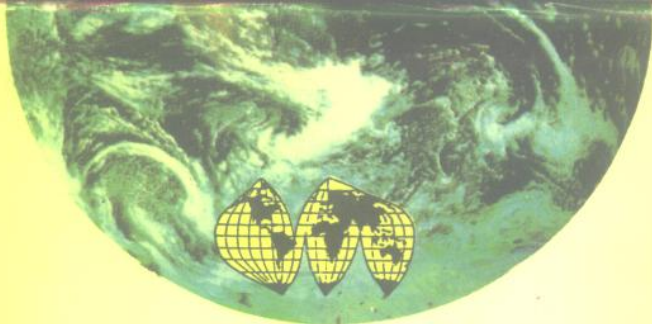




國際慣例書庫

5

GUO JI GUN LI SHU KU

● 國家公務員國際慣例

皮純協等

● 反貪污賄賂國際慣例

趙秉志等

● 知識產權保護國際慣例

劉春田等

● 跨國跨地區犯罪懲治國際慣例

趙秉志

● 改造罪犯國際慣例

趙奕

海南出版社

國際慣例書庫

5



- 國家公務員國際慣例 皮純協等
- 反貪污賄賂國際慣例 趙秉志等
- 知識產權保護國際慣例 劉春田等
- 跨國跨地區犯罪懲治國際慣例 趙秉志
- 改造罪犯國際慣例 趙奕

海南出版社

總策劃

海南省人民政府社會經濟發展研究中心
海南第一投資招商股份有限公司

國際慣例書庫編委會 編

(琼)新登字 03 号

- 书 名 《国际惯例书库》⑤
编 者 国际惯例书库编委会
责任编辑 符策震
出版发行 海南出版社
地 址 海口市华信路花园新村 20 号
邮政编码 570005
经 销 海南省新华书店
印 刷 者 淮阴新华印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 29.375
印 数 1—8000 册
字 数 750 千字
版 次 1993 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—80590—520—7/F·22
定 价 精 装:全套一至五卷 190 元,本卷 38 元
软精装:全套一至五卷 165 元,本卷 33 元
(海南版图书凡印装错误可向承印厂调换)

国际惯例书库

GD(79/13

顾 问

于光远	厉以宁	刘国光	吴敬琏
肖灼基	董辅弼	王叔文	冯大同
陈光中	曾宪义	王厚宏	李志民
鲍克明			

编辑委员会

名 誉 主 任	刘剑锋
主 任	毛志君
副 主 任	刘桂苏
	廖 逊
	符大榜
	蒋会成

执 行 主 编	周文彰
执行副主编	符策震

总 序

《国际惯例书库》编委会

国际惯例，这个对我们曾经是比较陌生的字眼，由于近年来我国改革开放、特别是特区建设的深入发展，逐步为人们熟悉和重视起来。“按国际惯例办事”，在特区已成为社会经济生活的基本要求或准则，在全国也得到了较为广泛的宣传。这表明，我国的社会主义市场经济正在与国际市场连成一片，我国人民已经把运用国际惯例作为建设社会主义现代化的一项重要措施。然而，究竟什么是国际惯例？在哪些领域有哪些国际惯例？系统了解的人并不很多。这种状况与我国深化改革、扩大开放的基本国策很不适应。实践已经把研究和掌握国际惯例作为一项紧迫的课题提到了我们面前。

正如我国越来越多的领导干部和有识之士所认识到的那样，市场经济是一种世界性、国际化的经济运行方式。正是市场经济依赖、寻求和拓展市场的需要，造就了日益广泛而紧密的国际交往和国际合作，从而形成了一些为各国所共同遵守和普遍采用的做法和规则——国际惯例。国际惯例之所以成其为国际惯例，就在于它反映了经济国际化和在国际范围内进行资源配置的要求，体现

了国际市场经济运行的普遍规律和法则，因而，适合于当今各国不同的社会制度。可以这样说，一个国家如果无视和离开国际惯例，不仅不可能参与国际市场，而且也不可能获得国内经济发展的成功。正因为如此，掌握和运用国际惯例，对于我国的经济建设和改革开放就不是一件无足轻重、可有可无的小事了。

为了便于我国广大干部和群众学习和了解国际惯例，从而按照国际惯例扩大国际交往和国际合作，参照国际通常做法治理社会，管理经济，改善企业经营，我们设计规划和组织出版了这套《国际惯例书库》。国际惯例所涉及的范围极其广泛，举凡政治、经济、军事、外交、文化、体育等等，无不存在着国际惯例。我们把本《书库》的着重点放在经济领域，同时兼顾社会生活的其他方面，以适应我国社会经济发展之急需。

本《书库》的编辑思想是严肃的，作者们的态度是认真的，海南出版社也为它的出版付出了巨大的努力。但它能否达到我们所预想的目的，那只有等待实践的检验和读者的论评了。

1993年3月于海口

前 言

《国际惯例书库》执行主编，博士 周文彰

中国是国际社会的重要构成，国际社会是中国社会发展的现实背景。

中国是国际市场的重要部分，国际市场是中国经济发展的必要前提。

世界经济一体化的历史进程，已经把中华民族引入了这样的时代：中国的社会主义现代化不可能实现于国际社会和国际市场之外；中国的社会发展和经济繁荣依赖于它与国际社会和国际市场的对接连轨。

要实现中国与世界的对接连轨，就要熟悉、尊重和运用国际社会经济运行的通常作法和一般规则。

《国际惯例书库》就是为广大干部和群众了解和掌握国际社会经济运行的通常作法和一般规则而编辑出版的一种系统的入门丛书。

《国际惯例书库》的构想，是在海南这块热土上酝酿产生的。早在这个中国最大的经济特区诞生之初，海南省委、省政府就把“按国际惯例办事”作为海南深化改革，扩大开放，建立市场经济秩序的基本要求或基本准则。这是一项有远见、有胆略的要求或准则。可惜，由于人们对国

际惯例所知甚少,“按国际惯例办事”的要求总是难于深入行为的层面;投资“软”环境总是难以适应涌向海南的海内外投资大潮的客观要求。渐渐地,一股研究、收集国际惯例的渴望和热情在各有关部门悄悄蔓延开来。为了保证海南经济特区能够按照国际惯例去运作,同时,也为了对全国即将到来的新一轮改革开放热潮作出海南应有的贡献,海南省人民政府决定把国际惯例作为一项重大课题来研究,约请国内外相关专家集体攻关,编辑出版一套《国际惯例书库》。由省长亲自挂帅的“编辑委员会”于1991年底正式成立,编辑部设在海南省政府社会经济发展研究中心,具体操作就由我来实施。

显然,本《书库》的设想是依着“立足海南,面向全国”的目的提出来的。不过,《书库》的出版对于我国改革开放的伟大实践所具有的现实意义,由于1992年春天以来我国改革开放势头的迅猛发展,却远远超出了我们的预期。今天,当《书库》陆续成稿时,我国的社会实践较之我们当初策划《书库》的背景已发生了很大变化:建立社会主义市场经济体制的目标已由党的十四大确立起来,并写进了我国的宪法;我国《关税和贸易总协定》缔约国地位的恢复已为期不远;围绕建立社会主义市场经济体制和准备重返《关税和贸易总协定》而进行的经济、政治体制改革正以日渐增长的胆略和勇气在加快;对外开放和国际经济合作正在突破一个个以往自我划定的“防线”或“禁区”而在越来越大的范围内和越来越深的层次上展开;中

华民族正以前所未有的气概和直率,接受、吸纳人类迄今创造的一切共同财富,包括观念和体制的财富…… 这些变化,既是对国际惯例的尊重和运用,又为参照和应用国际惯例创造了重要条件,同时也对掌握运用国际惯例提出了更紧迫的要求。尽可能迅速而系统地学习和掌握国际惯例,已成为我国各行各业、各层次人士面临的共同课题。《国际惯例书库》的出版问世,恰好能为完成这一课题提供及时的帮助。

本《书库》所理解的国际惯例,是指在国际交往和各国实践中共同遵守或普遍采用的规则、习惯和通例等等的总称。毫无疑问,国际惯例首先是国际交往的惯例,是处理和调节国家间经济、政治、文化等等交往关系的规则、习惯和通例。但是,国际惯例不能仅仅理解成国际交往的惯例。各国在处理本国内部事务,例如在发展经济、管理社会、建设文化、从事政治等等方面遵循或采用的一些共同规则、习惯、举措等等,也是国际惯例,尽管这些活动并不具有国际交往的意义。因此,对于国际惯例,我们没有仅限于用国际法学或国际关系学的视角去理解,而是超越了这种视角,从一个更广阔的视野上去把握的。这是我们之所以在定义中加进“各国实践”这四个字的主要考虑。“各国实践”方面的国际惯例是各国在长期的实践中通过自我摸索和相互借鉴等途径而逐步趋同并证明是行之有效的宝贵经验,对于我国当前及今后的改革实践和社会经济发展具有重要的参照价值。因此,正是基于这

种认识,“各国实践”方面的国际惯例反倒构成了本《书库》的主要内容。

当然,我们所说的“各国”、“共同”、“普遍”等等,只是相对而言的。国际惯例,按其适用范围,可分为世界通用性国际惯例和区域通用性国际惯例,前者普遍适用于世界所有区域或多数区域,后者仅仅在某一区域普遍通用;有的国际惯例适用于世界一切国家和地区的一切领域(如国家不分大小一律平等),有的仅仅适用于世界某一领域或行业(如 FOB——离岸价格);世界多数国家或某一区域所有国家虽然“共同”采取或实行某一惯例(如共同削减关税),但并不排除具体做法又各有差异(如削减关税的幅度可能有所不同)。一般说来,世界通用性国际惯例具有普遍的约束力,而区域通用性国际惯例的约束力仅限于本区域。但若从国际交往的角度说,即使是后者也具有普遍的约束力——任何国家,只要同这一区域打交道,就必须尊重或遵循这些惯例……这些情况表明,国际惯例是一种复杂的现象,需要具体区别对待。为便于借鉴、吸收其他国家和地区的成功做法和经验,本《书库》没有严格囿于国际惯例的概念框架,而对一些国家和地区在经济活动和社会管理中采取的对我们有参考、借鉴价值的法规、政策和做法,也作了适当介绍,尽管它们现在还不能称为国际惯例。

国际惯例有成文的,也有不成文的。各种国际公约、协定、世界性国际组织制定的规则、原则等等,属于成文的国际惯例。但大多数国际惯例,虽然在各自的适用范围

内通用,但既没有形成经多数国家签署的国际公约、协定或其他文件形式,也没有经世界性国际组织整理形成特定的规则、原则等等,因而属于不成文的国际惯例。本《书库》所理解的“国际惯例”外延较大,无论是已经成法的,还是仍保持其“习惯”、“通例”等“原貌”的,都被包容在“国际惯例”的概念中。这和这样一种流行观点不同,这种观点认为,已经上升为法律的国际惯例,不再隶属于国际惯例的范畴。这是需要提请读者注意的。

国际惯例所涉及的范围极其广泛,社会生活的各个领域,诸如政治、经济、军事、外交、文化、体育等等,无不存在着国际惯例。本《书库》的重点放在经济领域,适当兼顾社会生活的其他方面。至于军事、外交、体育等方面的国际惯例,因容量有限,本《书库》暂不涉足。

我们对国际惯例的上述理解,与我们对掌握和运用国际惯例的目的和意义的认识有关。对于我国来说,掌握和运用国际惯例,逐步实现“按国际惯例办事”,具有多方面的目的和意义。

第一,依照国际惯例参与世界经济一体化进程。正如“前言”开头所说,中国是国际社会的重要构成,是国际市场的组成部分。因此,中国不可能也不应该游离于或孤立于世界经济一体化进程之外。这种不以任何国家、任何民族的主观好恶为转移的客观进程,要求中华民族永远地结束凡事都要“对着干”的思维模式和行为态度,积极主动地、最大限度地容忍、寻求、遵循国际社会经济运行的

普遍性和共同点,在借鉴和吸收国际惯例的过程中,或者说,以借鉴和吸收国际惯例的方式,逐步融入世界经济一体化大潮。自我封闭意味着自甘落后,夜郎自大意味着自我孤立。

第二,遵照国际惯例搞好国际交往。中国正在越来越大的范围内和越来越高的程度上参与国际分工和国际合作。要搞好对外交往,就必须充分尊重国际惯例,按照国际惯例去处理我们与他国、与他国企业和客商的交往关系。处理国际关系,既不能凭感情办事,也不能仅仅按我们的政策和做法办事。不尊重国际惯例而要想搞好国际交往是不可能的。此外,我们还可以利用国际惯例保护自己的权益,避免在国际交往中出现不应有的损失。

第三,按照国际惯例创造良好的投资环境。例如,按照国际通行的经济合作形式、外资管理办法、外汇管理体制、用工制度、办事程序等等,组织经济活动,对外国企业家提供一种“仿真”的投资环境,使他们能够按照国际惯例在我国经营企业,这有利于吸引更多的外资和更多的先进技术来我国开发建设。

第四,参照国际惯例改善内部经营和管理。国际惯例已被许多国家的共同经验证明是社会经济管理 and 经营活动的好措施、好办法,因此,我们应该进一步解放思想,摆脱姓“社”姓“资”的纠缠,大胆学习和采用国际惯例管理社会、经营企业和组织其他经济活动。例如仿照国际上的习惯做法确定国家公务员制度、用工制度、工资制度、财务制度、破产兼并制度、外贸制度,建立证券市场,实行代

理人和经纪人制度等；运用国际上各种通行办法举办经济，实施行政管理，完善办事制度，从而扎扎实实改善我们的经营和管理，并使企业及一切经济管理组织与国际市场连轨、对接，从而达到不仅是走向国际市场而且直接置身于国际市场的目的。

当然，“按国际惯例办事”的目标和要求，并不意味着我们必须遵循一切国际惯例。国际惯例中也有少数不合理的内容。一般说来，援引国际惯例，要符合我国法律，维护我国主权，不损害我国利益。但我们不能以此为理由毫不顾忌国际惯例。国内立法，只要不涉及政治和主权问题，应尽量吸纳国际惯例。而这种做法本身就是一种国际惯例。不仅如此，所谓“政治”、“主权”的外延，随着观念的转变和世界经济一体化的进程而在逐步缩小，过去那些被我们认为是“政治”和“主权”的东西，现在已经被置于“政治”和“主权”问题之外了；而今天仍被留在“政治”和“主权”范围内的，将来也不可能一成不变。我们总有一天会走上完全按国际惯例办事的道路，但我们必须从现在做起。

从封闭，到开放，到按国际惯例办事，这是中国走向世界的历史进程。按国际惯例办事，意味着更大程度的开放，也意味着更深层次的改革。一方面，要大胆引进和参照国际惯例，冲击和打破不适应社会主义市场经济要求的传统体制，推动和促进新体制的建立；另一方面，要加大改革力度，加快改革步伐，尽快实现新旧体制的交替，以便更好地运用国际惯例。这是同一个过程的两个方面。

但首先的和最重要的,是改革头脑中那些妨碍按国际惯例办事的传统观念和思维方式,尤其是要超越“定性”、“划线”、“贴标”的思维框架,彻底转换脑筋。否则,按国际惯例办事只能是一句空话。

《书库》的编写工作自始至终遵循下列要求:一是客观性。《书库》只对国际惯例作客观地介绍或描述,一般不作分析或评论;二是现实性。《书库》只收录现在通行的国际惯例,已废止不用的惯例不再介绍,一般也不作历史的回顾和追溯,除非历史的追溯特别有助于说明现行惯例的价值或意义;三是准确性。所有内容尽量采用第一手资料,力求可靠无误;四是实用性。整个《书库》以“是怎么做的”为主题,注重具体的规定、措施、环节和操作过程,以便于我们在实践中借鉴、参考。实现这些要求的基本保证是,本《书库》的作者均来自相关领域的高层管理机构和专门研究机构,他们都是多年从事相关领域研究的专门家。并且,每一部书稿都由更权威的专家审定。但由于国际惯例面广量大,认识又不尽统一,国内的研究总体上尚处于初始阶段,这就决定了《书库》具有探索的性质,它需要经历一个从不完善到比较完善的过程。而要使它比较地完善起来,各方面专家、读者的批评和指导,就必不可少。

我们期待着专家、读者的批评与指导。

1993年3月于海口

国家公务员 国际惯例

编著

皮纯协

(中国人民大学法学院法律系教授)

冯 男 吴德星

审稿

杨柏华

(外交学院外国政治制度教研室主任,教授)



第一章 绪 论

第一节 公务员的概念和范围

一、公务员的涵义与名称

在当今实行公务员制度的西方国家,公务员一般是指经过公开竞争考试、择优录用,无重大过失即长期任职,不与内阁共进退的政府机构的文职人员。“公务员”名词是从英文 Civil Servant(单指)或 Civil Service(群体总体)翻译过来的,中文译法不完全相同。

现对其名称与涵义举例说明如下。

1. 英国

过去译为“文官”、“文官制度”。英文的字面涵义是“文职服务员”,没有“官”的意思。官是一种特殊的人,享有一般老百姓所不具有的特权,是享有特权的统治者。他们有自己的语言,叫做“官话”;有自己的服装,叫做“官服”;有自己的住宅,叫做“官邸”。同时,他们又是君主的仆人,英王的服务员。英国新闻处编写的《英国文官制度》^①第1页就写道:“不列颠的公务员是皇家(不掌握政治或司法权限)的仆人。”因此,译成“文官”

^① 《政治学参考资料》1983年增刊之三、四。