

主 编 周文彰 副主编 符策震

INTERNATIONAL PRACTICE



当代国际惯例

政府经济职能
行政处罚
国家赔偿
国家公务员
公证制度

5

海南出版社

当 / 代 / 国 / 际 / 惯 / 例 / 丛 / 书

主 编 周文彰 副主编 符策震

INTERNATIONAL PRACTICE

当代国际惯例

政府经济职能
行政处罚
国家赔偿
国家公务员
公证制度

海南出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代国际惯例 第5册/周文彰主编. - 海口:海南出版社,1999.8

ISBN 7-80645-269-9

I. 当… II. 周… III. 经济管理-国际惯例 IV. F11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第39602号

当代国际惯例 (第五卷)

主 编:周文彰

副主编:符策震

*

海南出版社出版发行

(570216·海口市金盘开发区建设三横路2号)

海南省新华书店经销

肇庆市端州报社印刷厂印刷

1999年8月第1版 1999年8月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:26.5

字数:62万

印数:1-5000

ISBN 7-80645-269-9/F·22

定价:80.00元

主 编 的 话

周文彰 博士

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繁荣的必要前提。

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 and 一般规则。

《当代国际惯例丛书》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套系统的入门丛书。

本《丛书》的构思是在我先前主编的《国际惯例书库》的基础上进行的。1991年，为适应海南经济特区同时也是为满足全国改革开放的需要，我向海南省人民政府领导提出研究国际惯例、编辑出版《国际惯例书库》的建议。建议被采纳，省领导亲自挂帅“国际惯例书库编辑委员会”，我任执行主编。1993年，《国际惯例书库》的26个选题合订成5卷，共约400万字，由海南出版社出版，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家，并且，每一个选题都由更权威的专家审定。著名经济学家于光远、厉以宁、刘国光、吴敬琏、肖灼基、董辅礪，著名法学家王叔文、冯大同、陈光中、曾宪义，应邀担任顾问。《国际惯例书库》面世后，各方反映不错，次年获海南省1993年度“五个一工程”优秀精神产品奖。

斗转星移，时光一晃划过4年。《国际惯例书库》早已售罄，而改革开放的长足发展却使我国与国际惯例对接连轨的工作在各个领域快速推进，人们对国际惯例知识的需求与日俱增。1997年下半年，海南出版社总编辑符策震同志和我商量，约我循着《国际惯例书库》的思路，把国际惯例的研究、编撰工作承续下

去，出版工作由他负责。这正合我的愿望：我一直想把这个课题不断地做下去。于是，我立刻制作编撰方案，开列选题，物色和邀请作者——《当代国际惯例丛书》启动了。

本《丛书》大部分选题是重新组织的，只有13个选题选自《国际惯例书库》，它们是：会计、财务管理、股份公司、国有资产管理、国际商事仲裁、税收制度、海关、经济特区、技术转让、国家公务员制度、改造罪犯、反贪污贿赂、跨国跨地区犯罪的惩治。在收入本《丛书》时，除“股份公司”选题的作者认为没有什么东西需要修改或补充外，其他均由作者根据国际惯例的新变化和这几年研究的新成果作了修改和补充，有的改动的篇幅还很大。当年的副教授如今已成为教授，当年的普通专家如今已成为本领域的顶尖级学者，当年的老教授有的如今已经退休，但他们都以满腔的热情和高度负责的态度，为本《丛书》或修订书稿，或推荐选题、作者，或承担新的编撰工作，真令我感动。尽管有上述选题的重复，本《丛书》仍可以看作是《国际惯例书库》的续篇。

本《丛书》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和普遍采用的习惯、规则或通例等等的总称。

毫无疑问，国际惯例首先是国际交往的惯例，是

各国共同遵守的处理和调节国家间经济、政治、文化等等交往关系的习惯、规则或通例。国际交往，既是国际惯例逐步形成和发展的客观基础，没有国际交往就不可能有国际惯例，又是国际惯例处理和调节的首要对象，没有国际交往，国际惯例就失去了意义。把国际惯例首先理解为国际交往的惯例，这是我和通常理解的一致之处。

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、从事政治等方面遵循或采用的一些共同的习惯、规则、举措等等，在我们看来，也是国际惯例，尽管这些活动并不具有国际交往的意义。我们之所以特意加上“各国实践”四个字的主要考虑即在于此。这是我和通常理解不一致的地方。“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开放和现代化建设具有重要的参照价值。正是基于这种认识，“各国实践”方面的国际惯例反倒成了本《丛书》的主要内容。当然，这里所说的“各国”、“共同”、“普遍”等等，只是相对而言的。国际惯例，按其调节的内容和范围，既有世界通用性的，也有区域通用性的；有的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）。更何况，今天通行于部分国家和地区的有效措施或规范，不久就可能被广泛效仿而成为国际惯例。

这些情况表明，国际惯例是一种复杂的现象、动态的过程，死抠字眼不一定有利于我们掌握它。至于本《丛书》，本着为我国的改革开放和现代化建设提供借鉴和参照的目的，我们没有严格受“各国”、“共同”、“普遍”这些字眼的束缚，有意识地介绍了一些国家和地区在经济活动和社会管理中被证明是行之有效的做法和经验，而没有推敲它们究竟是否可以称作国际惯例。这份用心，相信读者能够理解和体谅。

同《国际惯例书库》一样，本《丛书》的编写坚持客观性、现实性、准确性、实用性的原则。所谓客观性，就是对国际惯例只作实事求是的介绍或描述，一般不作分析或评价；所谓现实性，就是只收录现在通行的国际惯例，已废止不再介绍的不再介绍，一般也不作历史的回顾和追溯；所谓准确性，就是所有内容尽量采用第一手资料，力求可靠无误；所谓实用性，就是以“是怎么做的”为主题，注重具体的规定、措施、环节和操作过程，以便我们在实践中借鉴和参考。话

虽这么说，但真正实现这些原则却是一件十分不容易的事情。就说实用性吧，由于我们长期以来对于外国的东西多作定性研究，鲜作实证研究，因此对具体操作过程的细微末节还谈不上如指掌；知道者而能改变传统著书立说风格将其娓娓道来者，还不很多。而且，传统研究套路仍然占据主流，实证研究远未蔚然成风。这就决定了本《丛书》仍有不尽意之处。但无论是编者还是作者，都愿意听取各方面专家、读者的批评和建议，使我们这套书逐步完善起来。

1998年5月20日于中央党校

当代国际惯例丛书

主 编 周文彰

副主编 符策震

政府经济职能

编 著 黄泰岩 陈秀山

雷 达 王效平

海南出版社



目 录

导 论	市场经济体制下政府职能的界定	1
○	界定政府职能的基本方法	1
○	政府一般经济职能的界定	5
○	政府特殊经济职能的界定	10
第一章	美国政府的经济职能	14
○	美国政府的职能结构	14
○	美国政府对农户利益的保护政策	28
○	美国政府建设高速公路的职能	37
○	美国政府的市場管理职能	46
第二章	联邦德国政府的经济职能	66
○	竞争制度的保护职能	66
○	国有企业的管理、监督职能	75

○	宏观经济的调节职能	81
○	社会保障职能	94
○	劳资关系的协调职能	100
第三章	法国政府的经济职能	106
○	法国政府在市场中的作用	106
○	法国经济中的政府干预	114
○	法国资源配置中的计划调节及机构	124
第四章	日本政府的经济职能	139
○	中央政府的组织结构与职能	139
○	大藏省的组织结构与职能	144
○	通产省的组织结构与职能	159
○	产业主管省厅的组织结构与职能	168
○	行政改革及其前景	173
后 记		178
主要参 考书目		179

导 论

市场经济体制下政府职能的界定

在市场经济体制下，如何界定政府的职能，是各国政府和学者面临的共同难题。这里将考察西方国家政府和学者对政府职能的界定，从而从总体上把握西方国家政府的基本职能。

○ 界定政府职能的基本方法

在西方国家，不论在理论上，还是在实践上，对政府职能的界定，都是一个非常重要的、但却争论较大和较为混乱的问题。它不仅仅是一个经济学的问题，而且涉及到政治学、历史学、法学、哲学等一系列领域，不同的国家，不同的学科，即使同一学科的不同学派，甚至不同的个人，对政府职能的界定都可能会是不同的。导致这种差别的主要原因，是他们采用的界定方法不同，或对界定方法的不同运用。总起来说，西方国家界定政府职能的基本方法主要有以下几种：

一、市场失灵法

市场失灵，是指在某些经济活动中单靠市场机制的调节不可能实现资源的有效配置。西方学者通常把市场失灵归结为三种形式：一是市场局限造成的市场失灵，即在市场最完美、最完善的情况下，有些问题单靠市场仍然解决不了；二是现实中的市场无论如何也达不到理论上所假定的市场那样的完善程度，这种对理想市场不可避免的偏离，就会造成一定的市场失灵；三是由于各种原因而导致市场不发育和对市场的破坏产生的市场失灵，这种形式的市场失灵可以通过完善市场而得以克服，但前两种形式的市场失灵则不可能靠完善市场得到克服。因此，由于存在市场失灵，才需要政府干预。与此相适应，市场失灵的程度和范围，就决定着政府干预的程度和范围，这是市场失灵法的基本逻辑。如果单从这一层关系上说，对政府职能的界定，实际上就变成了对市场失灵的界定。对市场失灵的不同认识，就会形成对政府职能的不同界定，因而西方学者在界定政府职能时，往往争论的是市场机制的有效性。虽然他们都承认市场不是万能的，从而在需要政府干预上没有分歧，但他们对市场失灵的程度和范围却存在着较大的分歧，进而决定了他们对政府职能界定的分歧。

在西方国家，市场失灵分析法在界定政府职能时被广泛采用，已成为一种最基本的界定方法。^①这是因为，西方的市场经济体制最初是建立在市场机制充分有效的基础上的，但在现实的经济运行过程中，尤其是在现代市场经济条件下，市场机

① Warren J. Samuels: "Fundamentals of the Economic Role of Government", Greenwood press, Inc. 1989, p. 229.

制并不像理论上假定的那样有效，从而造成了资源配置的非效率，这就迫使西方学者不得不对市场失灵作出分析，并寻求克服市场失灵，提高资源配置效率的政府干预途径和方法。当然，西方学者同时又承认，市场失灵法也有它的局限性，对政府职能的正确界定，还需要结合其他的方法。

二、政府失灵法

市场失灵的存在，提出了政府干预的必要性，但政府也不是万能的神灵，市场不能调节和调节不好的事情，政府并不必然就能调节和调节得比市场更好。因此，西方学者认为，并不是所有的市场失灵，都必须要求政府干预加以克服。要正确地界定政府职能，还必须分析政府失灵。他们认为，政府失灵主要表现在由于信息机制的限制而使经济体制缺乏灵活性；由于否定特殊的物质利益和自主性而使经济体制丧失了激励机制，从而不能满足消费者的偏好，实现资源的有效配置。此外，政府调节还极易导致官僚主义的浪费和非效率。许多西方学者认为，西方国家 70 年代政府干预的令人失望的结果证实了政府失灵的存在。有的学者甚至认为，政府干预本来是要克服市场失灵的，但结果政府失灵比市场失灵更糟。政府失灵的存在，就规定了政府职能的边界。在这个边界以内，政府调节是有效的，一旦超过了这个边界，政府调节就会失灵。

在政府干预过度的情况下，通常采用政府失灵的方法重新界定政府的职能，以克服政府失灵，提高资源配置的效率。例如，在传统的社会主义计划经济体制下，政府直接管理着一切经济活动，造成了严重的低效率。人们正是通过分析这种体制的种种弊端，证明了市场化改革的必要性以及用市场调节替代政府调节的程度和范围。在西方国家，二次大战以来，政府干

预的增长，虽然对克服市场失灵发挥了积极作用，但同时也出现了政府失灵，这就提出了对政府职能的重新界定。如美国国会经济发展委员会 1979 年就提出了《市场经济体制中政府职能的重新界定》的研究报告。该报告在谈到研究目的时就认为，“我们关注到：在经济体制中，政府干预的大范围的无控制的增长，正在损害着国家经济和社会目标的实现”因而“本报告的核心是对政府的经济职能进行重新界定。”^①即主张缩小政府的职能，扩大市场机制的作用范围和作用程度。

三、成本—收益分析法

这是在市场失灵分析法和政府失灵分析法的基础上进一步界定政府职能的一种方法。它主要是解决在市场和政府都失灵的情况下调节机制的选择问题。在现实的经济运行过程中，对某些经济活动的调节市场和政府都会发生失灵，这就使得现实的资源配置机制只能在不完善的市场机制和不完善的政府干预机制之间进行选择。为了实现这种选择，就需要对这两种不完善的资源配置机制进行比较，以选择那种成本最小、收益最大的调节机制。西方学者认为，这种比较选择是极其困难的，解决这一问题的唯一办法是“进行一系列细致的经验研究，就每一个特殊事例的交易成本和福利损失进行比较。”^②

四、社会因素法

由于政府职能的界定不仅取决于经济因素，而且还取决于

① Committee for Economic Development: “Redefining Government’s Role in the Market system.” Kearny Press, Inc. 1979, p. 9, 11.

② Warren J. Samuels: “Fundamentals of the Economic Role of Government.” Greenwood press, Inc. 1989, p. 100.