

美國針對印度出口補貼措施向 WTO 請求諮商

林幸儒 編譯

摘要

美國於今 (2018) 年 3 月 19 日，針對印度一系列出口補貼計畫向 WTO 提交請求諮商文件。印度一直以來對其出口商提供出口補貼，免除其部分關稅、稅收以及費用，並減免其進口原料之關稅，使印度出口商受有利益，而得以較低價格在國際市場上競爭。美國認為印度此舉使美國業者須在不公平之貿易環境中，與印度出口商進行競爭，使美國業者受有損害，因此美國以印度違反補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 第 3.1 (a) 條及第 3.2 條為由，訴諸 WTO 爭端解決機制。此外，本案件也為川普政府首次運用 WTO 爭端解決機制制裁對手國之案件，意味著川普政府日後不僅會使用單邊措施制裁貿易對手國，亦可能使用多邊貿易體系解決貿易爭端。目前，印度主張其應適用 SCM 協定第 27.2 (a) 條對開發中國家會員之特殊及差別待遇，於 8 年內逐步取消該補貼措施。

(取材自：Jack Caporal, *USTR Files WTO Complaint against India over Alleged Export Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 11, Mar. 14, 2018.)

川普政府於今 (2018) 年 3 月 19 日針對印度一系列之出口補貼計畫提出諮商之請求，此舉成為川普政府首次運用世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決機制解決貿易爭端，意味著川普政府除單邊制裁手段外，未來亦可能使用多邊貿易體系以解決貿易爭端。印度政府針對國內出口商制定了五項出口補貼計畫，分別為：商品出口計畫 (Merchandise Exports from India Scheme)；出口導向型計畫 (Export Oriented Units Scheme) 及特定部門計畫 (Sector-Specific Schemes)；促進資本貨物出口計畫 (Export Promotion Capital Goods Scheme)；出口商進口免稅計畫 (duty-free imports-for-exporters program)。此五項計畫使印度出口商得以較低價格將產品銷往海外，在國際貿易市場上較具競爭力。美國認為此舉違反補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 第 3.1 (a) 條，禁止法律上或事實上以出口表現為單一條件或數條件之一，來提供補貼 (subsidy)，其亦認為印度授予或維持第 3.1 條所定之補貼而違反第 3.2 條。印度則基於開發中國家的特殊及差別待遇，而主張其出口補貼應為 WTO 所容許。為了解本案，本文首先將介紹印度得以施行出口補貼之緣由，其後說明 USTR 對印度措施之聲明，第三部分則係美國向印度請求諮商之動機，最後於第參部分介紹目前各國所採取之因應措施，並作一結論。

壹、容許印度維持出口補貼之特殊與差別待遇

SCM 協定第 3 條第 1 項 a 款，禁止 WTO 會員以出口表現 (export performance)

為條件提供補貼¹。另一方面，SCM 協定第 27.2 條則允許開發中國家和低度開發國家 (least developed countries, LDCs) 在一定條件下，仍可繼續實施出口補貼²。當 WTO 於 1990 年代成立時，世界銀行 (World Bank) 之調查數據顯示：印度人均國民生產毛額 (Gross National Product, GNP) 低於 1000 美元，而被列為附件七中可繼續使用出口補貼的 20 個開發中國家之一³。

WTO 會員於 2001 年杜哈部長會議時，通過「與執行協定相關議題及關切事項決議 (Implementation-Related Issues and Concerns)」⁴，決議附件七名單上之開發中國家，在 GNP 連續三年達到 1000 美元時，即須「畢業」，而不能繼續享有此種特殊與差別 (special and differential, S&D) 待遇⁵。其他非附件七的開發中國家則應於 1995 年 WTO 成立後的 8 年內，逐步削減出口補貼，然而有鑑於「部分開發中國家的特殊狀況」，WTO 成員後來同意將此一規範之最後期限延至 2015 年 12 月 31 日⁶。

印度作為附件七名單之開發中國家，於 2011 年起與名單中其他國家便不停爭取改變 WTO 之補貼規範，希望相關規範可更為明確，並建議：名單中國家應於 GNP 達到 1000 美元之畢業標準時，適用如同非附件七之國家 8 年逐步取消之待遇⁷。除此之外，印度亦呼籲延長逐步取消的時間。事實上，前述之主張印度早在杜哈回合談判時便曾提出，但當時卻沒有進一步的討論⁸。

¹ *US Files WTO Challenge Over India Export Subsidy Schemes*, ICTSD, Vol. 22, No. 10, Mar. 22, 2018, available at <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-files-wto-challenge-over-india-export-subsidy-schemes>.

² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 27.2, (providing that: “The prohibition of paragraph 1(a) of Article 3 shall not apply to:

(a) developing country Members referred to in Annex VII.

(b) other developing country Members for a period of eight years from the date of entry into force of the WTO Agreement, subject to compliance with the provisions in paragraph 4.); 附件七所稱之不受第 3.1 條拘束之開發中國家為：(a) 經聯合國指定為低度開發國家者；(b) 下列國家在於其人均國民生產總值達到每年一千美元時，應適用第 27.2 (b) 條拘束開發中國家會員之規定：玻利維亞、喀麥隆、剛果、象牙海岸、多明尼加共和國、埃及、迦納、瓜地馬拉、蓋亞那、宏都拉斯、印度、印尼、肯亞、摩洛哥、尼加拉瓜、奈及利亞、巴基斯坦、菲律賓、塞內加爾、斯里蘭卡及辛巴威。

³ ICTSD, *supra* note 1.

⁴ 根據馬拉喀什設立世界貿易組織協定 (Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization) 第 4.1 條、第 4.5 條和第 9 條，成員國應謹記提升開發中國家參與多邊貿易體系之重要性，以及確保多邊貿易體系充分滿足所有成員國之需求與利益的必要性。因此，成員國決議針對 14 項議題採取具體行動，解決開發中國家在執行 WTO 協定與決議時所提出之問題和關切。參照：World Trade Organization, *Implementation-related issues and concerns Decision of 14 November 2001*, WTO Doc. WT/MIN(01)/17, (Nov. 20, 2001).

⁵ World Trade Organization, *Implementation-Related Issues and Concerns*, ¶ 10.1, WTO Doc. WT/MIN(01)/17 (Nov. 20, 2001).

⁶ ICTSD, *supra* note 1.

⁷ *Id.*

⁸ 印度早在杜哈回合便提出 8 年逐步取消機制之適用，但當時並未有進一步的討論。直到美國於 2010 年認定印度之紡織品和成衣出口已達「畢業」之門檻，呼籲印度應逐步取消出口補貼措施，印度始重申應先釐清 SCM 協定第 27.6 條之定義，並於 2011 年聯合玻利維亞、埃及、宏都拉斯和斯里蘭卡向 WTO 提出 SCM 協定之修正案，要求適用 8 年逐步取消機制。參見：詹勇

貳、USTR 對印度措施之聲明

目前印度所施行之出口補貼計畫共有五項，分別為：商品出口計畫、出口導向型單位計畫、特定部門計畫⁹、促進資本貨物出口計畫以及出口商進口免稅計畫。然而，根據去(2017)年7月WTO秘書處所發布之最新數據，印度之GNP已於2013年、2014年以及2015年，連續三年超過1000億美元，而達到「畢業」門檻，但印度卻未取消其出口補貼計畫¹⁰。

根據美國貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)之認定，前述之五項計畫提供印度出口商財務利益，使其得以更低廉之售價出售產品，進而損害了美國勞工及製造商之利益。美國貿易代表萊特海澤(Lighthizer)亦於請求諮商之新聞稿中指出，這些出口補貼計畫使美國製造商面臨不公平的競爭環境，進而損害美國勞工的權益。對此，USTR亦表明：其將積極行使美國於貿易協定下之權利，並藉由所有可以促進公平、互惠貿易之手段(包括WTO)，使其貿易夥伴就此情況作出回應。USTR亦認為，印度藉由這5項計畫免除了特定關稅、稅收以及費用並減少進口關稅的措施，使許多印度出口商(包括：鋼鐵製品、製藥、化學品、資訊科技、紡織品及服裝之生產商)受有利益¹¹。根據印度政府文件，數千家印度公司每年從這些計畫所獲得之總收益超過70億美元¹²。

印度作為附件七名單之開發中國家，直到2015年仍持續施行與出口補貼相關的計畫。事實上，印度甚至擴大這些出口補貼計畫之規模及範圍，例如：印度在2015年提出「商品出口計畫」，該計畫適用之產品至今已迅速擴展至8000種以上，幾乎是剛實施時所涵蓋之產品數量的兩倍¹³。2000年至2017年間，從經濟特區出口之產品數量增加了6000%以上，於2016年時，經濟特區之出口額超過820億美元，佔印度出口總額之30%¹⁴。「出口導向計畫及特定部門計畫」

銘，「參加世界貿易組織(WTO)反傾銷、補貼暨平衡措施及防衛等委員會例會暨貿易規則(RULE)談判技術小組會議出國報告」，經濟部國際貿易局，頁14，網址：[https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/466_351553/1010423-0427%E5%87%BA%E5%9C%8B%E5%A0%B1%E5%91%8A\(WTO%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%95%91%E6%BF%9F%E4%BE%8B%E6%9C%83\)+%E6%9C%AC%E5%B1%80WTO%E5%85%A5%E5%8F%A3%E7%B6%B2.doc](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/466_351553/1010423-0427%E5%87%BA%E5%9C%8B%E5%A0%B1%E5%91%8A(WTO%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%95%91%E6%BF%9F%E4%BE%8B%E6%9C%83)+%E6%9C%AC%E5%B1%80WTO%E5%85%A5%E5%8F%A3%E7%B6%B2.doc)；World Trade Organization, Amendment to Articles 27.2 and 27.4 of ASCM in Relation to Developing Countries Covered under Annex VII, WTO Doc. TN/RL/GEN/177/Rev.1 (Mar. 9, 2011).

⁹ 包含電子硬體科技園區計畫(Electronics Hardware Technology Parks Scheme)、經濟特區(Special Economic Zones)。

¹⁰ ICTSD, *supra note 1*.

¹¹ USTR, *United States Launches WTO Challenge to Indian Export Subsidy Programs*, Mar. 19, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/united-states-launches-wto-challenge#> (last visited Apr. 10, 2018).

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

的出口量，亦於 2000 年至 2016 年間，增長了 160% 以上¹⁵。

有鑑於印度之 GNP 已連續三年達 1000 美元，不應再適用 SCM 協定第 27.2 條之規定，而應回歸同協定第 3 條之禁止性補貼規定。惟依據上述提及之計畫，可知印度仍依出口表現為條件提供補貼，而違反了 SCM 協定第 3 條。

參、美國各界對請求諮商之回應

美國眾議院籌款委員會 (House Ways & Means) 主席布拉迪 (Kevin Brady) 讚揚此項與印度請求諮商之決定，並表示透過具有拘束力的爭端解決機制，可以確保美國所簽訂的貿易協定能完整運作。其亦強調，美國運用 WTO 規範來回應受禁止的鋼鐵補貼，也證明了 WTO 爭端解決程序的重要性。在政府面臨美鋼鐵工人以及公司遭受不公平待遇時，該爭端解決機制可作為一項強大、具有價值且適當的手段。

美國戰略與國際研究中心 (the Center for Strategic and International Studies) 專門研究美印關係政策之分析師羅素 (Richard Rossow) 則表示¹⁶，美國請求諮商的舉動並不意外，因為美國與印度之貿易赤字比接近二比一。根據美國人口普查局¹⁷ (U.S. Census Bureau) 之數據，美國於 2017 年對印度的貿易赤字接近 230 億美元。此貿易赤字以及印度近期調高一系列產品的關稅，皆已引起美國行政機關之注意，並補充美國川普政府過去也曾針對印度提出質疑，羅素指出川普政府對審查 H-1B 簽證制度相當有興趣，該簽證制度係與「購買美國產品及雇用美國人」 (Buy American, Hire American) 之行政命令相關。此外，川普政府亦認為美國參與巴黎氣候協定 (Paris climate agreement) 將使印度佔有優勢，因該協定會限制美國的煤炭生產量，但允許印度持續擴展其生產量。其亦表示，美國與印度的關係於 2013 年降至冰點¹⁸，兩國在國家安全與商業關係之間，建構了一道重要的防火牆，使兩國政治關係及貿易關係不互相影響，隨後兩者國家安全關係有所改善，但在商業關係上卻面臨嚴峻的挑戰。美國與印度之貿易量於去年雙雙增長，印度所吸引到的外資更是創紀錄，但近年來兩國之貿易保護主義氛圍卻逐漸升高，美國農業部官員 Ted McKinney，就批評印度為：不利於推展業務且稅賦繁重的國家。若本次的爭議無法在諮商階段妥善處理，不僅使雙邊貿易發展受挫與相關

¹⁵ *Id.*

¹⁶ 羅素為美國智庫戰略暨國際研究中心戰略與國際研究中心 (Center for Strategic and International Studies, CSIS) 中，美印政策研究之專案中擔任主席，他將協助制訂政策，促進美印兩國之間更多的商業和經濟合作。參見：Richard M. Rossow, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, <https://www.csis.org/people/richard-m-rossow> (lasted visted May 16, 2018).

¹⁷ 美國人口普查局為美國商務部下之機關，普查範為包括人口、農業、工業、住房等方面。

¹⁸ 美、印於當年因印度女外交官德維亞尼·柯拉布加德 (Devyani Khobragade) 受美國指控偽造家傭的簽證申請文件及謊報資一案，關係陷入緊張。參見：「被捕印度女外交官離開美國，兩國風波稍歇」，中時電子報，2014 年 1 月 10 日，網址：

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140110002075-260408> (最後瀏覽日：2018 年 5 月 16 日)。

產業損害，亦可能使美、印政治關係日益惡化。

肆、結論

印度目前雖仍為 SCM 協定附件七之開發中國家，但因已達連續三年 GNP 1000 美元之標準，故不再適用 SCM 協定第 27.2 (a) 條對開發中國家會員之特殊及差別待遇之規範，然其卻持續施行出口補貼計畫，可能有違其於 WTO 規範下之義務。目前美國與印度已於 2018 年 4 月 11 日進行諮商，印度仍堅持其於 2011 年再度提起之主張，即應適用 8 年逐步取消機制。然而，美國則表示若印度持續維持出口補貼，其不排除採取進一步之行動¹⁹，故後續美國是否會如其所言採取相關法律行動，值得持續關注。



¹⁹ Rounak Kumar Gunjan, *India Takes the Highroad to US, to Come Up with New Foreign Trade Policy One Year in Advance*, NEWS18.COM, Apr. 24, 2018, <https://www.news18.com/news/business/india-takes-the-highroad-to-us-to-come-up-with-new-foreign-trade-policy-one-year-in-advance-1728209.html>.