



论构建在华国际组织内部司法机制的模式与路径

李 赞 唐彦嘉*

摘 要：专司职员争端解决的国际组织内部司法能够规制行政当局在职员雇用关系中的行政权力，保障职员的合法权益免受行政当局侵犯。故而内部司法机制的构建被认为是维护国际组织内部法治与职员个人权利的关键一环，并被视为国际组织享有司法管辖豁免的前提条件，最终影响到组织职能的履行。目前，亚投行等在华国际组织的内部司法机制尚付阙如，这将不利于其内部治理，并有违全球治理中的公平正义、人权保障等精神与价值，使国际组织难以实现其承载的国家利益和国际社会共同利益。通过研究国际组织内部司法机制的构建方式、审级制度等基本运作模式，我们或可在已经拟议设立国际行政法庭的亚投行构建一审终审的内部司法机制。该机制在总结联合国、欧盟以及世界银行等最具代表性且运作成熟的内部司法制度成败得失的基础上有所继承和创新，以期能够代表当前最高水准，并引领未来发展方向。该机制还可以为其他在华国际组织，甚至为全球范围的更多国际组织提供职员争端解决服务。借助该机制，在华国际组织能充分发挥自身的载体功能和依托作用，在参与全球治理时起到示范效果，以更好地推进全球治理中国方案的落实。

关键词：在华国际组织 国际组织内部司法 职员争端解决机制 国际组织内部法治 人权保障

引 言

在华国际组织一般是指由中国推动成立并将总部设在中国的国际组织和在中国设立办事处或区域中心但总部不在中国的国际组织，本文专指前者。^① 基于这些国际组织自身的特征与优势及其在华地理位置，它们能够更好地凝聚价值共识、协调共同行动、促进规范传播，在中国着力推动的人类命运共同体和“一带一路”建设中发挥着举足轻重的作用。

* 李赞，法学博士，中国社会科学院国际法研究所副研究员，中国社会科学院大学法学院教授；唐彦嘉，中国社会科学院大学法学院法律硕士，清华大学法学院行政法学博士研究生。本文系杨泽伟教授主持的2022年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全球治理的区域转向与中国参与亚洲区域组织实践研究”（项目批准号为：22JZD040）阶段性成果之一。本文所用网络资源最后访问时间均为2023年11月15日。

① 后一类组织一般具有比较重要的国际影响力，并与中国存在较为紧密的合作关系。

对在华国际组织而言，专司职员就业争端解决的内部司法^①是一个极易被忽视但又能够影响组织运作与职能履行的重要机制。国外学者对国际组织内部司法的关注由来已久，^②但目前国内研究还相当匮乏与滞后，^③而且在华国际组织的内部司法机制尚付阙如。在2022年第77届联合国大会第六委员会关于“联合国内部司法”的会议上，中方代表在发言中开始强调国际组织内部司法机制的重要性。该代表表示，联合国内部司法系统对加强该组织内部建设、保障职员合法权益具有重要意义。^④在2023年第78届“联合国内部司法”会议上，中方代表进一步指出：“独立、透明、专业化、资源充足、非中心化的内部司法系统，对完善联合国系统内部建设、保障员工合法权益具有重要意义，这也是联合国促进法治的重要环节。”^⑤可见，国际组织内部司法问题已经引起了中国的高度重视。另外，总部设于中国的在华国际组织如亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB，下文简称亚投行）此前也早已有意推进设立其内部的司法机制。这都体现出在华国际组织设立内部司法机制已时机成熟，符合现实需要。为了发挥在华国际组织的作用，使其高水平、高质量地参与全球治理，携手建设人类命运共同体和“一带一路”，我们有必要通过分析当前国际组织内部司法机制的理论基础和发展现状，探寻高标准构建在华国际组织内部司法机制的模式与路径。

一 国际组织内部司法的加快发展与在华国际组织相应机制的阙如

全球化浪潮下，国际组织需要承担更多职责，以更好地应对日趋复杂的全球性问题。^⑥这是现代国际法的重要特征之一。^⑦随着国际组织职能的扩张，为国际组织提供服务的职员人数也与

① 本文中的内部司法（Internal Justice）是指国际组织通过司法方式处理国际组织内部行政当局与国际组织职员之间就业争端的机制，具体而言，一般由该机制设立的国际行政法庭对有关争端作出裁决。除了采用“内部司法”（Internal Justice）这一名称外，这一机制有时也用“司法系统”（System of Administration of Justice）来表述，是一种国际组织的“内部争端解决制度”（Internal Dispute Resolution Regime）。参见李赞、唐彦嘉：《欧洲联盟内部司法上诉机制研究》，中国言实出版社2022年版，第1—2页。

② 例如资深的国际组织法学者阿梅拉辛格（Chitharanjan Félix Amerasinghe）在其1994年再版的《国际公务员法》一书中对内部司法的法律适用与运作制度进行了全面清晰的研究，是该领域的奠基之作。See C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service* (Oxford University Press, 2nd edn, 1994). 近期的前沿探讨则包括亚洲开发银行行政法庭（Asian Development Bank Administrative Tribunal）庭长吾乡真一（Ago Shin-ichi）于2022年发表的《关于国际行政法庭和国际行政法概念的几点思考》，该文回顾分析了内部司法中的基础概念，并试图对它们进行重构。See Shin-ichi AGO, “A Few Thoughts about the Concepts of International Administrative Tribunals and International Administrative Law”, (2022) 12 *Asian Journal of International Law* 207. 这表明内部司法正在不断发展和深化，以更加符合国际社会的需求和国际法的发展趋势。

③ 目前国内的相关研究成果主要还是20多年前邓烈的博士论文。参见邓烈：《国际组织行政法庭》，武汉大学出版社2002年版。

④ 参见《中方支持完善联合国内部司法系统管理机制》，新华网，http://www.news.cn/world/2022-10/12/c_1129061031.htm。

⑤ 参见《中国代表马彦博在第78届联大六委“联合国内部司法”议题下的发言》，中华人民共和国常驻联合国代表团，http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/flyty/ldlwjh/202310/t20231012_11159643.htm。

⑥ See Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 6th edn, 2018), pp. 3-4.

⑦ See Malcolm N. Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 8th edn, 2017), p. 984.

日俱增。在20世纪初,国际联盟(League of Nations)常设秘书处的工作人员只有数百人。^①然而,随着国际组织的发展,仅根据已公开资料的保守估计,在2018年全球国际组织职员总数可能就已经达到220,000多名,^②欧盟机构的职员目前约为60,000人,^③而联合国秘书处和联合国系统有关实体的工作人员总人数在2020年则为79,605人。^④这些组织的职员数量甚至远超西班牙、波兰等国中央政府的公务员数量。^⑤从内部行政管理所涉的人员数量和治理难度上来看,这对国际组织的内部治理结构提出了新的挑战和要求。

面对数量庞大且多元的职员群体,在绝大多数国际组织内部,作为机构管理者的行政当局与它所雇用的职员之间不可避免地会出现就业争端。^⑥国际组织内部司法正是为解决此类纠纷而设立的争端解决机制,其关键组成部分一般被称为国际行政法庭(International Administrative Tribunal,下文简称行政法庭)。这些法庭作为内部司法机构,属于国际争端解决机制,是国际司法不可或缺的有机组成部分。

被视为国际组织内部司法起源的国际联盟早在1927年就成立了行政法庭。早期的国际联盟仅采用内部申诉的方式,由行政当局审查职员争端。但在1925年的“莫诺德案”(Monod Case)中,国际联盟发现行政当局作为争端的当事方参与解决职员争端将难以保证结果的公正性与专业性,^⑦于是最终决定成立国际联盟行政法庭(Administrative Tribunal of the League of Nations)。这对国际组织内部司法机制的形成与发展产生了深远影响。此后许多国际组织纷纷选择将国际行政法庭作为解决职员争端的主要途径。这些法庭在争端解决中往往承担关键作用,需要处理相当多的案件。例如,在2022年,仅国际劳工组织行政法庭(International Labour Organization Administrative Tribunal, ILOAT)就作出了136份判决,^⑧联合国争议法庭(United Nations Dispute Tribunal, UNDT)也作出了136份判决,联合国上诉法庭(United Nations Appeals Tribunal, UNAT)则作出了124份判决。^⑨而国际法院(International Court of Justice, ICJ)在2022年仅作出4份判决。^⑩国际海洋法法庭(International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS)从1996年

① 1925年,国际联盟秘书处包括所有文书服务在内的员工总数约为400人。See Raymond Leslie Buell, *International Relations* (H. Holt, 1929), p. 670.

② See Gerhard Ullrich, *The Law of the International Civil Service: Institutional Law and Practice in International Organisations* (Duncker & Humblot Press, 2018), pp. 50–52.

③ See “Jobs & traineeships in EU institutions”, EU official website, https://european-union.europa.eu/live-work-study/jobs-traineeships-eu-institutions_en.

④ See United Nations Secretary-General, *Report of the Secretary-General: Composition of the Secretariat*, A/76/570 (29 November 2021), p. 21.

⑤ See Eurostat, “National civil servants in central public administration”, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/pre_rem_nr.

⑥ See Paul C. Szasz and Edith Brown Weiss, “Adjudicating Staff Challenges to Legislative Decisions of International Organizations”, in Paul Szasz (ed.), *Understanding International Institutions and the Legislative Process* (Brill, 2001), p. 338.

⑦ See Suzanne Bastid, *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence (Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Volume 92)* (Brill, 1957), pp. 368–370.

⑧ See ILO Administrative Tribunal, “Triblex: case-law database By Session”, <https://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.bySession>.

⑨ See United Nations Secretary-General, *Administration of Justice at the United Nations: Report of the Secretary-General*, A/78/156 (11 July 2023), paras. 18, 32.

⑩ See ICJ, “Judgments, Advisory Opinions and Orders”, https://www.icj-cij.org/index.php/decisions?type=2&from=2020&to=2023&sort_bef_combine=order_DESC.

创设至今也只受理了32个案件。^①从数据的比较上来看,这些国际行政法庭的业务量在国际性司法机构中还是比较大的。

目前具有一定国际影响力的全球或区域性国际组织大多都已设立内部司法机制。全球范围内已有几十个国际行政法庭。^②在此基础上,这些国际行政法庭还在继续增加与扩张,比较新近的例子是全球疫苗免疫联盟(The Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI)与加勒比共同体(Caribbean Community, CARICOM)于2019年各自分别设立的行政法庭。另外,依照创设公约的要求,中国参与创设、总部位于英国的国际组织平方公里阵列天文台(Square Kilometer Array Observatory, SKAO)也于2023年7月设立了自己的行政法庭。一些已设立行政法庭的国际组织会定期审查其内部司法机制以便进行完善,而一些没有行政法庭的国际组织则经常考虑是否需要设立一个法庭以更好地解决内部职员纠纷。^③

与此形成鲜明对比的是,那些由中国推动设立并将总部设于中国的在华国际组织,如亚投行、上海合作组织(Shanghai Cooperation Organization, SCO)、金砖国家新开发银行(New Development Bank, NDB)、国际竹藤组织(International Bamboo and Rattan Organization, INBAR)、亚太空间合作组织(Asia-Pacific Space Cooperation Organization, APSCO)等,它们的内部司法机制却尚付阙如。除亚投行明确公布了职员条例,为职员争端提供行政复议外,^④其他大部分在华设立总部的国际组织甚至未公布或可能未制定职员管理文件,也没有为职员提供规范化的救济途径。当缺乏救济途径时,职员矛盾极易激化并造成严重后果,影响国际组织职能的履行与作用的发挥。

2023年6月亚投行“毕加博事件”就是一个明证,在华国际组织内部司法的缺失会对国际组织内部治理提出严峻挑战,这一事件使亚投行遭遇了自成立以来的首次信任危机。该行的前全球通讯主管、加拿大籍的毕加博(Bob Pickard)于6月12日辞去职务,并随后在社交媒体上公开指责亚投行的治理框架与政策,认为亚投行“由中国共产党操控”,并且将该国际组织存在“有毒文化(toxic culture)”^⑤也作为指控之一。^⑥毕加博的辞职与指责严重损害了亚投行的国际形象和信誉,作为亚投行股东的加拿大政府也据此采取了一些可能有损该国际组织的行动。亚投行在同年7月公布了对毕加博指控的内部调查结果,认为亚投行符合高治理标准的要求。^⑦从政治解决角度作出这样的结论应该说是可以接受的,但考虑到除亚投行之外目前具有一定影响力的

① See ITLOS, “List of Cases”, <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/>.

② See Chris de Cooker, “Proliferation of International Administrative Tribunals”, (2022) 12 *Asian Journal of International Law* 232, p. 232.

③ See Chris de Cooker, “Proliferation of International Administrative Tribunals”, (2022) 12 *Asian Journal of International Law* 232, p. 238.

④ 参见《亚投行工作人员细则》(Asian Infrastructure Investment Bank Staff Rules)第8.01条。

⑤ “有毒文化”并没有一个普遍的定义,但它通常是指对职员个人有害、消极或不健康的工作环境与组织文化,它包括如下内容:不尊重、不包容、不道德,以及残忍性和羞辱性的行为。See Donald Sull, Charles Sull, William Cipolli, and Caio Brighenti, “Why Every Leader Needs to Worry About Toxic Culture”, <https://sloanreview.mit.edu/article/why-every-leader-needs-to-worry-about-toxic-culture/>.

⑥ 可参见毕加博在社交媒体的声明,截至2023年11月15日,该声明已获得170多万的浏览量。See Bob Pickard's twitter, <https://twitter.com/BobPickard/status/1668871011968663553?lang=en>.

⑦ 为解决该问题,董事会专门成立了一个由总法律顾问领导的特设小组来监督调查,调查进行了30多次访谈。See AIIB, “AIIB Welcomes Canadian Review and Initiates Internal Review to Ensure Transparency”, <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2023/AIIB-Welcomes-Canadian-Review-and-Initiates-Internal-Review-to-Ensure-Transparency.html>.

国际组织基本都为其职员提供了内部司法救济途径，依此标准，亚投行可能并未达到国际组织内部治理尤其是内部法治的较高标准。可以预想，如果亚投行拥有内部司法机制，那么其职员很可能不需要对他与国际组织之间有关就业的争端采取此类偏激且严重损害国际组织利益的解决方式，而可以选择独立的司法机构来依法解决争端，使国际组织避免遭受无端的指控与信任危机。这样做的好处是，一方面，通过司法这种被世界各国普遍认可的和国际争端解决常用的方式，能比较高效地解决当事方的关切；另一方面，通过司法方式也可以避免将行政当局和有关国家直接推到争端解决的第一线，缩小了转圜余地，还容易导致将有关争端政治化、污名化。

由此可见，在国际组织内部司法机制越来越被重视而呈扩张趋势的时代背景下，在华国际组织一直都还没有设立行政法庭来解决组织内部的职员争端。换言之，目前中国境内迟迟没有出现一个国际行政法庭，来解决在华国际组织产生的职员争端。伴随着在华国际组织数量的逐渐增多，职员人数也有了较大幅度的增长，类似于“毕加博事件”的相关纠纷势必呈上涨趋势。这意味着在华国际组织内部司法机制的建设更显急迫而任重道远。

二 在华国际组织内部司法影响中国利益的国际法原理

（一）在华国际组织的载体功能和依托作用

世界各国在面对发展与变革的时代潮流时更应相互联系、相互依存，中国参与全球治理需要以国际社会共同利益、国际社会本位理念以及国际社会正义为基础。^①“合作”可被视为中国参与全球治理的核心价值与现实路径。当前全球化的不断深入带来远超国家层面的问题，并对全球治理提出了更高的要求。国际组织正是一种跨越国界的、以促进国际合作与理解为目标的多边机构。^②这使其能够作为国家间合作平台在全球治理体系中发挥日益重要的作用。同时，“法者，治之端也”，^③这些关于全球治理的中国方案需要在国际法治的背景下实现。国际组织为全球治理提供了必要的法律原则、规则和制度，并以此独自或协调妥善处理全球性问题，因此是中国推动全球化健康和平衡发展、实现全球治理的重要国际法工具。^④可见，中国作为一个发展中大国，尤其需要借助国际组织推动全球治理方案的实现，履行国际义务，并在国际社会中发挥更大的影响力。

截至本世纪初，还没有任何一个重要的国际组织在中国设立总部或地区办事处。^⑤然而，随着中国综合国力与国际影响力的提升以及中国为全球治理提供中国智慧与中国方案的需要，在华国际组织的数量开始逐渐增多。以2016年1月成立并将总部设于北京的亚投行为例，它设立的一个重要任务与使命便是推动“一带一路”倡议的实现。^⑥倡议中相互尊重、平等协商、共同发

① 参见李赞：《建设人类命运共同体的国际法原理与路径》，载《国际法研究》2016年第6期，第48页。

② 饶戈平主编：《国际组织法》，北京大学出版社1996年版，第10页。

③ 《荀子》，中华书局2011年版，第189页。

④ 参见饶戈平主编：《全球化进程中的国际组织》，北京大学出版社2005年版，第32页。

⑤ 参见饶戈平主编：《全球化进程中的国际组织》，北京大学出版社2005年版，第19页。

⑥ See Malik R. Dahlan, "Dispute Regulation in the Institutional Development of the Asian Infrastructure Investment Bank: Establishing the Normative Legal Implications of the Belt and Road Initiative", in Peter Quayle and Xuan Gao (eds.), *International Organizations and the Promotion of Effective Dispute Resolution* (Brill, 2019), pp. 127 - 128.

展的理念对亚投行的运作模式、制度原则产生深远的影响，形成亚投行自身的优势和特色。^① 这有利于亚投行为“一带一路”沿线国家发展提供更为优质的融资支持，在区域经济建设中发挥更大的作用与影响力，并最终在一定程度上使得年轻的亚投行快速成长并得到众多国家的广泛支持，超越亚洲开发银行（Asian Development Bank, ADB）成为仅次于世界银行（World Bank, WB）的全球第二大多边开发机构。

这些在华国际组织作为国家间合作平台和国际法工具，肩负着增进全球或区域安全、金融、交通、人文等各领域发展的重要使命，并在中国的积极影响下推动着世界各国在全球治理中朝着更加公正合理有效的方向相互协作。正如习近平主席在亚投行开业仪式上的致辞所言：“中国是国际发展体系的积极参与者和受益者，也是建设性的贡献者。倡议成立亚投行，就是中国承担更多国际责任、推动完善现有国际经济体系、提供国际公共产品的建设性举动，有利于促进各方实现互利共赢。”^② 可以认为，在华国际组织通过规范化的多边合作推动着人类命运共同体与“一带一路”等中国方案的建设朝着更加规则化、专业化和机制化的方向发展，使全球治理的中国方案得到国际社会的普遍支持，成为更受欢迎的国际公共产品。

（二）国际组织内部司法影响国家和国际利益的国际法原理与方式

国际组织如此重视内部司法的构建，缘于内部司法机制是保障国际组织职能履行，使国际组织真正能够实现其承载的国家与国际利益的重要机制。具体而言，内部司法机制可通过如下途径影响国际组织职能的履行与其所承载利益的实现。

1. 国际组织内部司法机制的设立将影响其享有司法管辖豁免

享有司法管辖豁免是国际组织第一位的和最基本的要求之一，^③ 能让国际组织获得独立的工作环境来行使职能。国际组织基于职能必要在职员管理方面也享有司法管辖豁免，但其享有豁免并不免除其应当承担的相应义务。具体而言，国际组织的职员有自己的国籍国，这些国家往往需要为其国民履行司法保障义务。国家在签订各国际组织的宪章等宪制性文件时，将其对其国民的司法权力让渡给国际组织，此时国际组织需要对其内部职员间接履行其职员国籍国所承担的司法保障义务。^④ 换言之，本来属于国家对国民所承担的司法保障义务，通过国家与国际组织之间的协议让渡给了国际组织，于是，国际组织便替代国家履行该义务。

随着人权保障事业的发展以及国际人权司法机构的推动，国内法院开始表现出审查国际组织是否存在内部司法机制的意愿，并将其作为国际组织享有司法管辖豁免的前提。当国际组织无法为职员提供有效救济时，国内法院极有可能选择拒绝国际组织的司法管辖豁免，对职员争端案件进行管辖。在2003年的“拉奇马亚诉非洲、加勒比和太平洋国家集团秘书处案”中，比利时布鲁塞尔上诉法院就认为在国际组织内部缺乏争端解决机制的情况下，《欧洲人权公约》第6条所

① 例如，亚投行董事会的组成具有更强的开放性，能够提升较小的成员国在亚投行治理中的发言权，这体现出“一带一路”倡议中“共商、共建、共享”的价值理念。更多关于亚投行治理体制的制度创新，可参见 Natalie Lichtenstein, “Governance of the Asian Infrastructure Investment Bank in Comparative Context”, in Peter Quayle and Xuan Gao (eds.), *Good Governance and Modern International Financial Institutions* (Brill, 2018), pp. 56–64.

② 习近平：《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社2018年版，第97页。

③ Yuen-li Liang, “The Legal Status of the United Nations in the United States”, (1948) 2 *The International Law Quarterly* 577, p. 584.

④ 参见李赞、唐彦嘉：《欧洲联盟内部司法上诉机制研究》，中国言实出版社2022年版，第50页。

承认的公平审判权将排除国际组织在国家法院享有的管辖和执行豁免权。在该案中,法院裁定非洲、加勒比和太平洋国家集团秘书处的内部司法机构缺乏司法性,不能满足诉诸司法权所要求的必要条件并提供保障,因此驳回了秘书处关于该组织拥有裁决此类争端的管辖权的主张。^①可见,国际组织是否拥有一个有效的内部司法机制将影响其所享有的司法管辖豁免,进而影响国际组织履行职能所需要的独立性。

2. 国际组织内部司法机制有助于推动内部法治的实现

联合国大会公布的《国内和国际法治问题大会高级会议宣言》曾提到:“法治原则平等地适用于所有国家与国际组织,尊重和推动法治与正义应当是各国和国际组织各项活动所应遵循的指导原则,同时也为各国和国际组织的行动赋予了可预测性和合法性。”^②遵循法治可被认为是组织行使权力的必要条件。正如欧盟法院(Court of Justice of the European Union, CJEU)的总法律顾问(Advocate General)皮卡梅(Pikamäe)在欧盟职员争端案中所指出的,“尽管欧盟……本身并不具有政治学所理解的‘国家’地位,但很明显,条约赋予了它一些权力,这些权力使它拥有成员国所固有的一系列特征”,这包括了《欧洲联盟条约》序言中提到的对“人的不可侵犯和不可剥夺的权利、自由、民主、平等和法治”的普遍价值观的承认,而“从不同的角度来看,可以认为保证这些原则和价值观是向欧盟转移权力的必要条件”。^③通过遵守法治原则,国际组织能够更加公正、透明、规范地行使其职能,以符合全球治理的正当性与合法性要求,从而有能力承担更多、更重要的治理职能。

在国际组织内部,行政当局与职员的法律关系存在严重的不平等性,前者具有对雇用法律关系进行单方面调整的行政权力,该权力很少受到有效制约,或难以满足透明度(transparency)的要求。^④此时,行政当局的行政行为将可能缺乏监督,并侵犯职员的合法权益。所以,通过内部法治对行政权力进行规制是必要且迫切的。联合国大会确认法治是行政法的一项基本价值,并确认法治原则在伸张正义、促进尊重权利和确保联合国内部问责方面的重要性。^⑤2017年联合国内部司法理事会的报告明确指出,一般而言,作为最高权力机构之一的司法部门,应与其他部门相区别,具有自己的独立性,这才是成熟的法律制度。这一要求具有挑战性,在联合国这种等级分明的组织之中尤其如此。然而,法治若要得到尊重,就必须落实这一要求。^⑥有观点甚至表示,法治的质量取决于负责维护法治的司法机构的质量。^⑦可见,一个独立公正的司法机构是实

① See *Lutchmaya c. Secrétariat général du Groupe des Etats d' Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Cour d'appel de Bruxelles (9ème Ch.), *Journal des tribunaux* (4 March 2003).

② See United Nations General Assembly, *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, A/67/L.1 (19 September 2012), para. 2.

③ See Case C - 894/19 P *European Parliament v UZ*, Opinion of Advocate General Pikamäe, EU: C: 2021: 497, 17 June 2021, paras. 55, 56.

④ Treasa Dunworth, “The Legal Adviser in International Organizations: Technician or Guardian?”, (2009) 46 *Alberta Law Review* (Special Issue: International Law and Democratic Consideration) 869, p. 873.

⑤ See United Nations Secretary-General & United Nations Interim Independent Assessment Panel on the System of Administration of Justice at the United Nations, *Report of the Interim Independent Assessment Panel on the system of administration of justice at the United Nations*, A/71/62/Rev.1 (15 April 2016), para. 238.

⑥ See Internal Justice Council, *Administration of justice at the United Nations: Report of the Internal Justice Council*, A/72/210 (24 July 2017), para. 3.

⑦ See Lord Woolf, “Foreword”, in R. Mackenzie, K. Malleson, P. Martin and P. Sands (eds.), *Selecting International Judges: Principles, Process and Politics* (Oxford University Press, 2010), p. vii.

现国际组织内部法治的先决条件之一。

设立内部司法机制正是国际组织为了对其行政当局的权力进行司法制约而采取的重要举措,体现出强烈的法治理念。联合国上诉法庭在判决中认为,法治是法庭需要遵循的一个重要原则,它指出:“法治与行政法的一个重要原则是,权力的行使必须得到法律的授权。在宪法秩序的理念中,各领域的行政人员都受到这样一个原则的制约,即他们不得行使法律未赋予他们的权力与职能。”^①因此,内部司法机制旨在规制国际组织行政权力的行使,推动内部法治构建。

3. 国际组织内部司法机制还能加强组织的人权保障,进而维护其内部秩序并提高工作效率

虽然大多数国际组织职员争端案件主要是审查雇佣关系和作用于该关系的行政决定,但引起争端的原因往往复杂多样,这些原因可能涉及并影响职员的个人权利,如同工同酬的权利、^②平等待遇的权利、^③婚姻自由权、^④结社自由权与罢工权、^⑤某些特定情况下甚至包括辩护权。^⑥因此,有学者指出:“现在人们认识到,国际组织接受专门设立的行政法庭管辖的一个有力的理由与尊重人权有关。”^⑦可见,设立国际组织行政法庭的初衷,从人权的角度,就是为了保障职员个人权利的实现。

当国际组织无法公正地处理职员争端,职员的正当权益无法得到保障时,国际组织的行政效率很可能变得低下,进而影响到国际组织内部行政的正常运作与职能的正常履行。例如,欧洲专利局(European Patent Office, EPO)的职员曾反对国际组织改革职员管理制度,这招致代表行政当局利益的负责人的报复,有3名担任工作人员代表的职员被任意解雇,而其他参与活动的职员被不合理地降职、削减工资或福利待遇,甚至有5名专利局的职员由于工作影响而自杀。^⑧这些都严重破坏国际组织的工作秩序与国际形象。造成该现象的重要原因之一便是该国际组织缺乏有效的内部司法机制,无法有效保障职员权益。所以,国际组织的高效、稳定运作也要求其职员提供有效的内部司法争端解决机制,维护职员的必要权益,以加强职员工作积极性,减少国际组织内部工作中的冲突。

(三) 在华国际组织内部司法机制的缺失对中国的影响

如果在华国际组织缺失内部司法机制,那么当其行政当局与职员产生争端时,职员将无法诉诸司法,只能通过复议、协商等其他非司法途径来解决问题。但这些争端解决方式无法充分保障争端处理的独立性和公正性。考虑到内部司法机制的意义与价值,其缺失将对这些国际组织的职

① *Margaret Mary Fogarty v. Secretary-General of the International Maritime Organization*, 2021 – UNAT – 1117, 25 June 2021, para. 30.

② See *Tabari v. Commissioner General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*, 2010 – UNAT – 030, 30 March 2010.

③ See *S. v International Criminal Court (ICC)*, ILOAT Judgment No. 4361, 7 December 2020, Considerations, 10.

④ See *Al Abani v. Secretary-General of the United Nations*, 2016 – UNAT – 663, 30 June 2016.

⑤ *H. (No. 8) v. European Patent Organisation (EPO)*, ILOAT Judgment No. 4482, 27 January 2022.

⑥ See Case C – 831/18 P *European Commission v RQ*, Judgment of the Court (Fourth Chamber), EU: C: 2020: 481, 18 June 2020.

⑦ See C. F. Amerasinghe, “International Administrative Tribunals”, in Cesare P. R. Romano, Karen J. Alter and Yuval Shany (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford University Press, 2018), p. 319.

⑧ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Jurisdictional immunity of international organisations and rights of their staff*, Committee Opinion, Doc. 14487 (24 January 2018), para. 4.

能履行产生不利影响。从较轻的程度而言,当争端无法得到公正有效解决时,国际组织内部的工作环境氛围将可能被破坏。从较为严重的程度而言,当职员诉诸司法的基本权利无法得到保障时,他很有可能选择诉诸国内法院以寻求公正司法。此时,国际组织的司法管辖豁免便会荡然无存,而这将严重损害国际组织履行职能所必需的独立性。

亚投行对此问题已有了深刻认识。2017年亚投行法律会议报告曾提及:“亚投行是在中国成立的第一家国际金融机构……中国如何处理在其领土上设立的国际金融机构的角色和责任,可能会为中国未来的国际金融机构树立榜样。由于亚投行在中国,国际社会可能会对中国设定更高的期望或要求。”^① 内部司法机制与国际组织的人权保障和法治建设存在紧密联系,设立该机制是国际组织满足国际社会期望的应有之义。“毕加博事件”正好印证了该报告的担忧并非空穴来风,该事件使国际社会开始重新审视亚投行的内部治理以及它对职员权益的保障,并对在华国际组织的公正性与国际性提出了严重质疑,这将不可避免地削弱这些机构的合法性。因此,在华国际组织内部司法的缺失不仅不利于国际组织履行职能,还可能将损害中国在国际社会中的形象与声誉,并阻碍在华国际组织进一步扩大规模与影响力。

此外,内部司法机制属于国际组织内部法的范畴,也是国际法律规则体系的一部分,而各个国际组织的内部规范具有逐渐趋同化的趋势。^② 可以认为,普遍意义上的国际组织内部法正处于形成之中。在国际组织内部法律制度还不完备的情况下,国际组织内部司法机制在进行裁决时可能会转化适用国家法律规范或特定法律文化所体现的法律精神与原则。^③ 在此过程中,在华国际组织可能会将中国优秀的法律制度与法律文化,甚至将人类命运共同体理念与“一带一路”倡议等全球治理的中国方案所蕴含的原理原则转化为国际组织内部法律体系的一部分,然后通过内部司法机制得以适用。

从更为本质的角度而言,国际组织内部司法机制中体现出的公平、正义、人权保障、和平解决争端等价值和理念,事实上也与在华国际组织肩负的推动全球治理以及实现国家利益和国际社会共同利益的目标息息相关。当国际组织无法为职员提供这些最基本的保障时,它可能也难以在履行职能时贯彻自己的使命,难以真正为实现全球公共利益而努力。正如国际法院1954年对联合国行政法庭赔偿裁决效力所作的咨询意见指出的:“如果联合国不向自己的工作人员提供司法或仲裁救济办法,以解决与工作人员之间可能出现的任何争端,则很难符合《宪章》所表达的促进个人自由和正义的目标,也不符合联合国为促进这一目标而进行的不懈努力。”^④ 所以,很难想象一个连自己职员的权益都无法保障的在华国际组织却可以很好地履行自己的职能,它自然难以推动全球治理中国方案的落实,当然也就不可能担负起实现国家利益和国际社会共同利益的重任。

① See Peter Quayle and Xuan Gao (eds.), *AIIB Yearbook of International Law: Good Governance and Modern International Financial Institutions* (Brill, 2018), p. 169.

② See Joan S. Powers, “The Evolving Jurisprudence of the International Administrative Tribunals: Convergence or Divergence?”, in Peter Quayle and Xuan Gao (eds.), *AIIB Yearbook of International Law: Good Governance and Modern International Financial Institutions* (Brill, 2018).

③ 联合国秘书长曾在报告中指出,联合国不同工作地点的争议法庭在法庭处理的一些案件中,存在依赖不同国家的诉讼程序和判例的现象。See United Nations Secretary-General, *Administration of justice at the United Nations: report of the Secretary-General*, A/65/37 (16 September 2010), paras. 204, 205.

④ *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1954, p. 57.

值得注意的是，在华国际组织内部司法机制的建设需求不应只停留在理论上。亚投行已在2019年关于监督机制的文件中表示：“随着银行在工作人员申诉程序方面取得经验，将适时设立独立的行政法庭。”^① 而中国也开始注重国际组织内部司法机制的人才培养与输送，中国最高人民法院的两名法官已于2022年首次成功获任联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官，^② 另一名法官此前获任国际劳工组织行政法庭的法官，^③ 还有一位中国籍律师于2023年7月获任平方公里阵列天文台独立就业法庭（Independent Employment Tribunal）的法官。^④ 因此，构建在华国际组织内部司法时机已趋成熟。

三 国际组织内部司法机制的基本运作模式

由于各国际组织的职能和内部框架各异，目前很多国际组织设立的内部司法机制的具体制度不尽相同，但大多数国际组织内部司法机制仍然具有一些共同的基本运作模式。对这些运作模式进行分类与评析，可以为在华国际组织构建内部司法机制提供参考。

（一）内部司法机制的构建方式

目前，国际组织构建内部司法机制的方式大体上有以下几种。

1. 设立国际组织自己的行政法庭

这种方式可以将争端的管辖权保留在国际组织内部，使职员起诉更为便捷，并简化案件的处理流程，提高法庭的办案效率。从更长远的角度看，这方便了国际组织对法庭的管理，法庭也能够照顾到国际组织的特殊性，以更好地建立、完善国际组织自身的内部司法机制与相关法律制度。该方式在一些强调独立性的、具有特定职能的或区域性的国际组织中特别明显。例如，作为金融机构的世界银行与国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）^⑤ 以及作为区域性国际组织的欧盟与美洲国家组织（Organization of American States, OAS）都选择设立自己的行政法庭。

2. 委托其他国际组织的行政法庭处理本国际组织的职员争端

这是现阶段一些规模不大或影响力较小的国际组织较为常见的一种选择。尽管内部司法机制对国际组织能够产生相当多的积极作用，但很多国际组织可能基于费用的考虑而暂时搁置设立内部司法机制的想法。因此它们选择通过协议将对职员争端案件的管辖权交由其他行有余力的国际组织相关机构。

现阶段有两个国际行政法庭最受其他国际组织的青睐。一是国际劳工组织行政法庭。截至2023年9月，多达58个国际组织接受该法庭的管辖。^⑥ 另一个则是联合国的行政法庭，已有超

① See AIIB, “Paper on the Oversight Mechanism”, https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/_common/_download/paper-on-the-oversight-mechanism-public.pdf.

② 参见《中方支持完善联合国内部司法系统管理机制》，新华网，http://www.news.cn/world/2022-10/12/c_1129061031.htm。

③ See ILO, *Report of the Finance Committee of Government Representatives*, ILC. 109/Record No. 4A (10 June 2021), p. 15.

④ See SKAO, “Independent Employment Tribunal”, <https://www.skao.int/en/482/independent-employment-tribunal>.

⑤ 这两个机构属于联合国系统，本可以选择接受联合国内部司法机制的管辖。

⑥ See International Labour Organization, “Organizations recognizing the jurisdiction”, <https://www.ilo.org/tribunal/membership/lang-en/index.htm>.

过20个国际组织或机构接受其管辖。^①但联合国内部司法机制存在一定的特殊性,因为联合国在2009年的改革中构建了一个上诉机制,该机制包括作为初审机构的联合国争议法庭与作为上诉机构的联合国上诉法庭。考虑到联合国内部司法机制现在有两个行政法庭,委托联合国处理职员争端的国际组织将面临如下选择:一是将争端交给整个联合国内部司法上诉机制处理;二是只接受作为初审机构的联合国争议法庭的一审终审;三是国际组织设立自己的行政法庭作为初审法庭,同时接受联合国上诉法庭的上诉管辖。

相比于设立自己的行政法庭,委托其他国际组织的行政法庭处理本国际组织的职员争端还存在一些需要特别注意的事项。这主要体现为不同国际组织的内部法律制度具有差异性。例如,在程序的衔接上,由于被委托的国际行政法庭一般将作出终局性裁判,法庭往往要求委托的国际组织自身对争端先进行必要的行政或司法审查,但某些国际组织在这方面可能不合法庭规约的标准与要求,导致案件被退回;^②在法律的适用上,被委托的法庭并非委托者的行政法庭,因此在裁决时考虑到法律适用的一致性很可能会偏向于适用法庭所隶属的设立者的国际组织内部规范,^③可能与委托组织的法律产生冲突。这些都对被委托国际组织行政法庭的公正性、独立性以及专业性提出了越来越高的要求。尽管委托组织和被委托组织之间产生法律冲突还不是普遍现象,但可能由于国际劳工组织行政法庭的司法制度与程序开始难以满足上述要求,近期已有一些国际组织选择退出该法庭的管辖。^④在此情况下,国际劳工组织行政法庭恐怕也需要与时俱进,进行适当的改革与调整。

3. 设立包含职员争端管辖权的综合性司法机构

这种情况则较为特殊,有少数国际组织虽然也设立了内部司法机制来解决职员争端,但其司法机构具有综合职能,除受理职员争端案件外,还有权受理其他类型的案件。欧盟法院就是典型的此类机构,它对职员争端以及与欧盟机构相关的合同、知识产权、国家援助等各类争端具有管辖权。^⑤当然,欧盟因其“超国家性”,相比于其他国际组织可能拥有成员国让渡的更多权力。这使得欧盟法院能够被赋予更多的司法权力来管辖其他与欧盟履行职能相关的争端。其他国际组织由于不具备该特性,可能很难设立一个类似于欧盟法院这样包括职员争端解决在内的、具有广泛管辖权的司法机构。^⑥所以,欧盟及其法院的特殊性让很多人认为这种模式在现阶段借鉴意义不大,但毫无疑问,欧盟法院解决职员争端的模式是一种高效而经济的选择。

① See Administration of Justice at the UN Internal Justice System, “WHO CAN USE THE SYSTEM”, <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/who-can-use-the-system.shtml>.

② 联合国上诉法庭就曾将案件发回委托的国际组织,要求它们按照中立的一审程序就发回的事项进行重新审议并作出裁判。See *Webster v. Secretary-General of the International Seabed Authority*, 2020-UNAT-983, 27 March 2020.

③ 国际农业发展基金会在退出国际劳工组织行政法庭的管辖时就表示,法庭“缺乏判例的一致性和可预见性,以及裁决的适当性”。See IFAD, *IFAD's Withdrawal from the Jurisdiction of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization (ILOAT) and its Submission to the Jurisdiction of the United Nations Appeals Tribunal (UNAT) based on the Assessment and Recommendations Outlined in EB 2019/126/R.35, EB 2019/126/C. R. P. 1/Rev. 2 (6 May 2019)*.

④ 例如,除国际农业发展基金会外,万国邮政联盟也于2021年5月21日退出国际劳工组织行政法庭。See International Labour Office, *Withdrawal of the recognition of the Tribunal's jurisdiction by the Universal Postal Union*, GB.341bis/PFA/4 (Rev. 1) (18 May 2021).

⑤ See Court of Justice of the European Union, “Presentation”, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/en/.

⑥ 有数量极少的国际组织内部司法机制除职员争端外,还对其他类型的争端具有管辖权。例如,《国际统一私法协会章程》第7条第2款规定,国际统一私法协会(International Institute for the Unification of Private Laws)的行政法庭对该协会与第三方之间的合同关系所产生的争端有管辖权。但其司法管辖范围仍然非常有限。

(二) 内部司法机制的审级安排

如果国际组织选择设立自己的内部司法机制,那么它需要面对的另一较为重要的基础性问题则是审级安排。国际组织内部司法机制的审级主要分为一审终审与两审终审。具有内部司法上诉机制的国际组织并不多,目前最具代表性的为联合国与欧盟。联合国在2009年的内部司法改革中设立了上诉机制。欧盟则早在1989年就设立了内部司法上诉机制,^①并在经历一系列改革后形成以普通法院(General Court)为初审法院,欧洲法院(Court of Justice)为上诉法院的司法架构。除此之外,法语国家及地区国际组织(Organisation internationale de la Francophonie, OIF)也为其职员争端的解决提供了上诉的可能。^②

这些国际组织之所以设立上诉机制,很大程度上是因为在一审终审的情况下,法庭的裁决缺乏监督和纠正。同时,国际组织职员争端所适用的法律仍处于不断发展、完善之中,并没有形成一个明确统一的规范体系。这导致法庭在争端解决中所适用的法律理论、法律规范较为模糊与复杂,很容易作出存在争议与相互抵触的判决。除了不利于职员权益的保障外,这还可能导致法庭的判决产生不利于国际组织的重大错误或过度忽视国际组织利益,从而与利益受损的行政当局产生不可调和的矛盾。此时行政当局很有可能拒绝或试图拒绝执行法庭的某些判决,使内部司法机制失去必要的司法效力与权威,进而严重影响国际组织的内部治理。在联合国旧有的内部司法机构——前联合国行政法庭(United Nations Administrative Tribunal)所裁决的“麦卡锡系列案”(McCarthy Cases)中,法庭裁定行政当局需要为11名原告职员支付总额达170,730美元的赔偿,考虑到通货膨胀,该赔偿金额以同等购买力换算,相当于2022年的1,889,524.13美元。^③给职员巨额赔偿的法庭判决忽视了国际组织的利益,对于国际组织和成员国来说都难以接受,这导致美国政府于1953年11月19日在联合国大会第五委员会的会议上正式建议大会拒绝支付这些赔偿金,甚至建议废除法庭。^④相当多的国际组织内部司法机制都曾遇到过此类棘手的问题,^⑤在法庭一审终审的情况下,这些问题很难得到妥善解决。

上诉则可以通过修改、废除或撤销等方式来改变原判,缓和或消除原判所造成的不满。^⑥这大大增加了案件得到公正处理的机会,防止有缺陷的裁决成为最终裁决,避免对当事人的利益造成不可挽回的损害。同时,通过纠正初审裁判的错误,上诉法庭可提高判决质量,优化内部司法系统的判例体系。除直接纠正初审裁决的错误外,上诉法庭的存在还间接监督着初审机构

① See Council of the European Communities, *Council Decision 88/591/ECSC, EEC, Euratom of 24 October 1988 establishing a Court of First Instance of the European Communities*, Official Journal of the European Communities L 319/1 (25 November 1988).

② 参见《法语国家及地区国际组织职员条例》(Statut du personnel de l'Organisation internationale de la Francophonie)第235条。

③ See “Inflation and Consumer Spending, Inflation Calculator”, United States Department of Labor, <https://www.dol.gov/general/topic/statistics/inflation>.

④ See United Nations General Assembly, *General Assembly, Eighth Session, Official Records, Fifth Committee, 407th Meeting* (19 November 1953), p. 183, paras. 47–51.

⑤ 类似的案件,可参见 ILOAT, *Guillermo Carlos Bluske v. Organization; World Intellectual Property Organization (WIPO)*, Judgment No. 1328, 31 January 1994, para. 7; ADBAT, *Ferdinand P. Mesch and Robert Y. Siy v. the Asian Development Bank*, ADBAT Decision No. 2, 18 January 1994, paras. 14, 17.

⑥ See *Saffir and Ginivan v. Secretary-General of the United Nations*, 2014–UNAT–466, 17 October 2014, para. 22.

的审判实践。联合国联合检查组就曾指出：“上一级司法机构只要存在，就有助于维持正义，或成为一种象征，而不必经常投入大量人力物力去做具体工作。”^①这就体现出上诉法庭的监督效能。

上诉机制也存在不足。多设置一级司法机构将增加国际组织的成本开支，并且如果机制设计得不合理，没有合适的上诉筛选、时效限制等制度，那么上诉可能导致滥诉并降低案件的处理效率。但考虑到上诉机制相比一审终审制度可为司法公正以及当事方权益提供更充分的保障，在国际组织财政条件允许、内部司法制度合理的情况下，设立上诉机制显然是一个更好的选择。

四 国际组织内部司法机制的实践经验

在确定国际组织内部司法机制的运作模式后，国际组织还需要规定法庭的行政管理、司法程序等具体制度，这些都将影响法庭的公正、独立司法及其成本和效率。因此，通过分析如下这三个最具代表性且运作得相当成功的国际组织内部司法机制的实践案例，可以为在华国际组织构建内部司法机制具体制度提供实务经验与范例。

（一）联合国争议法庭和上诉法庭

在联合国内部司法于2009年所进行的全面彻底的改革中，联合国争议法庭和上诉法庭广泛吸取了其他一些国际组织的经验教训，可以说是目前相对比较完善的一套内部司法机制。其成败得失，足资后来者鉴。

1. 法官遴选方式与任期的制度创新

联合国内部司法机制在2009年的改革中除设立上诉机制外，还对法庭的具体制度进行了全面而深入的改革，这在法官制度上尤为突出。法官的遴选方面，在大部分国际组织行政法庭法官的遴选还只是简单地由国际组织内部的行政或政治机构主导时，联合国上诉法庭与争议法庭法官的遴选已由作为专门机构的内部司法理事会（Internal Justice Council）来负责。为了更好地履行职责，内部司法理事会还在组织结构上突破传统模式，它由1名工作人员代表、1名管理层代表和2名杰出的外部法学家组成，其中1名法学家由工作人员提名，另1名由管理层提名。然后，由这4名成员协商一致再选出另1位杰出法学家担任理事会主席。^②该机构由职员方与行政当局平等构成的方式，有利于确保理事会的民主性与代表性。在法官的任期方面，联合国内部司法机制的制度设计也可谓相当出色。两个法庭的法官任期为7年，不得连任。^③不可连任的规定在很大程度上有利于法官免受选任机构的影响，避免法官通过为选任机构的利益作出裁决以增加连任

① United Nations Secretary-General, *Note by the Secretary-General: Report of the Joint Inspection Unit on Reform of the Administration of Justice in the United Nations System: Options for Higher Recourse Instances*, A/57/441 (27 September 2002), para. 13.

② See Redesign Panel on the United Nations System of Administration of Justice, *Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice*, A/61/205 (28 July 2006), para. 36.

③ 《联合国上诉法庭规约》（Statute of the United Nations Appeals Tribunal）第3条第3款、《联合国争议法庭规约》（Statute of the United Nations Dispute Tribunal）第4条第4款。

的机会。这最终有利于保障法官的独立性与公正性。较长的任期则有利于法官积累司法经验，这又保障了法官的专业性。

2. 法官问责制的加强

在赋予法官较强独立性的同时，联合国也加强了对法官的问责，于2015年设立对法官的投诉机制。该机制在投诉的调查阶段要求法庭的庭长成立一个专家小组，负责调查这些指控，并向法庭报告其结论和建议。^①由法庭进行表决并随后依据结果采取相应的处理程序。该机制不仅能够随着法官的权力不断加强时对其予以必要的规制，以维护司法权威与公信力，还能通过问责程序的规范化、透明化保障法官的独立性，防止其受到无端指控的干扰与影响。当然，这套类似于同行评议的问责机制是否能取得满意的效果，则尚需观察。

3. 财政预算自主不足和救济措施受限

当然，联合国内部司法机制还有一些尚待完善的地方。例如，在财政预算方面，法庭的预算由作为诉讼当事方之一的行政当局管理，^②这将产生利害关系，严重影响司法独立性，可能使法庭难以作出公正的判决；在司法程序方面，联合国两个法庭的规约都对救济措施进行了约束。^③依照规约规定，行政机关保留选择具体履行义务或通过金钱赔偿来替代义务履行的权利。但金钱赔偿受到严格的数额限制，通常不得超过职员两年的净基薪（net salary）。这使得在很多时候，支付损害赔偿相比于具体履行义务，对行政当局而言可能是一种更“经济实惠”的选择，从而使得行政当局更愿意选择支付低额赔偿，而不是选择具体履行义务。但对于职员而言，这可能使其无法获得足额补偿。那么这就使得法庭突破规约的束缚成为一种可能的需要。

（二）欧盟法院

欧盟早在1952年就赋予当时作为欧盟法院前身的欧洲煤钢共同体法院（Court of Justice of the European Coal and Steel Community）处理职员争端的权力。尽管欧盟基于超国家性往往被认为是一个特殊的国际组织，^④但在职员管理与职员争端解决领域，欧盟的相关宗旨、制度架构等方面与其他国际组织并无二致。在较长的发展历程中，欧盟法院在内部司法机制上形成了一些极具价值的制度。

1. 欧盟法院与司法自治性相关的制度值得关注

与大部分国际组织内部司法机构不同，欧盟法院的法官可以完全自主地选择和管理书记官以及相关法律工作人员。^⑤同时，欧盟法院还享有必要的预算自治权。欧盟法院的预算先由其自

① See United Nations General Assembly, *Administration of justice at the United Nations: resolution / adopted by the General Assembly*, A/RES/70/112 (31 December 2015), para. 40.

② 《联合国内部司法办公室的组织和职权范围》（Organization and terms of reference of the Office of Administration of Justice）第2.1条规定：“办公室通过联合国争议法庭和联合国上诉法庭的书记处，向两法庭提供物资、技术和行政方面的支助。”但法庭的书记处由秘书长控制，《联合国上诉法庭程序规则》（Rules of Procedure of the United Nations Appeals Tribunal）第21条第2款就规定：“书记处应设在纽约，由秘书长任命的一名书记官和必要的工作人员负责。”

③ 参见《联合国争议法庭规约》第10条、《联合国上诉法庭规约》第9条。

④ See Peter L. Lindseth, “Supranational Organizations”, in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johnstone (eds.), *The Oxford Handbook of International Organization* (Oxford University Press, 2016).

⑤ 参见《欧洲法院程序规则》（Rules of Procedure of the Court of Justice）第18条第3款、第4款。联合国、国际劳工组织等国际组织内部司法机制的书记官由行政当局进行安排。

行估算、编制并向欧盟委员会提供提案，最后由欧盟理事会与欧洲议会共同决定，就法院的年度预算达成一致。^① 这极大地增强了欧盟法院的司法独立性，使得欧盟法院在处理职员争端案件时能够最大限度地免于行政当局等其他权力部门的干扰与影响。虽然欧盟内部司法机制自治权的形成有其独特的背景，在其他国际组织可能难以直接实现，但其程序与制度显然可以作为参照。

2. 欧盟内部司法程序中的费用分配制度也极具特色

在许多国际组织内部司法机制中，诸如差旅费以及代理人、顾问或律师的报酬等诉讼程序所必需的费用一般由职员和行政当局各自承担，胜诉方不得请求败诉方支付相关费用。欧盟内部司法机制过去也是如此，但在2004年，这一规则被改变。当时的《欧盟法院规约》规定：“公务员法庭应就案件的费用作出裁决。在不违反……具体规定的情况下，如果法庭作出裁决，应命令败诉方支付费用。”^② 这在一定程度上可以使潜在的诉讼提起人在起诉前进行效益评估，从而减少滥诉，并且有利于避免不必要的资源消耗以及诉讼过程中的开支，节约国际组织在内部司法中的投入。

此外，为避免该制度打击职员通过诉讼维护正当权益的积极性，欧盟内部司法机制还规定了一些变通条款，以使法院在费用分配事项上拥有较为灵活的司法裁量权。例如在特殊情况下，基于实质公平，法院可以裁决，败诉的一方除承担自己的费用外，只需支付胜诉的另一方的部分诉讼费用，或者甚至不需要支付任何费用。^③ 考虑到大部分国际组织内部司法机构都面临着积案压力，并且司法资源往往都相对有限，欧盟内部司法机制由败诉方支付费用的制度非常具有参考价值，能比较有效地预防滥诉。

（三）世界银行行政法庭

作为国际金融组织的内部司法机构，1980年成立的世界银行行政法庭（World Bank Administrative Tribunal, WBAT）也相当具有代表性。世界银行在成立法庭时就在规约第1条明确规定：“法庭是一个独立于世界银行集团管理层运作的司法机构。世界银行集团应始终确保并尊重法庭的独立性。”为了真正实现法庭的独立性，世界银行内部司法机制采取了一系列保障措施。

1. 在世界银行内部，法庭被赋予较高的地位，完全独立于其他行政机关

世界银行公布的《与法庭有关的基本管理和运作规则》（The Essential Governing and Operating Rules Relating to the Tribunal）就指出：“法庭不属于银行集团内的任何行政单位，包括冲突解决系统或内部司法服务部门或任何其他小组。法庭在行政上不向执行董事会报告工作，但可以向该董事会提交报告书，并与管理层的报告书分开。”^④ 具体而言，在管理上，世界银行行政法庭由秘书处提供法律服务，但与联合国等大部分由行政当局实际管理控制书记处或秘书处的国际组织不同，《世界银行行政法庭细则》（Rules of the World Bank Administrative Tribunal）要求负责管理秘书处的执行秘书（Executive Secretary）在履行职责时只对法庭负责，并提供了一些具体的保障措

① 参见《欧洲联盟运行条约》（Treaty on the Functioning of the European Union）第314条至第319条。

② Council of the European Union, *Council Decision of 2 November 2004 establishing the European Union Civil Service Tribunal*, Official Journal of the European Union L 333 (9 November 2004).

③ 参见《普通法院程序规则》（Rules of Procedure of the General Court）第135条第1款。

④ World Bank, *World Bank Group Other, The WBG Administrative Tribunal*, EXC11.05 – OTH. 103 (22 August 2022), Annex B.

施,如法庭庭长负责执行秘书的绩效考核,执行秘书任期的延长需要由庭长与银行行长协商。^①在财政预算上,法庭的预算应被视为一个单独的预算项目,由法庭独立编制和管理。^②这些规定都相当细致,使得世界银行对行政法庭独立性保障的主张由形式转为了实质。

2. 对法官遴选资格的要求

关于法官制度,世界银行行政法庭法官的遴选资格也值得关注。联合国等许多国际组织一般只是要求法官具有行政法或劳动法等国内法的专业知识,但除此之外,《世界银行行政法庭规约》(Statute of the World Bank Administrative Tribunal)还规定法庭的法官可以是国际公务员制度和国际组织管理等相关领域具有公认能力的法学家。^③这就扩大了法官的专业领域,从而扩大了适格法官的遴选范围,有利于合适人选的脱颖而出。

由于国际行政法庭的法官需要适用一套特殊的法律规范来处理国际组织与工作人员之间的雇用关系,除了对法官提出有关国内法的专业要求,进而还提出与国际组织内部司法相关的资历要求,这无疑更能契合解决职员争端的实际需要。因此,世界银行行政法庭法官遴选标准能够在一定程度上使法官得以更好地处理国际行政法庭可能面临的复杂专业问题。

五 构建在华国际组织内部司法机制的方案设想

目前,亚投行、上合组织、金砖国家新开发银行、亚太空间合作组织等在华设立总部的国际组织都还未设立内部司法机制。上述关于国际组织内部司法的基本运作模式与实践经验的探讨,或许可以为这些在华国际组织构建其内部司法提供参考,以期推动这些国际组织的内部治理,让它们能更好地履行全球治理职能,助力人类命运共同体和“一带一路”建设。

(一) 基本运作模式的选择

在基本运作模式上,首先需要确定这些在华国际组织内部司法机制的构建方式。这些国际组织一般都具有较强的区域性,且往往具有专门职能,尤其是金融治理职能。考虑到亚洲开发银行、非洲发展银行(African Development Bank, AFDB)等具有此类特征的国际组织都倾向于选择设立自己的国际行政法庭,加之设立自身的法庭有利于提高司法效率,便于组织管理,还能更好地构建、完善组织自身的内部法律秩序,故在国际组织内部设立一个国际行政法庭应当是一个合适的选择。在选择建立自己独立的法庭时,有两点特别值得重视。

1. 开放共享

设立法庭可能给国际组织的财政造成不小负担,并且有些在华国际组织的人员规模并不算大,专门设立一个法庭的性价比不高。因此,可由一个规模与影响力较大的在华国际组织设立一个行政法庭,其他国际组织则将其职员争端委托给该法庭管辖。通过此种方式,既可使那些无力负担法庭运作成本的国际组织获得内部司法服务,又能够利用委托管辖的国际组织所缴纳的委托费用减轻设立法庭的国际组织的财政压力。这还符合当前国际组织内部司法的发展趋势,比

^① 参见《世界银行行政法庭细则》第4条。

^② 参见《世界银行行政法庭规约》第6条第3款。

^③ 参见《世界银行行政法庭规约》第4条。

如, 近期联合国就主张为联合国系统的机构与实体设立一个共同的行政法庭。^①

需要注意的是, 如果未来设立这样一个法庭, 那么该法庭除了为这些在华设立总部的国际组织职员争端的解决提供司法服务外, 还可为更多其他国际组织职员争端的解决提供服务。已设立内部司法机制的国际组织有相当一部分开展对华业务, 这包括联合国教科文组织 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)、世界银行集团、世界卫生组织 (World Health Organization, WHO)、国际劳工组织 (International Labour Organization, ILO)、欧盟等。^② 这些组织通常在中国设立办事处或区域中心, 但它们的行政法庭一般设于总部所在的主道国, 而非中国。例如, 国际货币基金组织驻华代表处位于北京, 然而其行政法庭却远在两万里外的美国首都华盛顿—哥伦比亚特区; 联合国在中国乃至亚洲的区域工作职员必须在日内瓦的联合国争议法庭提起诉讼, 诉讼成本过高、便利性差等诸多因素使得联合国内部司法相关报告曾建议在曼谷设立一个行政法庭来满足亚洲地区职员对内部司法的需求。^③ 当然, 可能考虑到整体成本效益等问题, 该建议并未得到采纳。可见, 此类在华国际组织并没有在中国或亚洲的其他邻近地区设立行政法庭。

这些组织的在华办事处或区域中心产生的职员争端可能只有在克服时差和距离的重重困难后, 方能诉诸于远在地球另一端的法庭, 这显然给职员带来诸多不便, 阻碍其诉诸司法权。对于这些国际组织的法庭而言, 过于遥远的距离与较大的时差不利于法庭高效地裁决案件, 增加了司法成本。此外, 当在华职员争端涉及当地的法律规范或政策时,^④ 法庭的法官极有可能难以深入了解当地的法律与文化并作出公正合理的裁判。

因此, 预期成立的这个在华国际组织行政法庭, 除了为那些总部设在中国的国际组织提供内部司法服务外, 也应尝试向那些在华设立办事处或区域总部的国际组织开放, 鼓励它们将有关争端就近提交给该内部司法机制解决。这样做的好处甚多。一是可以为有关职员提供更为便捷、快速的内部司法服务, 避免跨国诉讼距离遥远、差旅费用过高和时差较大等带来的诉讼不便, 提高职员争端的解决效率, 给国际组织职员和行政当局双方都减轻负担。二是可以提高内部司法裁决的质量, 各类在华国际组织的职员争端可能具有当地的特色, 有其产生的特殊背景和原因, 交给在华国际组织设立的内部司法机制来解决, 法官可能会更方便了解实际情况和当地的法律与文化, 有助于争端的顺利、公正解决。三是有助于充分和有效利用在华国际组织内部司法机制, 避免相关司法资源的闲置和浪费, 同时有利于培养中国涉外法治的国际组织内部司法人才。四是有助于中国协调人类命运共同体和“一带一路”建设, 统筹安排相关国际组织的内部法律治理, 既严格遵循国际法和国际组织内部规则, 又尊重中国的法律法规和公序良俗, 让相关国际组织职

① See United Nations Secretary-General, *Initial review of the jurisdictional set-up of the United Nations common system: Report of the Secretary-General*, A/75/690 (15 January 2021).

② 在华国际组织的具体数量与信息, 可参见“外国驻华使馆机构信息”, 中华人民共和国外交部, https://www.mfa.gov.cn/web/lbfw_673061/wgzshlgjgxx/。

③ See United Nations Secretary-General and United Nations Interim Independent Assessment Panel on the System of Administration of Justice at the United Nations, *Report of the Interim Independent Assessment Panel on the system of administration of justice at the United Nations*, A/71/62/Rev. 1 (15 April 2016), paras. 53, 222.

④ 尽管一般情况下, 基于国际组织独立运作并有效履行职能的要求, 职员争端的解决只受国际组织内部规则和条例的法律约束, 而不是成员国的国内法律。但在某些情况下, 国际组织也会在案件中适用国内法。例如, 联合国上诉法庭就曾在案件中指出适用国内法的条件, 即要求“组织将这些国家法律作为其内部法律的一部分”。See *Wang v. Secretary-General of the United Nations*, 2014 – UNAT – 454, 27 June 2014, para. 32.

员争端得到各方满意的解决。

在亚投行正计划设立自己的行政法庭，且其规模与影响力也适合设立法庭的情况下，我们或可优先考虑着手建设亚洲基础设施投资银行行政法庭，为本组织以及其他在华国际组织，甚至为东亚乃至亚太和全球范围的国际组织提供职员争端解决服务。

2. 审级安排

对于内部司法机制审级的设置，在财政等条件允许的情况下，设立上诉机制能够更好地保障组织与职员的利益，提供更优质与公正的司法服务。同时，上诉机制还能通过赋予行政当局纠正初审错误的可能性使司法机关能够更好地处理行政当局的诉求，避免与权力机关之间产生激烈对抗，增强司法裁判的权威性与执行力。因此，设立上诉机制有助于内部司法实现维护职员个人权利与组织内部法治的功能，最终有利于国际组织充分履行职能。

即便在华国际组织当前的财政状况与现实需要可能还不允许其立即设立一套上诉机制，设立上诉机制也仍然可以作为国际组织内部司法的完善方向。在这种情况下，国际组织可按阶段逐步实行：第一阶段，法庭可以实行一审终审制度；第二阶段，在运作数年且条件成熟后，国际组织可按照实践情况通过决议决定是否设立一个上诉法庭，或将案件的上诉管辖权交由当前认可度较高且制度较为规范与完备的内部司法上诉机构，如联合国上诉法庭。

（二）具体制度的设计

考虑到日后拟设立的行政法庭将可能为在华国际组织或全球范围内的其他国际组织提供职员争端解决的司法服务，该法庭在具体制度的设计上应当博采众长，有所创新，做到更为科学合理。只有这样，法庭才能公正、独立、专业和高效地解决职员争端，为这些国际组织提供高品质和高满意度的司法服务，最终扩大自身及其所属国际组织的国际影响力。为此，在华国际组织可以根据实际需要，借鉴并吸收那些运作成功的国际组织内部司法机制的各项制度。

1. 法官制度

为保障法官的独立性与专业性，法官的遴选资格、方式以及法官的任期、问责都可以在一定程度上吸收联合国与世界银行的模式，设立一个专门的法官遴选机构，强调法官在国际组织公务员以及内部司法方面的专业能力，并为其设置一个较长且不可连任的任期。为了防止法官在任期内失职或做出不当行为，国际组织还可设立一个公开、透明的法官投诉与问责机制。

2. 行政与预算制度

要想加强内部司法机制的权威与效力，国际组织的立法与行政机关应给予法庭必要的自治权，让法庭能够参与甚至是决定其法律工作人员的选任和管理以及财政预算的编制，以使法庭不受其他主体的不当影响和干预。这方面可综合参考欧盟与世界银行对法庭自治权保障的措施，赋予法庭考核或任免书记官等法律工作人员的权力，并由法庭自行编制自身的财政预算申请。同时，国际组织的大会或行政当局可在这个过程中进行适当的监督与制衡，对法庭在人事与财政上的安排进行合规审查，避免法庭滥用其权力。

3. 司法程序

鉴于联合国内部司法机制中存在的赔偿措施受限问题，在华国际组织应当给予法庭在赔偿措施方面一定的裁量权，避免法庭被过于严格的规约等相关规范束缚，以让法庭可以公正、有效地保障职员权益。由于法庭规约等内部法律制度同样不可避免地具有所有法律制度所共有的滞后

性、不周延性，经常不能及时地因应不断变化的情势。因此，有必要通过适当突破规约的限制而获取更多的自由裁量权。若将法庭严格视为“规约的产物”，将违背设立内部司法机制以实现国际组织内部法治与正义的初衷与愿景。^①要在适当程度上允许法庭突破规约的限制，探索更为合理与高效的运作方式，促进法庭的进一步改革与完善。

4. 诉讼费用制度

欧盟内部司法机制采用的败诉方支付诉讼费用的模式在整个国际组织中都极具创新性，这是在华国际组织内部司法机制日后可以参考借鉴的一个重要方向。它可以减少滥诉的发生，缓解法庭的积案压力，并可监督当事各方。当然，在实施该模式时需要注意避免对职员合理诉诸司法请求产生消极的阻碍作用，防止职员无力支付诉讼费用而放弃诉诸司法。制定费用分担规则的时候，给予法官更大的司法裁量权。在具体的个案中，若职员无力承担诉讼费用，即使败诉，也可以通过法官裁决由胜诉的行政当局支付诉讼费用。

六 结语

当一个国际组织内部治理体系落后，缺乏公正与法治，漠视职员的权利保障时，很难想象这个国际组织能够有效履行职能，为全球公共利益的实现提供高水平、高质量的服务。联合国第二任秘书长达格·哈马舍尔德（Dag Hammarskjöld）十分注重联合国内部治理并推动了内部司法机制的发展完善。他曾说：“为建立一个公正的世界，我们必须秉持公正。”^②国际组织在履行职能时，也要回眸向内，维护好自己内部职员的权益，这既是它履行职能的本质要求，也是维护国际公平与正义的应有之义。

在世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开的百年未有之大变局的背景下，积极创建和改造更多的国际组织是中国参与全球治理，全面推进“一带一路”建设与构建人类命运共同体的重要方式。这些国际组织的内部司法机制将对国际组织职能的履行产生基础性影响，进而影响中国的国家利益以及中国所期望实现的全球公共利益的塑造。目前国际组织内部司法在理论与实践方面都已发展得较为成熟，可以在深入研究其他国际组织内部司法机制经验教训的基础上，扬长避短，各取其长，为在华国际组织构建一个能够代表当前最高水准并能引领未来发展方向的内部司法机制，让它们在参与全球治理活动时起到模范作用，以更好地推进人类命运共同体与“一带一路”建设。

综上所述，我们应当开始重视并着手构建在华国际组织的内部司法机制。这是中国的需要，也是国际社会的需要。尤其是在美西方国家加速跟中国“脱钩断链”的严峻国际形势下，加快构建在华国际组织内部司法机制，防止美西方将贸易、金融、高科技等领域的打压手段延伸至国际组织，利用国际组织进一步扩大打压中国的范围和力度，使得对这一主题的研究具有了更加紧迫的现实必要性。

^① See Louise Otis and Eric H. Reiter, “The Reform of the United Nations Administration of Justice System: The United Nations Appeals Tribunal after One Year”, (2011) 10 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 405, p. 427.

^② United Nations, *United Nations Press Release*, SG/360, 22 December 1953.

On the Model and Path to Build the Internal Justice Mechanism of International Organizations in China

Li Zan and Tang Yanjia

Abstract: The internal judicial mechanisms of international organizations that specialize in resolving work-related disputes can regulate the administrative power of executive authorities in employment relations and protect the legitimate rights and interests of staff from being violated by executive authorities. Therefore, the establishment of an internal judicial mechanism is considered a key element in safeguarding the internal rule of law of the organization and the individual rights of staff members, and is considered as a prerequisite for the organization to enjoy immunity from jurisdiction, which ultimately affects the performance of the organization's functions. At present, international organizations in China, such as the AIIB, haven't yet to establish their internal judicial mechanisms, which is not conducive to the internal governance of these organizations and runs counter to the spirit and values of fairness, justice and human rights protection in the global governance, making it difficult for them to realize the national interests and common interests of the international community that they carry. By studying the constructing method of the internal justice mechanism and the trial system of international organizations, we may be able to build an internal judicial mechanism of first instance in the AIIB, which has already proposed the establishment of an international administrative tribunal. Based on the successes and failures of the most representative and mature internal justice systems of the United Nations, the European Union and the World Bank etc., this mechanism can be inherited and innovated, simultaneously it is hoping to represent the current highest level and lead the direction of future development. The mechanism can also provide staff dispute resolution services for other international organizations in China and even more international organizations around the world. With the help of the mechanism, international organizations in China can give full play to their carrier function and supporting role and play an exemplary role in participating in global governance, so as to better promote the implementation of China's proposal on global governance.

Keywords: International Organizations in China, Internal Justice of International Organizations, Staff Dispute Resolution Mechanism, Rule of Law within International Organizations, Protection of Human Rights

(责任编辑: 谭观福)