

印度反补贴法的特点及启示

盛建明

(对外经济贸易大学法学院, 北京 100029)

摘要: 本文的目的, 正是试图通过对印度反补贴法律制度的介绍和对调查程序的剖析, 及其法律特点和其以反补贴措施维护国内产业合法权益立法规则方面经验的总结, 从而使中国企业在应诉方面获得有益的启示, 并期望中国政府从中能有所借鉴, 以便使中国反补贴立法更为完善和成熟。

关键词: 印度; 反补贴法; 特点; 启示

[中图分类号] F49

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4034 (2004) 02-0070-06

一、印度反补贴法法律渊源方面的特点

印度反补贴调查的法律渊源主要有两个: 一是印度《1995年关税(修正)法》【The Customs Tariff (Amendment) Act 1995】。经过1995年修订的《关税法》的相关条文, 又称印度《1995年关税(修正)法》, 是目前印度反补贴调查的最主要的法律渊源之一。二是《1995年关税规则》(Customs Tariff Rules)^①。作为落实世界贸易组织成员义务的一部分, 除了修正其关税法之外, 印度中央政府还颁布了《1995年关税规则》(Customs Tariff Rules)。其中的关于外国政府补贴性质的认定、补贴数额估算、损害的确定、反补贴调查的进行、反补贴税的征收的一系列的详细规则, 构成了印度反补贴法律制度的有机组成部分。这部分规则, 实际上是印度反补贴主管机关进行反补贴调查的操作规程。

印度反补贴法的法律渊源具有如下特点:

1. 在国会立法层面上, 印度反补贴法是其《关税法》的一个组成部分

《1995年关税(修正)法》涉及反补贴法的条文是其第9条及9B两个条款, 由此可见, 印度反

补贴法是其《关税法》一个组成部分。

这种立法模式的逻辑是: 反补贴措施的主要形式是反补贴税, 而反补贴税是一种正常关税之外的附加关税。而附加关税也是关税的一个组成部分。因此, 反补贴法作为《关税法》的一个组成部分是理所应当的, 美国是上述立法模式的典型代表。该种立法模式的好处是强调反补贴附加关税的作用, 立法层次较高, 随着形式的变化, 需要不时地以修正案的方式加以修改。例如印度《关税法》是1975年公布实施的, 在世界贸易组织成立后, 政府在来不及立法程序的情况下, 印度中央政府于1994年以相应的《关税令》的方式对有关法条做了修订, 以便使印度的相关法律与乌拉圭回合达成的多边贸易协定相一致。次年, 印度立法机关通过了《1995年关税(修正)法》, 将1994年关税令的内容转换为国会立法。

2. 在政府规章层面上, 印度政府采取了区分反补贴的规则与反倾销规则的单行立法模式

目前, 印度关于反补贴调查程序的规则是《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》, 其全称为《1995年(关于对补贴产品的反补贴税之界定、估算和征收及损害之确定的)关税规则》; 关于反倾

[收稿日期] 2003-05-18

[作者简介] 盛建明 (1965-), 男, 江苏吴江市人, 对外经济贸易大学法学院副教授。

销调查程序的规则是《1995年GSR No.1-(E)号关税规则》，其全称为《1995年(关于对倾销产品的反倾销税之界定、估算和征收及损害之确定的)关税规则》。这种模式，与用一个单独的规章规范反补贴与反倾销两种调查程序的合并规制模式具有一定的区别。1997年中国反倾销和反补贴条例，1988年欧洲经济共同体关于反倾销和反补贴的2423号理事会条例，均采用了合并规制模式，但中国的2001年反补贴规则和欧盟1995年的反补贴规则，均改变了上述模式，转而采用与反倾销规则分开制定规则的单行法规模式。可见，印度政府关于现行反补贴政府规章的模式，符合当今世界各国采用单行法规模式规制政府反补贴调查的潮流。

二、印度反补贴法的主管机构^②

印度反补贴法涉及的政府主管机构主要有两个：一是商工部(Ministry of Commerce and Industry)，二是财政部(Ministry of Finance)。商工部分为商业部和工业部两个部门，在反补贴法的实施过程中，商业部下设的外贸总局(DGFT)主要负责反补贴申请的受理、补贴存在与否的调查、受指控的外国政府补贴性质的认定、补贴数额的估算、外国政府补贴对国内产业损害之分析、反补贴措施的建议；而财政部是反补贴措施的执行机构，财政部下属的税收总局主要职能是代表印度中央政府根据商工部的建议征收反补贴税和实施其他反补贴措施。

三、印度反补贴调查程序的基本步骤

同其他各国的反补贴规则一样，印度反补贴调查程序包括下述基本步骤：

1. 依照申请发起或自行发起调查

2. 公告及通知

根据印度法律的有关规定，一旦决定就任何一种产品(articles)发起旨在确定对该产品受到指控的补贴之存在、受指控补贴的程度及后果之大小的反补贴调查，调查机关必须做好以下公告和通知工作。(1)发布公告，通报上述决定；(2)将上述公告分别送达已知的被指控为受补贴产品的出

口商，受指控产品所涉及的出口国政府以及其他利害关系方；(3)将申请书送达已知的受补贴产品的出口商。在出口商数量众多的情况下也可以送达上述出口商组成的商会，同时，调查机关应将申请书送达受指控产品所涉及的出口国政府；(4)向受调查产品的各出口商、各外国生产者和各外国政府以及其他利害关系方发出通知，要求被通知人以指定格式提交一切相关材料，各利害关系方应当在收到通知后一个月内以书面方式提供此等材料，在特殊情形下，被通知人可以提出充分理由请求延期提交相关资料。^③

应当指出的是：自上述通知发出之日和发送给相关出口国的外交使者起一周之后，上述通知视为已经送达被通知人。

3. 初步裁决

经过调查，调查机关应当作出初步裁决。根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第14条第1款的规定，印度的反补贴初裁分为两个部分，一是关于补贴之存在及其性质的初步调查结论(preliminary finding)，二是关于国内产业受到法定损害的初步调查结论。

4. 临时反补贴税

如果上文所指的初步裁决是肯定性的，那么，依照关税法第9条第2款的规定，印度中央政府可以根据调查机关的初步调查结论对被调查产品征收临时反补贴附加关税。根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第15条第3款之规定，上述临时反补贴税的期限不得超过4个月。

5. 价格承诺

根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第17条的规定，在初步裁决公布后，出口国政府或出口商可以提出旨在要求印度政府中止或终止反补贴调查的价格承诺。价格承诺可以通过出口国政府提出，也可以由出口商直接向印度反补贴调查机关提出。如果调查机关接受了价格承诺，那么中央政府就可以根据调查机关的建议终止反补贴程序。

6. 最终裁决

在作出初步裁决后，调查机关应当就补贴及损害继续进行调查，除非调查机关接受出口国政

府或出口商的价格承诺,否则调查机关应当向中央政府提交最终调查结论。根据印度反补贴法的有关规定,反补贴调查的调查期限为1年。换言之,调查机关必须在发动调查后的1年之内向印度中央政府提交最终调查结论。但是,在调查机关接受价格承诺并中止调查、但是后来因为出口国政府或出口商违反承诺而导致调查恢复的情形下,调查中止期间将不计算在上述调查期限之内^④。

7. 最终反补贴税

如果上文所指的最后裁决是肯定性的,那么印度中央政府应当根据调查机关的建议征收最终反补贴税。^⑤根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第20条第1款之规定,反补贴税应在调查机关的最后裁决公布之日起3个月内征收。反补贴税的开征应当是印度公报上公布征税决定的日期。

8. 行政复审

根据印度反补贴法的有关规定,行政复审分为期中复审和期末复审,后者就是人们常说的日落复审^⑥。

9. 司法复审

根据1995年关税法第9条第C款的规定,对印度中央政府关于补贴存在与否、补贴数额大小以及补贴对国内产业损害的裁决不服的,可以将案件上诉至印度“关税上诉法庭”。^⑦上诉应当在反补贴税令颁布后90天内进行。对于超过90天的上诉,只有当利害关系方向调查机关证实确实存在阻碍上诉人提出上诉的充分理由时,“关税上诉法庭”才能受理上诉请求。

四、印度反补贴调查程序方面的特点

通过对印度反补贴有关法律研究,我们发现其法律和调查程序有以下一些特点:

1. 法律条文的表面严格依照世贸组织的有关法律规则,没有与世贸组织规定《补贴与反补贴措施协定》明显不一致的地方

经过仔细研究和对比分析,我们发现:就反补贴而言,目前印度正在生效的法律条文的文字表面严格依照世贸组织的有关法律规则,没有与世

贸组织规定《补贴与反补贴措施协定》明显不一致的地方。根据分析,其主要原因可能在于:无论是《1995年关税(修正)法》,还是《1995年关税规则》,都是在世贸组织成立后,印度立法机关为了使印度相关法律与其在世贸组织有关协定下承担的义务一致,经过修订后颁布施行的,其中的不一致部分,通过修订已经被消除,因此,包括反补贴法律规则在内的这些法律文件,在法律条文的层面上,与世界贸易组织1994年《补贴与反补贴措施协定》的原则保持一致,至少没有任何明显的冲突。此外,由于英文是世贸组织的工作语言,作为英国的前殖民地,英语曾经一度成为印度的官方语言,所以,印度在对世贸组织法律文件的理解和把握方面具有得天独厚的优势,这也可能是英文文本的印度反补贴法律与《补贴与反补贴措施协定》没有明显冲突的一个原因。

2. 在遵守世贸组织反补贴规则的前提下,保护印度国内产业的立场十分鲜明

印度的反补贴法,尽管在原则上与世贸组织的《补贴与反补贴措施协定》并没有明显的抵触,但是这并不意味着,印度政府保护印度国内产业的立场有任何的含糊。相反,在仔细研究所有的法律条文之后,就会发现印度政府利用世贸组织允许的法律武器保护印度产业的指导思想和立场是十分鲜明的。

例如,《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第14条第1款要求调查机关尽快进行调查并作出初裁,这显然是为了保护国内产业的需要。众所周知,除非对进口补贴产品征收追溯性反补贴税,否则都要等到根据初步裁决采取临时反补贴措施后才能使反补贴措施贸易救济功能得到发挥。如果不能及时作出初步裁决,那么,即使在反补贴调查程序启动以后,国外受补贴的产品仍然可以低价涌入,使进口国国内产业受到打击。在极端情形下,一些国内产业甚至等不到初步裁决的保护就已经在国外受补贴进口产品的冲击下而陷于崩溃。即使对调查发动后受补贴产品进口在短期内激增的情形征收了追溯性反补贴税,其救济也只能从初步裁决往前追溯3个月,换言之,如果在发动调查后3个月之后还没有作出初步裁决,那么,

日后即使对受补贴的产品征收追溯性反补贴税，还是无法防止外国出口商在调查发动后以突击性进口对国内产业造成毁灭性打击。由此可见，初裁的速度和力度对于保护国内产业至关重要。如果初步裁决不恰当地迟延，就会丧失了反补贴法的救济功能。

正因为如此，美国反补贴法规定，主管机关必须在投诉后的45天之内作出损害存在与否的初步裁决，并在85天之内作出补贴存在与否的初步裁决，如果两个裁决均为肯定性裁决，那么就可以采取临时反补贴措施。这85天的规定是十分有讲究的，它既符合世贸组织关于不得在发动调查后60天内采取临时反补贴措施的规定，又可以确保临时措施的采取不超过3个月。这样一来，就可以防止外国出口商在调查发动后以突击性进口对国内产业造成致命的冲击。因为在初步裁决之前85天的突击进口行为，可以通过追溯性反补贴税的征收来加以防止。这就可以有效地堵塞外国出口商在调查发动之后以突击性进口进行投机的法律漏洞，并使外国出口商不敢在发动调查后轻举妄动。

由此可见，印度反补贴法要求调查机关尽快进行调查并作出初裁的规定，其用意正是便利国内产业援引反补贴救济手段，避免使其功能得不到有效发挥。

再比如，根据印度反补贴法的有关规定，在初步裁决中，并非在所有的案件中调查机关均必须作出确定补贴存在及其数额的调查结论，因为法律仅要求调查机关在合适的案件中作出上述调查结论。这一规定，大大方便了印度产业援引反补贴救济抵御国外受补贴嫌疑产品竞争的行动。

以上两个例子，充分说明了在遵守世贸组织反补贴规则的前提下，印度反补贴法保护国内产业的立场十分鲜明，这一点，不仅值得我国的立法工作者借鉴，也值得我们调查官员借鉴。它提供给我们的有益启示为：千万不能因为反补贴等法律的技术复杂而忘记了反补贴法的原始使命，过分纠缠于法律技术细节，要求将申请书做得十分详细才能立案或者在将全部事实查证确凿后才作出初裁，无异于剥夺国内产业依法获得有效贸易救

济的权利。

3. 印度反补贴法的许多规则，体现了最惠国协定条约国和非条约国的区分

这种区分，一方面使非条约国无法享受印度法律就实施反补贴法贸易制裁规定的一些宽容条款，一方面使印度主管机关在对非条约国实施反补贴措施时摆脱反补贴法严格法定程序的约束，从而使与印度政府没有最惠国贸易关系的国家或地区受到一定的歧视待遇。

应该说：世贸组织《补贴与反补贴措施协定》，一方面对各国的政府补贴行为制定了严格的法律规则，另一方面为各国反补贴的实施制定了严明的国际纪律。因此，各国与此对应制定的国内反补贴立法，一方面为各该国主管机关实施反补贴调查提供了操作规程，另一方面也是比较严格的一种法律制约。对于受其实施影响的贸易伙伴来说，尽管反补贴法是一种使其出口贸易受到限制的贸易壁垒，但是在某种程度上，严格依照世贸组织法律规则制定的进口国反补贴规则对于受措施影响的出口国企业而言，也是一种法律保障。可以设想一下，如果一方面允许某一进口国对原产于某一国家或地区的进口产品采取反补贴措施，另一方面该进口国又可以不适用其反补贴法律，那将会产生什么法律后果呢？应该说，在上述假设情形下，最大的可能就是进口国滥用反补贴措施而不受任何法律规则的制约。

那么，印度的反补贴法又是如何处理这一问题的呢？在印度的反补贴法律条文中，多处出现“特定国家”(specified country)这一概念。根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第2条关于相关术语之定义，所谓的“特定国家”，系指与印度政府有最惠国协定关系的国家或关境。这表明：印度反补贴的许多条文，仅适用于“与印度政府有最惠国协定关系的国家或关境”。由于世贸组织多边最惠国机制作用，“与印度政府有最惠国协定关系的国家或关境”，显然包括世贸组织所有其他成员。由此可见，印度反补贴调查的大部分规则，仅适用于世贸组织所有其他成员及目前虽非世贸组织成员与印度有双边最惠国贸易条约的国家或地区。这就意味着：对一些目前既非世贸组织成员又

未与印度订有双边最惠国贸易条约的国家或地区而言,印度主管机关可以不受其反补贴规则的约束。比如,根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第13条第1款之规定,对于与印度有最惠国贸易条约或协定关系的国家和地区而言,在确定补贴存在之后,如欲作出旨在对被调查进口产品采取临时反补贴措施的初步裁决,必须以存在法定损害的调查结论为前提。反过来说,对于目前既非世贸组织成员又未与印度订有双边最惠国贸易条约或协定的国家或地区而言,印度主管机关可以在没有损害结论的前提下作出初步裁决,并采取反补贴措施。^⑧

又比如,根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第17条第(1)款的有关规定,在肯定性初步裁决公布后,出口国政府通过价格承诺要求印度政府中止或终止反补贴调查的方法有两种,一是作出彻底取消补贴的承诺,二是作出“削减补贴数额或采取其他适当措施抵消补贴影响”之承诺。前一种方法是能彻底消除补贴负面影响但是对出口国比较苛刻的方法,后一种方式则是一种比较宽容的消除补贴负面影响的方法。但是,对于目前既非世贸组织成员又与印度未订有双边最惠国贸易条约或协定的国家或地区而言,实际上是无法享受上述第二种价格承诺方式中比较宽容的待遇的,因为根据法律条文的规定,该方法仅仅适用于“特定国家”。

由此可见,印度反补贴法中关于体现了最惠国协定条约国和非条约国的区分的许多规则,一方面使印度主管机关在对非最惠国协定条约国实施反补贴措施时摆脱反补贴法严格法定程序的约束,另一方面使非最惠国协定条约国无法享受印度在实施反补贴法贸易制裁时的一些宽容条款,从而使与印度政府没有最惠国贸易关系的国家或地区受到一定的歧视待遇,但是这种歧视待遇的法律,却并不违反国际法的准则,因为对这些既不参加世贸组织多边最惠国机制也没有同印度达成双边最惠国贸易协定的国家或地区来讲,它们在印度反补贴调查中可能受到的歧视待遇是它们自己的选择,怪不得别人。

4.将包括实施反补贴法的外贸管理权保留在

中央政府手中,避免因政府部门的变更而影响国内产业的救济

印度的有关法律并没有具体指明反补贴的调查机关和执行机关,根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》规则3的规定,印度反补贴规则的实施,由印度中央政府的“指定机关”(designated authority)进行,而所谓的“指定机关”,系指由印度中央政府任命的级别不低于印度政府“联合秘书处”的机关、或者印度中央政府任命并认为能够胜任的其他人员及合适的配备人员组成的机构。目前印度中央政府指定的调查机关为印度商工部下属的商务部部长及其配备人员,而反补贴措施的执行机关为财政部税收总局局长及其配备人员。这就说明:印度法律将包括实施反补贴法的外贸管理的最终权力保留在中央政府手中。根据本人的分析,印度法律如此安排的原因之一,是为了符合世贸组织关于各成员外贸法制及政策统一性的要求。其次,可能为了避免因政府部门的变更而影响国内产业的外贸救济权利。

众所周知,我国新一届政府产生后,进行了新的机构调整,国务院指定新设立的商务部接管原来委托给对外经济贸易部、国家经贸委管理对外贸易的授权。国务院的上述安排,是有宪法依据的,因为根据我国宪法之规定,全国对外贸易由国务院主管。宪法的上述设计旨在确保国家的对外贸易管理权不至于因为机构改革而受到影响,换言之,当出现机构改革导致政府部门调整时,可以在不修改宪法的情况下实现管理授权的顺利交接,由此可见,印度法律的上述规定,与我国宪法规定由国务院主管全国对外贸易的规定有异曲同工之处。这种安排,可以避免因机构调整而影响国内产业的外贸救济权利。

5.印度反补贴法律制度给主管机关留下较大的自由裁量权

在与反补贴调查有关的一些问题上,给主管机关留下较大的自由裁量权,是印度反补贴法律制度的特点之一。

比如在期中行政复审问题上,世贸组织《补贴与反补贴协定》的要求为最终裁定后经过一段合理的时间,一些国家规定复审为一年一审,一般在

终裁后公布一周年届满之日所在的月份可以由利害关系方提出复审请求,并由调查机关发动旨在调整反补贴税额的复审调查。但是印度反补贴法关于复审的规定十分简单,只是规定了调查机关有权不时进行复审,这就给调查机关的复审程序留下很大的自由裁量权,以致可能会出现5年反补贴税的有效期,而复审调查尚未结束的情形。这一点,已经为关税法第9条(6)的规定所印证,根据该条款的规定,如果在自开征之日起满5年之日发起的最后一次期中复审在5年期满之日前未能终结,那么先前确定的反补贴税在关于复审的最终结果作出之前继续生效。尽管法律规定继续生效的反补贴税不得超过1年,但这实际上是允许调查机关将反补贴税的期限作出不超过1年的延期。

又比如,根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》规则第7条第8款的规定,在利害关系方拒绝调查机关查阅相关资料、或者在合理时间内没有提供相关资料、或者严重妨碍调查的情形下,调查机关有权根据“可得资料”作成调查结论,并视情形向中央政府提出其认为合适的建议。

6. 强调对发展中国家的优惠待遇

印度反补贴法规定,如果调查机关确定外国政府的从价补贴数额不超过产品价值的1%,那么印度调查机关就应当立即终止调查程序。但是,如果进口的被调查产品原产于某一发展中国家的成员,那么上述标准就放宽到2%。

对于原产于一般国家的进口被调查产品而言,印度反补贴法尽管也有当进口数量属于可以“忽略不计”范畴时可以终止调查的规定,但是,印度法律对于“忽略不计”的数量标准没有作出明确规定,而是留给调查机关自由处置。但在另一方面,印度法律却为原产于某一发展中国家的世贸组织成员的进口的被调查产品明确规定了“忽略不计”的进口数量标准。根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》规则16条的规定,如果原产于某一发展中国家的世贸组织成员的受补贴产品的数量不超过印度同类产品进口总量的4%,而且其出口的受补贴产品的数量不超过4%的各发展中成员的出口总量累计不超过印度同类产品进口总

量的9%,那么印度调查机关就应当立即终止调查程序。

如果我们将印度关于发展中国家优惠待遇的规定在反补贴法律条文中比较靠前的位置与发展中国家优惠待遇规定在世贸组织反补贴规则中比较靠后的位置加以对照,就可以清楚地看出印度法律对发展中国家优惠待遇的重视程度,这恐怕与印度发展中国家的身份以及其在世贸组织法律事务中作为发展中国家的急先锋为发展中成员利益据理力争的一贯立场有一定的关系。

注释:

①《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》的英文全称为“The Customs Tariff (Identification, Assessment and Collection of Countervailing Duty on Subsidized Articles and for Determination of Injury) Rules, 1995”,其英文编号为:GSR No.2-(E)。

②印度相关法律并没有具体指明反补贴的调查机关和执行机关,法律仅仅规定:印度反补贴规则的实施,由印度中央政府的“指定机关”(designated authority)进行,根据印度政府商工部于2001年4月23日发布的关于反倾销和其他贸易救济的问答小册子第二部分反倾销程序第一个问题的答复:目前印度政府指定的调查机关为印度商工部下属的商务部部长及其配备人员,而反补贴措施的执行机关为财政部税收总局局长及其配备人员。

③Sub-Rule 1, Rule 7, the Customs Tariff (Identification, Assessment and Collection of Countervailing Duty on Subsidized Articles and for Determination of Injury) Rules, 1995.

④根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第19条之规定,印度中央政府在非常情形下可以决定将上述最终裁决的时限延长6个月。

⑤根据《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第20条第3款之规定,如果上文所指的最终裁决是否定性的,那么调查机关应当在最终裁决公布之日起45天内取消临时反倾销税令。

⑥复审程序与调查程序基本相同,有关公告、发起调查、信息披露、保密资料的处理及最终裁定的反补贴调查规则,同样适用于复审程序。详情请参阅《1995年GSR No.2-(E)号关税规则》第24条之规定。

⑦关税上诉法庭的全称是“关税、消费税及黄金管制上诉法庭”[Customs Excise and Gold (Control) Appellate Tribunal],该上诉法庭是根据印度1962年《海关法》第129条之规定组建的。

⑧该条明确指出“in the case of imports from specified countries, the designated authority shall give a further finding that the import of such article into India causes or threatens material injury to any industry established in India, or materially retards the establishment of an industry in India”。