

WTO 要情

第 24 期

中国世界贸易组织研究会

2008 年 11 月 10 日

关于中国入世第七年评估报告

美中贸易全国委员会

一、概述

在每年贸易政策工作委员会关于中国入世承诺履行的听证会上，美中贸易全国委员会（USCBC）都会提供有关中美贸易关系现状的背景材料，指出中国取得的进步和存在的不足。中国入世六年后，在中国入世议定书所规定的标准条款之外，许许多多的挑战和机遇不断显现。然而，所有这些问题都直接关乎未来外资如何参与中国蓬勃发展的经济。

自 2000 年（中国入世前一年）以来，中美经济关系以前所未有的速度向前发展，反映了双边日益复杂和成熟的贸易关系。2007 年，美国对中国出口额为 652 亿美元，自 2000 年以来增长了 300% 多。中国已超过日本成为美国第三大货物和服务的出口市场。为维持不断紧密的关系，中美双方领导人开展了一系列对话以解决短期贸易问题和长期结构问题。此外，在对话方式无法达到预期目标时，中美双方还通过运用最高层次的国际争端解决机制来化解分歧，而非诉诸报复措施。

所有这一切进展都应直接归因于 2001 年中国成功入世以及入世协议所规定的市场开放。在 USCBC 对其会员公司所作的 2008 年度调查中，有 83% 的会员公司表示，中国的经营环境比入世前更加开放。关税下降、进口许可证和配额的取消、向外资开放更多的部门（尤其是服务业）以及放宽业务经营的范围都极大地促进了美国公司在中国的发展，并将在未来几年继续使美国公司和消费者从中受益。

尽管取得上述进步，但美国公司仍然对中国能否完全履行入世承诺表示担心。虽然

中国履行既定市场开放义务的五年“路线图”于 2006 年 12 月已到期，且中国也已履行完毕绝大多数承诺，但与美国利益攸关的重要部门的入世承诺仍然有待执行。此外，一些新的规章、措施和做法也似乎违背了 WTO 规则，并有可能破坏原先履行的承诺。

伴随着中美双边贸易关系日趋复杂，美国公司也已开始进入一些中国入世协议并没有明确规定义务的部门和产业。在这些领域，中国政府应遵守 WTO 规则的一贯精神，确保所有经济活动主体都受益于市场准入、国民待遇和更高的透明度。中国入世承诺应被视为市场改革的底线，而不是全部目标。

本报告旨在审议中国入世承诺的履行情况以及一些关键问题。这些关键问题在对中国承诺履行情况的任何评估中都应被考虑。首先，本报告将讨论透明度。在透明度问题上，中国政府已经超越了入世议定书中的承诺。其次，本报告将审议几项重要的未完全履行的承诺和其他潜在与 WTO 规定不符的措施，并指出中国应超越其最初入世承诺的领域。最后，本报告将审议更广泛的 WTO 问题，例如国民待遇、知识产权及标准和合格评定。

二、 透明度：正在演绎成功的故事？

法律和规章制订程序的透明不仅是促进经济增长的一个重要因素，同时也有助于促使一国成为全球经济中富有效率 and 受人尊敬的经济伙伴。透明度要求规则制订过程公开，法律、规章、标准等在付诸实施前应提交公众评议，政府官员应将建设性的修改意见考虑和吸收进最终法规，以保证法律和规章实施的公正和公开。与之对照，透明度的缺乏将会导致企业陷入不确定和困惑之中，从而使市场经营能力受到制约。透明度依然是 USCBC 会员公司列举的在华经营所面临的重要问题之一。2008 年，透明度被列为第四大重要问题。同时，透明度也是 USCBC 调查结果中其他重要问题的影响要素，例如行政许可和标准制订。

作为中国入世的一部分，中国承诺将贸易条例和规章草案预先在商务部官方公报上予以刊登。尽管这一承诺是提高透明度的重要措施，但这一承诺的要求和作用依然非常有限，因为这一承诺并没有明确要求法规草案提交公众评议。然而，2008 年中美战略经济对话（SED）在这一方面取得重大突破，外资企业获准更多的机会对法规草案进行全面的评议和施加影响。

在中美战略经济对话（SED）会议上，中国同意：

λ 将所有与经济有关的法规和规章草案提交公众评议，而非仅限于贸易法规和条例；

λ 提供自公布之日起不少于 30 天的公众评议期，而非原先的一周或 10 天时间；

λ 将所有这些措施在 2008 年早些时候创建的国务院法制办（SCLAO）“中国政府法制信息网”上予以公布。

为了执行这些承诺，中国国务院于 2008 年 5 月 1 日正式实施《政府信息公开条例》。在国务院法制办网站上公布新的法规和规章将有助于抵消美国企业对透明度的疑虑——当然，这最终取决于这些承诺的执行情况。中国政府通过国务院法制办还将进一步增强政府机构之间的统一和协调。

从最初执行情况来看，尽管好坏不一，但却充满希望。迄今，已有数部法律草案已经在国务院法制办网站予以公布和接受公众评议，但也有其他几部已知的法律草案并没有公布。许多政府机构都遵照国务院法制办的要求制定了与信息披露有关的制度，包括国家发展和改革委员会、卫生部、中国证券监督管理委员会和国家外汇管理局。

此外，尽管在 USCBC 调查结果中透明度被列为第四大重要的问题，但仍有大约 1/3 的 USCBC 会员公司认为在过去的一年他们见证了中国在法律和规章以及地方政府执行法律透明度方面所取得的进步。没有一家会员公司认为在过去的一年中国的透明度在恶化。

通过认识到改进透明度的益处，中国已表明愿意并有能力超越其入世承诺的最初义务。这是一个令人鼓舞的进步迹象，但美国政府和私营企业也需要更密切地监督中国的执行情况。

三、 重要承诺的现状

贸易政策工作委员会的委员都普遍认为中国入世议定书覆盖了数量众多的领域。根据 USCBC 会员公司的报告，绝大多数中国入世承诺都已得到令人满意地执行，但也有几个重要领域的承诺依然尚未执行。

本报告下文所列的问题并非包括中国入世时所作承诺的全部方面。相反，它们仅仅只是影响 USCBC 会员公司经营的一些重要的代表性问题。有些问题与 WTO 的要求相违背，包括中国入世议定书和 WTO《技术性贸易壁垒协议》；有些问题虽然没有明显地与 WTO 的要求相违背，但却致使中国入世议定书的目标在实践中无法实现。我们将判定这些问题是否与 WTO 要求相符的责任提交给美国贸易代表办公室（USTR）的专家，他们将负责对

此做出评估。

1. 农业

尽管中国最初对外资开放了本国的农业，但最近《外商投资产业指导目录》中的变化表明自由化已不再是中国政府所追求的目标。贸易政策工作委员会的委员深知，通过使用目录详细列明对外资开放领域的做法本质上并不与 WTO 的要求相违背。到目前为止，只有当投资措施影响货物和服务贸易时才会受到 WTO 的制约，投资问题通常是通过双边投资协定的方式加以解决。中国最近颁布的外商投资目录对现有限制条件的修订虽然在 WTO 框架下得到许可，但依然引人关注。例如，目录将大豆加工业和种子培育业调整为限制类，将有效地制止外商进一步扩大再投资。

然而，对投资目录的有些修改已直接触犯了中国入世承诺的义务。中国入世议定书规定，2006 年 12 月 11 日以后，外商可以设立独资公司从事绝大多数产品的批发和代销业务。然而，2007 年投资目录却规定，从事大米、棉花、食用油、食糖和化肥批发、零售和配送业务的外资公司设立的分店不得超过 30 家，除非外资占少数股权。

2. 金融业

(1) 保险

外资进入中国保险业和中国保险业的整体发展都受到束缚，一方面由于中国没有完全履行入世承诺的义务；另一方面由于中国对外资保险公司施加了一些不必要的限制和要求。尽管有关保险业市场准入的担忧在中美商贸联委会和中美战略经济对话上被数次提及，但一些最为紧迫的问题依然没有得到解决。

按照中国入世承诺要求，中国的确降低了资产门槛要求和取消了强制分保要求。然而，中国却并没有实质性取消全部对外资保险公司的地域限制。中国保险监督管理委员会在连续的基础上审查外资保险公司设立多个分支机构的申请，而在并行的基础上审查国内保险公司的申请。根据保险公司管理人员报告，对每一项申请的审查期大约为 8 个月，中国保险监督管理委员会事实上每年允许外资保险公司在中国开设的新分支机构只限于 1 家，从而为中国本土保险公司的业务扩张提供便利。这一做法严重抵消了中国入世第三年承诺取消外资保险公司地域限制所带来的实际效应。

此外，中国政府极力反对超越保险业入世承诺的义务，从而限制了 USCBC 会员公司在中国市场充分经营的能力。对外商投资寿险业的股权限制也制约了外资公司投入必要的资本来雇佣员工和提供优质的服务平台。对提供保险产品种类的限制，例如限制

提供汽车或政治风险保险，也制约了外资公司将其专业技术和知识引入到蓬勃发展的中国经济将会受益于保险产品所提供保护的领域。取消股权限制和允许外资公司提供更广泛范围的保险服务产品将大大地促进中国保险市场的安全和健康。

(2) 银行业、证券业、基金管理和投资服务

外资银行试图在中国拓展分支机构时，不仅需要面临分支机构设立审批的冗长等待，而且外资银行设立分支机构的资本金要求也与中国国内银行存有差别。这些审批方面存在的问题不得不使我们对入世第五年有关银行业的承诺施以进一步的监控。

尽管中国在证券业的入世承诺都已得到履行，但是依照中国入世承诺，外资公司仍然面临着经营上的重要限制。外资证券公司在合资公司中只能占少数股权，且股权比例上限为 33%。同时，外资参股国内基金管理公司的比例不超过 49%。除了股权设限外，外资公司的经营业务范围也受到限制。例如，几乎所有的外资公司都不能在中国流动性市场从事交易——人民币 A 股市场。外资公司在很多方面也不能与中国其他公司从事人民币和人民币衍生产品交易。

(3) 电子支付

与有关中国银行业的承诺相类似，中国入世协议要求中国于 2006 年 12 月 11 日前取消本币交易中有关业务的地域和客户限制，包括“所有支付和货币转移服务，包括信用卡、赊帐卡和贷记卡”、“对入世承诺所列所有活动进行咨询、中介和其他附属服务”以及“其他金融机构提供和转让金融信息和金融数据处理”。此外，中国还不得授权国内支付运营商从事垄断经营。作为对美国政府持续敦促中国遵守入世义务的反应，中国在 2007 年 5 月战略经济对话上宣布允许外资银行和金融机构发行本币信用卡和贷记卡，但前提是这些卡必须要印有“中国银联”标识。

尽管中国入世承诺要求对金融服务业市场准入和国民待遇不设立限制，但中国银联仍然是中国国内唯一的支付系统。中国人民银行的官员声称，中国入世协议仅仅要求中国允许外资银行在境内发行由中国银联管理的本币交易支付卡，中国可以在国内处理网络上继续保持中国银联的垄断经营权。这一表述无疑意味着美国电子支付处理企业在中国开展业务仍面临着障碍。

3. 物流和速递服务

作为中国入世承诺的一部分，中国做出了数项与物流和速递服务有关的承诺，包括快递服务（EDS）、公路运输授权和开放公路卡车货运、海运服务和空运代理服务。根据

在这些部门从事经营的会员公司报告，尽管中国在履行入世承诺方面取得进展，但中国现行和拟订中的政策仍然限制了其在中国开展业务的能力，从而抵消了中国入世承诺的实际效果。

(1) 快递服务

中国政府正在起草中的《邮政法》草案将表明中国是否如同其在入世议定书所承诺的那样继续进一步开放市场，还是对外资快递服务提供商继续进行歧视，以禁止其在中国境内从事国内文件快递服务。我们期望，中国能充分认识到完全开放本国快递业市场和加强竞争的益处。为实现中国全面建设小康社会的国家目标，如果中国允许外资企业提供国内和国际包裹和商务文件快递服务，中国企业和消费者将从中受惠。

在中国加入 WTO 之前，中国按照政府主管部门签发许可证方式授权外资和本国企业提供快递服务。在中国加入 WTO 时，中国在《服务贸易总协定》下做出附加承诺，同意允许外资和本国企业在“中国邮政”垄断经营业务范围之外提供快递服务。这些广泛的承诺得以保证外资快递服务企业能享受到更加自由的市场准入。然而，国务院法制办正在拟订中的《邮政法》第十稿试图“收回”这些承诺，以禁止外资公司在中国境内从事国内文件快递业务。实际上，中国完全可以不制定有关国内快递服务的歧视性政策，而是采用世界其他国家通行的做法，即在《邮政法》中通过重量和价格限制来清晰地明确“中国邮政”有关信件快递业务的垄断经营权。这样的政策将会促进中国各省经济增长实现一体化，并与沿海地区一齐实现共同富裕。

《邮政法》第十稿还包含了以前几稿所存在的其他问题。《邮政法》草案建议对快递服务企业征收一种“税费”，以促进中国邮政“普遍邮政服务”目标的实现，但却没有明确说明该税费的征收方式和用途去向。这一规定不仅将对外资快递服务企业造成过多的负担，而且还有可能要求私营快递服务企业对与之相竞争的“中国邮政”快递业务提供资助（例如，EMS业务）。最后，《邮政法》草案还在经营业务方面赋予了“中国邮政”其他垄断性的比较优势（例如，税收减免、政府拨付不动产、优先协调等等）。

(2) 速递服务

在中国入世议定书中，中国承诺向外商独资企业开放卡车货运服务业。这一承诺于 2004 年 12 月得到兑现。然而，卡车货运经营许可证繁杂和冗长的申请程序事实上成为了市场准入壁垒。经营许可证须要经过中央政府和省级政府两级审批。在最终知晓审批结果之前，省级审批需要耗费至少 15 天时间，而中央政府需要耗费 30 天时间。对于如此

之长的审批时间，中国政府并没有做出过多解释。然而，中国国内企业却无须经过中央政府的审批，且通常能从省级政府获得比外资企业快得多的审批结果。此外，卡车和其他货运车辆还被禁止在工作日进入中国的主要城市，从而对货运服务企业造成困难，这也可被视为另一项市场准入壁垒。

中国政府应该简化卡车货运经营许可证的审批程序，取消中央和省级两级审批的要求，如有可能，可将监管和审批程序合并成立一个中央办公室。中国还应该缩短现有授予经营许可证 15 天（省级审批）和 30 天（中央审批）的审批时限。从事速递业务的卡车和其他货运车辆在工作日应被准予进入中国主要城市。对于工作日的大都市商业中心来说，高效的快递服务显得尤其重要。

(3) 货运服务

尽管中国在入世议定书中同意允许外商独资企业提供全面的空运服务，但入世后中国民用航空局颁布的法规却严重制约了外资企业提供空运服务的能力。为提供航空货运服务，企业必须从中国民用航空局申领“航空运输营业许可证”。然而，许可证只能由本国企业和合资企业才能申请。因此，外商独资货运企业在中国无权自行预订货物舱位，而必须通过中国境内的货运代理商来订舱，这事实上意味着中国空运服务市场对外资企业并未开放。尽管这一问题并没有明显地违反中国入世议定书的承诺，但却可能违反了《技术性贸易壁垒协议》的相关规定。

为解决上述各领域所涉及的诸多问题和进一步提高透明度，中国政府应该会同相关企业共同磋商起草政府文案、法律、条例和细则，给予相关企业实质性的机会对这些草案进行评议，同时在中国相关各政府机构之间进行讨论。

4. 传媒和娱乐服务

中国在传媒和娱乐服务业承诺的义务在美国向 WTO 争端解决机构就“中国未能对传媒和娱乐相关产品和服务提供充分知识产权保护”提起的两起诉讼案件中得到最好地说明。虽然这两起案件的详情已为争端解决委员会的成员众所周知，但人们依然对中国图书、电影、音乐的进口政策以及对外资新闻服务提供商施行的新监管限制表示担忧。这些担忧清晰地表明中国未能在这些部门履行其承担的入世义务。WTO 所要求的三项主要原则（国民待遇、知识产权保护和独立监督）并未能很好地遵守。

USCBC 会员公司对报纸、杂志和期刊版权的保护表示格外关注。中国违反了所承担的对境内销售和分销的版权物品提供保护的双边和国际义务，同时也违反了在中美商贸

联委会上所做出的承诺。中国相关机构仍然随意销售研究性科学、技术和医学期刊，而没有向美国版权所有者提供任何补偿。其中一个事例就是中国北京康健世讯科技有限公司及其网站：www.jkchacha.com 和 www.kjmed.com.cn。这两个网站向注册者提供外国医学期刊全文服务（FMJS）。该服务通过销售从图书馆免费获得的医学期刊电子版来盈利，其中包括许多知名的美国期刊。受此版权侵权行为影响的会员公司代表曾设想对北京康健世讯科技有限公司提起诉讼，但由于缺乏强有力的执法措施，加之行政程序十分繁琐，致使这些想法至今仍未化为实际行动。对有关传媒和娱乐服务业过于宽松的知识产权执法的其他评论将在下文“更广泛的 WTO 问题”中进行讨论。

互联网上所存在的知识产权侵权也对其他产业造成了损害。中国刑法、民法和行政执法部门无法阻止电影、电视剧和其他视听产品在互联网上非法复制和传播。迄今，只有一起电影盗版犯罪案件进入诉讼阶段，但自该案诉讼以来并未做出任何司法判决。类似侵权行为在互联网上频繁发生，互联网用户通过上传内容以供其他互联网用户浏览或下载，这被称为“用户原创内容网站”（UGCs）。我们强烈建议中国互联网公司（包括 UGCs）大量减少通过网站进行侵权的行为；同时，我们也敦促中国政府颁布和实施相关法规以制止相关侵权行为。

5. 医疗和卫生服务

尽管在 2006 年中美商贸联委会上取得进展，但中国政府仍然要求所有进口电子医疗设备都必须接受中国国家认证认可监督管理局的产品 CCC 标签认证。美国医疗设备企业在中国市场无法使用合格的美国测试和认证机构签发的检测证明，即使这些检测与美国市场的标准完全一致。因此，即使产品在美国已经完成了检测，但也必须运送到中国进行重新检测，从而导致认证程序拖沓冗长。此外，中国要求所有进口医疗设备还必须通过国家食品和药品管理局审批。这一审批过程包含诸多繁琐的检查程序，从而进一步给试图获得产品认证的企业增加了不必要的成本。尽管从技术性角度来说，中国的做法并未违反中国入世议定书的规定，但这些检测要求可能违反了《技术性贸易壁垒协议》的相关规定。

对于有些新开发或对中国市场来说新研制的产品，中国并不存在相应的产品标准。在这种情况下，制造商必须提交设备研制的标准说明，并对该设备的性能和标准进行详尽的解释。许多企业并不愿意向中国提交这些敏感的专有信息，以防止其知识产权遭受侵犯。尽管中国已经引入国际惯例，开始对所提交的供药品注册申请的资料提供保护以

防止不公平的商业运用，但在类似医疗设备保护方面，中国现有政策法规却存在漏洞。

6. 分销和零售服务

中国现在依然对零售商的业务范围进行限制，这与所承担的入世义务相违背。拟订中的法规草案授权地方政府可以基于可能扰乱本地现有市场秩序为由拒绝新设立的零售店铺的申请，这一规定旨在削弱外资零售商完全进入中国市场的力量。此外，外资零售商提出的有关区域和其他商业许可申请的受理效率也比国内零售商缓慢。最后，地方政府官员在确定新开设店铺所需注册资本金时对国内和国外零售商采取不同的标准。值得注意的是，对 USCBC 会员公司进行的一项最新非正式调查显示，较小的零售商似乎并不面临这些问题，由此表明这些政策仅针对大型零售企业。

7. 电信业

尽管在 2007 年底之前中国已经按照要求履行完毕其正式的市场准入承诺，但中国对外资企业进入本国电信市场的限制表明仍然存在其他额外壁垒。中国入世承诺要求中国取消对外商合资企业提供移动声讯和数据服务的所有地域限制，并将国内及国际电信服务提供商经营业务的地域范围扩大至 14 个城市，将外资股权比例的上限提高到 49%。在 2007 年中美商贸联委会上，中国还同意降低对电信服务提供商高达 2.6 亿美元的超高注册资本金要求。超高的注册资本金要求不仅将许多中小电信企业阻挡在中国市场之外，同时也使许多大型电信服务提供商望而却步。

截止目前，尚未有任何履行这些承诺的相关法规草案颁布。尽管不久将推出的《电信法》可能包含这些承诺，但有关这部法律的具体时间表和详细内容至今知之甚少。除了股权限制和高额资本金要求之外，中国信息产业部还于 2006 年 7 月发布了一项通知，宣布将某些服务划归为基础电信服务，例如网络电话（VOIP）。这就意味着跨国公司进入中国市场提供增值电信服务的可能性被终结。

绝大多数国家（包括美国）都会对外资进入电信产业作出限制，但中国的限制已经超出了国际标准。例如，美国并不会对那些获准在其境内从事经营的外资电信企业的业务范围施加限制，也不会对他们提出过高的资本金要求。中国应该超越入世协议中承诺的义务，通过降低资本金要求和提高股权比例的方式，为美国及其他外资电信企业提供更大的市场准入。与此同时，中国也会从这些外资企业带来的先进技术和经验中获益。

8. 法律服务

尽管中国按时履行了有关法律服务的入世义务，但对外资律师事务所经营业务的范

围约束及其他一些新限制措施导致中国境内的外资律师事务所无法向中国公司和企业提供服务。特别是，中国的各种限制措施阻止中国律师加盟外资律师所；禁止外资律师事务所在中国法院出任客户代表；要求新设立的每一分支机构合伙人各不相同；禁止在外资律师事务所工作的律师代表客户与中国政府相关部委联系。所有这些限制措施导致外资律师事务所无法获得优质客户资源，无法在中国拓展业务，从而也无法促进中国法律行业的发展和实现依法治国。

四、 更广泛的 WTO 问题

1. 保护主义和国民待遇

USCBC 会员公司对中国是否遵守入世义务最普遍的关注并不是特定的入世承诺，而是在于国民待遇原则。大约有 40% 以上的 USCBC 会员公司反映，相对于中国本土企业来说，他们遭受到了不公正的待遇。这些歧视性的做法包括更严厉的监管和执法；更繁琐、更耗时、更高昂的申请和审批程序；将外资企业排斥在标准制订程序之外以及在政府采购中给予本国产品优先待遇。

在中国入世议定书中，中国承诺给予所有其他 WTO 成员方非歧视性待遇，并取消所有现有与 WTO 国民待遇原则相违背的法律、法规和其他措施。尽管如此，USCBC 仍时常从会员公司听说中国违背 WTO 国民待遇原则和转向更趋保护主义立场的事例。有些时候，中国表面上似乎履行了 WTO 所要求的某些部门的市场开放义务，但却设置了新的壁垒，以阻止外资企业实质性地进入该部门，同时便利国内竞争者。

(1) 投资

当 2001 年中国加入 WTO 时，中国被要求削减贸易壁垒和向外资开放更多的部门。如本报告上文所述，绝大多数被调查的 USCBC 会员公司都认为，自中国加入 WTO 以来，中国的市场环境已经得到大大改善。

然而，中国最近颁布修订后的《外商投资产业指导目录》对某些部门的外商投资施加了限制（例如，上文提及的农业）。许多限制措施被冠以保护“支柱产业”为名，或为促进“自主创新”，或为维护外资并购中的“国家经济安全”。大约有一半被调查的 USCBC 会员公司认为现在判断这些措施的实际效果还为时过早，但约有 75% 的会员公司对中国未来投资政策的走向表示担忧。此外，会员公司还对中国有关外资实施并购的法规执行情况表示关注。

2008年6月，美中双方启动了双边投资协定（BIT）谈判，旨在为美中双方的投资者提供对等待遇。USCBC支持这一谈判，并希望谈判双方能够达成富有成果的双边投资协定，以解决美国在中国投资所遇到的障碍以及市场上仍然在不断衍生的新壁垒。尽管这一谈判仅仅涉及双边投资协定，但我们仍希望美方与中国的谈判也能取消本报告上文所提及的其他部门存在的投资壁垒。

（2）政府采购

2007年12月，中国已经提交了加入WTO《政府采购协议》的初步出价清单。这一举动不仅仅表明中国已按时履行入世承诺，还意味着中国在提高政府采购市场透明度和实施国民待遇方面又向前迈出了关键步伐。然而，2008年1月中国财政部颁布的两部法规却表露出了消极的迹象：《政府采购进口产品管理办法》和《自主创新产品政府采购管理办法》，这两部法规都清晰地表明中国对优先采购本国产品给予优惠。由于中国尚未加入WTO《政府采购协议》，所以中国的这些法规并不违反任何WTO规则或法律。然而，中国政府主管部门却也不能将加入WTO《政府采购协议》这段过渡期视为设置政府采购额外壁垒的机会。

2. 行政许可和业务审批

USCBC会员公司将申请业务和产品许可证及其他形式的政府审批时遇到的困难列为影响美国公司在中国开展业务的最重要问题。许可问题触及WTO规则的许多方面，特别是透明度和国民待遇。中国有些政府官员试图利用其审批和许可特权阻碍或延缓外资企业参与市场竞争，从而保护本国企业。中国应该进一步提高监管政策的透明度，确保外资企业获得许可和开业批准，以依据WTO规定完全进入中国市场。

行政许可和国民待遇问题对许多部门和企业的影响往往令人难以想象。例如，食品和药品安全与快递服务业。中国对外资快递车辆工作日进入主要城市实行限制，而对“中国邮政”的EMS业务不加以限制，导致外资快递公司无法承接时效性强和保鲜度要求高的产品快递业务，例如食品和药品。由于无法获得必要的经营许可，外资快递公司只能使用轿车从事快递业务，而无法使用冰冻卡车，从而潜在地导致其无法向经营保鲜度要求高的食品和药品公司提供快递服务。

对中国许可制度最普遍的抱怨是缺乏统一性。许多省级审批机关都对中央政府的法规进行各自不同的解释。USCBC会员公司指出这样的问题存在于财政部、国家税务总局、环境保护部、人力资源和社会保障部及住房和城乡建设部所颁布的多部法规。不同的解

释导致提交许可申请材料困难重重，因为企业从中央政府获得的有关说明和通知并不适用于最终获得许可批准的地方审批机关要求。

许可过程中的一些困难包括：

- λ 成立一家合资企业要求经过不同部门的多次审批；
- λ 每次经营业务范围的变化或追加注册资本金均须向有关部门重新提出申请；
- λ 改变“高新”企业的资格认定标准；
- λ 每年须重新申请代表处经营许可证，而不是每三年；
- λ 对机器设备重复进行标准检测；
- λ 对重点管制的商品实行进口许可证制度。

本报告还注意到在电信、保险、银行和货运等其他行业中也遇到类似的许可困难。

3. 知识产权执法

尽管在 USCBC 会员公司调查报告中已从第三位下降为第六位，但知识产权执法依然是在中国经营的美国公司关注的重要问题。在有些行业，如软件、电影和音乐，盗版现象依然十分猖獗。但也有一些行业的知识产权执法取得了进步。据 USCBC 会员公司反映，有些地方官员和中国法院似乎对知识产权的认识有所提高，在有些领域的知识产权执法力度有所增强。即使如此，也有些被调查的会员公司认为中国仍有必要继续全面增强知识产权执法能力。这不仅关系对外资企业的影响，而且对中国自主创新和消费者保护也至关重要。

对知识产权执法仍然存在问题的更好解释是知识产权执法对美国公司愿意在中国从事业务活动类型的影响。只有三分之一的被调查会员公司认为知识产权问题对其业务经营没有负面影响，这与去年相同。然而，绝大多数被调查会员公司指出，中国知识产权执法能力较弱致使其不愿在中国销售、许可或制造最先进的产品和技术，也不愿在中国从事研发工作。

USCBC 支持美国贸易代表办公室（USTR）今年早些时候就两起知识产权案件向 WTO 提起诉讼，并期望案件能够得到圆满解决，更重要的是，期望中国知识产权法律和法规能够得到成功实施和执行。我们深知，没有简单的“捷径”能够促使中国迅速转变成为一个强有力和公平执法的知识产权保护国家，解决中国知识产权问题十分复杂和广泛。中国中央政府也已意识到这些问题，并着手采取措施改善现状。然而，即使在中央政府层面，也有许多工作需要开展，以确保实质性地阻止盗版侵权行为。其中，中国修补侵

权者可避免刑事制裁的法律漏洞将会是一项重要的措施。

4. 标准和合格评定

在中国入世协议中，中国同意向符合特定行政、资本和其他要求的外资服务提供商开放本国技术测试和分析服务市场。中国还承诺 2005 年底允许合格的境外企业在中国设立外商独资分支机构。尽管如此，外资企业在该领域仍然在面临诸多壁垒。由于无法提交充足的合格证书以供 CCC 测试，试图将产品出口至中国的美国企业面临着拖沓冗长的认证程序。个中原因主要是，中国延缓授权外国检测和认证机构从事 CCC 测试、认证、检查和稽核；拒绝接受符合 WTO《技术性贸易壁垒协议》要求的外国检测机构对技术性贸易壁垒出具的检测数据。此外，中国拒绝采用业已存在的国际技术标准和实施双重检测要求也妨碍外资企业进入中国技术测试和分析服务市场。

中国正处于本国产业政策与全球标准相抵的关键时期。根据中国入世协议精神，中国将受惠于融入全球和国际标准一体化的进程，而非偏离全球和国际标准。尽管中国向 WTO 通报其标准化政策与《技术性贸易壁垒协议》下所承担的义务相一致，但这些通报并没有附带说明这些标准实施之前中国征求相关产业评议的意愿。

中国中央政府继续推行“自主创新”政策，但相关动议和标准是否与国际规范相符尚不清楚。中国积极要求加入国际标准化组织（ISO）和国际电工委员会（IEC）表明中国旨在为全球标准和合格评定程序做出贡献。但不幸地是，中国仅仅有限度地参与了 IEC 关于电工产品测试证书相互认可体系（IECEE-CB）下的合格评定计划。中国仍然不愿接受电磁兼容性（EMC）测试计划，这导致在中国实验室进行 EMC 测试的电子产品生产企业遭遇大量的贸易壁垒。

成功的标准制订要求在政府官员、学术专家和产业界人士进行公开、透明的磋商，且磋商过程应包括所有相关利益方的集体参与。然而，中国融入全球标准的进程无疑对其优先考虑本国产品和服务的产业政策和措施提出了质疑，尤其是电信和信息技术。如果中国继续以牺牲集体、透明的标准制订程序的代价推行本国产业政策，中国未来将面临与全球市场统一规范格格不入的风险。中国的标准制订程序应遵守 WTO《技术性贸易壁垒协议》中的义务，且制订程序须公开透明，以实现本国标准、技术法规和合格评定程序对进口产品和本国产品同等实施，最终确保对外资企业不构成歧视。

5. 食品和产品安全

整个 2007 年和 2008 年的大部分时间，美国媒体报道了数起遭受污染、内含瑕疵或

假冒伪劣玩具、食品和药品事件，其中绝大多数产品来自中国。随后，人们对中国境内制造企业的产品安全标准给予了前所未有的关注。USCBC 会员公司也意识到了这些担忧，并采取措施对第三方供应商进行评估。大约 90% 被调查的 USCBC 会员公司按照质量、履约或其他因素对其中国境内的生产企业进行审核。审核的频率为每月一次。根据许多公司的报告，其审核的频率基于企业的以往记录、产品的复杂性、所处的部门及其他因素。被调查的会员公司还表示审核工作分别由公司内部审计人员和外部审核公司共同完成。

企业在确保食品和产品安全方面中扮演着极其重要的角色，是政府监督食品和产品安全过程中的重要参与方。企业拥有从产品生产到市场销售整个环节中的第一线经验，能够有利于政府部门更好地监督产品安全。然而，企业无法成为、也不应该成为保障食品和产品安全的唯一防线。无论中国还是美国的监管制度都必须体现全球供应链的挑战，即无论哪个国家的法规都不能在进口产品和本国产品之间造成歧视，毕竟安全问题在全球无处不在。最重要的是依据事实对问题进行客观调查，以确保所有利益相关方都能正确认识到问题的严重性，并采取正确的措施加以解决。

在所有这些方面，美国需要与中国和其他国家共同合作以保证采取正确的应对措施。USCBC 一直建议中国采取更严厉的刑事处罚手段来制止假冒伪劣产品的生产。如果中国政府无法对假冒伪劣产品全面地实施刑事制裁，也至少应对影响公共健康的食品和药品实行刑事制裁。与此同时，中国还应努力更好地遵守本国的标准要求。

人们持续关注的一个问题是中国对散装化学品和原料药(API)的监管依然存在漏洞。尽管中国在 2007 年 12 月中美商贸联委会上承诺解决这一问题，但美国公司并没有看到中国在这一问题上取得任何进展。散装化学品是许多假冒药品的基本成分，严重威胁着中美两国消费者的健康和安全。中国应该立即采取措施践行这一承诺，并清晰地表明为解决这一问题所愿意付出的努力。

五、 结论

我们需要重申本报告的开篇所言：中国已经成为美国企业重要的和充满活力的市场，中国成功加入 WTO 加速了这一美好愿望的实现。

然而，挑战依然存在。有些挑战源于中国未能充分履行与美国企业利益攸关的重要部门的入世承诺。有些挑战已经超越中国入世议定书的详细规定，开始触及 WTO 市场开放和公平原则的核心。

美国企业和消费者从日益紧密的美中关系中受益，中国企业和消费者同样如此。我们必须运用一切手段不断敦促中国继续朝更大的市场开放目标迈进。

(陈泰锋译， 郑志海校)

报送：商务部：部领导，部机关各司局，有关直属单位

抄送：本会：会长，副会长，顾问，常务理事，理事

中国世界贸易组织研究会

2008年11月10日 印发
