

新加坡司法机关高效率工作机制之借鉴

党曙华

【编者按：本文取自上海市人民检察院政治部出版的《狮城法制印象——上海市检察机关赴新加坡培训团论文集》，作者是 2000 年上海市检察机关赴新加坡培训团团员、上海市人民检察院办公室副主任】

今年 8 月 26 日至 9 月 14 日，笔者有幸随上海市检察机关培训团赴新加坡进行考察培训。在近二十天的时间里，我们学习考察了新加坡的总检察署、高等法院和地方法庭、警察总部、监狱署总部、贪污调查局、中央肃毒局等司法机关，听取了新加坡法律与刑法制度的讲座等，对新加坡的法律制度有了初浅的了解，特别是新加坡司法机关高效率的工作机制给笔者留下了深刻的印象。新加坡在追求卓越、不断检讨和提升自我的过程中所形成的一套高效率的工作机制，是值得我们借鉴的。

一、总检察署精简高效的工作机构和主控职能

新加坡总检察署(没有地方检察署)共有人员 188 名，设四个职能部门，分别为立法处、民事处、刑事处和国际事务处，另设一个行政支持部。立法处 32 人，主要负责起草政府法案和附属法规，并在司法解释和其他法律问题方面提出意见，协助法律修订委员会更新法律和颁布修订后的法律、法规。民事处 17 人，主要负责对除了立法、刑事、国际事务法律以外的所有法律提出法律意见，并代表政府执行民事诉讼、准备法律合约和协定；代表总 检察长作为领养诉讼的监护人、慈善保管人；复审录用律师的申请等。刑事处 98 人，其主控官受总检察长的委托，负责所有高等法院刑事诉讼的指控和多数初级法院刑事诉讼的指控，同时指导警察及政府有关部门对简单刑事案件诉讼的指控。国际事务处 11 人，主要负责指点、谈判、起草政府之间的协定，收集和准备有关国际法律事件的文件，观摩国际法律的发展并提出意见，保持条约数据记录并保证条约的执行，参与新加坡和其他国家的纠纷处理，代表新加坡出席有关国际会议等。行政支援部 30 人，主要负责人事、财务和公司管理工作，人事负责处理进人、提升、调职、辞职和管理个人档案；财务负责处理预算、收付款、管理财务档案等；公司管理负责处理事务所和装备，以及总检察署的电脑综合系统，案件档案系统及法律、法规和条约的档案。如上所述，虽然新加坡的检察机关不具有我国检察机关这样的法律监督职能，但它承担了政府法律顾问的职能，工作面广量大，但机构设置精简，充分体现了办事的高效率。

下面以职能与我国检察机关起诉部门相似的新加坡总检察署刑事处为例作比较，新加坡总检察署的刑事处是内设人员最多的一个业务部门，共有 98 人，其中主控官(副检察官)62 人，法律服务人员 36 人(文职，不出庭)。1999 年办理起诉案件 3127 件，上诉案件 206 件，人均办案 53.8 件。上海市检察院起诉处共有 23 人，其中出庭检察官 15 人，其他人员 18 人。1999 年办理抗诉案件 7 件，上诉案件 103 件，请示、交办、督办案件 35 件，共 145 件，人均办案 9.6 件。再以上海市办理起诉案件最多的浦东新区检察院起诉部门为例，共有人员 40 人(含张江地区检察院)，其中出庭检察官 37 人，内勤 3 人。1999 年办理起诉案件 1227 件，人均办案 33.1 件。由此可见，新加坡的办案效率比我们要高得多。此外，如前所述，新加坡总检察署刑事处还负有指导警察署、贪污调查局、中央肃毒局、商业事务局等担负专门侦查职能的政府有关部门直接将简单的刑事案件控上法庭，这些简单的刑事案件不必都通过总检察署控上法庭，从而大大提高了办案效率。

从借鉴的角度看，新加坡的法律服务人员是为所有的主控官服务的，而不是固定为某个主控官

服务的，其资源是共享的，效率非常高。而我们的主诉制设置是人员相对固定的主诉官小组或主诉官办公室，不出庭的工作人员是为固定的主诉官服务的，不为其他主诉官服务，这样就会出现忙闲不均的情况，造成人员和资源的浪费，也造成不出庭工作人员人数超过出庭主诉官人数的倒挂现象。而新加坡的主控官与法律服务人员的比例大约是 2 比 1。如果借鉴新加坡的做法，不仅可以使不出庭工作人员的比例减少，还可以提高不出庭工作人员的专业水平和服务质量。

二、地方法庭高效率的审案机制使司法成本大大降低

新加坡地方法庭每年审理的刑事案件占全部刑事案件的 99%，最高法院审理的刑事案件仅占 1%。新加坡最高法院(含高等法庭和上诉法庭)有法官 13 人和司法委员 5 人，法律服务人员 270 人。1994 年以前，新加坡最高法院每年都有积案 1000 余件，为解决这个问题，大法官杨邦孝提议总统任命了一批司法委员，任期为两年(法官是终身制)，享有与法官同等的职权，由此加快了审案的效率，实现了无积案的目标。新加坡地方法庭的法官有 68 人，法律服务人员 420 人。1999 年，新加坡地方法庭共审理各类刑事案件 279494 件，其中需要逮捕的 55400 件，政府有关部门控上法庭的 150944 件，交通违规犯罪的 61410 件，验尸庭受理的 2910 件，青少年犯罪的 2660 件，不服申诉的 3180 件，警察传票的 2990 件。

新加坡地方法庭效率最高并最具特色的是过堂法庭。新加坡对刑事案件犯罪嫌疑人的拘捕权都掌握在侦查或调查机关，但都必须在拘捕后的 48 小时内将犯罪嫌疑人控上法庭，而这个首先受理指控案件的法庭就是过堂法庭。过堂法庭审案的内容主要包括：1、在过堂法庭，控状会被阅读并解释给被控人听，听审法官听取被控人对控方指控的罪名是否认罪？如果认罪的，此案就不再开庭审理，听审法官当庭就会把案件移交到高等法庭或地方法庭裁决，这对被控人是有利的，因为节省了法官、指控官的时间和费用。如果被控人对控方指控的罪名不认罪的，或被控人要求受审的，听审法官可以安排此案的庭前会议，以便法官能决定一些基本事项和所需的听审天数。此案进入庭审程序后，控方要准备出庭材料，被控人可聘请律师为其辩护，下次开庭就由控辩双方举证、质证，法官进行断案。假如罪名成立，这对被控人是不利的，因为浪费了法官、指控官的时间和费用。据介绍，在过堂法庭上认罪的被告人占全部案件的绝大多数，这样就大大降低了司法成本，提高了工作效率。而我们对刑事案件办理的一般程序是：公安机关抓获犯罪嫌疑人后，即使其全部认罪，也必须经检察批捕(重复一遍犯罪过程)——公安预审(重复一遍过程)——检察起诉(重复一遍过程)——法庭审理(重复一遍过程)——法庭宣判。所有案件都这样转，司法成本太高。2、听审法官可以批准控方或被控人的适当申请，包括保释申请，继续拘留被控人以便作更深入调查申请，以及聘请辩护人的申请，如果控方认为就指控的犯罪事实需作进一步调查的(48 小时不够用)，向法官申请延期审理，法官根据情况准予一至数周的调查期，并明确下次过堂时间，如还需延期的，可继续申请。如法官认为不需要继续调查的，就直接决定将案件移交到其他法庭审理或裁决。我们亲眼目睹了过堂法庭的听审法官在半小时内审理了 5 起案件，其效率之高给我们留下了深刻的印象，而要借鉴新加坡的做法，则要通过立法程序来解决。

新加坡地方法庭的高效率工作机制还体现在：一是设夜间法庭，为不占用公众白天请假时间，对一些违法处罚案件，如交通罚款、卫生、绿化、违章罚款等，由夜间法庭(晚上 6 时~9 时)直接到组屋区(社区)开庭审理，方便了群众，也及时清理了一大批案件。二是设小额赔偿法庭，仅限于处理货物买卖或提供服务合同的纠纷，赔偿金额不超过 5000 元新币(折合人民币约 2.5 万元)的案件，由法官当场受理，当场裁决。三是设家事法庭，负责处理离婚、赡养费、领养请求、家庭暴力、妇女儿童保护等家庭事件。四是设少年法庭，负责处理小孩(14 岁以下)或少年(14—15 岁)的一般刑事案件，如谋杀就必须由高等法庭审理。

三、享有多项特权的贪污调查局是惩治腐败的一把利剑

新加坡贪污调查局隶属于内阁，直接向总理负责。该局共有人员 86 人，其中调查人员 66 人，文职人员 20 人，1999 年共办理贪污案件近百件。与此相比，香港廉政公署共有人员 1000 余人，1999 年办理贪污案件 100 余件，办案数与新加坡差不多，人员却多了 10 倍。上海检察机关反贪局共有人员 750 余人，1999 年共办理贪污、贿赂等案件 429 件，新加坡的办案效率也要高于我们。其高效率主要得益于多项特权：如贪污调查局的调查人员在无拘捕令的情况下，有权拘捕犯罪嫌疑人；在无搜查令的情况下，有权搜查、获取、扣留任何有关资料、证件；享有警方调查重要案件的任何特权。主控官有权批准调查人员调查嫌疑对象的银行账户、股票户口、购买户口，其妻子、孩子、代理人的银行资料，命令嫌疑对象提供其妻子、孩子或其他人的产业报告，或向税务局和政府有关部门取得公务员和其亲人的资料。凡是在新加坡注册的银行等部门必须如实提供银行账户 D 纪录、打开任何保险箱接受检查等，否则将构成阻碍罪而被控上法庭，这种抵抗可以被判 1 年监刑并处罚款。贪污法令还规定了在贪污调查局调查的案件中没有沉默权(警方调查的案件允许有沉默权)，必须提供有关资料，如果拒绝回答将构成阻碍或阻碍调查罪，被处 1 年监刑并处罚款，如继续沉默将以此类推。贪污法令还规定了在任何审判或调查中，由贪污案件的被告人辩驳他并没有犯下贪污罪，形成证据例子，如被告人不能解释来源的财产将被视为接受贿赂的证据，认定为构成贪污罪。贪污法令还规定了代理人因接受、提供或试图提供贿赂(即使没有拿到钱)而罪名成立。由于法律赋予了贪污调查局上述的种种特权，使贪污调查局具有了强大的威慑力，办案效率大大提高。

四、快速的警察部队、严厉的肃毒措施和规范的监狱管理

在新加坡的近 20 天时间里，在所有的公共场所和公路上几乎没有看到执勤的警察，包括交巡警，然而新加坡的治安秩序良好，车辆和行人都自觉地遵守着交通规则和社会公德。新加坡是世界上犯罪率最低的国家之一，它的警察部队是以快速的出警和处置能力维护着社会的治安和安宁。在出警能力上，新加坡的警察部队必须在 10 秒钟内接听任何报警电话，15 分钟内到达任何紧急出事地点，30 分钟内到达非紧急出事地点。在处置能力上，出警的警察按条例可以全权处理一些简单的刑事案件和其他事情，培养独立处置能力。邻里警岗(现改为邻里警察中心)，负责记录地区发生的简单案件，并迅速传送给总部处置。除了严重的刑事犯罪由总检察署进行刑事诉讼外，大量的较轻微的刑事犯罪(如偷窃和交通罪等)，可以不通过总检察署，而由警察部队的警察主控官直接控上法庭，大大提高了工作效率。

新加坡的中央肃毒局是专门查处毒品犯罪的机构，其高效率主要来自于贩毒法规定的调查权力和它的严厉惩罚。贩毒法规定：中央肃毒局在没有搜查令的情况下，可以进入和搜查任何地方寻找毒品和犯罪嫌疑人，并可以用合理的暴力强行进入一个地方或制止一个人；在没有逮捕令的情况下，可以逮捕毒贩，并可以搜查和没收任何物品；任何阻抗中央肃毒局执行这些权力的行为都是触犯法律的行为；在所有其他方面，中央肃毒局都拥有与警方同样的权力；一位中央肃毒局官员，如果有理由怀疑任何人触犯贩毒法规定的吸食毒品的罪行，就可以要求那个人提供一份尿液样本以做测试，而不提供尿液样本是违法的；任何人拒绝给尿液或被发现吸毒，将被拒绝进入新加坡。在惩罚中规定：一个人贩卖 15 克纯海洛因即可被判处死刑；一般拥有或服用 A 级毒品将被判 10 年监刑；查实第二次服用毒品最少 3 年监刑，第三次服用毒品最少 5 至 7 年监刑和 3 至 6 下鞭刑(包括二次判入解毒中心，或一次判入解毒中心和一次服用毒品)，在以上任何案件中，当事人被定罪后再一次服用，就会被判 7 至 13 年监刑和 6 至 12 下鞭刑。

新加坡的监狱管理部门负责管理全国的 14 所监狱及戒毒所，有员工 2000 名，共关押着 1.6 万名罪犯。主要任务是确保犯罪者、被拘留者和吸毒者被安全的监管、人道的对待和顺利的复原。新

加坡监狱管理中最有特色和最有效率的是它的改造架构，为了确保和善用有限的监狱资源，监狱方按特性将犯人分为四类：第一类是自行会悔改的；第二类是如果护理恰当，会悔改的；第三类是无论怎样护理，悔改机会都不大的；第四类是无从理会的(指外国人犯罪被关押的)。这种分类是采用加拿大心理学家的一套积分方法进行测验和评估的。依据这样的分类，监狱方把主要精力和资源放在约占犯人总数 50% 的第二类犯人的改造上，对这些人专门制订量身裁衣的改造计划，确定专人进行分类管理，而第一类和第三类很少去下功夫。而我们的一些工作思路往往是抓两头而放中间，如在队伍建设上，抓先进的要让他出成绩、成标兵；抓落后的要让他不被淘汰、不出问题。在业务建设上，抓好的要让他出尖子、成专家；抓差的要让他多学习、赶上来。而往往在如何发挥中间这个大块的作用上动脑筋还不够，新加坡的做法对我们应该有所启发。此外，新加坡政府十分注重立法的有效性，新加坡是世界上至今还保留着鞭刑的极少数国家之一，尽管世界上很多国家都指责这一侵犯人权的无人道的刑罚，但他们认为鞭刑对预防犯罪很有效，所以一直保留着这一刑罚。

五、礼貌、规范和高效的接待工作给人以耳目一新

我们在新加坡共参观交流了 11 个司法机关和政府部门，每到一处都受到了他们礼貌和友好的接待。其规范和高效的接待工作值得我们学习和借鉴。一是每个部门都有一部 10~15 分钟介绍本部门大概情况的录像片，并给每人一份简单资料，使来访者对该部门的基本情况有个初步的了解，然后接受来访人的提问，根据来访人的来访目的和人员组成安排相关的人员回答问题，有些是领导直接回答，二是时间安排详细，看录像、参观、交流、提问解答、茶点等都有明确的时间段，使整个接待过程有条不紊，井然有序。三是不安排就餐，所有单位接待结束时都已是吃饭时间，但没有一个单位安排就餐，而是很有礼貌地把客人送上汽车。这样做并没有使我们感到他们接待的不好或不尊重，反而觉得他们这样做很好很体面，值得我们学习。