



外经贸政策实况与大型核电站（引进）建设需求的适应性风险及对策

The Adaptability Risk between Foreign Trade Policy and the Need for Import of Large Nuclear Power Plant and the Countermeasures

陈全建

（中国广东核电集团有限公司，深圳 518031）

摘 要：大型核电站（引进）建设要做到三大控制（投资、质量、进度），这是保证电站投资效益的关键，由于此类电站大都为成套设备引进的项目，国家实时的外经贸政策与此工程项目在外经贸政策的需求之间存在许多欠适应性，使得设备引进、技术贸易、支持服务、人员派遣等诸多业务工作中，要保证按期到货、符合质量标准、保证费用控制等存在相当的不确定性，导致可能的设备、人员、通关的延误，质量标准的争议以及关税等其他费用的增加，从而在“三大控制”中存在风险。充分对欠适应性的范围做出评估、设定必要的解决措施有着重大的意义。本文从研究此欠适应性出发，涉及外经贸经营管理、商品贸易管理、关税、国际商品名称及编码协调制度（HS）、外汇管理、商品质量安全、技术监督及相关资源配置，分析其存在的风险，提出了对策，并介绍了付之实践的经验。对于搞好大型核电站涉及的外经贸工作（含业主、承包商、国产化三大部分）具有前瞻性的指导意义。

关键词：大型核电站 进出口 政策 适应性 风险 对策

Abstract: The large nuclear power projects need three major controls (investment, quality and schedule), which is the key for ensuring investment return. Since these are projects whose equipments are imported in complete set, there exists inadaptability between country's then foreign trade policy and that the project actually needs for. This may lead to considerable uncertainties in timely delivery, quality standard, cost control etc. in such activities as equipment import, technical trades, support services and personnel dispatching, causing possible delay in equipments and custom services, as well as quality disputes and the increases in tariffs, which therefore causes risks to "three major controls". It is important to fully evaluate inadaptability and formulate necessary countermeasures. This paper makes a comprehensive analysis about inadaptability, foreign trade management, commodity trade, tariffs, hard currency management, commodity quality safety technical monitoring as well as relevant resources allocation, and the associated risks, it also provides some practical experiences. This paper may serves as useful instruction to people who are engaging in foreign trade work related to large nuclear power plant projects.

Key words: Large nuclear power plant Import & export Policy Adaptability Risk Countermeasure

大型核电站（引进）建设项目是投资大、工期较长、工艺复杂的特大型基建项目。保证按期投产，并且保质、保量、保投资计划实施，承受诸多因素的影响。其中外经贸领域业务的正确开展，是关键因素之一，其中存在的欠适应性是指为了保证核电工程建设的顺利开展，所期望得到的有关外经贸政策的广度、深度及相关的执行细则，以及业主所承担的责任所产生的需求与国家现行法规相比较存在的差异。从最近几年贯彻执行国家现行法规的实践中，深感到存在下列的欠适应性问题：

（1）外经贸经营权方面：国家从管制型到中性和非中性相结合型经营权实行自营放开、专业扶持、鼓励出口、高新技术优先等不同层次的管理政策。目前大型核电站的业主只在高新技术优先方面有可利用的因素，但其需求度与现有政策的欠适应性显而易见。

综 述
核 电 设 计
工 程 管 理
工 程 建 造
运 行 维 护
核 安 全
核 电 前 期
核 电 论 坛
核 电 经 济
核 电 国 产 化
质 量 保 证
核 电 信 息

（2）商品贸易管理方面：国家实施配额、登记、技术质量安全的许可制度，涉及几十类别、上万个品种的大型核电站多品种的采购，要全部按此规定获得许可，需要大量的投入，并有相当大的难度。

（3）口岸（码头设施等）政策方面：业主需要快捷、安全的过境，并能满足许多紧急的需求，与现行过境管理程序有着较大的欠适应性。

（4）税收政策：国家实施进口免税以项目管理的模式，但项目包括范围的认同性和成套引进中实施行为主体的非唯一性，增加了免税执行程序的复杂化和范围确认的难度。

（5）国家外汇管理政策：实施资本项目下外债管理与经常项目下可自由对换相结合的模式，而大型核电站引进是这二种情况并存，从而导致“外汇核销”的交叉，最终会导致外汇核销的异化。

1 核电（引进）工程对外经贸政策的欠适应性带来的风险

大型核电工程（引进）中，为了保证工程进度、保质保量、控制投资，涉及诸多方面。在外经贸业务领域主要包括设备物资进出口、经营管理人员业务来往、外汇管理的领域，而具体实施中较多反映于具体过程的政策体现，其欠适应性导致免关税额度管理、过境时间、紧急进口、外汇核销等环节的风险，会产生某些工程建设、安装等的延误，从而影响整个工程三大控制的按计划实施，以下讨论其主要体现。

1.1 关税/增值税问题

主要是减免税的范围。国家现行政策中“百万千瓦级核电站”可获免税，但政策并未明确界定“核电站”包括哪些范围，而业主希望包含从电站设备到建安材料，以及为此而需要的某些施工材料（消耗品）和机具。同时由于分散进口，不属于免税范围的物资的归类直接影响税率。

1.2 过境效率问题

过境环节涉及联检（海关、商检等），存在三个方面的问题：税则归类编码、有关许可以及费用。

税则归类（HS）编码的使用：HS编码是国际海关协会协调编写的国际上区间认可的贸易物品的归类编码。我国从1992年实施，为规范海关对进出口物资的检查、监督，以法执政起了重大的作用。此税类规定了某一商品的税率、许可证条件、检验检疫条件等，所以相类似商品采用不同编码可能导致过境的难度有十分明显的差别。大型核电站成套引进中，涉及的商品品种上万种，同一品种不同型号、价格的更不计其数，而业主又希望简单、便捷、准时通关，实非一件容易的事。

核电站成套引进中，涉及国家配额许可、质量安全等监管范围的商品，经常出现办理有关证件满足不了要求，影响通关。某核电工程国产化物资进口曾经出现耽误近3个月左右的情况。

有关费用：海关监管、商检收费等。

此外，核电物资进口业务中，常发生紧急进出口的情况，主要发生在工程过程中发现质量缺陷，或损坏、或缺损时，需要紧急进口，此时会出现未能及时办理有关通关文件的问题。

2 对策初探与实践

2.1 关税问题

关税风险对策主要从两方面出发。

免税范围：由于目前国家对进口免税实施项目制，即项目下引进的物资，凡符合国家免税政策的给予免税，同时实施细则也都需要以项目名义申报和办理证件手续。经过分析研究，建议对免税项目（即所有签订的合同统一报批），且最终使用者为项目业主者，全部予以免税，以此解决了某些不够明确的免税范围（如国产化及委托承包商采购等）所引起的争议。

具体程序简化问题：按照目前国家部门的规章，办理免税手续在获得项目批准后，还要按每个合同办理免税批文，此时要列明物资清单，凭此清单再办理免税证明进而通关。由于核电工程进口物资品种繁多，全部列出清单已不现实，经过分析和协商，审批层次中原多部门重复审批，时间过长，也进行了简化，提高了效率；另外对于较大合同（如四大合同）只列合同总价和功能设备清单（不列具体全部零部件）。

(1) 口岸：自设口岸/码头，但联检人员不驻勤，根据需要到口岸。建立良好接口关系、以船队为龙头的协调制度。

(2) 商品名称编码及协调制度(HS)：由于大型核电工程(引进)的物资具有品种多、但单品种数量相对小，又有大量功能分散部件、半成品、原材料等进口的特点，如何减少通关环节滞留或受阻的风险，是急待解决的问题，否则会严重影响部件建筑安装的进展，也加大了成本费用。

为更好地理解应采用对策，有必要对“HS”作一简要介绍(详见附件)。

据初步分析，若简单地实施HS，核电站进口将涉及上千种税号，以及面对严格的贸易管制措施；更有困难的是一些贸易措施还未全部包含在这个系统内，如技术鉴定、质量安全、核定公司经营等，由于此类措施的透明度不够，经常措手不及，造成通关延误。

经过对HS和我国现行政策的研究分析，根据核电站工程的特点，提出了以下在遵守法规情况的便利化处理办法：

A. 准确、合理、有效归类

从HS归类规则可以发现，一般商品在归类时可以从两方面出发：一种是商品自然属性，一般原材料等都从此出发；另一种是商品使用的目的，即功能出发，一般机电产品多是以此出发。对于大型核电站设备，如何以功能划分、归类，做到准确、合理、有效，从我国海关实践的历史，是前所未有的。本着科学的态度，我们首先细致分析，找到依据，并充分与海关沟通，取得认可和支持，在有限范围内实施(对免税物资)。

- 应用四个税号归类(即核反应堆、汽轮机、发电机、核燃料)，
- 以此相配套的BOP类也以相应的四个税号归类，
- 涉及半成品或原材料(需要到现场再加工、连接)也以相应的四个税号分类。

其结果大大减少了复杂性，以及各有关部门认定的差异性，并解决了全部涉及许可、安全认证等的困难。

B. 授权颁发机电登记表

使用以上四个税号后，全部商品都需申领一般机电商品自动登记表，由于工作量大，按常规，申办一份表需一周时间，经过与政府机关的充分协商，授权中广核集团自行颁发、报政府备案的方案，政府部门为其安装了全套打印软件，大大提高了效率。

C. 商检工作处理归一化

机电商品的进口质量检验是大量且重要的工作，由于核工程建设本身也有严格的质量保证和控制系统，能否将政府部门的检验与业主间的质量保证体系结合起来，归一化运作？这不仅可以节约大量重复的工作，而且更完善了质量保证的法律性和严格性。经与政府部门充分协商，最终采用了这种方案，即业主的质保系统纳入质检的控制监督之下，而日常工作主要由业主的质保系统完成，由政府质检部门跟踪、监督，取得了良好的效果。

D. 充分利用电子网络的优势

就地建立报关设施，方便和有效报关。

由于核电站建设地一般与城市海关相距较远，前文提到一般都设立了码头及口岸，但近年来的报关手续仍需要到主管海关录入、审查、打单后，由海关人员到现场进行检查和监管，带来不少复杂的困难。由于网络发展以及计算机技术的提高，同时建立了良好的信誉，经与海关商量，决定在核电站驻地设置海关报关设备(EDI计算机终端)，解决了由于物理位置的欠适应性带来的困难和风险。

E. 确立在信誉基础上的紧急通关机制

上文提到由于大型核电站建设运行调试过程出现一些紧急通关(包括临时进出口)的情况，按正常情况，需要交纳保证金等较多的手续。根据这种情况以及核电企业长期以来良好的遵纪守法的信誉，与

海关达成协议，决定采用只提供保函即可通关的措施。

3 初步结论

(1) 由于大型核电站设备的引进涉及外经贸领域一系列有关政策和管理措施，主要的是关税政策、外经贸经营权（资格）、商品进出口管制以及具体通关环节的技术性程序和实施。业主掌握的有关信息的欠适应性（许多不了解），以及目前国家的政策实位与业主建设中遇到的需求的欠适应性，使得大量和复杂的核电设备进（出）口存在效率低、手续复杂，甚至可能滞关、增加费用等相当的风险。采取了以上对策后（实际上还可以争取建立其他对策），带来了极大的方便，初步估计可以用千万元的级数来估算其经济效益，更重要的是可避免工程的延误。

(2) 面对风险，业主应重视此领域的工作，并将其放在恰当的地位，合理组织以及注意培训出合格的员工来克服这种风险。

对主管领导，关注并了解市场经济对外开放后国家外经贸政策、管理机制的变化，克服要求外经贸绝对服从我工程需要的大业主思维，要了解和尊重其规律性及法律性的地位，实施合理的组织。

对于各级工作人员，要对国家外经贸各种政策、程序等有深刻的了解，就面对的问题要善于分析，及时提出对策。

(3) 减少欠适应性的重点措施是要建立有效的与政策资源互动的关系，包括渠道、机构、人员以及针对需求提出政策订立与解释的“立意与依据”，从而得到实施。四个税号与自行颁发机电登记表就是最好的例证。在当今国际贸易领域加强对话、力争建立“执法与便利”双赢的大环境下，这更应是可能取得最大便利的取向。

(4) 建议业主对此欠适应性应提前作出评估和规划措施，在项目可行性研究阶段完成这项工作较合适。

参考资料

- 1 中华人民共和国进出口贸易管理措施（2000）对外贸易经济合作部．国际经贸关系司编．2000.2
- 2 章国胜、郑信田编．报关实务教程．1997.10
- 3 张祥主编．知识经济与国际经济贸易．1998.8
- 4 林荆州，邓力平主编．中国对外经济贸易的经营和管理．1999.7

"HS"编码简要介绍

A. "HS"全称为商品名称及编码协调制度（The Harmonized Commodity Description and Coding System）简称"协调制度"，是在《海关合作理事会商品分类目录》（CCCN）和联合国《国际贸易标准分类目录》的基础上，协调国际上多种主要的税则、统计、运输等商品分类目录而制定的一部多用途的国际贸易商品目录，它是一个完整、系统、通用、准确的国际贸易商品分类体系，具有严密的逻辑性和科学性，自1988年问世以来，世界上已有150多个国家、地区采用，我国自1992年开始实施，现WTO组织有90%的货物是以此分类的。

"HS"的结构：分21类，97章，7000多个6位数商品编码。法律效力文本由归类总规则、注释（类注、章注、子目注释）和商品编码表三部分组成。

总规则是指导整个协调制度归类的总原则，共6条，是商品具有法律效力的归类依据，适用于项目条文和注释无法解决商品归类的场合。

注释分为三种，即类注、章注及位于类注、章注或章标题下的子目注释。它是限定协调制度中各类、章、项目和子目所属商品的准确范围，简化项目条文文字，杜绝商品分类的交叉，保证商品同类的正确而设立的。

商品编码表是由协调制度编码和商品名称（亦称项目条文）组成，是HS商品分类的主体，其分类原则基本上是以商品所属的生产行业为类，以商品的自然属性为章，而同类商品以加工程度，由低向高递增。其编码采用结构性商品编码，而相应的项目条文采用商品名称、规格、成份、外观形态、加工长度或方式、功能及用途等形式限定商品对象，项目条文是最具法律效力的依据而优先使用。

B. "HS"的应用要点

HS所规定的是要求每一件商品在通关中，必须按规则要求归入设计好的编码表中，从而导致要求接受应有的关税税率标准，以及国家贸易管理措施，为此，我们以一表格加以说明。

1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11	12
税号	货品名称	**年进口税率		增值 税率	消费 税率	进口综 合税率	进出口 许可证	进口 配额	进口登 记招标	监管 事件	检验 检疫	统计
		优	普									

以上就是HS在我国应用而颁布的中国进出口关税及其他管理措施一览表的具体内容。其中：

1-2，按HS制度规定的编码，我国为8位，如0203 1110，以及商品名称

3-11，是我国规定的贸易管制措施（会有调整）

具体如下（以代码表示）

* 3-6为关税，视国家具体规定

* 7-11的表示为：

栏号	栏目名称	代码	其他管理措施
7	进出口许可证	I E	进口许可证 出口许可证
8	进口配额	G C	一般商品配额 机电产品配额
9	进口登记指标	S T	一般商品特定登记 机电产品特定招标
10	海关监管条件	A B	进境检验检疫 出境检验检疫
11	检疫检验类别	M N P Q R S	进口商品检验 出口商品检验 进境动、植物检疫 出境动、植物检疫 进境食品卫生检疫 出境食品卫生检疫