

## 全球行政法项目简介

纽约大学法学院国际法律与正义研究所

### 一、全球行政法

#### (一) 基本概念

我们可以将许多全球治理模式理解为规制性行政(regulatory administration)。不同类型的全球规制机构在全球治理中行使着公共职能。在它们组成的全球行政空间(Global Administrative Space)中，国内与国际之间的严格界限不复存在，但是一个等级分明的治理结构尚未形成。针对全球规制机构行使公共权力过程中的可问责性缺失问题，我们认为一个新兴的全球行政法体系正在出现。**全球行政法(Global Administrative Law)**包括促进或以其它方式影响全球行政机构可问责性的机制、原则、惯例和支持性的社会认同，特别是确保这些机构达到透明度、参与性、理性决策和合法性方面的适当标准以及对其形成的规则和决定进行有效审查。<sup>1</sup>

全球行政法着眼“全球”而不限于“国际”。虽然国际法在全球化时代依然在调整国际关系方面发挥着重要作用，但是它并不能完全解释并有效解决全球规制机构迅速扩张中出现的权力约束问题。因此，全球行政法既重视国际法的思路与方法，又不局限于国际法的固有范围。其一，全球行政法关注各类全球规制机构，既包括作为传统国际法主体的国家和国际组织，也包括较少被传统国际法关注的国内规制机构组成的跨国网络、政府间和私人混合型机构以及私人机构。其二，全球行政法不仅研究全球规制机构间的横向关系，更强调全球规制机构对国家、个人和其它组织实施行政行为这种纵向关系中的可问责性问题。其三，全球行政法的法律渊源不仅包括《国际法院规约》第38条所列举的公认的国际法渊源，也包括其它形式的规范性基础。其四，全球行政法目前主要有两种发展路径，即在全球行政中适用国内行政法的“自下而上”的模式和“自上而下”构建国际

---

<sup>1</sup> 关于全球行政法的理论框架请参考 Benedict Kingsbury, Nico Krisch & Richard B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, 68 LAW & CONTEMP. PROBS. (2005)。

机制的模式，当然也不应排除潜在的其它形成机制。

全球行政法借鉴国内行政法，但并不照搬国内行政法。其一，全球行政具有非正式性、决策分散性和私人要素参与等特征，与国内行政法产生与发展的环境存在较大差异。其二，各国国内行政法的发展状况不尽相同，不同法系之间、发达国家与发展中国家之间的差别尤为突出。因此，我们在借鉴国内行政法时，既要根据全球行政的自身特点选取和改造国内行政法机制，也要注意吸收和总结各类国内行政法制度中的普适原则和先进成果。当然，鉴于我们目前围绕可问责性机制提出的透明度、参与性、理性决策、审查等原则具有较强的国内行政法特征，重视成熟国内行政法制度的研究将为全球行政法发展奠定坚实基础。<sup>2</sup>

## (二) 全球行政规制的类型

全球行政规制可以划分为五种主要类型：

1. 由正式的国际组织实施的国际行政。在全球行政中，通过条约或执行协定建立的正式的政府间组织是主要的行政行为体，如联合国安理会。安理会根据第 1267 号决议设立的制裁委员会，通过一定的工作程序编制涉嫌资助恐怖主义活动的个人和组织名单，并要求会员国采取措施对其资金予以冻结。该委员会增加或删除相关人员的程序是否满足了保护个人财产权、发表意见权利等基本人权的要求？国内法院（或欧洲法院）应当按何种标准对本国(或欧盟)执行安理会相关决议的措施进行审查？安理会对相关程序的完善和国内法院的审查之间是否存在互动关系？是否可以将其理解为一种有效促成全球行政法出现的方式？<sup>3</sup>

2. 由各国官员之间合作安排组成的跨国网络实施的行政。巴塞尔委员会是此类国内规制者非正式合作框架的典型代表。该委员会并非一个依据条约设立的国际组织，而是由有关国家银行业监管者组成的“水平式”合作实体。各国国内行政法是否能有效地对本国银行监管官员在参与资本充足标准设定时作出的决策予以约束？巴塞尔委员会在制定新的资本充足标准时所借鉴的美国行政法中“通告—评论” (Notice-and-Comment) 程序是否能够成为普遍适用的全球行政法

---

<sup>2</sup> 参见 Richard B. Stewart, *U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?*, 68 LAW & CONTEMP. PROBS. (2005)。

<sup>3</sup> 参见 *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case C-402/05 P 中欧洲法院对执行相关安理会决议的欧盟条例的审查。

原则？<sup>4</sup>

3. 由国内规制者在条约、网络或其它合作机制下实施的分散性行政。国内规制机构在此种行政模式中就具有国外或全球关切的事项作出决定，例如各国政府依据 WTO 协议所作出的具有域外效力的行为。WTO 协议为各国政府采取贸易救济措施设定了合理决策、公开理由、透明度等明确的规范，并就各国政府间相互认可技术标准问题作出了规定。是否可以认为 WTO 协议及其争端解决机构的裁决通过自上而下的方式为各成员的涉外行政行为设定了统一标准？各成员行政机构应当如何在条约框架下相互协调与合作？<sup>5</sup>

4. 公私混合型行政。政府行为体和私人共同组成的机构已经在越来越多的领域行使着不可替代的规制职能，例如互联网域名与数字地址分配机构。该机构最初是作为非政府组织而设立，但是逐步将政府代表纳入其工作并赋予其相当大的权力。在这种特殊的行政架构中应当如何构建与其相适应的行政法规则？行政机构对行政法规则的遵守和它对机构中其它非政府实体的义务是否会产生冲突？<sup>6</sup>

5. 具有规制功能的私人机构实施的行政。国际标准化组织制定产品标准的行为非常清楚地表明了此类机构的重要性和影响力。从法律形式看，国际标准化组织制定的规则并不具有强制性。然而，这些标准在实践中获得国内政府、国际条约以及国际争端解决机构的认可，从而获得间接或事实上的约束力。如何看待这些非政府组织行使的公共职能？如何真正确保公众对其工作的知情权与参与权？<sup>7</sup>

### (三) 全球行政法规则

全球行政法中正在形成的原则和要求包括：

1. 程序参与和透明度。受到行政行为影响的个体参与行政决策的权利是行政法中的重要原则。WTO 上诉机构在“虾-龟案”中就指出美国应当向受其决定影响的虾产品出口国提供发表意见的机会。在国际奥委会颁布的世界反兴奋剂法

---

<sup>4</sup> 参见 Michael S. Barr & Geoffrey P. Miller, *Global Administrative Law: The View from Basel*, *European J. Int'l Law*, Vol. 17, No. 1, 2006

<sup>5</sup> 参见 Sabino Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure*, 68 *LAW & CONTEMP. PROBS.* (2005)。

<sup>6</sup> 参见 David Lindsay, *International Domain Name Law: ICAN and the UDRP*, Hart Publishing, 2007.

<sup>7</sup> 参见 Rodney Bruce Hall & Thomas J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, 2002.

典中，发表意见的权利成为约束私人机构中行政决策的重要规范原则。值得注意的是，参与权利并不仅仅限于直接受到行政决策影响的个人或国家。在标准设定或规则制定领域，食品法典委员会等机构开始将代表特定社会经济群体的非政府组织吸纳到其工作之中。另外，决策透明度是有效参与的重要前提。巴塞尔银行和国际证监会组织的网站提供了大量关于内部决策的信息和资料。《阿尔胡斯公约》就公众获得环境信息的权利对国际组织和成员国均提出要求。

2. 合理决策。由于全球规制机构作出的直接针对个人的决定依然不多，因此此项原则的国际实践在司法裁判之外的领域并不丰富。联合国安理会的制裁委员会就成员国要求对涉嫌资助恐怖主义活动的个人进行财产冻结时应当符合的证明力标准作出了规定。巴塞尔委员会在制定新的资本充足要求时建立了网络对话平台，刊登草案、接收评论并说明理由。

3. 审查。WTO 协议对各国就行政机构相关决策进行司法审查提出了明确要求。世界银行设立的监查小组为确保其投资项目的合规性开辟了渠道。《欧洲人权公约》等国际人权条约将在法院质疑不利决定作为一项基本人权，并被不少国际司法机构在实际案件中加以援引。许多国际组织设立了独立的行政法庭来解决其与雇员的劳动纠纷。

4. 实体标准：比例原则、手段目的理性关联、减少不必要的限制措施和合理期待。国内行政法中的许多实体标准在全球行政中也发挥着巨大作用，特别是在个人权利受到全球规制机构影响的时候。比例原则已经被不少国际人权条约所确认，也曾被一些国内法院作为审理全球治理机构行为的标准。手段目的理性关联等原则在 WTO 法律体系中成为衡量限制自由贸易措施必要性的重要准则。

#### **(四) 全球行政法的研究课题**

1. 全球行政基本结构类型、以及各类行政模式之间的差别如何影响新兴的问责机制；

2. 与全球行政法的范围和渊源、问责机制以及既有和新兴的学理原则有关的方法论和实证问题；

3. 如何证明这些机制合理性的规范性问题；

4. 应当如何在不过份影响全球规制机构功效的前提下确保可问责性的机构设计问题；

5. 与这些机制的出现、设计和获得成功的要素相关的实证主义政治理论问题。

此外，全球行政法项目网站登载的研究指南收录了现阶段迫切需要研究的重要课题。

## 二、全球行政法项目

### (一) 研究人员

纽约大学法学院国际法律与正义研究所所长 Benedict Kingsbury 教授和纽约大学法学院环境与土地利用法律中心主任、Hauser 全球法学院项目主任 Richard Stewart 教授是全球行政法项目(以下简称“项目”)的主要发起人和推动者。上述研究机构同伦敦经济学院 Nico Krish 博士以及罗马大学 Sabino Cassese 教授领导的研究团队紧密合作，共同从事全球规制与治理中的可问责性、透明度、参与性和对权力的审查等问题的研究。随着项目的逐渐推进，一个研究全球行政法的学术共同体正在形成。

### (二) 学术活动

自 2003 年 6 月创立以来，项目在世界各地成功地举办了一系列学术讨论会。其中具有较大影响的包括在牛津大学莫顿学院召开的纽约大学—牛津大学全球法研究所项目研讨会(2004 年 10 月)；在日本国际法学会广岛会议期间，由纽约大学组织的关于全球规制治理中国内和国际责任机制的讨论会(2005 年 4 月)；自 2005 年起每年 6 月在意大利威特尔博举行的讨论会；与阿根廷圣安德烈斯大学在布宜诺斯艾利斯合作举办的关于全球行政法的讨论会(2007 年 3 月)；在印度新德里举行的全球行政法讨论会(2008 年 1 月)；在南非开普敦召开的纽约大学—开普敦大学全球行政法讨论会(2008 年 3 月)。此外，项目还不定期地召开学术会议，邀请耶鲁大学、哈佛大学、斯坦福大学、普林斯顿大学等学术科研机构的专家学者以及联合国等国际组织的官员共同商讨全球行政法中的重大理论和实践问题。项目计划于 2009 年 3 月在瑞士日内瓦召开以全球行政法与国际组织实地行动(Global Administrative Law and Field Operations of International Organizations)为主题的会议，于 2009 年 5 月在阿联酋阿布达比召开以应对气候变化框架中碳市场的全球规制(Climate Change: Financing Green Development)为主题的会议。同时，

项目正积极筹划于 2009 年 5 月在中国北京召开关于全球行政法的学术会议。

### (三) 学术成果

在过去的五年中，一大批与全球行政法相关的学术成果应运而生。项目研究人员已经总结了一份详细的全球行政法研究参考书目。项目工作论文收录了世界各地知名学者关于全球行政法问题的阶段性成果。值得一提的是，部分在项目研讨会中提交的论文已经以期刊专号的方式出版，如《法律与当代问题》(Law and Contemporary Problems)(Vol. 68:3-4)、《欧洲国际法杂志》(European Journal of International Law)(Vol 17:1)、《纽约大学国际法律与政治杂志》(NYU Journal of International Law and Politics)(Vol 37:4)。此外，Sabino Cassese 教授主持编写的《全球行政法：案例、资料、问题》总结了主要类型的全球规制机构在运行中出现的全球行政法问题，为读者提供了丰富的研究课题。上述学术论文和项目文件均登载于纽约大学国际法律与正义研究所的全球行政法项目网站（<http://www.iilj.org/GAL/default.asp>）。

### (四) 诚邀合作

项目由纽约大学法学院 Filomen D'Agostino 和 Max Greenberg 教师研究基金、纽约大学 Hauser 全球法学院项目以及卡耐基基金会资助。项目热忱欢迎来自中国的学者和学生加入全球行政法的研究团队。纽约大学法学院设有访问教师、访问学者和访问博士生等项目，欢迎致力于研究全球行政法的同仁借助这些项目前来纽约大学从事研究。纽约大学法学院也是青年学生学习国际法、规划国际法事业的理想场所。纽约大学法学院雄厚的师资力量、浓郁的学术氛围和得天独厚的地理环境都将为同学们搭建通往国际法殿堂的有利平台。项目希望与中国学界的合作促进全球行政法理念的推广，同时借鉴和吸收发展中国家学者分析全球行政法问题的视角和观点，为进一步完善全球行政法而共同努力。

联系方式：

电子邮箱：[IILJ@exchange.law.nyu.edu](mailto:IILJ@exchange.law.nyu.edu)

电话：+1 212 998 6710

传真：+1 212 995 4341

地址：Institute for International Law and Justice  
New York University School of Law  
40 Washington Square South, Suite 314  
New York, NY 10012-1099, USA