1)建构基层社区组织网络

人民行动党执政伊始,就注重基层组织建设,相继成立了公民咨询委员会、民众联络所管理委

员会和居民委员会,进入90年代,新加坡政府又成立社区发展理事会。政府不仅承担了社区组织建设的初始成本,而且在组织运作上也给予资金扶持。为了让基层组织在各个区域、各个领域和不同的层次上进行有效的运作,新加坡政府负责80%的基础设施费用和50%的日常经费支出。^⑩同时在人事安排方面,政府也费尽心思。基层领袖都是由政府官员或者与政府有联系的人员担任:人民协会董事会的主席由总理兼任,副主席由资深部长担任并主持日常工作,政府内阁成员和政府公务员还直接担任人民协会的其他一些固定职务;公民咨询委员会由总理秘书直接负责指导,公民咨询委员会委员由选举产生后再由总理正式任命;民众联络所成员由政府聘用。^⑪

社区组织不仅加强党和政府与基层民众的纵向联系,协助其对社会进行有效的控制;而且也大大促进了社区邻里之间的横向联系,如社区发展理事会的主要目的在于照顾社区以及维系社区的凝聚力。^⑫居民委员会的职责在于加强新邻居之间的团结,培养共同的居民意识和连带感。^⑬

(2) 创造邻里互动空间

城市的高楼住宅对邻里关系造成巨大冲击的重要原因,就是闭锁式的居住模式大大消减了传统住宅所具备的邻里互动的公共空间,让邻里之间找不到可以相互交往的场所。为了尽可能减少城市社区造成邻里疏离的空间障碍,新加坡政府通过制度规定和空间设计,为邻里互动创设更多的互动空间。

新加坡的住宅分为住宅区、邻里中心和新城镇三级,每一级都对活动空间有硬性规定。大约600户到1000户组成一个住宅区,区内有舍友居民集会场所、儿童游戏和运动设施;3000户到7000户组成一个邻里中心,邻里中心设有商店、市场、摊贩中心、政府经营的医务所和托儿所;3万户至5万户构成一个新市镇,新市镇设施比较齐全,拥有商业中心区、百货公司、超级市场、银行、图书馆、电影院、室内外运动场、游泳池、专科学校和医院等;具体到每一栋楼,都以睦邻相望和互助精神等东方观念为指导思想,设计了邻里互动的场所,每栋楼一层都不安排住户,建成四面通风的室厅,为楼中居民休息、娱乐、集会、接待亲友的场所,甚至用于举行婚礼,便于大家前来祝贺,

每栋楼隔二到三层后设有一个平台,供老人户外谈天、观赏周围景物,这些措施一方面促进了社区邻里之间的互动,另一方面减轻了高楼对人的心理和生理压力。^⑭

(3) 增进邻里互动机会

邻里互动机会减少也是影响城市社区团结的主要原因。因此,新加坡政府努力增进邻里之间的互动机会,除了组建协助邻里互动的社区组织,开辟邻里互动的公共空间,更多的是鼓励社区组织开展丰富多彩的活动来吸引社区居民参与,通过参与活动来促进邻里团结。

组织社区活动的机构主要有社区中心、运营委员会、居民委员会、社区管理委员会,还有民众联络所和青年俱乐部。社区中心开展篮球、排球、乒乓球、拳术、举重等娱乐和体育方面活动,裁缝、插花和手工艺制作等较受欢迎的项目,还有音乐及其它文化活动。^⑮居委会举办活动繁多,如郊游、社区聚会、运动会、嗜好学会,此外还有教育活动座谈会、展览会、作习会,还组织民防、警岗等。^⑯2002年,全国493个居委会,每年开办各种项目和活动大约33,167个,参与人数390多万人次。^⑰同年,全国106个管委会,全年举办各种活动31,500项,参加人数333万人次。^⑱

此外,新加坡政府还通过增加社区公共利益来促进邻里互动。比如,建屋局小区管理所在每个小区都栽有一些果树,由居民自己管理,收获时共同分享,增进感情,并适当组织一些小区义务劳动,来增进邻里之间的交往机会。^⑲

(4) 发现和培植社区精英

社区精英是指在经济上或社会上对社区发挥重要影响力的地方人士,他们不仅熟悉地方事务,而且在社区有着广泛而深厚的人脉。为了加强社区邻里之间的团结互助,新加坡政府特别重视发挥社区精英的影响力和由此产生的凝聚力。在成立社区组织时,政府就从各个不同种族中选出德高望重的人,由他们组成运营委员会和市民评议会。^⑳

3、促进族群团结的社会管理对策

新加坡多元复杂的族群结构,在建国前后曾经引发多次激烈的流血冲突,成为影响新加坡社会团结和社会稳定的一大隐患。为了促进族群融合,新加坡政府从社会管理对策上下功夫。

(1)重建新加坡的集体意识

由于文化多元和种族分层是政治骚动的根源,建国的惯例一般是减少文化多元和种族团体间的不平等,发展共同的信念、规范和价值观,使特定国家的人民具有共同的价值观、社会巩固感和命运感。新加坡总理李光耀1966年发表重要讲话,提出通过教育培养集体观念和发展集体利益的设想。^②针对华人占新加坡人口3/4左右,新加坡处在特殊地缘政治的情况,既不采取亲华人的种族政策,也非迁就土著马来人的政策,而是采用文化整合和结构整合的途径,以形成“新加坡人”为目标,以创立共同价值观和国民意识为载体,打破种族界限,实现种族认同,最终将种族分层转化为以个人,而不是以种族为基础的差异。^③

新加坡政府改变了以往现代化进程上的严重的西化倾向,注意从西方的价值观逐步地回到亚洲的古老的传统上来,并且以此为契机,进行了全国性的新道德与新文化建设。对于东方文化本身,他们同样也采取了一种批判分析的态度,从反思中选择了儒家伦理作为国民道德教育的基本内容。^④新加坡领导人吴作栋、李显龙先后提出重建新加坡人民共同价值观,其主要内涵是“国家至上,社会为先;家庭为根,社会为本;社会关怀,尊重个人;协商共识,避免冲突;种族宽容,宗教和谐”的“共同价值观”。^⑤

(2)通过反排斥的社会政策来消除族群隔阂 首先是实行族群平等的教育政策。

新加坡建国之初即开始确立一整套多元民族国家的合理教育政策,使国内各民族能够和谐共处,并以团结不分彼此的精神,共为国家的巩固与繁荣效力。^⑥19世纪50年代前半期,新加坡政治仍以接受英语教育的中产阶级为主,只有说英语和受英国保护的公民有资格参加选举和进入立法议会。^⑦建国后,新加坡实行新的语文政策,以消除民族间的语言隔阂、歧视和由此带来的社会地位差异。新加坡只能实行两种(或多种)语文政策。所谓两种语文政策,即除了学习母语(华语)以外,还学习民族间共同的语言——英文。马来文为马来西亚联邦的国语,1965年新加坡虽然退出联邦,依然保留以马来文为国语,这种以少数民族语言为国语的决定,粗看起来似乎很不合理,仔细观察则有很深的政治含意,并且是一个明智的

决定。将它定为国语促使其他民族必要学习一点马来文,其他民族为了生存需要学习华文。这样大大促进了语言上的融合。在学校教育方面,新加坡政府努力冲淡民族间的歧异,特将自治时期开始实行的将不同源流的学校,合并于一所学校管理的制度,并加以扩大,这一制度不仅实行于中等学校,也实行于小学。不同民族的学生,在同一学校上课,虽然教学用语不同,但天天见面,共同参加课外的许多文艺体育活动,自然会在潜移默化之中缩短民族之间的距离,淡化民族间的界限。^⑧

其次是实行族群杂居的住房政策。

新加坡政府在分配住房时,坚持“先申请先分配”、公开抽签和按种族比例分配的原则,这就打乱了过去按种族和传统社团聚居的局面,使不同种族、不同社团和不同区域的居民在新的住宅区中进行了重新组合,从而出现了不同种族、语言和宗教背景的杂居社区。^⑨这样的制度安排大大缩短了族群之间的空间距离,增进了不同族群之间的交往机会,不仅有利于消弭族群之间隔阂,而且也有利于防范族群矛盾和冲突。

(3)通过社会团体的桥梁作用来促进族群团结

新加坡半政府半民间的社区组织和公民社会组织在促进族群团结方面发挥了重要的功能。首先,这些团体将促进族群团结作为自身的重要职能。新加坡在各地的社区中心成立人民协会,人民协会除了计划并促使地区居民参与社会、教育或体育活动来培养新加坡的国民意识之外,加强不同种族之间的团结也是其主要功能。

其次,这些团体也通过人员构成的制度安排来促进族群团结。新加坡政府规定运营委员会和市民评议会的委员,按照社区人口的构成比率选任,就是尽量依据华人人口76%、马来人10%、印度血统8%,欧亚混血等2%的比率选任,努力促进种族调和。^⑩在成立社区组织时,新加坡政府就从各个不同种族中选出德高望重的人,由他们组成运营委员会和市民评议会,以加强居民与政府的“一体感”,努力实施种族调和的政策。

最后,这些社会团体通过开展各种活动来促进族群团结。目前新加坡共有106间民众联络所或民众俱乐部,由一个专门的管理委员会管理,该

管理委员会负责组织文化、教育、娱乐、体育以及其他大型的民众参与的社会活动以促进种族的和谐和社会的凝聚。^⑥

三、新加坡社会管理经验对 中国社会管理的启示

改革开放以来,中国经历了30多年的快速社会转型,同快速变迁的新加坡一样面临家庭解体、邻里疏离和群体冲突的严峻考验,尤其是日趋严重的官民对立、流动人口与本地人口之间的区隔。这些社会问题不仅影响个体的生存状况和生活质量,而且也成为影响社会团结和社会稳定的重大隐患。中国可以借鉴新加坡在促进社会团结方面的社会管理经验,结合中国国情,探索科学合理的社会管理体制,切实有效地促进社会团结。

1、开展社会教育重建价值体系,增强人们的自我约束能力

家庭解体、邻里疏离、群体冲突,尤其是官民对立和本地人口与流动人口的隔阂,除了受到社会经济结构急剧变迁的影响,道德伦理的错乱和沦丧也是主因。中国可借鉴新加坡经验,广泛深入持久地开展以道德建设为主的社会教育,建立以“平等、博爱”为核心的共同价值观。

社会教育要起到重建价值体系,发挥内在控制功能,应做到以下几点:一是要持久,不要搞成运动,只有坚持长期的社会教育,才能真正重建价值体系;二是要广泛,要通过说服教育影响到每一个社会成员;三是要采用多样化的人们喜闻乐见的教育方式;四是要利用一切可能动员的资源让社会教育无处不在无孔不入。

2、创新社会政策,强化家庭成员之间、邻里之间和干群之间的传统纽带

面对家庭分裂、邻里疏离和群体矛盾,新加坡政府对社会政策进行精巧设计,通过外在制度强化社会整合的传统纽带。在税收政策上鼓励孝悌友邻,在语文政策上反对语言歧视,在教育政策倡导族群融合,在住房政策上强化家庭伦理。

这些社会管理经验,中国完全可以借鉴。比如在住房政策上为赡养父母的家庭提供便利和支持,在教育政策上反对针对流动人口或弱势群体的社会排斥,在税收政策上鼓励促进家庭团结的行为。

至于如何化解官民对立,强化干群之间的传统纽带的问题,具有特别的现实性。“从群众来,到群众中去”的群众路线是中国共产党取得胜利的主要法宝,但是,改革开放引发的利益格局重新调整和官员在正式和非正式利益分配中的非中立倾向,致使政府官员越来越“去群众化”,干群关系日趋疏离、紧张甚至尖锐对立。为了缓解官民对立,紧密干群关系,中国可以通过社会管理创新,鼓励甚至强制政府官员加强与民众之间的联系和交流,对不同层级的官员做出定期定量深入基层、了解民情的硬性规定,让党政干部重新回归“从群众来,到群众中去”的群众路线。

3、激励社会参与以增进居民之间、群体之间和干群之间的交往机会

让家庭成员、社区居民和社会群体积极参与到各种各样的文化体育娱乐等社会活动中去,是新加坡促进社会团结的社会管理成功经验。新加坡政府通过建立社会组织、创造互动空间和开展丰富多彩的社会活动来吸引人们参与,有效地加强了邻里之间族群之间的联系沟通。

中国应以此为借鉴,加大在公共服务领域的投入。首先要在社区层面为居民提供便利而充足的活动场所;其次要开展丰富多彩生动活泼的文化体育娱乐活动。通过以上两项举措,增加社区居民之间交往的空间和交往的意愿。此外还要特别将流动人口和本地人口一起吸纳到社区活动中来,通过活动逐渐从意识到行动打破两类群体的隔阂,消解彼此的矛盾和冲突。再次是鼓励甚或强制政府官员带头参与到各种群众活动中来,把干群关系作为政府考核的重要指标,通过活动来加强政府官员和基层社会的联系与感情。

4、发展社会团体来协助政府加强族群团结、干群团结

在新加坡社会整合的过程中,社会团体发挥了非常重要的作用。新加坡的经验表明:社会团体只要管理得当,在促进社会团结、推进和谐社会建设中完全可以成为政府的好帮手。中国应该大力发展和扶持社会团体,充分发挥他们在促进社会团结方面的积极作用。一是政府放宽对社会团体的制度许可和加大资金扶持力度,使更多的社会团体得以产生和有效运作;二是让社会团体成员构成多元化,将不同群体的精英按照比例纳入

到社会团体中，多元化构成本身将发挥促进社会团结的作用，比如在社区组织中，应当考虑将流动人口中的代表吸纳到社区组织中来；三是政府官员主动深入到社会团体中去，籍此了解民情民意，传达国情国策；四是鼓励和支持社会团体通过提供满足人们迫切需要的各种社会服务，开展各种丰富多彩的社会活动，来促进居民之间、流动人口与本地人口之间、政府官员和普通民众之间的交往，加强他们之间的团结。

注释：

①王剑云、韩笋生：《杭州与新加坡的城市社区组织模式比较》，《城市规划汇刊》2003年第3期。

②Pierre L. Van, Den Berghe, Race and Racism[M]. New York, 1967, P34.

③④⑤⑩⑪⑬⑭⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿马志刚、刘建生：《新加坡的社会管理》，群众出版社1993年版，第2、3、33、115、120、32、115、30、115、115、32、131、13、132、32页。

⑥马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第3卷，第

219页。

⑦〔美〕杜维明：《新加坡的挑战，新儒家伦理与企业精神》，上海三联书店1989版，第173页。

⑧⑨⑲郝宏桂：《文化价值重建与新加坡的现代化》，《学术论坛》2006年第6期。

⑫王芳、李路曲：《新加坡社会基层组织建设的经验》，《理论探索》2005年第2期。

⑬⑭孙景峰、李社亮：《新加坡社会基层组织的地位与性质探析》，《社会科学研究》2010年第6期。

⑮⑯王世军、于吉军：《新加坡的社区组织与社区管理》，《社会》2002年第3期。

⑳㉑陈祖洲：《“权威型”政治与新加坡的现代化》，《南京大学学报》2002年第5期。

㉒吕元礼：《亚洲价值观：新加坡政治的诠释》，江西人民出版社2002年版第58页。

㉓王芳、李路曲：《新加坡社会基层组织建设的经验》，《理论探索》2005年第2期。

㉔王剑云、韩笋生：《杭州与新加坡的城市社区组织模式比较》，《城市规划汇刊》2003年第3期。

责任编辑 俞伯灵 徐东涛

Zeng Peng ,Chen Shengyong (Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018)

Abstract: With a diverse and complex social composition, Singapore has suffered ethnic conflicts, neighborhood alienation, family breakdown and other social problems, In the process of rapid modernization, Singapore Government has innovated social management system by developing social organizations, adjusting social policy and rebuilding the collective consciousness and other social management measures to promote family unity, neighborhood unity, ethnic solidarity and unity of officials and the public, making remarkable achievements. Zhejiang Province, which is undergoing rapid social transformation since the reform and opening up, also faces the same rapid social differentiation and conflict as Singapore's. Singapore's social management experience to promote social integrity is worth learning for Zhejiang province. This article proposes the policies and proposals of social management to promote social integrity on the basis of learning from Singapore's experience and integrating province situation.

Keywords: Singapore, Social Solidarity, Social Management