

新加坡反贪机制运作思考

江文志

【编者按：本文取自《狮城法制印象——上海市检察机关赴新加坡培训团论文集》，作者系 2000 年上海市检察机关赴新加坡培训团副团长、上海铁路运输检察分院副检察长】

贪污腐败是当今世界上一个流行甚广的毒瘤，也是各国人民所关注的一个社会热点。如何有效地遏止贪污贿赂犯罪的蔓延，不仅关系到一个社会的政治稳定、社会安定，也关系到一个国家经济的健康发展，所以它是各国政府所面临的一个重大课题。我国也不例外。带着这个课题，我们对素有“廉洁之邦”之称的新加坡作了一些考察了解，深感不无益处。

新加坡是一个小小的岛国，1965 年独立后，李光耀政府根据新加坡的社会发展情况，采取了一系列的有效手段，不仅在经济上创造了奇迹，在廉政建设方面也取得了举世瞩目的成效。国际贪污监督机构“国际透明度”在 2000 年国际透明度报告书中指出，在全球调查的 90 个国家中，新加坡是全球第六最廉洁的国家，也是亚洲第一廉洁国家，这也足以说明新加坡在反贪工作中成效是十分显著的。

新加坡能取得这样的成效，当然关键是政府的廉政决心和采取的有效措施。针对新加坡独立以后，经济上的困境和社会腐败现象的严重，新加坡政府一方面制定了新的工业化战略，发展经济，另一方面在廉政上也坚持了打击与预防相结合的方针。在预防上，加强对公民的廉政教育，使国民把贪污、受贿看成是一个十分耻辱的，不能原谅的行为；建立一系列直接的透明的可操作性的条规，诸如财产申报制度、物资采购制度等，以规范人们的行为；加强对个人行使权利的制约，限制个人对政府权力的滥用；推行高薪养廉制度，按照公务员对社会的不同贡献，给予相应的经济报酬和生活条件，并对失职者给予物质上的限制和处罚。在打击上，新加坡政府自 65 年后多次修改了反贪污法，扩大了受案范围，加强了法定推论，进一步重视反贪污调查局的建设，使其真正成为一把惩腐利剑，在整个社会反腐倡廉中发挥了巨大的作用。

当然，新加坡政府在廉政建设上采取的上述二个方面的动作，在我国也不无存在，我国政府在反腐倡廉方面，一直是高度重视的。邓小平同志、江泽民总书记多次对反贪肃贿作了深刻的阐述，把反腐败提高到关系到党的生死存亡的高度来认识。国家也制定了种种条规、条例，对国家工作人员的行为进行规范、约束。中纪委、高检院等国家执纪执法机关也抓紧查处，从重从严打击，唯有高薪养廉方面，由于国情和经济实力之限未能实现。当然，从效果来看不甚理想，贪污贿赂在某些地方、某些行业、某些部门蔓延的势头没有得到很好遏止，反贪成效与新加坡相比差距甚大，这是为什么呢？我认为我们国家在打击机制运用和打击力度上与新加坡相比还有一定的差距。

首先，作为打击贪污犯罪的主要机构，反贪局的设立在体制上存在一定局限性。新加坡的反贪局是总理公署的一个下属单位，既是行政机构，又是执法机构，局长由总统任命，由总理直接领导。其接受举报和揭发，对贪污腐败行为及时进行调查，不受各行政机构干扰。而我国反贪局是检察机关的一个部门，检察机关虽然是一个法律监督机关，名义上在独立行使检察权，但由于人财物由地方管理，因而在实际操作过程中，特别是查处涉及地方领导的案件，涉及地方利益的案件，往往会受到人情关系的干扰和地方保护主义的干扰，案件难以顺利查处，所谓独立行使检察权也受到很大的制约，更何况侦查权。这是体制上的不顺。

其次，在反贪局侦查案件过程中，运转机制不畅。本来，反贪部门侦查案件是代表国家执行公务，维护的是国家和人民利益，执行公务过程中理应得到各方面的配合和合作，例如，新加坡规定，有关部门，如银行、证券市场等机构、有关官员、雇员都必须给予支持配合和作证，拒绝、隐瞒、欺骗都会受到法律的制裁。而我们有的单位，个人对于检察机关的侦查活动不但不配合，甚至帮助犯罪对象隐匿罪证，法律上很少给予惩处，证人讲假话比比皆是，无法追究。这种习以为常的情况，造成了执法的难度。同样，对于证据确凿，确已构成犯罪的经济犯罪分子，许多人不是痛恨他，鄙视他，而相反的却同情他，可怜他，甚至为他打招呼说情，在情与法的天平上，重量倾倒在情上，这就导致违法者心安理得。另外，在有些理论方面的研究上，往往脱离我国实际，不符合我国国情，生搬硬套西方模式，比如“沉默权”的问题。按新加坡规定，在反贪局调查中，嫌疑对象是没有沉默权的，明确规定沉默对对象不利，也不允许误导。而我国，有些人认为这是个人权利所在，应当大肆倡导，从而在舆论上给犯罪分子提供了规避法律的藉口，他们在检察机关传讯后，硬顶十二个小时不开口，以逃避法律的追究。这种有形无形的干扰给侦破案件带来了新的难度。

再次，反贪工作没有形成一个打击的合力。新加坡法庭对于反贪局侦查后检控的案件给予了高度重视和积极的配合。在新加坡，法官具有至高无上的权力。在审判中，对于当事人不能解释来源的财务资产均被视为有接受贿赂的证据而加以定罪，对于收受的钱物，不管作何用处，均可认定为犯罪，从而为反贪部门查案提供了有力支持。此外，法庭还允许每个为控方提供证据者，可获得法官颁发的免罚证书，以保障他不会因提供证据遭到法律诉讼，从而加强了侦查部门对贿赂案件指控的证明力。所以新加坡对贪污犯罪虽然没有设置死刑，但贪污犯罪分子畏法如虎，而反贪部门在查处案件时自信力强，成案率高，这也得益于法庭的紧密配合，互相制约。而在我国，名义上检法两家互相配合，互相制约，但实际操作中，配合不足，制约过度。比如，收受的贿赂款，只要声称请客吃饭，拿出发票就可不认定，犯罪分子只要许诺归还，就以借贷论处等等，给犯罪分子“推”“赖”创造了种种条件和借口，其结果，大案变小案，小案变无案，打击极为不力。

此外，实施侦查所必须的保障性权力缺乏。新加坡反贪机构所受命的权力大，国家、公民对他的信任度高。比如，新加坡反贪局在初查过程中，不必向任何单位、部门请示或打招呼。这是鉴于反贪局查处的对象是公务员这一特定对象而确定的，因为招呼就意味着信息可能被透露。所以，对于举报和控告，统一由局长、助理局长等评估，然后分配给调查员一人或一个小组调查，特别大的案件线索，由特别调查小组查处。这与我国的多层次请示汇报制度不同，我们接到的稍微大一点的领导干部线索，就要汇报。如果听汇报的领导没有时间，还得耐心等待。有许多案件线索，领导嘴上拐个弯，比如“先请纪委查查”云云，线索就派司掉了，而纪委查不下去再交检察机关，案子办成夹生饭，也就更难了。为此，对不知情的举报者往往错怪检察机关“官官相护”，对反贪局产生不信任感。又比如，新加坡反贪局在侦查上有相当大的处置权力，局长和特别调查员可以不用逮捕证逮捕涉嫌贪污的任何人；局长和特别调查员可以行使刑事诉讼法赋予的一切权力；有权入屋搜查，没收被认为是赃款或赃物的东西；有权进入各部门各机构，要求其官员、雇员和其他任何人提供所需的任何内部材料；可以要求涉嫌贪污受贿者对其合法收入以外的财产作出说明，若不能作出合理解释，有权将涉嫌者提交法院判罪。在查处案件中，执行公务被阻挡，不管是个人还是单位都可以被指控为犯罪，送上法庭。调查的对象若沉默则对其自身不利，有利于促使对象开口。这样保证了反贪局在 48 小时内的侦查工作顺利进行，以获取犯罪证据，等等。这一些都给反贪局在查案上增加了很大力度。而作为我国反贪局在对付特殊对象的犯罪侦查方面，手段很

少，力度较小，控制较严。我认为表面上似乎保护人权，实际上限制了法权，这是中国反贪侦查机关执法上的一个十分不利的弊端。

综上所述，我认为新加坡廉政建设取得突出成绩，一方面应归功于政府的坚定决心及采取的相应措施，另一方面应归功于反贪部门的严格执法。前者是属于“不想为”“不能为”，后者是属于“不敢为”，这种机制、体制、法制上的一致性、有效性，促成了新加坡在反贪中取得了较大成效，因而成为“廉洁之邦”。作为我国立法部门、司法部门应正视自己的现实，借鉴他人的经验，从提高侦查人员素质，提高侦查技能和手段，提供权力上多加研究，从而造就一支忠于党、忠于人民，严格执法，无私无畏的反贪队伍，并利用这把利剑斩除贪污的毒瘤，中国的廉洁之邦也指日可待。