

RULE OF LAW AND THE PEOPLE'S LIVELIHOOD

The Singapore law system analysis

法治与民生 新加坡法律制度分析

谢青霞 著



中国政法大学出版社

RULE OF LAW
AND THE PEOPLE'S
LIVELIHOOD

The Singapore law system analysis

法治与民生

新加坡法律制度分析

谢青霞 著



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

法治与民生:新加坡法律制度分析 / 谢青霞著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-5620-3993-8

I. 法… II. ①谢… III. 法律-研究-新加坡 IV. D933.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第155732号

书 名 法治与民生:新加坡法律制度分析

FAZHI YU MINSHENG XINJIAPO FALÜ ZHIDU FENXI

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)

北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

邮箱 dongleig@cupl.edu.cn

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

(010) 58908332 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 880mm × 1230mm 32 开本 6.5 印张 145 千字

版 本 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-3993-8/D · 3953

定 价 21.00 元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。



前言

Preface

改善民生是当前我国政府面临的首要问题。在十七大的报告中，民生话题几乎贯穿始终。无论是在党和国家的重大战略方针中，还是在普通百姓关注的有关教育、医疗、社保等方面的内容的著述中，随处都可以找到涉及民生的论述。

笔者认为，任何改善民生的举措都先要考虑其是否公平及能否得到公正执行。改善民生要以法治为基础，必须在法治的框架内开展。没有法治的保障，难免会出现打着民生的旗号行损民生之实的情形；没有法治的保障，任何政策都可能被少数人利用，从而加剧民生的困难。

自改革开放以来国内各项法律制度都进行了较大的改革与完善。在所有的改革中我们多以欧美特别是美国为参照，而对欧美以外的国家则较少关注。但是，笔者认为，无论是在人文环境、历史传统还是经济发展水平等方面，与欧美国家相比，新加坡与中国都有着更多的共性，对新加坡的学习借鉴应该更适合当前中国国情。

当前在我国引起广泛关注的贫富差距问题、少数民族地区冲突问题、计划生育与人口老龄化问题等，在新加坡也同样出现过。国人早知新加坡反贪的强力，对新加坡的政府组屋和公积金制度也略知一二。虽然国内也有学者对新加坡以上制度分

Ⅱ 法治与民生：新加坡法律制度分析

别做过研究和介绍，但对新加坡法治尚缺乏较全面的研究成果。笔者以一个法律学人的视角，在整整两年的新加坡访学经历的基础上，围绕法治与民生这个主线，有选择地对新加坡相关法律制度进行了深度的分析评论，试图向读者阐述新加坡是如何通过法治保障以及改善民生的，并希望本书内容对我国当前的社会建设和改革有所裨益。

谢青霞
2001年6月



目 录

Contents

前 言	I
第一篇 李光耀与新加坡的法治	1
一、李光耀与新加坡的重刑化	2
二、李光耀与鞭刑	3
三、李光耀与反腐	5
四、李光耀与陪审团制度	7
五、小结	11
第二篇 新加坡的法律体系及其沿革	12
一、新加坡法律制度的历史沿革	12
(一) 英国殖民自由贸易港与英国法律在 新加坡的适用	12
(二) 英国法律适用的限制与新加坡法律 制度的本地化	14
二、新加坡的法源	15
(一) 普通法	16
(二) 衡平法	16
(三) 制定法	18
(四) 回教法	19

2 法治与民生：新加坡法律制度分析

三、新加坡的立法制度	20
(一) 立法机构	20
(二) 立法程序	21
四、新加坡的行政	21
(一) 总统	21
(二) 内阁	22
(三) 检察机关	23
五、新加坡的司法	24
(一) 法院	24
(二) 法官	26
(三) 司法效率	28
六、新加坡的法律教育与法律职业	28
(一) 成为律师的条件	28
(二) 律师事务所	29
(三) 新加坡的政府律师和公司律师	30
(四) 律师收费	31
七、新加坡的替代性纠纷解决机制	32
第三篇 新加坡的环境与法治	34
一、新加坡的环境立法	35
(一) 由环境与水资源部 (MEWR) 执行的立法	35
(二) 由初级生产部 (Primary Production Department)	
执行的立法	36
二、新加坡的环境犯罪刑事制裁体系	37
(一) 罚款	37
(二) 没收	38
(三) 监禁	39

(四) 矫正工作令	39
(五) 鞭刑	40
三、新加坡环境刑法的特征	40
(一) 防微杜渐, 轻罪重刑	40
(二) 法律规定明确具体, 操作性强	41
(三) 既重刑罚的威慑作用, 也强调刑罚的补救 作用	41
四、小结	42
第四篇 新加坡的青少年犯罪与预防	43
一、从惩罚到矫正的转变	45
二、具体的矫正措施	48
(一) 家庭会议 (Family Conference)	48
(二) 家庭关心会议 (Family Care Conference)	50
(三) 社区服务令 (Community Service Orders)	50
三、矫正型司法之局限	51
(一) 矫正型司法模式下仍会偏重惩罚	51
(二) 矫正型司法的适用标准问题	53
四、预防举措	54
(一) 警告引导计划 (Police Caution Cases Guidance Pro- gram)	54
(二) 同伴调解 (Peer Mediation)	57
五、小结	59
第五篇 新加坡的罪犯改造制度	61
一、新加坡的监狱概况	61
二、罪犯改造理念由惩罚向改造的转变及尝试	63

4 法治与民生：新加坡法律制度分析

(一) 取消监禁判决分类	64
(二) 建立少年感化院	64
(三) 实南岛试验 (Pulau Senang Experiment)	66
(四) 成立新加坡复员技训企业管理局 (Singapore Corporation of Rehabilitative Enterprises)	68
三、为加强社区在罪犯改造中的作用而 采取的措施	69
(一) 缓刑 (Probation) 的引进和应用	70
(二) 以社区为基础的改造计划	70
(三) 动员全社会为犯罪人员营造良好环境	72
四、小结	74
第六篇 新加坡的保障性生活制度——政府组屋	76
一、新加坡的保障性生活概况	76
二、新加坡的保障性生活管理部门	78
三、土地供应政策	80
四、组屋建设资金保障	80
(一) 建屋发展贷款	81
(二) 政府补贴	81
(三) 公积金	81
五、组屋建设规划	83
(一) 五年建设规划	83
(二) 由廉租屋 (租赁组屋) 向廉价屋 (购买组屋) 的过渡	83
(三) 循序渐进的户型安排	84
(四) 城市布局及功能的统筹规划	85
六、组屋分配制度	87

七、小结	89
第七篇 新加坡社会保障制度的核心——公积金制度	90
一、新加坡中央公积金制度的历史发展	91
二、新加坡中央公积金的运行机制	92
(一) 公积金的缴纳	92
(二) 公积金的提取和使用	94
(三) 公积金的管理	98
三、新加坡中央公积金制度的作用	101
(一) 为发展社会福利事业做出重要贡献	101
(二) 通过购买政府债券, 为国家经济建设提供大量 资金	102
(三) 有效地抑制通货膨胀	103
(四) 积薪养廉, 促进政府的廉政建设	103
四、新加坡公积金制度的不足	104
(一) 没有起到重新分配的功能, 加剧了贫富 分化	104
(二) 公积金的账户不足以养老	105
(三) 无法保障家庭妇女的生活和经济安全	105
(四) 人口老龄化使公积金制度面临挑战	105
五、小结	106
第八篇 多民族国家的民族政策	107
一、多元和谐的民族政策	108
二、促进种族融合的具体政策安排	109
(一) 对处劣势的少数民族的优惠扶持	109
(二) 限制少数民族聚居, 促进各民族的融合	110

(三) 成立“保护少数民族权利总统委员会”，关注 少数民族利益	112
(四) 提倡宗教平等，促进种族和谐	112
(五) 实行集选区制度保证少数民族的参政议政	114
(六) 节假日、语言等文化的安排体现 种族多元化	115
三、对违反民族融合行为的防范和打击	116
四、新加坡民族政策对我国民族政策的启示	117
(一) “五十六个民族”与“一个中华民族”	117
(二) 融合与分治	118
(三) “授人以渔”与“授之以鱼”	119
(四) 大处求同与小处存异	119
(五) 和平共处与严厉打击	119
五、小结	120
 第九篇 人力资源的充分利用——边缘劳工政策	121
一、新加坡的老年工人法律政策	123
(一) 新加坡的老年工人概况	123
(二) 劳动力老龄化对新加坡经济的影响	124
(三) 新加坡的老年工人法律与政策	126
二、雇用外籍工人的法律与政策	131
(一) 新加坡的外籍工人	131
(二) 雇用外籍工人的利与弊	132
(三) 新加坡的外籍工人政策	133
三、妇女劳动法律与政策	135
(一) 减免职业母亲雇用外国女佣的劳工税	136
(二) 鼓励企业设计安排弹性工作以利于妇女	

就业	137
(三) 立法限制企业解雇休产假妇女	137
四、小结	139
附录	141
一、李光耀作为当事人的案件一览表	141
二、新加坡可处鞭刑的犯罪一览表	142
三、李光耀公开发表的部分文章	144
(一) 中国日益增强的实力及其带来的影响	144
(二) 2009 年在美国 - 亚细安商业理事会成立 25 周年 晚宴上的讲话	150
(三) 新加坡内阁资政李光耀：美国为何插手南海 问题	154
(四) 亚太地区影响力竞争	159
(五) Asia's Growing Role in Financial Markets	162
(六) China's Rise: A Shift in Global Influence	166
(七) The World: More Globalized, More Troubled	169
四、《破坏公物法》(Vandalism Act)	172
五、《退休年龄法》(Retirement Age Act)	175
六、新加坡有关部门网址:	184
参考文献	186
后 记	191



第一篇

李光耀与新加坡的法治

引 子

李光耀对新加坡法治的影响深远。在他的倡导下，新加坡整个刑事政策的设置很重视刑罚的威慑作用，废除陪审团制、保留鞭刑、强力反腐等，新加坡的刑事政策无不与他有着重要的关联。研究新加坡，欲对其政治法律制度了解和掌握，离不开对李光耀的研究。

李光耀（Lee Kuan Yew）1940～1950年在伦敦经济学院、剑桥大学和中殿律师学院学习，1950年回新加坡后从事律师职业。1965年新加坡共和国成立后担任总理至1990年，自1997年起任新加坡国家内阁资政至今。新加坡由原来马来西亚半岛上的脏乱、拥挤、毫无矿产资源的港口小岛在30年间变成世界第二大港、亚洲金融中心和国际会议中心，成为仅次于日本的亚洲第二高收入国、举世公认的花园城市，频频荣登世界最具竞争力国家之列，李光耀功不可没。

作为一个法律学人，李光耀对新加坡法治的影响尤其深远。笔者在对新加坡刑事法律制度的研究过程中发现无论是颇受争议的鞭刑的保留，还是备受国际社会肯定的强力反腐的成功，无不与李光耀有着重要的关联。本文从新加坡的重刑化、鞭刑

的保留、反腐刑事法律制度的确立以及废除陪审团制度等几项新加坡主要的、具有特色的刑事制度出发，阐述李光耀在以上制度的形成或执行中的影响及作用，希望对我们研究、了解和把握新加坡刑事政策有所裨益。

一、李光耀与新加坡的重刑化

随着人类社会法治文明的不断发展和人权意识的日益提高，轻刑化已成为世界上许多国家刑事立法的基本指导思想和刑事司法的理性选择^{〔1〕}。

李光耀不相信刑罚轻刑化，他在回忆录中写道：“日治时期的三年零六个月，是我一生中经历的最重要阶段，它让我有机会把人们的行为、人类社会以及人们的动机和冲动看得一清二楚……日本军管政府的统治方式，让你不寒而栗且不必借任何文明行为来伪装。严惩不贷使犯罪活动几乎绝迹。1944年下半年过后，在物资匮乏、人们半饿不饱的情况下，可以夜不闭户，犯罪率之低叫人惊奇。家家都有户主，每10户设甲长一人。黄昏过后人们开始在区内巡逻，直到天亮。他们拿着棍棒，不过是做做样子，因为刑罚太重了，没有犯罪事件可以报告。有人主张对待和惩罚罪犯应该从宽，认为刑罚减少不了犯罪，我从

〔1〕 有关刑事立法轻刑化发展趋势的论述可参见：何秉松“我国的犯罪趋势、原因与刑事政策（下）”，载《政法论坛》1989年第6期；王勇“轻刑化：中国刑法发展之路”，载赵秉志、张智辉、王勇：《中国刑法的运用与完善》，法律出版社1989年版，第323~329页；储槐植：“西方刑法规律探讨”，载北京大学法律学系编：《法学论文集（1986年）》，光明日报出版社1987年版；储槐植：“美国刑事政策趋向”，载《北京大学学报》1985年第3期。

不相信这一套，这不符合我在战前、日治时期和战后的经验。”〔1〕

在李光耀的影响下，新加坡整个刑事政策的设置很重视刑罚的威慑作用，这一点在对环境犯罪的处罚中表现得尤为明显。为建设一个美丽、干净的新加坡，李光耀不惜用重刑来遏止政府所不希望的行为。

例如，《公共环境卫生法》〔2〕规定不得乱扔垃圾，不得用人体排泄物施肥，不得在公共场所晾晒任何食品或者其他任何物质，不得在任何街道上或者公共场所吐痰、擤鼻涕，违者都构成犯罪。按照该法规定，如发现此类犯罪的警察或有关官员不需持逮捕证可对行为人进行逮捕。犯此类罪行的将被处以罚款或监禁，初犯的罚款金额可高达 5000 新元〔3〕，第二次以上犯罪的罚款额可高达 1 万新元。或者可处以 3 个月以下的监禁，或者两者并施〔4〕。

新加坡《破坏公物法》中规定，在公共场所未经许可不得在任何私人或公共财产上涂鸦，违者将处 2000 新元以下的罚款或 3 年以下的监禁，且按《刑事诉讼法》第 231 条的规定可处 3 鞭以上 8 鞭以下的鞭刑。

二、李光耀与鞭刑

新加坡的鞭刑制度源自英国殖民统治新加坡时的法律。从

〔1〕 李光耀：《李光耀回忆录（1923～1965）》，新加坡联合早报出版社 1988 年版，第 94 页。

〔2〕 新加坡《公共环境卫生法》（The Environmental Public Health Act）的全文可见于 <http://statutes.agc.gov.sg/>。

〔3〕 1 新加坡元大致等于人民币 5 元。

〔4〕 《公共环境卫生法》第 20、21、103 条。

理论上说，鞭刑是肉刑，是文明社会所反对的，因此在 1948 年，英国通过了刑法修正案，在国内废除了鞭刑。

但是，李光耀极力主张保留鞭刑。他曾在国会上这样说：“我知道刑法学和犯罪学专家多么强烈地反对鞭刑。但不幸的是我认为我们现在这个社会只理解两个东西：激励和威吓。胡萝卜和棍棒我们要两者都用。有些问题罚款没用，他会不交罚款并用他的行为向百姓作示范。但是如果说他要被重重地打那么 3 下，我想他就不会再有热情了，因为被鞭打这种很羞耻的经历是没有什么值得炫耀的。”^{〔1〕}因此，虽然英国在国内废除了鞭刑，但在新加坡这一制度却保留至今。

在 19 世纪末，新加坡所适用的海峡刑事法中只有小部分罪有鞭刑的规定。1966 年是新加坡鞭刑制度的一个里程碑，这一年鞭刑开始适用于破坏公物罪，这是新加坡首次将鞭刑适用于非暴力犯罪。1973 年，新加坡对交通肇事，非法生产、进口及出口毒品开始适用鞭刑。由于烟花鞭炮造成伤亡非常严重，鞭刑在 1988 年开始适用于进口、销售烟花爆竹罪及因放鞭炮而引发的其他罪名。1989 年，移民法也引入了鞭刑，对非法入境或逾期非法停留新加坡的人开始可适用鞭刑。迄今新加坡必须用鞭刑的罪名已经有四十多个。^{〔2〕}

1994 年的麦可费案^{〔3〕}使得新加坡的鞭刑制度引起国际上的广泛关注。美国青年麦可费因 1993 年多次与其同伴往他人汽车

〔1〕 Chan Wing Cheong, Andrew Phang, *The Development of Criminal Law and Criminal Justice in Singapore*, Singapore: Singapore Journal of Legal Studies, Faculty of Law, National University of Singapore, 2001, p. 14.

〔2〕 C. Farrell, “Judicial, Caning in Singapore, Malaysia and Brunei”, in <http://www.corpun.com/singfeat.htm>.

〔3〕 Fay v. Public Prosecutor [1994] 2 SLR 154.

上喷漆违反新加坡《破坏公物法》(Vandalism Act)被判处2个月的监禁和6下鞭刑。虽当时美国总统克林顿出面求情,但是,其鞭刑并未取消,而只是由6下减为4下。西方社会纷纷谴责新加坡鞭刑违反人权,但李光耀强调,在亚洲社会集体利益高于个人利益,即个人权利须在维护法律和秩序的范围内行使。^[1]

三、李光耀与反腐

李光耀1959年当选为政府总理的当晚就对父母和兄弟们说:“我当上总理,权力是有的,但那是人民的权力,我决不能用来谋私。”^[2]李光耀认为,新加坡的生存依赖政府的廉洁,只有这样才能促使社会稳定,形成良好的投资环境、促进国民经济的快速发展。李光耀对政府官员们说:“作为一名公务员,就要保持廉洁和奉献精神,要想赚钱,就经商去吧!谁不听劝告,就要受惩罚!”^[3]

新加坡除了在其法典中设有专章“公务人员或与公务人员有关的犯罪”外,李光耀任总理后还于1960年颁布施行了《反腐败法》(The Prevention of Corruption Act,或译作《防止贪污法》)。该单行法律对贪污贿赂犯罪的构成、处罚以及侦查、起诉、审判等诉讼程序问题都作了较为详尽的规定,是新加坡反腐斗争中的主要法律依据。

[1] Mark Lim Fung Chian, “An Appeal to Use the Rod Sparingly: A Dispassionate Analysis of the Use of Caning in Singapore”, *Singapore Law Review*, Vol. 15, 1994.

[2] 转引自吴运祥:“新加坡反腐败经验值得借鉴”,载 <http://jstjb.rednet.cn/Articles/08/01/21/911491.htm>.

[3] 同上。