

# 南京市检察干部培训团 赴新加坡、香港培训考察报告

南京市人民检察院 邵长生 曹琼

【编者按：本文取自南京市人民检察院与南京市检察官协会主办的《南京检察调研》2002年增刊号（总第17期），该刊收录了2002年9月间南京市检察干部赴新加坡培训考察团成员的学习心得。南京市“依法治市”网站也发布了此文。本文作者之一邵长生副检察长系培训团团长。】

由全市各区县检察院和市院干警组成的南京市检察干部培训团一行二十人在邵长生副检察长的带领下，本着“开拓视野，学习提高，增进交流”的目的，经新加坡利康国际管理研习中心安排，于2002年9月10日至9月30日在新加坡和香港两地进行了为期二十一天的培训考察，听取了《新加坡国情与社会发展概况》、《新加坡的立法与行政机构》、《新加坡公务员体系》、《新加坡工商法令》、《新加坡的廉政建设及反贪污法令》、《新加坡的法律制度与司法机关》、《新加坡的刑法典和刑事诉讼法典》、《新加坡的民事诉讼程序》、《新加坡的律师制度》等9个专题讲座，参观了新加坡最高法院、地方法院、市区重建局、总检察署、监狱、中央肃毒局，香港廉政公署、立法会等单位，了解其工作职责和工作程序。在整个听课和参观过程中，培训团的学员们带着了解、比较、扬弃的目的踊跃提问，形成了互动的学习模式。三周下来，不仅对英美法系国家的法律制度及其运作有了较直观的感受，更是在不断的分析比较中，思考我国现行法制建设和社会管理过程中的优势和不足，探求在结合本土资源的基础上移植一些先进的司法理念和管理方法，使新、港之行取得更直接的效果。

## 新加坡印象

### 一、多民族共存、多元文化融合的国家。

新加坡曾被英国殖民一百多年，1959年自治，1965年8月9日脱离马来西亚，成为独立的新加坡共和国。建国初期，新加坡面临着严重的住房短缺、人口膨胀、失业率高三大社会问题，政府通过建造公共住屋、实施工业化、发展基础设施等，于70年代末基本解决了生存问题，经济快速增长，80年代开始重视环境和生活素质。经过三十多年的发展，新加坡在经济建设和其他社会发展领域取得了骄人的业绩，成为全球五大外汇储备国、四大金融中心之一，其

人均国民收入达2万3千余美元。今日的新加坡以连续8年世界竞争力排名第二、亚洲最廉洁的政府、全球最透明的商业行为等著称，其环境素质在亚洲也是首屈一指，是当之无愧的“花园城市”。

新加坡是个多元种族的国家，主要是来自马来半岛、中国、印度次大陆和斯里兰卡的移民后裔，种族和宗教问题是极其重要的社会问题，鉴于独特的人口结构和文化差异，新加坡政府始终推行种族和谐政策，在制订文化、宗教等各项政策时，以民族平等和促进交流为基本原则，如特设回教法庭施行回教法来处理回教徒的宗教、婚姻、财产继承等事务。新加坡社会包容兼蓄性很强，“国家至上、社会为先；家庭为主、社会为本；关怀扶持、同舟共济；求同存己、协商共识；种族和谐，宗教宽容”为共同价值观。种族和谐政策的推行，增进了各民族之间的了解和信任，减少了种族矛盾和冲突，增加了国家的凝聚力，形成了各民族团结一致共建国家的向心力。

## **二、廉洁、高效的政府，团结、安定的社会，高素质、强危机感的国人。**

新加坡实行的是三权分立的共和议会制，人民行动党自1959年执政以来，一直一党独大，推行的是非共民主社会主义，走“精英治国”道路，强调通过法制和经济的发展来求得社会的平衡。从其四十年发展的轨迹看，新加坡政治上是典型的新权威主义，经济上是“四小龙”的东亚模式。新加坡执政党和由其组阁的政府具有很高的集体向心力，受到普遍的认同，在其领导下，新加坡这个面积仅600多平方公里的小国所取得的经济成就世人瞩目。虽然其对公民的政治权利加以颇多限制，西方国家多不认为新加坡是民主国家，但都认为新加坡政府是好的政府、廉洁高效率的政府，当然，新加坡公务员待遇很高，以高薪厚禄养廉养贤，被喻为“最贵的政府”。在社会管理方面，以李光耀和吴作栋为首的执政党，通过厉行法制，实施强社会控制力，政府的影响力渗透到人民生活的各个方面，通过邻里警岗（类似派出所）、公民咨询委员会（类似居委会）、宗乡亲团体、职业团体等及时疏导社会矛盾，规范社会成员的言行举止，从而有效地维持整个社会秩序的稳定。正因为新加坡没有象西方那样走向个人主义和自由主义，而是具有一种集体精神性的权威主义，才能够在这样一个种族宗教问题相当敏感尖锐的国家，长时间地保持政治的稳定和社会的安定，才能够集中精力进行国家建设。

新加坡政府高度重视教育，实行机会均等的教育政策，注重高级人才的培养，往往在中学阶段就开始物色可造就的国家栋梁之材，以奖学金等方式使其接受西方名校的高等教育，毕业后遵照合约回国为政府效力。这点从其公务员的素质，特别是法律官员的苛刻学历条件中可见一斑。新加坡政府在着力培养本国学生的同时，还非常注重外来人才的吸收，用这种最快捷的方式直接产生效益。我们感受颇深的还有新加坡人的普遍危机感，无论是高层人士还是普通国人，不因

现有的成就沾沾自喜，相反均有强烈的忧患意识和竞争意识。特别是亚洲金融风暴后新加坡经济明显滑坡，政府和国人对原来的繁盛景象进行反思，对本国的处境重新审视，认为新加坡自然资源匮乏，经济的对外依赖性强，除人力资源外，别无优势，人人有危机感，工作勤奋有责任心

### **三、法制完备且得到普遍遵从，具有高效率的执法体系。**

新加坡以严刑峻法闻名于世，其立法完备、法网严密，事无巨细均有相应的法律规定，以法治国、治权、治民，是个高度法制化的国家，在执法方面十分严厉，任何人违法都要受到严厉制裁。新加坡国民能够理解法律制度是为保护多数人的基本权利和安全而建立的，故支持用严刑峻法的模式管理国家，大多能够自觉遵守并由他律转化为自律。新加坡的警察被授予很大的权利，其执法活动也受到广大居民的支持。在新加坡，司法享有很高程度的独立，法院的判案不受任何机构、团体和个人的干涉和影响，任何人一旦犯法都要受到制裁。如曾有荷兰公民范达米因携带毒品进入新加坡被判绞刑，荷兰政府和其他组织先后向新加坡政府求情，世界人权组织发表声明，要求新加坡总统出面干涉，反对施以死刑的国际特赦组织要求新加坡总统宽恕范达米，荷兰皇后也给新总统写信。这些求情均未奏效，新加坡按照自己的法律，按期绞死了范达米。

新加坡的法律体系深受原宗主国英国的影响，是个判例法的国家，但建国后不久就因地制宜地取消了陪审团制度，1994年废止了向英国枢密院司法委员会提出上诉的制度，最高法院内的上诉庭成为新加坡的最终上诉庭。在近年来进行的司法改革中，以拥有亚太地区速度最快、反应最强的法庭制度为目标，杨邦孝大法官在司法行政方面作出了多项改革措施，如为解决突出的案件积压问题，设立夜间法庭、民事和刑事案件均采用审前会议、将承办死刑案件所需法官的人数从两人减为一人、简化诉讼程序、简化一些形式上的繁文缛节等。新加坡的司法制度根据社会的需要不断演变，力求为公众提供一个有效率的法律体系。根据瑞士的国际管理学院/世界经济论坛所出版的1993年世界竞争力报告书，新加坡的司法制度在新兴工业经济体系中名列榜首，说明了公众对司法公正的信心程度及外国人对新加坡法制的评价。

### **四、以方便、快捷为目的，高科技普遍应用于司法领域。**

新加坡在司法界、法律服务界及政府的行政上积极推行电脑化，日益先进的科技水平在新加坡的司法领域中得以大量运用。参观过程中，高等法院内的高科技法庭令我们赞叹不已，它拥有目前最先进的电脑及视听设备和系统，在法庭审理过程中，对物证、位置示意图、视听资料等均用多媒体电脑进行展示，使法官、旁听者更加直观地了解案件真象及证据。为了使一些特殊证人能够不受干扰地提供证词，在法庭外有专门的证人室，通过视听监控系统进行交流，既避免了

证人与嫌疑人直接见面的尴尬，也使证人的全部作证过程能被直观地反映，便于质证。在海外的证人也可通过这些设备和系统向法院提供证据作证，以节约诉讼资源，降低诉讼成本。1997年，法院开始施行以电子方法呈递文书的高效系统，诉讼当事人的律师通过电子存档系统呈递诉讼文书，而法庭通过该系统和律师直接沟通。新加坡还大力推广法律网络，该网络包容了许多系统如判例法、数据库、综合法律咨询等，为律师及公众服务。他们认为，法律网络不仅能使法律服务的成本降低，提高速度和素质，更为重要的是它表现了政府与律师在资讯技术上所作的一项策略性投资，能把新加坡的法律服务水准提高到一个新水平，具有更强的国际竞争力。当然，日新月异的科技也淘汰了一些不能及时适应的法律工作人员。

## 五、新加坡法律规定和法律执行的特色。

就刑事法律规定和执行而言，与我国有明显差异的有：1、无犯罪和违法之分，任何轻微的危害行为，只要其性质符合法律的规定，即为犯罪，一般无犯罪的定罪数额标准。2、其所称的“贪污”类似于我国所说的“行贿和受贿”，而侵吞公款的行为，以其侵吞的方式认定为盗窃、诈骗等。“贪污”主体无特殊要求，任何受雇于政府、公共机构及私人企业的雇员都可构成。贪污犯罪的举证责任倒置，由犯罪嫌疑人证明自己所收受的财物等有合法理由，否则就是犯罪。3、保留肉刑（鞭刑），相信鞭刑具有阻却犯罪的威吓力，死刑采用的是传统的绞刑方式。4、逮捕权、保释权属法院，但挪用公款、贪污、强奸等不需逮捕令便可逮捕。5、证人必须出庭，任何人接到法庭传票不到庭，被认为是蔑视法庭，法庭可签发逮捕令。不协助警方提供证据的是犯法行为。6、犯罪嫌疑人在被警方调查期间无权请律师，直至被控上法庭才可。7、上诉是书面审，且有可能加刑。8、刑事案件在听审前，须经过法院的过堂和审前会议。9、检察署是政府的法律服务部门，属行政机构，没有法律监督权，总检察长是政府的首席法律顾问，一切针对政府的民事诉讼都是以总检察长为被告。10、无错案追究、国家赔偿制度。

## 香港廉政公署印象

由于培训团在香港停留时间较短，其繁华都市的景象留给我们的也只是浮光掠影，在港访问的单位有廉政公署（以下简称廉署）、高等法院和立法会，其中特别用三个半天的时间与廉署的三个职能处进行了近距离接触，听取了有关职能和运作的介绍。

廉署成立于1974年，其成立背景是香港六、七十年代贪污现象<sup>①</sup>普遍存在，“集团式”、“有组织”的贪污活动严重，明目张胆，贿款数额庞大。为打

击贪污犯罪，迅速改善政府形象，香港成立了专门的肃贪机构——廉政公署。其独立于香港政府的框架，廉政专员直接向行政长官负责。廉署的工作主要分为三个部分，即调查、预防和教育，三管齐下对抗贪污。这三项任务由廉署的三个专责部门即执行处、防止贪污处和社区关系处负责执行，行政工作则由行政总部负责，共有1300余名职员。执行处是廉署的调查部门，负责接受、审阅和调查有关贪污的指控。其线索主要源自市民的举报。近年来，廉署每年平均接获4000多宗贪污投诉，其中七成是署名举报。防止贪污处负责审查政府部门及公共机构的工作常规及程序，提出改善建议，以减少贪污机会，同时应私营机构的要求，提供免费的、配合实际情况的防贪意见。社区关系处教导市民认识贪污的祸害，并争取市民积极支持反贪污工作，其工作策略是深入社区，推动各界人士采取预防贪污的措施及提倡诚实、公平等正确的价值观。

在对廉署本身的监察和制衡方面，廉政专员要定期向行政会议汇报重要政策及事项。此外，检控的决定在律政司司长手上，而廉署某些权力的运用亦须经法庭批准，目的是将滥用职权的机会降至最低。廉署各部门的工作都由一个独立的防止贪污咨询委员会指导和监察，其成员来自社会各阶层，均由特区行政长官委任，由他们听取及审议所有贪污举报、调查及检控结果，建议应采取的行动，对防贪工作作出具体指导和监督。廉署还设有一个内部监察和调查单位，确保廉署职员的廉洁及诚信。鉴于廉署工作的高要求，其工作人员大多为聘用制，合约两年半，到期进行鉴定，工作成绩不理想者就不再续约，以此来确保廉署工作人员恪尽职守，精益求精。

廉署成立近三十年来，在打击、预防贪污犯罪方面所取得的成效是有目共睹的，也为特区政府树立起廉洁高效的形象，当然，随着时事的变化，廉署同样面对着一系列的挑战，如举报数持续偏高，越境贪污、执法人员与黑社会勾结的贪污较多，犯罪手段专业化、科技化，贪污调查取证困难，受人权保护的限制增多等，廉署也在不断研究问题，加强与内地的合作，努力去解决问题。

## 新港之行引发的思考

### 一、法律的继承、移植和创新

就新加坡法律制度的形成和发展而言，明显地显示出大度地继承和因地制宜不断变革相结合的特点，新加坡人对被殖民的历史是非常冷静的、实事求是地看待，认为是殖民创造了新加坡，故对代表英国发现新加坡的莱佛士<sup>①</sup>很是推崇。独立后顺理成章地继承了殖民时的法律制度，并对英国的法律乃至运作模式表示了长时间的尊敬和效仿。但是，其又能够根据本国的具体状况，不断地进行调整，如前所述地废除陪审团制度和不再沿用英国判例、九十年代司法改革的一系

列内容等，对其他国家的法律也进行了有益的借鉴<sup>②</sup>，使法律这一上层建筑能保持与经济基础和社会现实的适应。反观处于转型期的中国法治，则似乎碰到了前所未有的困境，那就是“传统的精华不能充分继承，传统的糟粕无法彻底扬弃；西方文明不能深入地引进，而欧风美雨不能严正地排拒，仇外与媚外的情结纠缠在一起”。一方面，中国法治要走本土化的道路，因为传统作为一个活的历史连续过程，并未因其是过去的东西而丧失其自身的价值，相反，它还在一定程度上以某种新的形式获得延续，进而在现代法治中发挥新的作用；但另一方面，由于中国的发展更多地参与着世界性的进程，更多地承担了世界性的责任，同时也是由于现今中国的法律已经超越了通常意义上的时空界限，法治西方化或全球化的呼声也不绝于耳。当今中国法治建设，其实就是如何走继承、移植、创新之路。这里不谈具体的内容，认为首先是心态很重要，始终保持实事求是的客观态度，不斗气、不逞能，只唯实，是新加坡人给我们的作出的榜样。

## 二、如何看待刑罚的威吓力

群体利益至上是新加坡司法制度的根本原则，大法官杨邦孝说：“刑事司法的目的必须是保护公众，这是任何一名主审刑事案件法官最优先最重要的考虑”、“法庭判刑时，公众利益有时会比被告人的处境更重要”，因此新加坡选择了用严刑峻法来达到维护社会利益的目的，至于为世人所关注的人权保护，在新加坡似乎主要体现为群体的人权而非个人的人权<sup>③</sup>。据我们接触的授课老师和司法官员，均相信严刑峻法的威吓力，包括问及是否应保留鞭刑，均持肯定态度，这虽然不能代表所有人的观点（任何观点都会有争议之处），但新加坡公认的良好治安状态与此应有相当的关系。说到相信刑罚的威吓力，应该是和法律文化的传统有关，虽然鞭刑是源自英国的刑罚，但仅在新加坡保留下来，说明其有相应的文化背景和现实需要。中华文化的传统是注重群体的利益而非个人的利益，这点在当今西方人权保护理念的冲击下，往往被时髦者摒弃，但是，新加坡的强硬之处就体现在敢于对西方的颇多指责说“不”，根据其实施的社会控制政策，保持其严刑峻法的特色。这里又要涉及到一个法律移植问题，我国的刑事政策一直以“严打”为主，理论界的轻刑化和实务界的重刑化纷争不止。新加坡之行，就如何看待刑罚威吓力方面有了更深层次的认识。严刑峻法=良好治安是个表象的答案，只有具备一系列的条件，才能划上这个句号。以反贪污为例，新加坡公共服务体系的廉洁度是公认的，其对公务员管理的严格和处罚的严厉也是共知的，其廉政建设的经验是：“不能贪、不敢贪、不想贪、不必贪”，“不敢贪”（贪污者难逃法网，处罚严厉）仅是其中之一，还须和法制健全不能贪、具备较高道德不想贪、薪金高待遇好不必贪结合起来，才能达到廉政的效果。故良好治安依赖于很多因素，包括很强的社会控制力、良好的物质基础、巨大的犯罪成本等，当人民能自食其力、安居乐业时，犯罪现象自然会减少，刑罚和相关因

素结合起来，才能达到应有的惩罚和预防的效果，因此，对待犯罪问题，应从社会性学的角度去看待、处理，光靠“打”是不行的。

### **三、法制需要公众的信赖和尊重**

作为一名执法人员，最为欣慰的莫过于自己的执法行为得到公众的认同和支持，维护了社会的正义，同样，一个国家的司法制度亦需要公众的信赖和尊重，关于这点，新加坡做得较为成功，以警察执法为例，警察被赋予很大的职权，其中一些在我们看来确有侵犯人权之嫌，如在窝赃案中，无须搜查令警方可到任何人的住处搜查赃物等，而新加坡民众由于具有相当高的法制意识，对警察等的执法行为相当支持，对司法机关的裁判亦表示尊重和执行，因此，新加坡不存在法院执行难的问题，任何问题都可以通过正当的途径解决。之所以能取得公众的认同，我们认为在法律代表群体利益的基础上，以下两点很重要：一是司法独立；二是严格执法。法律面前人人平等，不是表现在口号上，而是体现在执法中，当民众确实看到法律是在伸张正义，执法、司法是公正的，才会由衷地表示尊敬和服从。改革开放以来，我国大力进行法制化建设，立法的广度、深度是有目共睹的，欠缺的是执法的力度，因此严格执法才是我国法制化的当务之急。我们应看到代表社会文明进步的法制化对社会经济各方面的能动作用，只有当法制得到公众的认同，自觉维护法律的尊严，司法才是成功的，才能取得真正的社会效果。

### **四、以人为本，培养人才，善用人才**

今天，人类社会已经进入“知识经济”的新时代，在这个新的经济阶段里，掌握和运用知识的人成为最重要的生产力。新加坡一直把“人”当成第一因素，意识到教育领先的至关重要，全力推行科技兴国的策略，大力提高国民素质。新加坡今日的成绩与其良好素质的劳动力队伍和任人唯贤的精英治国方针分不开的，政府揽尽了各行各业的精英人士，使其为国家效力，以至于反对党和私人机构抗议政府垄断人才资源。以法律服务界为例，其从事法律服务人员的要求是相当高的，要想取得新加坡的律师资格，首先要有新加坡国立大学法学院或英国剑桥大学、牛津大学、伦敦大学、伯明翰大学；或澳大利亚悉尼大学、墨尔本大学及新西兰的奥克兰大学的第二等以上荣誉学位，参加律师资格统一考试，实习6个月后方可申请，其对检察官、法官的任职资格要求以具备律师资格为基础条件。在新加坡，我们的直觉是唯有多读书，接受高等教育才有好的出路，戏称为“新科举制度”。虽然学历并不等于能力，但是学历应作为必备的专业背景，是能力的一个很重要的参考指数。相比较之下，我国法律从业人员的业务素质因传统、机制、观念等原因相差甚远，各领域的精英人物（如“海归派”）为政府效力的也不多。当我们关注新加坡高薪养廉的时候，应更看到其养贤的一面，他们认为高薪等于高素质人才，等于高效率政府，精英治国的方针取得了丰硕的成果。新加坡培养人、使用人的理念和措施确实值得我们思考和借鉴。

## 五、执政党的建设

人民行动党成功执政四十年，政绩显著，重要原因之一就是长期致力于廉政建设，防止和打击贪污腐败，以良好的政风，营造了亲商的环境，有力地保障了新加坡的发展。其成立时就把党旗基本色调定为白色以示清廉，几十年来，在廉政建设方面已经形成了一整套理论和制度，规定任何政党、国家机构和政府部门、任何个人都必须遵守宪法和法律，决不允许凌驾于法律之上；对权力腐败的惩处和防范措施必须行之有效、强而有力；法规制度严、执法严、监督严，使贪污成为高风险的罪案，腐败者须付出十分高昂的代价以至于不敢也不愿去冒险。建国以来，已处理了数起政要的腐败行为，如前环境发展部政务次长黄循文，1975年被指控接受印度尼西亚商人84万新元的贿赂，被判罚款并坐牢18个月。新加坡商业事务局局长格林奈，1991年被控犯有“欺骗罪”，其中一个罪名是1990年他向财政部申请一笔购买新汽车贷款，却挪用来还一部旧汽车的账。结果，格林奈被判处3个月的监禁，并失去公职，担任公职20年的50万新元的公积金和30万新元的退休金也因此被取消，从此身败名裂。正因为人民行动党反贪立场坚定，采取了道德教育、制度规范、法律惩处、高薪养廉、组织保证、舆论监督、领导以身作则等一系列措施，经过多年坚持不懈的努力，才建设了一个廉洁高效的政府，一个取信于民的政党。过去曾经有过一种论调，认为只有实行西方的多党制，才能解决对执政党的监督和防止党的腐败问题，但新加坡人民行动党的实践在某种程度上否定了这个论调，其治党的经验，值得借鉴。

当然，在新加坡短短的十余天里，我们亦感受到不民主、不自由的一面，如平静水面下的暗流，出于直观感受，故不在多言。目前新加坡正遭遇建国以来最困难的时期，全球性的经济衰退，给经济外向型的新加坡带来沉重打击，使新加坡20多年来年均增长8%至9%的经济形势，在今年三季度首次出现负增长，人民面临失业、减薪、生活水平下降的威胁；美国“9·11”事件又使新加坡雪上加霜，在经济衰退加剧的同时，又面临安全问题。在此严峻形势下，人民行动党在刚结束的大选中第10次蝉联执政，充分证实其威信和治国的能力。