

建立我国反倾销案件司法审查制度的思考和建议

刘敬东

(北京市政法管理干部学院,北京,100024)

摘要:反倾销案件的司法审查是世界贸易组织反倾销法律的重要内容。我国的反倾销司法审查工作刚刚起步,一些基本的理论和实践问题尚待解决。从世界贸易组织反倾销规则的具体要求,结合我国《行政诉讼法》分析,应建立我国反倾销案件司法审查制度。

关键词:世界贸易组织;反倾销规则;司法审查

中图分类号:DF96 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0208(2002)04-037-04

自 1997 年 3 月 25 日我国颁布《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》以来,截至 2001 年 6 月为止,外经贸部和国家经贸委已受理反倾销案件 8 起,其中 5 起案件已做出最终裁定^{[1](P.69)},近一年又有数起反倾销案件立案,对规范我国的进出口秩序,制止不正当竞争行为,有效保护国内产业和企业合法权益起到了积极的促进作用^{[2](P.138)}。我国于去年 11 月正式成为世界贸易组织的正式成员,这就意味着中国经济的对外开放进入了一个新的历史阶段,进出口贸易无论从数量上还是从质量上都将达到前所未有的高度,国内的所有产业和企业也都将面临着巨大的机遇和挑战。反倾销措施作为世界贸易组织认可的一项制止不正当竞争行为、保护所在国国内产业安全的重要法律措施必将在我国按照世界贸易组织规则和承诺开放市场之后成为我国国内产业和企业合法地保护自身利益、限制或制止国外企业和产品不正当竞争的一项重要手段,与此同时向我国出口产品的国外企业及其所在国也同样会运用世界贸易组织的反倾销规则对我国的反倾销立法、司法以及行政措施予以广泛的关注,如果认为我国的反倾销法律及行政、司法措施不当,就会运用世界贸易组织争端解决机制对我国政府进行申告,因此,修改并完善我国现有的反倾销法律、法规并尽快建立既符合世界贸易组织反倾销规则、又适合我国国情的反倾销措施司法审查制度应当成为国内法律界的一个非常紧迫的任务。

由于历史原因,我国于 1997 年 3 月 25 日颁布的《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》并未规定反倾销措施的司法审查制度,从行政诉讼法的角度讲,反倾销措施作为一项具体的行政行为,有关当事人应有权对外经贸部的反倾销裁定向人民法院提起行政诉讼,但由于反倾销案件未被规定在《行政诉讼法》第 11 条的法院应当受理的案件范围之内,也没有其他法律、法规规定这类案件应属人民法院受理的行政诉讼案件,因此,在实践中,反倾销案件的当事人如果对外经贸部做出的反倾销案件的裁定不服也不能向人民法院申请司法审查,同时,人民法院受理这类行政诉讼案件亦无法律依据。我国已正式成为 WTO 成员国,并于 2002 年 1 月 1 日颁布实施了新的《反倾销条例》,该条例遵循世界贸易组织关于反倾

收稿日期:2002-07-04

作者简介:刘敬东(1968—),男,黑龙江省哈尔滨市人,北京市政法管理干部学院 WTO 法律实务研究所主任,澳大利亚悉尼科技大学法律硕士课程班讲师,法学博士。

销的法律原则和规则,特别是增加了司法审查的内容,这就为开展我国的反倾销司法审查工作提供了国内法基础。

一、《世界贸易组织反倾销规则》关于司法审查制度的具体规定和要求分析

世界贸易组织《关于实施1994年关税与贸易总协定第6条的协议》一般又被法律界称为“世界贸易组织反倾销协议”,或是“反倾销守则”、“反倾销规则”,不论其称谓如何,这一协议是国际公认的反倾销法律方面的指导性法律文件,世界贸易组织成员均有义务通过国内法措施予以贯彻和遵守^{[31](P.285)}。

《反倾销规则》中的第13条对“司法审查”做出了如下规定:“国内立法包含反倾销措施规定的每一成员,均应设有司法、仲裁或行政庭或程序,其目的特别包括对行政行为的最终裁定以及第11条规定的裁定,做出迅速的审查。此类法庭或程序应独立于负责所涉裁定或审查的主管机关。”

上述规定包括了以下几方面内容,这些内容即是成员国方应当通过国内的立法、司法及行政措施应当履行的义务。

1. 司法程序和仲裁程序的设立

按规则第13条规定,已经在国内法中包含了反倾销规定的每一成员国都应在其国(境)内设立针对反倾销措施的司法、仲裁或行政庭或程序,这里面包含了两层含义:第一,尚未在其国内法中规定反倾销措施内容的成员方不受该条款拘束;第二,已经在国内法中规定了反倾销措施内容的成员方均应在其国(境)内设立司法、仲裁或行政庭程序,由于“司法”和“仲裁”之间是一个顿号,因此我认为符合条件的成员应建立司法和仲裁两套程序来对反倾销案件进行审查,与此同时,成员方也可以建立针对反倾销案件的行政庭或程序。

明确上述两层含义的必要性在于明确建立反倾销措施司法审查制度的条件及具体方式,特别是对我国来讲,已经在国内法中通过行政法规的形式规定了反倾销措施,那么就有义务按照上述内容建立反倾销案件的司法和仲裁机制。目前我国已经有了针对行政机关具体行政行为的司法审查程序,只是尚未将反倾销案件纳入该程序之中,那么只要我们通过完善或修改现有法律就可以做到,但是通过仲裁方式对行政案件的具体行政行为进行审查在我国是没有法律依据的,从目前情况看,从头开始建立一套针对反倾销案件的仲裁程序是一个比较艰巨的事情。

2. 司法审查的范围

“规则”第13条规定的司法审查范围特别强调了两个方面,即:对行政行为的最终裁定以及第11条规定的裁定。首先,“行政行为的最终裁定”意指行政机关对反倾销案件的最终裁定,而非初步裁定;其次,“规则”第11条规定的裁定也应成为司法审查的范围,从第11条的内容看应当包括以下几方面:a、反倾销税的时间和限度;b、对反倾销税措施的复审;c、对证据和程序规定的复审;d、对价格承诺的规定。

我们认为,上述规定反倾销案件司法审查的范围不但应当包括行政机关对反倾销案件的最终裁定,而且还应当特别包括反倾销时间和限度、复审的决定,对证据和程序规定的复审决定以及对价格承诺的决定等内容,这些内容是我国在建立反倾销案件司法审查制度时应特别予以注意的。

3. 对司法审查制度的效率要求

“规则”第13条对司法审查的效率提出了原则性的要求,即应当“做出迅速审查”,其目的在于防止有关当局或当事人滥用诉权拖延对反倾销裁定做出司法判决的时间,从而防止出现司法审查制度流于形式或对利害关系人实际上变得毫无意义的局面出现,因为反倾销措施在行政机关做出最终裁定后即可实施,司法审查程序的提起并不能阻止该项措施的执行,而且这样的措施极可能对利害关系人在短期内就造成非常巨大的影响,因此,司法审查程序一旦提起就必须迅速地做出结论。虽然第13条对司法

具体条款详见对外贸易经济合作部国际经贸关系司译:《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》,法律出版社2000年9月第1版,第147—171页。

审查的效率问题仅做出了原则性规定,但一般应认为反倾销案件的司法审查时间应等同于或较短于成员方现有行政诉讼案件的审理时间,因为反倾销调查本身就已经对进口产生了实质性影响,如果司法审查的时间过长,其结果就会变得毫无意义。

4. 司法审查的独立性要求

“规则”第13条对反倾销案件司法审查的独立性做出了规定,即,此类法庭或程序应独立于负责所涉裁定或审查的主管机关。司法机关的独立性是法制国家的一个重要的基础性标志,不但要形式上独立,而且更应是实质上的独立,对于反倾销案件的司法审查也应如此,如果某一成员方为反倾销案件设立的司法审查机构或程序不能从实质上独立于作为反倾销措施决定审查的主管机关,那么这样的司法审查制度就变得毫无意义了,独立的、公正的、透明的司法审查制度也同样适用于反倾销案件的司法审查制度^[4]。

二、建立我国反倾销案件司法审查制度的几点建议

本文第一部分已详尽地分析了世界贸易组织反倾销规则第13条对司法审查制度的规定,作为世界贸易组织正式成员的我国有义务通过修改和完善现有国内法律、法规来履行我国在反倾销制度方面所应承担的国际义务,其中包括按照规则第13条规定建立我国反倾销案件的司法审查制度,限于篇幅,笔者仅从以下几方面对该制度的建立提出个人的建议:

1. 以现有的《行政诉讼法》为基础建立反倾销案件的司法审查制度

我国于1990年10月1日开始实施的《行政诉讼法》是一部针对行政机关具体行政行为进行司法审查的程序性法律。目前我国负责处理反倾销案件的外经贸部及国家经贸委应属该法规定的行政机关范围,其所做出的反倾销裁定等反倾销措施从性质上讲也是它们的具体行政行为,该法第二章“受案范围”的第11条所列举的8项案件虽未包括反倾销案件,但在上述8项案件以外,该条文又规定,“除前款规定外,人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。”这样的规定就为我们依据新的《反倾销条例》将反倾销案件列入行政诉讼法管辖的范围提供了法律依据。

1990年《行政诉讼法》对行政诉讼的原则及具体规则,包括受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决、执行、侵权赔偿责任、涉外行政诉讼等均做出了规定,是迄今为止我国较完善的一部行政程序法,其规定的审判原则及大部分具体规则均可适用于反倾销案件,同时也基本符合世贸组织反倾销规则第13条的规定,因此,在现有的《行政诉讼法》基础上增加反倾销案件的司法审查程序无疑是一个比较可行且易操作的方案。法律界曾有人建议在我国现有的司法体制之外设立类似于美国等西方国家的国际贸易法院那样的独立的贸易法院,目前看来,这一建议不但缺乏宪法基础,而且在实践中是行不通的,很难想象在目前情况下要求最高立法机关在短期内仅仅为反倾销案件修改宪法并改变目前的司法体制,这一建议可以在未来考虑,但绝不是一个现实的做法。

当然,目前的《行政诉讼法》由于历史原因,未能在立法时考虑到像反倾销案件这类新型行政诉讼的情况,某些条款有待于细化和完善,在立法机关修订《行政诉讼法》之前可采取由最高人民法院颁布司法解释的办法将反倾销案件的特殊性补充到实际审判当中,只有这样才能更好地运用《行政诉讼法》来审理这类案件。

2. 反倾销案件的司法审查应当是对程序和实体问题的全面审查

如前所述,由于历史原因,原有的《反倾销和反补贴条例》中未包括司法审查的内容,致使反倾销案件的当事人不能依据《行政诉讼法》对外经贸部的反倾销裁定提起行政诉讼,新条例将这一内容包括进去,赋予反倾销案件的当事人对反倾销案件主管行政机关的对外贸易经济合作部所做出的裁决向人民法院提起行政诉讼的权利,这无疑是建立我国反倾销案件司法审查制度的基础和前提。

我国反倾销案件司法审查的提出期限、审查范围、审理程序等内容都应当符合世界贸易组织反倾销规则第13条的规定。国内曾有人建议反倾销案件的司法审查应当只是程序性审查,即对主管行政机关

办理这类案件的程序的合法性进行审查,而不对案件的实质内容是否合法进行审查^{[1](P.61)},这一建议不但符合世界贸易组织反倾销规则的规定,也不符合我国现行的《行政诉讼法》的原则和精神,实质性内容同程序一样都应成为反倾销司法审查的审查范围。

3. 在立足于培养高水平的审理反倾销案件的法官的同时利用陪审员制度聘请反倾销法律专家参与审判活动。

目前,我国的法官队伍已在工作作风、面貌及审判水平上有了很大的改观,但不能不承认能系统、全面地掌握反倾销法律知识并运用到具体案件审判中的法官还为数不多,鉴于审理反倾销案件是集国内法、国际法、贸易规则、统计学、财务知识、海关、税务等多方面知识的系统工程,建议最高人民法院应当专门培养这方面的高级人才,同时也可以从国内外法学界、律师界吸纳反倾销法律人才充实法官队伍,从而从审判人员方面解决现有审判水平不高问题。众所周知,我国的《行政诉讼法》规定了人民陪审员制度,这一制度也为人民法院审理反倾销案件提供了可资利用的途径,受案法院可以从法学界、律师界聘请高水平的专家作为陪审员参与到审判活动当中,从而保证案件审理的效率和质量。

总之,充分利用现有条件,按照世界贸易组织反倾销规则的要求尽快建立我国的反倾销案件的司法审查制度不但是履行我国作为WTO正式成员应当履行的义务,而且对于建立和完善我国的反倾销法律体系具有积极而重要的现实意义。

参考文献:

- [1] 国家经贸委反倾销反补贴办公室编. 反倾销反补贴保障措施知识读本[Z]. 北京:中国经济出版社,2001.
- [2] 宋和平主编. 反倾销法律制度概论[M]. 北京:中国检察出版社,2001.
- [3] 赵维田. 世贸组织的法律制度[M]. 长春:吉林人民出版社,2000.
- [4] 国务院法制办公室编. 中国加入世界贸易组织法律文件(中国加入工作组报告书)(第13部分)[Z]. 北京:中国法制出版社,2002.

Abstract: The judicial review of antidumping cases is the main content of the antidumping law of the World Trade Organization. The work concerning China's judicial review of antidumping is in its infancy, so some basic issues of theory and practice are to be solved. From the concrete requirements of WTO antidumping rules, combining with the *Administrative Law* of China, the system of judicial review of antidumping cases should be constructed.

Key Words: World Trade Organization; Antidumping Rule; Judicial Review

(责任编辑 寇 丽)