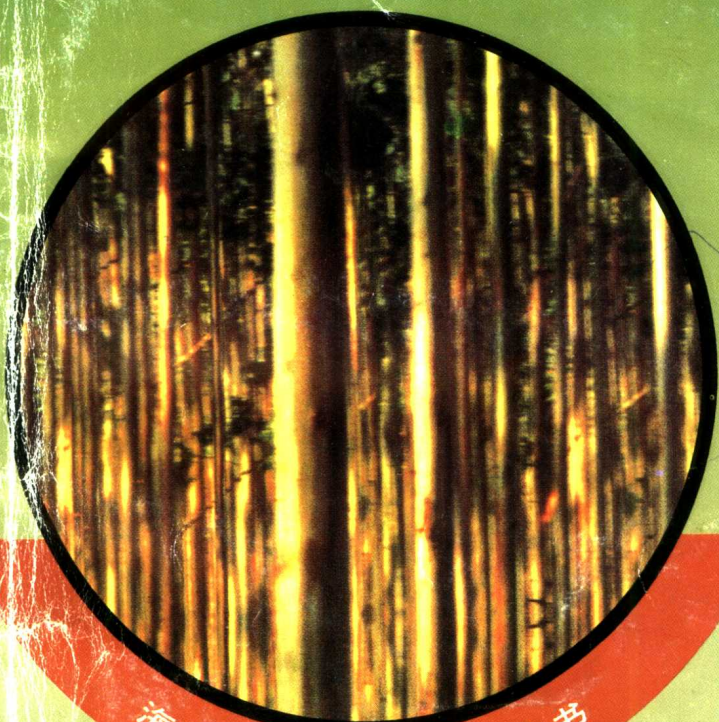




海外经济管理运作丛书

新加坡的廉政建设

刘国雄

新加坡的廉政建设

刘 国 雄

人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

新加坡的廉政建设/刘国雄著.

XIN JIA PO DE LIAN ZHENG JIAN SHE

-北京:人民出版社,1994.9

(海外经济管理运作丛书/吕东,徐惟诚主编)

ISBN 7-01-001961-4

I. 新...

II. 刘...

III. ①国家行政机关-行政管理-新加坡

②行政管理-国家行政机关-新加坡

③廉政-新加坡

N. D733.93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 00917 号

人 民 大 学 社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

新华社印刷厂印刷 新华书店北京发行所经销

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:787×960 毫米 1/32 印张:4

字数:60 千字 印数:1—2,000 册

定价:2.80 元

序

徐 惟 诚

人类离不开劳动。劳动创造了人自身。人类又在自己的发展过程中，不断提高劳动本领，运用新的劳动工具，扩大劳动的对象，创造出越来越多的物质财富和精神财富，以满足人类不断增长的需要。

人是社会的动物。人是作为社会的人诞生的。人的生活是社会生活，人的劳动是社会劳动。人的社会分工提高了人的劳动效率。人类社会越进步，劳动生产的社会化程度越高。这是全部人类历史告诉我们的事实。

社会化的劳动需要有组织地进行，需要解决劳动力的配置和劳动资源的配置问题，使劳动能够连续地、有效地进行。劳动社会化的程度越高，这种组织工作越重要，也越困难，越复杂。组织的方法大体为两类：计划的方法和通过市场的方法。过去我们以为社会主义只能用计划的方

法，市场的方法只能同资本主义相联系。这当然是一种误解，不符合当代世界经济状况的实际，也不符合从十一届三中全会以来我国14年改革开放实践的经验。事实上，资本主义生产在企业内部的计划性是极强的，自本世纪30年代以来，大多数发达的资本主义国家都在不同程度上用不同方法加强了政府对经济的宏观计划调控。社会主义国家的劳动生产更是几乎从来没有同市场绝缘过。我国10多年的经验表明，在我国当前生产力发展水平的条件下，适当运用市场机制，更有助于生产力的发展，有助于社会主义综合国力的增强及人民生活水平的提高。

但是我国的生产力水平毕竟还比较低，生产社会化的程度也不高，对于如何运用市场机制，大多数人是不熟悉的。因此，迫切需要借鉴发达国家或者搞得成功的发展中国家已有的经验。社会主义应当继承和发展人类一切文明的成果，何况社会化生产的管理和经营经验，这是我们所更需要的。这一套《海外经济管理运作丛书》就是为适应这种需要而编写的。

这套丛书的特点在“运作”。就是说，我们希望尽可能地写实，而不是把着重点放在概念、原则的介绍上。研究经济学，概念和原则都是少

不了的。概念和原则也是由事实构成的，是事实的抽象。但是，对于这种抽象各人又可能有不同的理解。加之许多人对事实本身并不熟悉，更可能只凭自己的经验或者想象去理解。现在有一部分争论或者有些同志走的某些弯路，可能与此有关。当然也并不要紧，实践的经验多了，许多认识又可能趋于一致。不过代价总是力求付得少一点好。为此，多了解一点事实，大概不是没有用处的。只不过这些事实不应是表面现象的描绘。所以，我们又希望尽可能深入到经济的运行和操作过程中去，把各种相关的制约因素之间的关系客观地描述出来。这是一件不容易的事。丛书的作者大多对海外的情况有实际的了解。但写这样的著作，毕竟还是一种探索。效果究竟怎样，还有待实践检验。我们希望各界有识之士提出宝贵的意见，以便不断充实本丛书的内容。

出版这一套丛书，还有一个目的，就是希望能够有助于我国同海外经济的联系。开放，就要同别人打交道，做生意，就需要有互相的了解。不了解，有些机会就抓不住。格格不入，有些生意就做不成。不熟悉对方的运作机制，有些钱就赚不了。有些纠纷还可能由于相互对事物的不同理解而产生。我们相信，随着对外开放的扩大，

出版这样一套丛书的必要性也将会显现得更清楚。

任何事物都是在一定条件下形成的，都是作为发展的过程存在的，不可能止于至善，更不可能不囿于条件而放之四海皆准。这套丛书的任务不在于评定各种做法的优劣。我们只是希望在介绍情况时尽可能把背景条件说清楚，以便于阅读者分析参考。这样做，也是一种尝试。

中国在经济上落后的时间已经太长了。中国应该起飞，当前的国际国内条件使我们有可能起飞，需要的是中国人团结一致，扎扎实实地努力奋斗。做一点扎实的工作，我们在编辑出版这一套丛书时以此自勉，并与读者同志们共勉。

1992年10月1日

目 录

出污泥而不染·····	(1)
-------------	-----

——廉政建设在新加坡

“如果我们允许你们把手放进别人 放钱的抽屉里·····”	(10)
---------------------------------	------

“我们的文化中心是儒家思想”	(20)
----------------	------

“我们主张，公务员的薪酬必须和 他们的职务相称”	(24)
-----------------------------	------

“在新加坡贪污的成本太高，很不划算！”	(28)
---------------------	------

“法律面前人人平等”	(33)
------------	------

——秉公执法的贪污调查局

“我们的司法制度，是我们社会秩 序的一个保障。”	(43)
-----------------------------	------

“我们要创造一种舆论，告诉公民， 什么是错的，应当受罚； 什么是对的，应当发扬”	(52)
--	------

附录一：反贪污法 ·····	(60)
-----------------------	------

附录二：没收贪污所得法 ·····	(81)
--------------------------	------

附录三：公务员指导手册（反贪污部分）	(108)
---------------------------	-------

附录四：公务员惩戒规则 ·····	(112)
--------------------------	-------

出污泥而不染

——廉政建设在新加坡

1992年7月，我随中国赴新加坡精神文明考察团，在新加坡考察了12天。12天中，我们同新加坡的元老、过去的副总理吴庆瑞博士进行了长达一整天的座谈。新加坡人民行动党主席、现任总统王鼎昌先生与我们座谈了2次。新闻与艺术部长兼外交部第二部长、代理外交部长扬荣文也与我们谈了2次。我们还访问了裕廊工业区、建屋发展局、贪污调查局、商业事务局，以及警察总署等18个单位，并与这些单位的领导人、专家等进行了座谈。由于新加坡主人细致周到的接待，坦诚友好的介绍，使我们对新加坡的精神文明建设有了一个总体了解，尤其是新加坡的廉政建设所取得的成就，给我们留下了极其深刻的印象。

在去新加坡之前，我们曾听到了不少关于新加坡廉政建设的议论。有人认为，新加坡政府所以能做到清正廉洁，是因为新加坡对防治贪污腐

败有一套完善的法律、法规和制度，并且严刑峻法，不讲私情；有人认为，新加坡是用“高薪养廉”；有人认为，新加坡有一个独立的、高效的反贪污组织——贪污行为调查局（又称贪污调查局）。如此等等。

通过我们的考察，特别是听取了新加坡贪污调查局局长杨温明先生的介绍，了解到新加坡把反对贪污腐败，提倡廉洁是作为一项系统工程来抓的，对贪污腐败是进行综合性的治理，而不是只采取某一项或者某几项措施。如果是只采取某一项或者某几项措施，新加坡反对贪污腐败，就不可能取得今天这样的为世人所瞩目的成就。

荷花与剑的故事

这是一条普通的领带，深红色的底，相间着细细白道。最为引人注意的是领带上织着一个小小的图案：一朵金黄色的荷花，亭亭玉立，一柄利剑从荷花正中穿过，露出锋利的剑刃。这条领带是1992年7月，我访问新加坡贪污调查局时，杨温明局长送给我们——中国赴新加坡精神文明考察团每一个成员的纪念品。当时，我们并没有注意到这个图案。在回我们住宿的威斯汀·斯坦福特

饭店的路上，大家发现了这个别致的图案。经过仔细辨认，原来，它是由一朵盛开的荷花和一把利剑组成的图案。它是新加坡贪污调查局的局徽标记。据我国驻新加坡使馆同志的介绍，荷花代表着纯洁、廉洁，因为它出污泥而不染；利剑代表着法律的权威，从荷花正中穿过，显示执法的公正，不徇私情。这是一个寓意十分深刻的图案，耐人寻味。新加坡贪污调查局用这一图案做为局徽标记，象征着新加坡政府是廉洁的政府。这个政府能够秉公执法，铲除贪污和腐败。

新加坡共和国是东南亚最小的一个国家，地处东南亚马来半岛的南端。北面是马来西亚，南端隔新加坡海峡与印度尼西亚相望。全境由新加坡岛和附近的50多个小岛组成。新加坡岛东西长41.84公里，南北宽22.53公里，面积约为563平方公里，占全国总面积的91%（全国总面积为633平方公里）。人口280万，其中华人占77.7%，马来人占14.1%，印度人占7.1%。历史上新加坡是东西方海上贸易、海上丝绸之路、海上香料之路的必经之地。由于季风影响，船只经常云集于此，逐渐形成了一个停船的商埠。1819年，英国人斯坦福德·莱佛士爵士发现了新加坡这个小岛，就与当时这里的统治者柔佛苏丹订约设立远东贸易

站。1824年，柔佛苏丹正式把新加坡割让给英国东印度公司。从此，新加坡沦为英国殖民地，长时期陷于英国的殖民统治之下。1959年6月3日，英国同意新加坡成立自治邦。由于英国殖民主义的长期统治，政府腐败，贪污猖獗，群众意见很强烈，希望能改变这种局面。人民行动党顺应群众的愿望，在竞选中提出了“废除贪污”的竞选纲领，结果以李光耀为首的人民行动党在51个选区的竞选中赢得了43席，获得了胜利。由李光耀组织政府，他成为新加坡第一任内阁总理。

贪污是一种历史现象，自从有了国家和政权，就产生了权钱交易。领导层的贪污腐化，必然导致脱离人民，最终丧失政权。这在中外历史上屡见不鲜。

贪污在东南亚被称为“东南亚的癌症”。李光耀讲过：东南亚一些国家独立后，发展所以缓慢的一个重要原因是，这些国家贪污腐败猖獗，从政府的高级官员到一般官员，腐化已经成为他们的一种生活方式。李光耀强调，国家兴旺的关键是要有一个廉洁的政府。新加坡的生存靠政治稳定，靠政府官员们的廉洁和效率。新加坡自李光耀执政以来，一直能在东南亚独树一帜，出污泥而不染。在短短的30年中一个贪污舞弊成风的

政府转变为一个廉洁的政府。不仅李光耀本人以身作则、廉洁奉公，而且新加坡人民行动党党员和政府官员也绝少有贪污行为的。新加坡政府因此在国际上赢得了诚实和廉洁的声誉。

廉政与经济腾飞

在新加坡访问期间，不少新加坡朋友告诉我们，新加坡的经济所以能够腾飞，一个相当重要的原因是由于新加坡有一个廉洁的政府，有一大批廉洁而办事效率高的官员。新加坡朋友说，市场经济要求公平竞争。一个廉洁的政府能够保证竞争在公平的条件下进行。如果政府不廉洁，外国商人在新加坡市场上就不可能进行公平竞争，不可能进行正常的投资，这对商人做买卖是极不利的。一位新加坡商人曾对我们讲，新加坡商人不太愿意到中国大陆去投资，因为你们那里请客送礼太厉害。请客送礼，让人心里没底。不知道今天拿这点钱能办成的事，明天还能不能办成。这样，就没法计算成本。这位新加坡商人的想法反映了新加坡政府领导人的思路。新加坡政府领导人认为，要建设一个廉洁的政府来大量吸引外资。新加坡一天做的外汇买卖是700多亿美元，相当于我国

全年的出口总额。几百家外国银行设在新加坡的银行区，一座比一座高大壮观，显示出外国金融资本家觉得在那里做生意放心。

新加坡是一个小国，自然资源极其贫乏。没有铁矿石，没有煤，没有石油，甚至连饮用的水都得从马来西亚进口。这个贫瘠的小国靠什么变成一个人均国民生产总值达到13600美元的“微型超级大国”，创造了举世瞩目的“奇迹”呢？靠的是大量吸引国外资本家来新加坡投资。

裕廊工业区负责人向我们介绍了新加坡的“奇迹”是怎样产生的。他说，新加坡经济的发展大体上经历了5个阶段。

1961年到1965年是经济发展的第一阶段。这个时期的新加坡，刚刚摆脱了英国殖民主义的统治，争得了自治。英国殖民主义者给新加坡留下的是贫穷和落后，完全是一个烂摊子。新加坡人是在李光耀的领导下为发展经济进行了卓有成效的努力。新加坡“工业之父”、李光耀的亲密助手吴庆瑞博士在回顾这一段历史时说：

“在我们经济起飞之前，新加坡经济属于殖民地经济。我们主要的经济活动是采集本区域的热带物产，将其运送至欧洲和美洲。这时的制造业并不重要。1960年，制造业只占我们GDP的

16%。50年代，从马来西亚流入新加坡的众多人口，给我们带来失业、住房紧张和社会秩序不良等许多问题。相比之下，西方工业国家则正沉浸在战后的持续繁荣之中，而日本也在60年代初期开始创造它的经济奇迹。当我们在1965年获得独立的时候，很难找到一条克服难题的策略。我们承继下来的殖民地经济造就了熟悉贸易、海运和金融的商人，但缺乏制造业人才。我们懂得，发展制造业可以吸收大量待业工人。可是由于缺乏许多富有制造业经验的商人，很多困难无法克服。唯一的办法是吸引外资，可是我们狭小的国内市场成为一个障碍。尽管如此，我们在供出口的劳力密集型产品上，如服务和木材加工业，还是吸引了外资。直到1968年，半导体装配业在新加坡兴起时，我们才有了成功的信心。”

正如吴庆瑞博士所说，这一阶段，政府利用本国大量廉价劳动力的优势，在吴庆瑞博士倡议和领导下，在新加坡岛的西南端，建立了裕廊工业区，从国外引进劳动密集型工业，为失业人员提供了就业机会。同时，利用其得天独厚的地理条件，大力发展转口贸易。这个阶段的转口贸易占当时国民收入的60%以上。

从1966年到1975年是新加坡经济发展的第二

阶段，是为经济发展打基础的阶段。这个阶段新加坡的经济发展开始进入黄金时期。在进一步发展劳动密集型工业的同时，开始发展科技性很强的电子工业。据统计，1968年到1973年是新加坡历史上经济增长最快的时期，平均年增长率达到12.35%。到1973年，国民生产总值已经达到998100万新元。其中制造业的比重由1960的13%上升到19%。工业企业从564家增加到2117家。为制造业在下一阶段的进一步发展打下基础。与此同时，新加坡瞄准全世界掀起的石油开采业，大力发展石油提炼工业，在本岛以外的一个小岛上建成了亚洲最大的炼油厂，日产量100万桶，居世界第三位。

1976年到1980年是新加坡经济发展的第三阶段。70年代，新加坡周边的一些国家也开始了工业化进程，那里的劳动力更多，价格更便宜，新加坡廉价劳动力的优势很快就要失去。为了保持经济的继续增长，必须从劳动密集型工业转向资金、技术密集型工业。70年代中后期，新加坡政府积累了大量的资金，以此发展了金融业。允许外国在新加坡开设银行，新加坡境内的外国著名的银行达到了130多家，给新加坡带来了大量的资金。1972年到1981年，外国在新加坡的投资总额为77.7亿新元。新加坡逐渐成为东南亚的金融中心。

1981年到1988年是经济发展的第四阶段。新加坡大力发展微电子工业，电脑磁盘机的产量达到1300万台。这一阶段，新加坡的旅游业也迅猛发展，1985年外国游客突破300万人次，1988年突破400万人次。

1986年到1990年为经济发展的第五阶段。这个阶段，新加坡大力引进高科技制造业，如电子计算机、精密仪器等，取得了显著成效。据统计，1989年电子计算机营业总额比1988年增长39%，1990年又比1989年增加45%，达到21.5亿新元，新加坡的经济取得了飞速发展，并且开始向外投资。据透露，新加坡在1991年形成了一股海外投资热潮。全年向海外投资的总额达到10亿美元，相当于1989年和1990年的总和。新加坡的人均国民生产总值已经由1960年的435美元增加到1991年的13600美元，仅次于美国、日本。新加坡领导人在给我们介绍他们的成功经验时，一致认为成功地引进了外资，并且很好地利用了外资。而外国资本家敢于在新加坡大量投资，一个重要的条件，就是新加坡的政府和官员是廉洁的。尤其是，当出现了腐败和贪污时，政府能秉公执法，不徇私情。外国资本家在新加坡投资有一种坚实的信任感。