

北京大学刑事法学文库

新加坡 廉政法律制度 研究

XINJIAPU LIANZHENG FALV ZHIDU YANJIU

刘守芬 李 淳 主编

21

北京大学出版社

北京大学刑事法学文库

新加坡廉政法律制度研究

刘守芬 李 淳 主编

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

新加坡廉政法律制度研究/刘守芬,李淳主编. —北京:北京大学出版社,2003.3

ISBN 7-301-06064-5

I. 新… II. ①刘… ②李… III. 廉政建设-法制-研究-新加坡 IV. D933.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 097930 号

书 名: 新加坡廉政法律制度研究

著作责任者: 刘守芬 李 淳 主编

责 任 编 辑: 邓丽华

标 准 书 号: ISBN 7-301-06064-5/D · 0683

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电 子 信 箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 高新特激光照排中心 62637627

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

850×1168 32 开本 8.375 印张 210 千字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 14.50 元

出版前言

为了贯彻法学研究为法制建设服务的方针,北京大学法律系(现法学院)刑法比较研究课题组,通过请进来和派出去的办法,系统地考察了英美法系和大陆法系具有代表性的国家的刑事法律制度,分析比较,综合研究,为我国刑法的修改与完善提供可资借鉴的立法资料和研究成果,特编辑出版《北京大学刑事法学文库》,并为此组成学者与专家相结合的编委会:

总 编 周 密

副总编 杨春洗 李福成

编 委 甘雨沛 王世洲 王尚新 刘守芬

李福成 李 淳 杨春洗 杨敦先

张 文 周 密 郎 胜 曲三强

柳晓明 郭自力 储槐植 滕 炜

《北京大学刑事法学文库》书目：

- 一、美国、德国惩治经济犯罪和职务犯罪法律选编；
- 二、美国量刑指南；
- 三、美国经济犯罪和经济刑法研究；
- 四、德国经济犯罪与经济刑法研究；
- 五、新加坡反贪倡廉成文律选编；
- 六、新加坡廉政法律制度研究；
- 七、外国刑法史。

在北京大学出版社另行出版的书目：

- 一、刑法总论；
- 二、外国刑法(上、下册)；
- 三、刑法学专论；
- 四、犯罪与刑罚新论；
- 五、刑事政策论；
- 六、比较刑法学(上、下册)；
- 七、美国刑法(一、二版)；
- 八、刑法简论；
- 九、刑法因果关系论；
- 十、中国刑法论(一、二版)；
- 十一、刑法学概论；
- 十二、我国当前经济犯罪研究；
- 十三、金融刑法导论；
- 十四、刑事责任要义；

- 十五、刑法基础论；
- 十六、刑法结构论；
- 十七、刑事一体化与关系刑法论；
- 十八、中国刑法史纲(一、二版)；
- 十九、论商鞅刑法思想及其变法实践。

在其他出版社出版的书目未列入本书目。

导 言

地处东南亚马来半岛南端的新加坡共和国(国土面积 641 平方公里,人口 310 万)^①,四十多年前还在英国殖民统治之下,那时的新加坡不仅经济落后、民不聊生,而且在政治上贪污贿赂盛行,社会风气污浊不堪。1954 年,作为新加坡历史上第一个独立性政党的新加坡人民行动党成立,后在 1959 年的大选中以绝对多数票获胜并执政,该党执政后,特别是 1965 年 8 月 9 日新加坡正式退出马来西亚联邦宣布独立建立新加坡共和国以来,新加坡政府便向被称为当今世界政治之癌的贪污腐败现象宣战。时任新加坡共和国总理的李光耀以“廉,是立国之本;清,为当政之根”^②,建立起“一个廉洁清白的政府”^③,并且身体力行,一以贯之地严格要求:廉洁,以防“执政者的腐败”。

独立后的新加坡政府敏锐地察觉到经济建设的成败,直接关系到新加坡共和国的存亡,于是积极采取各项政策和措施,大力发展经济,使新加坡在不长的时间里,彻底改变了面貌,成为“亚洲四小龙”之一的新兴工业化国家。同时,新加坡从宏观把握上反对其社会的西方化倾向,保留东方社会的文化价值,“消除色情文化及一切妨碍新型、健康的社会和文化成长活动”,“灌输多元种族共存意识,为建设一个崭新的新加坡而奋斗”。并且又认为教育是经济发展的基础,只有把教育搞上去,国民经济才有根本的依托。新加

① 见 CCTV 2001 年 9 月 13 日晚间新闻节目。

② 见张永和著:《李光耀传》,花城出版社 1993 年版,第 266 页。

③ 同上。

坡政府成立后的第一年，教育经费投入就高达 6300 万新元，差不多占国家预算总金额的 24%，这在世界上是罕见的。

新加坡的迅速崛起应该说与其领导人的过人领导才华和精明管理能力密不可分，他们坚持其特有的治国理念：坚持学习西方的先进科学技术，实行符合新加坡国情的东方式民主政治。新加坡的卓越成就与人称“小国家的大政治家”的李光耀密不可分！李光耀确信：“勇于追求真理是人生的天职。真理最伟大的朋友是时间，最大的敌人是偏见，永恒的伴侣是谦虚”，并认定“真理就是自身的尺度”。他在任新加坡第一任总理之初就说：“当上总理，权力是有的，那是人民的权力，我决不能用来谋私。”“我要做一个正直的人、为公的人。新加坡的前途，就在这个‘正’字上和‘公’字上。”他认为：“人心是有情的水，能载舟也能覆舟；人心是无形的碑，记载着为官者的千秋功罪。”俗话说：“得人心者得天下”，要想国家长治久安，就要得到人民的拥护，办法只有一个：为老百姓谋利益。新加坡虽然“地小、人多、资源匮乏、市场狭窄”，但其地处世界主要航运通道之要冲，掌握着马六甲海峡的控制权，约有 98% 的东方贸易要经此运往西方各地。基于此新加坡确立起“多边吸收外资、多边开展国际贸易、多边建立海空运输体系、多边吸收国际金融资本”的具体措施，主张开展自由竞争，鼓励发展私人自由企业，实行自由贸易、自由市场、自由港和自由贸易区，反对贸易保护主义；他们以科技为先导，着重开发新兴工业部门，以高精尖产品争夺市场，为新加坡发展轻纺等劳动密集型工业并对外开拓产品市场销路提供了一个良好的机遇。为了吸引外资，首要的一条就是要在世人面前树立一个由廉洁政府管理的公平市场的形象，维护国际经贸通则：政府反贪、法令畅通、市场有序、公平竞争。

新加坡在其人民行动党领导下，在鼓励私人企业的同时，政府积极参与工业、商业、贸易、运输及银行等各个领域，以建设一个人人平等的社会。政府领导人从人民的长远利益出发，广泛分配利

益，决不剥夺人民应有的生活条件，他们素以廉洁、公正和效率自律，但对专业人才却以非常具有竞争性的高薪去延揽，曾以年薪30万美元的待遇，聘请美国顾问公司管理人员来做电子资料处理的核查工作，以避免产生自产的高价电脑得不到有效利用的情形。这就体现了新加坡对个人与社会的协调发展的重视，使其成为一个比较全面发展的社会。在重视个人发展的基础上重视全体人民的社会行为，使其能在世界经济出现危机时维持经济繁荣，处惊不变。其办法有三：一是任人惟贤，二是发展教育，三是高储蓄率。这些做法使新加坡获得了今日的生活水平，并防止了一个下层社会的出现。

新加坡就是在这种经济、政治政策指导下，从原来的殖民地时期单一畸形的转口贸易经济结构，转变成以制造业为动力的“多元化”的经济结构，进而确立了新加坡经济的“三化、一中心”（国际化、自由化、高科技化和以服务业作为经济发展的中心）的发展方向。

新加坡的官员在总结其阶段性成就时说：我们由一个脏乱、愚昧、动乱的热带港口，建设成为使人民都能安居乐业的繁华、干净、安全的环海花园之国。

新加坡政府在大力发展经济的同时，注意改变“人们重仕轻工，重官位而轻科技、轻学问的陈腐观念”，以优秀的传统文化纯洁人们的心灵。这是因为“精神对物质有反弹作用，精神对经济的发展也有制约和促进的作用”。故其在1982年将被誉为新加坡经济发展之父的吴庆瑞博士调任副总理兼教育部长，以发展教育和科学文化，重视全民素质的提高。

第二次世界大战后，西方文化由盛变衰，许多西方人士从东方文化中寻找出路，引进中国儒家学说更成为时尚。新加坡重视东方文化价值，在加强儒家思想教育的同时，还注意强化法治，扫荡色情、犯罪，肃清贪污，严惩贩毒、奸杀犯罪，并强调以德育人，提高国

民的道德素质。新加坡犯罪率因而直线下降，一个犯罪率最低的工业化岛国屹立于世界东方。

新加坡的领导人借鉴中国儒家文化思想，务“使天下知官难得而易失的道理”，这样“人必慎其职，朝无惰官”，“有居功者，入则为公卿；其不称职免官者，皆还为平人”，“惩劝必行”，奖罚分明。不仅如此，而且“今凡有用，宜随其能否而与举主同乎褒贬，使人有慎举之恭，官无废职之咎”^①。

新加坡的政治是廉洁而又公正的，其政治文化的一个主要特点是：当领袖的人不能自私自利或以自我为中心。人民行动党的每一个干部都必须抱着利他主义，有一种肯为同胞做事的气概。1992年笔者在新加坡考察访问时深切地体会到，他们的特色就在于支配新加坡领导人行为的思想态度和价值观及其取向所代表的政治文化，摆脱了世界许多国家人们争权夺势的羁绊。那种权力就意味着金钱、政治家靠权力致富的信条，在新加坡是不灵验的。

正由于新加坡共和国领导人有这种与众不同的政治气质，他们才能集中精力为国家服务，为民众服务。新加坡在经济发展的基础上注意提高公务员的薪金，以保证高薪养廉。从1979年起，政府对公务员实行为期三年的薪金调整计划，每年每人薪金提高20%，以后又不断提高各级公务员的薪金，不让他们的平均收入低于私营企业中的同等任职人员，以免影响从政的廉洁和公正。在此基础上他们同时又制定了反贪肃贿的刑事政策。他们以铁的手腕严惩贪官污吏，并且身体力行。政府明文规定，各级官员不得贪污舞弊和搞裙带关系。在新加坡法律中，有关惩治贪污贿赂的法律除刑法典外还有两部专门法律，内容具体详尽。为防止官员假公济私，法律明定：凡从政人员不得与企业有经济上的联系。他们专门设立贪污调查局，局长由总理推荐，总统任命，直属总统府，其监

^① 《全晋文》。

督、调查的对象就是全国的公务人员。贪污贿赂调查局权力很大，只服从总统，任何一个公务员贪污、受贿两个新元，就可能被调查追究，一经检察长起诉到法院判决有罪，他将终生不得再做公务员。

在新加坡，公务员享有崇高的政治荣誉，有优厚的经济生活待遇，法律惩治贪污受贿又如此严厉，即使是部长，也毫不宽容。正如其贪污贿赂调查局长所言：新加坡的公务员，只有傻瓜才会贪污、受贿，自取灭亡。因此，贪污贿赂调查局的打击锋芒，已经开始由集中指向官员而转指企业界的职员。因为公务员中的贪污、贿赂行为已经得到了有效控制。

发生于 20 世纪末的亚洲金融危机，对许多国家和地区来说，无疑是一场“大地震”式的灾难，然而新加坡这个小小的岛国却岿然屹立，其原因固然是多方面的，但其长期坚持有效的廉政法律制度的强势领导应是决定因素。

目 录

第一章 新加坡的廉政与其立国和发展	(1)
第一节 廉政与新加坡的立国	(1)
第二节 廉政与新加坡的经济发展	(13)
第三节 廉政与新加坡的政治稳定	(22)
第四节 廉政与新加坡公共生活净化	(38)
第二章 廉政立法概论	(49)
第一节 廉政立法情况	(49)
第二节 宪法中关于对公务员要求的规定	(51)
第三节 行政法律中的廉政内容	(54)
第四节 刑法中规定的公务员犯罪	(60)
第五节 防止贪污法	(76)
第六节 没收贪污所得利益法	(94)
第三章 专门规范公务员行为的法律制度	(100)
第一节 考核聘任制度	(100)
第二节 财产申报制度	(112)
第三节 公务员高工薪、高福利的制度	(122)
第四节 严格限制接受礼品制度	(140)
第五节 重罚腐败官员制度	(147)
第四章 反贪污机构的建立及其运行机制	(152)
第一节 贪污调查局的历史发展	(152)
第二节 贪污调查局的组织机构	(157)
第三节 反贪污机构的职能	(160)
第四节 反贪污机构的运行机制	(163)

第五节	贪污调查局的业绩与成功经验·····	(168)
第五章	查处贪污贿赂案件的司法运行机制·····	(173)
第一节	新加坡的检察机关及其运作概况·····	(173)
第二节	新加坡的审判机构及其运作概况·····	(178)
第六章	反腐败与社会参与·····	(185)
第一节	社会参与反腐败概述·····	(185)
第二节	社会参与反腐败的必要性和可能性·····	(189)
第三节	社会参与反腐败的形式和途径·····	(196)
第七章	反腐败的国际合作·····	(203)
第一节	国际合作在反腐败中的作用·····	(203)
第二节	处理跨国贪污贿赂案件中的国际合作问题 ·····	(212)
第八章	新加坡廉政法律制度之特点及启示·····	(223)
第一节	提高对制度反腐败作用的认识·····	(225)
第二节	反腐败制度建设的内容·····	(234)
第三节	反腐败制度体系的建立途径·····	(247)
结束语	·····	(252)
后 记	·····	(253)

第一章 新加坡的廉政与其立国和发展

第一节 廉政与新加坡的立国

一、新加坡的立国简史

新加坡，古称狮子城，位于马来半岛南端，隔马六甲海峡与苏门答腊岛相望。

1819年，英国殖民地开拓者东印度公司职员莱佛士(Raffles)率领武装船队登陆新加坡，他看到了这里对英国贸易潜在的重要性，认为优越的地理位置可使它发展成为货物转运港，成为垄断东方贸易和通航中国的新据点，于是把新加坡辟为自由港。各国商船争先前往进行贸易，新加坡日渐繁荣起来。1826年，东印度公司为统一行政、税务、开支和管理，将新加坡与马六甲、檳榔嶼三地合并，组成海峡殖民地，称作“三州府”，实际上听从印度总督的管辖。1867年，海峡殖民地被移交给英国殖民地直辖，改名为“英国皇家殖民地”。英国殖民者占领新加坡时，岛上居民大部分是马来人，另有几十名华人和少数阿拉伯人。之后英殖民者从亚洲各国，特别是从中国福建、广东沿海大量招收劳工，以后逐渐形成以华人血统占多数，包括马来人和印度人、巴基斯坦人等的多元种族社会。

第二次世界大战中，1942年日本驱逐英军，攻占了新加坡，将其改名为昭南岛，对新加坡实行了为期三年军事独裁的殖民统治。1945年，日本投降后英军重新占领新加坡并恢复其统治，1946年英国将新加坡划为独立的直辖殖民地。1947年7月新加坡通过了

立法会议选举法令,次年3月举行立法会议议员大会,组成立法会议。1956年,新加坡人民要求独立并立即结束殖民统治的浪潮高涨,新加坡“默迪卡”(独立)运动领导人赴英谈判。1958年英国颁布《新加坡自治法案》,规定新加坡享有自治领地的地位。1959年5月30日新加坡自治邦按新的“默迪卡”宪法举行第一次立法会议大选,结果李光耀领导的新加坡人民行动党获决定性胜利,在议会51席中占43席,宣布成立新加坡自治邦,李光耀出任总理。但在那时,新加坡的国防、外交和内部治安等方面的权力仍由英国控制,还不是一个完全独立的主权国家。出于新加坡的经济利益和争取权力的考虑,新加坡自治政府决定与马来西亚合并。1963年,新加坡经全民公决加入马来西亚联邦,成为其中的一个州。但在其后,新马发生严重分歧,1965年8月9日,新加坡宣告脱离马来西亚联邦,成立了新加坡共和国,从此新加坡成为一个独立的主权国家。

新加坡独立后,面临诸多严重的社会问题,政府官员的贪污问题便是其中之一。

政府官员的贪污问题,在东南亚乃至世界上其他地区的一些国家中被称为政治的不治之症——癌症,新加坡也不例外。早在英国殖民统治时期,新加坡虽然也有关于惩治贪污的法令,但只是刑法中的一部分,1937年才制定了专门防止贪污的法令,但很不完善。在二战中及二战后,由于持续攀升的通货膨胀,生活费如脱缰野马,而公务员薪水却十分微薄,他们光凭薪水难以维持生计,生活十分困苦,迫使他们不得不去谋取其他收入。与此同时,新加坡缺少对公务员的周全监督,给贪污行为提供了机会。他们凭借手中权力可以为所欲为。虽然1952年新加坡成立了贪污调查局(Corrupt Practices Investigation Bureau,缩写为CPIB,简称“反贪局”),但由于殖民政府缺乏坚决的反贪意志而使该机构基本处于瘫痪状态。以上这些都是当时贪污盛行的原因。英殖民警察总

监在 1950 年的报告中也不得不指出,在政府各部门中,贪污已形成风气。到 20 世纪 60 年代,新加坡的贪污现象依旧十分严重,不仅大量存在公职人员贪污贿赂行为,而且有组织的贪污盛行。由于政府官员的贪污受贿行为引起人民的强烈不满,从而诱发出许多社会问题,当时新加坡的政局动荡不安。

二、新加坡人民行动党的廉政立国方略

新加坡人民行动党成立于 1954 年 11 月 21 日,该党是由一批留英学生和工运活动家发起组织的,主要有李光耀、杜进才、吴庆瑞、辛纳坦比、拉贾拉南等。人民行动党在建立之初即宣布要为实现“民主社会主义”的目标而奋斗,该党的宗旨是:消除新加坡以往制度中在财富和机会方面的内在不平等现象,建立一个健全的经济秩序,以实现全体公民都有工作的权利,并且以他们的劳动技能换取应有的经济酬劳,确保所有因患病、孱弱或年迈而不能工作的人士都能过着合理的生活,并且享有社会安全保障。^①在其后的四十多年中,人民行动党在不同的历史时期先后以“生存意识”、“危机意识”和国家观念为标志,举起社会主义和儒家学说的意识形态的旗帜,凝聚了新加坡社会多元种族的价值观和信仰,赢得了新加坡人民的支持,在历次选举中都获绝大多数选票。

1959 年 5 月,在新加坡首次举行的立法议会大选中,人民行动党取得了 51 个议席中的 43 席,成为多数党。同年 6 月 5 日,英殖民当局同意新加坡实行内部自治,建立自治邦,由人民行动党组阁,李光耀出任自治邦政府的第一任总理。1963 年 9 月 16 日马来西亚联邦宣告成立,新加坡并入且成为其中一州,人民行动党在州议会中仍居首位。1965 年新加坡独立,1968 年 4 月举行独立后第

^① 见晨风著:《新加坡人民行动党民主社会主义的若干理论》,载《国际共运史研究》1993 年第 1 期。

一次大选，人民行动党获80%以上选票，占有全部58个议席。之后，在每隔4—5年的大选中，人民行动党仍以压倒优势获胜。自新加坡开始举行首次大选至今的三十多年中，人民行动党在新加坡一直处于多数党的地位。这种长期“一党独大”的局面是新加坡长期保持政治稳定的重要因素，同时，人民行动党及其领袖人物所推行的政治理念也深深影响了新加坡人民。

李光耀，作为人民行动党的发起者和主要领导人之一，以及新加坡政府三十多年的总理（1959—1990），他的治国思想对新加坡的政治经济建设产生了深远影响。

儒家治国思想是李光耀政治思想中的重要组成部分。他尽管从小接受西方教育，并曾到英国剑桥大学接受正规的法律教育，但由于受到长期的家庭教育和周围新加坡华人社会的文化濡染，在其思想深层仍有着中国传统文化的积淀。通过对中西方各种政治学说的比较，李光耀极其推崇中国儒家思想，非常希望从中找到一种适宜于新加坡的政治哲学。“儒学并不是一种宗教，而是一套实际和有理性的原则，目的是维护世俗人生的秩序和进展。”^①他认为，中国儒家思想与新加坡国情有相同之处，因而只要正确运用儒家治国原则，就可以维护新加坡的统治和发展。李光耀在系统研究了儒家思想后，认为其核心就是八个字：忠孝、仁爱、礼义、廉耻。他提倡把这八个字化为新加坡人的具体行动准则，并一一赋予新的涵义。其中，“忠”，就是要忠于新加坡共和国，一是要有归属感，即每个新加坡人都要意识到自己是新加坡共和国国民，归属于新加坡；二是要以国家利益为第一，当个人利益和国家利益发生矛盾时，必须把国家利益放在第一位，而牺牲个人利益；三是要有群体意识，要求新加坡公民认识到新加坡的成就是集体协作得来的，个

① 见张永和著：《李光耀传》，花城出版社1993年版，第442页。