

公民参与及基层组织对 新加坡人民行动党政策响应的影响

王新松

【摘要】 在公民参与有限的政治体制中实现政策响应,需要通过有效的制度设计来实现民情表达。新加坡的国会大选是政治参与的重要渠道,但因为参与渠道的单一,国家与公民间形成了庇护关系。为了增强政策响应,新加坡政府建立了严密的基层组织网络,国家与基层组织间的关系体现出法团主义和庇护主义特征,基层组织则与社区建立庇护关系,并通过发展社会资本来增强社区参与,最终实现民情从民众到国家的传递。然而,由于国家、基层组织和公民三者间的庇护关系较为脆弱,以及法团主义模式具有片面性,都为政策响应带来一定障碍,也对人民行动党的执政合法性提出挑战。

【关键词】 政策响应;基层组织;公民参与;庇护主义;新加坡

【中图分类号】 D733.9 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2015)04-0135-07

【基金项目】 2014年度中央高校基本科研业务费专项资金资助“城市社区治理体制创新:公共服务信息化与国际经验整合”(105576GK);2014年度北京高校青年英才计划“快速城市化中的基层治理”(YETP0276)。

【作者简介】 王新松(1978—),男,陕西大荔人,北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师,博士,主要从事基层治理与公民参与研究。

政策响应是现代国家治理的基本目标,即当公民有政策需求时,政府采取相应的政策行动进行响应。一个有响应的政府既符合社会契约论所论述的社会向国家让渡权力,而国家向社会提供公共物品,也符合儒家思想中的民本主义,所谓“民之所欲,天必从之”。随着新公共管理运动和分权的兴起,一方面政策响应的目标进一步明确,另一方面因分权而导致的委托人—代理人问题使得政策响应变得更为复杂。中央政府虽然可以通过更为严谨的考核要求地方政府对公民需求进行响应,但仍无法完全避免地方政府的不作为。政策响应常与问责相联系,当政府不作为或失职时,公民有权利对其问责,要求其改变行为或决策,这既是问责的过程,也是政策响应的过程。

在西方民主政体中,响应主要是通过公民参与来实现,在制度上体现为自下而上的选举和公民团体对国家的监督和制约。那么在公民参与有限的政治体制中如何实现政策响应,是学者们所关注的问题。本文试图通过对新加坡的社区治理进行分析,强调基层组织建设与公民参与相结合,对于政策响应的重要作用。基层组织指的是在空间上距离社区最近、基于社区或社会纽带而形成的社会组织,它通常存在于社区之间、社区层面以及社区内部三个层级。尽管在多数情况下基层组织泛指由社区自发成立的志愿组织,但是理论上基层组织包括所有位于基层的社会组织。在新加坡的政治语境下,基层组织特指由国家在基层建立或培育,用以培养社区领袖并向政府提供居民的政策反馈的社会组织,具体指民众联络所/民众俱乐部、公民咨询委员会、居民委员会等组织。虽然根据其章程,新加坡的基层组织为非政府组织,但它们在人民行动党的支持和领导下,为人民行动党执政提供基层支持,因此实际上是有政党倾向的半政治类组织(para-political organizations)。新加坡的国会大选为选民提供了公民参与的机会,但是由于参与渠道单一,人民行动党与选民之间形成了庇护

关系,选民通过选举实现政策响应的效果受限。而人民行动党通过建立严密的基层组织网络,并对基层组织进行法团主义模式的管理,一方面将政府意志渗透到社区,另一方面加强汲取民意的能力,从而在民众和政府之间实现有效的信息传递。新加坡前总理李光耀在评价基层组织时说:“其正如人体的神经系统一样,传递信息,并将人民凝聚在一起,使他们知道自己是一个共同体,而非关上门生活在自己世界里的陌生人”。

一、政策响应的分析框架

(一) 公民参与和庇护关系

政策响应的机制既包括公民通过自下而上的参与,将民情反映给政府,要求得到回应,也包括政府自上而下地主动收集民情,并通过行政手段要求行政部门给予应对。无论哪一种机制,其前提都是确保民情在政府与社会之间有效传递。民主选举是选民自下而上反映民情的一个重要渠道,在选举的过程中,候选人为了赢得选票,需要对民情进行细致调研,并制定相应的政策方案,通过公开竞选争取选民。然而在选举政治中,选民虽有权在候选人中做出选择,但其自身的利益在选举之后将会被当选者所掌握。在缺乏选举后其他日常参与渠道的情况下,例如自由的媒体和公民社会组织,选民的参选成为其与候选人或党派进行利益交换的过程,在这个过程中两者间建立了庇护关系。

庇护主义指的是具有不平等权力地位的双方通过交换各自所掌握的条件而满足对方之需,从而建立起相对稳定和常规的关系,这种互惠的关系虽然不建立在法制保障之下,但双方都清楚各自的义务,当一方未能履行义务而引起另一方的不满时,该关系随之结束。在国家与社会的关系中,通过非正式网络、基于个人关系而在国家与个体间建立起交换互惠关系,是一种典型的模式。一方面国家因掌握分配资源、制定政策的权力而具有强势地位,但国家为了维持自己的统治地位需要从社会中获取政治支持;另一方面社会中的个体处于相对弱势地位,为了获取满足自身利益的资源,例如公共福利等,向国家提供政治支持,从而与国家建立起庇护与被庇护的关系。庇护关系的出现通常是在社会个体不具备更广泛的政治参与的前提下。尽管在一些政体中社会个体拥有选举权利,但是由于缺乏更多的政治参与手段也因而缺少制约国家的能力,社会个体手中有限的选举权则被用于与政党进行利益交换。

新加坡的选举政治体现出庇护主义的特征。例如,新加坡政府于1980年代修改了选举计票方式,选票按照居住区域分别计算,这样作为执政党的人民行动党可以清楚地了解自身在各个区域所获得选票支持,并且将支持结果与政府出资实施的公屋改造修缮工程相捆绑。鉴于大部分新加坡人居住在公屋,这种庇护主义的政治特征在很大程度上影响了选民的投票行为。

(二) 国家对基层组织的法团主义管理模式

庇护主义虽然对国家与社会间通过利益交换而建立治理关系做出了阐释,但是并没有解释这个连接关系的机制。在理性的前提下,庇护关系的双方都希望降低交易成本。对于执政党来说,一方面希望通过有限的资源分配,实现最广泛的政治支持,另一方面考虑到执政党对未能支持自身的社会个体进行惩罚,即便可能促使对方在下一次博弈中支持自身,但同时也可能导致执政党本身的合法性受到负面影响。因此,执政党需要代理人在社会群体中建立对庇护关系的共识,通过对社会个体的影响,广泛建立政治支持,避免“惩罚”的出现。

对于社会个体来说,与国家建立庇护关系本身是一种集体行动。在庇护关系中,国家对未能支持自身的社会个体进行福利惩罚,是基于国家能够辨别每一个社会个体的政治态度的假设的,然而现实中这样的高识别度很难实现。同时,对于未能支持自身的社会个体的“惩罚”,往往以选区或地区为单位,例如新加坡的人民行动党对于自己失利的选区的惩罚,即推迟公屋修缮,会影响到选区的所有选民,无论选民是否支持人民行动党。因此社会个体希望有超越个体的组织,能够代表自身的利益,协助确保个体间在政治选择上的一致,提供畅通的信息渠道,从而在庇护关系中降低获取资源的成本。换句话说,无论是执政党还是个体都需要中间组织的存在来维护各自的利益以及维系庇护关系。

对非洲国家的研究发现,在发展援助机构与社区之间,代理人或中间组织起到重要的沟通作用,他们通常由社区中的精英担任,后者既熟悉发展机构也熟悉农民的话语,因此降低了两者的沟通成本,也满足了自身利益。在一些亚洲国家和地区,政府在基层建立类似的中间组织,例如中国大陆的居民委员会、台湾的邻里委

员会、新加坡的公民咨询委员会等，这类基层组织通常由国家或执政党发起成立并受其管理或影响，并且作为国家或执政党的代理人宣传和执行政策，它们虽然具有一定的自治权，但从本质上不同于西方国家中由公民自发形成的公民社会组织。基层组织也不仅仅是执政党用来控制社会的“群众组织”，而是承担作为社区的代理人向国家传递民情民意的功能，从而弥补其他公民参与方式的不足。因此，这类基层组织在国家与社会的边界上存在，有学者称之为“跨界组织”^⑩。

在公民参与渠道较为有限的国家中，政府需要更多依靠基层组织了解民意，以便作出政策响应。同时，基层组织需要在民众中间建立信任，从而既有利于向社区传达国家意志，也有利于收集民意。政府既需要基层组织具有一定的权威性和自主性，又要确保基层组织有序地参与国家治理，而法团主义的组织管理模式最适合政府的这两种需求。

法团主义是对国家通过利益团体协调社会利益和矛盾的机制的描述。通常利益团体是按照行业或阶级类型划分，并按照严格的等级和制度对其内部成员进行管理，其成员代表了该行业或阶级民众的利益，而利益团体则代表成员与国家对话，在此基础上，国家通过利益团体实现了有序的国家与社会关系。^⑪根据国家对利益团体的控制程度，法团主义分为国家法团主义和社会法团主义。前者中，利益团体通常由国家发起成立，并受国家的严格控制（包括领导人的选择），接受国家的资助，更多地协助国家自上而下地传递国家意志。社会法团主义则表现为利益团体具有更多的自主性，较少受国家控制，更多地代表其成员利益。总之，法团主义体现出国家通过中间组织建立与社会之间的缓冲区，既将国家意志向下推行，又满足社会利益的表达。法团主义常被用来分析国家通过工会和行业协会等来协调劳资关系，也被用来分析国家对社会组织的管理，^⑫以及在社区治理中国家对基层组织的管理等。^⑬

法团主义与庇护主义体现了不同的国家社会关系模式，但是他们都反映出中间组织在国家治理中的作用。对于法团主义来说，中间组织是国家组织吸纳社会利益的媒介，也是社会利益集团参与政治的一个渠道。对于庇护主义来说，中间组织的出现是国家与社会间建立沟通机制的需要，协助国家与社会双方就庇护关系达成共识。

（三）分析框架

基于以上的理论探讨，本文建构了国家、基层组织、社区三者间的关系框架，用于分析政策响应（图1）：

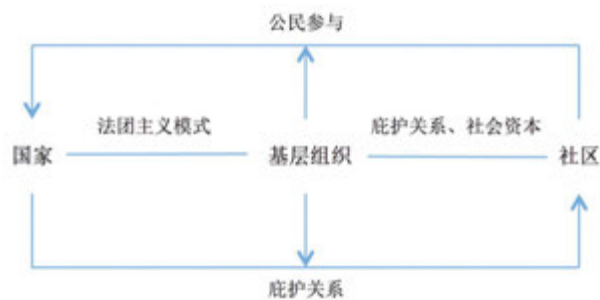


图 1

政策响应的实现可以通过社区居民自下而上地参与选举，影响国家决策。但是在特定政体中，公民参与渠道单一，因此国家与社区之间形成庇护关系，选民通过选票为执政党提供政治支持，政府为社区提供公共物品，例如居住环境的改善。庇护关系反映出公民参与的有限性，那么国家为了实现政策响应，就需要其他的制度安排来收集民意，而基层组织在这方面可以起到重要作用。国家可以通过基层组织收集社区环境、安全等信息，以及社区中各类与治理有关的问题，例如居民对执政党或是某项政策的态度。为此，国家需要通过法团主义的模式确保自身对基层组织的掌控，包括组织领导人的选择、资金支持、各组织之间的网络关系等。此外，基层组织在国家与社区建立庇护关系中起到了中间人的作用，基层组织因为更接近居民，并且其成员多来自社区，所以容易影响到居民的政治选择，这个影响过程有两种可能的逻辑，一种是社会资本，即基层组织成员利用自身的社会网络以及与居民之间的信任，推动自身作为国家代理人的工作，例如宣传和执行政策、动员选民等。另一种是庇护主义，基层组织利用自身所掌握的一定资源，给予社区居民积极分子以利益，从而换得

后者的支持与配合,并通过后者影响更广泛的社区居民^⑧。

在此基础上,基层组织可以更为有效地在国家与社区之间传递政策和利益需求,既解决国家对社区情况的了解出现信息不对称的问题,也满足社区利益的代表性,因此更有可能实现政府对社区利益的政策回应。

二、新加坡的政策响应

新加坡政府的政策响应度在世界各国中名列前茅。根据2013年世界银行的“世界治理指标”^⑨,新加坡的政府有效性^⑩在所有国家中排在前99.5%的位置,位列美国(90.9%)等西方民主政体之前。如果按照传统的政策响应机制来分析,美国具有更为完善的公民参与制度,其政策响应度应该更高。事实上,2013年的“世界治理指标”反映出,美国的公民参与度排在83.9%的位置,而新加坡的同一指标排在52.1%的位置。这说明新加坡的其他制度安排弥补了公民参与制度的不足,为其世界一流的有效政府奠定了基础。

根据以上的分析框架,本文认为人民行动党在执政中通过建立和控制严密的基层组织网络,基层组织既代表国家在社区传递国家意志,同时代表社区利益与国家进行对话,从而达成政策回应。而这一过程是建立在国家、基层组织、社区三者间的庇护主义和法团主义关系上的。

(一) 国家与社区的庇护关系

国家与社区的庇护关系主要体现在政府提供的公共福利与居民的选举支持之间的交换。由于近年来人民行动党在大选中得票率不断降低,在2011年大选中甚至失去了6个国会议席,这有可能会加强人民行动党建立其与选民间的庇护关系的决心。作为执政党的人民行动党控制着政府公权力,对组屋翻新、道路修缮等福利产品的提供有决定权,自1980年代以来,人民行动党通过要挟推迟组屋翻新等手段警告或惩罚选民,从而与选民形成庇护关系。在2011年大选前,内阁资政李光耀公开表示,如果阿裕尼集选区的选民把工人党团队选入国会,接下来五年必将后悔。^⑪总理李显龙虽然认为李资政的言论只属于他个人看法,但他在电视座谈上也表达了类似的观点,“虽然每个新加坡人都享有全国性的组屋、交通和教育方面的照顾,但那些支持政府的人民须有优先权”^⑫。

国家与社区间的庇护关系还表现在执政党派对社区公共空间的控制。公共空间是居民建立社会资本和社区认同感的载体,利用公共空间举办党派活动也是党派建立和选民间联系的重要手段。新加坡的议员每个月举办一次选民见面会,了解选民需求,增进和选民的交流,见面会通常在社区举办。人民行动党在选区内建设有党支部和人民行动党社区基金教育中心等场所,这些场所为人民行动党开展选民见面会等各类活动提供了公共空间。但是与实力雄厚的人民行动党相比,其他党派即便是赢得国会议席,但在开展选民见面会这样最基本的议员活动时,可能会遇到公共空间使用的限制。建屋发展局于1991年颁布条例,不允许社区组屋底层的场地供各行业公会和政党使用,该政策使得在后港和阿裕尼赢得选举的工人党议员不得不搬桌子在组屋下的车棚旁接待选民^⑬。

相类似地,工人党在获胜的选区拥有对市镇理事会的管理权,因而可以限制人民行动党的基层组织对社区公共场所的使用。事实上,在1991年后港区转由工人党管理后,市镇理事会常常不批准基层组织申请公共场地举办活动,使得后者不得不在只能容纳三四十人的居委会中心办活动。在2011年期间,阿裕尼-后港市镇会甚至曾“通知实龙岗北的一个居民委员会主席,如果他们不邀请工人党议员出席活动,市镇会将切断他们的水电供应。有鉴于此,该居委会须停止主办许多活动,让不少居民失望”^⑭。对有限公共资源的使用如果受到执政党派的制约,有可能促使居民和党派之间建立庇护关系。

(二) 基层组织与社区间的关系: 庇护和社会资本

新加坡的国家与社区间形成了通过公共物品交换政治支持的庇护关系,而这种关系的维持和加强是通过基层组织实现的。自新加坡建国以来,人民行动党在社区层面建立了严密的基层组织网络,并一直依赖基层组织协助其维护社区稳定、建立民众支持。每一个社区的基层组织设置基本相同,主要包括公民咨询委员会,民众俱乐部/民众联络所管理委员会、居民委员会、邻里委员会、社区紧急应策与参与执行委员会等,其中公民咨询委员会主任由人民行动党委任,其他组织的领袖则由公民咨询委员会主任向人民行动党推荐。此外,人民行动党还在社区层面设立选区办事处,协助人民行动党及其基层组织开展日常工作。

基层组织通过协助议员和选民见面、在社区宣传国家政策,建立社区居民对政府、政策和社会价值的共识。例如在1997年亚洲金融危机期间,为了避免受到金融风暴的冲击,政府计划推出105亿削减成本配套措施,而在措施出台之前,政府已经通过基层组织网络向民众充分解释该措施的必要性和可能带来的影响,因此保证了该措施的顺利实施。^②同时,基层组织的工作也帮助选民建立了支持人民行动党的共识,当大多数选民投票给人民行动党从而使其赢得该选区的席位时,选区的所有居民都可以享受人民行动党推行的福利政策。反之,如果人民行动党在某选区失利,可能会影响到该选区的公共福利质量,而所有选民无论是否投给人民行动党,都要承担后果。在这个过程中,基层组织和社区居民间建立了庇护关系,居民需要基层组织将自身面临的问题反映给政府,并通过宣传建立居民间的共识以避免集体行动的难题,基层组织也需要居民的支持和配合以完成人民行动党交给自身的工作。在选举期间,基层组织领袖甚至利用与熟食中心商贩的关系了解反对党在本社区的竞选活动,并依靠他们收集反对党的宣传单等。^③

此外,新加坡的各类基层组织在社区举办各式各样的活动,用于居民的种族融合,加强社区凝聚力。新加坡曾在1990年代推行建立“市民社会”(civic society)而非“公民社会”(civil society),例如前新闻与艺术部长杨荣文曾在公开讲话中希望新加坡人加强市民生活,建立“新加坡精神”,加强对新加坡的感情,把国家当做是“家”而不是旅店。^④承担这项国家建构工作的主体就是基层组织,他们通过在社区举办丰富多样的活动,试图接触到各个居民群体,居民在参与过程中形成社会资本,加强彼此信任、扩大社区活动网络,从而实现稳定、和谐的社区关系,并且在参与的过程中社区居民与基层领袖之间有更多的沟通场合,这本身也是民情表达的机会。基层组织也会定期为参与社区工作的基层领袖举办活动,例如外出旅游,从而增进基层领袖与基层组织间的凝聚力。

(三) 国家与基层组织间的法团主义关系

新加坡的基层组织是在人民协会的管理下为人民行动党的执政服务。人民协会本身是一个半官方的组织,其董事会由政府的领导人担任,经费也来源于政府。人民协会是政府的代理人,通过基层组织在社区和民众中间推行国家政策,并利用基层组织收集民情,在选举期间向人民行动党反映选情等。人民协会对其所辖的1800多个基层组织具有很强的控制力,这表现在它对基层领袖选择、基层组织活动内容和经费等方面的决定权。基层领袖均为志愿人员,人民协会通过建立社区领袖学院为他们提供培训,建立社区领袖俱乐部为他们提供休闲和开会的场所,并为杰出的基层领袖颁发奖章以资鼓励。^⑤在国会大选时,基层组织会不遗余力地帮助人民行动党议员候选人组织竞选活动。在非选举时期,人民协会通过基层组织妥善安排议员逐户走访选民的活动,从而反映社区利益需求。此外,人民协会要求基层组织在开例会前首先讨论近来的民情,并将居民主要的不满、期待和政策意见填表,提交给政府的民情联系组(Feedback Unit)。^⑥这些举措都有助于实现政府的政策响应,也使人民行动党更得民心,在选举中胜算更大。法团主义模式是国家管理基层组织的一种有效方式,它既给予基层组织和社区居民一定的参与空间,从而弥补了选举作为公民参与方式的不足,有利于政府收集民情并作出政策回应,但又通过人民协会对组织的管理,避免了组织可能会给国家治理带来的干扰。

三、对新加坡政策响应模式的反思

虽然新加坡自建国以来一直由人民行动党执政,但是每五年的国会选举的确为执政党造成了一定的压力。尽管至今仍未有任何其他政党能够与该党竞争并轮流执政,但是哪怕几个议席的丧失对人民行动党来说也是对其执政合法性的挑战,更何况近年来该党的得票率在降低。因此,一直以来人民行动党非常重视在社区开展工作,了解民情,把握选情。基层组织以及议员接待选民等制度安排,部分上是为了选举的目的,同时也为了政府能够更好地对选民做出政策响应。

然而,政治参与形式的单一使得选民改变政府行为的能力十分有限,同时由于缺乏其他的政治参与手段,例如将政策过程更加透明化,允许选民参与政策过程,以及吸引更多青年人有序参与政治等,人民行动党与反对党相比甚至更加缺乏赢得民心的能力。^⑦因此人民行动党和选民之间自然而然建立起庇护关系,前者用民生资源换取政治支持,后者用选票换取民生福利。

基层组织在维护国家与社区间庇护关系上起到了重要作用。虽然基层组织被纳入国家制度化,但并不

不是国家行政层级的一部分,基层领袖也都是志愿者,因此国家为了确保基层组织的持久发展,需要在法团主义管理模式之外与基层组织建立庇护关系,包括为基层领袖提供子女入学优先择校的待遇、提供培训和进修的机会以及为部分基层领袖从政奠定基础等。虽然不是所有基层领袖都出于此而担任职务,但是这些政策一定程度上保证了基层领袖队伍的稳定。而当国家不能满足基层领袖的期待时,也会对队伍的稳定产生影响。例如由于入学竞争愈发激烈,越来越多的家长为了给孩子报读心仪的小学而参加基层组织。^②2011年,当人民行动党为满足自身选举需要而重新划分选区后,一些基层领袖原本打算为子女报读的优秀小学被划分到其他选区,一位基层领袖感叹:“早知如此,我就不参加居委会了”^③。这说明国家与基层组织之间的庇护关系比较脆弱,当庇护方无法提供交换条件时,被庇护方的政治支持将会受到影响。

如同国家与基层组织之间的庇护关系一样,人民行动党与选民之间的庇护关系也不稳定,事实上,人民行动党得票率的下降恰恰反映了其亲民措施的受挫以及庇护关系的失效。当国家能够建立更多而有效的选民政治参与制度时,国家与社区间的庇护关系才会慢慢解体,形成有机而稳固的关系。

在庇护关系之外,人民行动党依托严密的基层组织网络,一方面确保国家意志向下传递,另一方面收集民情以便做出政策回应。国家对基层组织的管理体系体现出法团主义的特征,在这种模式中,基层组织作为国家和社区的双重代理人,其身份具有矛盾性,在治理实践中难以把握平衡,从而造成政策响应的失败。事实上,与基层组织打交道、参与基层组织开展的各项活动的居民仍是少数,尤其是年青一代和社区基层组织的联系更少。在2011年大选失利后,人民行动党也反思基层组织收集民情功能的失效,使得一些民生问题成为工人在竞选中攻击人民行动党并赢得国会席位的筹码。因此,国家与基层组织间的国家法团主义模式也需要逐渐放松,允许基层组织有更多的自主权和灵活性,真正成为社区和选民参与国家治理的平台,而非仅是国家管控社区的工具。

总的来说,新加坡的基层组织建设为传统的政策响应模式提出新的制度路径。在自由主义民主国家,政策响应主要依赖于选举、媒体、公民社会等要素,这些要素虽然也存在于新加坡,但其作用整体而言逊于民主国家。新加坡高效的政策响应更多地依赖于由执政党建立和管理的密实的基层组织网络,后者帮助政府收集民意,有时甚至代表民意与政府对话,为政府准确制定公共政策奠定基础。在代表民意的过程中,基层组织在社区中建立信任,获得居民的支持,而非仅仅被看做是政府的工具,这有助于其进一步完成政府交付的工作。然而,新加坡的政策响应模式仍面临着重要挑战,从国家与社会关系的角度,国家仍需建立更多的公民参与模式,避免庇护关系的固化,也应探索基层组织的自治空间,更充分地发挥基层组织在建设市民社会中的作用。这些问题有待于学者们对新加坡基层组织做进一步研究。

注 释

① Timothy Besley and Robin Burgess, "Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media", *European Economic Review*, Vol. 45, No. 2001, pp. 629-640.

② Matthew R. Cleary, "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico", *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2, 2007, pp. 283-299.

③ Norman Uphoff, "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets", *World Development*, Vol. 21, No. 4, 1993, pp. 607-622.

④ Ooi Giok Ling, "State Shaping of Community-level Politics", in Read, B.L., and Pekkanen, R. ed., *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*, Routledge, 2009, p. 174.

⑤⑥ Diane K. Mauzy, R. S. Milne, *Singapore Politics under the People's Action Party*, Routledge, 2002, p. 95, p. 95.

⑦ Tina Hilgers, "Clientelism and Conceptual Stretching: differentiating among concepts and among analytical levels", *Theory and Society*, Vol. 40, No. 5, 2011, pp. 567-588.

⑧ Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, Vol. 46, No. 2, 1994, pp. 151-184.

⑨ Allen Hicken, "Clientelism", *Annual Review of Political Science*, Vol. 14, No. 1, 2011, pp. 289-310.

⑩ Thomas Bierschenk, J. P. Chaveau, and J. P. Olivier de Sardan, *Local Development Brokers in Africa: The rise of a*

new social category”, Working Paper, No.13, Department of Anthropology and African Studies. Mainz, Germany: Johannes Gutenberg University, 2002.

- ⑪ Benjamin L. Read and Robert Pekkanen, *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*, Routledge, 2009, p.1.
- ⑫ 陈家建:《法团主义与当代中国社会》,载于《社会学研究》2010年第2期。
- ⑬ 顾昕、王旭:《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》,载于《社会学研究》2005年第2期。Jonathan Unger and Anita Chan, “China, Corporatism, and the East Asian Model”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 33, 1995, pp. 29-53.
- ⑭ 王新松:《国家法团主义:新加坡基层组织与社区治理的理论启示》,载于《清华大学学报(哲学社会科学版)》2015年第2期。
- ⑮ Benjamin L. Read, *Roots of the State: Neighborhood Organization and Social Networks in Beijing and Taipei*, Stanford University Press, 2012, pp. 168-169.
- ⑯ Worldwide Governance Indicators, The World Bank Group (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.)
- ⑰ Government Effectiveness, 该指标主要测量的是政府公共服务和公共政策的质量。
- ⑱ 《吁选民投票前三思 总理:折损阿裕尼五猛将非小事》,《联合早报》,2011年5月03日。
- ⑲ 《‘最好看’选战背后》,《南方都市报》,2011年5月11日。
- ⑳ 《居民:为何反对党议员不能用居委会接选民》,《联合早报》,2011年5月26日。
- ㉑ 朱倍庆:《后港市镇会也拒绝 让人协基层组织使用活动场地》,《联合早报》,2011年8月24日。
- ㉒㉓ 张春阳:《新加坡基层组织:政府与人民之间的缓冲力量》,民主与建设出版社2015年版,第77、96页。
- ㉔ Terence Lee, “The Politics of Civil Society in Singapore” *Asian Studies Review*, Vol. 26, No. 1, 2002, pp. 97-117.
- ㉕ 《黄丝带社区计划为2800罪犯家庭提供援助》,《联合早报》,2015年6月7日。
- ㉖ Kenneth Paul and Andrew Sze-Sian Tan, “Democracy and the Grassroots Sector in Singapore”, *Space and Polity*, Vol. 7, No. 1. 2003, pp. 3-20.
- ㉗ 《选民利益须在政党之上——资深议员张有福》,《联合早报》,2013年5月17日。
- ㉘ 人民协会2009年规定,基层领袖服务1年以上,子女入小学时在本选区内有优先择校权。该规定将于2016年改为要求基层领袖服务2年以上。《最低服务年数从一年提至两年,小一报名基层优先权收紧》,《联合早报》,2014年6月20日。
- ㉙ 《心仪小学划入不同选区基层领袖今年报名照旧》,《联合早报》,2011年6月3日。

[责任编辑 赵长峰]

The Impacts of Civic Engagement and Grassroots Organizations on Policy Responsiveness by the People's Action Party in Singapore

Wang Xinsong

Abstract: In regimes with limited civic engagement, effective institutional arrangements are required to achieve policy responsiveness. The parliamentary elections are the main platform for political participation in Singapore. Because of the limits of other means of participation, the state and citizens have formed a clientelist relationship. In order to enhance policy responsiveness, the Singaporean government has established a tight network of grassroots organizations. The relationship between the state and grassroots organizations has displayed characteristics of corporatism and clientelism. The grassroots organizations establish a clientelist relationship with community residents and try to increase social capital among residents in order to promote participation. As a result, citizen needs are voiced and heard by the state. However, due to the fragility of the clientelist relationships among the state, grassroots organizations and citizens, and due to the problems of corporatism, policy responsiveness is not as effective as expected, which creates a legitimacy issue for the People's Action Party.

Key words: Policy Responsiveness; Grassroots Organizations; Civic Engagement; Clientelism; Singapore