



北京 WTO 事务中心
Beijing WTO Affairs Center

著

北京地方 WTO事务

Annual Local WTO Affairs Report of Beijing

年度报告

2008

中国发展出版社



北京 WTO 事务中心
Beijing WTO Affairs Center

著

北京地方 WTO 事务年度报告

Annual Local WTO Affairs Report of Beijing

2008

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京地方 WTO 事务年度报告. 2008/北京 WTO 事务
中心著. —北京: 中国发展出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 80234 - 246 - 0

I. 北… II. 北… III. 世界贸易组织—规则—影响—
地区经济—研究报告—北京市—2008 IV. F743 F127.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 069124 号

书 名: 北京地方 WTO 事务年度报告 (2008)

著作责任者: 北京 WTO 事务中心

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 246 - 0/F · 762

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 中国纺织出版社印刷厂

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 12

字 数: 180 千字

版 次: 2008 年 7 月第 1 版

印 次: 2008 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhan@drd.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

本书编委会名单

主 编:邓洪波

副 主 编:郑 征(常务) 程大为

编 委:钟 青 尧秋根 郭华平 董淑荣
徐 莉 司 杨 卢 娜 赵晓波

Editor-in-chief: DENG Hongbo

Vice Editor-in-chief: ZHENG Zheng CHENG Dawei

Editors: ZHONG Qing YAO Qiugen

GUO Huaping DONG Shurong

XU Li SI Yang

LU Na ZHAO Xiaobo

前 言

2008 年，对于北京市，对于中国都是具有重要历史内涵的年份。

2008 年第 29 届夏季奥运会将在北京举行，从 2001 年北京申办奥运会获得成功起，奥运成为这个城市，也成为这个国家一件重大的经济、社会、文化甚至政治事件。北京举办奥运会，与中国加入 WTO 之后中国的地方世贸组织事务颇有几分相似。北京举办奥运会既是一件国家的事情，又是一件地方的事情。作为国际奥委会的成员，中国只能以国家的身份参与其中。然而，奥运会的具体承办却必须落实到具体的城市，也就是必须有地方的充分参与才能实现成员国的国家责任。

同样，作为世贸组织的成员，中国也必须以国家的身份参与其中，但对于中国这样的大国经济体，许多具体的 WTO 事务可能未直接与地方发生联系。然而，任何有关中国的 WTO 事务，如果没有地方的参与和支持，那么也一定得不到最终的落实；同时，任何有关中国的 WTO 事务最终都会波及或者影响到不同地方的经济社会发展。

奥运会由于中央和地方的紧密配合，最终将随着奥运会的闭幕式而取得圆满成功。但是，WTO 事务本身不会像一届运动会一样有闭幕式。加入 WTO，或许有开幕式，但是开幕之后，就永远是紧张的比赛——在国际规则下的国际竞争而永无闭幕。从这个意义上讲，无论是中国，无论是首都北京，也无论是其他地方，在国际经济活动以及与之紧密相连的地方经济事务中，如何进一步熟悉、

适应和驾驭 WTO 现有规则，都还刚刚正式开始，都还完全是一个新手，都还需要不断学习、不断适应、不断提高自己对规则的理解和运用能力。

2008 年，不仅对北京，对整个国家都是一个值得纪念的年份。从 1978 年起，中国已经历了整整 30 年的改革和开放的探索与实践。在这 30 年的改革开放过程中，北京始终作为国家对外的重要窗口，既深度参与到各项国际经济交往当中，又作为国家的政治经济文化中心，深刻地被改革开放所影响。在保持国家国际采购中心地位的同时，北京市也是 FDI 流入较多的城市。这些影响对北京市整体经济发展，对具体行业的发展，都是深刻和深远的。

从我们的视角看去，这 30 年的改革开放其实可以看作中国重新融入世界经济体系的重要探索，也是国际市场影响和改变中国经济社会的一次长久的博弈，也可以理解为一次永不落幕的奥运会。在这个过程中，每一个行业，每一个领域，每一个企业都是精彩的竞技场，都深刻反映着改革开放 30 年来中国社会的深刻变化。为了从更长历史角度观察这段伟大的改革开放历程，我们选取北京市比较有代表性行业的开放作为重点，用 WTO 的视角来进行观察、分析和思考。今年我们以批发零售业为重点，考察北京商业服务的开放历程，分析加入 WTO 对北京服务业的影响。由于数据限制，很多分析无法深入，但仅就北京批发零售业的开放历程而言，本报告的努力是到目前为止仅有的一次尝试。希望能为后人，也为北京地方经济其他行业的发展能得到一点启示。

北京 WTO 事务中心

2008 年 6 月 12 日

PREFACE

The year of 2008 is of great historic significance to China and Beijing. Beijing has been chosen to hold the 29th Summer Olympic Games. Ever since 2001, the preparation for the Olympic Games has been a phenomenal event of economic, social, cultural and political dimension both for the hosting city and country.

Hosting the Olympic Games in Beijing shares some similarities with China's implementation of her WTO duties on a regional level. As hosting the Olympic Games requires the endeavors on both the national and regional levels, a successful Olympic Games can only be warranted with a consolidated participation of the specific cities though only China, as a Member of the International Olympic Committee, has the capacity to apply for and host the Games. Thanks to the well-orchestrated cooperation between the central and regional administrations, we predict a big success of the Beijing Olympic Games concomitant with the closing ceremony of the Games.

Likewise, China, as a WTO Member, has the sole capacity to make the commitments in the WTO, and as a big economy, plenty of her WTO-related activities are not directly related to the regional administrations. Yet the other side of the coin is that without the participation and support on the regional level, China cannot implement her WTO commitments. At the same time, any WTO commitment China makes has its repercussion on the regional economic and social development.

Not like the Olympic Games, the WTO affairs are not finalized at a closing ceremony. Once started, the WTO initiates incessant matches of rigor symbolized by international competition under the international rules. From this perspective, it is still an underdeveloped topic for China, Beijing, and other regions on how to have a good command of the existing WTO rules in the economic activities of both international and local dimensions. We need to recognize that we are still a green hand and have to make continuous efforts in studying and using the WTO rules.

The year of 2008 is commemorable for the country and for Beijing as well. In the thirty years' efforts for reform and open-up ever since 1978, Beijing has found itself fully involved into the international economic activities as the country's leading window to the outside world. On the other hand, it has felt the push from the reform and open-up process as the political, economic and cultural center and the international procurement center of the country, and as one of the cities that attract the most FDI. We have seen the profound impacts that Beijing has experienced during the thirty years in the development of its economy as a whole and that of some specific industries.

From our perspective, it is arguable that the thirty years' experience reflects a vital exploration of China to get reintegrated into the world economy, a long game in which the international market exerts its influence on China and brings changes to her economy, and an Olympic Games without a closing ceremony. In the thirty years, each and every industry, area or enterprise is a wonderful arena which manifests the deep changes China has undergone.

In order to observe the historic open-up experience in retrospect, we select a representative industry of Beijing for the report of this year and

review its progress from the perspective of the WTO rules. Specifically, we choose the wholesaling and retailing industry as the subject for the analysis of the development of Beijing's distribution industry and of the effects of accession into the WTO on Beijing's service industries. We have to admit that we are unable to undertake an in-depth analysis in some aspects due to limited accessibility of relevant data. But it's also true that this report is the only effort at present for an examination of Beijing's wholesaling and retailing industry. We hope such an effort can lend inspiration to others and other industries of Beijing.

Beijing WTO Affairs Center

2008. 6. 12

目 录

第一部分 综合评述

1. 地方世贸事务总体评述	2
2. 制度建设	8
3. 市场开放与政策透明化	15
4. 贸易纠纷与救济	20
5. 培训咨询服务	27
6. 对外开放经济效果	29

第二部分 专题研究

1. 商业服务业在北京地方经济发展中的地位	40
2. 北京商业服务业的发展	46
3. 北京商业服务业的开放	59
4. 北京商业服务业利用外资的现状	73
5. 中国加入 WTO 有关服务业承诺及北京的应对	89
6. 多哈回合 WTO 服务贸易谈判及其影响	107

第三部分 附 录

1. 《关于商业零售领域利用外资问题的批复》	114
2. 《外商投资商业企业试点办法》	116
3. 《外商投资商业领域管理办法》	120

4.《外商投资商业领域管理办法》补充规定	126
5.《外商投资商业领域管理办法》补充规定(二)	127
6.《外商投资商业领域管理办法》补充规定(三)	128
7.《直销管理条例》	129
8.《禁止传销条例》	137
9.《商业特许经营管理条例》	141
10.《商业特许经营备案管理办法》	146
11.《商业特许经营信息披露管理办法》	149
12.《北京市商业特许经营备案管理实施办法》	152
13.《北京市商业利用外资规划(2002—2010)》	155
14.《北京市“十一五”时期商业发展规划》	160

PART

1

OVERVIEW

综 合 评 述

BJ-WTO

1

地方世贸事务总体评述

2007~2008 年中国的世贸事务有一个很大的特点,那就是中国频繁地被以美国、欧盟为主要起诉者在世贸组织起诉,但国内地方世贸事务继续平淡无奇,甚至有一种无关痛痒的感觉。

频繁的应诉成为中国加入世贸组织以来,在世贸事务方面的一个重要特点。截止 2008 年 3 月,已发生了 8 起直接上诉到 WTO 的针对中国的案件。其中,2004 年 1 起;2006 年 2 起;2007 年 3 起;2008 年 3 月 2 起。起诉者则是当今国际经济中最重要的成员美国和欧盟。就对规则的理解、应用和适应来讲,中国遭遇了世界上最强对手的挑战。

以汽车零部件案为例。当中国成为被告之后,在媒体上引发了一阵不大不小的波浪。从我们的角度来看,这个案件本身的象征意义要远大于其实质性影响。其无效的实质性影响是因为无论是否有这样的政策规定,中国的汽车工业都无法在短时间内完全摆脱目前的限制而实现政策制定者设想的发展。更何况这样的政策从其出台以来就没有真正实行过。而它的象征意义在于这是中国目前为止可能遇到的最有挑战性的规则应用,也是对中国应用规则能力的一次重要检验;不过,从规则的理解和应用上看,我们认为这个案件的象征意义还在于中国如何理解 WTO 规则,如何应用规则以及相应的能力建设从何处开始着手进行。就本案的具体情况而言,我们在这里作为一个案例来尝试着进行简单的分析,进而想指出,这样的案例对我们理解规则和应用规则的启示。

2008 年 2 月 13 日,世界贸易组织(WTO)首次裁定中国违反贸易规则,称其对进口汽车零部件征收大额关税的行为违背了中国 2001 年加入世贸组织的承诺。美联社以“世贸条例首次对中国不利”,路透社以“美官员:美国赢得对中国汽车零部件进口规则的官司”为题进行了报道。随后国内各类媒体进行了相关报道和广泛评论。2 月 15 日,商务部有关此事的新闻稿指出,“中方正在认真研究专家组中期报告,准备向专家组提交评论意见。中方尊重争端解

决程序,在专家组最终裁决作出之前,不对报告进行评论。”

本案的基本事实是:

1. 中国 2005 年 4 月 1 日开始实施的《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》(下称《办法》)规定,对等于或超过整车价值 60% 的零部件征收与整车相同的 28% 的关税(过渡期后为 25%),而不是中国加入 WTO 协议中规定的 10%~14% 的税率(过渡期后为 10%)。

2006 年 3 月和 4 月,欧盟、美国和加拿大分别就中国的汽车零部件关税措施与中国进行磋商。争议的措施除《办法》外,还包括:国家发改委 2004 年 5 月 21 日第 8 号令(汽车产业发展政策);2005 年 4 月 1 日生效的海关总署、国家发展和改革委员会、财政部、商务部第 125 号令(构成整车特征的汽车零部件进口管理办法);2005 年 4 月 1 日生效的海关总署第 4 号公告(进口汽车零部件构成整车特征核定规则)。

2. 2006 年 6 月,中国海关总署、国家发展和改革委员会、财政部和商务部发文,将原定于自 2006 年 7 月 1 日起实施的有关整车特征的进口价格百分比界定标准以及有关汽车总成(系统)特征的 A、B 类关键件的区分标准,推迟到 2008 年 7 月 1 日实施。

美、欧、加则要求中国彻底取消有关整车特征核定标准,双方没能达成一致意见。2006 年 9 月 15 日,美国、欧盟、加拿大正式要求 WTO 成立专家组,审理中国的上述文件以及对上述文件的任何修订、替换、补充,执行上述文件的措施或者其他相关的措施。

3. 2006 年 10 月 26 日,世界贸易组织就本案成立专家小组。2008 年 2 月 13 日专家小组向案件当事方提交了报告(panel report)。报告认为中国的汽车零件进口关税措施违反了中国的入世承诺和 WTO 相关规则。

本案争议的焦点是:

1. 欧盟、美国和加拿大认为,中国的措施违反了《关税与贸易总协定》(GATT)中关税承诺和国民待遇的规定、《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMS)中国国民待遇和数量限制的规定、《补贴与反补贴措施协定》(SCMA)中禁止性补贴的规定以及中国入世承诺中有关取消当地含量要求规定。

中国则强调,之所以采取此措施,目的是为了打击汽车生产商的规避行为,防止厂商通过将整车零部件进口,然后在国内重新组装后规避应缴关税。其意图和目的并非针对国外汽车零部件,中国每年都有大量国外汽车零部件进口。

2. 双方争议焦点的法律实质,是中国作为 WTO 的成员国在运用国内法行使自己权利的时候,如何与自己在 WTO 的承诺相一致,如何与 WTO 的规则相

适应。

本案的法律前景：

1. 本案目前所处的法律阶段：按照 WTO 有关规则，WTO 贸易争端解决机制的基本程序包括磋商、专家组裁决和上诉机构的最终裁决。但并不是每一个贸易争端案子都必须要走完全部程序。案子如果在上一个阶段得到解决，则不需要进入下面的程序。本案在磋商阶段各方没有达成一致，因而进入第二阶段。现在第二阶段的专家组意见报告已经形成，如果中国对专家组的报告不认可，则可以进入最后的上诉阶段。

2. 本案可能的发展和结果：目前我们还没有看到 WTO 已有案件中有类似本案的情形，本案将成为新的判例。因此，中国政府很可能也有必要充分利用最后的上诉机会。但是，根据目前我们掌握的信息分析，即使进入上诉的最后程序，最终的结果也很可能是不利我方的裁定。

第一，强调措施属于国内法的理由得不到 WTO 规则的法理支持。遵守 WTO 规则是国内法的前提。就目前的事实看，现有措施在税率标准事实上，在措施的具体客观规定上，中国的确与自己在 WTO 的承诺不一致，违反了 GATT 第 2 条有关关税承诺的规定；对于外国汽车零部件厂商而言，中国违反了 GATT 第 3 条第 4 款的国民待遇原则。而美国、欧盟、加拿大更是认为这些措施是当地成分要求，WTO 规则在多个协议中都体现对当地成分要求的禁止。

WTO 规则对成员国做出的是原则性规定，因此，在 WTO 规则框架内，成员国有权自由决定如何在国内法中实施 WTO 规则。但这种自由权的使用以遵守 WTO 规则为前提，即作为 WTO 成员国，任何国内法都首先不得违反 WTO 规则。

第二，对 WTO 的义务不能单边理解。WTO 的重要基础是共同一致，因此任何有关 WTO 的规则是成员国的共同意图。在关税具体标准上，成员国对关税承诺的共同意图就是通过磋商谈判而达成的具体关税税率，它是成员国应该执行的关税税率的最高限。因此，已经设定则任何单方都没有任何变更的权利。

我们坚持的理由是为了打击在国内的关税规避行为，政府有权利、有义务维护国内经济秩序。对这种理由的强调意味着我们在行使国内权利的时候，可以根据我们的理解来对待自己在 WTO 的义务。但是，在美国诉欧盟电脑设备案中，WTO 上诉机构就强调，对条约的解释就是要确定成员方的共同意图，而不是根据某个成员方的单边主观的期望来决定。上诉机构认为关税承诺是进出口成员国互惠谈判的结果，是相互的，是 GATT 的组成部分，所以对关税承诺的解释应该运用条约解释的方法。

第三, 主观愿望不能超越客观事实而更具法律的正当性。无论中国关于汽车零部件进口管理措施的目的、意图如何, 无论这样的措施有多少国内法的正当性, 但如果这些措施在具体客观规定上存在与 WTO 规则的不一致, 都不会被 WTO 所接受。我们反复强调措施的目的是为了打击生产商对高关税的规避行为, 在意图和目的上并非直接针对国外汽车零部件制造商。但是, 就 WTO 而言, 其对成员国义务履行情况的判断只是其国内法律、法规和规定条文本身, 而不是这些措施规定的主观意愿。

在第三次美国诉欧盟香蕉案中, 上诉机构提到是否违反 GATT 第 3 条第 4 款不需要考虑争议措施是否为了对国内生产提供保护。从上诉机构在该案的解释, 我们可以看到, 只要外国产品根据进口国国内法律、法规和规定得到的待遇低于进口国同类国产产品得到的待遇, 这就是违反了 GATT 第 3 条第 4 款的规定, 而不论这样的国内法律、法规或规定是否是为了保护国产产品。

未来我国可能争取的法律机会:

第一, 在程序上存在机会。这次专家小组所作的决定属于中期报告。根据 WTO 的争端解决规则中第 15 条的规定, 专家小组在作出审查结论后应向当事方提供中期报告, 内容包括对案件事实和当事方论据的描述以及专家小组的分析和结论。在专家小组规定的期限内, 当事方可以书面要求专家小组对中期报告中的一些问题进行审查。一旦当事方提出这样的书面要求, 专家小组应就被提出的问题与案件当事方举行会议。如果当事方对中期报告不提任何问题, 那么中期报告就成为专家小组的最终报告。可以看到, 有关中期报告的规则使我们有机会要求专家小组对我们感到有问题的内容进行再次审议。

此外, 中国政府还有提起上诉的机会。根据 WTO 争端解决规则第 17 条的规定以及上诉审程序规则, 负责审议上诉案件的上诉机构由三人组成, 上诉机构作出决定的方式是全体一致通过, 如果无法达到全体一致通过, 则应以多数的方式通过。上诉审查的期限为从当事方正式通知上诉决定时起 60 日, 在该期限内上诉机构应该作出报告, 特殊情况可以延长, 但最长不能超过 90 日。

在上诉阶段, 上诉机构只对法律认定和法律解释而不对案件的事实部分进行审议。上诉机构可以维持、修改、甚至是推翻专家小组的裁决。争端解决机构在决定是否采纳专家小组或上诉机构的报告时依据全体一致不同意的方式, 也就是说只有当全体一致不同意采纳专家小组或上诉机构报告时争端解决机构才不采纳报告, 否则应予采纳。从 WTO 争端解决规则对上诉审的规定, 可以看出, 如果我们认为专家小组的最终报告有问题就可以提出上诉。

第二, 在实体问题上存在的机会。根据 WTO 争端解决机构对一些案件的解释, 我们发现, 如果该法律规定是任意性的法律规定, 那就不能被诉, 而只

能对任意性法规在实践中的具体实施来提出 WTO 诉讼。如果被诉的法律规定是强制性的,则可以被诉。区分任意性法律和强制性法律的标准是行政机关是否有自由裁量权。

如果我们能在中期报告评论阶段或以后可能的上诉阶段证明进口零件措施属于任意性的法律规范,也就是说海关在执行时有自由裁量权,那么我们的进口零件措施就可以不被认为违反 WTO 规则。而另一方面,海关已发布了内部通知暂停实施该措施,也就是说我们没有具体实践的做法,即没有任意性法规的具体实施,那也就不能被诉。

但就目前我们掌握的情况,目前被诉的进口零件措施能否被证明为任意性法律规定的证据,也就是海关在执行时有自由裁量权的证据并不充分,如果不能及时补充这样的证据,那么在实体问题上的机会可能并不存在。

毫无疑问,这样一个案件最终会对中国的汽车工业产生直接的影响。但是,就全国重要的汽车生产地北京市而言,这样的政策本身却对北京市汽车工业及相关产业不会产生太大影响。

首先,对普通的国有化率高的车型不会有任何影响。据了解,2007年,中国部分合资企业的整车国产化率最高达到90%。同时,超过90%的合资企业新上市的车型起步国产化率超过40%。北京主要汽车制造厂商北汽福田汽车股份有限公司、北京现代汽车有限公司都属于国产化率很高的企业,而且这两家企业的合资方也与本次贸易争端没有关系。近几年,北京汽车产量稳步增长,2005~2007年从58.6万辆增加到70.6万辆。

其次,高端豪华乘用车生产也无后顾之忧。原本《规定》可能对豪华车的生产有影响,因为目前奔驰、宝马等豪华车需要关键零部件国内汽车零部件厂商还不能提供,CKD生产还是主导模式。但在这个档次的市场上,国产化程度本来就不高。北京奔驰—戴姆勒·克莱斯勒汽车有限公司产品属于高档豪华车,败诉可能会刺激进一步发展。

第三,国内汽车零部件产业近几年发展较快可以产生行业支撑。虽然从理论上说有可能进口的关键零部件会增加,但即使以10%的税率来对进口零部件征收关税,在目前国内汽车市场条件下,也未必能够取得价格优势。数据表明,我国零部件产业有了相当的竞争力。2005~2007年我国汽车零部件产业的出口由152亿美元增长到285亿美元,年增速均超过35%,远大于进口增速。目前北京汽车零部件产业通过调整重组、合资等方式也获得了发展,三大汽车零部件生产基地基本形成。《办法》取消有可能会促使零部件厂和汽车整车厂商更紧密合作,进一步加快国产化。

虽然这样的案件无论胜负如何都不太可能对北京市的汽车工业产生影响,