

棱镜) 叙事

“非洲新加坡”卢旺达的地理想象和实践

肖海

如果检索“非洲的新加坡”，最先看到的往往是东非内陆小国卢旺达。但事实上，提出类似发展愿景的不止卢旺达。战略要地吉布提、旅游岛国毛里求斯，分别在2014年和2017年公开表达过打造“非洲新加坡”的发展定位。鉴于地缘位置与国家体量，这些非洲小国的设想尚属情理之中。然而，近年来诸如肯尼亚、加纳等区域大国也开始提出具有“新加坡色彩”的发展道路，这在某种程度上表明，“新加坡模式”正逐渐被非洲国家所了解，并视为一种可资借鉴的发展范式。

在所有自我定位为“非洲新加坡”的国家中，卢旺达与新加坡的客观相似性反而极为有限，发展前景可谓任重而道远：既不具备突出的战略区位，也缺乏关键性战略资源；约七成国民仍生活在农村，人均国内生产总值（GDP）尚不足新加坡的2%；在国际舆论中，卢旺达国家形象长期与“种族大屠杀”的历史阴影相伴。究竟为何这样一个先天条件并不占优的国家，会长期被冠以“非洲新加坡”的标签，并在一定程度上尝试将领导人卡加梅的宏大愿景付诸实践？

2010年卢旺达总统大选期间，卡加梅首次公开提出，要把卢旺达建设成下一个“新加坡”。这一表态迅速被本地媒体以及欧美主流媒体广泛报道，普遍认为这一雄心过于理想化，甚至不现实。然而，在政治强人主导、威权治理框架下的卢旺达，确实展现出一些不容忽视的变化。尽管在诸多方面并未、也不可能复制新加坡的发展路径——这一点包括卡加梅可能都心知肚明。但自那之后，卢旺达长期保持年均7%以上的经济增长，并屡次被国际媒体和机构评为非洲最佳旅游目的地、非洲最廉洁国家等。首都基加利（Kigali）也频频获得非洲最干净

过去20年间，新加坡的规划咨询公司曾为10多个非洲城市制定总体规划，但只有在基加利，这些规划得到相对系统而持续地落实。这当然不仅是“照图施工”的结果，更重要的是，它体现一种对未来的信心与决心。

城市、非洲会展旅游之都等称号，成为卢旺达形象转变最直观的窗口。

战争弹孔成为国家记忆一部分

1994年的卢旺达大屠杀震惊世界：原本共享语言和文化的群体，在比利时殖民统治时期，依社会经济地位被人为区分成胡图人与图西人，数十年的结构性对立与仇恨，最终演变为大规模、极端残忍的屠杀。基加利战斗留下的弹孔，至今仍镶嵌在卢旺达议会大楼的墙体之上，成为国家记忆的一部分。在悲剧发生之前和过程中，卢旺达几乎被国际社会忽视；悲剧之后，取而代之的则是持续的污名化，以及对社会秩序和治理能力的广泛质疑。国家重建由此展开，过程漫长而艰难。

新加坡与卢旺达之间仍存在本质性差异。新加坡是典型城市国家，国家治理与城市治理高度重合、相互支撑：国家可以集中资源和政策推动单一城市的发展，无须在不同城市之间进行复杂的协调与平衡，而城市的快速、可持续成长，又反过来强化国家对资本与人才的吸引力。卢旺达并不具备这样的结构性条件。基加利人口仅占全国约13%，城市面积更只占全国土地的2.7%。在这样的格局下，城市化如何服务于整体国家发展，必须通过高度自觉的制度设计来实现。这也正是卡加梅政府在邀请新加坡盛裕集团（Surbana Jurong）参与城市规划之外，更为深层的治理考量。

从实践来看，卢旺达过去10余年的发展经验，逐渐形成具有自身特色的“国家—城市耦合”模

式。基加利的规划与发展，本质上是国家意志的集中体现，但在操作层面，市政府始终扮演前台角色，与国际社会广泛互动，并在跨部门协调中逐步推动规划落地。

不断加码制度竞争

长期以来，基础设施建设与政策资源高度向基加利倾斜，二级城市与农村地区直到近年才被系统性纳入规划议程。正因如此，基加利整洁的城市环境、良好的公共秩序以及便捷的移动互联网，在非洲城市中显得格外突出。从这个意义上说，与新加坡土地面积相当的基加利，才是“非洲新加坡”这一愿景真正的承载空间。

但这不意味着基加利正在模仿甚至试图赶超新加坡。在卢旺达中下层公务员群体中，新加坡更多只是一个遥远而抽象的参照；相比之下，他们更清楚的是：基加利的城市规划由新加坡团队完成，因为这份规划一直就陈列在市政厅一楼大厅。公务员日常谈论城市发展时，往往更倾向于将基加利与内罗毕、亚的斯亚贝巴等东非城市作比较。

一位卢旺达主权基金经理曾对笔者说：“你知道吗，在卢旺达注册一家公司，六个小时就可以完成审批，是非洲第二快的，仅次于毛里求斯。”正是以这个同样自称“非洲新加坡”的岛国为参照，卢旺达不断加码制度竞争：2020年成立的基加利国际金融中心，正是着眼于与毛里求斯国际金融中心的竞争。

除了区域层面的竞争，跨区域多边主义合作，同样构成卢旺达实践“非洲新加坡”愿景的重要路

径。新加坡在亚洲的角色，很大程度源于地理位置；卢旺达无法复制这一条件，但不妨碍它通过制度设计来塑造枢纽的“地理想象”。例如，在智慧城市与数码化发展领域，卢旺达牵头联合37个非洲国家成立“智慧非洲联盟”，总部设于基加利，卡加梅亲任主席。借助新加坡金融管理局搭建的金融科技合作平台，卢旺达与加纳签署非洲首个跨境支付协议。

在基加利的城市空间中，人们既能看到新加坡制定的城市规划与电子政务系统，也能看到中国参与建设的公共和私营建筑、卡塔尔投资运营的新机场、土耳其承建的国家体育场、韩国电信铺设的光纤网络，以及由德国、荷兰、比利时发展机构主导的智慧城市项目。正是这种高度多边化的合作网络，使基加利在短时间内焕然一新，也成为卢旺达重新嵌入国际体系的重要方式。

过去20年间，新加坡的规划咨询公司曾为10多个非洲城市制定总体规划，但只有在基加利，这些规划得到相对系统而持续地落实。这当然不仅是“照图施工”的结果——其间必然经历无数细致、反复的调整与博弈——更重要的是，它体现一种对未来的信心与决心。

在与数十位卢旺达中下层公务员的交流中，笔者感受到颇为特殊的一个现象：几乎所有人都能用流利英语交流。要知道，卢旺达1962年从比利时独立后一直是法语国家，直到2003年才将英文列为官方语言，2008年才设为学校必修科目。行政体系在短短10余年内呈现出的这种转变，令人印象深刻。一位50多岁内政部中级官员在回顾过去30年的国家变化时，将这一切归结为一个词：政治决心。他说，他指的不只是领导人的决心，更包括他自己的。

作者是新加坡国立大学地理系助理教授