

## 建立中国国际贸易法院初论

作者：苏州大学王健法学院 张蹇

[摘要]我国在入世承诺中选择司法机关和行政机关行使司法审查权，即行政复议和法院司法审查。但是我国承诺的是法院司法最终审查制度，即所有行政复议都不是终局性的，都要赋予当事人提请司法审查的机会。由法院承担司法审查职责是当今世界法治发展的主流，我国的承诺确认司法审查具有普遍性和终局性，采取了法治国家通行的司法终审模式，符合了当前法治发展中的司法审查主流。但是，当前由普通法院行政庭实施司法审查的方式，已不能满足发展的形势的需要，外贸救济的司法审查主体应该由专门的国际贸易法院实施。

[关键词]WTO;国际贸易;国际贸易法院

我国司法审查主体存在着的与 WTO 规则和我入世承诺种种不合适的情况已有诸多论述，而且关于司法独立的理论探讨已经非常广泛与深入。就涉及到国际贸易方面的司法审查主体来说，近年来，一种观点引起了广泛的关注，笔者也十分赞同。那就是有学者主张的设立单独的国际贸易法院。

### 一、建立国际贸易法院的必要性

#### 1、是履行我国入世承诺的需要

我国在加入 WTO 的法律文件中承诺：“中国应设立或指定并维持审查庭，联络点和程序，以便迅速审查所有与《1994 年关税与贸易总协定》（“GATT1994”）第 10 条第 1 款、GATS 第 6 条和《TRIPS 协定》相关规定所指的法律、法规、普遍适用的司法决定和行政决定的实施有关的所有行政行为。此类审查庭应是公正的，并独立于被授权进行行政执行的机关，且不应应对审查事项的结果有任何实质利害关系。”“审查程序应包括给予须经审查的任何行政行为影响的个人或企业进行上诉的机会，且不因上诉受到处罚。如初始上诉权需要向行政机关提出，则在所有情况下应有选择向司法机关对该决定提出上诉的机会。关于上诉的决定应通知上诉人，作出该决定的理由应以书面形式提供。上诉人还应被告知可进一步上诉的任何权利。”

我国选择司法机关和行政机关行使司法审查权，排除通过仲裁机构审查的行政行为，即行政复议和法院司法审查。这有别于在有些英美法系国家存在的由专门仲裁机构审查行政行为的情况。但是，我国承诺“如初始上诉权是向行政机关提出，则在所有情况下，应有选择向司法机关提出上诉的机会”，这意味着我国承诺的是司法最终审查制度，即所有行政复议都不是终局性的，都要赋予当事人提请司法审查的机会，让法院享有终局裁决权。愿意穷尽救济程序的个人或者企业，最终都可以走到司法程序中来。由法院承担司法审查职责是当今世界法治发展的主流，我国的承诺确认司法审查具有普遍性和终局性，采取了法治国家通行的司法终审模式；符合了当前法治发展中的司法审查主流。

#### 2、当前我国国际贸易发展的需要

据统计，我国进出口贸易总额从 2000 年的 4743 亿美元增加到 2006 年的 17609.9 亿美元，比上年增长 23.8%；2007 年第一季度，中国对外贸易延续了 2006 年下半年以来的增长态势。进出口总额达到了 4577.4 亿美元，同比增长 23.2%。综合考虑各种因素，预计 2007 年我国货物进出口仍然将保持较快增长，全年进出口总额将超过 21000 亿美元，增长 20%左右。<sup>①</sup>中国现在在世界贸易进出口总额中位列第三，对世界贸易的影响举足轻重，这已经改变了原来的世界贸易格局。在充满竞争的国际贸易中，中国的崛起在给世界带来了利益

的同时，也对有些国家的利益构成了挑战，对某些国家或地区的国内市场形成冲击，因而伴随中国进出口额的增加，贸易实力的增强，别的国家或地区与中国的贸易摩擦也在增多。中国已经连续 12 年成为全球遭受反倾销不公正待遇的国家；针对中国的贸易保护措施从传统的反倾销发展到反补贴、安全标准、质量标准、环境标准等技术贸易壁垒以及卫生、防疫、市场秩序等其他非关税壁垒，特别是有些国家或地区利用我国入世议定书中的“非市场经济（第 15 条）”、“特殊保障措施（第 16 条）”、和《中国入世工作组报告》中的“纺织品特殊保障措施（第 242 段）”等条款，肆意使用只针对中国的保护措施，使得贸易争端领域不断延伸，所以我国的外贸环境依然十分严峻。

贸易摩擦可以进一步区分为出口贸易摩擦和进口贸易摩擦。对于出口贸易摩擦我们应该以平常心看待，从历史的角度看，当年日本、韩国和我国台湾地区在经济增长过程中也曾遭受到美国等西方国家的堵截，他们所遭遇的贸易摩擦随着经济的增长而增多，“木秀于林，风必摧之”，现在中国也面临同样的问题。我们对这些贸易摩擦经历了一个从不知所措到逐渐适应，然后逐渐反击的过程；另一方面，对于进口贸易摩擦，十几年特别是入世以来，我国国际贸易救济立法与实践成绩斐然。现在基本上建立了以《外贸法》为核心，三个条例（《反倾销条例》、《反补贴条例》、《保障措施条例》）为基础的国际贸易救济法律体系。对维护我国公平的贸易秩序，提升国内产业竞争力，保护高科技产业和幼稚产业，保护本国产业安全等方面发挥了积极的作用。然而，应当指出的是，这些法律法规都是国际贸易行政救济措施，而在贸易救济措施中，司法救济措施（亦即司法审查制度）的作用不容忽视。到目前为止，2003 年实施的最高院发布的三个司法解释：《最高人民法院关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定》、《最高人民法院关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的规定》和《最高人民法院关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》为我国法院开展反倾销、反补贴案件的司法审查提供了法律依据。但这还远远不能适应当前复杂的国际贸易争端，不能满足我国司法审查的需要。

### 3、我国现行的法院体制不能充分满足变化了的涉外行政诉讼需要

入世以后，我国行政诉讼工作将日趋复杂而严峻，主要表现有：

（1）人民法院受案范围的不断扩大。根据我国的入世承诺，凡是与国际贸易有关的抽象行政行为、行政终局性行为等原来不属于司法审查的行政行为最后都要纳入到司法审查的范畴。

（2）涉外行政诉讼的增多。入世后，进出口贸易额大增，大量的外国企业、公民涌入国内市场进行经济贸易活动。国际贸易数量和范围的扩大，这使得涉外行政诉讼案件数量日趋增多，案件类型五花八门，诉讼当事人更为复杂，涉及的法律法规更加复杂。

（3）涉外行政诉讼的法律适用复杂化。作为 WTO 的成员方，履行 WTO 规则和原则以及我国的入世承诺，是我国的基本国际义务，而且根据《行政诉讼法》和最高人民法院司法解释规定，我国参加的国际条约除我国声明保留的条款外，应予优先适用，虽然在入世承诺中，我国并没有承诺直接适用 WTO 规则，我国所采取的贸易救济措施的直接依据还是国内法，但是我国承诺国内法律要与 WTO 规则保持一致，所以大量的法律、法规、规章将被清理、修改、废除，如果是由于法制工作的相对滞后，将造成人民法院在审理行政诉讼案件时法律适用上的模糊和混乱，由此也必然造成我国行政诉讼的错综复杂。

#### （4）依法行政，政府职能转变和执政方式对行政诉讼的影响

我国正在大力提倡依法治国的法治理念，其中很重要的部分就是依法行政，要求政府职能由管制型政府向服务型政府转变；行政权作用方式将由权力导向型向规则导向型转变；命令型权力作用方式向温和服务型权力作用方式转变等等。这势必带来今后一个时期行政执法权限范围及实施方式过渡转化的复杂局面，自然也会引起行政诉讼的复杂化。

从现行体制看，外贸合同和外贸行政方面的案件由中级人民法院以上的法院受理，且由

不同法庭办理。相关法院无一设立专门的对外贸易或涉外经济法庭，也没有配备专门的对外经贸案件的法官。而对外贸易案件牵涉到国际法和国内法、实体法和程序法，还涉及到国际惯例的运用，其执行难度也非一般国内贸易案件所能具有的。我国现行的法院体制不能充分满足变化了的涉外行政诉讼需要。

## 二、建立国际贸易法院的可能性

组建我国的国际贸易法院是当前发展形势的需要；另一方面，组建国际贸易法院的条件也基本成熟。

### 1、法律依据

建立独立的国际贸易法院具有法律上的依据。宪法第 124 条第 1 款规定“中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。”此外，我国《人民法院组织法》第 2 条规定，我国的审判权由人民法院来行使：地方各级人民法院、军事法院等专门法院、最高人民法院。可见，在我国设立专门法院是有法律根据的。因此，设立专门国际贸易法院既有宪法根据，又可以说符合宪法制定者的目标。而且我国依据宪法条文设有海事、铁路、军事等方面的专门法院，国际贸易法院作为顺应形势发展而设立的专门法院，符合我国宪政体制的要求。

### 2、人员的准备

目前我国国际贸易人才主要还是由高等院校培养，我国政法高校近年已经培养了一大批涉外经贸法律人才。现在全国高校经济类毕业生每年有 13 万人左右。随着我国加入 WTO，国际及社会对高层次涉外经贸、法律人才的需求进一步加大，各个大学的相关专业研究生培养规模迅速扩展，例如对外经济贸易大学截至 2004 年 9 月，在校研究生超过 3300 人。除了高等院校培养国际贸易人才外，许多有志于从事国际贸易的人员参加了国家组织的从业资格证书考试，如外销员、报关员、国际货运代理员等。政府也已明确司法改革的重要一环是从法学教授、律师等专门人才中选配法官。最高人民法院院长肖扬呼吁：“我国入世后，司法领域正面临着这种严峻的现实。我们必须采取有效的政策和措施，进一步加大力度，培养出一定数量的熟悉世贸组织规则及相关国际公约，娴熟掌握涉外案件审判技能，具有健全的法官职业道德素养和心理素质，知识结构合理、政策水平较高和精通外语的专家型法官。”<sup>②</sup>这无疑给建立中国国际贸易法院提供了人员基础。

### 3、国外的经验可供借鉴

英国的司法审查体制的重大特点是审查行政行为的普通法院和行政裁判所并存。英国所有的案件包括行政案件都由普通法院管辖。但普通法院审理行政案件有不可避免的缺陷，如专业知识不足，程序繁琐从而影响审判效率。于是，出现了灵活多样的行政裁判所，专门用于解决与行政管理有关的纠纷。这样既适应了现代社会的发展要求，又坚持了英国的法治传统。

根据议会至上的宪法原则，议会的地位在法律上优于行政和司法机关，司法机关无权审查立法违宪问题，无权宣布某项法律违宪。所以英国法院并不象美国最高法院那样享有既能对立法行为又能对行政行为进行审查的完全的司法审查权，英国的司法审查制度是排除英国普通法院对议会立法的司法监督的。换言之，在英国不存在违宪审查制度。

美国不承认议会至上的原则，而奉行司法至上的原则，这是其与英国的司法审查制度很大的不同之处。因此美国法院可以对国会的立法行为进行司法审查。联邦最高法院有权对联邦立法和行政法规以及各州宪法和法律的违宪性进行审查。美国的司法审查制度实际上包括两种具体的制度，一是法院对国会的立法行为进行司法审查的制度，即：违宪审查制度；二是法院对行政机关的行政行为进行司法审查的制度，可称之为司法复审制度。

在德国，违宪审查和行政审查分别由专门的宪法法院审查违宪问题，由行政法院对行政机关行使行政权力进行审查。这两种法院是独立自主的司法机关，与其它法院是平行的，与

行政机关也是相互独立的。

在德国,任何违反《联邦基本法》的行为都可以成为法院诉讼的内容。但行政法院受理的必须是非宪法性的公法争议案;不受理公民控告行政机关违反宪法的案件和公民与行政机关间的财产纠纷以及依法属于国家行为、恩惠行为和其他由基本法确定的行为。

在法国,由政治性的宪法委员会进行违宪审查,由独立的行政法院根据学理和判例监督行政行为。法国是最早实行行政裁判制度的国家,政府的行政活动只受到行政法院管辖,普通法院不得染指。行政法院和普通法院各成系统,有各自的管辖权限、诉讼程序和各自适用的法律规范。

笔者认为,在司法审查多种模式中,我国应借鉴美国的做法,考虑建立中国的国际贸易法院。美国法律规定国际贸易法院对反倾销、反补贴的国际贸易司法审查具有独占的管辖权,但有两个条件:第一,行政机构即商务部和国际贸易委员会在法律上不享有司法豁免权,因为根据美国法律规定,行政机构为政府代表,只要其豁免权在法律上未被排除,就同样在国际贸易法院享有司法豁免权;第二,根据美国法律规定,在贸易救济案件中,只有当诉讼直接或间接针对商务部或国际贸易委员会所作出的裁定中的实施情况或法律结果,并且这种裁定又是美国关税法中指明可检查的裁定时,国际法院的管辖对该案才具有实际意义。

③ 美国国际贸易法院的司法审查模式具有其他模式更大的优越性:该法院法官均是由国际贸易专业人士或者长期从事该领域案件审理的法官担任,从而在审判人员素质上保证了案件审理的专业性,该模式还保证诉讼程序的迅速进行,使得联邦法院之间避免管辖权的冲突,并保证美国宪法所要求的关于进口贸易的司法审查程序的一致性。

### 三、中国国际贸易法院的设置

根据美国的做法和中国的实际情况,有学者认为,鉴于中央外经贸主管机关设于北京,地方外经贸管理权由中央主管部门授予,中国的国际贸易法院应设于北京,审级为中级人民法院,但在需要时得在其他省、市审理案件,其上诉法院为北京市高级法院。国际贸易法院不得设于行政部门内,其人、财、物不能由所在行政部门管理,否则会直接影响国家审判权的统一行使,影响执法的严肃性和公正性。④

结合我国目前的司法体制,在设置国际贸易法院的管辖权时,应注意以下三点:其一,由全国人大设立专门委员会审查与国际贸易相关的行政法规这一抽象行政行为;其二,在最高院以及下设单独的国际贸易行政法院审查与国际贸易相关的部分抽象行政行为、行政终裁行为以及具体行政行为;其三,我国国际贸易法院的管辖权似乎也应限于外贸行政管理方面的争议案件(包括海关管理、关税征收、进出口许可证、配额、反倾销、反补贴、保障措施、原产地、政府采购等案件)。这是因为:第一,如果将外贸合同案件也交由国际贸易法院管辖,那么国际贸易法院就会因案件过多而无法承受;第二,我国已实行统一的合同法制度,若将内贸合同案件与外贸合同案件交由不同的法院去审理判决,可能会影响合同法的统一贯彻执行。⑤ 从而组建符合现行国情又不违背 WTO 规则的国际贸易行政行为司法审查主体。

### 四、建立中国国际贸易法院的意义

我国建立专门的国际贸易法院来审理国际贸易行政诉讼案件具有重要的宪政意义。

1、实行法治并不是要求所有争议都由法院来裁决,法治允许行政机构的自由裁量权存在,重要的是法院对于行政机构的行政权加以控制和监督,如果由于司法审查机构(法院)的存在,而使得行政机构的行政权纳入法律的范畴,即是实现了法治。

2、虽然 WTO 规则允许成员方以行政裁决的方式进行司法审查,但在中国是否存在一个独立的行政裁决机构值得质疑。因为按照 WTO 的要求,裁决机构必须是独立于所涉裁定或审查的主管机关,而现实是我国的所有行政裁决机构都是政府的组成部门,所以,中国的行政裁决机构都不的可能成为符合 WTO 要求的审查机构。国际贸易法院的建立,既履行了中国入世承诺,又弥补了当前法院对行政权制衡的不足。

3、从法院自身建设而言，建立国际贸易法院，培养和聚集具有国际经贸法律专业知识的法官及其他从业人员，制定一套符合国际贸易行政诉讼性质的审判程序，从一定程度上来说是我国法院的司法审查价值得以彰显的重要标志。

**【参考文献】**

**【1】** 中国对外贸易 2007 年春季形势报告.国际贸易,2007.5; 2007 年我国进出口形势分析.国际贸易,2007.1.

[2] 国际一流法律人才培养论纲 .2006-2-27 10:32:28 上网时间 : 2007-10-20 [http://www.chinalawjob.com/service/hr/0622710061345900\\_062271033243307\\_6.shtml](http://www.chinalawjob.com/service/hr/0622710061345900_062271033243307_6.shtml),

③ [3] 朱淑娣.WTO 体制下国际贸易救济审查制度研究.时事出版社,2005.

④ [4]陈立虎.美国国际贸易法院的设置及其启示.苏州城市建设环境保护学院学报,2001.9.第3卷第3期.

**[作者简介]\***

张蹇（1972—）.男.汉族.江西南昌人.苏州大学王健法学院博士研究生.浙江财经学院法学院讲师.研究方向：国际法、国际经济法。