

中國大陸貿易救濟司法審查之制度分析

—以反傾銷措施為核心

吳儀君*

網 要	
壹、前 言	肆、中國大陸反傾銷措施之司法 審查規範
貳、貿易救濟制度司法審查之概念 與 WTO 之相關規範	一、中國大陸入會議定書之承諾
一、司法審查之概念	二、中國大陸司法審查之規範
二、貿易救濟司法審查之主體	伍、中國大陸反傾銷司法審查之 制度問題
三、貿易救濟司法審查範圍	一、中國大陸法院仍未具獨立性
四、貿易救濟司法審查標準	二、反傾銷司法審查制度的法 律位階與效力不足
五、WTO 架構下之執法程序 與貿易救濟司法審查	三、司法審查範圍過窄
參、中國大陸之貿易救濟制度之 規範與程序	四、應設立專門的司法審查管 轄法院
一、中國大陸發動反傾銷案之 法源依據	五、司法審查之證據制度尚未 完善
二、中國大陸反傾銷案之程序 規定	陸、結 論

* 東海大學政治學學士、國立政治大學東亞研究所法學碩士

壹、前 言

近年來，隨著兩岸經貿關係越來越密切，中國大陸自 2002 年開始成為我國最大出口市場後，2003 年即從於 2002 年的我國第三大貿易夥伴。一躍成為我國第一大貿易夥伴，(註一)至 2009 年時，中國大陸不但是我國第一大貿易夥伴及第一大出口市場，同時也是我國第二大進口來源及貿易順差最大來源地。我國對中國大陸貿易總額為 1,093 億美元，占我國同期對外貿易總額的 28.9%，出口額為 836 億美元，占我出口總額 41.1%，我國與中國大陸的貿易順差為 580.7 億美元。(註二)

我國對中國大陸的貿易依存度逐年漸增，且中國大陸對我國存在著巨額的貿易逆差，(註三)使得兩岸之間的貿易摩擦在所難免。而貿易救濟措施 (trade remedy measure) 作為關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariff and Trade, GATT) 與世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 架構下可以合法動用的貿易保護措施，中國大陸對於貿易救濟措施 (trade remedy measure) 的調查程序與及制度規範是否妥適，對兩岸經貿往來必然有巨大的影響。

在 GATT/WTO 架構下，貿易救濟制度之目的在於，當一國產業由於進口競爭而遭受損害時，可由進口國所提供產業協助的一種措施。各會員國得以採行之貿易救濟措施類型，分別為「防衛措施」(safeguard measures) (註四)「反傾銷措施」(anti-dumping measures) (註五)以及「平衡措施」

註一：〈大陸躍居我最大貿易夥伴〉，《經濟日報》，10 版，2004 年 3 月 2 日。

註二：經濟部國際貿易局，《98 年兩岸貿易情勢分析新聞稿》，2009 年 1 月 29 日。

註三：2009 年我國與為中國大陸的第五大貿易夥伴。中國大陸貿易夥伴依序為美國、日本、香港、韓國和我國。見行政院大陸委員會，兩岸經濟統計月報 (第 206 期)，表 28 中國大陸與主要國家 (地區) 貿易金額統計。

註四：依 GATT 第 19 條及 WTO 防衛協定之規定 (以下簡稱防衛協定)，進口國因某一產品之進口數量增加，導致其國內產業遭受嚴重損害或有遭受嚴重損害之虞時，得對該產品採行防衛措施。換言之，只有在符合下列條件之情況下，進口國始得對進口產品採行限制進

(countervailing measures) 三類。(註六) 各項貿易救濟措施所要救濟的情況有所不同。其中，針對不公平貿易措施 (unfair trade practices)，例如外國廠商傾銷 (dumping) 或外國政府補貼 (subsidy) 的不公平貿易競爭狀況，進口國政府得對進口產品採行「反傾銷措施」或「平衡措施」，以期回復國內業者所遭受的損害。另外，對於進口產品大量增加的一般貿易措施 (fair trade practices)，則可透過防衛措施暫時性限制特定產品進口。(註七) 也就是說，因外國政府或外國廠商採取不公平貿易措施，使進口國國內產業遭受損害；或外國政府或廠商並無不公平的貿易措施，但當其產品進口數量已導致國內產業受損害或有損害之虞時，國內產業均可透過貿易救濟措施，以尋求保障。

自兩岸於 2002 年加入 WTO 至 2009 年為止，我國每年都有產品受到中國大陸的反傾銷或平衡措施調查。(註八) 目前我國被中國大陸課稅中或曾

口或提高關稅之限制措施：1、進口數量增加：包括絕對之數量增加及相對於國內生產量之相對增加。2、國內產業遭受嚴重損害或有遭受嚴重損害之虞：『國內產業』，係指經營同類或直接競爭產品之所有生產者，或其同類或直接競爭產品合計產量佔該等產品國內總生產之主要部分之生產商；『嚴重損害』係指對國內產業造成全面及重大之損害。『有遭受嚴重損害之虞』係指對損害之造成有明顯及立即之可能性，其認定須基於事實。3、進口增加與損害間須有因果關係：如果因進口增加以外之因素造成損害，該項損害不應歸咎於進口增加。

註五：GATT 第 6 條第 1 項與第 2 項之規定：「一國產品以低於該產品之正常價格銷往另一國，致嚴重損害該輸入國之某一工業或有嚴重損害之虞或阻礙某一工業之建立，應認為構成傾銷...為抵銷或防止傾銷，一締約國得對傾銷產品課徵不高於此項產品傾銷差額之反傾銷稅。」

註六：GATT 第 6 條第 3 項：「任一締約國之任何產品輸入另一締約國所課徵之平衡稅，不得超過相當於此項產品於產原輸出國在製造、生產或輸出時，所認定之直接或間接受獎勵或補貼之估定價額。此項數額包括對特定產品之運輸所予任何特別補貼在內。上述所稱平衡稅，係指為抵銷任一商品在製造、生產或輸出過程中接受直接或間接之補貼或獎勵所課徵之特別關稅。」

註七：若最後調查結果確認進口增加造成國內產業嚴重損害或嚴重損害之虞時，得採提高關稅或進口配額之措施，在實施防衛措施時，必須遵守不歧視原則，即防衛措施之適用，應不問其產品之來源，對自所有國家進口之涉案產品均應一體適用。

註八：見經濟部國際貿易局，「各國對我出口品課徵反傾銷稅及展開調查案件統計表」。http://web.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT323

受到調查的產品，計有 16 項，(註九)其中我國計有 12 項產品，目前仍遭中國大陸課徵反傾銷稅，這些產品包括聚氯乙烯、苯酚、乙醇胺、PBT 樹脂、彈性纖維、壬基酚、雙酚 A、AB 酮、丙酮、聚醯胺-6,6 切片、1,4 丁二醇以及錦綸 6 切片等。

然而，貿易救濟案件調查的過程與判斷的標準，容易受到人為的介入，因此行政權不應成為貿易救濟措施的最終決策，措施的合法性和有效性應由司法部門根據法律規定進行審查和確認，即所謂的「司法審查」(Judicial Review)。尤其貿易救濟案件之認定結果將對於外國產業、本國(當地)產業的競爭地位產生重大的影響。無論其認定本國產業是否受到損害均可能會為本國產業或外國產業之一方所質疑，因而對其提起訴訟或司法審查；相反的，若其認定對本國產業無損害，就不符合貿易救濟的要件，則本國產業將因無法提升競爭優勢，也可能提起訴訟。貿易救濟之司法審查不僅為了保護外國自然人和法人的自由貿易權不受國內行政機關的非法干涉，同時也必須對本國自然人和法人的合法權益有所保障，(註十)因此「司法審查」是措施認定後，最終的救濟途徑。簡言之，反傾銷行政決定涉及到進出口商、國內消費群體等公共利益，因而應接受司法機關的獨立審查。如此一來，反傾銷司法審查標準即為審理反傾銷案件的重要問題，當司法機關對行政主管機關的反傾銷行為，進行司法審查時，必須有可供參考的外在依據，因此進口國之

註九：此 16 項產品分別為冷軋鋼板捲(Cold Rolled Steel Products)、聚氯乙烯(Polyvinyl Chloride)、苯酚(Phenol)乙醇胺(Mono ethanolamine、Diethanolamine)、尼龍 6 與尼龍 66 絲(nylon 6 filament yarn, nylon 66 filament yarn)、未漂白牛皮箱紙板(Unbleached Kraft Liner/ Linerboard)、雙酚 A(Bisphenol-A)、彈性纖維(Spandex)、PBT 樹脂(Polybutylene Terephthalate Resin)、壬基酚(Nonyl Phenol)、雙酚 A(Bisphenol-A)、AB 酮(Methyl Ethyl Ketone)、丙酮(Acetone)、1,4-丁二醇(1,4-butanediol)、聚醯胺 6,6 切片(Polyamide-6,6)、錦綸 6 切片(Polyamide-6)。見梁祐華，〈中國大陸控我國反傾銷之趨勢暨案例分析〉，《貿易政策論叢》，第 10 期(98 年 8 月)。

註十：黃智輝，〈貿易救濟與行政救濟爭點之研究〉，《貿易調查專刊》第 17 期，經濟部貿易調查委員會(2007.11)。

司法審查規定是否完備、合理，往往也是值得探討的問題。(註十一)

根據 WTO 統計，自從 1995 年至 2009 年底，中國大陸已採行過 178 次的反傾銷調查措施，(註十二)單 2009 年即發動 17 項反傾銷調查，發動頻率為全球第五。(註十三)防衛措施僅針對鋼鐵產品動用過一次，而平衡措施遲至 2009 年才首次動用，且仍搭配反傾銷措施進行「雙反」調查。(註十四)可見中國大陸對於貿易救濟的手段係以反傾銷措施為主；另外，由於中國大陸於 2002 年加入 WTO 時，就已經承諾要將司法審查納入行政救濟制度之中，亦即其有必要遵從 WTO 之相關規範，(註十五)因此本文擬以反傾銷措施為核心，簡析 WTO 架構下，中國大陸反傾銷調查制度與其司法審查之規範。

在章節安排上，本文首先將說明司法審查之概念與 WTO 之相關規範，其次介紹中國大陸現行之貿易救濟制度，並分析中國大陸制度下，反傾銷司法審查機構、原告資格、審查範圍、審查標準之相關規定，復次則剖析目前

註十一：諸如審查貿易救濟案件時之「審查標準」為何？貿易救濟案件中當事人的資格到底應否限制？非申請貿易救濟的其他人是否可以提起行政訴訟？審查貿易救濟案件時，其「審查範圍」為何？等相關規定是否完備等。

註十二：WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm

註十三：2009 年反傾銷措施前五大主要發動國家為印度(31 次)、阿根廷(28 次)、巴基斯坦(26 次)、美國(20 次)、中國大陸(17 次)。見 WTO,

http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm

註十四：2009 年始，中國大陸商務部陸續對美國出口之電工鋼、白羽肉雞以及汽車零件展開反傾銷暨平衡措施之「雙反」調查。

註十五：《中國加入世貿組織議定書》第一部分總則第 2 條「貿易制度的實施」的(D)項「司法審查」之規定：「1.中國應設立或指定並維持審查庭、聯絡點和程序，以便迅速審查所有與《1994 年關稅與貿易總協定》(GATT 1994)第 10 條第 1 款、GATS 第 6 條和《TRIP 協定》相關規定所指的法律、法規、普遍適用的司法決定和行政決定的實施有關的所有行政行為。此類審查庭應是公正的，並獨立於被授權進行行政執行的機關，且不應對審查事項的結果有任何實質利害關係。2.審查程序應包括給予受須經審查的任何行政行為影響的個人或企業進行上訴的機會，且不因上訴而受到處罰。如初始上訴權需向行政機關提出，則在所有情況下應有選擇向司法機關對決定提出上訴的機會。關於上訴的決定應通知上訴人，作出該決定的理由應以書面形式提供。上訴人還應被告知可進一步上訴的任何權利。」

中國大陸的相關司法審查制度仍有哪些問題存在，最後則為結論。

貳、貿易救濟制度司法審查之概念 與 WTO 之相關規範

一、司法審查之概念

學理上，「司法審查」源自於「權力分立」理論，行政法學上之司法審查，是指法院對行政行為的「合法性」及「合理性」進行審查，以糾正違法行為，並對其給自然人、法人權益造成的損害給予相應補救的法律制度。雖然通常認定事實的行政機關以及標準制定組織，較法院有著更強的事實認定能力，但是這並不意味著將事實認定完全留給行政機關，只能把法律問題留給法院。因為這樣有可能會使得行政機關在事實認定之掩飾下進行政策制定。(註十六)因此，司法審查旨在防止行政權力濫用、平衡權力關係和維護社會公平。(註十七)

二、貿易救濟司法審查之主體

貿易救濟制度司法審查的主體，係指管轄國際貿易糾紛、承擔救濟審查程序並依法作出裁決的主體。各國由於憲政體制之特色有所不同，針對貿易

註十六：例如在美國聯邦行政程序法第 706 節中，規定了對事實問題的三個審查標準，即實質性證據標準、濫用裁量權標準以及法院重新審理標準。在美國，對標準制定的司法審查主要適用實質性證據標準 (substantial evidence test)。1938 年休斯大法官在 Consolidated Edison Co. v. NLRB 案中指出，「實質性證據不僅僅是一個痕量的證據，它意味著這樣相關的證據能為一個理性的心智所接受，從而足以去支持結論。」

註十七：林克敬，貿易救濟之行政訴訟，收錄於 97 年『貿易救濟業界意見交流公聽會』論文集，經濟部貿易調查委員會編。

救濟之審查主體也有不同的體制，但一般來說均由司法機關或法院為之。(註十八)

三、貿易救濟司法審查範圍

「司法審查範圍」(Scope of judicial review)係指對貿易救濟行政行為審查的「廣度」，其有兩方面的涵義，一方面為哪些行政行為(與被告有關)將受到審查主體的審查；另一方面為哪些行政行為相對人的權利能藉由審查救濟機制獲得法律保護，亦即哪些人可以成為行政訴訟的原告。

司法審查的範圍實際上在行政機關和法院之間進行權力和責任的分配，即：行政機關有多大的決定權力，法院有多大的決定權力，哪些決定應由行政機關作出，哪些決定由法院作出，這個分配影響行政活動的效率和公民權益的保護。司法審查的範圍是行政權與司法權關係的界限和標準，司法審查的範圍既不能過寬，也不能過窄。(註十九)過寬，雖然有利於保護當事人的合法權益，但司法成本過高，而且容易導致司法權干涉行政權的結果，影響行政效率和行政目標的實現。過窄，不利於當事人合法權益的保護，同時也不符合國際司法審查的慣例。(註二十)

由於各國國情的不同，不可能有統一的司法審查範圍標準。有學者乃將司法審查的範圍標準依限制之多寡劃分為較窄的司法審查範圍標準、較廣的司法審查範圍標準和最寬的司法審查範圍標準等三個等級。例如中國大陸之司法審查僅限於具體的行政行為，抽象的行政行為並不接受司法審查。較廣的司法審查範圍標準係指在可接受司法審查的行政行為方面的限制較少，司

註十八：例如我國行使貿易救濟司法審查權的主體是行政法院，根據行政訴訟法的規定，法院有權依據法律、法規對行政行為是否合法進行審查。林克敬，兩岸貿易救濟及貿易救濟行政訴訟制度。

註十九：何汝玫，論反傾銷司法審查制度，武漢大學碩士論文，2005年，頁29。轉引自林克敬，《兩岸貿易救濟及貿易救濟行政訴訟制度》

註二十：http://www.chinalawinfo.com/Fxyluntan/gq4.html#_ftn3

法審查範圍的標準相對較寬。大多數國家屬於這一標準。最寬的司法審查範圍標準係指可受司法審查的範圍相當廣泛，受到限制的方面是很少的，幾乎一切行政行為均可納入司法審查範圍。例如美國就採取最寬的司法審查標準，最有利於保障公民權利，但對行政效率會有影響。然而，司法權不應過早地干預行政權自主的、相對獨立的運行，以避免司法機關介入行政政策，影響到對法律問題的公正客觀評價。

四、貿易救濟司法審查標準

司法審查標準 (Standard of judicial review) 係指審查主體在審查範圍內進一步審理時，對其中的爭議事項作出評價的基本依據，以決定行政行為是否合法或適當。學者們將審議行政行為是否合法之標準稱之為「合法性審查標準」；將審議行政行為是否適當之標準稱之為「合理性審查標準」。司法審查中最基本的問題是確定事實和解釋及適用法律。因為法律在授權行政機關採取行動時，必須同時規定行政行為必須具備法律基礎和事實基礎。法院針對一個特定行政案件的審查，可以是全面審查，可以是部分審查，也可以完全拒絕審查。

全面審查與拒絕審查兩種情況的可能性較少，通常的情況是對案件進行部分審查。審查範圍的大小，取決於審查之「強度」。如果審查尺度過深，那麼大部分行政問題將由法院決定，顯然不利於行政機關的專業知識和經驗的發揮，更不符合設立行政機關的目的；倘若審查尺度太淺，那麼法院就只能認可行政機關的決定，對於法院審查的限制不利於正當權益的保護。在論述審查標準強弱度的問題時，通常分為審查事實問題與法律問題，對法律問題審查與事實問題的審查標準可能有所不同。又法院於審查事實問題時，通常著重於行政機關的調查程序是否符合法律規定，故審查標準也包括對於程

序的合法性之審查。(註二十一)

但是在實務上，司法審查的標準是一個非常複雜的問題，因為即使法律訂出了標準，這些標準如果過於抽象，都可能被法官在具體判案中推翻。在WTO的相關協定經常強調平等，公正及合理，因此，其司法審查標準被認為是「平等，公正及合理」的審查標準。所謂「平等，公正及合理」，無論在法律上和技術上都是很難確定的標準，因其本身就存在著相當大的模糊性和不確定性。因此，大多數國家為了使法律之規定更加具體，常從以下方面對被訴行政行為進行合法性審查：主要證據是否確實、充分；適用法律、法規是否正確；是否違反法定程序；是否超越職權；是否濫用職權；行政處罰是否顯失公正；是否不履行或者拖延履行法定職責。(註二十二)

五、WTO 架構下之執法程序與貿易救濟司法審查

(一) 原則之確立

WTO中有關於執法程序與司法審查之規定，首先可見於GATT 1994第10條第3項。其中第(a)款規定：「每一締約國...法律，行政規章，司法判決及行政命令應以平等，公正及合理之方式予以執行」，(註二十三)同時第(b)

註二十一：王慧、賈密，〈中國反傾銷司法審查尺度爭議〉，《政法學刊》第21卷第4期，2004年，頁6。轉引自林克敬，貿易救濟之行政訴訟，收錄於97年『貿易救濟業界意見交流公聽會』論文集，頁16

註二十二：如美國最高法院正是在此基礎上形成了「實質證據審查標準(substantial evidence)」，以之作為審查標準的具體化，確定了法院對行政機關的事實裁決審查的程度。「實質證據審查標準」雖然可使審查標準相對具體化，但有時表面上雖顯示出合法，實質上卻不合理的情形也所在多有，為了不讓審查標準過於僵化，就必須借助「合理性審查標準」，才能靈活的根據不同的案例進行審查。雖然審查標準剛開始有相當的模糊性和不確定性，但應遵循下列標準進行司法審查，(1)從合法性到合理性標準；(2)從事實問題審查到法律問題審查；(3)從法定程序原則到正當程序原則，應該能使審查標準更具體、靈活。

註二十三：GATT Article X(3)(a)：“Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article.”

款也要求「每一締約國為實施對關務行政處分之迅速審查及救濟，應維持或儘速設置司法、仲裁或行政法院或其程序。該法院或程序應獨立於經授權從事行政執行之各機關之外，其所為判決除得由進口商於規定之上訴期限內向上級法院提出上訴外，應由該行政機關予以執行，並為行政之準則；惟該行政機關之最高中央主管機關如具有充分理由，確信該項判決牴觸法律既定原則或與事實不合時，仍得經由其他程序重予審查。」(註二十四) WTO 中其他有關於正當法律程序原則之要求，亦可見於 GATT 第 13、16、19 條、WTO 與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 第 41 條第 2 款關於平等，公正及合理的之要求 (註二十五) 服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 第 3 條關於透明度的要求，以及 GATS 第 6 條第 3 款關於程序經濟、及時的要求等等。(註二十六)

註二十四：GATT, Article X(3)(b)：“Each contracting party shall maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, inter alia, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters. Such tribunals or procedures shall be independent of the agencies entrusted with administrative enforcement and their decisions shall be implemented by, and shall govern the practice of, such agencies unless an appeal is lodged with a court or tribunal of superior jurisdiction within the time prescribed for appeals to be lodged by importers；Provided that the central administration of such agency may take steps to obtain a review of the matter in another proceeding if there is good cause to believe that the decision is inconsistent with established principles of law or the actual facts.”

註二十五：TRIPS, Article 41：“Procedures concerning the enforcement of intellectual property rights shall be fair and equitable. They shall not be unnecessarily complicated or costly, or entail unreasonable time-limits or unwarranted delays.”

註二十六：GATS, Article VI(Domestic Regulation)：“Where authorization is required for the supply of a service on which a specific commitment has been made, the competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.”

(二) 貿易救濟司法審查之規範

雖然傾銷為國際貿易上所譴責之不公平貿易行為，但是對傾銷行為所採行之課徵反傾銷稅措施，與 WTO 所倡導之自由貿易及最惠國待遇原則仍有所扞格，因此 1994 關稅及貿易總協定第六條執行協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Anti-dumping Agreement, 即「WTO 反傾銷協定」) 對於傾銷案件之判定及課徵反傾銷稅等程序，設有原則性之規範，並設計司法審查之原則與規則，以減少反傾銷措施之採行，降低國與國間可能引發之貿易衝突(trade friction)。(註二十七)

WTO 反傾銷協定第 13 條規定：「會員之國內法令訂有反傾銷措施之規定者，應設置司法 (judicial)、仲裁 (arbitral) 或行政 (administrative) 法庭或為達此目的之程序，俾利迅速審查有關最終認定 (final determinations) 及在第十一條意旨下之複查 (reviews) 等行政行為。該法庭或程序應獨立於系案認定或複查之主管機關之外。」(註二十八) 同理，WTO 補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 第 23 條，也對於採取平衡措施之司法審查有所規定：「國內法含有課徵平衡稅措施規定之各會員，應維持司法、仲裁或行政法庭或程序，以儘速審查最後認定及第二十一條所指認定之檢討等有關之行政措施。該等法庭或程序應獨立於負責系爭認定或審查之主管機關之外，並應提供參與行政程序及直接、個別受行政措施影響之一切利害關係人請求審查之機會。」(註二十九)

註二十七：黃智輝，〈解開貿易救濟與行政救濟矛盾的迷思〉，《台灣銀行經濟金融月刊》，第 42 卷第 3 期，民國 95 年 3 月 20 日，頁 5。

註二十八：Anti-dumping Agreement, Article 13(Judicial Review)：“Each Member whose national legislation contains provisions on anti-dumping measures shall maintain judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, inter alia, of the prompt review of administrative actions relating to final determinations and reviews of determinations within the meaning of Article 11. Such tribunals or procedures shall be independent of the authorities responsible for the determination or review in question.”

註二十九：Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 23 (Judicial Review)：

以下針對 WTO 規定中之範圍與要求詳細說明：

1. 審查範圍

前已述及，WTO 反傾銷協定第 13 條規定之司法審查之以定義，範圍特別強調了兩個面向，包括對行政行為的最終認定，以及第 11 條意旨下之複查。首先，最終認定之定義應是相對於或初步認定而言；其次，從 WTO 反傾銷協定第 11 條的內容，可以看出以下裁定也應成為司法審查的範圍，應包括反傾銷稅的時間和限度、反傾銷稅措施的複查、對證據和程序規定的複查、以及對價格具結(Price Undertaking)的規定。也就是說，上述規定反傾銷案件司法審查的範圍包括行政機關對反傾銷案件的最終認定，而不涉及初步認定，且還應包括反傾銷措施的時間和限度、複查的判決，對證據及程序規定的複查以及對價格具結的決定等內容。

2. 效率要求

WTO 反傾銷協定第 13 條對司法審查的效率問題，僅有原則性之規定，即應「迅速審查」。此一規定其目的在於防止有關主管機關或當事人濫用訴權拖延對反傾銷裁定做出司法判決的時間，防止出現司法審查制度流於形式或對利害關係人實際上變得毫無意義的局面出現，因為反傾銷措施在行政機關做出最後認定後即可實施，司法審查程序的提起並不能阻止該項措施的執行，而且這樣的措施極可能對利害關係人在短期內就造成影響，因此，司法審查程序一旦提起就應迅速地做出結論。

Each Member whose national legislation contains provisions on countervailing duty measures shall maintain judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, inter alia, of the prompt review of administrative actions relating to final determinations and reviews of determinations within the meaning of Article 21. Such tribunals or procedures shall be independent of the authorities responsible for the determination or review in question, and shall provide all interested parties who participated in the administrative proceeding and are directly and individually affected by the administrative actions with access to review.

3.獨立性要求

WTO 對於會員國之反傾銷決定機制，明定須有獨立之司法審查(judicial review)，即此類法庭或程序應獨立於負責所涉裁定或審查的主管機關。不但要形式上獨立，而且更應是實質上的獨立，對於反傾銷案件的司法審查也應如此，如果某一會員國為反傾銷案件設立的司法審查機構或程序不能從實質上獨立於作為反傾銷措施決定審查的主管機關，那麼司法審查制度就流於形式。

司法機關的獨立性得有效保障出口國製造商之利益，並避免反傾銷措施之任意發動，對於貿易救濟措施採行與否之決定，影響申請人及利害關係人權益至鉅，因此，受影響之出口商、製造商除得向行為國之貿易救濟司法機關提出救濟外，亦可要求其母國透過貿易爭端解決管道，向進口國提出意見或控訴。(註三十)

參、中國大陸之貿易救濟制度之規範與程序

一、中國大陸發動反傾銷案之法源依據

中國大陸於 1997 年依據《中華人民共和國對外貿易法》(簡稱對外貿易法)，制定了《中華人民共和國反傾銷和反補貼條例》，而為了因應即將加入 WTO，中國大陸配合 WTO 之規範，即對該條例進行了修訂，於國務院第 46 次常務會議通過並公佈之「反傾銷條例」，2001 年 11 月頒布了修訂之條例，

註三十：由於 WTO 爭端解決機制不適用「當地救濟用盡」(exhaustion of local remedy)原則，因此對於貿易救濟措施採行決定，不僅法院有權依法審判，爭端解決小組 (Panel) 及其上訴機構 (appellate body, AB) 亦有權針對法律之適用及事實之認定作成建議或裁決。黃智輝，〈貿易救濟與行政救濟爭點之研究〉，《華人前瞻研究》，ISSN：1817-5309，第 2 卷第 2 期，半年刊，南洋文化學會出版，台北市：頁 153-169；邱政宗，世界貿易組織爭端解決機制之現況與展望，進口救濟論叢，第 23 期，92 年，頁 226-229。

自 2002 年 1 月 1 日起施行。後因於 2004 年中國大陸對對外貿易法進行修正，反傾銷條例又於 2004 年 3 月 31 日修改，自 2004 年 6 月 1 日起施行。自此，中國大陸廢止原有的《中華人民共和國反傾銷與反補貼條例》，另行制定《中華人民共和國反傾銷條例》(簡稱反傾銷條例)與《中華人民共和國反補貼條例》(簡稱反補貼條例)兩項行政命令，以適應修訂後的對外貿易法。(註三十一)

2004 年反傾銷條例所更動之內容，主要為以下幾個部分：首先是統一反傾銷調查機關。為呈現中國大陸行政機構職掌的變化，反傾銷調查由過去原對外貿易經濟合作部和國家經濟貿易委員會負責，統一為改由「商務部」負責。(註三十二)其次，反傾銷條例中，增加了「徵收反傾銷稅應當符合公共利益」的規定，「最後認定確定傾銷成立，並由此對大陸產業造成損害的，可以徵收反傾銷稅，徵收反傾銷稅應當符合公共利益。」這一條款為該次修訂的特色之一。第三、增加了有利於追溯徵稅的措施。對實施臨時反傾銷措施之日前 90 天內進口的產品追溯徵收反傾銷稅時，可以對有關進口產品採取進口登記等必要措施，以便追溯徵收反傾銷稅，使得修訂後的條款使追溯徵稅更具有可操作性。(註三十三)

為了更有效的運用反傾銷措施，中國大陸除了反傾銷條例外，還訂定了一系列相關規則，以作為其反傾銷案件調查的輔助，包括：《反傾銷調查立

註三十一：中華人民共和國反傾銷條例(國務院令第 401 號)，公佈《國務院關於修改〈中華人民共和國反傾銷條例〉的決定》，自 2004 年 6 月 1 日起施行。

中國大陸國務院，2004 年 3 月 31 日《國務院關於修改〈中華人民共和國反傾銷條例〉的決定》。

註三十二：中國大陸在 2004 年「中華人民共和國反傾銷條例」修正前，一個反傾銷案件的處理過程至少有對外貿易經濟合作部、國家經濟貿易委員會、海關總署、國務院關稅稅則委員會和國務院有關部門等的參與。其中對外貿易經濟合作部下設進出口公平貿易局，負責案件是否立案調查、傾銷調查及案件相關公告；國際經濟貿易委員會下則設有損害調查局，負責產業損害的調查。

註三十三：《中華人民共和國反傾銷條例》第 44 條第 2 項：「商務部發起調查後，有充分證據證明前款所列兩種情形並存的，可以對有關進口產品採取進口登記等必要措施，以便追溯徵收反傾銷稅

案暫行規則》、《反傾銷調查聽證會暫行規則》、《反傾銷問卷調查暫行規則》、《反傾銷調查實地核查暫行規則》、《反傾銷調查抽樣暫行規則》、《反傾銷調查資訊揭露暫行規則》、《反傾銷調查公開資訊查閱暫行規則》、《反傾銷價格承諾暫行規則》、《反傾銷新出口商復審暫行規則》、《反傾銷退稅暫行規則》、《傾銷及傾銷額度期中復審暫行規則》、《關於反傾銷產品範圍調整程序的暫行規則》，以及《反傾銷產業損害調查規定》等行政命令；另外中國大陸最高人民法院也為審查反傾銷行政案件，特別訂定《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》。(註三十四)

二、中國大陸反傾銷案之程序規定

(一) 反傾銷調查之發起

1. 由業者提出申請

國內產業或者代表國內產業之自然人、法人或者有關組織，可以依照規定向商務部提出反傾銷調查之書面申請。(註三十五)

2. 由商務部主動調查

依據規定，在特殊情形下，商務部沒有收到反傾銷調查之書面申請，但有充分證據認為存在傾銷和損害以及二者之間有因果關係的，有權可以決定立案調查。(註三十六)

(二) 立案調查

1. 立案

註三十四：梁祐華，〈中國大陸控我國反傾銷之趨勢暨案例分析〉，《貿易政策論叢》(第10期，2008.12)。

註三十五：《中華人民共和國反傾銷條例》第28條至第30條規定，

註三十六：《中華人民共和國反傾銷條例》第31條至第36條

《中華人民共和國反傾銷條例》第 16 條規定，商務部應自收到申請人提交之申請書及有關證據之日起 60 天內，對申請是否由國內產業或者代表國內產業提出、申請書內容及所附具之證據等進行審查，並決定立案調查或者不立案調查。在決定立案調查前，應通知有關出口國（地區）政府。

2. 調查方式

商務部可以採用問卷、抽樣、聽證會、現場核查等方式向利害關係方瞭解情況，進行調查。（註三十七）

商務部應為有關利害關係方提供陳述意見和論據之機會。商務部認為必要時，可以派出工作人員赴有關國家（地區）進行調查；但是，有關國家（地區）提出異議的除外。

3. 初裁

依《中華人民共和國反傾銷條例》第 24 條授權，商務部根據調查結果，就傾銷、損害和二者之間的因果關係是否成立作出初裁決定，並予以公告。

4. 臨時反傾銷措施

若初裁決定確定傾銷成立，並由此對國內產業造成損害的，可以採取下列臨時反傾銷措施：(1)徵收臨時反傾銷稅；(2)要求提供現金保證金、保函或者其他形式之擔保。臨時反傾銷稅稅額或者提供之現金保證金、保函或者其他形式擔保之金額，應當不超過初裁決定確定之傾銷幅度。

5. 價格承諾

傾銷進口產品之出口經營者在反傾銷調查期間，可向商務部提出改變價格或停止以傾銷價格出口之價格承諾。商務部認為出口經營者提出之價格承諾能夠接受並符合公共利益的，可以決定中止或者終止反傾銷調查，不採取臨時反傾銷措施或者徵收反傾銷稅。商務部若不接受價格承諾，應該向有關

註三十七：《中華人民共和國反傾銷條例》第 20 條。

出口經營者說明理由。商務部對傾銷以及由傾銷造成之損害作出肯定之初裁決定前，不得尋求或者接受價格承諾。此外，商務部可以向出口經營者提出價格承諾的建議。但調查機關不得強迫出口經營者作出價格承諾。（註三十八）

6.最後認定

依《中華人民共和國反傾銷條例》第 25 條規定，初裁決定確定傾銷、損害以及二者之間的因果關係成立的，商務部應對傾銷及傾銷幅度、損害及損害程度繼續進行調查，並根據調查結果作出最後認定，予以公告。在作出最後認定前，應由商務部將最後認定所依據之基本事實通知所有已知之利害關係方。

7.課徵反傾銷稅

最後認定確定傾銷成立，並由此對國內產業造成損害的，可以徵收反傾銷稅。徵收反傾銷稅應當符合公共利益。徵收反傾銷稅，由商務部提出建議，國務院關稅稅則委員會根據商務部之建議作出決定，由商務部予以公告。海關自公告規定實施之日起執行。

8.調查期限

《中華人民共和國反傾銷條例》第 26 條規定，反傾銷調查應自立案調查決定公告之日起 12 個月內結束；特殊情況下可以延長，但延長期不得超過 6 個月。

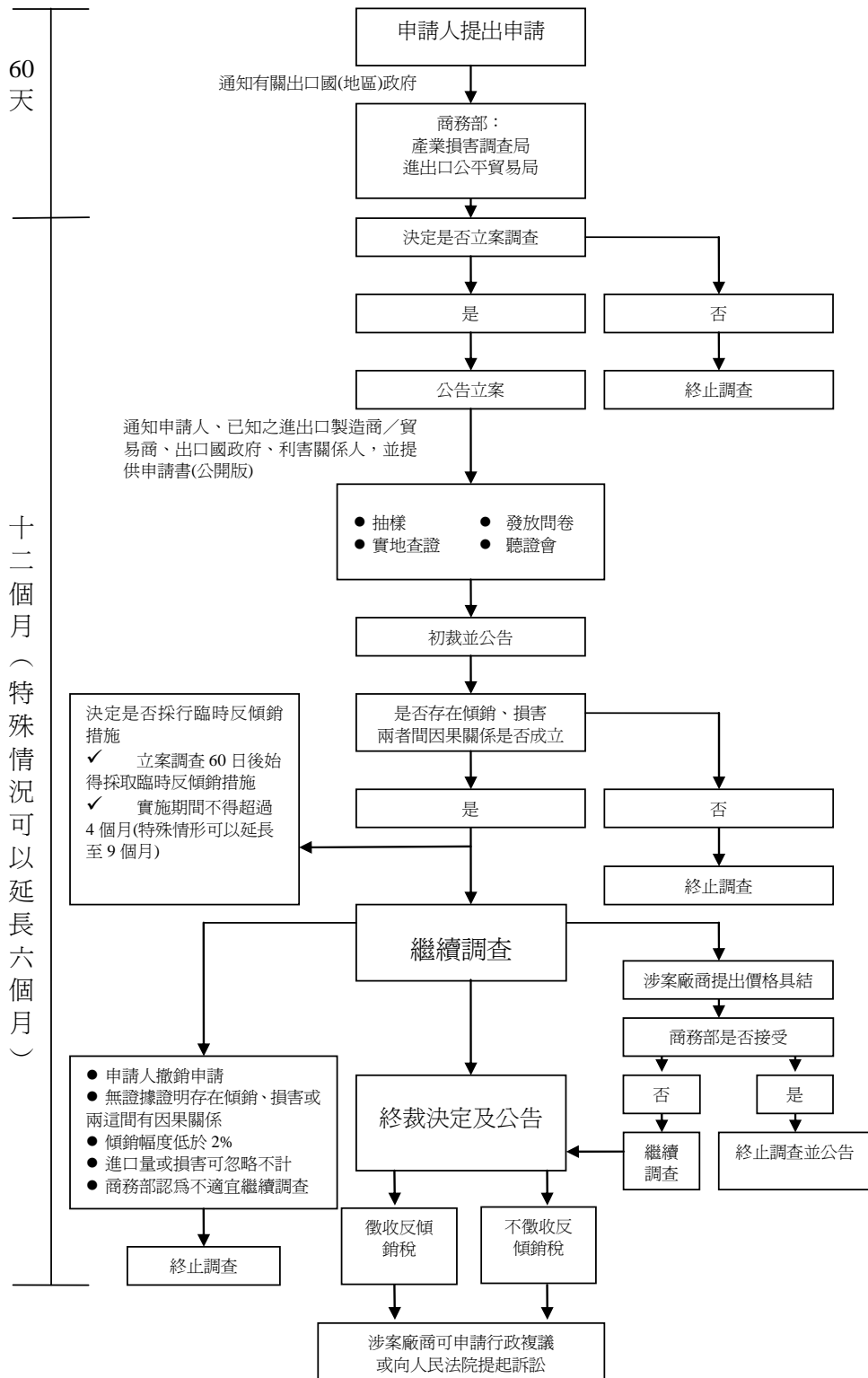
(三) 行政覆議和司法訴訟

《中華人民共和國反傾銷條例》第 53 條規定，對最後認定不服的，對是否徵收反傾銷稅之決定以及追溯徵收、退稅、對新出口經營者徵稅之決定不服的，或者對複審決定不服的，可以依法申請行政覆議，也可以依法向人

註三十八：《中華人民共和國反傾銷條例》第 31 條。

民法院提起訴訟。

中國大陸反傾銷案件處理流程圖如圖二所示。



肆、中國大陸反傾銷措施之司法審查規範

一、中國大陸入會議定書之承諾

雖然中國大陸在入會議定書 (Protocol on the Accession of the People's Republic of China) 的司法審查章節中，同意「設立或指定並維持審查庭、聯絡點和程序，以便迅速審查所有與《1994 年關稅與貿易總協定》(GATT1994) 第 10 條第 1 款、GATS 第 6 條和《TRIPS 協定》相關規定所指的法律、法規、普遍適用的司法決定的實施有關的所有行政行為。此類審查庭應是公正的，並獨立於被授權進行行政執行的機關，且不應對審查事項的結果有任何實質利益關係」，(註三十九) 且「審查程序應包括給予須經審查的任何行政行為影響的個人或企業進行上訴的機會，且不因上訴而受到處罰。如因初始上訴權需向行政機關提出，則在所有情況下應有選擇向司法機關對決定提出上訴的機會。關於上訴的決定應通知上訴人，做出該決定的理由應以書面形式提供。上訴人還應被告知可進一步上訴的任何權利」，(註四十) 但中國大陸的國內法在原則上否認了 WTO 協議的直接適用。

註三十九：Protocol on the Accession of the People's Republic of China, Article 2(d)：“1. China shall establish, or designate, and maintain tribunals, contact points and procedures for the prompt review of all administrative actions relating to the implementation of laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application referred to in Article X : 1 of the GATT 1994, Article VI of the GATS and the relevant provisions of the TRIPS Agreement. Such tribunals shall be impartial and independent of the agency entrusted with administrative enforcement and shall not have any substantial interest in the outcome of the matter...”

註四十：Protocol on the Accession of the People's Republic of China, Article 2(d)：“... 2. Review procedures shall include the opportunity for appeal, without penalty, by individuals or enterprises affected by any administrative action subject to review. If the initial right of appeal is to an administrative body, there shall in all cases be the opportunity to choose to appeal the decision to a judicial body. Notice of the decision on appeal shall be given to the appellant and the reasons for such decision shall be provided in writing. The appellant shall also be informed of any right to further appeal.”

依據中國大陸加入 WTO 工作小組報告 (Report of the Working Party on the Accession of China) 指出：「...根據憲法和條約締結程序法，WTO 協定屬於需經全國人大常委會批准的『重要協定』。中國將確保其有關或者影響貿易的法律和法規與 WTO 協定和中國的承諾相一致，...將在完全遵守 WTO 協定的情況下，通過修訂其現行國內法和制定新法律，以有效的統一的方式實施 WTO 協定」，(註四十一) 中國大陸並未承諾 WTO 規則在國內的直接適用效力，而只是承諾對其進行轉化後間接適用，即在遵守 WTO 協定的前提下，通過修訂現行國內法和制定新法律的方式實施 WTO 規範。

同樣的，在中國大陸的司法審查中也不能直接適用國際條約、協定，包括 WTO 項下的諸多協定。也就是說，國際條約、協定在司法上不具有直接效力。中國大陸締結或參加的國際條約、協定，如 WTO 規則，對中國大陸司法系統不具有直接適用的效力，這些國際條約、協定，必須經過全國人大通過法定程序轉化為國內法才能適用。反傾銷司法審查適用的法律也是如此。因此，若要理解中國大陸貿易救濟司法審查之法制，及其與 WTO 規定的一致性，必須由中國大陸之法律條文進行觀察。

註四十一：WTO, Report of the Working Party on the Accession of China, Para. 67 : “The representative of China stated that China had been consistently performing its international treaty obligations in good faith. According to the Constitution and the Law on the Procedures of Conclusion of Treaties, the WTO Agreement fell within the category of “important international agreements” subject to the ratification by the Standing Committee of the National People's Congress. China would ensure that its laws and regulations pertaining to or affecting trade were in conformity with the WTO Agreement and with its commitments so as to fully perform its international obligations. For this purpose, China had commenced a plan to systematically revise its relevant domestic laws. Therefore, the WTO Agreement would be implemented by China in an effective and uniform manner through revising its existing domestic laws and enacting new ones fully in compliance with the WTO Agreement.” 見 WTO, WT/ACC/CHN/49 (2001, 10)

二、中國大陸司法審查之規範

(一) 進行反傾銷司法審查之主體

若以最高人民法院之司法解釋《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》為準，則對反傾銷行政訴訟具有一審管轄權的是北京市第一中級人民法院、北京市第二中級人民法院或北京市高級人民法院。

(二) 反傾銷司法審查之範圍

按照中國大陸反傾銷條例第 53 條規定及最高人民法院的「關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定」，中國大陸人民法院承擔對商務部反傾銷行政行為進行司法審查的主要範圍是對下列決定可以請求司法審查及有爭議的司法審查（註四十二）：

1. 《反傾銷條例》第二十五條規定商務部作出的有關反傾銷最後認定。無論商務部對傾銷及傾銷幅度作出的最後認定，還是對損害及損害程度的最後認定，其性質均屬於行政最後認定，故可以提起行政訴訟。
2. 商務部作出的是否徵收反傾銷稅的決定以及追溯徵收、退稅、對新出口經營者徵稅決定。
3. 商務部對繼續徵收反傾銷稅或者履行價格承諾的必要性作出的複審決定。這些複審決定包括，國務院關稅稅則委員會根據商務部的建議作出決定由商務部公告或商務部作出的保留、修改或者取得反傾銷稅的決定並予以公告。
4. 對不履行反傾銷法定職責行為的司法審查問題，對不履行反傾銷法定職責行為，是指國務院主管部門不履行反傾銷立案的決定、臨時反傾銷稅的決定、否定性的初裁決定、調查中止或終止的決定以及國務院的最後認定等行為，《反傾銷條例》關於不履行反傾銷法定職責行為的司法審查，

註四十二：孔祥俊：《反傾銷司法審查制度之比較—兼談反傾銷司法解釋的理解和適用》，載《法律適用》2003 年第 1-2 期。）

則未列舉在內。(註四十三)

(三) 案件當事人的確定

反傾銷案件的當事人包括原告、被告、第三人，其中最主要的問題是對原告資格的確定。

1. 原告資格的確定

《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第二條對原告資格問題作出了下列規定：「與反傾銷行政行為具有法律上利害關係的個人或者組織為利害關係人，可以依照行政訴訟法及其他有關法律、行政法規的規定，向人民法院提起行政訴訟。前款所稱利害關係人，是指向國務院主管部門提出反傾銷調查書面申請的申請人，有關出口經營者和進口經營者及其他具有法律上利害關係的自然人、法人或者其他組織。」上述關於利害關係人的確定與《反傾銷條例》第十九條及 WTO 反傾銷協定第六條第十一款的規定相對應的。因此，具有原告資格的人原則上就是這些利害關係方。概括地說，在反傾銷司法審查中享有訴權的人是那些參與反傾銷行政程序的利害關係方。原告資格主要指出口商或外國生產商、出口會員國政府，國內相似產品的所有生產商、或者是代表某一地區利益的地區生產商，另外還應該包括一些行業協會等，中國大陸《反傾銷條例》和《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》均未列舉出所有的利害關係人。(註四十四)

2. 被告資格的確定

《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第 3 條規定：「反傾銷行政案件的被告，應當是作出相應被訴反傾銷行政行為的國務院主管部門。」例如，按照現行國家部委設置，對傾銷和傾銷幅度的最後認定及對

註四十三：見鄭鐘炎、錢健：《WTO 協議對我國反傾銷案件司法審查制度的影響》，《當代法學》2003 年第 4 期。）

註四十四：陳良剛：《試析反傾銷司法審查的幾個基本問題》，載《法律適用》2003 年第 8 期。）

損害及損害程度的最後認定提起的訴訟，由作出裁決的商務部為被告；提起的訴訟，由商務部為被告。

3. 第三人資格的確定

從中國大陸反傾銷條例的規定來看，國務院主管部門作出反傾銷行政行為時往往涉及其他有利害關係的部門，據此，《反傾銷規定》第 4 條反傾銷行政案件第三人規定如下：「與被訴反傾銷行政行為具有法律上利害關係的其他國務院主管部門，可以作為第三人參加訴訟。」

(四) 審查之範圍

《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第一條進一步明確規定，人民法院依法受理對下列反傾銷行政行為提起的行政訴訟：(一)有關傾銷及傾銷幅度、損害及損害程度的最後認定；(二)有關是否徵收反傾銷稅的決定，以及追溯徵收、退稅、對新出口經營者徵稅的決定；(三)有關保留、修改或者取消反傾銷稅，以及價格承諾的復審決定；(四)依照法律、行政法規規定可以起訴的其他反傾銷行政行為。中國大陸學者認為，中國大陸對於反傾銷司法審查範圍的上述規定是借鑒了美國的終判審查原則。(註四十五)

(五) 審查之標準

中國將審查標準劃分為事實審查和法律審查，其司法審查標準以合法性審查為原則，以合理性審查為例外。《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第 10 段對於審查標準則作了明確的規定，即對反傾銷司法審查案件的判決方式主要有以下幾種：(1) 維持有關反傾銷決定，即被訴反傾銷行政行為證據確鑿，適用法律、行政法規正確，符合法定程序，維持判

註四十五：文暉，「為完善我國反傾銷司法審查制度建言——兼評最高人民法院新頒《關於審理反傾銷行政案件若干問題的規定》」，西藏民族學院學

決；(2) 被訴反傾銷行政行為有下列情形之一的，判決撤銷或者部分撤銷，並可以判決被告重新作出反補貼行為：主要證據不足；適用法律、行政法規錯誤；違反法定程序；超越職權；快用職權。(3) 依照法律或者司法解釋規定，可以作出其他判決。例如，如果主管機關不發起反傾銷程序的行為可以提起訴訟，法院在認定被告不履行法定職責或者拖延履行法定職責成立時，可以判決其在一定期限內履行。

根據中國大陸行政訴訟法規定，中國大陸行政訴訟的合法性審查是廣義的合法性審查，即不但審查行政行為的合法性(是否符合實體法和程序法)，而且還要審查事實，而審查事實又是通過審查認定事實的證據是否充分和確鑿而進行的。正是基於「行政訴訟法」的規定，《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第 6 條規定：「人民法院依照行政訴訟法及其他有關反傾銷的法律、行政法規，參照國務院部門規章，對被訴反傾銷行政行為的事實問題，進行合法性審查。」即中國大陸反傾銷司法審查標準是法律和事實同時審，而不是法律審。

1. 事實上之審查標準

關於事實上的審查標準，法院審查被訴反傾銷行政行為的合法性時，主要是基於被告作出具體行政行為時形成的案卷。《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第七條規定：「人民法院依據被告的案卷記錄審查被訴反傾銷行政行為的合法性。被告在作出被訴反傾銷行政行為時沒有記入案卷的事實材料，不能作為認定該行為合法的根據」。這樣規定有利於促使行政機關完善案卷，嚴格遵守循「先取證，後裁決」原則。其次，中國大陸確認了最佳證據規則。《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第八條規定：「被告在反傾銷行政調查程序中依照法定程序要求原告提供證據，原告無正當理由拒不提供、不如實提供或者以其他方式嚴重妨礙調查，而在訴訟程序中提供的證據，人民法院不予採納」。這些規定主要是與世貿組織反傾銷協定、反補貼協定以及中國大陸的反傾銷條例相銜接。WTO

反傾銷協定第 6 條第 8 款規定：「任一利害關係人拒絕接受調查或在合理期間內提供必要之資料，或嚴重妨礙調查，主管機關得依可得之事實，為肯定或否定之初步與最終認定。本項規定之適用，應遵守附件二之規定。」(註四十六)

與該規定相對應，中國大陸《反傾銷條例》第 21 條規定：「商務部進行調查時，利害關係方不如實反映情況、提供有關資料的，或者沒有在合理時間內提供必要資訊的，或者以其他方式嚴重妨礙調查的，商務部可以根據已經獲取的事實和可獲得的最佳資訊作出裁定。」商務部根據已經獲得的事實和可獲得的最佳資訊作出裁定的規則，習慣上被稱為最佳證據規則，即作為裁決基礎的事實或者證據不完全的，而這種狀況又是由利害關係方妨礙調查導致的，因而反傾銷協議和國內法均允許在不完全證據的基礎上作出裁決。

2. 法律上之審查標準

關於法律的審查，在反傾銷司法審查中法院對行政機關對法律的解釋和適用應當給予尊重，但尊重的程度可以弱於對事實的尊重。首先，法院對法律的解釋和適用具有優越性，可以不受行政機關對法律解釋的約束。其次，行政機關的解釋如果是合理的，法院應當對行政行為的合理性予以尊重

《最高人民法院關於審理國際貿易行政案件若干問題的規定》、《最高人民法院關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》明確規定了中國大陸審理反傾銷行政案件的的審查標準。人民法院審理國際貿易行政案件，應當依照行政訴訟法，並根據案件具體情況，從七個方面對被訴具體行政行為進行合法性審查：主要證據是否確實、充分；適用法律法規是否正確；是否違反法定程序；是否超越職權；是否濫用職權；行政處罰是否顯失公正；是否不履行或者拖延履行法定職責。

《最高人民法院關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》第 10 條規定：「人民法院審理反傾銷行政案件，根據不同情況，分別作出以下判決：(1)被訴反傾銷行政行為證據確鑿，適用法律、行政法規正確，符合法

定程序的，判決維持；(2)被訴反傾銷行政行為有下列情形之一的，判決撤銷或者部分撤銷，並可以判決被告重新作出反傾銷行政行為：主要證據不足者；適用法律、行政法規錯誤者；違反法定程序者；超越職權者；濫用職權者。(3)依照法律或者司法解釋規定作出的其他判決。」由此可以看出，中國大陸的反傾銷司法審查標準是法律和事實同時審查。這種嚴格的審查標準迫使法院通常要以自己對事實的判斷來衡量行政機關對事實的判斷進而做出評價；往往用自己對法律規範的理解和選擇來衡量行政機關對法律規範的適用。法院不僅要考慮反傾銷程序中證據的真實性，還要對證據的證明力進行判斷，並以此為基礎適用相關法律，最後再比較法院依此得出的結論和行政機關的是否相同，以此考察行政機關反傾銷裁決的合法性。但是由於反傾銷的專業性、技術性強，對事實的認定法官並不能夠進行徹底全面的審查，所以這種嚴格的審查標準在反傾銷司法審查領域中應當變得相對靈活、寬鬆。

伍、中國大陸反傾銷司法審查之制度問題

雖然中國大陸已經對於相關的司法審查有了上述了法律建構，但是在制度上以及實務操作上的規定還不夠完善，也缺乏可操作性，導致在中國大陸目前的裁決和複審案件中，尚無當事人對行政機關反傾銷裁決提起司法審查。亦即中國大陸的司法審查制度有諸多不足，司法審查制度立法層次及審查範圍、管轄法院等方面的不足，應有所調整，以下分別就各項問題分析之。

一、中國大陸法院仍未具獨立性

由於中國共產黨控制了人民法院各面向的運作，法院的組織結構被嚴重

政治化，使得其獨立性明顯受到質疑。(註四十七) 例如，縣以上各級黨組織都設立一個特別的「政法委員會」，由中國共產黨的高級官員擔任領導人。政法委就法院和法律執行中的重要政策和問題，可以直接做出決定。在很多案例中，該委員會甚至決定重大法院案件結果。另就司法部門的人事任免而言，中國共產黨的組織部門可以提出法院院長和副院長候選人人選(常常忽視候選人的司法受訓程度或缺乏這方面的考慮)。就最高人民法院而言，中國共產黨組成員由該黨的中央委員會任命和監督，他們是最高法官，也是法院官員。省高級法院黨組成員受到最高人民法院黨組和省委的雙重監督。中級法院的黨組成員直接受省高級法院黨組監督。中國共產黨對高層法官的人事任命控制對法院的判決產生影響。(註四十八) 由於司法機關的獨立性能有效實現正義，在當前的司法體制下，難免影響國內外當事人對反傾銷司法審查的獨立性、公正性及準確性的信心。

此外法院不能真正獨立、公正地行使司法審查權，這本身也可以構成不履行 WTO 規則。這是對中國大陸嚴格履行司法審查承諾的嚴格挑戰。

二、反傾銷司法審查制度的法律位階與效力不足

從中國大陸的反傾銷立法體例來看，中國大陸目前的反傾銷立法是以《行政訴訟法》確立的司法審查制度為基礎，局限於《對外貿易法》作出的原則規定，然後由國務院依據這個原則規定制定反傾銷條例。也就是說目前除了「行政訴訟法」是最高層次的立法，中國大陸實施的《反傾銷條例》僅是國務院制定的行政命令，目前所實施的司法解釋則是最高人民法院制定的，於是可能產生下述問題：

註四十七：Veron Mei-Ying Hung, *China's WTO Commitment on Independent Judicial Review: Impact on Legal and Political Reform*, 52 A.J.C.L. 77 (2004), p. 122-132

註四十八：Veron Mei-Ying Hung, *China's WTO Commitment on Independent Judicial Review: Impact on Legal and Political Reform*, 52 A.J.C.L. 77 (2004), p. 91。

- (一) 因法規的具體執行機關(甚至是依此作出具體行政行為的機關)同時又是其制定機關，未免存在黑箱作業的嫌疑。
- (二) 位階較低使得《反傾銷條例》，一旦與立法層次高的法律相抵觸則無效，其法律效力的確定性難免受到影響，難以開展反傾銷調查和採取反傾銷措施，未來提出訴訟時，也將難以確認後續之法律效力。
- (三) 行政法規很大成份來源於行政部門的日常管理經驗，因而很大程度上重視本部門利益卻忽視甚至剝奪他部門特別是行政相對人的利益。
- (四) 雖然《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》對人民法院的受理案件範圍規定很廣，但低位階的《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》不可能透過司法解釋將國務院的最後認定納入司法審查的範圍。然而對比中國大陸在入會議定書中關於司法審查的承諾，允許國務院的最後認定作為司法審查的例外，似有背 WTO 承諾之嫌。(註四十九) 且將「司法審查範圍」與「司法審查標準」寫入《反傾銷條例》中，造成行政機關指導司法機關哪些傾銷案件可以審查及如何審查之不合體制之矛盾現象。

三、司法審查範圍過窄

- (一) 「行政訴訟法」規定，具體行政行為違反法定程序的，人民法院應判決撤銷或部分撤銷，並可判決被告重新作出具體行政行為。這樣就把是否法定程序作為行政行為司法審查的標準，但是，中國大陸「行政訴訟法」所規定的「違反法定程序」是指違反法律、法規明文規定的程序。(註五十) 而行政程序除了法定程序外，還包括非法定程序。「行政訴訟法」把違反法定程序作為司法審查的重要標準，表明對於沒有違反法定程序但是

註四十九：參見孔祥俊：《WTO 法律的國內法適用》，人民法院出版社 2002 年版，第 236 頁。

註五十：何汝玫，論反傾銷司法審查制度，武漢大學碩士論文，2005 年

註五十：胡錦光：《行政訴訟法教程》，中國人民大學出版社 1993 年版，第 235 頁。

違反了非法定程序的行政行為，法院不能判決或撤銷。目前，中國大陸法定程序不違法而非法定程序違法的現象還是比較普遍的，這主要是因為中國大陸現行行政程序立法極不完善，如果僅以法定程序作為行政行為司法審查的程序性標準，那麼中國大陸司法審查的程序標準將過於狹窄，不能給予相對人應有的司法救濟。

- (二) 以合法性標準排斥合理性標準。根據中國大陸「行政訴訟法」的規定，「人民法院審理行政案件，對具體行政行為是否合法進行審查」，這就確立了中國大陸行政行為司法審查的合法性標準。「行政訴訟法」的這種規定容易造成一種根深蒂固的誤解，認為法院對具體行政行為只能進行合法性審查，不能進行合理性審查，這就造成「行政訴訟法」第 54 條規定了合理性標準經常處於虛置狀態。
- (三) 缺乏合理性審查的明確標準。雖然「行政訴訟法」規定了「濫用職權」與「顯失公正」這兩大標準，但尚無缺乏明確的立法解釋或司法解釋，對於什麼是「濫用職權」，什麼是「顯失公正」還缺乏明確的界定，這對於過於自抑或過分依賴規則的法院來講，這兩大標準就過於抽象與籠統，不具有可操作性，因此經常處於被束之高閣的境地。譬如，從近年來法院審理行政案件的情況看，尚未有依據「濫用職權」作出判決的案例，依據「顯失公正」作出的判決也很少見。
- (四) 一般而言，不立案調查的決定和中止調查的決定等不履行貿易救濟職責的行政行為，完全符合「成熟原則」的要求。從性質上而言，這是種不作為的行政行為，這些行為已經對貿易救濟措施的利害關係人產生決定性的影響，因此，這類行為就應該納入司法審查的範圍。中國大陸之司法審查，僅對實施的反傾銷措施進行司法審查，而將不作為的反傾銷措施排除在司法審查之外，不利於保護行政相對人的合法權益，也不利於保障和監督反傾銷措施實施主體依法行使職權，在行政訴訟法理上也堪慮。目前世界上很多國家都將不履行反傾銷法定職責的行為納入反傾銷

司法審查的範圍。如美國將商務部拒絕實施反傾銷調查程序的決定以及商務部和國際貿易委員會作出的拒絕徵收反傾銷稅的裁決納入反傾銷司法審查的範圍。

四、應設立專門的司法審查管轄法院

《反傾銷條例》第 53 條最明顯的缺陷就是沒有明確這類案件由哪一地和哪一級法院管轄。按照中國大陸的行政訴訟法，對行政權進行司法制衡的機關是全國普通法院的行政審判庭。對一項傾銷裁定提起訴訟雖說從本質上是一項行政訴訟，但由於它涉及複雜的國際貿易，牽扯的當事方眾多，是跨國的訴訟，並不是任何一地、任何一級法院的行政審判庭都有能力承辦的。

然而根據行政訴訟法第 14 條規定，對國務院部門的具體行政行為提起的行政訴訟應當由中級人民法院審理。按照行政訴訟法及相關司法解釋有關地域管轄的規定，是由北京市第一中級人民法院和北京市高級人民法院的行政審判庭分別承辦一、二審案件。但隨著加入 WTO 後進一步的對外開放，人民法院受理的案件數量將大大增加，面臨的工作壓力進一步加大，只有一地的中級人民法院有權承辦反傾銷案件的司法審查，工作效率是否可以保證尚存疑問。更重要的是，這種管轄制度不利於中國大陸司法體制改革的深化。因為它仍然未使司法審查走出地方保護主義。

反傾銷司法審查應由反傾銷執法機構所在地的中級法院和高級人民法院，這種模式難免會存在以下缺陷：第一，中級法院與中央部委地位上、權威上的實際反差，在當前的司法體制下，難免影響國內外當事人對反傾銷司法審查的獨立性、公正性及準確性的信心；第二，鑒於反傾銷案件專業性強，兼具國際性、技術性和複雜性特點的新型案件，反傾銷調查是技術性強、專業化要求高、程序複雜的工作，目前中國大陸法院行政審判庭的專業技術力量恐難適應此類案件的要求；第三，把所有的反傾銷司法審查案件都交由這

兩級法院管轄，加重了這兩級法院的負擔，反傾銷案件的複雜性不斷增強，數量日益增多，難以保證及時結案或者將影響其他行政案件的審理，必然會影響司法效率。

因此隨著司法改革的進行和國際貿易類案件的增多，中國學者建議應設置專門的國際貿易法院負責反傾銷司法審查，比如可以在北京、上海、深圳、寧波等國際經濟交往比較頻繁的地區專門設立國際經濟貿易法院，並可在北京設立一個國際經濟貿易的上訴法院負責反傾銷案件。這樣的設置不會和現有的法院體系發生衝突，又能集中專業法官審理技術性強、影響大且數量日益繁多的反傾銷訴訟案件。（註五十一）尤其貿易救濟措施影響深遠，有時會影響與他國經濟與政治關係，不能按照一般行政案件審理，由專業法院審理比較能使內國與外國之當事人信服。（註五十二）

五、司法審查之證據制度尚未完善

司法審查的過程，本質上是認定證據和適用法律的過程。完善的證據規則和法律適用規則對於司法審查來說是非常必要的。中國大陸的《反傾銷條例》對證據在反傾銷調查過程中的運行規則做出較為清晰的規定。但對於司法審查過程中的證據問題，由於司法審查制度本身尚處在模糊的狀態，當然還無從談及。

（一）與其他證據規定之矛盾

中國大陸最高人民法院制定有《關於行政訴訟證據若干問題的規定》，

註五十一：從 WTO 《反傾銷協定》看我國反傾銷司法審查制度，<http://www.lunwenda.com/faxue200804/25711-3/>

註五十二：參見林克敬，貿易救濟案件有關行政訴訟爭點之探討，95 年 12 月，頁 2；郭介恒，貿易救濟案件行政爭訟程序相關問題之研究，貿易救濟與行政救濟研討會論集，93 年 7 月 2 日，頁 69；林廷磯，智慧財產權救濟措施之探討，經濟部貿易調查委員會編印，94 年 12 月，頁 101。

但《最高人民法院關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》中沒有任何條款提及《關於行政訴訟證據若干問題的規定》，兩者之間的關係並不明瞭。從邏輯關係上可以推定，《關於行政訴訟證據若干問題的規定》規則適用於審理包括反傾銷行政案件在內的所有行政案件，因為《關於行政訴訟證據若干問題的規定》的宗旨是公正、及時地審理行政案件。由此，審判法官在處理反傾銷行政案件時應同時以該兩個規定為準繩。但該兩個規定之間不一致時，如何選擇適用的問題卻十分明顯。如《關於行政訴訟證據若干問題的規定》第 1 條第 2 款規定，被訴行政機關因不可抗力或者客觀上不能控制的其他正當事由，不能在十日期限內提供證據的，應當在收到起訴狀之日起七日內向人民法院提出延期舉證的書面申請。否則，被訴行政行為視同沒有相應證據。但《最高人民法院關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》沒有對被訴反傾銷主管機關的舉證責任作出此種限制，只是簡單規定被告負有提供作出反傾銷行政行為的證據和所依據的規範性檔的舉證責任。（註五十三）

（二）對證據進行司法審查的公信力問題

根據「關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定」第 7 條第 2 款之規定，人民法院在審查被訴反傾銷行政行為的合法性問題時，依賴被告（反傾銷調查機關）提供的案卷記錄，對作出被訴反傾銷行政行為時未包括在案卷記錄中的任何事實材料不得作為證明該行為具有合法性的證據。但根據 WTO 反傾銷實施審查標準，對合法性問題的審查要結合反傾銷規則的具體規定和釋義，而非單純的「事實材料」。另外，由於反傾銷主管機關製作的

註五十三：學者認為，依中國大陸立法的規定，《最高人民法院關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》作為新的特別規定，應予以優先適用，將導致違背《關於行政訴訟證據若干問題的規定》第一條所確立的基本價值原則，即確保原告有必要的對證據的準備時間，防止被告遲延提交持有證據直到開庭時刻，致使原告及其代理律師準備答辯困難，處於不利的訴訟地位。見期海明，反傾銷司法審查制度分析，昆明師範高等專科學校學報，2007，29（3）：36～39。

案卷記錄缺乏公開監督機制，致使人民法院無法確信或保證反傾銷主管機關在實施被訴反傾銷行政行為之後，沒有在案卷記錄中加入新的「事實材料」。這使得人民法院對被告所提供證據的採信缺乏公信力。

(三)《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》的解釋性問題

《關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定》條款部分內容語焉不詳，在「正確」理解和適用之前尚需作出進一步的解釋。其中第 8 條、第 9 條均對原告、利害關係人在反傾銷行政調查程序中提供證據的職責提出要求：原告、利害關係人有義務配合被告進行反傾銷行政調查程序，並不得以任何理由妨礙調查。對「嚴重」妨礙調查的，人民法院對原告、利害關係人在訴訟程序中提供的證據不予採納。在存在利害關係人「嚴重」妨礙調查的情況下，國務院主管部門根據現有證據作出的事實結論，可以認定為證據充分。

上述規定實際上將原告的舉證期限變相予以提前，增設了原告在反傾銷調查階段的舉證義務，增強了被告在舉證方面的優勢地位，是對雙方平等訴訟主體地位的侵害，原告可能因為與自己無關的「利害關係人」的不作為(極有可能被認定為構成嚴重妨礙調查)而承擔敗訴的不利結果。同時，對嚴重妨礙調查的認定問題，沒有明確一個相對客觀的標準，也沒有明確認定的機關，究竟是由人民法院認定，還是由實施反傾銷調查程序的有關行政部門認定。

陸、結 論

貿易救濟制度主要目的不在保護國內產業，而是在進行貿易自由化時，透過該制度提供國內產業暫時喘息之機會，並藉此減少貿易自由化過程中來

自國內產業之阻力。傾銷為國際貿易上所認定之不公平貿易行為，惟對傾銷行為所採行課徵之反傾銷稅措施，與 WTO 所倡導自由貿易及最惠國待遇原則，有所扞格，各會員國在處理貿易救濟案件時，須遵守 WTO 補貼暨平衡措施協定、反傾銷協定及防衛措施協定之規範，因此在處理貿易救濟案件之調查及認定有其客觀判定標準，從上述國內外反傾銷案件調查結果之分析，案件判定成立有其應具備條件，國家整體利益亦是各國決定是否採行或採行何種救濟措施考量因素之一，目的在避免反傾銷措施之濫用。也因此，WTO 對於會員國之反傾銷決定機制，明定須有獨立的司法審查，以保障出口國製造商之利益，並避免反傾銷措施之任意發動。反傾銷行政決定涉及到進出口商、國內消費群體等公共利益，因而應接受獨立審查。

觀察 WTO 反傾銷協定中的司法審查規定，其包含了兩層含義：第一，各會員國中尚未在其國內法中規定反傾銷措施內容者，不受該條款拘束；第二，已經在國內法中規定了反傾銷措施的會員國均應在其國(境)內設立司法、仲裁或行政法庭之程序，符合條件的會員國應建立司法和仲裁兩套程序來對反傾銷案件進行審查。與此同時，會員國也可以建立針對反傾銷案件的行政法庭或程序。上述兩層含義的必要性在於明確建立反傾銷措施司法審查制度的條件及具體方式。對中國大陸來說，已經在國內法中通過行政法規的形式規定了反傾銷措施，就有義務按照上述內容建立反傾銷案件的司法和仲裁機制。

中國大陸在《加入世界貿易組織議定書》中承諾依照 WTO 協定的有關規定建立公正的司法審查制度，其中關於司法審查的承諾是 WTO 規則司法審查之具體要求，也是中國大陸履行司法審查義務的具體依據，即中國大陸需要直接履行的司法審查義務是中國大陸入會議定書中的相關承諾。履行該議定書對司法審查的承諾，無疑是履行義務的重要組成部分。

不過，中國大陸目前的司法救濟制度，在實務操作上仍有疑義，導致反傾銷條例自 2004 年施行至今，尚未有任何的申請案提出。這些問題包括中

國大陸法院仍受控於中國共產黨，而未具獨立審判之公正性、司法審查制度的法律，其位階與效力不足、司法審查之範圍過窄，以及司法審查之證據制度尚未完善等，這些問題各自都能造成其司法審查制度受到質疑，而使利害關係人不願花費時間、成本進行司法審查之訴訟。

中國大陸的反傾銷條例，使其企業以及政府都能夠對外國的傾銷主動起訴，讓反傾銷措施能作為一種策略性的威懾手段，不但能夠抑制對中國大陸商品歧視性的反傾銷，也可以透過對抗性反傾銷措施的採用，限制外國對中國大陸商品頻繁進行反傾銷調查，甚或交換彼此不起訴的協商空間，例如一般認為，中國大陸於 2009 年對美國進行的反傾銷與平衡措施調查，就是為了報復美國對中國大陸的輪胎產品實行特別防衛措施。換句話說，中國大陸在使用反傾銷措施上時具有相當大的彈性空間，讓反傾銷措施不純然僅為一法律問題，也可能成為政治與經貿上運作的籌碼，人為因素仍可能是左右中國大陸反傾銷案的重要癥結。

因此，若是連司法審查都無法處理行政單位之反傾銷措施之決定，受影響之出口商、製造商除了得向行為國之貿易救濟司法機關提出救濟外，可要求其母國透過貿易爭端解決管道，向進口國提出意見或控訴（註五十四）。因為 WTO 爭端解決機制不適用「當地救濟用盡」（exhaustion of local remedy）原則（註五十五），因此對於貿易救濟措施採行決定，不僅法院有權依法審判，爭端解決小組（Panel）及其上訴機構（Appellate Body, AB）亦有權針對法律之適用及事實之認定作成建議或裁決。在中國大陸司法審查制度尚未完全健全完整的同時，若我國與中國大陸間遇及巨大爭議之案件，也應可透過此一公正之制度性管道處理。

註五十四：邱政宗，世界貿易組織爭端解決機制之現況與展望，進口救濟論叢第 23 期，頁 226-229。

註五十五：羅昌發，國際貿易法，元照出版社，2004 年 9 月，頁 821。

