
2023年中国世界贸易组织合规情况报告



美国贸易代表办公室

2024年2月

2023年中国世界贸易组织合规情况报告



美国贸易代表办公室

2024年2月

目录

前言.....	1
执行摘要.....	2
引言.....	6
中国WTO成员资格的评估.....	6
中国加入WTO.....	6
对成为WTO成员的期望.....	7
中国WTO合规记录.....	7
采取以市场为导向的政策.....	8
WTO合规问题.....	10
昔日应对中国挑战的努力.....	11
以WTO为核心的战略.....	11
WTO框架外的战略.....	12
当今中国的挑战.....	13
美国对华贸易政策.....	16
国内投资.....	16
双边交流.....	16
执法.....	17
国内贸易工具.....	17
盟友和合作伙伴.....	18
特定贸易关切.....	19
产业规划.....	19
国有企业.....	21
技术转让.....	22
自主创新.....	22
补贴.....	23
产业补贴.....	23
产能过剩.....	23
农业国内扶持措施.....	24
渔业补贴.....	25
进口政策.....	25
贸易救济措施.....	25

美国贸易代表办公室向美国国会提交的《2023年中国世界贸易组织合规情况报告》

农产品关税配额管理.....	26
农产品增值税退税.....	27
环境政策.....	27
废旧材料和可回收材料进口禁令.....	27
再制造产品进口禁令.....	27
劳动力.....	27
动植物卫生检疫措施.....	28
概述.....	28
农业生物技术审批.....	28
食品安全.....	29
家禽.....	29
猪肉.....	30
牛肉.....	30
技术性贸易壁垒.....	30
标准.....	30
化妆品.....	31
投资限制.....	32
竞争政策.....	33
出口政策.....	33
出口限制.....	33
增值税退税及相关政策.....	34
知识产权保护.....	34
概述.....	34
商业秘密.....	35
恶意商标注册.....	35
网上侵权.....	36
假冒商品.....	37
药品和医疗器械.....	37
药品.....	37
医疗器械.....	38
服务.....	39
概述.....	39
银行业.....	40
证券、资产管理和期货服务.....	40
保险业.....	40
电子支付服务.....	40
互联网支付服务.....	41
电信服务.....	41

美国贸易代表办公室向美国国会提交的《2023年中国世界贸易组织合规情况报告》

互联网监管制度	41
基于IP的语音传输（VoIP）	42
云计算服务	42
音像及相关服务	42
影院电影	42
在线视频和娱乐服务.....	43
法律服务	43
快递服务	43
数字贸易和电子商务政策.....	43
数据限制	43
“安全可控”的信息通信技术（ICT）政策	43
加密	44
政府采购.....	44
行政程序.....	45
行政许可	45
透明度	46
概览.....	46
贸易相关措施的公布	46
通知与意见征求程序	46
翻译.....	46
咨询点	47
社会信用体系	47
其他非关税措施.....	48

缩写

ACFTU	中华全国总工会
CBIRC	中国银行保险监督管理委员会
CED	中美全面经济对话
CFDA	国家药品监督管理局
CNIPA	国家知识产权局
GACC	中华人民共和国海关总署
ISO	国际标准化组织
JCCT	中美商贸联委会
MIIT	工业和信息化部
MARA	农业农村部
MOF	财政部
MOFCOM	商务部
MOST	科学技术部
NBC	农业转基因生物安全委员会
NDRC	国家发展和改革委员会
NMPA	国家药品监督管理局
PBOC	中国人民银行
SAC	国家标准化管理委员会
SAIC	国家工商行政管理总局
SAMR	国家市场监督管理总局
SASAC	国务院国有资产监督管理委员会
SAT	国家税务总局
SCLAO	国务院法制办公室
SED	中美战略经济对话
S&ED	中美战略与经济对话
WTO	世界贸易组织

前言

本报告是根据《2000年美国 - 中国关系法》(U.S.-China Relations Act of 2000, P.L. 106-286, 22 U.S.C. § 6951) 第421条的规定向国会提交的第22份报告。该法案要求美国贸易代表办公室 (USTR) 每年向国会报告中华人民共和国 (中国) 履行加入世界贸易组织承诺的情况, 包括多边承诺以及对美国所做的任何双边承诺。报告所涵盖的时间范围为2022日历年。同时, 根据该法案第413(b)(2) 条款 (22 U.S.C. § 6943(b)(2)) 的规定, 报告还纳入了海外合规项目 (Overseas Compliance Program) 的调查结果。

USTR曾协助美国政府监测中国对WTO承诺的履行情况。在本报告的编写过程中, USTR借鉴了其在这方面的相关经验。USTR负责领导贸易政策委员会 (TPSC) 下设的中国分委员会。该机构间机构的任务包括评估中国为履行WTO承诺所做的努力。该TPSC分委员会由以下机构的专家组成, 包括: 贸易代表办公室、农业部、商务部、劳工部、司法部、国务院、财政部、环境保护署、联邦贸易委员会 (FTC) 和美国专利商标局及其他机构。该分委员会成员与国务院经济官员、海外商务服务官员、执法和合规官员、来自商务部的知识产权专员、海外农业服务官员、在美国驻中国大使馆和总领事馆的海关和边境保护专员以及移民和海关执法专员密切合作, 积极收集和分析信息, 与在中国经营的美企业保持定期联系, 并与中国政府主要部委和机构的官员保持定期对话。此外, 该分委员会还以开会的形式评估和协调中美在贸易领域内的接触。

为了协助编写本报告, USTR以TPSC主席单位身份于2023年8月17日在《联邦纪事》(Federal Register) 上发布了一份通知, 要求利益相关方提交书面意见。USTR随后收到利益相关方提交的一些书面意见。这些书面意见可在 www.regulations.gov 网站上查阅, 档案号为 USTR-2023-0008。

执行摘要

在本报告中，我们对中国的WTO成员国身份进行了最新评估。评估结果显示，中国实施的国家主导的非市场经贸模式为全球贸易带来了严峻的特殊挑战。多年来，美国和其他秉持相同贸易理念的WTO成员国始终致力于通过各种以WTO为核心的战略来解决中国造成的诸多问题。但显然，这些问题的解决需要采取更为有效的新战略——包括在必要时采取WTO框架外的战略。

2001年中国加入WTO。当时，中国同意接受WTO开放和以市场为导向的贸易原则，并将其融入中国的经济和贸易体系和制度中。中国还同意承担现有WTO规则设定的义务，同时也作出了多项特有承诺。正如我们先前记录的那样，迄今为止，中国在遵守这些条款方面的表现仍然不佳。

正如之前所记录的那样，中国长期以来一直违反、无视和规避WTO现行规则。中国还试图阻挠WTO的监督和问责机制，例如不遵守WTO规定的透明度义务。此外，更为关键的是，在加入世贸组织二十多年后，中国仍然奉行国家主导的非市场经贸模式，尽管其他WTO成员期望“中国改革经济模式，追求WTO所倡导的开放和以市场为导向的发展方式”——正如中国对外所宣称的那样。然而，事实上，在过去十年里，中国却更加倚重国家主导的非市场经贸模式，由此产生的重商主义严重损害了包括美国在内的其他国家的企业和工人利益，并使其处于劣势地位。

中国对其他WTO成员国造成的伤害，主要原因并非其偶尔不遵守现行WTO规则，而是该国平时奉行的国家主导的非市场经贸模式。这种方式主要体现在中国对市场的干预，尤其是近年来，中国共产党（CCP或中共）对市场的干预越来越严重。众所周知，中国政府和中国共产党经常采取一系列非市场的政策和措施来干预市场，其目的不仅在于为中国的产业和企业提供人为竞争优势，还在于主动打压外国产业、企业和工人。

中国是世界第二大经济体，也是WTO成员国中最大的贸易国，因此，中国加入WTO后决

定继续奉行国家主导的非市场经济政策，使这一问题更加重要。随着时间的推移，中国所奉行的政策和做法必将对双边和全球贸易产生巨大影响。

显然，中国在经济和贸易方面一贯依赖非市场政策和做法。这不仅削弱了外国企业以市场为导向的公平决策，并在很大程度上扰乱了市场秩序。在描述中国经济体系时，观察者创造了一系列新词汇，包括“国家资本主义”、“China, Inc.”，以及最近的“CCP, Inc.”。无论以何种术语概括中国经济体系的本质，其为全球贸易领域带来的独特挑战都是显而易见的。外国企业不仅要与中国企业竞争，还要与中国政府竞争。因此，竞争环境并不平等，无论是在中国市场还是在全球其他市场，只要外国企业要与中国企业竞争，竞争环境都严重不利于外国企业。

此外，值得注意的是，中国并未简单地继续推行其加入WTO时所宣称的“社会主义市场经济”。中国所谓的“社会主义市场经济”已变得十分具有掠夺性，这一点毋庸置疑。换言之，中国不再单纯依靠中央计划指引本国产业和企业的商业决策。相反，中国正在借助国家主导的非市场经贸模式，确保中国企业在国内市场和全球市场占据主导地位。在追求国际主导地位的过程中，中国既瞄准传统产业，也觊觎新兴产业，不仅为本国产业提供前所未有的金融和监管支持，还积极推行旨在削弱并最终取代外国竞争对手的政策和做法。

多年来，中国为实现和维持本国产业和企业的主导地位，采取了多项非市场政策和做法。这些政策和做法也在不断进化调整。虽然中国为确保本国企业在国内和全球市场占据主导地位而采取了不同的非市场政策和做法组合（具体因行业而异），但任何一类最常见的非市场政策和做法清单都很长并且包括：

- 采纳并推行旨在使中国企业在特定行业中占据主导地位的产业规划，具体表现为设定产能、产量、出口量或市场份额目标等。
- 指示、施压或采取其他行动确保中国企业遵从国家产业规划中设定的目标。

- 在国有企业和中国私营企业中安排中共官员担任管理职务，以监督、指导、施压或以其他方式影响商业决策；
 - 为实现产业规划目标，通过政策性银行、国有商业银行和各级政府的投资引导基金等渠道，持续不断地提供大量补贴，而这些补贴往往是不透明的；
 - 通过为目标行业的中国企业提供贷款担保和贷款展期，将风险转嫁给国家；
 - 未能公布向中国企业提供补贴或其他财政支持的中央和省市层面的最终措施；
 - 指示、施压或以其他方式确保在华经营的外国企业不做出与国家产业规划目标相冲突的商业决策，包括在某些情况下向这些企业派驻中共官员；
 - 给予国有企业特殊的监管和其他优惠以及竞争优势；
 - 指示或允许政府监管部门以歧视性方式行使权力，包括给予中国企业比外国企业或外商投资企业更优惠的待遇；
 - 指示或支持窃取知识产权、商业秘密和保密商务信息用于商业用途；
 - 强制或强迫技术转让；
 - 指示、施压或采取其他行动确保中国企业收购那些拥有实现国家产业规划所需技术的外国企业；
 - 指示、施压或以其他方式确保中国企业根据国家产业规划目标购买中国制造的产品，而不是进口产品；
 - 根据国家产业规划目标，指导、施压或以其他方式确保中国企业在中国境外投资并获得原材料，并且仅供生产下游产品的中国企业使用；
 - 当外国企业触犯中国政府利益或采取其他令中国政府不满的行为时，对其进行报复，从而为所有外国企业营造出一种具有寒蝉效应的商业环境，尤其是在中国设有业务的外企；
 - 有选择地或任意地实施或执行知识产权法，以实现国家的产业规划目标；
 - 有选择地或任意地实施或执行竞争法，以实现国家的产业规划目标；
 - 在已有国际标准的情况下仍推行特殊的国家标准，借此利用中国经济影响力推动或迫使这些标准在全球市场得到采纳；
 - 使用不公平的劳动手段，如强迫劳动、限制劳动力流动、从制度上限制劳资双方通过自由谈判确定工资标准水平、剥夺工人结社、组织和集体谈判的权利、禁止成立代表工人的独立工会等，人为地降低中国企业的劳动力成本，尤其是在工业领域；
 - 纵容对环境法律法规的执行不严格，人为降低中国企业的劳动力成本，尤其是在工业领域；
 - 通过国有企业和中国民营企业，制造或维持长期的非市场性产业产能过剩，损害在中国市场和全球市场上竞争的外国企业的利益；
 - 指示司法机构做出有利于国家产业规划目标的裁决；以及
 - 未能公布所有影响企业和个人权利与义务的中央和省市层面的法律、法规和其他措施。
- 显而易见，中国并非孤立地或者只在少数几个行业中采用这些非市场经济政策和做法，而是在许多行业中采取了这些政策和做法的不同组合。中国的相关措施是层出不穷的。种种迹象表明，中国将继续以其认为必要的任何方式干预市场，以实现国家的产业规划目标。中国这方面的举措并不有所节制。
- 回顾中国如何推行一种非市场政策或做法，即中国如何指导或资助窃取知识产权、商业秘密

和保密商务信息并将其用于商业领域，即可了解中国在这方面举措的规模。最近，五眼联盟国家（澳大利亚、加拿大、新西兰、英国和美国）的情报和执法官员公开表示，中国政府推行和资助这类窃取活动的规模在人类历史上是前所未有的，甚至超过了世界上所有其他国家的总和。2023年，仅美国一国便发起了大约2000起针对中国的活跃调查案件，针对的是中国显然由国家资助的窃取活动。这些窃取活动涵盖航空、生物技术、机器人等多个行业。五眼联盟官员指出，虽然所有国家都参与出于国家安全目的的秘密活动，但中国不同之处在于，中国政府窃取信息后将其用于商业优势。

显然，中国的做法与WTO成员国设想的开放和以市场为导向的贸易方式截然不同，与美国和几乎所有其他WTO成员国所追求的方式背道而驰。中国惯常采取的经贸政策和做法，导致的是不公平竞争和国家主导的结果，并没有促进和形成公平竞争和以市场为基础的结果。中国通常不赋予企业自主做出商业决策的权利，也不平等地对待所有从事商业活动的企业，不允许私营主体决定资源分配。此外，中国并未要求其监管机构以统一、公正和合理的方式实施影响货物贸易、服务贸易、投资和与贸易有关的知识产权(“TRIPS”)所有法律、法规及其他措施。同时，中国尚未建立独立的司法系统，也没有公布所有影响企业和个人权利义务的法律法规和其他措施。

此外，目前没有任何迹象表明，中国正在考虑采取有意义的措施，实行开放和以市场为导向的经济制度，正如WTO成员所赞同和预期的那样。事实上，中国在变本加厉地采取措施增加而不是减少国家在市场中的作用。

至关重要的是，WTO未能有效解决中国持续推行国家主导、非市场经贸模式的问题。虽然中国实行的部分非市场经济政策和做法受到现有WTO规则的约束，但诉诸WTO争端解决机制并未能从根本上改变或阻止中国的这类行为。然而，实际情况已经表明，中国大多数非市场经济政策和做法并没有得到有效遏制。实际上，当初WTO成员国共同制定并达成一致的现有规则，并未预见到有成员国像如今的中国这样，推行如此多来源于国家主导的非市场经贸模式的政策和做法。简而言之，中国的做法从

根本上违背了多边贸易体系。

中国加入WTO至今已有二十多年，显然，中国并没有履行其在加入WTO时与WTO成员国达成的协议（如上文所述）。事实证明，WTO现有的纪律措施并不起作用，或者说根本无法约束中国政府实施的种类繁多的有害非市场政策和做法，因此，一个明显且早已验证的事实是，需要寻求WTO框架外的解决方案。

对于中国对全球贸易领域构成的特殊挑战，尽管WTO在某些方面仍可发挥作用，但美国认为现实中有必要为此制定其他应对战略。因此，美国始终在寻求一种多层面的方法，希望以此反映美中贸易关系的当前现实，并对中国现在和将来可能给美国和其他贸易伙伴带来的诸多问题进行考量。正如USTR此前所公布的那样，美国的对策包括四个主要组成部分。

首先，美国必须在国内采取措施，投资于当今和未来的产业，并制定支持这些产业的政策。迄今为止采取的重要措施包括通过《芯片与科学法案》（CHIPS and Science Act）、《通胀削减法案》（Inflation Reduction Act）和《基础设施投资和就业法案》（Infrastructure Investment and Jobs Act），以及后期为实施这些法案所付出的许多努力。

其次，美国继续寻求与中国的双边接触。中国是一个重要的贸易伙伴，必须利用一切途径使其经济和贸易体制发生真正变革。我们关注的是在中国以国家主导的非市场经贸模式中美国最关切的那些问题（如上文所述），而非聚焦于通过恢复对话来关注那些孤立的问题，后者解决不了中国在这方面所带来的核心挑战。与此同时，美国将继续努力要求中国履行其现有承诺。

第三，很明显，为了确保美国工人和企业有一个更公平的竞争环境，有必要使用并更新适应当前现实的国内贸易工具，甚至引入新的工具。美国不断探索如何最好地利用和改进这些国内贸易工具，以实现这一目标。

最后，对于美国而言，与盟友及志同道合的伙伴进行密切广泛合作同样至关重要，从而可以凝聚共识，寻找有效方法解决中国国家主导的

非市场经贸模式对全球贸易造成的诸多重大问题。美国认识到，不同的贸易伙伴可能会因中国推行的各种非市场经济政策和做法受到不同的影响，但我们唯有团结协作，才能找到可行的解决方案。这项工作正在进行中，通过双边、区域及多边论坛展开，其中包括世贸组织。

重要的是，在美国的贸易伙伴中，正在形成这样一个共识，即有必要像美国一直以来所做的那样，以更加现实的态度对待与中国的贸易关系。近年来，中国越来越多地使用经济胁迫方法而这无疑对这种共识的形成起到了一定推动作用。随着中国经济实力的增长，中国政府越来越多地诉诸威胁或使用影响贸易和投资的措施，这些措施往往带有滥用、武断或捏造的色彩，旨在胁迫、诱使或影响外国政府采取或不采取某一决定或行动，以实现其战略性政治或政策目标，或阻止或干涉外国政府行使其合法的主权权利或选择。目睹一个专制政府利用经济胁迫手段影响民主国家推行的政策，这一点非常令人不安。然而，即便如此，形成这种共识的更深层原因是，中国以带有掠夺性质的国家主导的非市场经贸模式所造成的重大损害。这一点已有无可辩驳的确凿证据。事实上，这种危害并不局限于发达市场经济体，中国推行的非市场政策和做法往往更加不利于新兴和发展中经济体。

与此同时，尽管中国声称美国寻求与中国脱钩，美国并不认为与中国“脱钩”能够解决中国国家主导的非市场经贸模式所带来的诸多问题。事实上，如果美国要与中国脱钩，这些问题也不会得到解决。

为了保护国家安全，美国采取了针对性行动，包括出口管制和对外投资管制，这符合我们对美中经贸关系的方法。这种关系更恰当的表达应该是“去风险”和“多元化”，而不是“脱钩”。由于中国政府不断干预市场，并积极寻求对中国企业有利而对外国企业不利的局面，因此在供应链方面，特别是在关键矿产供应链方面，美国无法依赖中国政府表达的善意。同样，在中国开展业务的美国公司也无法确信其会受到中国政府的公平对待。这些公司正在进一步重新评估对中国市场的依赖程度。

尽管如此，美国仍然寻求与中国开展贸易，就

像与其他国家一样。但竞争条件必须公平。无论是在美国市场、中国市场还是世界其他市场，美国公司和工人都必须能够与中国公司和工人公平竞争。

要扩大双向贸易，中美双方都要为此做出承诺，付出努力。但外界对中国的承诺仍有疑问，因为中国本身似乎正在奉行“脱钩”战略——并且不仅仅是与美国“脱钩”。

中国自2020年实施的“双循环”战略宣称中国将继续参与国际贸易，同时寻求国内自给自足。这实际上意味着，中国目前将继续以通常是掠夺性的价格向世界出口商品，其中包括其产业政策所产生的负外部性。此外，这还意味着，中国将继续欢迎外国公司在华经营并继续进口中国公司需要的产品，尤其是技术产品。然而，一旦中国企业能够在任何特定行业取代中国市场上的外国竞争对手，中国政府将不再欢迎外国公司及其产品。

当然，中国推动国内自给自足的另一个副产品是不可避免地造成非市场产能过剩，这不利于外国生产商和世界各地的有效投资。事实上，2022年，中国实现了全球贸易史上最大的贸易顺差，总额达8776亿美元，是全球贸易顺差排名第二的俄罗斯的三倍以上。

无论用什么词来形容中国的“双循环”战略，其都不会是WTO成员所设想和认同的战略。这一战略所设想的自给自足有悖于WTO的发展目标，即打造一个更加可行、可维持的一体化多边贸易体系。换言之，应将这一战略视为进一步佐证，即中国意图重塑现有国际秩序，推动全球经济逐渐偏离基于市场竞争的以规则为基础的互动模式。

与此相反，美国仍然致力于WTO及其所奉行的共同价值观，包括开放、公平竞争、非歧视、对等和透明以及法治。但这些核心价值观正面临着严峻的挑战，尤其是中国的政策和行为所带来的挑战，由国家主导的非市场化和掠夺性经贸模式。

引言

在本报告中，我们首先对中国迄今为止的WTO成员资格进行了广泛评估。接下来，我们讨论了过去曾经出台过的战略，这些战略试图解决中国国家主导的非市场经贸模式给美国和其它WTO成员国带来的诸多问题，但没能成功。然后，我们将描述中国挑战的现状，并解读美国贸易政策如何应对这一挑战。最后，我们将按主题逐一列出由中国的离经叛道行为所引发的众多特定贸易关切。

中国WTO成员资格的评估

在评估中国的WTO成员资格时，我们首先回顾了中国加入WTO的条款。正如下文所解释的，这些条件包括承诺遵守WTO协定所规定的规则和原则，以及中国做出的数量空前的旨在促进中国向市场经济转型的承诺。这些条款还包括期望中国像其他WTO成员国一样，在经济和贸易方面奉行开放和以市场为导向的经贸模式。继有关中国加入WTO的条款后，我们接着回顾了中国的履约合规记录，中国在这方面的表现始终不尽人意。

中国加入WTO

1986年7月，中国申请加入WTO的前身——关税及贸易总协定（GATT）。1987年3月GATT成立了一个工作组，由所有感兴趣的GATT缔约方组成，负责审查中国的申请并就中国的加入条件进行谈判。接下来的八年里，谈判在GATT工作组的主持下进行。1995年1月1日，WTO根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》（《世界贸易组织协定》）成立。随后，一个由所有相关WTO成员组成的继任WTO工作小组接管了谈判工作。

如同所有世贸组织（WTO）入世谈判一样，与中国进行的谈判主要包括三个方面。首先，中国向工作组提供了关于其贸易体制的信息，并在长达15年的谈判期间，随着其贸易体制的变化定期对此类信息进行了更新。其次，每个相关WTO成员国与中方就商品和服务领域的市场准入减让和承诺进行了双边谈判，包括但不限于适用于工业品和农产品的关税税率，以

及中国将向外国服务供应商开放市场的承诺。通过这些双边谈判获取的最具贸易自由化的优惠和承诺被纳入《中国商品和服务减让表》（China's Goods and Services Schedules）中，并对所有WTO成员国适用。第三，与双边谈判同时进行的，是中国与工作组成员之间围绕着与中国贸易相关的规则所进行的多边谈判。在整个多边谈判过程中，美国在与中国的合作中起到了主导作用，对于消除中国加入WTO的障碍和就适当规则承诺达成共识至关重要。这些承诺均载于《中国加入世界贸易组织议定书》及作为其附件的《中国入世工作组报告》中。

2001年11月10日，在卡塔尔多哈举行的WTO第四届部长级会议上，WTO成员正式批准了关于中国入世条件的协议。一天后，中国签署了该协议，并向世贸组织总干事交存了批准书。2001年12月11日，中国成为世贸组织第143个成员国。《中国加入世界贸易组织议定书》及作为其附件的《中国入世工作组报告》以及《中国商品和服务减让表》（China's Goods and Services Schedules）可在WTO网站查阅，地址：www.wto.org。

为了加入WTO，中国同意采取具体措施消除贸易壁垒，并从加入的第一天起在几乎所有产品领域和广泛的服务领域向外国公司及其出口产品开放市场。为支持这些步骤，中国还同意对其法律框架进行重大改革，以增加商业交易的透明度和可预见性。

与所有加入WTO的成员国一样，中国也同意履行现有的20多项WTO多边协定所规定的义务。入世谈判表明，美国和其他贸易伙伴主要关注的领域包括WTO的核心原则，如最惠国待遇、国民待遇、透明度和对行政决策进行独立审查的可及性。其他主要关切领域包括农业、卫生和植物检疫措施、技术性贸易壁垒、与贸易有关的投资措施、海关估价、原产地规则、进口许可、反倾销、补贴和反补贴措施、与贸易有关的知识产权和服务等。对于中国的某些义务，如必要，中国被允许施行最短的过渡期。

在成为WTO成员国之后，对中国的期待应与对其他WTO成员国一样。这些期待正是1994

年4月乌拉圭回合谈判结束时发表的《马拉喀什宣言》所阐述的。在该宣言中，WTO成员明确申明了其观点，即WTO成员经济体将在“开放的、以市场为导向的政策”基础上参与国际贸易体系。

即便中国入世协议的条款旨在让中国向WTO成员开放市场，中国入世协议还包括一些其他条款。这些条款旨在解决美国或其他WTO成员国的产业和工人可能因进口激增或不公平贸易行为而遭受任何损害和与之有关的问题，特别是在所设想的过渡时期，即中国从非市场经济向市场经济过渡的时期。这些机制包括（1）纺织品特殊保障机制（该机制于2008年12月11日，即中国加入WTO七年后到期）；（2）针对中国的特殊保障机制，允许WTO成员国对扰乱其市场的不断增加的中国进口产品采取行动（该机制于2013年12月11日，即中国加入WTO十二年后到期）；（3）WTO成员可以在不基于对中国国内价格或成本的严格比较进行反倾销计算，但前提是被调查的中国生产商无法清楚地证明同类产品生产行业在该产品的制造、生产和销售方面具备市场经济条件；以及（4）WTO成员可以使用不基于中国现行相关条款和条件的计算方法，设法确定和衡量中国企业的补贴利益。

经中国同意，WTO还设立了一项特殊的年度多边审查机制，对中国履约的合规情况进行评估。该机制被称为“过渡性审议机制”，于中国加入世贸组织后的八年间每年举行一次。2011年进行了最后一次审查工作，回顾了中国加入WTO前十年的履约情况。

对成为WTO成员的期望

1994年4月乌拉圭回合谈判结束时发表的《马拉喀什宣言》明确阐述了对所有WTO成员的期望。在该宣言中，WTO成员明确申明，他们认为WTO的成立开创了“全球经济合作的新纪元”，体现了各国对在一个更为公正和开放的多边贸易体系中运行的“普遍愿望”。WTO成员国进一步明确表示，其决心在“开放的、以市场为导向的政策”及“《乌拉圭回合协议和决定》所载明的承诺”的基础上，使本国经济参与国际贸易体系。

正如这些措辞所表明的那样，宣言当时并未考虑有任何WTO成员国拒绝以市场为导向的政策，转而采用国家主导的贸易体制。宣言也未考虑有WTO成员追求重商主义结果，而不是采取相应政策促进形成更加公平和开放的多边贸易体系。相反，该宣言期望每个WTO成员国都奉行开放的、以市场为导向的政策。奉行开放的、以市场为导向的政策，意味着不仅要遵守商定的规则，还要切实遵守贯穿于WTO众多协定的基本原则，其中包括非歧视、开放、对等、公平和透明。

2001年当中国加入WTO时，同意接受WTO开放、以市场为导向的贸易原则，并将其纳入中国的贸易体系和制度。通过中国的承诺和表述，WTO成员国了解到中国打算废除现有的国家主导的重商主义政策和做法，期待中国继续沿着现有的经济改革道路前行，并成功转向以市场为导向的经济和贸易体制。

中国入世议定书规定了中国在WTO协议下应承担的义务，以及中国因经贸模式变革需要而做出的许多额外承诺。中国承认“其经济的不断演化的特点”，并确认中国要实行“社会主义市场经济体制”。同样，WTO成员国也指出，“中国正在继续推进向全面市场经济过渡的进程”。例如，WTO成员国指出，“在当前改革期间，中国经济的特殊性仍有可能产生一定程度的贸易扭曲的补贴”。

出于这些原因，各方商定，在中国完成向市场经济转型的过程中，将类似特殊保障的条款列入中国入世议定书的条款中，作为保护措施。如上所述，例如，中国入世议定书包括了专门针对中国的保障措施、特殊反倾销规则和确定和衡量补贴利益的特殊方法。该议定书还建立了一个独特的10年期审查机制，旨在监督中国在履行其众多WTO承诺方面的进展，并确保获得有关中国实施产业规划的最新信息。

中国WTO合规记录

正如之前的报告中所记载的，中国在遵守世贸组织规则和遵循世贸组织协议基本原则方面表现不佳，这些原则包括非歧视、开放性、对等、公平和透明度。中国经常为了实现产业主导目标而蔑视规则。此外，美国和其他世贸组织成

员严重关切的是，中国在向市场经济转型方面没有取得足够的进展。中国继续秉持国家主导的非市场和重商主义的经贸模式，并由此采纳了一系列复杂且广泛的政策和做法。这些政策和做法往往能有效规避WTO规则，并对美国和其他WTO成员的市场、工人和产业造成了严重的损害。与此同时，中国利用WTO成员身份优势成为WTO最大贸易国（WTO成员身份优势包括，保证其他WTO成员国市场的开放性和非歧视性准入），但又以“发展中国家”为由，抵制对其贸易体制作进一步自由化改革的呼吁。

采取以市场为导向的政策

自去年报告发布以来，我们对中国向市场经济转型记录的评估没有变化。在加入WTO二十多年后，中国仍未采取以市场为导向的开放贸易政策。政府仍控制着中国经济的发展，并对市场进行大量干预，以实现反竞争的产业政策目标。事实上，政府在经济中所发挥的重要作用的角色不仅没有削弱，反而在不断加强。

正如我们在之前的报告中详细描述的那样，中国执行一系列不断演变的干预政策和做法。为国内产业包括国有企业和众多其他国内公司提供了大规模政府指导、资源和监管支持。与此同时，还试图限制进口商品和服务的市场准入，并且通过各种方式限制外国制造商和服务提供商在中国开展业务的能力。中国产业从这些非市场政策和做法中获益，很大程度上是与其贸易伙伴及贸易伙伴的工人和公司的损失为代价的，因为全球市场的扭曲，竞争环境对寻求与中国公司竞争的外国公司极为不利，无论是在中国市场还是世界其他市场。

这种状况在过去十年愈演愈烈。自2013年中国新领导人上台以来，政府在经济中的作用（由中国政府以及越来越多地由中国共产党实施）不断加强。虽然中国近年来一再表示推行所谓的“经济改革”，但中国的“经济改革”概念有别于一个国家推行以市场为导向的开放经贸政策时所追求的变革类型。对中国而言，“经济改革”似乎意味着深化党和政府对经济的管理，做强做大国有企业和国有参股企业。与此同时，随着近年来政府在经济中的作用不断增强，在中国开展业务的美国公司和其他外国公

司所面临的挑战，无论是在深度还是广度上也同样有所增加，或者说，在中国以外的市场上与受青睐的中国公司竞争所面临的挑战也同样有所增加。

要充分认识中国非市场经济带来的挑战，就必须了解政府在多大程度上仍然控制着中国的经济决策。正如我们在之前的报告中所列举的那样，对中国宪法、中国政府领导层的相关指示和声明、中国政府颁布的立法和监管措施、中国的产业规划以及中国共产党和中国共产党的行动进行深入研究后，我们对政府牢牢控制着几乎所有经济活动这一点毋庸置疑。事实上，中国政府和中国共产党的宪法使命是发展“中国特色的社会主义市场经济”。为了完成这些使命，中国共产党和政府制定了中国经济的框架，通过政府对关键经济行为体实施的所有权和控制权以及政府指令等手段，直接或间接地控制资源配置。中国政府和中国共产党还指导和引导经济行为体实现国家的规划目标。党和政府只允许市场力量在符合中国产业政策目标的范围内发挥作用，而产业政策目标通常是由中国企业主导行业。当市场结果与国家目标发生冲突时，党和政府就会进行干预，以确保国家目标得以实现。

除了中国政府和中国共产党在管理经济方面的职能外，外界还很关注政府和党如何影响国有企业、国有参股企业和私营企业（包括外商投资企业）的运营和投资决策。随着中国共产党对中国经济主要参与者的控制不断加强，这种影响力正在持续扩大，而不是像外界所期望的那样，带领中国完成市场经济的转型。

中国声称，国有企业和国有参股企业的商业决策独立于国家，并以市场原则为基础。然而，中国政府和中国共产党继续对国有企业和国有参股企业实施控制。包括通过中央组织部任命和控制主要管理人员。党和政府还为国有企业和国有参股企业提供获得重要投入（如土地和资金）的优先机会，以及中国私营企业无法获得的其他竞争优势。由此，国有企业和国有参股企业在中国经济中发挥着举足轻重的作用。例如，国有企业和国有参股企业在信贷总额中所占的份额、在重要行业的市场主导地位以及在中国股票市场总市值中所占的份额，都超过了中国私营企业。

国有企业、国有参股企业和中国民营企业都设有内部党委，能够对公司治理和商业决策施加政府和党的影响。《中华人民共和国公司法》第十九条将这一安排写入了中国法律，适用于国有企业和国有参股企业以及中国民营企业。此外，近年来，中国共产党还采取措施加强党委在所有这些公司中的力量和存在。例如，国有企业、国有参股企业和中国民营企业均被要求修订公司章程，以确保党的代表进入董事会（通常担任董事长），并确保公司在与党的基层组织协商后方能进行重要决策。

近年来，中国还在不断增持中国大型私营企业的“黄金股”。根据这一政策，中国政府通过政府引导基金或其他国家支持的实体购买公司的少量股份，以换取董事会席位或否决权。这就加强了中国政府对公司运营的监督和控制。

正如我们在之前的报告中所提到的，美国行业协会报告称，中国共产党还采取措施，通过安插党的基层组织来影响在华外商投资企业的管理和投资决策。根据这些报告，这些举措在某些情况下已开始影响到中国境内中外合资企业的决策过程。

社会信用体系进一步加强了中国共产党对中国企业的影响。政府越来越多地利用社会信用体系这一党认可的工具，对中国所有个人行为和所有国内外企业行为进行监督、评估和制约。这一系统已经启用，但迄今为止还没有一个综合的国家级系统为公司赋予全面的社会信用分数，且社会信用体系仍然高度碎片化，因为地方政府正在试验自身的社会信用试点计划。无论如何，中国政府拟利用社会信用体系中的差评威胁和相应的不利后果等手段，确保中国的所有经济行为都按照中国的产业政策目标行事，不在人权等敏感问题上超越政治底线。

除了这些用于控制企业行为的各种机制外，中国政府和中国共产党还继续控制或以其他方式影响关键生产要素的价格。其结果是，中国的生产资料未按市场原则进行分配或定价。例如，中国的所有土地都属于国家所有，或者是城镇国有土地，或者是农村集体所有土地。国家还高度控制能源和其他投入品的价格。此外，在劳资双方通过自由谈判确定工资水平方面，中国也存在着严重的制度性限制，这有悖于国际

劳工组织的原则。中国剥夺工人的结社权、组织权和集体谈判权。中国禁止成立代表工人的独立工会，工人没有罢工的合法权利，而在市场经济中，罢工是集体行动和与管理层就工资问题进行谈判的重要手段。此外，政府对劳动力流动的限制继续抑制和引导劳动力流动，造成劳动力市场供给方的扭曲。

中国政府和中国共产党还对金融部门实行强有力的控制。国有的五家大型商业银行在全国范围内运营着庞大的分支网络，占商业银行总资产的近一半。此外，还有三家大型国有政策性银行，以及数十家由地方政府控制的城市商业银行和信用社。除了政府对这些银行的所有权外，国家还对银行业的决策施加其他形式的影响。中国共产党通过中央组织部任命国有银行和其他国有金融机构的高管。中国的中央银行——中国人民银行（PBOC）也经常与中国大型银行通气，以确保后者的贷款决策符合中国人民银行和政府的目标。此外，《中华人民共和国商业银行法》规定，“商业银行根据国民经济和社会发展的需要，在国家产业政策指导下开展贷款业务”。

同样，中国的法律体系继续作为政府和党实现特定经济成果、引导更广泛的经济政策和追求国家产业政策目标的工具。关键的法律机构，如法院，都是按照党的指示构建的，无论是在广义上还是具体案例上都响应党的指示。一般而言，如果公司和个人试图独立于政府或党的指示行事，中国的法律体系并不能以系统或一致的方式为其提供实现这些目标的平台。此外，由于保护主义或腐败的存在，公司和个人很难获得公平的判决。

一个更严重的问题是，中国限制信息自由，这同样影响着中国的经济体系。例如，中国的互联网防火墙以及党对音像和平面媒体的定期审查在中国经济体系之外产生了许多负面影响，中国经济也出现了扭曲，而这些扭曲影响了外国公司在中国市场上高效运营和竞争的能力。

2021年3月，中国政府出台了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划（2021-2025）》，实施时间为2021至2025年。与上一个五年规划一样，“十四五”规划涵盖了中国经济的所有领域。它并不只是一个总

体规划，而是包括数以百记的子规划。在这方面，参与规划制定和执行的机构繁多，包括具有立法和监管权力的中央政府机构、数以千计的省级和地方政府部门、党政机关以及中国的大型企业。

与其他WTO成员国的产业规划相比，中国的产业规划不仅范围更广，而且在性质上也存在根本区别。中国的产业规划远远超越了对国内产业的传统指引和支持方式，主要体现在以下几个方面：

- 首先，坚持中国产业规划的目标实际上具有强制性。即便在市场力量支配其实施不同商业行为的情况下，中国公司也很难忽视这些规划目标。
- 其次，国家为追求中国产业规划目标而向国内产业提供的财政支持是巨大的、持续不断的，并且极大地扭曲了市场。事实上，这种财政支持的规模是世界上从未有过的，而且很多支持措施都不透明。如前所述，这种资金支持往往会导致中国产能严重过剩。其结果是，中国将不可避免的过剩产能广泛倾销到其他WTO成员国市场，这不仅压低了全球价格，而且影响到全球市场行为体的投资决策。这对全球市场的冲击对其他WTO成员国的产业、公司和工人造成了严重伤害，而WTO并未提供有效机制来解决这个问题。
- 第三，中国的产业规划比其他任何国家都全面和复杂，包含各行业和各级政府的数百个规划。
- 第四，为实现产业规划目标，中国不仅指导或支持国内产业的发展，而且积极采取措施妨碍、削弱和损害外国竞争对手，通过对进口商品和服务以及外国制造商和服务供应商设置不公平的竞争环境来实现这一目的。实际上，中国针对多个行业，希望通过一系列非市场经济政策和做法，使其完全由中国公司主导，往往还会明确设定市场占有率目标。换言之，中国的产业规划本质上具有掠夺性特征。

当考虑到中国经济的庞大规模及其在全球贸易中占据的重要比例时，中国为实现其产业规划所采取的一系列政策和举措已构成了针对美国以及其他市场经济体、WTO以及整个多边贸易体系的一种独特且严峻的挑战。此外，这种令人不安的状况还在继续。中国还在不断制定和实施新政策与实践，以维持和强化政府对经济和贸易的控制。

WTO合规问题

自去年报告发布以来，我们仍在评估中国在遵守世贸组织规则和遵循世贸组织协议基本原则方面的记录。结果显示，中国在这方面仍然表现不佳。

正如我们在往期报告中所详述的那样，多年来，中国的经济和贸易体制让外界对其产生了许多WTO合规性担忧。WTO成员国不得不频繁诉诸WTO争端解决机制来纠正中国的不当政策和做法。例如，美国已在WTO对中国提起27起诉讼，涉及范围广泛的重要政策和做法，包括但不限于：(1)汽车行业的歧视性要求；(2)集成电路行业的歧视性税收；(3)制造业多个领域数百项禁止性补贴；(4)版权领域知识产权执法不足；(5)版权密集型行业严重的市场准入壁垒；(6)对国外金融信息服务提供商的严格限制；(7)对多种原材料的出口限制；(8)拒绝外国电子支付服务供应商市场准入；(9)反复不当使用贸易救济措施；(10)对关键农产品的过度国内支持；(11)对关键农产品关税配额的不透明和保护主义管理；以及(12)歧视性技术许可法规。即使美国像其他WTO成员国一样，在这些WTO争端中胜诉，这些案件的审理也会耗时数年，占用了大量资源，而且当中国未能遵守WTO规则时，往往需要付出更多努力来确保判决的执行。

此外，中国还经常采取措施掩盖其行为，使贸易伙伴在WTO的裁决体系中对其中提出挑战更为困难。WTO的争端解决机制旨在促进解决关于某项举措是否违反WTO义务的分歧，但如果该举措被模糊化处理，难以作为事实证明，争端解决机制就可能无法成为有效的惩戒工具。在这方面，正如USTR在往期报告中所阐述的那样，中国无视其在WTO框架内的多项透明度义务，这使得贸易伙伴处于不利地位，并往

往成为中国掩盖不公平、非市场和扭曲性贸易政策和做法的遮羞布，并且避免接受审查。

例如，在加入WTO后的前15年中，中国没有向WTO通报任何中央以下政府补贴，尽管中国的大部分补贴都是由省级和地方政府提供的。美国向WTO提起的五起质疑中国禁止性补贴的诉讼说明了这一问题的严重性和重要性。虽然这些案件涉及数百项补贴，但大多数补贴是由中央以下各级政府提供的。美国之所以能够提起这些诉讼，只是因为自身进行了广泛的调查工作，揭露了中国不透明的补贴做法。大多数其他WTO成员国缺乏进行同类型调查所需的资源。

尽管付出了这些努力，中国仍然隐藏多项地方性政府补贴，免受其他WTO成员国的审查，而在近年来更是通过名为“政府引导基金”的新型手段掩盖了由中央政府提供的巨额补贴。尽管中国声称这些政府引导基金是完全私人性质的，但事实清晰地表明，这些基金由政府机构和国有企业运作，并向中国公司提供国有资本。中国中央政府和中央以下各级政府提供的大规模、不间断的补贴，连同其他非市场行为，扰乱了全球市场秩序，造成了严重的产能过剩问题，这些问题一直困扰着钢铁、铝、太阳能电池板和渔业等行业，对外国竞争对手造成了毁灭性打击。预计在中国有意占据主导地位的其他行业也会出现类似的结果。

总之，WTO的争端解决机制无法有效处理由某个成员国采取的国家主导的非市场经贸模式所带来的严重问题，这些问题系统性地使该成员国贸易伙伴陷于不利地位，并与WTO体系的基本市场导向原则产生了广泛冲突。当WTO成员国未善意履行义务时，争端解决机制的价值也会受到损害。因此，随着时间的推移，尽管美国和其他WTO成员国在执法方面付出了相当大的努力，中国仍然继续推行其掠夺性的非市场政策和做法，而事实证明，WTO规则和争端解决机制无法对其进行有效约束。

昔日应对中国挑战的努力

过去，美国曾大力推行以WTO为核心的战略和WTO框架外战略，试图应对中国带来的独

特挑战。其他WTO成员国也进行了类似的努力。然而，此类战略并未在根本上改变中国国家主导的非市场经贸模式。

以WTO为核心的战略

在中国加入WTO多年后，美国与WTO成员国采取了一系列双边和多边措施来应对中国WTO成员国身份所带来的独特挑战。尽管这些措施旷日持久，却并未使中国国家主导的非市场经贸模式发生根本的转变。

美国采取了双管齐下的方法，试图解决与中国的贸易关系中出现的许多问题。一个途径是开展高级别双边对话，另一个途径则侧重于在WTO框架内执法。

美国充满诚意并付出大量努力与中国展开双边对话。这些对话旨在推动中国遵守和内化WTO规则与原则，并进行必要的市场化变革。然而，这些对话只取得了零星式的非系统效果，改进幅度也很小。中国曾多次向美国做出广泛的承诺，要从根本上转变其政策和做法的方向，但中国却未能履行这些承诺。而且，随着时间的推移，中国的承诺变得越来越难确保。

同时，在WTO，美国经常联合志同道合的WTO成员国，共针对中国提起了27起诉讼。在已经裁决的所有案件中，美国都已胜诉。WTO其他成员也在许多针对中国的诉讼中胜出。不过，即使中国改变了受到质疑的具体做法，通常也不会改变其基本政策，中国推行有意义改革依然遥不可及。

显而易见，面对一个坚持以国家为主导、凌驾于市场调节机制之上的经济和贸易体制的WTO成员国，WTO的争端解决机制所能发挥的作用相当有限。WTO的争端解决机制旨在处理成员国间的善意争端，即其中一方认为另一方采取的措施或行动违反了WTO义务。这一机制并不旨在解决与WTO体系基本宗旨存在广泛冲突的贸易体制问题。不论其他WTO成员国发起多少次争端解决程序，都不足以彻底解决这一系统性难题。事实上，中国所推行的多项有害的政策和做法，甚至在WTO规则直接约束之外。

WTO上诉机构在裁决WTO争端解决案件时的越权行为也使中国的非市场政策和做法免受惩戒，并不可避免地破坏了美国和其他WTO成员为保护本国工人和企业免受中国掠夺性非市场经济体系的有害影响所付出的努力。上诉机构错误的实质性解释削弱了诸如保护工人和企业免受非市场经济危害、促进民主和人权、保护人类健康或环境等核心价值。同时，中国寻求利用WTO争端解决机制审查美国的国家安全措施，采取策略将WTO转变为永久处理国家安全分歧的场所。因此，美国明确指出，为了确保WTO有一个良好运作的争端解决机制，支持各成员国解决其争端，并在此过程中限制近年来出现的不必要的复杂性和过度解释问题，WTO需要进行根本性改革。美国在改革目标中明确提出，争端解决机制应保留WTO规则中政策空间，让成员国解决其关键社会利益问题，并支持而不是削弱WTO作为一个讨论和谈判平台的职能。最重要的是，根本性的改革必须确保WTO尊重各成员国，包括美国在内的基本安全利益。

多年以来，除了推进WTO争端解决诉讼外，美国还积极参与了WTO中关于中国履行WTO义务的各类会议。例如，从2002年到2011年，美国在多次专门针对中国的过渡性审议机制会议中发挥了主导作用，这些会议涉及WTO大多数委员会和理事会的年度会议。然而，中国在这些会议上的表现让WTO成员始终无法有效评估中国的合规工作。在包括WTO总理事会在内的WTO各委员会和理事会的定期会议上，美国还不断提出与中国有关的问题。除其他事项外，美国试图强调中国破坏贸易的经济模式是如何运作的；这种模式让其他WTO成员付出的代价；以及中国因此获得的利益。美国的这些工作虽然提高了WTO成员对该问题的认识水平，但并未促使中国经贸模式发生有意义的改变。

理论上，WTO成员国本可以通过新的规则，明确要求像中国这样的成员国放弃非市场经济体系和国家主导的重商主义贸易体制。然而，出于以下两个原因，成员国并没有进行任何关于WTO新规的谈判，以切实改变中国在经贸方面的不当做法。

首先，要在WTO内部制定约束中国的全新规

则，需要征得全体WTO成员国，包括中国在内的同意。在WTO，中国未表现出从根本上改变其经济体系或贸易制度的意愿。考虑到中国已经和继续从当前规则安排中所获得的利益，期望中国同意WTO对其政策和行动施加有效的新规则是不现实的。实际上，中国正是利用其WTO成员国的身份实现了快速发展——尽管这种发展在很大程度上是基于牺牲他国为代价的反竞争方式。如今，中国已成为全球第二大经济体，同时也是WTO成员国中最大的货物贸易国和出口国。因此，中国不太可能同意针对其政策和做法制定新的WTO规则。实际上，在WTO正在进行的关于WTO必要改革的讨论中，中国已经明确表态，不会改变其国家主导的非市场经贸模式。

其次，长期以来，中国在WTO从未追求达成宏大愿景目标。过去，即使是体量相对较小的协议也很难达成。即便达成了协议，由于中国的参与，协议宏大的愿景目标也会大打折扣。

正如此类经验所表明的那样，仅靠在WTO采取行动就足以迫使或说服中国对其经济体系或贸易制度进行根本性变革的观点是不现实的。WTO的贸易体系是为那些真正致力于在市场原则基础上进行公平竞争的国家而设计的，而不是为一个决心在经济和贸易方面维持国家主导的非市场方式的经济强国而设计的，且中国却没有表现出改变其经贸体系的意愿。

WTO框架外的战略

近年来，美国愈发意识到，应对中国国家主导、非市场经济的经济和贸易方式所产生的诸多问题，需要采取新的战略，包括WTO框架外的解决方案。例如，2017年8月，美国依据1974年《贸易法》第301条款启动了对中国技术转让、知识产权和创新相关行为、政策及实践的调查。2018年3月，该调查结果发布后，美国对来自中国的进口商品征收了大幅关税，并引发了中国的相应报复。在这种紧张局势不断升级的背景下，2020年1月，双方签署了《第一阶段经贸协议》。该协议中，中国承诺改善农业和金融服务领域的市场准入条件，同时还包括与知识产权和技术转让相关的承诺，并承诺增加美国商品和服务的进口额。

《第一阶段经贸协议》中的许多承诺反映了中国本已计划，或在实施的变革，或出于自身利益考虑而实施的变革，比如涉及知识产权保护的改革和进一步开放金融服务行业的措施。此外，中国所同意的其他承诺实则反映了一种政治考量，这一点从《第一阶段经贸协议》中对农业领域的重视以及关于中国购买美国商品和服务的新承诺中可见一斑。这些承诺表面上看是为了缩减双边贸易逆差。

在这种情况下且考虑到中国希望与美国建立更加稳定关系的意愿表明，中国确实已经开始落实《第一阶段经贸协议》的部分内容。然而，与此同时，中国尚未履行协议中一些更重要的承诺，例如在农业生物技术领域的承诺，以及关于牛和猪饲料中使用莱克多巴胺所需的风险评估。知识产权是中国仍需努力落实其承诺的另一个领域。此外，在履行在2020年和2021年购买美国商品和服务的承诺方面，中国仍进展缓慢。

现实情况是，这份协议并未从根本上解决美国对中国的深层关切，包括中国国家主导的非市场经济政策和做法及其对美国、工人和企业造成的伤害。中国政府仍在实施市场经济国家所未曾推行的广泛产业政策。中国为国民经济各个行业的国内企业提供密集政府指导、庞大的财政资源和有利的监管支持，往往追求特定的产能和生产水平目标以及主导性市场份额。为了实现产业政策目标，中国政府还限制了进口商品和服务的市场准入，限制了外国制造商和服务供应商在中国开展业务的能力。此外，中国还通过各种手段，往往是非法手段，获取外国知识产权和技术，以推进其产业政策目标。

这些非市场政策和做法的主要受益者是中国国有企业、国有参股企业，以及众多名义上的国内私营企业。中国产业所获得的利益在很大程度上是以牺牲中国的贸易伙伴（包括其工人、企业和消费者）的利益为代价的。因此，全球多个市场均受到冲击，竞争环境严重不利于试图与中国企业竞争的外国企业，无论是在中国、美国还是其他地区。

中国政府基于掠夺性非市场经济体系制定的产业政策，已经系统地扭曲了全球经济的关键领

域，如钢铁、铝、太阳能和渔业，摧毁了美国和其他国家的市场。同时，根据其设计方案，中国的产业政策正在越来越多地排挤全球新兴经济领域的公司，因为中国政府和中国共产党代表中国企业，对这些领域进行了强烈干预。在遵循市场规律的经济体中，企业既无法有效与中国公司竞争，也无力与中国政府相抗衡。

当今中国的挑战

与许多其他WTO成员国一样，美国期望并努力确保其贸易伙伴的经济和贸易制度能够促进公平的、以市场为导向的竞争条件。市场导向意味着企业和个人可以在公平的竞争环境中自由追求自身利益和目标。事实上，在建立WTO时，各成员一致认为“开放的、以市场为导向的政策”是多边贸易体制的基础。

中国在加入WTO二十多年后，仍然没有接受以市场为导向的经贸模式。相反，与美国和其他WTO成员以市场为导向的模式不同，中国继续奉行国家主导的非市场经贸模式，其特点是带有明显的掠夺性质。中国在很大程度上依赖于扭曲市场的产业规划，这些规划几乎涵盖了经济的每一个领域，而且这些产业规划通常旨在为中国企业提供巨大的竞争优势，并让与之竞争的外国企业处于明显的竞争劣势地位。中国的目标是确保中国企业在国内外市场中占据主导地位。

在中国实施的这种经贸模式下，中国政府和中国共产党通过将法制而非法治的方式来维持对经济各方面的控制和支配。市场决策往往基于国家目标而非商业考虑，这不仅扭曲了中国经济，还扭曲了全球经济，损害并削弱了中国贸易伙伴的经济。中国国家干预市场的首要目标是确保中国企业在众多目标行业中的主导地位，这加剧了这种损害。而中国作为世界第二大经济体和WTO成员中最大的贸易国，导致损害程度进一步加大。

目前，中国掠夺性的非市场经贸体制产生了一系列有害的政策和做法。主要例子包括：为中国企业在特定行业占主导地位而制定产业规划；在国有企业和中国民营企业中安排中共官员，以控制商业决策；对国内产业进行大规模连续补贴（包括向国有企业和其他多级政府的国家

实体提供财政支持，并通过它们提供财政支持；由国有银行主导的银行系统，有利于国有企业和目标行业）；歧视性监管做法；投资和市场准入限制；进口替代；在工业部门创造和维持长期的非市场过剩产能；强制或施加压力的技术转让；国家支持的知识产权、商业秘密和保密商务信息的盗窃；由国家主导的对拥有宝贵技术的外国公司的收购；知识产权保护和执法方面的持续差距；侵犯国际公认的劳工权利（包括强迫劳动）；环境标准宽松或未得到执行；越来越多地采用特殊的中国国家标准（据报道，其中包括《中国标准2035》，该计划旨在为下一代技术制定全球标准）；旨在偏袒国内公司的过于宽泛的网络安全法规；无理的数据本地化要求和跨境数据传输限制；滥用竞争政策以实现产业政策目标；故意模糊贸易和经济政策，特别是关于中国的补贴做法；监管透明度不足。

对于美国和中国其他贸易伙伴来说，中国掠夺性非市场经济和贸易体制的一个尤为棘手的表现就是制造了非市场产能过剩——也就是说，若市场机制正常运行，这些产能本不应被创造出来，也不会持续存在。过去，中国自己也曾承认在多个行业中存在产能过剩问题，包括钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃和船舶行业。美国和其他国家的行业协会还识别出许多其他存在过剩产能问题的行业。未来，中国的一些行业可能会因其严重的过剩产能对全球造成灾难性后果，其中部分行业就在《中国制造2025》产业规划中有所体现。通过这项规划，中国政府致力于在十大领域打造具有主导地位的中国企业，包括信息通信技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农业机械装备、新材料以及生物医药及高性能医疗器械等。据估计，中国政府为这些行业提供了超过5000亿美元的财政支持，经常采用大型政府引导基金，并试图通过声称这些基金完全属于私人所有来规避审查。从钢铁和铝行业的近况来看，中国在这些新兴行业的非市场扭曲行为很可能造成供过于求，导致市场经济国家的就业和生产流失，长期来看，在某些情况下还会导致消费者面临的选择减少、质量降低、创新不足以及价格上涨等问题。

中国掠夺性的非市场经贸体制可能造成损害的另一个例子涉及强制或强迫的技术转让。在USTR针对中国涉及技术转让、知识产权和创新的不公平行为、政策和实践进行的301条款调查中，USTR发布了两份详尽的事实报告，详细说明了中国政府如何利用外资所有权限制，如正式和非正式的合资要求，来要求或迫使美国公司将技术转让到中国实体手中。报告还阐述了如何对美国公司的投资和活动施加重大限制和干预，包括对技术许可条件的限制。此外，报告分析了中国政府如何指导和不公平地促进中国实体对美国公司和资产的系统性投资和收购，以获取尖端技术和知识产权，并在国家产业规划认为重要的行业中实现大规模技术转让。最后，报告展示了中国政府如何实施或支持针对美国商业网络的网络入侵，目标是美国公司拥有的知识产权和敏感商业信息。虽然这些报告聚焦的是美国利益受到的损害，但美国并不是唯一的受害者。如同非市场产能过剩问题一样，中国在强制或强迫性技术转让方面的不公平政策和做法同样影响到其他拥有或正在开发先进技术的WTO成员国。

与强制或强迫性技术转让密切相关的是，中国还资助并参与了知识产权、商业秘密和保密商务信息的窃取活动并将其用于商业用途。正如本报告前文所述，五眼联盟国家（澳大利亚、加拿大、新西兰、英国和美国）的情报和执法官员曾公开表示，中国资助和推行此类窃取行为的规模是人类历史上前所未有的。2023年，仅美国一国就有大约2000起针对中国的在调查案件，针对的是中国此类窃取活动。这些窃取活动涵盖航空、生物技术、机器人等多个行业。

除了非市场性的产能过剩、强制或强迫性技术转让以及国家资助的知识产权、商业秘密和保密商务信息窃取活动外，中国掠夺性的非市场经贸体制还以其他方式对美国和其他WTO成员国的产业、企业和工人造成严重伤害。例如，中国企业利用中国国家广泛的干预政策和做法为其提供的人为竞争优势，在中国和世界各地压低外国竞争对手的价格。WTO成员国调查机关对中国发起的大量反倾销和反补贴调查，在一定程度上反映了外国制造商所受到的伤害。自2001年加入WTO以来，中国一直是反倾销和反补贴调查的头号目标。与此同时，许多类型的干预政策和做法并不是反倾销和反补贴制

度所能解决的，因此，这些反倾销和反补贴调查只能部分反映中国所造成的损害。

总之，中国的经贸模式并未朝更加开放和以市场为导向的原则方向发展，而是加倍奉行“中国特色”的国家资本主义。中国政府依然牢牢控制着经济命脉，并大力干预市场以实现其产业政策目标，这些目标通常是要让中国公司在选定行业中占据主导地位。在这个过程中，中国政府补贴那些在自由市场条件下无法形成或繁荣的行业，指导私营企业不愿承担的活动，并常常通过不正当途径寻求获取外国技术，这只是众多问题政策和做法中的一部分。

此外，有证据清楚地表明，当一个像中国这样规模的贸易伙伴（作为世界第二大经济体和WTO成员国中最大的货物贸易国）常态性地采取这类非市场经济政策和做法时，其所造成的扭曲将给其贸易伙伴带来巨大的代价。中国政府在市场中的决策并非基于市场因素驱动，但其对市场的影响却将美国和其他国际公司逐出了钢铁、铝、太阳能电池板和渔业等多个行业。中国的主导地位一旦确立，进入这些产业的壁垒便会长期锁定中国的主导地位。因此，全球市场的公平性和功能性都将大打折扣，竞争环境严重不利于试图与中国公司竞争的美国和其他外国公司，无论是在中国市场还是在中国以外的市场。

在美国，普遍观点认为，现有的WTO规则没有也不可能有效地约束中国许多破坏性的政策和做法。同样明显的是，中国在规避现有规则以及这些规则的意图执法方面已经变得相当娴熟，能够以入世谈判时WTO规则无法预见的方式掩盖国家对经济的参与。中国长期无视其加入WTO时所承担的透明度义务，让这些问题变得更加严重。同时，各方并无期待中国会同意接受新的WTO规则来约束其有问题的行为。因此，美国认为，尽管WTO仍可发挥重要作用，但执行WTO规则的意义已变得不那么重要，有必要采取独立于WTO的解决方案，包括通过双边接触和使用国内贸易工具寻求解决方案，以应对中国不公平的反竞争政策和做法所造成的伤害。

近年来，在应对中国挑战方面，WTO其他成员对WTO局限性的认识与美国日益趋同。尽

管WTO仍然是美国及其众多贸易伙伴关注的重点，但越来越多人认识到，可能有必要在WTO之外寻求解决方案，以避免中国掠夺性非市场经济体制所带来的持续严重损害。例如，美国的一些贸易伙伴正在探索或采用新的国内贸易工具来应对中国国家主导的贸易体制所带来的挑战。这些以及持类似观点的贸易伙伴也开始与美国合作，有时甚至是非公开合作，共同寻求新的战略来应对中国的有害非市场政策和做法。其中许多贸易伙伴还加大了工作力度，通过联合和协调策略来阻止和回应中国日益频繁使用的经济胁迫手段。

同样值得注意的是，近年来，中国的许多贸易伙伴也越来越怀疑中国的言论。例如，中国经常标榜其在国际贸易事务中实现共赢的坚定承诺，但其行动却明显与言辞不符。通过国家主导的产业规划，如《中国制造2025》（该规划针对10个十大重点领域），中国奉行的是一种零和方法。中国首先寻求发展并主导国内市场。一旦中国成功开发、获取或窃取了新的技术，使中国企业有能力在这些行业生产与外国竞争者同等质量的产品，国家便会在国内打压外国竞争者，然后支持中国企业“走出去”，寻求在全球市场的主导地位。拥有钢铁、铝、太阳能电池板和渔业等产业的国家对此深有体会。这些国家了解，在《中国制造2025》所瞄准的产业中，预计将出现新一轮严重且持续的非市场产能过剩，这将损害中国贸易伙伴的利益。

自加入WTO以来，随着中国经济的不断增长，世界各国发现中国开始习惯使用经济胁迫手段。其对象不仅包括外国企业，而且越来越多地针对外国政府，包括民主国家的政府和企业。事实上，如果外国政府的政策或做法被认为损害了中国的经贸利益或政治利益，中国便会毫不犹豫地对其采取行动。在这种背景下，中国的经济胁迫手段呈现出多种形式，例如进口限制、出口限制、双边投资限制、监管行动、国家主导和鼓励的抵制行为，以及旅行禁令等。许多国家都直接受到了这种经济胁迫的影响。同时，中国实施经济胁迫的一个潜在副产品在于其广泛的影响力：中国试图营造一种环境，即使中国明显违反基于规则的WTO国际贸易体系，也能压制国际社会对中国非市场经济政策和做法的反对声音。

最后，中国的贸易伙伴，尤其是民主市场经济体也注意到，中国领导层似乎对其国家主导的非市场经贸模式充满信心，认为没有必要遵守全球规范。中国领导层还对其压制不同声音的能力充满信心。事实上，一个日益明显的事实是，中国领导层正在寻求建立新的全球准则，通过其更好地反映和支持中国的经贸方针，更好地反映和支持中国的治理模式，从而为世界上其他独裁政权提供一个具有潜在吸引力的替代选择。

综上所述，美国及其他WTO成员国面临的现实情况不仅仅是，中国选择去寻求一种经贸体制，这种体制与WTO成员所倡导的市场化道路存在明显且有害的冲突，从而损害了我们的工人和企业的利益。此外，中国并未秉持与其他WTO成员国相同的核心价值观，特别是那些民主市场经济体的价值观。中国显然不接受我们所珍视的核心价值观，这些价值观如同WTO的基本原则一样，包括开放、公平竞争、非歧视、对等、透明度以及遵守法治。

美国对华贸易政策

美国对华贸易政策的出发点必须考虑到中美贸易关系现状，以及中国国家主导的非市场经贸模式给美国及其他贸易伙伴在当前和未来带来的诸多问题。由于中国这种存在问题的做法日趋成熟和复杂，我们的应对策略也需要相应发展完善。同时，面对中国国家主导的非市场经贸模式时，我们必须找到正确的方法来应对和保护自己免受由其衍生的各种非市场政策和做法的损害。这些政策和做法直接损害了美国工人、农民、企业和消费者的权益，威胁我们的技术优势，削弱供应链的韧性，损害我们的国家利益，并对许多我们的贸易伙伴造成了类似损害。

鉴于上述情况，显而易见的是，美国采取的任何战略性方针不仅要着眼短期，也要放眼长远，使美国能够有效地与中国竞争，并打造足够的韧性来抵御中国掠夺性行为所造成的危害。任何战略方针都应在全球众多志同道合的重要贸易伙伴间统一协调推行。

回顾中国加入WTO的前22年经历，并对中国政府现任领导层和既定政策方向进行观察后，

我们推断，目前由中国引发的问题将在一段时间内持续存在。我们不能期待中国在短期甚至是中期内自愿根本性改革其国家主导的非市场经贸模式。

同样清楚的是，应对中国的有效策略需要具备灵活性。随着中国非市场政策和做法的发展演变，以及全球贸易格局的变化、联盟和利益关系的变动，美国必须做好准备适时调整和改进行其战略方针。

基于以上所有原因，美国目前正采取一种多层面的战略方法来应对中国挑战。这一方法包括推动国内战略性投资、与中国进行双边接触、执法行动、部署国内贸易工具、与盟友和伙伴密切协调。

国内投资

美国一直致力于在国内采取措施，加大对当今及未来产业的投资和支持力度。为此，我们一直在努力强化本国经济、供应链、基础设施、工人、农民、企业，为持续创新和保持技术领先优势打下坚实基础。迄今为止，已经采取的重要步骤包括通过了《芯片与科学法案》、《通胀削减法案》以及《基础设施投资和就业法案》，并且还在不断努力推动这些法案的实施。

双边交流

美国一如既往地与中国保持双边交流。中国是一个重要的贸易伙伴，我们必须充分利用每一个渠道，促使其实现经济和贸易模式的真正转变。

美国聚焦于解决中国国家主导的非市场经贸方式所产生的根本性问题，而不仅仅是对其贸易政策和做法进行孤立的、渐进式改变。特别值得关注的是中国的产业计划。这些计划指向特定产业以求取得主导地位，并通过一系列非市场政策和做法来加以实施，如歧视性法规、强制或强迫性的技术转让、国家支持的知识产权盗窃、国有企业和国有参股企业的非市场行为、大规模、持续且往往不透明的补贴、市场准入限制、对国际公认劳工权利的打压，其中包括强迫劳动等其他有害政策和做法。此外，中国

不断增加的经济胁迫手段也是美国的另一重大关切。

与此同时，美国之前的努力显然并没有使中国的经贸模式发生根本性改变。最终，中国将决定是否以及在多大程度上愿意与美国开展建设性合作，以解决此类重大关切。

执法

在双边关系中强调中国必须履行其承诺的重要性不容忽视。因此，我们一直在努力确保中国遵守现有的贸易承诺，包括其在WTO框架下的承诺以及在《第一阶段经贸协议》中做出的承诺。

国内贸易工具

使用国内贸易工具也是美国对华贸易政策的一个重点。鉴于中国不公平、非市场及扭曲性的政策和做法持续存在，美国准备在必要时战略性地使用国内贸易工具，以期为美国工人和企业与中国打造一个的更为公平的竞争环境。

与此同时，现有的贸易工具需要得到强化，同时也需要开发新的贸易工具。中国推行的不公平政策和做法是几十年前美国政府起草多部美国贸易法规时没有考虑到的，因此我们正在探索如何与国会合作，更新我们的贸易工具，以应对这些政策和做法。

至今为止的一项重大举措是，正如之前讨论过的那样，USTR依据1974年《贸易法》第301条款的授权，对中国在技术转让、知识产权和创新相关的不公平行为、政策和实践展开了调查。2018年3月，在对证据进行全面审查和分析之后，USTR发布了一份详细的报告，披露中国实施了一系列不公平和有害的行动：

- 首先，USTR发现中国利用外资所有权限制，包括合资要求、股权限制和其他投资限制，要求或迫使美国公司向中国实体转让技术。USTR还发现，中国利用行政审查和许可程序来要求或强迫技术转让，这尤其损害了美国投资和技术的价值，削弱了美国公司的全球竞争力。

- 其次，USTR发现中国对美国公司的投资和活动施加了大量限制和干预，包括通过限制技术许可条件。这些限制剥夺了美国技术所有者讨价还价和制定基于市场的技术转让条件的能力。因此，寻求技术授权的美国公司必须以有利于中国接受方的条件下进行授权。

- 第三，USTR发现，中国指导并协助中国公司对美国公司和资产进行系统性投资和收购，以获得尖端技术和知识产权，并在中国政府产业认为重要的行业进行大规模技术转让。

- 第四，USTR发现中国进行并支持未经授权入侵和窃取美国公司的计算机网络。这些行为使中国政府能够在未经授权的情况下获取知识产权、商业秘密和保密商业信息，如技术数据、谈判立场以及敏感和专有的内部商业通信。这些行动的目的在于支持中国的战略发展目标，包括科技进步、军事现代化和经济发展。

根据这些调查结果，美国采取了一系列应对行动。这些行动包括在世贸组织争端解决机制下的成功诉讼，挑战中国剥夺外国专利持有人在技术转让合同结束后对中方合资伙伴执行专利权的能力；中国境内实施歧视性、不利于进口外国技术的强制性不利合同条款和对中国出口商品征收高额关税。据此前报道，随着时间的推移，这些关税最终涉及价值3700亿美元的中国出口商品，其中对价值2500亿美元的中国出口商品征收25%的额外关税，对价值1200亿美元的中国出口商品征收15%的额外关税。据此，中国对各种美国出口商品征收了报复性关税。

2019年12月，在经过一年的谈判后，美国宣布双方已完成经济和贸易协议文本的最终确定，该协议于2020年1月签署。这份被称为《第一阶段经贸协议》的协议包含了中国在知识产权、技术转让、农业、金融服务、货币与外汇，以及购买美国商品和服务等方面的承诺。这些承诺的目标和效果各不相同。例如，一些关于金融服务的承诺反映了中国已经在考虑或推进的改革，因为中国早在2017年就已经开始放宽对某些金融服务业的外资限制。此外，在知识产

权领域，虽然中国承诺对法律和法规做出多项修订，但由于中国本土企业在创新上的不断努力，中国自身也认为很多这样的改变对其国内企业而言是必要的。然而，仍不清楚中国如何忠实且公正地执行这些法律和法规的修订。与此同时，中国在技术转让等领域作出的其他承诺，也很难检验其落实情况，因为中国会通过手段掩盖这些活动。

值得注意的是，《第一阶段经贸协议》并没有解决美国在与中国谈判中一直寻求解决的许多问题。这些悬而未决的问题包括产业计划、补贴、国有企业、产能过剩、国家资助的知识产权盗窃、标准、网络安全、数据本地化要求、跨境数据传输限制、竞争法执行和监管透明度等领域的重大关切，以及《第一阶段经贸协议》中未涉及的知识产权、技术转让和服务市场准入等领域的某些问题。

鉴于《第一阶段经贸协议》取得的进展有限，美国没有对现行的301条款关税做出重大调整。经过一些微小的调整，美国继续对价值3700亿美元的中国出口商品征收关税，其中包括对价值2500亿美元的中国出口商品征收25%的关税，对价值1200亿美元的中国出口商品征收7.5%的关税。美国还决定不再推进提高部分现有301条款关税税率的计划，也不再对更多的中国进口商品征收附加关税。

自《第一阶段经贸协议》于2020年2月生效以来，美国一直密切关注中国落实承诺的进展情况。美国还一直在利用协议中规定的磋商安排，包括协议规定的美中双方定期会议。通过这些多次接触，美国提出了对中国落实情况的各种关切。此外，官方贸易数据似乎表明，中国并未履行其在2020和2021日历年购买美国商品和服务的承诺。中国在其他领域的履约情况也引发了严重关切，包括：知识产权领域，其中几项承诺的落实进展缓慢；农业领域，特别是中国在农业生物技术方面的承诺、中国需进行的关于牛羊饲料使用莱克多巴胺的风险评估以及美国食品设施的注册以及美国家禽产品的贸易。

作为针对调查中国在技术转让、知识产权和创新方面的不公平行为、政策和做法的301调查的结果，美国开始向从中国进口的产品加征关税。2024年，USTR预计将完成对该关税的法

定四年期审查。作为审查过程的一部分，USTR将评估关税措施在实现原调查目标方面的有效性，探讨可能采取的其他行动，并分析这些行动对美国经济，包括消费者的影响。

盟友和伙伴

尽管美国经济规模庞大，但美国不能独自完成相关任务。双边接触以及执法行动和国内贸易工具的影响是有限的。正因为如此，美国正在与盟友和伙伴进行更加紧密和广泛的合作。正如我们正在重新评估美国国内贸易工具一样，我们也在重新思考美国如何与其贸易伙伴协调，以应对中国对全球经济构成的挑战。

随着越来越多的美国盟友和伙伴认识到需要采用新方法应对中国及其非市场政策和做法，美国开始通过现有和新的国际贸易论坛和倡议，与盟友和伙伴开展更加紧密和广泛的合作。新冠疫情和俄罗斯对乌克兰的全面入侵，以及二者对供应链和全球经济体的影响，暴露了全球经济体的脆弱性和相互依存性，凸显了加强各部门经济安全和韧性的必要性。供应链集中在中国是一个特殊的问题，特别是考虑到中国国家主导的非市场经贸模式所带来的诸多严重风险和潜在危害。我们亟需新思维和新的盟友与伙伴联盟，不仅要在双边基础上（尤其是与主要贸易伙伴），还要在地区和多边基础上，为中国国家主导的非市场经贸模式所带来的诸多严重问题找到全球性的解决方案。

例如，美国和欧盟建立了贸易与技术理事会（TTC），美国和日本建立了贸易伙伴关系。在这两个平台上，双方接洽的一个重要组成部分都是更好地理解 and 制定应对非市场政策和做法的战略。

值得注意的是，通过贸易与技术理事会会议，美国和欧盟一直在探讨和探索可能的协调行动，以应对中国在医疗器械领域和清洁能源领域的非市场政策和做法。双方还就中国广泛使用政府引导基金（为中国企业提供大量资金支持）以及传统半导体芯片领域的非市场产能过剩交换了信息。此外，双方还对中国使用经济胁迫手段（对象包括对美国和欧盟的盟友和合作伙伴）表示严重关切，并决心为寻找这一问题的解决方案而进行战略上的合作。

另外，2022年，美国和欧盟年举行了大型民用飞机工作组第一次部长级会议。此后，双方定期举行工作会晤，探讨在航空领域针对中国非市场政策和做法的应对之策。

过去两年，美国、欧盟和日本也开始深化三方合作，聚焦识别由非市场政策和做法引发的问题，尤其是在诸如传统半导体芯片等领域。这三个贸易伙伴还致力于找出现有贸易工具的不足之处，明确进一步研发新贸易工具以应对非市场政策和做法的必要性，寻找在利用现有工具方面可能存在的合作空间。三国强调了WTO改革的重要性，力求构建一个对所有成员有益的自由公平的基于规则的多边贸易体系，以促进各国共享繁荣。

美国还在与包括印太地区在内的众多志同道合的贸易伙伴展开对话，探讨如何加强现有的贸易关系。鉴于与中国贸易中存在的诸多严重风险和潜在伤害，美国主张市场经济体应当加强彼此间的贸易往来。

美国在与志同道合的贸易伙伴对话的同时，也在努力使关键供应链变得较不脆弱和更安全、可持续和有韧性。美国认识到有必要与贸易伙伴合作，实现国际供应商多元化，降低地理集中风险，特别是在中国的地理集中风险，并解决可能导致关键商品短缺的脆弱性问题。这种共同努力还能提高对侵蚀关键供应链的非市场政策和做法的有效应对能力。减少地理集中度还可以降低经济胁迫的机会，并有助于营造更加稳定和安全的贸易环境。

同时，美国仍在WTO框架内持续推进各项倡议。例如，美国在WTO的议程上包括推动并争取更多支持，以推动有意义的WTO改革，使组织能应对现代挑战，包括中国国家主导、非市场方式带来的挑战。美国的一项提议涉及到“特殊与差别待遇”，指出部分WTO成员依赖自我宣称的发展中国家地位，不当寻求“特殊与差别待遇”，以避免在WTO谈判中做出实质性的承诺。美国还提出并将继续推行一项提案，旨在让未能充分通报产业补贴的WTO成员国面临更加严重的后果。最近，在即将召开的WTO第十三届部长级会议之际，美国正积极推动设立一个广泛聚焦国家干预的工作流，其中包括分析WTO现有规则在约束

国家干预方面存在的不足。

七国集团（G7）、二十国集团（G20）和经济合作与发展组织（OECD）等论坛也在开展类似的工作。例如，2022年6月在七国集团领导人会议上，美国和其他七国集团成员讨论了中国的非市场政策和做法对多边贸易体系构成的挑战。他们决心继续就这一问题达成共识，并就解决这一问题的集体应对方法进行磋商。他们还特别承诺共同努力，制定协调一致的行动，以确保公平的竞争环境，打击经济胁迫，减少战略依赖。随后，2023年5月，七国集团领导人决定启动“经济胁迫协调平台”。此外，2023年10月，七国集团贸易部长发表声明，重申他们对广泛和不断演变的非市场政策和做法的共同关切，尤其是当这些政策和做法成为追求全球市场主导地位的综合战略的一部分时。该声明还强调，非市场政策和做法扭曲竞争，导致不公平贸易，并对新兴和发展中经济体的工业化发展产生尤为负面的影响。

特定贸易关切

目前，中国推行了许多不公平、非市场和扭曲性的政策和做法，引起了美国和美国利益相关方的特别关切。现将主要关切问题概述如下。

产业规划

中国继续在中国和全球范围内，旨在为中国公司在特定行业获得主导性地位，推行大量产业规划和支持性政策和做法。根据这些产业规划，中国政府向中国公司提供大量的政府指导、资源和监管支持，同时积极限制进口商品、外国制造商和外国服务供应商的市场准入。这些不断演变的非市场政策和做法的受益者不仅包括中国的国有企业，还包括其他中国国内企业。

《中国制造2025》是一项影响深远且可能带来危害的产业规划。该规划由中国国务院于2015年5月发布，是一个为期十年的规划，重点指向十大战略领域，包括先进信息技术、自动化机床与机器人、航空航天装备、海洋工程装备与高科技船舶、先进轨道交通装备、新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高端医疗设备产品。尽管表面上声称只是通

过更先进的、灵活的制造技术提高工业生产率，但《中国制造2025》却成为中国不断演进且日趋复杂的“自主创新”模式的象征。它体现在众多支持性的和相关的产业规划上。中国的自主创新模式是有害和反竞争的，其首要的目标在于，以一切可能的方式在中国市场上利用中国的技术、产品和服务替代外国技术、产品和服务，以此助力中国企业主导国际市场。

《中国制造2025》是中国政府实现“制造强国战略”30年规划的第一个十年行动纲领，旨在通过为期十年的分步规划进程，在牺牲外国公司及其技术和产品服务的基础上，扶持中国公司在十个目标战略性领域发展壮大。《中国制造2025》的最初目标是通过各种手段，确保中国企业开发、提取或获得自己的“本土”技术、知识产权和专有技术以及自主品牌。《中国制造2025》的下一个目标是在中国市场上用本国技术、产品和服务替代外国技术、产品和服务。《中国制造2025》的最终目标是在十个目标战略行业占据更大的全球市场份额。

为了实现这些目标，后续发布的文件为构成中国制造2025所涵盖的十个宽泛领域的几十个行业设定了产能、产量和市场份额的具体指标。2015年10月，中国国家制造业发展战略咨询委员会发布了《〈中国制造2025〉重点领域技术路线图》，此后又发布了该文件的两个更新版本。首次更新发生在2018年2月，发布了《中国制造业重点领域技术创新绿皮书—技术路线图（2017）》。与前一版本一样，更新后的文件为中国企业在数十个高科技行业中设定明确的市场份额和其他目标，这些目标通常既包括中国市场，也包括全球市场。例如，文件要求到2020年，“本土新能源汽车年产量”应具备能满足中国市场“超过80%需求”的供应能力，高于2015年文件中设定的70%的目标。2020年11月，《中国制造业重点领域技术创新绿皮书—技术路线图（2019）》发布，对2017版文件进行了更新。

中国政府为实现《中国制造2025》目标而使用的许多政策工具均引起了严重关切。其中一些工具前所未见，包含了多种类型的国家干预和支持措施，它们相互配套，旨在通过在很大程度上限制、利用、歧视外国企业或者为外国企

业及其技术和产品服务创造不利条件来促进中国工业的发展。实际上，过去的经验证明，即使是表面上中立的措施也可以在实施时偏向国内企业，特别是在中央级以下政府层面。

与其他WTO成员国追求的产业支持相比，《中国制造2025》设定的愿景更加宏大。其中更值得关注的区别在于，政府在追求其产业规划目标时所投入资源的规模和类型。据估计，中国政府正向《中国制造2025》相关领域提供超过5000亿美元的财政支持，经常使用大型政府引导基金等众多手段，而中国试图声称这些基金完全属于私人所有以避免审查。即使中国未能完全实现《中国制造2025》设定的目标，仍可能导致或加剧市场扭曲现象，导致多个目标行业内产生严重产能过剩，并影响外国公司的投资决策。同时，随着中国支持的企业以牺牲在这些行业运营的外国公司为代价增加市场份额，也可能对美国利益造成长期损害，同时也将损害美国的盟国和伙伴的利益。发展中国家尤其容易受到类似《中国制造2025》这类产业规划所带来的严重伤害。

据报道，自2018年6月以来，根据中央政府指令，官方开始减少公开提及《中国制造2025》的次数。显然，中国仍然致力于实现《中国制造2025》的深层目标，并在中国认为具有战略意义的领域内继续推动中国企业在国内外占据主导地位。例如，2020年9月，中央政府发布了一份指导性意见，鼓励对“战略性新兴产业”进行投资。“战略性新兴产业”这一术语早期曾用于描述《中国制造2025》发布前的一项倡议，而这项倡议最终成为了《中国制造2025》的前身。该意见提出要支持和创建战略性新兴产业集群，同时采用各种类型的政府支持和资金资助。指导意见特别鼓励省级和地方政府支持先进信息技术、新能源汽车和生物制药等行业。最近，2022年10月的中共二十大报告再次强调了产业政策目标的重要性，呼吁推动战略性新兴产业发展，以及“构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎”。

2021年3月，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划（2021-2025）》（十四五规划纲要），和《2035年远景目标纲要》。十四五规划和随

后发布的各行业五年规划，以及中央以下各级政府发布的五年规划都明确表示，中国将继续追求各种行业主导目标。虽然十四五规划中没有提及《中国制造2025》等产业规划，但中国五年规划中确定的产业与《中国制造2025》产业和战略性新兴产业之间仍有重叠。包括中央以下各级政府在内的最新规划也明确表示，国家将继续支持这些重点产业。此外，《新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）》和《中国标准2035》等其他更长远的规划也重申了中国对国家主导的非市场经贸模式的坚定追求。

国有企业

在中国入世议定书中，很多条款间接规范了国有企业和国有参股企业的行为，中国同意了一些具体的规定。特别是，中国同意关于国有企业和国有参股企业购买商品或提供服务用于商业销售的相关法律、法规和其他措施，或关于国有企业和国有参股企业生产商品或提供用于商业销售或非政府目的服务的相关措施，都将受到特定WTO规则的约束。中国还明确承诺，国有企业和国有参股企业在采购和销售时必须仅基于商业考虑因素，如价格、质量、市场性和可及性，并且政府不得直接或间接影响国有企业和国有参股企业的商业决策。另外，中国同意世贸组织其他成员国的企业应有足够机会在非歧视性条款和条件下竞争向国有企业和国有参股企业的销售及从其采购。

在随后与美国的双边对话中，中国做出了进一步承诺。特别是，中国承诺为各种所有制企业创造公平竞争的市场环境，并在信贷提供、税收优惠和监管政策方面为其提供非歧视性待遇。

然而，中国非但没有采取措施履行其承诺，反而采取了一系列措施强化国有企业和国有参股企业在经济中的地位并保护其免受外国企业竞争。中国设立了国有资产监督管理委员会（SASAC），并出台了《中华人民共和国企业国有资产法》以及其他多项规定，要求在许多重要工业领域实行国家所有权和控制。中国共产党还努力确保党在国有企业和国有参股企业重大业务决策、人事变动、项目安排和资金流动方面发挥决定性作用。这些措施的基本前提是使政府和党能够介入这些企业的经营战略、管理和投资，以确保它们在国民经济中发挥主

导作用，符合发展中国“社会主义市场经济”总体目标和中国行业主导计划的要求。过去几年中，通过诸如任命同一人兼任国有企业董事会主席和党委书记，以及要求国有企业设立党组织等方式，加强了党对国有企业和国有参股企业的领导。另外，中国政府还出台了一系列措施，限制国有企业和国有参股企业接受外商投资的能力，尤其是在重点领域。其中一些措施将在下文“投资”部分进行讨论。

在2013年中国共产党第十八届三中全会上，中国政府发布了一系列影响深远的经济改革声明，包括要求市场在资源配置中起“决定性”作用，减少中国政府对经济的干预，加快中国对外国商品和服务的开放，提高透明度和法治，推动中国市场的公平竞争。报告还呼吁“改革”中国的国有企业和国有参股企业。

然而，中国并没有真正接受市场的作用，而是试图强化国家在经济中的作用。中国国家主席习近平的讲话也清楚地表明，中国对国家作用的想法仍然与美国和其他市场经济国家截然不同。2016年10月，习近平主席呼吁加强中国共产党在国有企业中的作用，并强调国有企业应成为实施国家战略、增强国力的“重要力量”。2019年2月，中国国家主席习近平在中共党刊上发表论文，进一步要求加强党对“依法治国的领导”，并提出中国“绝不能照搬别国的模式和做法”，“我们决不能走西方‘宪政主义’、‘三权分立’、‘司法独立’的老路”。

在国有企业改革方面，中国宣布将其分为商业类、战略类和公益类企业，并要求商业类国有企业和国有参股企业获得合理的资本回报。然而，这一计划也允许偏离商业驱动的结果，以满足广义上的国家安全利益，包括能源和资源利益以及网络和信息安全利益。同样，近年来，中国通过努力实现“混合所有制”来推行改革。这些努力包括迫使私营企业投资国有企业和国有参股企业或与之合并，以此为效率低下的国有企业和国有参股企业注入创新实践并创造新机遇。显而易见，这些改革并没有加强市场的作用。相反，它们旨在加强国有企业在经济中的作用，并将国有资本引向某些行业，包括《中国制造2025》中规定的行业，以实现中国的行业主导目标。

中国此前也曾表示会考虑采纳对国有企业实行“竞争中性”原则。但是，当涉及到国有企业和国有参股企业的运营时，中国仍在推行那些进一步巩固国家核心地位和产业规划主导地位的政策。例如，中国已制定相关规定，确保政府在如何调配国有资本给国有企业和国有参股企业，以及国有企业从事的项目上继续保持全面决策权。

总体而言，虽然中国的努力有时似乎表明高层决心加快必要的经济改革，但这些改革并未实现。事实上，中国国家在经济中的作用不减反增。同样明显的是，中国过去的政策举措并不是为了减少国有企业和国有参股企业在中国经济中的存在，也不是为了迫使它们与私营商业企业在同等条件下竞争。相反，改革的目标是通过整合、增加获得国家资本的途径、享有优先获得商品和服务的权利，以及其他旨在赋予国有企业不公平竞争优势的非市场化政策和做法，从而强化国有企业和国有参股企业在国内乃至全球的竞争实力。

对于外国公司来说，这种不公平的情况在恶化。与中国的国有企业和国有参股企业一样，中国的民营企业也受益于国家的一系列干预和支持措施，这些措施旨在根据中国的行业主导目标促进中国国内行业的发展。这些干预和支持措施与其他非市场政策和做法相结合，共同限制、利用、歧视外国企业或以其他方式对外国公司及其技术和产品服务造成不利影响。

技术转让

多年来，尽管中国一再做出高级别双边承诺，取消或不再推行有问题的政策和做法，但美国严重关切的强制或强迫性的技术转让问题仍未得到解决。2017年8月，为解决这些问题，USTR根据301条款启动了一项调查，重点调查中国政府在技术转让、知识产权和创新方面的政策和做法。具体而言，USTR在调查启动通知中明确提出，将重点调查以下四类报告的中国政府行为：（1）使用多种手段要求或强制向中国公司转让技术与知识产权；（2）剥夺美国公司在与中方企业进行技术许可谈判时设置以市场为基础的条件的能力；（3）通过直接或间接不公平地促进中国公司收购美国公司和资产来获取尖端技术和知识产权，干预市场；

（4）实施或支持出于商业利益目的的网络窃取和未经授权入侵美国商业计算机网络行为。2018年3月，USTR发布了一份报告支持调查结果，认定上述四类行为、政策和实践不合理或具有歧视性，并对美国商业造成了负担和/或限制。2018年11月，USTR更新报告指出，中国并未采取任何措施改变其存在问题的政策和做法。基于USTR第301条款调查的结果，美国采取了一系列应对行动，包括成功在世贸组织发起挑战中国保持的某些歧视性技术许可措施的争端，以及对从中国进口商品征收大量额外关税。

2020年1月签署的《第一阶段经贸协议》应对USTR第301条款报告中所识别的中国不公平贸易做法的部分问题。在该协议中，中国承诺终止长期以来强制或强迫外国公司将技术转让给中国公司作为获得市场准入、取得行政批准或享受中国政府优惠政策的做法。中国还承诺在行政程序中提供透明、公正和程序公正，确保技术转让和技术许可基于自愿原则并在反映双方共识的市场条件下进行。另外，中国承诺将不再根据其不合理的产业规划指导或支持旨在获取外国技术的对外投资活动。

自从2020年2月《第一阶段经贸协议》生效以来，美国持续与美国商界接触，后者表达了对中国通过非正式、不成文手段强制或强迫美国公司将技术转让给中国实体的关切，其中包括将技术转让作为进入中国市场条件的情况。美国就出现的问题与中国进行了交涉，并将持续关注事态发展。

作为针对调查中国技术转让、知识产权和创新方面的不公平行为、政策和做法的301调查的结果，美国开始向从中国进口的产品加征关税。2024年，USTR预计将完成对该关税的法定四年期审查。作为审查过程的一部分，USTR将评估关税措施在实现原调查目标方面的有效性，探讨可能采取的其他行动，并分析这些行动对美国经济，包括消费者的影响。

自主创新

旨在推动落实“自主创新”的相关政策是中国工业化努力的关键要素。自2009年以来，通过与中国进行密集、高层次的双边接触，美国一

直试图解决这些政策问题。这些政策涉及中国经济的许多部门和特别是政府采购领域，更偏好在中国拥有或开发知识产权。例如，在2012年5月的中美战略与经济对话（S&ED）会议上，中国承诺将其他国家拥有或开发的知识产权与中国拥有或开发的知识产权同等对待。美国还利用2012年的中美商贸联委会（JCCT）进程和随后的讨论，迫使中国修改或取消似乎不符合这一承诺的具体措施。在2014年12月的JCCT会议上，中国澄清并强调，将平等地对待其他国家拥有的或开发的知识产权与国内拥有的或开发的知识产权。然而，尽管如此，这些承诺并未兑现。中国仍在继续推行各种政策，要求或偏好在中国拥有或开发知识产权。

在政府采购方面，美国从中国获得了一系列类似的承诺，中国同意将中国各级政府的自主创新政策与政府采购偏好政策脱钩，包括发布一项国务院措施，要求省级和地方政府在2011年12月之前消除任何剩余的政策关联。然而多年之后，这一承诺仍未兑现。在2016年11月的JCCT会议上，美国对中国继续推出大量有违承诺的措施表示关切。为了回应美方关切，中国宣布其国务院已下发文件，要求所有部门和所有地方各级政府“进一步清理将自主创新政策与政府采购偏好相挂钩的相关规范性文件”。

多年来，中国自主创新政策的宗旨始终未变，中国领导层不断强调提高自主创新能力的必要性。通过《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》等计划，中国继续实施歧视性政策，鼓励中国获取或开发“自主知识产权”和“核心技术”。因此，USTR一直在利用第301条款调查等机制，力求解决中国利用自主创新政策强制或强迫外国人在中国拥有或开发其知识产权等问题。

补贴

产业补贴

中国继续向其国内产业提供大量补贴，严重损害了美国和其他WTO成员国的产业利益。其中一些补贴似乎也是WTO规则所禁止的。美国尽可能通过商务部开展的反补贴调查程序和

WTO争端解决案件来解决这些补贴问题。

美国和其他WTO成员还继续敦促中国根据其WTO义务向WTO通报其所有补贴，同时还向WTO提交了反通报，列出了中国未通报的数百个补贴项目。多年来，中国的WTO补贴通报在及时性和完整性方面时有改善，但表现并不稳定。然而，自20多年前加入WTO以来，中国至今尚未向WTO提交过一份中央政府层面的完整补贴通报，并且直至2016年7月才首次提交了地方层面的仅一份补贴通报，而当时提供的信息仅限于在美方提起诉讼的一起WTO案件上。在该案件中，美国认为中国地方政府的补贴是禁止性补贴。尽管中国在其较新的补贴通报中继续通报了一些地方补贴，但这些通报信息很不完整，并未触及最具扭曲效应的地方政府补贴，比如各级政府广泛设立且规模庞大的“政府引导基金”等。

2018年，美国开始与欧盟和日本合作，共同寻找进一步的有效行动和潜在规则，以解决现有WTO规定的义务未涉及到的不当的中国补贴做法。2020年1月，美国、欧盟和日本贸易部长发表声明，同意通过以下方式加强WTO补贴规则：（1）禁止某些恶劣类型的补贴；（2）要求补贴国证明其所提供的扭曲型补贴并未造成负面影响；（3）进一步完善现有“严重侵害”规则；（4）加强补贴通报规则；（5）重新定义“公共机构”。2021年11月，美国、欧盟和日本贸易部长再次承诺开展三方合作。合作内容包括确定需要进一步开展工作的领域，以开发新的工具和其他措施来应对非市场政策和做法。此后，美国、欧盟和日本还不断在工作层面开展合作，共同揭露中国在半导体等特定领域的补贴做法。

另外，美国继续推行一系列旨在改革世贸组织补贴与反补贴措施委员会职能的提案，其侧重点在于，确保WTO成员及时以书面形式回复有关其补贴项目的书面提问。

产能过剩

由于采取国家主导的经贸模式，中国已成为世界上非市场产能的主要制造国，一些行业长期存在的严重产能过剩便是佐证。通过实施诸如《中国制造2025》等产业规划，中国其他行业

的产能过剩问题也在不断加剧。根据该计划，中国政府将投入数千亿美元支持中国企业，并要求它们在十大先进制造业中达到预先设定的国内市场占有率目标（以牺牲进口为代价）和全球市场份额目标。

在钢铁和铝等制造业，中国的经济规划者通过各种政府扶持措施，造成了国内产能大量过剩。在钢铁领域，由此造成的生产过剩扭曲了全球市场，损害了美国市场和第三国市场上的美国工人和制造商利益，因为在这些市场上，美国出口的钢铁和钢铁密集型产品与中国出口的产品存在竞争。这种生产过剩也同样损害了美国许多盟友和合作伙伴工人和制造商的利益。虽然中国已公开承认其钢铁和铝行业产能过剩，但尚未采取有意义的措施，以可持续的方式解决这一问题的根源。事实上，中国的其他行业也在复制这种局面。

从2000年到2022年，中国的产能增长占全球炼钢产能增长的72%，幅度远远超过同期全球和中国需求的增长水平。目前，中国的产能约占全球产能的二分之一，是欧盟、日本、美国、加拿大、墨西哥和巴西炼钢产能总和的两倍多。

与此同时，中国的钢铁产量不断创出新高，超过了需求。2020年，中国钢铁产量首次突破10亿吨大关，达到10.65亿吨，比2019年增长7%；2022年，尽管国内钢铁需求大幅萎缩，但中国钢铁产量仍保持在10.18亿吨的高位。这种温室气体排放密集型钢铁生产的持续膨胀，加上经济增长疲软和中国建筑业放缓，使全球市场充斥着过剩的钢铁和钢铁密集型产品，而此时中国以外国家的钢铁和其他制造行业正面临着市场环境再度疲软、全球产能过剩加剧、世界经济增长放缓和供应链持续中断等问题。2022年，中国的钢铁出口量超过了世界第二、第三和第四大钢铁生产国（印度、日本和美国）的总和。此外，2023年1月至9月，中国的出口量比2022年同期增长了36%。目前，中国仍是世界上最大的钢铁和钢铁密集型产品出口国。中国钢铁生产的污染程度仍比其取代的美国和大多数其他国家的钢铁生产严重得多，从而阻碍了全球向清洁能源经济的转型。

同样，2000年至2022年间，中国的原铝产能增长了1400%以上，占同期全球产能增长的80%。

中国的产能扩张推动了全球价格的下降，但即使在价格如此低迷的情况下，中国仍在继续扩大产能。这些新增产能大部分是在政府支持下建设的，并且依赖于温室气体排放密集型的电力资源。目前，中国的原铝产能占全球产能的57%，是全球其余八大铝生产国产能总和的两倍多。与钢铁行业一样，中国的铝产量近年来也在不断膨胀，尽管全球需求受到冲击，但中国的铝产量仍在持续增长。中国的产能和产量继续造成全球市场的严重失衡和价格扭曲，损害了美国铝生产商和工人的利益。

中国的产能过剩不仅通过直接向美国出口产品造成损害，还通过全球市场价格波动、供应链调整以及间接影响涉及钢铁和铝制品的贸易往来，直接影响了美国各行各业的工人和产业，令世界各地的竞争力企业面临严峻挑战，难以保持正常运营。事实上，中国的许多贸易伙伴国的国内产业都在继续请求其政府采取贸易措施，以应对中国产能过剩所带来的贸易扭曲效应。此外，美国已根据1962年《贸易扩展法》第232条采取行动，对钢铁和铝产品征收额外关税，因为美国认定钢铝产品的大量进口以及相关情况威胁到了美国国家安全。美国认为，如果不努力纠正中国的反竞争行为，美国和其他许多市场经济国家的钢铁和铝生产商将面临被迫关闭的风险，这将为其带来一系列风险，包括更加依赖中国。

农业国内扶持措施

近年来，中国对农业领域的国内补贴及其他扶持措施大幅增加。中国保持着直接支付计划、基本商品最低收购价制度和投入品补贴。中国还实施了一套基于最低收购价格的棉花储备体系以及棉花目标价格计划。2016年，中国为了鼓励国内玉米采购，为淀粉和乙醇生产商提供补贴，导致2017年和2018年中国加工玉米产品的出口量显著增长。此外，2022年，中国通过多个扶持项目鼓励大豆生产，如增加轮作作物补贴、奖励油料作物产量高的县市、推广玉米与大豆间作种植激励措施，以及对盐碱地上大豆“示范种植”提供补贴。

2015年5月，中国向WTO提交了一份关于国内扶持措施的通报，但仅提供了截至2010年的信息。2018年12月，中国又通报了2011年至2016

年间的国内扶持措施。这份通报显示，中国在大豆（2012年、2014年和2015年）、棉花（2011年至2016年）、玉米（2013年至2016年）、菜籽（2011年至2013年）和糖（2012年）的扶持力度超过了其最低允许限度。实际情况可能更为严重，因为中国计算国内扶持水平的方法可能导致低估。此外，中国通报的扶持项目似乎并未完全涵盖由省级和地方政府在地方层面上提供的扶持，以及可能通过国有企业管理实施的扶持。

2016年9月，美国向WTO发起诉讼，质疑中国政府对小麦、玉米和水稻生产的扶持水平超出了中国承诺的限度。与其他WTO成员一样，中国承诺限制对农产品生产者的扶持。中国对小麦、玉米和水稻的市场价格扶持计划所提供的扶持似乎远远超出了约定的水平。这种过度扶持造成了价格扭曲，使竞争环境不利于美国农民。2016年10月，中美两国进行了磋商。2017年1月，WTO成立专家组审理此案。专家组听证会于2018年1月和4月举行，2019年2月专家组做出裁决，裁定中国对小麦和水稻的国内扶持不符合WTO规定。中国最初同意在2020年3月31日前采取措施达到专家组的建议要求。美国随后同意将这一期限延长至2020年6月30日。2020年7月，美国根据《WTO关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU）第22条提交了中止减让和其他义务的授权请求，理由是中国不符合WTO规定。在中方对这一请求提出异议后，根据DSU第22条，该案件被提交仲裁。仲裁目前暂停，美国继续密切关注中国小麦和水稻市场价格扶持计划的运行情况。

渔业补贴

据估计，中国是世界上提供有害渔业补贴最多的国家，每年提供的补贴款超过42亿美元。这些补贴助长了过度捕捞和产能过剩，威胁到全球鱼类资源。事实上，中国是世界上最大的海洋捕捞渔业生产国，在加入WTO后的这些年里，中国继续通过补贴和其他扭曲市场的手段支持其捕鱼船队。就海洋捕捞而言，中国每年的渔业捕捞量几乎是世界第二大生产国的两倍，是美国、印度和日本等其他最大生产国的三倍。与此同时，不断有报道称悬挂中国国旗的渔船在远洋从事非法、无管制和未报告的捕捞活动，包括在其他WTO成员国管辖的海域。虽然中

国在减少对国内渔业补贴方面取得了一些进展，但其仍在向中国远洋渔业企业提供高得多的补贴支持，将其过剩产能转移给国际渔业。

近年来，美国不断对中国渔业补贴计划提出长期关切。2015年，美国根据WTO《补贴与反补贴措施协定》（《补贴协定》）第25.8条提交了一份书面信息请求。该申请涉及中国在中央和中央以下各级政府提供的渔业补贴。这些补贴涉及近40项措施，包括渔船购置和改造补贴、新捕鱼设备补贴、保险补贴、加工设施贴息贷款、燃料补贴以及水、电和土地优惠供应等多种补贴。鉴于中国未对此请求作出回应，美国随后提交了一份涵盖相同措施的第25.10条反通报。尽管中国最近的补贴通报比以往更加详尽，但仍不完整。

此外，美国长期以来一直是WTO渔业补贴谈判的积极和建设性参与者，积极敦促各方达成有意义的谈判成果，禁止危害最大的渔业补贴类型。美国和志同道合的WTO成员提出了若干提案，旨在推动这些谈判取得积极的成果。值得注意的是，2022年6月，WTO成员通过了世贸组织《渔业补贴协定》的文本，其中涉及的几项重要规定包括：禁止向从事非法、不报告和不受管制的捕捞（IUU捕捞）船只或经营者提供补贴；禁止向被过度捕捞的种群提供补贴；禁止向在无管制公海上的捕捞活动提供补贴。该协定还规定了强有力的透明度条款，以强化WTO成员国的补贴通报机制，并有效监督WTO成员国的违规情况。该协定将在三分之二以上WTO成员国接受后生效。

未来美国将继续调查中国渔业补贴的整体状况，并将继续敦促中国全面履行其相关的WTO补贴义务。美国还将敦促WTO成员国支持对有害的渔业补贴采取额外的、严格的约束措施，并在后续的WTO渔业补贴谈判中对其进行讨论。

进口政策

贸易救济措施

截至2023年12月，中国先后实施了117项反倾销措施，涉及来自17个国家或地区的进口产品，并正在进行两项新的反倾销调查。同时，中国

还实施了五项反补贴措施，影响了来自两个国家或地区的进口产品。中国在反倾销和反补贴实践中最严重的系统性缺陷依然存在于透明度和正当程序方面。多年来，中国往往更多地将反倾销和反补贴调查作为一种报复工具，而非用于消除其国内市场中倾销或不公平补贴的影响。对此，美国已在双边会谈、WTO会议及与待决反倾销和反补贴调查相关的书面意见中，一再要求中国严格遵守WTO规则进行贸易救济调查。

中国商务部（MOFCOM）进行的反倾销调查仍未能充分践行WTO《关于执行1994年关贸总协定第六条的协议》（通常称为《反倾销协议》）中体现的透明度和程序公正基本原则。美国和其他WTO成员国也因此对中国在进行反倾销调查时存在的严重透明度和正当程序问题表达了关注。主要关注点包括：中国商务部对国内生产商记录的关键文档披露不足；未充分披露商务部决定所依据的基本事实，如倾销幅度计算以及支持损害和倾销结论的证据；商务部在发现信息缺陷时未发出补充调查问；不合理地拒绝接受美国应诉方报告的成本和销售数据；不合理地使用可获得事实；中国商务部无法有效应对各方提出的关键论点或证据。过去数年间，在诸多程序中，美国及其他WTO成员国已多次向中国商务部提及中国反倾销实践中存在的上述问题。

对中国反补贴调查的审查结果表明，与反倾销领域类似，中国在进行此类调查时同样需要提高透明度和遵循正当程序。此外，美国还特别注意到了中国在进行反补贴调查时的程序性问题。例如，近年来，中国发起了针对涉嫌补贴的调查，鉴于《补贴协定》第11.2条关于“充足证据”的要求，此举引发了关注。美国还对中国在《补贴协定》第12.7条下应用可获得事实的做法表示关切。

过去，美国曾多次对中国寻求反倾销和反补贴救济措施表示严重关切，这些措施似乎是报复性的，意在阻止美国和其他贸易伙伴合法行使其在WTO反倾销和反补贴税规则以及中国入世议定书贸易救济条款赋予的权利。此外，中国似乎还将包括反倾销和反补贴调查在内的任意经济和贸易措施作为一种经济胁迫手段，以达成其政治目标。2021年中国对澳大利亚大

麦和葡萄酒进口分别征收的反倾销和反补贴税即是这一策略的两个证据。

在近期针对美国进口产品的某些调查中，中国亦做出了缺乏法律或事实依据的裁决。举例来说，在针对从美国进口的正丙醇产品进行的最终反补贴税裁决中，中国认定美国石油和天然气行业所受的补贴会自动传导至石化产品，但却未能按照《补贴协定》的要求提供必要的分析论证。

农产品关税配额管理

根据中国入世议定书建立的关税率配额（TRQ）制度所承诺的市场准入截至2023年12月尚未完全实现。由于中国对申请者的标准界定不清、TRQ分配程序不明以及未能公布配额分配和再分配的结果，贸易商无法确定现有的进口机会，全球生产商的市场准入机会减少。因此，中国的小麦、玉米和水稻TRQ即使在超额认购的情况下也很少满额。例如，从2020年到2023年，中国的玉米进口量超过了TRQ水平，但TRQ的发放、申请和分配过程缺乏透明度，中国的大型国有企业似乎是进口量增加的主要受益者。

2016年12月，美国向WTO发起诉讼，质疑中国对小麦、玉米和水稻TRQ的管理。2017年2月有关方面对此进行了磋商。2017年9月，应美国请求，WTO成立专家组审理此案，另有17个世贸组织成员国作为第三方加入。专家组于2019年4月做出裁决，裁定中国对小麦、玉米和水稻的税率配额管理不符合WTO规定。2021年7月，美国以中国未能使其措施符合WTO义务为由，根据DSU第22条提交了中止减让和其他义务的授权请求。在中国对这一请求提出异议后，根据DSU第22条，该事项被提交仲裁。仲裁目前暂停，美国继续密切关注中国目前对小麦、玉米和水稻关税配额的管理情况。

作为《第一阶段经贸协议》的一部分，中国同意自2019年12月31日起，按WTO的义务规定，对小麦、玉米和水稻关税配额实施相应管理。此外，中国同意对小麦、玉米和水稻TRQ管理做出具体改进，包括分配方法和非国营贸易配额申请者的待遇。中国还承诺提高透明度。但迄今为止，中国尚未充分履行这些承诺。

农产品增值税退税

中国政府曾尝试通过上调或下调增值税（VAT）退税来调控初级农产品的进口，以管理国内供应。有时，中国还会通过实施或取消增值税来强化其国内政策目标。这些做法在全球小麦、玉米和大豆及其初级加工产品的市场中引起了极大的扭曲和不确定性，严重影响了国际市场秩序和公平竞争环境。

环境政策

废旧材料和可回收材料进口禁令

目前，中国几乎限制所有未经加工废料和可回收材料的进口。中国只允许进口某些加工材料，包括符合纯度标准的铜、钢、铝和黄铜等“再生原材料”，以及造粒废塑料和打浆废纸。

自2017年以来，中国已发布多项措施，限制或禁止进口大多数废料和回收材料，如某些类型的塑料、纸张和金属。中国还违反国际标准和惯例，采用进口许可证和检验措施来限制废旧物资的进口。值得注意的是，中国并未对国内废料和回收材料的国内加工企业普遍实施类似的限制措施。

2020年，中国修订了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，其宗旨是将固体废物的进口量基本降至零。

2016年，即中国开始实施更严格限制政策的前一年，美国向中国出口的未加工废料和回收材料总额为4.79亿美元。此后，美国向中国出口的这些材料大幅减少。

除了影响废料和回收材料的全球市场外，收紧的限制措施还提高了美国的回收成本，导致一些社区终止了回收计划。此外，其他国家，特别是东南亚国家，也引入了本国的监管改革，在某些方面与中国进口制度的变化相似，例如为可回收材料设定了高得无法想象的纯度标准，实施新的进口许可要求，并要求装运前和装运后检查。因此，大量美国废料和可回收材料找不到新的买家，导致垃圾填埋、焚烧和空气污染增加，全球对原生材料的需求增加。

再制造产品进口禁令

中国禁止进口再制造产品，通常将其归类为旧货。除经济特区外，中国还限制再制造工艺投入品（称为芯材）进口到中国关税区。这些进口禁令和限制损害了中国许多行业的发展，包括采矿、农业、医疗保健、交通运输和通信，因为这些行业的企业无法购买中国境外生产的高质量、低成本的再制造产品。然而，为了限制再制造产品的进口，中国显然不惜付出这样的代价。

劳动力

中国政府压制国际公认的劳工权利，没有充分执行现有的强迫劳动禁令。中国的强迫劳动行为一直受到国际社会的关注，尤其是在新疆维吾尔自治区（新疆），中国任意拘留了100多万维吾尔族和其他大部分穆斯林少数民族。受害者、新闻媒体和智库报告称，包括生产棉花和番茄制品的工厂在内，经常进行胁迫性招聘，限制工人的行动和通信自由，并对工人进行持续监视、因宗教信仰进行报复、将其排除在社区和社会生活之外，以及将其隔离。据估计，目前中国有数十万维吾尔族、哈萨克族和其他穆斯林少数民族成员在被拘留后从事强迫劳动。根据美国政府对这些消息来源的独立分析，美国政府已采取多项措施来解决新疆的强迫劳动和其他侵犯人权问题。

美国海关与边境保护局（CBP）根据《1930年关税法》第307条发布了若干暂扣令（WRO），原因是存在合理迹象表明新疆存在使用拘留人员或监狱劳工以及强迫劳动的现象，其中包括2021年1月针对来自新疆的棉花和番茄制品实施的全疆范围暂扣令。该暂扣令的范围涵盖棉花和番茄，以及将这些产品作为投入品的下游产品。

2020年7月，美国向供应链涉及中国新疆的美国企业发布了《新疆供应链商业咨询公告》。

美国于2021年7月更新了该咨询意见。更新后的咨询意见敦促美国企业关注其供应链风险，并为与涉嫌参与新疆强迫劳动和其他侵犯人权行为的实体存在关联的企业和个人，列出了严肃的投资和采购考量因素。该咨询意见还描述

了美国政府迄今为止为应对新疆强迫劳动所采取的行动，以及为了禁止进口全部或部分使用强迫劳动或劳改犯劳动生产的商品所采取的行动。2023年9月，美国发布了更新后的咨询意见补充说明，进一步就发生于新疆的国家主导的强迫劳动和侵犯人权行为介绍了相关报道，并敦促企业采取适当的尽职调查措施。

2021年12月，拜登总统签署了《维吾尔族强迫劳动预防法案》（UFLPA），使之成为法律，其中包括根据《1930年关税法》第307条的规定，推出一项可反驳推定，即禁止从新疆进口商品。这一可反驳推定于2022年6月生效。

美国还于2022年6月公布了《维吾尔族强迫劳动预防法案执法策略》。《执法策略》就可能采取的措施征求了来自个人、行业协会、咨询和风险管理公司、民间社会组织、非政府组织、工会和其他方面的意见，旨在防止完全或部分使用中国强迫劳动开采、生产或制造的商品进口到美国。《执法策略》的主要内容包括：（1）评估进口在中国使用强迫劳动制造的商品的风险；（2）制定“UFLPA实体清单”和强迫劳动计划的说明；（3）对用于识别和追踪商品来源的措施、计划和工具进行考量；（4）说明用于防止违规商品入境的相关法律机构和工具；（5）描述资源；（6）制定进口商指南；（7）制定与非政府组织和私营部门的协调计划。

美国各机构一直致力于编制和更新“UFLPA实体清单”，这是一份由四份不同清单组成的综合登记册，其中包括（1）新疆境内全部或部分使用强迫劳动开采、生产或制造任何货物、器皿、论文和商品的实体清单；（2）与新疆政府当局合作招募、运送、转移、窝藏或接收强迫劳动人员或将维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族或其他受迫害群体成员从新疆转移出境的实体清单；（3）将上述清单1或2所列实体开采、生产或制造的产品从中国出口到美国的实体清单；以及（4）包括新疆生产建设兵团在内的、为“扶贫”计划或“结对帮扶工作计划”或任何其他政府劳工计划从新疆或与新疆政府或新疆生产建设兵团合作的人员处获取材料的设施和实体清单。迄今为止，已有数十个实体被列入“UFLPA实体清单”。

另外，拜登总统于2022年6月发布了一份“IUU捕捞活动”的国家安全备忘录。该备忘录指出，如果任其发展，IUU捕捞活动和相关的滥用劳动力行为将威胁到全世界渔民的生计和人权，并将破坏美国的经济竞争力、国家安全和渔业的可持续性。报告还指出，这种行为将加剧气候变化对环境和社会经济的影响。2022年12月，财政部制裁了与中国远洋渔船有关的个人，原因是这些渔船严重侵犯人权，包括强迫船上工人劳动。

同样令人担忧的是，中国没有遵守其他一些国际公认的劳工标准，包括结社自由和切实承认集体谈判权。中国法律规定了结社和组建工会的权利，但不允许工人组建或加入自己选择的独立工会。工会必须隶属于官方的中华全国总工会（ACFTU），后者受中国共产党领导。中国企业的工人必须接受中华全国总工会作为他们的代表。他们不能选择其他工会或决定不接受任何工会代表。只允许通过中华全国总工会进行集体谈判，雇主没有诚意谈判的法律义务。此外，中国还禁止罢工。

动植物卫生检疫措施

概述

长期以来，中国对于美国农产品出口商而言是一个复杂且不可预测的市场，主要原因在于中国监管机构对法规执行的不一致性以及对市场的选择性干预。中国不愿遵循以科学为基础的国际标准和指导方针，也不愿以透明和基于规则的方式实施监管执法，使得农产品贸易变得复杂化并阻碍了其发展。

农业生物技术审批

中国对农业生物技术产品的监管审批程序给开发商和贸易商带来了极大的不确定性，减缓了产品的商业化进程，并对贸易造成了不利影响，尤其是对美国的玉米、大豆、油菜籽和苜蓿出口造成了影响。尽管最近有一些产品获得了批准，但批准过程仍然漫长而不透明，但审批流程仍然冗长且不透明，相对于其他国家监管机构的审批进度显示出明显的滞后性。

多年来，中国监管机构对生物技术产品的批准

往往需要高层政治干预。在《第一阶段经贸协议》中，中国对美国承诺实施透明、可预测、高效、以科学和风险为基础的农业生物技术产品审查制度。该协议还要求中国改进农业生物技术产品的监管授权程序，包括在平均不超过24个月的时间内完成对用作动物饲料或进一步加工的产品的审查，并提高审查程序的透明度。中国还同意与进口商和美国政府合作，共同处理货物中转基因材料低水平混杂的情况。此外，中国同意为所有转基因微生物（GMM）食品配料建立监管审批程序，而不是继续仅限于制转基因衍生酶的市场准入。

自2021年以来，中国农业转基因生物安全委员会已向外国培育商发放了几种用于饲料或加工的进口转基因新产品生物安全证书，包括苜蓿、油菜籽、玉米、棉花、大豆和甘蔗产品。其中一些获批产品的审查时间已超过10年。在同一时期，中国还向中国培育商发放了100多个用于国内种植的玉米、棉花和大豆新产品的生物安全证书。这些审批延续了中国近期扩大对转基因作物的审批趋势，而不仅限于棉花。

中国对农业生物技术的贸易安排仍是《第一阶段经贸协议》中最重要的承诺之一，但中国尚未充分履行这些承诺。尽管中国做出了上述承诺，但农业转基因生物安全委员会的会议召集程序仍严重缺乏透明度，包括这些会议的日期和议程项目，以及通知申请人结果的程序以及要求提供支持产品申请的额外信息的程序。虽然要求农业转基因生物安全委员会每年至少召开两次会议，但这些会议并未按固定时间表举行，会议信息未以透明和可预测的方式与公众广泛共享。此外，在审批过程中，中国继续要求申请人提供与产品预期用途无关的信息或申请人以往提供过的信息。由于上述及其他原因，即使考虑到最近的审批频度，中国也未能按照承诺将用于饲料或深加工的农业生物技术产品的平均审批时间缩短至不超过24个月。

食品安全

中国在实施《中华人民共和国食品安全法》（2015）的过程中，出台了多项新举措。这些措施包含出口商设施和产品注册要求，范围几乎涵盖所有食品和农产品。总体而言，中国向世贸组织技术性贸易壁垒委员会（TBT）和

WTO卫生与植物检疫措施委员会（SPS）通报这些措施时表述并不统一。

2019年11月，中国监管机构发布措施征求意见稿，要求所有外国食品生产商进行注册。美国就该措施草案向中国监管机构提交了全面的书面意见。美国还向世贸组织TBT委员会和世贸组织SPS委员会提出了对这些措施的关切。超过15个WTO成员国支持美国提出的关切。

2021年4月，中国监管机构发布了这些措施的最终版本，即海关总署令第248号（下称第248号法令）和海关总署令第249号（下称第249号法令），生效日期为2022年1月1日。在2021年9月递交给外国驻华使团的照会中，中国监管机构提出了一个非透明的多层次体系，即某些产品的生产商必须由外国监管机构进行注册，而其他产品的生产商则有资格进行自我注册。第248号和第249号法令还规定了新的标签和合格评定要求。2023年7月，中国根据第248号法令对某些产品实施了额外的注册要求，增加了外国食品安全监管机构的负担。此外，中国监管机构对外国食品安全监管机构要求执行的任务从根本上超出了其传统职责范围。这些不同的额外要求已经扰乱了贸易秩序，尤其是对于无法满足首次注册要求的美国新食品制造商而言。

第248号法令和此前推出的类似措施继续对食品生产商、贸易商和出口国的监管机构造成过大负担，而对食品安全却未产生显著的额外益处。相反，这些措施为中国提供了一个手段，使其能够按照国家规划者的决定控制食品进口，并报复那些在非贸易领域挑战中国政府政策或做法的国家。

在《第一阶段经贸协议》中，中国承诺不实施不以科学或风险为基础的食品安全法规，并且只在保护人类生命或健康的必要范围内实施食品安全法规。中国还同意对生产各种食品的美国设施实行特定注册程序。尽管美国一再要求中国澄清《第一阶段经贸协议》中规定的设施注册程序与第248号法令相关规定之间的关系，但中国尚未提供足够的信息。

家禽

在《第一阶段经贸协议》中，中国同意继续采取符合世界动物卫生组织（WOAH）指导方针的措施，以应对未来爆发的禽流感。中国还同意在协议生效后30天内签署一份区域化议定书，以避免今后出现不必要的全国性动物疫病限制。该协议要求，一旦中国收到美国关于某州无高致病性禽流感（HPAI）的报告，须在5天内恢复从这些州进口家禽。

2022年2月，美国向中国通报在美国多个州检测到HPAI。在接下来的几个月里，有几个州成功控制疫情，被美国宣布为HPAI疫情清除状态。美国为这些州提交了报告，并请求中国批准恢复从这些州向中国出口家禽产品。但截至目前，中国尚未确认恢复这些州的市场准入权限。

猪肉

虽然中国肉类消费不断增长以及非洲猪瘟导致其国内猪肉严重短缺，中国对美国猪肉采取了不符合国际标准的做法，限制了这一重要出口市场的潜力。具体而言，中国禁止使用某些兽药和生长促进剂，不接受《国际食品法典》（Codex）规定的最大残留量（MRL）。

作为《第一阶段经贸协议》的一部分，中国同意扩大可进口猪肉的产品清单，包括由美国农业部食品安全检验局检验的可用于国内和国际贸易的加工产品，如火腿和某些类型的内脏。中国还同意尽快对猪牛中的莱克多巴胺进行风险评估，并与美国成立联合工作组，根据风险评估结果讨论下一步措施。迄今为止，中国尚未完成风险评估，因此尚未在风险评估的基础上就下一步措施取得任何进展，其中需要包括制定最高残留限量或进口容量。

牛肉

2017年5月，中国承诺允许符合国际食品安全和动物卫生标准的美国牛肉恢复进入中国市场。然而，一个月后，中国出尔反尔，坚持保留与兽药、促生长剂和动物健康有关的不符合国际食品安全和动物健康标准的某些条件。例如，中国坚持对全球多数牛肉生产商在严格兽医监管下按照Codex使用的β-激动剂和合成激素实施零容忍禁令，只有约3%的美国牛肉符合这

些条件可以出口中国。

在《第一阶段经贸协议》中，除了之前在猪肉章节提到的关于猪和牛饲料莱克多巴胺的承诺之外，中国还同意扩大允许进口的美国牛肉产品的范围，取消对中国出口牛肉屠宰牛只的年龄限制，并认可美国牛肉及其制品的追溯体系。中国还同意按照Codex标准和准则，为在美国合法使用了几十年的三种合成激素制定最高残留限量。在尚未制定Codex标准和准则的情况下，中国同意使用已进行科学风险评估的其他国家制定的最高残留限量。

虽然中国已向美国确认已采纳与Codex一致的牛肉中三种合成激素的最高残留限量标准，但至今仍未公布具体的最高残留限量标准数值。这种情况增加了美国牛肉生产商和贸易商面临的监管不确定性，其对于何种产品可以进口到中国市场仍然无法明确知晓。中国未能公布最高残留限量标准是其未能充分落实《第一阶段经贸协议》的另一个实例。

技术性贸易壁垒

标准

中国政府继续对其标准体系进行改革，包括从政府主导的体系转变为政府指导和外部意见相结合的体系。有时，中国政府官员也表示，在中国的标准化工作方面，其对外国公司一视同仁。但在具体实践中，中国政府继续限制外国企业参与标准制定，有时出于战略考虑，仍会推行独特的国家标准。

2018年1月，新修订的《中华人民共和国标准化法》正式生效。此后，中国发布了许多实施办法，其中一些办法主动提及了外商投资企业参与中国标准化活动所能发挥的作用，并声称承认国际标准的价值。遗憾的是，其中许多执行措施引起了美国产业界的担忧，因为其似乎只聚焦中国标准的制定，而没有充分考虑现有的国际制定的标准。此外，这些措施未能明确规定所有外国利益相关方均可以同中国国内竞争者平等参与标准化过程的各个方面，也没有明确认可国际公认的最佳实践。

随着这些实施措施的发布，中国的现有技术委

员会仍在不断制定标准。美国和其他外国公司反映，它们往往不被允许参与这些国内标准化制定过程，在少数允许部分外国利益相关者参与的技术委员会中，参与条件通常也不如国内竞争对手有利。例如，全国信息安全标准化技术委员会（TC-260）允许外国公司参与标准开发，一些美国和其他外国公司获准参加TC-260工作组。但是，并非所有外国公司都能以投票成员身份参与，它们在参与标准化过程的重要环节，如起草等方面遇到困难。此外，外国公司还被禁止参与TC-260的某些工作组，比如加密标准工作组。

多年来，美国利益相关方还报告称，在某些情况下，中国政府官员曾向希望参与标准制定过程的外国公司施压，要求他们以不利条件许可其技术或知识产权。此外，中国还继续在一些已有国际标准的高科技领域推行独特的国家标准。美国继续敦促中国解决这些具体问题，但迄今为止，这种双边接触取得的进展微乎其微。

值得注意的是，美国对中国标准体系的担忧并不仅限于对美国公司进入中国市场的影响。中国正在努力制定独特的国家标准，其最终目的是为寻求参与全球竞争的中国公司的利益服务，因为中国政府的愿景是利用其庞大的国内市场力量来影响国际标准的制定。美国对中国的标准政策仍然非常关注，并且在中国继续制定和发布《标准化法》修订版实施办法的过程中，已经并将继续通过双边和多边途径向中国表达关切。

2021年10月，中共中央、国务院印发了《国家标准化发展纲要》，确定了中国标准化体系目标。《纲要》重申，中国标准化体系既要坚持政府引导，又要坚持市场驱动。文件还要求中国的标准化体系从数量规模型向质量效益型转变，标准化工作由国内驱动向国内国际相互促进转变。此外，《纲要》还要求标准不仅要支持某一特定行业，还要支持整个经济和社会。

2021年10月颁布的《国家标准化发展纲要》部分基于中国2019年发布的一项倡议，即《中国标准2035》。该计划的结论缺乏透明度，这一点令人不安。特别是考虑到全球长期以来对中国标准制定过程中外国参与不足，中国毫无依据的使用不同于国际标准的标准以及中国的标

准制定过程中的某些授权许可做法的关切。

化妆品

在过去几年中，美国和美国产业界与中国食品药品监督管理局（CFDA）及其后继机构——国家药品监督管理局（NMPA）进行了接触，提出了对中国化妆品监管的严重关切。目前，中国的化妆品监管受《化妆品监督管理条例》管制，该条例于2020年6月发布，2021年1月生效。美国在双边场合以及在TBT委员会和货物贸易理事会（CTG）的相关会议上，多次提出对《化妆品监督管理条例》及其众多实施措施的严重关切，其他几个WTO成员国也提出了同样的关切。

《化妆品监督管理条例》实施措施中包含一些条款，要求企业在产品注册或申报时，向国家药品监督管理局和中国当地代理商披露完整的产品配方、成分供应商、生产方法、声明和安全数据。此外，这些措施还要求企业在国家药品监督管理局网站上公布可能包含商业秘密和保密商业信息的声明摘要。美国在这方面的关切是，中国监管机构对待化妆品的态度过于谨慎，完全高估了化妆品产品的潜在风险。中国对化妆品的申报和注册要求也与其他主要市场的要求有很大差异，与国际标准不一致，给出口商的合规工作带来了很大负担。

美国尤为关切的是，《化妆品监督管理条例》实施办法并未就如何保护未披露信息、商业秘密和保密商业信息免遭未经授权的披露提供充分保证。中国尚未回应美国和化妆品权利持有人的请求，即国家药品监督管理局应提供一个具有法律约束力的机制，以监督和保护企业在化妆品申报中通常会提及的商业秘密和保密商务信息。

此外，中国仍然坚持要求进行重复性的境内测试以评估多种产品及其成分的安全性和功效宣称，而不考虑国际数据的适用性或其他证明一致性的方法。面对美国的担忧，中国表示将允许在中国设有实验室的外国机构进行其所要求的测试。然而，这一改变并未解决中国的测试要求所造成的负担，因为中国并不承认在境外通过国际认可的实验室进行的测试，以及外国监管机构和行业用来评估产品和成分安全性和

功效宣称一致性的其他手段。

美国还对中国的主张提出质疑，即中国对进口和国产普通化妆品及特殊化妆品在良好生产规范（GMP）要求上提供了同等对待。如果化妆品进口国政府不签发GMP或生产出口证书，中国为普通化妆品提供的符合中国GMP的唯一手段便是动物试验。美国和其他WTO成员国曾多次要求中国考虑多种可用于确定GMP一致性的替代手段，包括利用基于《ISO 22716化妆品良好生产规范指南》的第二方或第三方证书。尽管中国接受美国州政府颁发的一些GMP证书，但对出口商而言，这一过程仍然存在不一致和不确定性。

总之，多年来，美国一直与中国进行双边接触，并通过化妆品监管国际合作、WTO和其他论坛分享有关化妆品监管的观点和专业知识，但中国尚未解决美国的主要关切，包括使用国际标准和良好监管实践来促进化妆品一致性评定和避免歧视性待遇。同时，中国也没有为美国提供足够信心确保美国知识产权能够得到保护。在中国解决这些问题之前，许多美国公司将在进入中国市场方面受到阻碍，或者根本无法进入中国市场。

投资限制

中国试图通过限制性投资制度来保护许多国内产业。中国现行投资体制的许多方面仍然令外国投资者感到严重担忧。例如，2020年1月生效的《中华人民共和国外商投资法》及其实施条例，继续将国内投资者和投资与外国投资者和投资分开管理，从而为歧视性待遇提供了基础。

中国投资体制的实质性自由化程度也有待加强，这一点体现在中国在某些行业中仍继续实行禁止性规定、外资股比上限、合资企业要求和其他限制。中国最新版的《外商投资准入负面清单》于2022年1月生效，在一些对外国投资者十分重要的领域，如主要服务业、某些类型的农业和部分采掘业，仍然存在重大投资限制。在服务业方面，中国在云计算服务和其他与互联网相关的服务、电信服务、电影制作和电影发行服务、视频和娱乐软件服务等关键领域仍推行禁止或限制措施。在农业方面，中国禁止

发展农业生物技术，限制培育玉米和小麦新品种。同样，中国禁止勘探、开采和加工所有17种稀土和钨。

然而，中国《外商投资法实施条例》和其它相关措施表明，中国正努力实现一个目标，即以一种广泛投资和仅适用于外商投资受限部门的制度，来替代逐案行政审批的制度。目前尚不清楚中国是否在实际操作中充分实现了这一目标。即使是在已经放开的领域，由于可能存在的歧视性许可要求或歧视性许可程序的运用，也可能使外国投资者难以真正实现市场准入。此外，中国可能颁布新的、过于宽泛的国家安全审查机制，加上中华人民共和国《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》及其相关实施措施（包括过度限制跨境数据流动、数据本地化要求等规定）日益增加的负面影响，对外国投资者和投资带来了严重的消极影响。外国公司也持续报告称，中国政府官员可能将投资审批与外国公司转让技术、在中国进行研发、满足出口或使用本地内容的业绩要求，或者做出有价值的、针对特定交易的商业让步等要求相挂钩。

多年来，美国多次向中国提出对其限制性投资制度的关切。鉴于中国的投资限制给美国公司施加了向中国公司转让技术的压力，因此其成为USTR 301条款调查的重点目标。美国在调查中采取的应对行动在一定程度上是为了解决这一问题而安排的。

最近，投资环境变得异常萧条，这在很大程度上源自于中国政府采取的行动。例如，在过去一年里，据称为了执行《反间谍法》修正案（该修正案拓展了间谍行为的定义），中国安全部门对多家在中国运营、当时正在协助投资者对中国现有或潜在投资项目进行尽职调查的跨国公司进行了突击搜查并拘留了其员工。由于缺乏有效的司法监督或其他挑战此类行为的途径，投资者对中国市场的信心受到严重损害。

2023年8月，可能是为了吸引更多外国投资，中国国务院印发了《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》即“11号文件”，就24个与外商投资相关的主题向中央部委和中央以下各级政府机关提出了总体指导意见。中国过去也曾发布过类似的指导意见，但

都没有真正落实。

竞争政策

2018年3月，中国政府部门进行重要改组，宣布成立国家市场监督管理总局（SAMR），这一新机构将原国家发展和改革委员会（NDRC）、MOFCOM和国家工商行政管理总局（SAIC）的反垄断执法部门合并为一个局。改组后，外界曾希望更加集中的反垄断执法能够带来政策调整，以解决美国和其他WTO成员国在这一领域提出的严重关切，但迄今为止，该举措似乎并未带来重大政策调整。

2021年11月，中国提高了SAMR反垄断局的地位，指定一名副部长担任该局负责人，并将其更名为国家反垄断局，下设三个职能局。设置三个职能局后，国家反垄断局反垄断执法人员的人数应该有所增加。国家反垄断局地位的提升和人员的增加将对中国反垄断政策的执行产生何种影响，我们将持续关注。

2022年6月，全国人民代表大会常务委员会通过了《反垄断法》修正案。这些修正案扩大了SAMR查潜在反竞争行为的权力，并授权其对某些行为处以更高的罚款，对特别严重的违法行为最高可处五倍罚款。

据此前报道，中国《反垄断法》的实施引发了各种担忧。其中一个主要问题是《反垄断法》在国有企业中的适用度。尽管中国监管机构已经明确《反垄断法》适用于国有企业，但迄今为止，执法行动主要针对省级政府级别的国有企业，而非受国资委监管的中央政府级别国有企业。此外，《反垄断法》中的条款保护国有企业和政府垄断企业在国家重要行业中的合法经营。另一个关键问题涉及《反垄断法》如何适用于外国公司。许多美国公司的一大关切点是，中国针对寻求在中国开展业务的外国公司选择性地执行《反垄断法》，并特别强调了该法对国有企业相对有限的执法力度。近年来，中国开始增加针对中国私营企业和纯国内交易的反垄断执法行动。

美国产业界表达的另一个担忧是，在兼并案件中对美国和其他外资企业实施的救济措施似乎并不总是以恢复竞争为目的的。相反，这些补

救措施似乎旨在进一步实现中国的产业政策目标，比如当监管机构试图要求技术转让或减少知识产权许可费时。

美国企业还对《反垄断法》对外国公司的调查过程缺乏可预见性、正当程序和透明度表示担忧。例如，美国产业界报告称，中国监管机构通过威胁重罚和其他处罚手段，向外国公司施压，要求它们面对未具体说明的指控时“合作”，并劝阻或阻止外国公司带律师参加会议。此外，美国公司继续报告称，中国监管机构有时会就公司的适当行为提出“非正式”建议，包括公司在中国境外应如何行事，强烈暗示不遵守规定可能会导致调查和处罚。最近，高层政策声明暗示，如果外国公司拥有或控制的技术涉嫌牵涉国家安全问题或涉及中国优先考虑的自主创新技术，将加大《反垄断法》的执法力度。

由于中国实行国家主导的经贸模式，因此，对反竞争的政府限制和监管进行仔细审查的必要性很高。《反垄断法》中关于滥用行政（即政府）权力的规定是减少政府市场干预、促进中国建立和维护竞争日益激烈市场的潜在重要手段。2016年，国务院印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，反映了中国反垄断执法机构对政府不当限制竞争和反竞争法规的监督范围得到了有效扩大。2022年《反垄断法》修正案也体现了这一领域监督的加强，其中新增了关于滥用行政垄断的章节。此后，SAMR发布了有关滥用行政垄断的规则草案，并将消除行政垄断作为执法重点。国家市场监督管理总局是否有足够的权力和资源来大力实施这一执法重点，还有待考察。

出口政策

出口限制

多年来，中国对一些原材料投入品实施了出口限制措施，包括出口配额、出口许可证、最低出口价格、出口关税和其他限制措施。在许多情况下，通过这些出口限制措施，中国似乎能够以牺牲外国下游生产商的利益为代价，为中国的众多下游生产商提供实质性的经济优势，同时对外国下游生产商造成压力，迫使其将业务、技术和工作岗位转移到中国。

2013年，在美国在WTO赢得对中国的贸易争端解诉讼后，中国取消了对美国钢铁、铝和化工行业几种关键原材料投入品的出口配额和关税。2014年，美国在第二个WTO案件中胜诉，该案件聚焦于中国对稀土、钨、钼的出口限制，这些关键原材料广泛应用于美国制造的各种产品，如混合动力汽车电池、风力涡轮机、节能照明、钢材、先进电子产品、汽车、石油和化学品。2015年，中国取消了这些出口限制。2016年，美国发起了第三起针对中国维持的出口限制的WTO诉讼。在这次诉讼中，美国关注的出口限制包括中国对11种原材料多种形式的出口配额和出口关税，具体涉及锑、铬、钴、铜、石墨、铟、铅、菱镁矿、滑石、钽和锡。这些原材料都是航空航天、汽车制造、建筑和电子等美国重要制造业的关键投入品。尽管中国似乎已经取消了被质疑的出口限制，美国仍在持续监控这一情况。美国认为，令人深切忧虑的是，美国不得不针对同样的明显WTO合规问题提起多次诉讼。

最近的关注点涉及中国在其出口管制制度下可能对稀土出口进行的潜在监管。在这方面，工业和信息化部于2021年1月发布了《稀土管理条例（征求意见稿）》，其中一条规定要求稀土出口商必须遵守出口管制领域的法律法规。2023年11月，中国开始要求稀土出口商提供详细的交易报告。

2023年，中国还开始对其他关键矿物实施出口管制制度。自2023年8月起，中国开始要求含有镓、锗产品的出口必须获得出口许可证。同样，自2023年12月起，含有石墨产品的出口也需要获得出口许可证。

2021年11月，中国宣布对某些化肥实施出口禁令。尽管其贸易伙伴一再要求取消这一出口禁令，以帮助缓解国际上对商品价格上涨和全球供应链中断日益增长的担忧，但中国仍坚持实施这一禁令。

与此同时，美国企业报告称，中国还实施了对玉米淀粉的出口限制，此举似乎是为了稳定国内价格。不过，到目前为止，中国政府尚未正式发布相关公告。

增值税退税及相关政策

与往年一样，2023年，中国政府试图通过提高或降低出口增值税退税来管理许多初级、中间和下游产品的出口。中国有时会通过征收或撤销出口关税的方式来强化其目标。这些做法对一些产品的全球市场造成了巨大冲击、不确定性和不公平性，尤其是中国作为世界主要生产国或出口国的下游产品，如钢铁、铝和纯碱行业生产的产品。这些做法以及政府过度补贴等其他政策，也造成了这些行业产能的严重过剩。

2014年7月举行的S&ED会议上似乎发出了一个积极信号，当时中国承诺改进其增值税退税系统，其中包括积极研究国际最佳实践，并深化与美国在此事项上的沟通，特别是关于该系统对贸易的影响。然而，遗憾的是，这一承诺至今尚未兑现。迄今为止，中国尚未在落实国际最佳实践方面取得任何进展。

知识产权保护

概述

加入WTO后，中国按照《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS协议）的要求，对旨在保护国内外权利人知识产权的法律法规框架进行了广泛修订。尽管国务院发布了各种计划和指令，但中国知识产权保护和执法制度的不足仍对美国的出口和投资构成严重阻碍。因此，在USTR 2023年发布的《特别301报告》中，中国再次被列入优先观察名单。此外，2023年1月，USTR公布了《2022年假冒和盗版恶名市场审查结果》，该审查确定了在全球打击盗版和假冒行为的斗争中面临重大挑战的网络和实体市场，并解释了这些市场对美国企业和工人造成的伤害。其中，中国的一些市场被列为恶名市场。

《第一阶段经贸协议》解决了美国长期以来对中国知识产权保护和执法不力的诸多关切。具体而言，该协议要求中国在商业秘密、药品相关知识产权、专利、商标和地理标志等领域以多种方式修订其法律和监管制度。此外，协议还要求中国对其司法程序进行多处修订，并制定具有威慑力的处罚措施。中国还必须采取一系列措施，加强打击盗版和假冒商品的执法力度，包括网络环境、实体市场和边境地区。

中国已公布了一批与《第一阶段经贸协议》知识产权章节实施相关的征求意见稿和最终措施。值得注意的是，中国还修订了《专利法》、《著作权法》和《刑法》。中国报告称加大了对假药的执法力度，并增加了海关打击盗版和假冒商品的行动。然而，中国仍有待完成已公布的草案措施的定稿工作，并按照2020年4月发布的《中国保护知识产权行动计划》公布其他草案措施，如特定的专利、地理标志和商业秘密保护措施等。此外，中国迄今为止尚未证明其：已按季度在网上公布针对实体市场及边境口岸存在健康和安全隐患的假冒商品执法行动数据；加大了对实体市场存在健康和安全隐患的假冒商品的执法力度；加强了对海关人员的培训；或确保政府机构和国有企业只使用正版软件。美国将继续监测中国对《第一阶段经贸协议》知识产权条款的落实情况，包括已发布的最终措施所产生的影响。

商业秘密

近年来，中国在商业秘密保护和执行方面的严重不足一直是中美两国之间重点接触的问题。为中国公司利益窃取商业秘密的案件在中国境内外多有发生。在许多情况下，犯罪者继续逍遥法外。尤其令人担忧的是，有报道称，中国政府和军方关联人员甚至入侵了美国公司的计算机系统，窃取了数兆字节的数据，包括公司的专有信息和知识产权，目的是为中国企业谋求商业优势。

在过去的中美高级别双边对话中，中国承诺将发布司法指导以强化其商业秘密制度。中国还承诺不纵容国家支持的盗窃商业秘密用于商业目的行为。此外，美国敦促中国对其商业秘密相关法律法规进行若干关键修订，特别是《反不正当竞争法》修订草案。美国还敦促中国采取行动，解决由国家支持的各种盗窃商业秘密行为主体的不足，并提高公众对商业秘密规则的认识。

在2016年11月举行的JCCT会议上，中国声称正在强化其商业秘密制度，改善几个重要领域，包括证据保全命令的可获取性、基于市场价值的损害赔偿计算，以及发布关于临时禁令和其他事项的司法解释。中国分别和修订了《反不正当竞争法》于2018年1月、2019年4月生效、

《行政许可法》于2019年4月生效以及《外商投资法》于2020年1月起生效。尽管如此，这些修订仍未完全解决保护范围和执法障碍方面的重大缺陷。2022年，中国又公布了《反不正当竞争法》修订草案，但对该法的商业秘密条款几乎未作修改。

《第一阶段经贸协议》大大加强了中国的商业秘密保护和商业秘密盗窃的执法力度。特别是，知识产权一章要求中国将盗用商业秘密的民事责任范围扩大到直接参与制造或销售商品和服务的实体之外，将电子入侵等行为纳入被禁止的商业秘密窃取行为，并在有合理迹象表明商业秘密被窃取的情况下，将民事案件中的举证责任转移给被告。它还要求中国使获得临时禁令更加容易以防止被盗商业秘密的使用，允许在无需证明实际损失的情况下启动刑事调查，确保对故意盗用商业秘密的行为进行刑事执法，并禁止政府人员、第三方专家和顾问在未经授权的情况下披露提交给政府的未披露信息、商业秘密和保密商业信息。

2020年，中国发布了涉及商业秘密民事、刑事和行政执法的各种措施。2020年9月，最高人民法院出台了《最高人民法院关于审理侵犯商业秘密民事案件适用法律若干问题的规定》以及《最高人民法院、最高人民检察院关于办理侵犯知识产权刑事案件具体应用法律若干问题的解释(三)》。同月，最高人民检察院和公安部也联合发布了关于修改《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定》的决定。这些措施涉及到商业秘密侵权责任范围、商业秘密盗窃禁止行为、商业秘密盗窃案临时禁令的申请以及刑事调查启动门槛等问题。2020年12月，全国人大通过了《刑法》修正案，其中包含了对商业秘密盗窃案刑事侦查起诉门槛的调整和商业秘密盗窃犯罪行为范围的修订。虽然刑法修正案要求对先前发布的部分司法解释和起诉标准进行修订。然而，《刑法》修正案已通过三年，其他相关措施仍未做出任何调整，因此《刑法》修正案并未完全落实到位。实际上，中国仅发布了相关司法解释的草案。美国将持续关注所有这些措施的执行效果。

恶意商标注册

在中国，恶意注册商标现象依然严重。比如，所谓的“商标抢注者”会利用真实商标所有人在华尚未注册其商标的情况，抢先注册该商标，然后试图将其出售给真实商标所有人。当意图欺骗或混淆消费者的商标被注册时，也会构成恶意商标注册。

在2016年11月举行的JCCT会议上，中国公开提出恶意商标注册可能带来的损害，并表示将进一步采取措施打击恶意商标申请行为。2019年对《商标法》所做的修订以及随后出台的相关实施措施，包括SAMR在2019年发布的《规范商标申请注册行为若干规定》以及中国国家知识产权局（CNIPA）在2021年更新的《商标审查审理指南》，均要求不予核准恶意商标申请。2023年1月，中国又提出了针对恶意商标的《商标法》进一步修正案。

然而，迄今为止，由于恶意商标仍然普遍存在，大量判决存在不一致，异议成功率低，异议程序缺乏透明度，无法对未参与程序的申请人作出缺席判决等情况仍然存在，从中国在这一领域的执行情况可以看出对权利人的保护依旧不够充分。繁琐的文件要求也是权利人一直关注的问题。中国已于2023年11月正式加入《取消外国公文认证要求的公约》（即《1961年10月5日海牙公约》），美国将监督中国《海牙公约》的履规情况，以及中国是否解决了权利人对外国政府文件合法化要求的关切。

鉴于上述不足，来自各行业的美国公司仍然面临着中国申请人抢注其商标并借此敲诈勒索，或是企图借助美国公司全球声誉来建立自身业务的情况。《第一阶段经贸协议》要求中国解决美国长期以来对恶意商标注册的关切，如进行无效宣告或驳回恶意商标申请。美国将继续密切关注这一长期关切领域的事态发展。

网上侵权

在中国，网络盗版问题普遍存在，涉及音乐、影视、图书期刊、软件和视频游戏等多个行业。虽然加大执法力度在一定程度上遏制了部分网络盗版产品的销售，但对于内容创作者和权利人，尤其是中小企业来说，要取得实质性改变，还需采取更加持久且更具威慑力的措施。随着新冠疫情的爆发，有报告显示许多侵权者转而

在网上分销他们的盗版和假冒商品，这使得在网络环境中采取针对性和持续性的执法措施变得更为迫切。

美国一直敦促中国考虑制定更广泛的政策环境，以促进已授权和合法内容市场的健康发展，并要求中国修订已被证明效果不佳的现行规则。

在2016年11月JCCT会议上，中国同意积极推动电子商务相关立法，加强对网络侵权假冒行为的监管，并与美国合作探索使用新方法提高网络执法能力。2016年12月和2017年11月，中国公布了新《电子商务法》草案征求公众意见。美国在书面意见中强调，该法案最终版本不应削弱现有的通知删除机制，并应推动双方在防止网络侵权方面的有效合作。2018年8月，中国通过了新的《电子商务法》，并于2019年1月开始实施。作为目前世界上最大的电子商务市场，中国可以此为为契机，为该市场制定强有力的知识产权保护和执法规定。然而，该法在最终通过时却引入了一些特殊条款，削弱了权利人的在线维权能力，并且减轻了中国电子商务平台销售假冒商品和其他侵权商品的行为所要承担的责任。

《第一阶段经贸协议》要求中国对网络环境中的侵权行为采取有效而迅速的行动，包括要求迅速下架侵权产品，并确保通知和反通知的有效性。该协议还要求中国对未采取必要措施打击侵权行为的电子商务平台采取有效行动。

2020年5月，全国人民代表大会发布了包含更新版通知删除条款的《民法典》。2020年9月，最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理涉电子商务平台知识产权民事案件的指导意见》以及《最高人民法院关于涉网络知识产权侵权纠纷几个法律适用问题的批复》。这些措施涉及快速删除侵权内容以及通知和反通知有效性的问题，但这些措施直到最近才开始生效。2020年11月，全国人民代表大会通过了长期悬而未决的《著作权法》修正案，其中包括增加对侵犯著作权行为的民事救济、为录音制品制作者提供新的公开表演权和广播权以及防止规避技术保护措施等相关条款。权利人对这些进展表示欢迎，但也指出希望看到这些措施得到有效执行以及采取新的措施来解决网络盗版问题。美国将密切关注这些措施的影响。

2021年8月，SAMR发布了《电子商务法》修订草案，向社会公开征求意见。这些草案进一步尝试解决外界对中国通知删除制度下的程序和处罚措施所提出的关切。

假冒商品

在中国，假冒伪劣商品现象依然普遍，涉及多种类型的商品。2019年4月，中国修订了《商标法》，并于当年11月生效，规定民事法院应当下令销毁假冒商品，但这些修订并未为权利人提供全面的民事救济手段。其中一个令美国尤为关注的领域是药品。尽管美国多年来持续施压，中国仍需改进对活性药物成分生产的监管，以防止它们被用于假冒和不合格药品中。在2014年7月的美中战略与经济对话会议上，中国承诺制定并考虑修订《药品管理法》，要求对可用作活性药物成分的大宗化学品的制造商进行监管控制。在2015年6月的美中战略与经济对话会议上，中国进一步承诺公布《药品管理法》修订草案，征求公众意见，并考虑美国和其他相关利益相关方的意见。2017年10月，中国公布了《药品管理法》的局部修订草案，并表示未来将对该法的其余部分提出修订建议。尽管2019年8月发布的《药品管理法》最终版本要求药品和活性药物成分必须符合生产标准，但目前仍不清楚中国将如何实施或执行这些要求。

《第一阶段经贸协议》要求中国对假冒药品和相关产品（包括活性药物成分）采取有效的执法行动，并大幅增加行动力度，制止具有重大健康或安全风险的假冒产品的生产和分销。协议还要求中国规定，中国司法机关应下令没收和销毁盗版和假冒商品以及主要用于制造这些商品的材料和工具。此外，协议还要求中国大幅增加在中国实体市场以及针对出口或过境货物的执法行动。协议还要求中国通过第三方审计，确保政府机构和政府拥有的企业只使用经许可的软件。

2020年8月，SAMR发布了《关于加强侵权假冒商品销毁工作的意见》，国务院修订了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，这两项规定都与知识产权案件由行政部门向刑事部门移交相关。中国报告称，其增加了对假冒药品的执法行动以及对盗版和假冒商品的海关行

动。然而，中国仍需证明其已加大对具有健康和安全隐患的假冒商品以及实体市场的执法力度，并且提高了海关人员的培训力度，以及确保政府机构和政府拥有的企业仅使用经许可的软件。

药品和医疗器械

药品

近年来，美国就一系列医药问题不断向中国施压。这些问题涉及：专利申请审查做法限制过多、监管审批被拖延或与无关标准挂钩、对不正当商业使用和未经授权披露监管数据的保护不力、在实施有效机制解决专利侵权纠纷方面存在问题；在中国使用人类遗传资源进行研究后要求必须与中国合作伙伴分享由此所产生的专利权；以及因不合理上市审批延迟而导致的专利期限延长实施问题，包括限制所提供的保护类型等。虽然中国实施了一些有益的改革，但美国对中国医药市场仍存在许多同样的担忧，尤其是在外国公司待遇方面。

中国在入世议定书中承诺提供有效保护，防止为获得药品上市许可而对未披露的测试或其他数据进行不公平的商业利用和未经授权的披露。为了提供这种保护，即监管数据保护（RDP），中国承诺制定法律法规，确保自中国向数据提交者授予上市许可之日起六年内，未经数据提交者许可，数据提交者以外的任何人不得在产品批准申请中依赖所提交的数据。

2017年，中国食品药品监督管理局（CFDA）发布了若干针对RDP保护问题的通知草案。这些通知草案提出了一个概念框架，以防止为获得药品上市许可而产生的未披露试验数据或其他数据被不正当商业使用和未经授权披露，同时还寻求促进权利人与仿制药生产商之间专利纠纷的有效解决。然而，尽管中国在2001年入世协定书中作出了相关承诺，但拟议框架并未规定实施六年的RDP期限。

2018年，CFDA的继任机构国家药品监督管理局（NMPA）发布了《药品注册管理办法》草案和《药品试验数据保护实施办法》草案。这些草案会根据是否在中国进行临床试验以及是否首先在中国寻求上市批准来决定RDP的授予

或期限条件。随后，中国于2019年公布了新版《药品管理法》。NMPA于2020年发布了《药品注册条例》修订草案，并于2021年发布了《药品管理法实施条例》修订草案。尽管这些修订草案为中国的监管部门提供了机会，但对RDP的相关限制并未取消，中国仍未按照2001年的承诺建立一个可以提供六年RDP期限的监管框架。

2018年以来，带量采购给外国药品供应商带来了新的市场准入难题，主要原因是招标过程不透明且不可预测。2018年11月，国家药品集中采购试点项目启动。随后，2019年1月，国务院印发《国家组织药品集中采购和使用试点方案》。2023年1月，中国国家医疗保障局（NHA）公布《国家医保药品目录》（NRDL）（2022年版），自2023年3月1日起生效。美国药品行业要求：中国需提高透明度，加强国家和省级招标程序之间的协调，以及更加重视以市场为基础的竞争性方法来评估产品的价值和相关投标。2022年12月，中国国家医疗保障局和CNIPA联合发布《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，提出要建立协调机制，将侵犯专利的药品从NRDL目录中剔除，并推出更多后续落实措施。

根据《第一阶段经贸协议》，双方同意中国将建立一个覆盖小分子药物和生物制品在内的全国潜在药品专利纠纷早期解决机制，其中包括允许专利持有者在涉嫌侵权产品上市前寻求快速救济的诉讼理由。美国一直与美国产业界密切合作，密切关注事态发展，确保中国的新制度能够按预期运行。另外，该协议还规定了为补偿不合理专利和上市审批延迟导致的实际专利期限缩短而设立的专利有效期延长，以及使用补充数据满足药品专利申请相关专利性标准的规定。美国和中国同意将在未来的谈判中解决药品数据保护问题。

2020年10月，中国修订了《专利法》，规定对不合理的专利和上市审批延误可延长专利期限，还增加了早期解决潜在专利纠纷的机制，即“专利链接制度”（patent linkage）。专利链接制度的实施办法于2021年7月出台，国家药监局和CNIPA联合发布了《药品专利纠纷早期解决机制实施办法》，最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理申请注册的药品相关

的专利权纠纷民事案件适用法律若干问题的规定》。2021年和2022年，CNIPA分别发布了《专利法》修订实施细则草案和《专利审查指南》修订草案。2023年12月，中国发布了《专利法》修正案最终实施细则。

除其他事项外，美国和美国业界仍对中国实施专利有效期延长以弥补不合理专利和上市审批延迟的做法表示关切，特别是对中国监管框架下所提供保护类型的限制感到担忧。美国和美国产业界还对中国的专利链接制度保持关注。

医疗器械

多年来，美国与美国业界密切合作，对中国医疗器械的定价和招标程序及其对进口医疗器械的歧视性待遇表示关切。值得注意的是，在2015年11月的JCCT会议上，中国承诺在市场准入方面，将给予进口医疗器械与国内生产或研发的医疗器械同等待遇。遗憾的是，尽管中国做出了这一承诺，但其仍在不断通过各类政策，引导中国采购部门优先采购国产而非进口医疗器械制造商的产品。

此外，美国还敦促中国的监管部门建立健全透明、可预测和具有竞争力的医疗器械支付体系。美国还敦促中国在采购政策中充分考虑质量、安全和研发成本。

2019年，中国国务院在几个省市启动了令人担忧的医疗器械带量采购（VBP）方案，试图以此降低医疗成本。自此之后，VBP方式在中国医疗器械采购系统中进一步深化，形成了跨省、市联盟的联合采购模式。2020年，中国首次实施国家级别的VBP招标，随后在2021年和2022年进行了更多的国家级招标活动。然而，美国业界报告称，这些VBP招标活动主要发生在省级及以下层面。实际上，中国实施VBP时更侧重于降低成本，而非产品本身的价值或质量。

美国业界认为，如果中国继续推行VBP而不做出重大改变，可能会导致在中国形成一个低成本、低质量的医疗器械行业，中国医疗器械公司将在中国市场上垄断各种低质量医疗器械的生产和销售。这种结果将不利于创新型医疗器械公司（其中许多是外国公司）和依赖先进医疗技术的患者。目前，成功中标的医疗器械公

司往往利润微薄，甚至亏损。据报道，一些医疗器械企业为了达到预期降价幅度，已经开始减少对医疗机构的专业培训。此外，考虑到中国医疗器械市场的规模，来自中国的垄断企业可能会扩大规模，然后优先向第三国出口其劣质医疗器械。对于预算更为紧张、更容易受到中国影响力影响的国家而言，在高品质但价格较高与低品质但价格较低的产品之间作出选择时，可能更倾向于采购中国的医疗器械产品。总体来看，中国的VBP策略对全球医疗器械行业及其高质量医疗服务的提供构成了风险。

2022年7月，财政部发布了新版《中华人民共和国政府采购法》。虽然中国历来都会发布非官方、非公开的指导意见，建议优先考虑国内而非国外医疗器械公司，但新版《政府采购法》则正式扩大了对国产替代产品的覆盖范围。

与此同时，国务院在2015年推出的《中国制造2025》产业规划，旨在通过一系列扶持政策，包括定向资金和采购政策，提携国内医疗器械产业。该计划的目标是在2025年前大幅度提高国产自主制造医疗器械的市场份额，相应地降低国外医疗器械的市场份额。与此同时，部分省级政府直接补贴购买国产医疗器械。此外，一些省级政府还发布了指南，鼓励医疗机构在采购时优先选择本地生产的医疗器械，而不是进口设备。至少有一个省的指导方针建议，只有国内没有替代品的进口医疗设备才具备采购资格。

正如下文政府采购部分所详细讨论的，2023年8月，中国国务院发布了《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，即11号文件。11号文件第6条就中央部委和中央以下政府主管部门如何在符合中国现行法律的前提下，努力确保外商投资企业能够公平参与中国政府采购市场提出了各种建议。其中一条建议是为“本国制造”提供明确的定义。美国敦促中国，在切实落实《意见》的同时，向外公布任何实施办法草案，并为公众提交意见设置合理的期限。

美国业界也报告指出，虽然中国的省级及以下地方政府一直对国内医疗器械企业提供一定的财政支持，但从2020年开始，这种支持力度似乎有所增加。美国业界认为，这一趋势可能与

新冠疫情的影响、《医疗装备产业发展规划(2021-2025年)》、《医疗装备产业高质量发展行动计划(2023-2025年)》有关，或者可能是这三者共同作用的结果。美国将密切关注这一情况，并鼓励中国在相关政策上保持透明度。

服务

概述

鉴于中国市场的规模，美国服务供应商在中国的前景应该是光明的。然而，美国在中国服务业市场的份额仍远低于美国在全球服务业市场的份额，经合组织(OECD)继续将中国的服务业制度评为全球主要经济体中限制最严格的国家之一。

2023年，外国公司在中国多个服务行业仍面临诸多挑战。与过去几年一样，中国监管机构继续使用歧视性的监管程序、非正式的准入和扩张禁令、某些服务行业的个案审批、过于繁琐的许可和经营要求以及其他手段，阻挠美国服务供应商充分发挥在中国的市场潜力。这些政策和做法对美国服务供应商的影响范围非常广泛，包括云计算、电信、电影制作和发行、在线视频和娱乐服务、快递和法律服务。此外，中国的《网络安全法》及相关实施细则包含了强制购买国内信息通信技术(ICT)产品和服务的要求，而《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》及其相关实施措施则包含了对跨境数据流动的过度限制，以及对数据本地存储和处理的过度要求。这类数据措施通过禁止或严重限制日常商业活动中的信息跨境传输，从根本上削弱了美国服务供应商利用中国市场准入机会的能力，而这些信息的跨境转移是正常业务过程中的常规操作，是任何商业活动的基础。在WTO争端解决的焦点领域，包括电子支付服务和影院电影进口与发行，中国也未能完全解决美国的关切。

2020年1月签署的《第一阶段经贸协议》，旨在消除一系列长期存在的贸易和投资壁垒，涉及美国在多个金融服务领域(如银行业、保险业、证券业、资产管理、信用评级和电子支付服务等)的供应商。协议中涉及的壁垒包括合资要求、外资股权限制和各种歧视性监管要求。消除这些壁垒旨在让美国金融服务提供商在中

国市场上在一个更加公平的竞争环境中展开竞争，并扩大其在中国市场的服务出口供应。然而，中国对跨境数据流动的过度限制可能仍会对美国金融服务提供商在中国的运营带来重大挑战。

银行业

尽管中国已通过外商独资银行的形式向外国竞争者开放银行业，但中国仍以其他方式对市场准入加以限制，使外国银行无法在中国建立、扩大和获得重要的市场份额。不过，最近中国采取了一些措施放宽或取消了银行业市场准入限制。

例如，中国取消了长期以来对外资银行设置的一些壁垒，包括外国银行在中国设立外资银行时的100亿美元最低资产要求，以及外资银行在中国设立分行时的200亿美元最低资产要求。中国还取消了单一外国投资者在中国本土银行持股比例的上限。

在《第一阶段经贸协议》中，中国承诺将消除部分此类壁垒，并为美国金融机构（包括银行分行）提供更多机会，允许他们在申请许可证时以其全球资产作为考量，进而提供证券投资基金托管服务。中国还同意对合格的美国金融机构申请证券投资基金托管许可证进行快速审查和批准。此外，中国承诺在评估美国金融机构申请在中国从事各类非金融债务融资工具A类主承销商服务许可证时，会考虑其国际资质。

证券、资产管理和期货服务

在《第一阶段经贸协议》中，中国承诺不迟于2020年4月1日，取消证券、资产管理和期货行业的外资股比限制。中国还承诺确保美国证券、资产管理和期货服务供应商能够在无歧视的基础上进入中国市场，包括在审查和许可证申请审批方面。

根据其在《第一阶段经贸协议》中的承诺，中国宣布自2020年4月1日起允许外商独资公司进入证券和资产（即基金）管理行业，自2020年1月1日起允许外商独资公司进入期货行业。在此之前，中国对这些行业的外资股比上限为51%。在过去四年中，一些美国金融机构申请

并获得了在这些领域作为外商独资企业经营的许可。随着越来越多的美国公司在这些行业申请许可并开展业务，美国将持续关注这些及相关方面的发展动态。

保险业

在《第一阶段经贸协议》中，中国承诺加速取消寿险、养老保险和健康保险领域的外资持股比限制，确保不迟于2020年4月1日，应取消这些限制。此外，中国确认将取消对外资保险公司在中国所有保险领域设立业务时所必须遵守的长达30年的保险业务经营资历的要求，即所谓的“成熟期”要求。中国还承诺取消所有其他歧视性监管要求和流程，并加快审查和批准许可证申请的速度。

根据中国在《第一阶段经贸协议》中的承诺，中国银行保险监督管理委员会（CBIRC）宣布，自2020年1月1日起，中国将允许外商独资公司在人寿保险、养老保险和健康保险领域开展业务。在此之前，中国一直维持外资股比上限，只允许外国公司在这些领域设立中外合资企业。2020年12月，CBIRC发布了一项措施，进一步提高了允许外商投资企业利用这一开放机会的透明度。

在其他保险领域，美国继续鼓励中国建立更加透明的程序，从而更好地让外资参与中国市场。其中，出口信用保险和政治风险保险等领域需要提高行业透明度。

最后，一些在中国设立的美国保险公司请求CBIRC（2023年3月被国家金融监督管理总局（NAFR）取代）及时批准其开设新的内部分支机构以扩大其在中国业务，但其在审批过程中遇到了阻碍。美国继续敦促国家金融监督管理总局在美国保险公司寻求扩大其在中国的分支网络时及时签发批文。

电子支付服务

在2010年发起的WTO案件中，美国指控中国对外国公司实施限制，其中包括美国大型信用卡和借记卡处理公司，这些公司一直在寻求向在中国发行或接受信用卡和借记卡的银行和其他企业提供电子支付服务。美国主张，中国在

2006年的WTO入世协议中曾承诺开放这一领域，而在2012年WTO专家组的裁决中，美国的观点得到了支持。此后，中国在2013年同意遵守WTO专家组的裁决，但是直到2017年6月，中国监管机构——PBOC才最终确定了一个两步走的许可程序，即供应商必须首先完成一年的准备工作，才能申请相关许可。

截至2020年1月，美国与中国签订《第一阶段经贸协议》时，由于PBOC行造成的延误，没有任何外国电子支付服务供应商能够在中国市场获得必要的运营许可。在某些时候，PBOC甚至拒绝接受美国供应商开始预备工作（即许可程序中的第一步）的申请。在这期间，中国在积极推迟对外开放市场给外国供应商的同时，中国本土领军企业中国银联（China UnionPay）利用其在中国市场内货币交易的独家优势以及由此带来的收入，支持其在国外构建电子支付服务网络，包括在美国等地的发展。换言之，即使面对WTO不利裁决，中国仍有意维持有利于本国公司的市场扰乱行为。

在《第一阶段经贸协议》中，中国承诺确保中国人民银行对美国电子支付服务供应商实施更好、更及时的许可程序，为其进入中国市场提供便利。2020年6月，在《第一阶段经贸协议》生效四个月後，美国运通公司（American Express）成为首家获得中国人民银行许可在中国市场运营的外国电子支付服务提供商。2023年11月，经过多年的拖延，万事达卡（Mastercard）终于获得了在中国市场运营的许可。与此同时，中国人民银行对另一家美国供应商维萨卡（Visa）提交的许可申请拖延的时间更长。美国将继续密切关注这一情况。

互联网支付服务

PBOC于2010年首次发布了针对网上支付服务非银行供应商的法规，随后开始受理持牌机构的申请。2015年进一步加强了监管，增加了旨在提高交易安全性和可追溯性的规定。根据美国行业报告，截至2014年6月，在发放的200多张许可证中，只有两张发放给了外商投资供应商，而且这两张许可证的服务范围非常有限。这份报告以明确的证据，佐证了利益相关方的担忧，即进入中国市场所面临的困难以及外资企业在获得许可证方面所面临的缓慢过程。

2018年，PBOC宣布将允许外国供应商在无歧视的基础上提供互联网支付服务。同时，与许多其他行业一样，PBOC要求供应商在中国实现数据和设施的本地化。2021年1月，贝宝（PayPal）成为第一家在中国获得支付平台完全所有权和支付服务许可证的外国公司。美国将继续密切关注这一领域的动态。

电信服务

中国对基础电信服务的限制，如：非正式的新进入禁令、49%的外资股比上限、外国供应商只能与国有企业建立合资企业的规定以及过高的资本要求，均阻碍了外国供应商进入中国的基础电信服务市场。中国加入WTO近20年以来，至今仍无任何一家外国公司成功建立新的合资企业进入这一领域。

中国对监管程度较低的增值电信服务的限制，也对寻求进入这一领域的外国供应商造成了严重的市场准入障碍。这些限制包括不透明和随意的许可程序、外资股权上限以及周期性的、无正当理由的新许可颁发暂停。因此，只有几十家外资供应商获得了提供增值电信服务的许可证，而获得许可证的国内供应商则有数千家。

互联网监管制度

中国的互联网监管制度限制性很强且不透明，影响着基于互联网的各类商业服务活动。监管工作由多个机构负责，且管辖范围不明确。过去十年，中国互联网经济蓬勃发展，规模仅次于美国。中国的增长主要体现在与美国类似的服务行业，包括零售网站、搜索引擎、职业和成人在线教育、旅游、广告、视听和电脑游戏服务、电子邮件和文本、在线求职、互联网咨询、地图服务、应用程序、网络域名注册和电子交易。然而，在中国市场，中国公司占主导地位，这在很大程度上是由于中国政府对外国公司的限制。与此同时，外国公司在试图跨境提供这些服务和其他基于互联网的服务时，仍需面对明显障碍。

中国继续大规模屏蔽合法网站，这对网络服务和产品的供应商与用户都造成了巨大的损失。最新数据显示，目前中国屏蔽了大多数全球大型网站，根据美国行业研究的计算，超过一万

个网站被屏蔽，影响价值数十亿美元的商业活动，涉及通讯、网络连接、应用商店、新闻和其他各类网站。即使某些网站未被永久屏蔽，但屏蔽措施的随意实施，以及对进出中国的所有流量过滤所带来的性能下降效应，严重损害了许多跨境服务的供给能力，往往使其无法正常运营。

基于IP的语音传输（VoIP）

虽然中国允许提供计算机到计算机的VoIP服务，但中国监管机构限制了非基本电信服务运营商提供与公共交换电话网互联的VoIP服务（即拨打传统电话号码）的能力。这样的限制并无合理依据，剥夺了消费者所需的通信权利。美国方面一直在倡导废除这一限制措施。

云计算服务

尤其令人不安的是，中国对待寻求参与云计算服务开发的外国公司的态度，包括通过互联网提供的计算机数据处理和存储服务以及软件应用服务。中国禁止在中国境内设立的外国公司直接提供任何此类服务。鉴于在跨境提供这些服务方面的困难（主要是由于中国的限制性政策），外国公司进入中国市场唯一的选择是与持有必要互联网数据中心许可证的中国公司建立合同伙伴关系，并根据合作要求，转让其宝贵的技术、知识产权、专有技术和品牌。虽然外国服务供应商可以从中赚取许可费，但其与中国客户无直接关系，也不具备独立发展业务的能力。从本质上讲，外国服务供应商已将自己的业务交给了一家很可能成为全球竞争对手的中国公司。这种待遇在美国、WTO其他成员以及美国和其他外国公司中引起了严重关切。

在中国等主要市场上，云服务通常以下列两种方式进行商业部署。一种是作为综合服务提供，即电信网络的所有者和运营商也通过该网络提供计算服务，包括数据存储和处理功能；另一种是作为独立的计算机服务提供，由电信服务提供商单独提供与计算服务站点的连接。尽管中国在世贸组织《服务贸易总协定》（GATS）中的承诺包括与上述两种方式相关的服务，但目前这两种方式均不对在华外商投资企业开放。

音像及相关服务

中国禁止外国公司在中国提供电影制作和发行服务。此外，中国在影院服务方面的限制完全阻止了外国公司在华投资。

中国对电视和广播相关服务的限制极大地限制了外国供应商的参与。例如，中国禁止转播外国电视频道，禁止外国投资电视制作，禁止外国投资电视台和频道。中国还对中国电视频道每天播放外国节目的数量实行配额限制。此外，2018年9月，国家广播电视总局（NRTA）发布了一项规定草案，将对中国本已高度受限的外国创意内容市场施加新的限制。草案要求，包括外国电影、电视剧、动画片、纪录片和其他外国电视节目在内的各类型外国节目支出，在通过广播机构和在线音视频内容平台展示的以上任意类型中所有节目中占比不得超过30%。同时，该草案还禁止在黄金时段播放外国电视剧。尽管这一措施尚未正式出台，但其仍引发了严重关切，原因在于，从2021年起，中国似乎已实施了这一规定，其中在线音视频内容平台也不例外。

影院电影

2012年2月，中美双方就美国胜诉的WTO案件中有关影院电影进口和发行的某些裁决达成了替代解决方案。双方签署了一份谅解备忘录（MOU），规定每年在中国进口和发行的外国电影数量将大幅增加，同时美国电影制片商也将获得可观的额外收入。然而，中国尚未充分履行其在谅解备忘录中的承诺，包括为进口影片开放电影发行机会的重要承诺。因此，美国一直在敦促中国全面履行谅解备忘录。

2017年，根据这份谅解备忘录的相关条款，双方开始就新版谅解备忘录中向美国提供进一步实质性补偿的问题展开讨论。讨论一直持续到2018年3月，但随着中国启动了一场涉及NRTA电影局的重大政府重组工作，谈判进程暂时停滞。两国元首在2018年12月布宜诺斯艾利斯20国集团国家元首和政府首脑会议期间举行会晤后，开始了更广泛的中美贸易谈判，作为谈判的一部分，讨论于2019年恢复。截至目前，关于中国应向美国支付的进一步实质性补偿问题，双方尚未达成任何协议。美国将继续敦促中国履行其义务。

在线视频和娱乐服务

中国通过对内容和分销平台的管制措施，限制了外国视频和娱乐服务的线上供应。中国要求外国公司向中国公司授权其内容，还对内容施加了繁琐的限制，这些限制是通过详尽的内容审查要求来实施的，而审查要求所依据的标准模糊不清，缺乏透明度。在分销平台方面，国家广播电视总局要求中国网络平台供应商在外国内容上的投入不得超过其采购预算的30%。国家广播电视总局还制定了许多措施，阻止外国供应商获得许可证，如要求视频平台全部为中资所有。国家广播电视总局和中国其他监管机构还采取联合行动，防止跨境提供在线视频服务，而这可能有违中国在《服务贸易总协定》中有关视频分销的承诺。

法律服务

中国对外国律师事务所提供的法律服务类型进行了限制，其中包括禁止外国律所聘请具备中国执业资格的律师。同时，中国还限制外国律所在中国政府部门代表其客户，并对外国律所新开设办公室设置了较长的延滞时间。此外，自2020年7月生效的《外商投资负面清单》开始，中国明确禁止外国律师成为国内律师事务所的合伙人。据报道，中国还在考虑起草监管措施，进一步限制外国律所在中国的经营能力。

快递服务

中国现行的2009年《邮政法》及相关法规仍是美国的关切重点。中国通过这些法规阻止外国服务供应商参与其国内快递市场的文件递送业务。与此同时，在包裹领域，中国采用了过于繁琐和不一致的监管方法，据报道，中国在颁发业务许可证时给予了中国服务供应商更优惠的待遇。此外，中国在快递服务业法律、法规和其他措施（包括标准）的制定过程中，未能坚持提供外国服务供应商的平等参与机会。同时，中国也并未公开宣布获取营业执照的具体要求。

数字贸易和电子商务政策

数据限制

2023年，中国继续加强国家对数据收集、存储、处理和共享的控制。中国于2021年9月实施《数据安全法》。2021年11月《个人信息保护法》宣布实施。这些法律与2017年6月颁布的《网络安全法》、2015年起生效的《国家安全法》连同其他各种实施办法（包括2022年9月生效的《数据出境安全评估办法》）共同发力，禁止或严格限制“重要数据”（一个定义宽泛而模糊的术语）进行跨境传输，在某些情况下还包括企业通过在华业务收集的个人信息。这些法律和实施办法还对在中国运营的公司收集“重要数据”和某些情况下收集个人信息时提出了本地数据存储和处理要求。

据报道，由于《数据出境安全评估办法》的实施，中国目前积压了数千份有数据外传业务的公司提交的申请。此外，2023年9月，中国发布了《数据出境传输安全评估办法》修订草案，但仅设置了两周的公开征求意见期。这份修订草案存在多方面问题。

在许多行业中，跨境数据传输是日常业务的常规组成部分，对于这些行业中的商业活动而言至关重要。鉴于大量企业和商业活动依赖于跨境数据传输和灵活访问全球计算设施，这些发展趋势在美国和许多其他国家继续引发严重关切。

“安全可控”的信息通信技术（ICT）政策

自2016年中国《网络安全法》颁布以来，该法的实施办法始终是美国公司的一大关切点。尤其值得关注的是《网络安全审查办法》，该办法颁布于2016年，2020年和2021先后进行过两次修订。该办法为《网络安全法》创建的网络安全体系提供了一个实施维度。具体来说，该办法确立了一套针对中国关键信息基础设施运营商和在线平台运营商购买ICT产品和服务的审查流程。审查过程将考虑多个因素，包括与服务中断、数据泄露以及供应链可靠性相关的潜在国家安全风险。另外，2022年9月，中国公布了《网络安全法》的修订草案，并开启了为期15天的公开征求意见。该修订草案提议对使用未经必要安全审查的产品或服务的关键信息基础设施运营者实施处罚，并且还将对违反《网络安全法》某些规定的罚款金额进行上调。

从《网络安全法》的实施办法可以看出，中国采取的措施是对一系列美国及其他外国信息技术产品和服务施加严厉限制，旨在鼓励用国产ICT产品和服务取代外国产品和服务从而支持中国的技术本地化政策，这一意图十分明显。美国及其他外国利益相关方和世界各国政府对“关键领域中要求信息技术设备和其他信息技术产品与服务必须“安全可控”的规定表示严重关切，因为中国政府借此对非中国企业造成不利影响。

除《网络安全法》外，中国早在2013年便在各种实施办法中提到了“安全可控”的要求。通过这些实施办法，中国规定国内ICT用户必须购买中国产品并优先选择中国服务供应商；并且提出了国内研发要求；将研发地点视为网络安全风险因素；并要求转让或披露源代码或其他知识产权。2019年，新《网络安全审查办法》公布，增加了政治、外交和其他“非市场”发展作为潜在的风险考量因素。

此外，2015年，中国颁布了《国家安全法》和《反恐怖主义法》，其中的条款不仅涉及国家安全和反恐目标，还包括经济和产业政策。2015年，国务院还公布了一项计划，为重要政府部委到2020年采用“安全可控”的产品和服务设定了时间表。

与此同时，在这个大框架下，针对具体部门的政策不断被提出并部署到中国经济的各个领域。一个备受瞩目的例子是，2014年12月中国银监会起草的一个方案，要求到2019年银行系统内75%的ICT产品实现“安全可控”，并将实施一系列标准，将外国ICT供应商拒之于中国银行业门外。不久之后，中国政府对保险业也提出了类似的措施。

2015年，美国与世界其他国家政府和利益相关方向中国政府最高层提出了对中国“安全可控”制度的严重关切。2015年9月，中国国家主席在华盛顿进行国事访问期间，中美两国承诺制定一套信息技术贸易原则。2015年6月的S&ED会议和2015年11月的JCCT会议也提出了这一问题，中国在技术政策方面作出了一系列其他重要承诺。在2016年11月的JCCT会议上，中国重申了其中的许多承诺，申明其“安全可控”

的政策不会无故限制或阻止外国ICT供应商的商业销售机会，也不会不加限制地对ICT的商业采购、销售或使用施加基于国别的条件和限制。并将向WTO/TBT委员会通报相关技术法规。

然而，中国同样没有兑现承诺。自2017年以来，中国在网络安全领域发布的众多实施办法草案和最终实施办法让外界对中国网络安全监管方法产生严重质疑。中国的相关措施似乎并不符合中国承诺的非歧视性、非贸易限制性方针。中国ICT安全措施对许多采用数字技术的经济部门所产生的影响令全球利益相关方更加担忧。因此，在过去的一年中，美国通过双边接触和多边接触，包括在WTO委员会和理事会会议上，表达了对中国网络安全监管方式的严重关切，努力说服中国根据其WTO义务和双边承诺修订这一领域的政策。这些努力正在进行中。

加密

信息技术产品和服务的使用越来越依赖于强大的加密技术，这对于保护隐私和保护敏感商业信息至关重要。利益相关方认为，对加密使用的繁琐要求，包括侵入式审批流程，以及在许多情况下强制使用国产加密算法（例如，对于WiFi和4G蜂窝产品的加密规定），这些仍是重要的贸易壁垒。

2019年10月，《中华人民共和国密码法》颁布，对涉及国家安全、国民经济和人民生活、公共利益”的商业加密产品作出了限制性规定，要求这些产品必须进行安全评估。由于对需要进行强制安全评估的商业加密产品定义十分宽泛，因此此举引起了外界担忧。新《密码法》将导致对外国ICT产品和服务受到不必要限制。2020年8月，国家密码管理局发布《商用密码管理条例》草案以落实《密码法》。然而，该草案并未解决美国和许多其他利益相关方对《密码法》提出的关切。

今后，美国将继续监督《密码法》和相关措施的执行情况。对于成熟的国际标准加密技术，美国将持续关注中国是否会出台新规，阻碍以技术中立方式对这些技术的使用。

政府采购

中国在入世协定书中承诺加入WTO《政府采购协定》（GPA），并向美国和其他GPA缔约方开放其广阔的政府采购市场。然而，二十多年来，尽管中国的政府采购规模在不断增长，这一承诺却从未兑现。事实上，即使不考虑国有企业的采购，仅中央政府的采购总额目前已达到约5000亿美元的规模。

美国、欧盟和其他GPA缔约方多年来一直认为中国的GPA要约在范围和覆盖面上都非常令人失望。中国在2019年10月提交了第六份修订后的要约，覆盖多个领域，包括门槛、中央以下各级政府的覆盖范围、实体覆盖范围和服务覆盖范围。尽管如此，该要约仍未达到美国的预期，也远不能为美国和其他GPA缔约方所接受，因为其在包括门槛值、实体覆盖、国有企业覆盖、服务覆盖以及各类排除条款（如就覆盖的采购要求补偿、国内含量和技术转让）在内的许多关键领域仍存在重大缺陷。尽管中国后来表示将“加快加入”GPA的进程，但自2019年10月以来，中国始终没有提交新的要约。中国最近于2021年6月提交的要约只是对问题清单的更新，向GPA缔约方通报了自上次更新以来中国现行政府采购制度所发生的变化。

中国现行政府采购制度的运行主要依靠两部重要法律的实施。一是《中华人民共和国政府采购法》，由财政部负责实施，适用于中国各级国家机关和其他组织使用财政性资金进行的采购活动，但不适用于国有企业的采购活动。二是《中华人民共和国招标投标法》，由NDRC负责实施，对中国某些类别的采购项目，特别是建设和工程项目，规定了统一的招标投标程序，而不考虑进行采购的实体类型（如政府机构或国有企业）。这两部法律均涵盖GPA缔约方认为符合GPA条件的重要政府采购项目。

2020年1月生效的中国《外商投资法》和2021年10月财政部配套出台的第35号令指出，中国政府将在政府采购机会上给予在华投资的外国公司与中国本土企业同等的待遇。然而，据外国企业反映，在获取政府采购机会方面，政府明显倾向于中国本土公司而非在华投资的外国公司。

2022年7月，财政部发布了《政府采购法》修订草案。除其他修订外，这些修订草案规定各

级政府官员在可选择本国产品的情况下不得采购非本国产品。该修订草案尚未定稿，并且未对“本国产品”进行明确定义。

2023年8月，中国国务院发布了《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，即11号文件，共覆盖24大主题，包括政府采购。11号文件第6条就中央部委和中央以下政府主管部门如何在符合中国现行法律的前提下，努力确保外商投资企业能够公平参与中国政府采购市场提出了各种建议。在该条规定中，国务院建议明确与中国政府采购法律法规相关的“中国境内生产”含义，并为外资企业提供未详细说明的支持，鼓励它们在华开发尖端产品。此条规定还建议加快修订《政府采购法》。虽然中国政府一直在向外国商界积极宣传11号文件，试图通过其展示中国打造开放包容外企营商环境的据信，但实际上，11号文件对于所提建议的具体落实方式并未提供清晰指引，也未设定针对这些建议采取行动的时间表。此外，其中多项建议未能体现出中国愿意进行实质性改革的决心。有的建议只是重申了中国已实现的目标。而有的建议所要求实现的结果并不能满足中国此前在WTO所作的承诺。未来，美国期望中国能够将任何即将出台的 implements 草案公之于众，包括向外国商界公开，并为各方提供合理的时间窗口以提交意见。

在政府采购制度和招标投标制度下，中国执行的相关政策仍有利于中国所有和控制企业所制造或开发的产品、服务和技术，通过明示和暗示的相关要求阻碍外国公司在中国公平竞争。例如，尽管中国承诺一视同仁，但外国企业仍不断报告招标文件要求使用“国内品牌”和“自主设计”的情况。由于中国尚未对何为“本国产品”做出明确规定，采购官员通常更倾向于谨慎行事，从而倾向于购买来自中国国内公司的产品。

行政程序

行政许可

美国企业在华经营过程中，持续面临各种行政许可流程的重大难题，涉及产品审批、投资审

批、业务扩张审批、营业执照续期，甚至日常经营活动的审批等多个环节。尽管中国在总体上减少了许可审批要求，并着重推动审批权下放，但美国企业依然反映，其核心困扰之一便是中国存在问题的许可审批程序。

透明度

概览

透明度是中国入世议定书的核心原则之一。遗憾的是，在加入WTO 20多年后，中国在透明度方面的履约记录仍然不尽人意。

贸易相关措施的公布

在中国入世议定书中，中国承诺采用单一官方刊物公布所有与贸易有关的法律、法规和其他措施。2006年，中国采用了由商务部管理的单一官方刊物。然而，中国似乎只在该刊上公布部分而非全部中央政府实体制定的与贸易相关的措施。中国似乎也很少在该刊上公布中央以下各级政府的贸易相关措施。

此外，在中央政府层面，中国往往对需要在官方刊物上发布的贸易相关措施类型持较为狭隘的看法。对于需要在官方文告上公布贸易相关措施的政府实体而言，中国在文告上公布与贸易相关的行政法规和部门规章的情况较为普遍（但并不规律），但诸如意见、通知、命令、指示等所谓的“规范性文件”则很少被发布。在中国法律体系中，规范性文件是指不属于行政法规或部门规章范畴但仍对企业及个人具有约束力的监管文件。虽然国务院在2014年提出了“行政规范性文件”的定义，但这一范围较为狭窄，似乎并未涵盖所有规范性文件，也未按照中国对WTO的承诺要求定期公布规范性文件。公布所有规范性文件将有助于企业和个人遵守其中规定的义务。

同时，中国很少在官方刊物上公布中央或中央以下各级政府的某些贸易相关措施。如上文“产业补贴”部分所述，这方面的一个重要的实例是补贴措施。

通知与意见征求程序

中国在入世协定书中承诺，在实施新的与贸易

有关的法律、法规和其他措施之前，将提供合理的时间窗口供公众发表意见。这一承诺在中央以下各级政府的实施过程中并未得到有效落实。全国人民代表大会于2008年对法律草案实行了通知和意见征求程序。此后不久，中国表示还将公布拟议的与贸易和经济相关的行政法规和部门规章，以征求公众意见。随后，全国人民代表大会开始定期公布法律草案并征求公众意见。中国国务院经常（但并不规律）公布行政法规草案以征求公众意见。但中国许多部委在公布部门规章或规范性文件草案以征求公众意见方面，表现并不一致。

在2011年5月的S&ED会议上，中国承诺将发布一项措施，要求将所有拟议的与贸易和经济相关的行政法规和部门规章在国务院法制办公室（SCLAO）网站上公示，公开征求意见的期限不少于30天。2012年4月，为了履行上述承诺，SCLAO发布了两项政策。

在《第一阶段经贸协定》中，中国承诺对所有拟议的实施《第一阶段经贸协定》的法律法规及其他措施提供不少于45天的公众评论期。自2020年2月该承诺生效以来，中国通常都提供了所需的45天公众意见征求期，并在美方就拟议的执行办法中的相关条款提出问题或关切时，与美国开展建设性合作。

目前，除《第一阶段经贸协定》实施措施之外，中国发布其他新措施的程序可能是不透明和不可预测的，并且是在没有充分通知的情况下实施的。在公布行政法规和部门规章以征求公众意见方面，中国的相关做法仍需改进。对于所有规范性文件，中国需要实施正式的通知与意见征求程序。此外，即使中国规定了公示与意见征求期，但其往往会在征求期结束后立即发布最终措施，说明其并未认真考虑所征集的意见。

中国还需要始终如一地履行适用于所有WTO成员的通知与意见征求义务。最重要的是，中国需要始终如一地遵守《技术贸易壁垒协议》（TBT Agreement）和《动植物卫生检疫措施实施协定》（SPS Agreement）规定的通知和意见征求期限。

翻译

在入世协定书中，中国承诺将以世贸组织官方语言之一或多语种（即英语、法语和西班牙语）提供各级政府所有与贸易相关的法律、法规和其他措施的译文。而在2014年之前，中国仅汇编了与贸易相关的法律和行政法规的英文译本，但并未包括其他类型的措施，如部门规章、规范性文件以及地方性政府措施。即便对于与贸易相关的法律和行政法规，中国的译文公布工作也存在滞后情况。在2014年7月的S&ED会议上，中国承诺将扩展其翻译工作范围，不仅包括与贸易相关的法律和行政法规，还将涵盖与贸易相关的部门规章。随后，2015年3月，中国发布了一项命令，要求将与贸易相关的部门规章翻译成英文。这项命令还规定，部门规章的译文通常应在实施前对外公布。

然而，值得注意的是，即使中国全面实施现有的翻译要求规定，也无法完全满足WTO的在这方面的合规要求。中国没有坚持及时（即在实施前）公布与贸易有关的法律、行政法规和部门规章的译文，也没有公布任何与贸易相关的规范性文件或地方性政府发布的贸易相关措施的译文。

咨询点

在入世协定书中，中国承诺设立一个咨询点，以回应相关的信息请求，即需要在官方刊物上公布的与法律措施有关的信息。然而，在面对向其咨询点提出的合法请求时，中国有时会拒绝提供这些法律措施的副本。

例如，2020年4月，美国提交了一份请求，涉及五项未在中国官方刊物上公布、也无法在线获取、且未向WTO通报的涉及半导体和渔业补贴计划的中国法律措施。尽管入世议定书规定中国有义务在45天内提供这些文件或做出书面答复，但其并未如期提供这些文件。美国后来多次提出查询请求，但均未得到中方回应。在美国向中国咨询点提交请求的五个月后，商务部口头通知美国驻华使馆，表示中方不会提供所请求的任何法律措施，因为其中两项措施很快将被取代，而另外三项措施在中国看来与中国的WTO义务无关。USTR立即书面回复了中国商务部，反驳了其上述观点，并敦促商务部提供所要求的文件。此后，尽管美国和其他WTO成员国多次在WTO补贴委员会和货物贸

易理事会提出这一问题，但中国仍然拒绝对美国的请求做出书面答复，也拒绝提供所要求的任何法律措施。

社会信用体系

自2014年以来，中国一直在努力实施针对个人和企业的国家“社会信用体系”。与个人相比，该体系的实施对企业而言处于更为先进的阶段，因为中国已向所有国内外公司分配了18位的“统一社会信用代码”。这18位代码将使中国政府能够跟踪公司在行政和监管合规方面的记录并生成公共信用信息。中国共产党中央委员会总书记习近平在2022年10月的中共二十大报告中强调了完善社会信用体系的必要性。此后，中国政府继续采取措施使社会信用体系全面运行。

在中国的企业社会信用体系下，政府对境内每一家法人实体的企业社会责任记录和市场生成的企业合规数据进行收集。收集的信息包含至少来自全国各省份44个政府部门及其分支机构提供的监管和行政记录。此前分散的企业财务记录、监管合规情况、检查结果以及其他行政执法活动信息现在正统一归集到企业的唯一社会信用代码下。所有这些数据都将通过国家信用信息共享平台在各监管机构之间集中共享。据报道，在收集所有信息中，约75%的企业记录将被标记为“向公众公开”，其余25%的企业记录因含潜在敏感信息而实行保密，比如与国家发展项目相关的审批记录以及任何犯罪案件的具体细节。

企业社会信用体系下的全国数据收集提供了一种惩罚公司不良企业和法律合规记录的机制，例如，通过中国所谓的“黑名单”将它们置于公众谴责之下，同时通过所谓的“红名单”奖励守信的公司。负面评级或被政府机构列入谴责名单可能会导致公司业务活动受到各种限制。除其他可能的处罚外，公司还可能面临更加频繁的检查、更难获得贷款和税收优惠、政府采购限制、土地使用权减少、罚款或许可证被拒等情况。

然而，目前还没有一个全面整合的全国性系统来为企业进行综合社会信用评分，社会信用体系仍然非常分散。某些中央政府机构和中央以

下政府机构仍然维持着自己的评级系统，每个机构会自行决定哪些类型的违规行为需要给予负面评级或将公司列入谴责名单。

2022年11月，NDRC和PBOC公布《中华人民共和国社会信用体系建设法》草案，通过其为社会信用体系提供法律依据，进一步将其纳入中国的监管网络。该草案旨在将国家发改委和PBOC确立为社会信用体系建设的主要政府机构。其职责包括统筹协调、监督指导社会信用体系建设，牵头组织相关政策和标准的制定和实施。该草案还试图为社会信用体系实施过程中使用的某些术语提供正式的法律定义，如“失信”、“信用监督”和“信用信息”。此外，该法律草案还旨在通过建立维护信用信息安全、严格保护国家秘密、商业秘密和个人隐私，同时保护自然人、法人和非法人组织的合法权益，从而依法保护某些权利。该草案目前尚未正式发布。

2022年初，在该法律草案公布之前，NDRC发布了《全国公共信用信息基础目录（2021年版）》更新草案和《全国失信惩戒措施基础清单（2021年版）》更新草案。《全国公共信用信息基础目录》草案梳理了政府部门可采集的信用信息范围和类型。同时，还规定了国家秘密、商业秘密等免于采集的信息类别。《全国失信惩戒措施基础清单》草案列出了一系列可对失信者实施的惩戒措施，如征收税费、限制市场活动、禁止或限制从事相关职业、禁止参加政府采购投标等。与《中华人民共和国社会信用体系建设法》草案一样，《全国公共信用信息基础目录》草案和《全国失信惩戒措施基础清单》草案均未正式发布。

社会信用体系也与更大的政策目标挂钩。例如，国务院办公厅和中共中央办公厅联合印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》以实现中国双循环的目标。此外，2022年11月，科学技术部(MOST)宣布了一项新的科学、技术、工程和数学人才评价试点项目。根据MOST的新试点项目，科学家的绩效评估将纳入与道德品质相关的指标，其中包括社会信用记录，以确保科研人员无剽窃或学术造假经历。这一试点项目表明，中国正在大力提高科研人才的素质。

中国的社会信用体系正变得越来越复杂和庞大，外国公司对此有许多担忧，包括：中国政府会利用社会信用体系会对外国公司产生不利，或有利于国内公司发展；中国政府会利用社会信用体系向其施压，迫使其为推进中国的产业政策或其他国家优先事项而采取行动，或以违背市场原则或自身经营战略的方式进行投资或开展业务。此外，外国公司还对社会信用的不透明表示担忧。举例来说，目前，有时企业仅在申请许可遭拒时才会得知其遭到负面评价，尽管《严重违法失信企业名单管理办法》中明确规定了企业应事先得到被惩戒的通知。而在其他时候，企业首次发现自己受到谴责是在中国政府机构将其名字公布于该机构网站之时，即使这种谴责行为可能会严重影响企业的声誉，并对其吸引客户、获取必要融资或进行新的投资造成不利影响。当中国政府机构开始按照NDRC设想的方式实施联合惩戒时，这意味着在一个监管领域的违规行为可能会对企业的整体业务运营产生更广泛的影响。

外国公司还对企业社会信用与个人社会信用之间的关联表示担忧。它们认为，中国政府将利用社会信用体系作为另一手段，确保外国公司及其员工在涉及人权等敏感问题上不越过政治红线。外资企业还认为，中国政府未来可能会利用企业社会信用在境外施加影响力，例如因公司或其官员在中国境外的行为或言论而威胁损害其社会信用评级。类似地，外资企业担心中国可能滥用其大量监管数据存储和转移的法律，从而获取信息并加以利用。

其他非关税措施

其他一些非关税措施也会对美国企业进入或投资中国市场产生不利影响。值得关注的主要领域包括中国的土地使用、商业争端解决和境外非政府组织境内活动管理的相关法律。中国政府官员的腐败问题也是一个值得关注的重点领域，部分原因是中国并未彻底实行法治。