

反腐镜鉴的新加坡法治主义

一个东方版本的法治国家

陈新民 著

The Rule of Law in Singapore

A Successful Model of Ruled of Law in Oriental Version



反腐镜鉴的新加坡法治主义

一个东方版本的法治国家

陈新民 著

The Rule of Law in Singapore

A Successful Model of Rule of Law in Oriental Version



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

反腐镜鉴的新加坡法治主义:一个东方版本的法治国家 / 陈新民著. —北京:法律出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9408 - 0

I. 反… II. 陈… III. 廉政建设—研究—新加坡 IV. D733.934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 042615 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王旭坤

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/独立项目策划部

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/世纪千禧印刷(北京)有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/8.75 字数/167 千

版本/2009 年 4 月第 1 版

印次/2009 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9408 - 0 定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序：新加坡精神——“就这样干” (Just Do It!)

实施廉能的政府，是世界上所有国家人民的愿望。但是这个人民的期待，却很少能够落实，这说明了现实政治有极其残酷的一面。实施廉能政治，不能仅靠人民的期待，或是国家严密的法网，而是靠当政者的决心与毅力。

新加坡这一个由绝大多数华裔所建立的蕞尔小国，能够在举世纷扰的二十世纪五十年代，短短的二十年内，成功地脱离贫穷、落后的殖民地，且是在几乎毫无自然资源、科技基础的“贫瘠根基”上，改头换面，翻身一跃成为世人所钦羡的“亚洲花园”；国民所得以及社会的井然有序，都位居亚洲的首位，不能不归功李光耀先生的高瞻远瞩以及亲身力为的苦干精神。

要探究新加坡的成功，可以由各个层面、经由各种学门的角度来加以观察与分析。本文则将观察的角度局限于在法律人的立场。李光耀是一个受过严格法律教育的律师，其迈出社

会的第一步,也是由律师生涯开始。而“新加坡奇迹”,也处处可见法律所扮演的关键性角色。

新加坡的廉能政治,迅速发展的经济及贸易,以及国家整体脱胎换骨的过程,李光耀个人的威权统治,固然是成功的绝对因素。但相对于当时亚洲地区的台湾以及南朝鲜,却都实施独裁政治,践踏了法治精神来达到“经济奇迹”的目标。新加坡的李光耀政府,尽管被反对者批评为“欠缺民主素养”,甚或指摘为“个人独裁”,但新加坡却没有出现过台湾以及南朝鲜镇压政治异己的“白色恐怖”。李光耀最多被批评为威权统治,还达不到暴虐的独裁者之程度。

反而在古今中外,所有实施独裁的极权统治,大权在握的司法与行政官员都扮演着帮凶的角色,也鲜有不腐化贪污者,也是验证“绝对权力,绝对腐化”的名言。但新加坡却呈现出几乎毫无瑕疵的行政与司法队伍。同时新加坡定期举办的大选,不仅给政权获得民意的正当性,同时也象征着新加坡人民给予李光耀的“概括授权”,这种定期改选的制度,也破除了李光耀政权乃违反民主的独裁政体之指控。

大凡威权统治都是强人政治,强人既逝、威权政体便会面临解体。而“强人光环”也会迅速消退。台湾蒋介石、南朝鲜朴正熙,都是例子。但李光耀恐怕将是另一个异数:因为他留给人民的将是奉公廉洁的公务员以及高度繁华却秩序井然的社会。

因此,本文由一位法律人的角度,希望尝试了解李光耀这位法界出身的政治人物,如何利用法律以及执行法律,作为治

国的工具。李光耀恐怕是近代国家中第一个善用法律作为治理国家且妥善达到此任务的政治人物。

华人社会中，能够由优秀的法律人才来担任领导人的例子并不多。而台湾直到2000年民进党政府当政后，成批法律人士进入政府高层。然而八年来，法律人的当政，并没有让台湾建设成“第二个新加坡”，反而贪腐弊案丛生不穷；当政者的法律专业训练，并没有将正义理念付诸实现，却成为替自己、同伙的贪腐辩解的利器。

实施法治国家已经是现代社会必须走上的一条大道。宪法中已明确的规定，中国必然是一个社会主义的法治国家。中国日后必定要以法治的手段来达到富强康乐，廉政当然是必须最先排上议程的一项建设。我们希望“他山之石，可以攻错”。新加坡的成功，给予广大中国人民一个新的“憧憬对象”。也希望新加坡的成功，特别是透过法律建设以及执法态度的成功，能够促使神州大陆早日迈向一个廉洁、公平以及和睦的康庄社会。

当然，我们在讨论追求建设一个更完美与更理想的法治社会时，新加坡在它光明的一面，也存在司法诉讼与法治制度相当难以令人肯认的一面。在刑法与治安手段采取苛刻的鞭刑、为阻止滥讼而施行的“抗拒从严”式的“无上诉不利益变更禁止原则”（大陆称之为“上诉不减刑”）、高额的聆审费用征收制、司法权力对行政裁量与立法裁量高度信赖，而不实施有效与积极的“司法审查”，以及西方民主国家最难忍受之一，对反对党人士采取高额“损害名誉赔偿诉讼”的制裁……都是新加

坡在光辉耀眼的法治建设成就下,残留下来的阴影。我们当然知道这是毋庸援用的素材,也仅能视为新加坡人民的“选择”罢了!

新加坡的成就,令我们钦羨。我希望这本小书的呈现,能够让海峡两岸的有识之士,特别是有机会为人民作出决策的人士,能够毅然地迈出更好的一大步。中国人习于夸夸之谈的几千年传统,似乎早已对于改革麻木。我体会出新加坡推动法治社会,就是李光耀先生所“从零”一步步“就这样干”(Just Do It)开始,中国古诗有谓:“莫道海角天涯远,奋力摇鞭有到时”,希望这句古诗能够用在海峡两岸法治的建设之上。

这本小书能够顺利与读者见面,应当要感谢我的好友——北京大学著名的宪法教授张千帆博士的鼓励,以及介绍、安排出版事宜,我在此致上由衷的感谢。

序于台湾台北 中央研究院法律学研究所

陈新民

序：新加坡的启示

和陈新民教授交往多年，他在我心中的形象一直是一位谦和、诙谐、严谨而不乏“小资”情调的学者。新民是台湾公法学界在大陆最有影响的学者，我们从他的《德国公法学札记》就能看到他的深厚学养。虽然他是最早留学德国的公法博士之一，德国公法研究素养自不必说，但是其实他对美国宪法也相当熟悉。用我们的话来说，他是一位真正的“国际学者”。我面前这部关于新加坡法治的大作是他当年考察这个小国的心得，读来令人耳目一新，时有茅塞顿开之感。去年年初，新民来北大参加和耶鲁大学合办的反腐败研讨会，精彩讲解了新加坡的反腐经验。和他同台讲演的正好是从政治经济学的角度研究腐败问题的陆符嘉博士，两个讲演的暗合与对比令我印象深刻，也引起了一些反思。新民兄嘱我写序，我也就冒昧说几句自己的浅见。

新加坡和中国一直有一种特殊情节，不只是因为新加坡也

是一个华人主导的社会,而且也因为两国的体制似有大同小异之处。虽然蔡定剑教授曾敏锐观察到两国执政党的诸多不同特点,但是两国无论在文化还是制度上的相似之处似乎仍然不能否认。然而,和我们相比,新加坡的治理绩效却如此令人羡慕。如果说地方腐败在中国大陆早已引起公愤,连司法都不能置身其外,那么新加坡法治给人的印象则是和这座“花园城市”的外貌极其相称的干净。为什么新加坡能而我们不能?这就是新民教授这本不厚的大作所要探讨的问题。

其实这个问题我们自己也关注已久。大陆学界不时在争论,法治和政治改革究竟何者优先?在维持现有体制格局的前提下,行政和司法改革是否可能进行下去?是否可能从源头上遏制腐败?我个人一直主张政治改革优先,否则法治改革难有实质进展,但是也不否认个别国家因为本国特殊的历史传统而可以反过来。新加坡似乎就给我们提供了一个特例,甚至可以说是提供了一种“希望”。事实上,无论新加坡的经验是否适用中国,其治理腐败、维持廉洁的法律制度都是值得认真对待的。毕竟,即便民主化的国家也有不少腐败相当严重,政治和法治显然不是一回事;就和法治未必被用来促进民主一样,民主(至少民主化改革)也是不能和法治或廉洁划等号的。

在法治和吏治方面,新加坡确实是很有一套的;法治严明、令行禁止、高薪养廉这些在中国很难推行的东西,在那里成了遏制腐败的“法宝”。这些制度在本书中有详细而精辟的阐述,但是新加坡的经验与其说是展示了一种成功的模式,不如说是引领我们继续思考看似简单的“腐败”问题。在我们法学

家看来，似乎腐败就是违法，不违法的就不能说是腐败，违法至少构成了腐败的一个要件；但是经济学家很可能认为违法与否和事情的本质没有直接关系，因为法律是人规定的，我们可以把某种行为定义为“腐败”，也完全可以不这么定义。在某种意义上，高薪养廉相当于国家用国库的钱“贿赂”公务员，换取他们的“廉洁”行为。由此可见，腐败是可以“制度化”的，而制度化之后当然也就正当合法，不称其为“腐败”了。高薪养廉的经济成本不小，但好处是至少可以造成清廉的表现。

中国的法律规定看似道德标准很高、腐败红线设定很低，但是法不责众，在公务员动辄“腐败”的情况下，“腐败”也就见怪不怪了。反之，新加坡给公务员很高的待遇，相当于国家把一大笔财富塞进公务员的腰包，然后告诉他，在这种情况下再出去捞钱，就会受到严惩。既然红线已经设定很高，只要有点脑子的公务员当然也就不敢“腐败”了；有个别超越红线的，也很容易发现和惩治。因此，我们的制度看上去很清廉，但是清廉的制度却造就了大量的贪官污吏；新加坡的制度或许远不如我们清廉，但是这样一来官员就没有必要腐败了，反而显得“清廉”起来。看上去清廉的制度可以造就大量腐败行为，看上去“腐败”的制度却可以制造清廉的官员，至少可以让官员看上去清廉。

由此可见，腐败是一个复杂的政治、经济、道德和法律问题。在道德上，我们要问什么样的腐败定义是社会可以接受的，或者是社会应该允许的。在经济上，我们多少需要算一笔账，看看腐败红线最好设定在哪里。哪个国家都希望公务员高

效、清廉，而国库不至于为此付出过高成本，因而这条线究竟设在何处，确实是一个值得探讨的问题，而在这个意义上，新加坡确实是一个非常成功的典范。

这就是阅读这本书带给我们的新加坡的启示。是为序。

张千帆

2009年4月9日

于北京大学陈明楼

高房价问题，是近年来中国最受关注的社会问题之一。在房价高涨的背景下，许多家庭都面临着经济压力。然而，新加坡的房价却一直保持着相对稳定的水平。这背后的原因，正是新加坡法治主义的成功实践。

新加坡的法治主义，主要体现在以下几个方面：首先，是严格的法律体系。新加坡拥有完善的法律体系，涵盖了从民法到刑法的各个方面。其次，是高效的司法系统。新加坡的法院系统非常高效，案件能够得到快速审理。最后，是严格的执法力度。新加坡的执法机构非常严格，任何违法行为都会受到严厉的惩罚。

正是这些法治主义的成功实践，使得新加坡能够在保持经济快速发展的同时，维持社会的稳定和清廉。这对于中国来说，无疑是一个值得借鉴的典范。

目 录

一、前言 1

二、李光耀的法治观 4

一、前言——破除“绝对权力、绝对腐化”铁律的

新加坡 4

二、中国法家思想之内涵 6

三、李光耀的法治观 16

四、小结 37

三、新加坡对社会秩序的规范方式 44

一、新加坡社会秩序的见证——犯罪率的比较分析 44

二、新加坡美丽市容的维护者——新加坡别出心裁的

《涂鸦法》 48

三、新加坡社会秩序的维护利器——《公共秩序维护

综合法》 54

四、新加坡的鞭刑制度 81

四、新加坡的司法制度 93

一、新加坡法官的制度 93

二、新加坡的法院体系 95

三、新加坡司法权的独立 104

四、新加坡法院审判制度的几点特色 118

五、小结 129

五、新加坡的公务员纪律规定 132

六、新加坡肃贪的法制分析 148

一、新加坡肃贪的法制 149

二、新加坡肃贪的运作 166

三、小结——临渊羡鱼，不如退而结网 182

七、新加坡肃贪法制的移植——台湾经验的分析 184

一、台湾廉政署的设立争议 185

二、其他仍须努力的制度建设 194

八、结论：一个成功的东方式法治国家 199

一、法治国家原则与新加坡 199

二、检验新加坡的“法治国属性” 213

三、结论——新加坡法治成功的模式给我们的启示 227

附录一 新加坡贪污防治法 238

附录二 新加坡贪污所得没收法 251

前平十亦青學。代從詩言狂然詩，歸去食康的斷台，而然
歸去食康的熱斐果效能突效賦職小留際詩出，國對此小光明
此會台、前言 宋味最用，秀文文舞舞演突舞舞終終調調來平近
。榮榮，財重財局

士斯武英臣的城而之然，合不的的題支批另平 8005 替調
以)藝香榮榮猶未尚言限由賦用，而題猶猶的證全立藝舞示宜
如樂的立題猶題式服谷由而。左舞之舞公題樂的(題題證及
。洲更效姑否最突而再，三平四”計知”，左式之會員委
界學調大結出出，到歸署公題樂的藝香已題而證，的料同

來士人界學世要教育位者。耳于齡不更和的批臣，若夫的大基
2008 年 1 月 12 日，我应邀赴北京大学参加由北大宪法与
行政法研究中心与美国耶鲁大学法学院中国法研究中心共同
举办的“反腐败法制建设”国际研讨会，并发表一篇论文：新加
坡的“反贪污”法制。

看到与会学者提出洋洋洒洒的论文，听到句句感情丰富且
慷慨激昂的呼声，我深深体会到大陆学界对于建立廉能政府、
有效遏止腐败的殷切期待。的确，中国历代是将是否实施廉
政，作为政治是否清明的主要指标。孔子的“苛政猛于虎”，虽
然解释上包括了政策面与执行面的“苛刻”，但现实上，则大半
便是指执行人员的贪腐（墨吏）为多，出自政策的苛刻为少。

同样的，台湾也面临着贪污腐败的问题。2008 年 3 月 22
日，台湾人民利用选举的机会，将执政八年的民进党政府更换
下台，主要的理由之一，也在于民进党政府的领导人及其家人，
一再的牵涉贪渎事件，引起人民广泛的愤怒与厌恶所致。

然而,台湾的肃贪法制,仍然还有待努力。笔者在十年前即关心此议题,也特别留心新加坡实施效果斐然的肃贪法制。近年来陆陆续续将研究所得撰文发表,但是却未能引起台湾当局的重视、采纳。

随着 2008 年民进党政府的下台,继之而起的马英九博士宣示将建立全新的廉能政府,但却也明言尚未能采纳香港(以及新加坡)的廉政公署之模式。而由各地方政府成立的廉政委员会之方式,“试行”两年后,再研究是否改弦更张。

同样的,新加坡与香港的廉政公署制度,也引起大陆学界甚大的关注,引进的呼声不绝于耳。这就有必要让学界人士来探究“廉政公署”这种制度的特殊性以及功能。

提到廉政公署,自然要以新加坡为主要探讨对象,理由很简单:因为新加坡的廉政制度是亚洲最早且成功实施者,香港也是仿效新加坡后,才将廉政制度发挥得尽善尽美。

新加坡的吏治清明,官员的清廉度恒居亚洲诸国(地区)之冠,久为海峡两岸的中国人所钦羡。根据“国际透明组织”2007 年最新所作的全球贪腐印象指数排名报告,在全世界受评比的 180 个国家或地区中,新加坡的政府廉洁度居世界排名第 4 名,居亚洲各国及地区之冠,香港为第 14 名,日本为第 17 名,而台湾则排名第 34 名、中国大陆则为第 72 名。新加坡在 1995 年第一次进行这种世界评比中,勇夺排名第 3 的佳绩,且在 2001 年排名第 4 之后,又一次获得如此的佳绩。香港则是在回归后的 2001 年至 2003 年,首次达到第 14 名,2007 年又回到此佳绩。

反观台湾在李登辉执政的末期,由 1995 年的排行第 25, 跌到 2000 年民进党当政的第 28 名,再跌到 2007 年的第 34 名,可说是一路惨跌。

同样的,“国际透明组织”2007 年最新所作的全球行贿指数,这是针对调查国或地区的公司在外国行贿当地政府的行为来作分析,2007 年全球第一为瑞士的 7.8;新加坡为 6.78 居第 12 名;台湾为 5.41 居第 26 名,显示新加坡的商人在海外也不利用行贿的手段来获取经济利益。

这两个指标说明了新加坡自己不论在国内或国外都保持“clean hand”原则。这也足以让新加坡人昂头挺胸走在“世界村”的人行道之上。

有感于同是华人,也深受中国文化熏陶的新加坡政府领导人,能够实施如此傲人的廉政,为何新加坡能,我们中国大陆及台湾便不能?建立廉政一定要以法治国家的方式,不可为达目的不择手段,否则将步入历代暴君“以暴止贪”的治标之覆辙。本书便以比较法制的角度来探讨这个东方版本的法治国家,如何有效地建构一套肃贪的法制以及其执行的若干成功之配套制度,也希望这个制度能有成功移植到台湾或中国大陆的一天。

本书共分五章,第一章为绪论,第二章为法治国家的概念,第三章为法治国家的要素,第四章为法治国家的实现,第五章为法治国家的展望。

本书的出版,首先要感谢我的家人,特别是我的妻子,她一直支持我完成这本书。其次要感谢我的同事,特别是我的主管,他们一直鼓励我完成这本书。最后要感谢我的读者,他们一直支持我完成这本书。

二、李光耀的法治观

一、前言——破除“绝对权力、绝对腐化”铁律的新加坡

新加坡资政李光耀，过去在其担任新加坡总理长达31年（1959—1990）的期间内，将新加坡此一蕞尔小国，脱离英国的殖民统治及马来联邦，独立惨淡经营，并成功地取得了辉煌的经济成就，将新加坡此地小民贫、欠缺工业基础与天然资源的殖民地港口城市，建设成一个富足的新兴工业化的城市国家，国民所得在亚洲诸国（地区）中仅次于日本与香港。同时，新加坡已经完全摆脱刚独立建国时的窘境，李光耀有魄力地致力新加坡的公共建设，使“都市公园化”的理念，完全在新加坡实现，使新加坡宛如一座大型公园，赢得了“东南亚之珠”的美誉，与当年处处都是贫民窟、典型的殖民地城市，完全成为两个世界。

新加坡成功的另一个现象为政府的高效率及清廉的政治。