

国际法研究丛书

GUOJIFA YANJIU CONGSHU GUOJIFA YANJIU CONGSHU

韩德培总主编



全国优秀出版社
武汉大学出版社



国际组织 行政法庭

邓烈 著

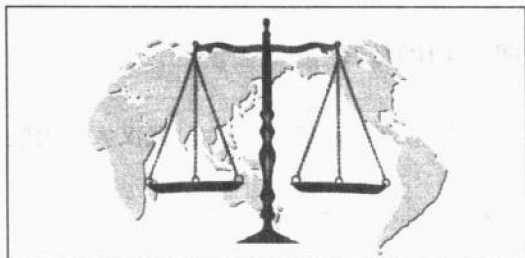
国际法研究丛书

陈仲英总主编

中国政法大学
国际法研究所编

国际组织 行政法庭

陈仲英



国际法研究丛书

国际组织行政法庭

邓烈 著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际组织行政法庭/邓 烈著. —武汉: 武汉大学出版社,
2002. 9
国际法研究丛书/韩德培总主编
ISBN 7-307-03676-2

I. 国… II. 邓… III. 国际组织—行政诉讼—国际法院—研究 IV. D813. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 059762 号

责任编辑: 李洪义 责任校对: 王 健 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp1@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉市新华印刷有限责任公司

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.375 字数: 318 千字 插页: 4

版次: 2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-03676-2/D·496 定价: 20.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题者, 请与当地图书销售部门联系调换。

不在煊赫之处强求，而于隐微中锲而不舍，
这就是神圣。

——引自荷尔德林

《许佩里翁或希腊的流亡者》第一部

序 一

国际组织的迅速成长是 20 世纪以来国际关系变化的一个最为引人注目的特征。如今，数以万计的各类国际组织活跃在国际舞台上，其职能覆盖了人类生活的方方面面。为了保持其常设性的组织形态、有效地开展工作，从而实现其宗旨，国际组织大多都设立了自己的秘书行政机构。与此同时，随着国际组织的日益增多，其活动范围不断扩展，一种新型的群体——国际公务员——在国际社会中迅速地成长起来。国际组织正是通过庞大的国际公务员队伍，在国际政治、经济、军事、科技、社会等广泛的领域发挥着越来越重要的作用。

国际公务员队伍的形成和壮大，给现代国际法及国际组织法提出了新的课题，即需要建立专门的法律原则、规则和规章制度来调整因国际公务员而产生的各种法律关系，如国际组织及其机构与国际公务员之间的任用关系。不难想像，在实践中难免会发生涉及国际公务员权利与义务的各种争端，如任用与否或期限、薪酬多寡、奖惩制度、职位升降和解除等，这就需要建立专门的争端解决机构。于是，国际法的一个新分支——国际行政法和国际司法机构中的一种新类型——国际组织行政法庭应运而生。

自 1927 年国际联盟行政法庭首创以来，国际组织行政法庭的发展迄今已历 70 余年，目前正逐渐汇聚成为一个由近 20 个法庭组成的“国际组织行政法庭家族”，在这个新的“家族”当中，有不少的行政法庭除了管辖本国际组织的职员案件外，还通过“管辖权承认条款”将管辖权扩展到其他国际组织。这样，有总

数超过 60 个以上的国际组织接受了行政法庭的管辖权，依附于这些国际组织之下、有出诉权的各种国际机构或实体数量则更多。这些国际组织和机构，不仅为数众多、涉及领域广泛，而且就其地位来讲也大多都是目前最为重要的。服务于这些组织之中并有权利用行政法庭司法救济的国际公务员，其数目数以十万计，并且这一数字还在不断增加。与国际法院曾长期存在的低徊状态形成对照的是，这些行政法庭普遍运作良好，受案数量不断增加。

必须指出的是，尽管国际组织行政法庭的地位与作用愈来愈重要，但由于它们的司法活动并不直接涉及主权国家的利益，不仅各国政府似乎不大重视国际组织行政法庭，法学界长期以来也一直对它们缺乏应有的理论关注。即使是国际法学者，他们对国际组织行政法庭司法运作的整体情况大多感觉隔膜，对其在国际法未来发展中所具有的意义亦少有深究。可见，加强对国际行政法及国际组织行政法庭的研究，这是一个亟待填补的学术空白，至少在目前中国是如此。

本书的作者是一位青年国际法学者，他不赶时髦，偏偏选择这个国内鲜有人问津的“冷门”课题潜心研究，其对学术的执著精神是值得首肯的。通过作者全面而又深入的探索，国际组织行政法庭法律体制的整体面貌在我们面前得以呈现，读者不仅可以全面了解国际组织行政法庭的组织架构和司法实践情况，还可以在与其他类型国际司法机构的比较中发现其独特性。更重要的是，作者的研究目标并不局限于对国际组织行政法庭作条分缕析的制度铺陈，而是站在更高的角度，以更开阔的视野，探究国际组织行政法庭与现代国际法之间的互动关系，思考 21 世纪国际法的发展趋势。在这一方面，作者的理论努力和收获对国际法和国际组织法的理论发展具有一定的启发性，譬如“国际组织内部法”是否具有既非国内法又非国际法的所谓“第三类法”的属性问题，很值得国际法理论界进行深入的探讨。诚然，作者的新观

点尚有商榷的空间。最后，作者的严谨学风也是值得赞赏的，书中引证之广，注释之翔实，是近年来国内法学著作中所不多见的。

本书是作者在其博士论文的基础上进一步修改而完成的一部专著。在他在职攻读博士学位期间，我有幸担任其导师，故在本书出版之际，谨志数语，是为序。

曾令良

2001 年秋于武汉大学

序 二

自第二次世界大战以来，随着国际组织活动的扩张以及组织分支的增多，为其提供服务的国际公务员人数也在迅速增加。这些发展带来的结果是，国际组织行政机构中产生的公务员任用关系需要调整和规制。秘书处与公务员关系中的大量行为，诸如任用、薪酬、奖惩、职位升降和解除等，都需要置于某种法律体制之下。一般来讲，国际组织（特别是政府间国际组织）由于具有独立的国际法主体地位，包括其公务员任用行为在内的各项职能活动均不受任何国家国内法的管辖和约束，但这并不意味着国际组织行政当局对待其公务员享有不受约束的自由，相反，需要建立某种组织内部的法律制度来调整它们之间的权利义务关系。

在国际组织内部设立具有独立地位的、专门性的行政法庭，负责处理内部的公务员案件，这一大胆的尝试最早可以追溯到国际联盟时期。但国际组织行政法庭大繁荣局面的真正出现是在第二次世界大战以后：当今重要的行政法庭，如联合国行政法庭、国际劳工组织行政法庭、世界银行行政法庭等都是战后建立的，它们为“国际组织行政法庭”这一国际司法机构新门类的形成奠定了基础；同时，通过其日益广泛、深入的司法活动，它们亦有力地推动了各自国际组织内部法律体制的形成和完善。作为一种较为特殊的国际司法机构，国际组织行政法庭对现代国际法的理论和实践存在着多方面的影响，这种影响随着法庭实践的不断积累正逐渐显现出来。国外一些学者注意到了这一动态并开始着手进行研究，相形之下我国国际法学界对这一问题的关注不多，相

关资料也十分缺乏。显然，这是一个亟待填补的学术空白。

邓烈博士对国际组织行政法庭这块国际法学中“荒芜之地”进行了大胆探索和耕耘。本书以迅速发展的国际组织为背景，收集和研究大量资料，运用历史分析、比较分析等多种方法，对国际组织行政法庭的形成与发展、法律性质、组织体制、管辖权和法律适用等问题进行了系统研究。在阐述国际组织行政法庭具体制度的同时，作者还对法庭实践当中可能会对国际法理论产生重大意义的地方进行了深度挖掘，取得了不少有价值的理论成果。作者所持各论，难谓无懈可击，但说它是一本内容丰富、见解新颖、有很高学术价值的国际法著作，当不为过。在书稿付梓之时，潦以数语，是为序。

王献枢

2001 年于武昌南湖

目 录

第一章 国际组织行政法庭的形成和发展	1
第一节 创建国际组织行政法庭的基本背景	1
一、早期国际组织的缺陷与不足	1
(一) 缺乏国际法主体地位	1
(二) 影响法律人格确定的主要因素	2
(三) 改进的基本方向	5
二、国际秘书处内部体制的调整	5
(一) 调整内部体制的主要措施	5
(二) 对制度化纠纷解决机制的需要	7
第二节 国际组织行政法庭发展的早期阶段	8
一、1920 年以前: 国内法院的司法救济	8
(一) 国内司法救济的主要实践	8
(二) 秘书处的多国籍性与国内司法救济之间的矛盾	11
二、国际联盟时期: 对行政法庭的实验和探索	13
(一) 秘书处改革目标在国际联盟的实现	13
(二) 排除利用国内司法救济的可能	14
(三) “常设国际法院方案”和“行政院方案”被否定	15
(四) 国际联盟行政法庭的创建	17
(五) 国际联盟行政法庭的成绩及其示范作用	18
第三节 国际组织行政法庭的全面发展	20
一、联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭	20

(一) 联合国行政法庭的创建	20
(二) 国际劳工组织行政法庭对国际联盟 行政法庭的继承	25
二、区域性国际组织行政法庭和其他行政法庭	27
(一) 欧洲区域国际组织：行政法庭的体制创新	27
(二) 其他区域性国际组织的实践	31
(三) 专门性国际组织的实践	33
第二章 国际组织行政法庭的法律性质	53
第一节 国际组织行政法庭的概念和特征	53
一、行政法庭的名称	53
(一) “法院”和“法庭”的一般使用	53
(二) “行政法庭”的称谓被国际联盟等取用	54
(三) “申诉委员会”的称谓是满足特定需要的 一种变例	56
二、行政法庭的特征	57
(一) 是否具有“国际性”	58
(二) 是否具有“行政性”	59
(三) 是否真正意义上的“法庭”	61
三、行政法庭的定义	62
第二节 国际组织行政法庭的法律能力	64
一、对“法律能力”的理解	64
二、对欧洲法院法律能力的思考	64
(一) 欧洲法院是否欧共体法(欧盟法)上的法律主体	64
(二) 欧洲法院的法律主体地位可能具有的三种 法律属性	67
三、其他国际组织行政法庭的法律能力问题	69
第三节 国际组织行政法庭的法律基础	71
一、组织文件的形式和名称	71

二、组织文件的法律属性	73
(一) 组织文件的基本存在形式	73
(二) 组织文件的法律属性	74
三、组织文件的内容	76
四、组织文件的制订、通过和生效	78
(一) 以基础条约形式存在之组织文件的制订、 通过和生效	78
(二) 以国际组织内部立法的形式存在之组织文件的制订、 通过和生效	79
五、组织文件的修订	82
(一) 对以基础条约形式存在之组织文件的修订	82
(二) 对以国际组织内部立法的形式存在之组织 文件的修订	85
第四节 国际组织行政法庭及其人员的特权和豁免	86
一、特权和豁免的一般情况	86
(一) 行政法庭豁免权的一般属性	86
(二) 行政法庭豁免权的规定方式	87
二、特权和豁免的范围	92
(一) 决定豁免权范围大小的因素	92
(二) 行政法庭自身豁免权的范围	94
(三) 行政法庭各类所属人员豁免权的范围	95
三、两个特殊问题	98
(一) 特权与豁免的放弃	98
(二) 如何确认“公务或私人行为”	102
第三章 国际组织行政法庭的组织体制	125
第一节 国际组织行政法庭的人员构成	125
一、法官	125
(一) 独立法官是“行政法庭之成员”	125

(二) 行政法庭中法官的构成情况	128
(三) 法官的候选资格	131
(四) 法官的选任方式	138
二、书记行政人员	141
(一) 概说	141
(二) 书记官长	141
(三) 书记官处其他职员	146
第二节 国际组织行政法庭的组织结构	147
一、审级系统	147
(一) 概说	147
(二) 国际劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的 “准上诉程序”	149
(三) 欧洲法院的“两审制司法体系”	150
二、行政法庭的全体法官会议	153
(一) “全体法官会议”与“全体庭”的区别	153
(二) 其他司法机构的实践	153
(三) 行政法庭的不同做法	155
三、行政法庭的首席法官	156
(一) 首席法官的称谓和设置方式	156
(二) 首席法官的选任	158
(三) 首席法官的任职期限	160
(四) 首席法官的性质和职责	161
四、行政法庭的受案庭	166
(一) 全体庭	166
(二) 分庭	168
五、书记官处和其他辅助机构	170
第三节 国际组织行政法庭人员的独立性问题	171
一、如何保障法官的司法独立	172
(一) 任前的保障	172

(二) 任内的保障	173
(三) 任后的保障	175
二、保障书记官处人员司法独立的措施及其不足	177
 第四章 国际组织行政法庭的管辖权和法律适用	200
第一节 国际组织行政法庭管辖权的基本特点	200
一、行政法庭的管辖权是“有限的管辖权”	200
二、行政法庭的管辖权是“自动管辖权”	203
三、行政法庭的管辖权是“强制管辖权”	205
第二节 国际组织行政法庭管辖权的范围	208
一、对事管辖权	210
二、对人管辖权	214
(一) 一般方面	214
(二) 享有“起诉权”的主体	216
(三) 享有“应诉权”的主体	217
三、对时管辖权	219
第三节 国际组织行政法庭中的可接受性问题	221
一、管辖权、适格与可接受性概念	221
(一) “管辖权”和“适格”两个概念间的区别	221
(二) “可接受性”与“管辖权”概念间的差别	222
二、主要的不可接受事由	223
(一) 未用尽组织内部的救济	224
(二) 既决案	226
(三) 未决案	228
(四) 时限	229
(五) 缺乏意向	230
(六) 放弃协议	231
(七) 其他不可接受事由	232
第四节 国际组织行政法庭的法律适用	233

一、概说	233
(一)《规约》对法律渊源范围的列举	233
(二)法律适用的主要特点	235
二、形式渊源	236
(一)合同	237
(二)国际组织的内部立法	240
(三)条约	243
(四)一般法律原则	245
三、实质渊源	249
(一)衡平	249
(二)司法判例	252
(三)国内法	255
(四)法律学说	257
 第五章 结语：回顾与前瞻	282
第一节 国际组织行政法庭司法实践的独特性	283
一、行政法庭的形成和发展的独特制度条件和轨迹	283
(一)行政法庭的出现是国际组织发展到一定阶段 的产物	283
(二)行政法庭的创设通常通过国际组织内部立法行为 来实现	284
(三)行政法庭是人权原则在国际法领域内制度化 的结果	285
二、行政法庭的法律性质与国际组织内部纵向权力结构 之间的关联	285
(一)行政法庭通常以国际组织的“内部立法”作为其 法律基础	285
(二)行政法庭的司法权以国际组织内部的纵向关系 为调整对象	286

(三) 行政法庭因国际组织“内部法”而享有一定的 主体地位	287
三、行政法庭特权和豁免的特殊性	288
(一) 行政法庭以国际组织内部机构的地位 享有豁免权	288
(二) 国际组织豁免法的一般规定不能满足行政法庭 司法职责的需要	288
四、行政法庭的结构体制的双重特性	289
(一) 司法特性与内部机构特性之间的平衡关系在人员构成 上的表现	289
(二) 行政法庭的内部机构地位对其组织 结构的影响	290
五、行政法庭管辖权的特殊性	291
(一) 行政法庭的管辖权具有“有限、自动、强制和 法定”的特点	291
(二) 独特的对事、对人和对时管辖权	292
(三) 对“不可接受事由”的明确设定	293
六、行政法庭的法律适用实践与所属国际组织公共行政理念 的变化	293
(一) “公务员任用行为性质”的不同理解和 私法性渊源的接受	293
(二) 行政法庭法律适用实践的独特性	294
第二节 国际组织行政法庭与现代国际法的发展	295
一、行政法庭的实践与现代国际组织法的新动向	295
(一) 行政法庭是国际公务员制度的“核心”	295
(二) 行政法庭的长期实践促进了国际组织内部法 的不断发展	296
(三) 行政法庭的实践与国际组织内部法的属性—— “第三类法”	297