

中国石油消费总量控制的 财税政策研究

FISCAL AND TAX POLICY
FOR CAPPING CHINA'S OIL CONSUMPTION

执行报告

EXECUTIVE REPORT

中国财政科学研究院



中国石油消费总量控制和政策研究项目 (油控研究项目)

中国是世界第二大石油消费国和第一大石油进口国。石油是中国社会经济发展的重要动力，但石油的生产和消费对生态环境造成了严重破坏；同时，石油对外依存度上升也威胁着中国的能源供应安全。为应对气候变化和减少环境污染，自然资源保护协会（NRDC）和能源基金会中国（EF China）作为协调单位，与国内外政府研究智库、科研院所和行业协会等十余家有影响力的单位合作，于2018年1月共同启动了“中国石油消费总量控制和政策研究”项目（简称油控研究项目），促进石油资源安全、高效、绿色、低碳的可持续开发和利用，助力中国跨越“石油时代”，早日进入新能源时代，为保障能源安全、节约资源、保护环境和公众健康以及应对气候变化等多重目标做出贡献。



自然资源保护协会（NRDC）是一家国际公益环保组织，拥有约300万会员及支持者。NRDC致力于保护地球环境，即保护人类、动植物以及所有生灵所倚赖的生态系统。自1970年成立以来，我们的环境律师、科学家和专家一直在为公众享有清洁的水和空气以及健康的社区而努力。通过在科学、经济和政策方面的专业知识，我们在亚洲、欧洲、拉美和北美等地区与当地合作伙伴一起共同推进环境的综合治理与改善。请登录网站了解更多详情 www.nrdc.cn。

本报告由中国财政科学研究院撰写。

中国财政科学研究院

中国财政科学研究院（前身财政部财政科学研究所）是1956年6月成立的财政部事业单位。多年来，财科院紧密结合不同时期经济社会发展和体制改革情况，围绕国家财政中心工作，开展财经理论和政策研究，为国家决策和国家治理建言献策，为财政政策提供智力支撑。财科院研究风格独特，实力雄厚，研究成果多方面引领学界，正在创建国家一流新型财政智库。

系列报告

- 《中国石油消费总量达峰与控制方案研究》
- 《国际石油消费趋势与政策回顾》
- 《中国石油消费情景研究（2018-2050）》
- 《中国石油消费总量控制体制机制改革研究》
- 《中国石油真实成本研究》
- 《石油开采利用的水资源外部成本研究》
- 《中国石油消费总量控制的健康效应分析》
- 《中国传统燃油汽车退出时间表研究》

油控研究项目系列报告

中国石油消费总量控制的财税政策研究

**FISCAL AND TAX POLICY
FOR CAPPING CHINA'S OIL CONSUMPTION**

执行报告

EXECUTIVE REPORT

主要作者

许文 梁强 张凯迪 刘诗珉

中国财政科学研究院

2019年06月



目录

Executive Summary	6
前言	11
1. 中国已初步建立有利于石油消费总量控制的财税政策体系	12
1.1 制定了鼓励石油开发利用和加强成品油消费调控的财税政策	
1.2 建立了鼓励可再生能源发展和替代的财税激励政策体系	
1.3 构建了促进交通运输节能减排和新能源汽车发展的财税政策环境	
2. 现行石油消费相关财税政策存在的主要问题	16
2.1 促进石油消费减量化的财税政策力度有待加强	
2.2 促进石油清洁化应用的财税政策有待完善	
2.3 支持石油替代能源发展的财税政策有待完善	
2.4 促进新能源汽车发展的财税政策有待完善	
2.5 促进石油消费总量控制的财税政策体系有待优化	
3. 促进石油消费总量控制的财税政策改革目标和思路	23

3.1 改革目标	
3.2 改革思路	
4. 促进石油消费总量控制的财税政策建议	29
4.1 完善提高石油和油品使用成本的财税政策	
4.2 完善促进石油替代能源发展的财税政策	
4.3 完善促进新能源车发展的财税政策	
4.4 完善促进交通运输节能减排的财税政策	
4.5 完善促进油气行业可持续发展的财税政策	
5. 促进石油消费总量控制的财税政策实施路线图	37
5.1 油控财税政策实施的时间表	
5.2 主要控油财税政策实施策略分析：以成品油消费税为例	



Executive Summary

China is the second largest oil consumer in the world. Supporting an oil consumption peak as early as possible and reducing the total amount of oil consumed is of great significance to safeguarding national energy supply security, accelerating an energy sector transformation, reducing atmospheric pollutants and addressing climate change.

Fiscal and tax policies can be used to support oil reduction, energy substitution and clean utilization of oil, thus playing an important role in capping overall oil consumption. However, China's current fiscal and tax policies related to oil consumption still have problems. Therefore, it is necessary to further improve the fiscal and tax policy system that promotes an oil consumption cap. This report includes the following:

I. China's existing fiscal and tax policy system is conducive to a cap on oil consumption.

China has already formulated a series of fiscal and tax policies in the field of oil consumption. Existing fiscal and tax policies focusing on promoting energy conservation and emissions reductions, preventing air pollution, optimizing the energy structure, and developing the new energy vehicle (NEV) industry have formed a policy system conducive to a cap on overall oil consumption. This system includes policies encouraging oil development and utilization, policies that strengthen regulations on refined oil consumption, policies that encourage renewable energy development and alternative fiscal and tax incentives. Fiscal and tax policies promoting energy conservation and emissions reduction in the transportation sector and the development of new energy vehicles have also played a positive role in capping overall oil consumption.

Many fiscal and tax policies related to oil consumption were not originally formulated explicitly for an oil consumption cap, but for the development of renewable energy and clean electricity. However, these policies can come together to reduce oil consumption, increase clean energy substitution rates, and enhance the clean utilization of oil.

In short, as China deepens reform of its fiscal and tax system, its fiscal and tax policies are constantly improving. These improvements include the integration of fiscal funds, the establishment of special funds for renewable energy, the establishment of NEV subsidies and a mechanism for reducing these subsidies over time, the implementation of the Measure on Parallel Administration of Passenger Car Enterprise Average Fuel Consumption and New Energy Vehicle Credits, reform of fiscal subsidies, from ex-ante and after-the-fact subsidies to production and consumption subsidies, the elimination of subsidies benefiting fossil fuels, the levying of environmental protection taxes, the reform of resource and consumption taxes, and accelerating green reform of the tax system. These fiscal and tax policy reforms will help pricing mechanisms to fully play their role, they will contribute to the green development of energy, and they will benefit the NEV industry. High-quality development is conducive to energy conservation, emissions reductions, and air pollution prevention, which in turn contributes to the formation of a fiscal and tax policy environment supportive of a cap on total oil consumption.

II. The main problems with current fiscal and tax policies related to oil consumption

Judging by the need for a cap on total oil consumption and the challenges in meeting the requirements for green energy development, low-carbon development, construction of an ecological civilization, and fiscal and tax system reform, there are still problems with current fiscal policies addressing oil consumption.

- Fiscal and tax policies that promote an oil cap need to be strengthened. Specifically, there are still inefficient fossil fuel subsidies addressing oil development and production, and there needs to be further consideration of the external costs of the tax burden on refined oil consumption.
- Fiscal and tax policies to promote the clean utilization of oil need to be improved. Specifically, fiscal support for upgrading the quality of refined oil needs to be strengthened, and the use of tax regulation in the process of petroleum refining and refined oil is low.
- Fiscal and tax policies supporting the development of alternative energy sources need to be improved. Specifically, the fiscal subsidy policy for renewable energy needs to be adjusted, preferential policies for renewable energy taxation need to be unified and improved, and fiscal and tax support for biofuel, ethanol and biodiesel needs to be strengthened.
- Fiscal and tax policies that promote the development of new energy vehicles need to be improved. Specifically, fiscal policy supporting new energy vehicles needs to be adjusted, the management of subsidies for new energy vehicles needs to be further strengthened, and tax policy for new energy vehicles needs to be improved.



- The fiscal and tax policy system that supports an oil cap needs to be optimized. Specifically, the positioning of fiscal and tax policies needs to be optimized, the coordination of fiscal and tax policies needs to be improved, and the focus, methods and management of fiscal and tax policies need to be improved.

III. The goals of fiscal and tax policy reform in supporting the peak and reduction of total oil consumption

The goal of promoting fiscal and tax policies that support an oil cap is to take advantage of the need for fiscal and tax system reform to build an oil cap policy system. By improving policies that increase the costs of using oil, promote the development of alternative energy and new energy vehicles, and promote the clean use of oil, pricing mechanisms can take full effect. This will help realize reductions in oil consumption, replacement with other energy sources, and cleaner oil consumption. The goal is to fulfill national energy conservation and emissions reduction, air pollution prevention and control, and green and low carbon development requirements. Achieving national renewable energy and new energy development targets, optimizing the energy structure, achieving technological progress, and improving the renewable energy and new energy vehicle industries will better meet the peoples' demand for a better life. Achieving the goal an oil consumption cap will be a relatively long-term process. When using fiscal and tax policies to achieve oil cap objectives, the basic principles of combining government and market forces, incentives and constraints, policy coordination, and gradual implementation should be followed.

Specific ideas for reform are as follows: First, clarify the role fiscal and tax policies would play in an oil cap, and be sure to effectively plan and coordinate these policies; second, determine the key points for fiscal and tax policy support, and strengthen the regulation and control of weak links in an oil cap; third, use various fiscal and tax mechanisms to improve the effectiveness of existing policies.

IV. Fiscal and tax policy recommendations for supporting the peak and reduction of total oil consumption

The main recommendations for promoting fiscal and tax policies for an oil consumption cap are as follows:

- Improve fiscal and tax policies to increase the cost of oil and oil products. This includes: conducting a study on improving the tax rate on crude oil resources based on the costs of environmental damage caused by crude oil exploitation; gradually increasing the tax on consumption of refined oil products, taking steps to mitigate the socio-economic impacts caused by this adjustment to the refined oil consumption tax; and gradually eliminating inefficient fossil fuel subsidies for

petroleum while focusing on protecting low-income, vulnerable groups.

- Improve fiscal and tax policies that promote the development of alternative energy sources. This includes: phasing out fiscal subsidies for renewable energy such as wind power and photovoltaics; unifying and improving tax incentives for renewable energy so that renewables such as wind power, photovoltaic power generation, biomass power generation, ocean power generation, and geothermal power generation can enjoy preferential policies that promote the overall development of renewable energy; and increasing fiscal and tax support for bioenergy. In order to avoid affecting domestic food security and the management of grains, formulate fiscal incentives and interest subsidies to support the development and application of advanced bio-liquid fuel technologies such as cellulosic fuel ethanol.
- Improve fiscal and tax policies that promote the development of new energy vehicles. This includes: improving the fiscal subsidy policy for new energy vehicles; improving the guiding role fiscal policies play in new energy vehicle technology innovation; increasing fiscal policy support for new energy vehicle infrastructure construction; strengthening the management of new energy vehicle fiscal policies; further clarifying the consumption tax policy for new energy vehicles, including setting a longer preferential period for the vehicle purchase tax on new energy vehicles and increasing tax incentives over time as the industry develops so as to gradually increase the environmental tax cost of fuel vehicles; and increasing government use of new energy vehicles, including adjusting the government procurement policy for purchasing new energy vehicles, gradually replacing existing fuel vehicles with new energy vehicles, and encouraging the public sector to give priority to buying or renting new energy vehicles, overall increasing the proportion of new energy vehicles used by the government.
- Improve fiscal and tax policies that promote energy conservation and emissions reduction in transportation. These include: increasing financial investment in energy conservation and emissions reduction in the transportation sector; continuing to implement current preferential tax policies for public transportation and energy-saving vehicles; and for some tax incentives with preferential terms, giving a longer preferential period or turning them into long-term preferential policies.
- Improve fiscal and tax policies that promote the sustainable development of the oil and gas industry. This includes: improving fiscal policies and tax incentives for the development and utilization of unconventional oil and gas resources, including shale gas and tight oil; and increasing the tax regulation of the clean production and use of petroleum. Use existing fiscal expenditure policies and tax incentives in related research and development, technological transformation, etc. to increase fiscal investment in research and development of petroleum refining and related technologies, promote clean production of refining and chemical enterprises, and improve oil quality. Conduct research on expanding the scope of taxation on VOCs for environmental protection.



V. Roadmap for implementing fiscal and tax policies to support the peak and reduction of total oil consumption

Promoting the implementation of fiscal and tax policy that supports an oil cap involves not only the development of the oil industry, the renewable energy industry, the bioenergy industry and the new energy automobile industry, but also requires changes at the macroeconomic level. It is also constrained by factors related to fiscal and tax system reform. We should take advantage of the opportunity presented by reform of the fiscal and tax system, identify opportunities, and implement the above-mentioned fiscal and tax policies to promote an oil cap.

The refined oil consumption tax can be seen as an example of fiscal policy supporting an oil cap. If the tax ratio of foreign refined oil is used as a reference, the tax on China's refined oil consumption still has room for increases. However, the adjustment of the refined oil consumption tax rate not only involves the development of many industries, but will also burden individual consumers. Given the current context of the implementation of proactive fiscal policies and reductions to taxes and fees, at this stage conditions are not good for increases to the tax on refined oil consumption. However, in view of China's future tax reform and further strengthening of environmental protection measures, along with the implementation of relevant domestic tax reduction policies, there may be space in the future for increasing the refined oil consumption tax, and perhaps even the possibility for broader green tax reform.

We suggest that, in the future, reductions to domestic social security premiums or other tax reductions should be combined with increases to the refined oil consumption tax, so that the overall domestic tax burden remains stable. This can also have other positive effects, including energy conservation and emissions reduction, supporting an oil cap, and promoting employment.

前言

促进石油消费尽早达峰并控制石油消费总量，实现石油资源安全、高效、绿色、低碳的可持续开发和利用，对于加速中国能源转型、应对气候变化、减少环境污染等具有重要的意义。财税政策作为政府的重要宏观性调控政策之一，其能够也应该在石油消费总量控制中发挥积极作用。本报告主要基于石油消费总量控制的目标，结合减量、替代和清洁化等石油消费总量控制途径，按照中国财税体制改革的方向，研究石油消费总量控制的相关财税政策，构建符合国情的有利于石油消费总量控制的财税政策体系和长效机制，提出具体的财税保障措施和政策实施路线图，从而更好地促进我国能源的清洁、低碳、安全、高效转型和经济的高质量发展。



中国已初步建立有利于石油消费总量控制的财税政策体系

中国目前在石油消费相关领域上已制定了一系列的财税政策。其中，基于促进节能减排、大气污染防治、优化能源结构、发展新能源汽车产业等目标制定的财税政策，已经初步形成了有利于石油消费总量控制的财税政策体系，对石油消费总量控制已发挥了积极的作用。

1.1 制定了鼓励石油开发利用和加强成品油消费调控的财税政策

石油行业财税政策包括促进石油开采和生产方面的支持政策，以及成品油消费税等约束性税收政策。现行在石油开采和生产环节以及石油储备方面制定的财税政策，对于鼓励国内石油资源的合理开发、资源节约、技术进步和石油安全等方面起到了重要的作用。在成品油方面，提高成品油质量的财政贴息政策有利于减少成品油带来的机动车尾气污染。改革成品油油价补贴政策，使油补与用量脱钩，在保证人民基本生活需要的同时避免能源的浪费。同时，成品油消费税已经历多次调整，税额由过去的 0.1 元/升和 0.2 元/升提高到 2015 年的 1.2 元/升（柴油、航空煤油和燃料油）和 1.52 元/升（汽油、石脑油、溶剂油和润滑油），成品油消费税结合成品油定价机制的改革，在一定程度上发挥了对成品油消费的调控作用。

1.2 建立了鼓励可再生能源发展和替代的财税激励政策体系

在替代石油的可再生能源上，对风电、光伏发电、生物质发电等都制定了大量的财税支持政策，财税政策成为推动可再生能源迅速发展的主要原因，可再生能源的清洁能源替代作用日益突显。2017 年，可再生能源发电量 1.7 万亿千瓦时，同比增长 1500 亿千瓦时；可再生能源发电量占全部发电量的 26.4%，同比上升 0.7 个百分点。其中，水电 11945 亿千瓦时，同比增长 1.7%；风电 3057 亿千瓦时，同比增长 26.3%；光伏发电 1182 亿千瓦时，同比增长 78.6%；生物质发电 794 亿千瓦时，同比增长

22.7%。¹

鼓励页岩气等清洁能源开发利用的财税政策，也对国内非常规天然气的发展起到了重要作用。在相关财税政策的支持下，生物燃油乙醇和生物柴油的生物能源也在逐步发展。相关数据显示，2016年我国生物柴油产能达500万吨/年，有助于在替代成品油的同时，解决食品安全问题²。

1.3 构建了促进交通运输节能减排和新能源汽车发展的财税政策环境

在交通运输节能减排和新能源汽车财税政策上，除了通过节能型交通基础设施网络体系建设、节能环保型交通运输装备体系建设和建设节能高效运输组织体系建设来总体上促进交通运输领域的节能减排外，推行节能交通工具（车船等）和推行新能源汽车是促进成品油消费减量和替代的主要手段。

具体从新能源汽车发展看，在大量的财税支持政策推动下，我国新能源汽车产业从无到有，逐步发展壮大，技术水平明显提升。根据统计，我国新能源汽车销量2012年至2015年实现大幅增长，销量分别为1.2万辆、1.76万辆、7.47万辆和33.1万辆。2016年开始受补贴政策退坡影响，增速逐步放缓。2017年，我国新能源汽车产销为79.4万辆和77.7万辆，同比分别增长53.8%和53.3%，市场占比达到2.7%，比上年提高了0.9个百分点。³目前中国已经成为世界上生产量和销售量最大的国家。

应注意到，很多与石油消费相关财税政策的制定初衷并不是为了控制石油消费总量，如可再生能源和清洁电力的发展并不是直接针对油控，但这些财税政策综合起来，在石油消费的减量化、替代化和清洁化方面能够发挥一定的作用，形成促进石油消费总量控制的政策环境。

总之，结合财税体制的深化改革，中国在不断进行财税政策的改革和完善，包括：整合财政资金，设立可再生能源专项资金；新能源汽车补贴建立退坡机制，实施“双积分”制度；改革财政补贴方式，由事前补贴转向事后补贴，由生产补贴转向消费补贴；取消部分低效化石燃料补贴；开征环境保护税、改革资源税和消费税，加快税制的绿色改革等，

1 《国家能源局新闻发布会介绍2017年度相关能源情况等》，2018-01-24，国家能源局网站，http://www.nea.gov.cn/2018-01/24/c_136921015.htm。

2 李倩：《“地沟油”制生物柴油首入加油站》《中国能源报》，2017年11月13日。

3 《2017年中国新能源汽车产销量统计分析》，2018年03月22日，中国产业信息网，<http://www.chyxx.com/industry/201803/621913.html>。

这些财税政策改革将有利于价格机制充分发挥作用，有利于能源的绿色发展，有利于新能源车产业的高质量发展，有利于节能减排和大气污染防治，进而有助于形成石油消费总量控制的良好财税政策环境。

2

现行石油消费相关财税
政策存在的主要问题

尽管中国目前已初步形成了有利于石油消费总量控制的财税政策体系，但从石油消费总量控制的需要，以及从满足能源绿色发展、低碳发展、建设生态文明和财税体制改革等方面的要求看，现行石油消费相关财税政策仍存在着一定的问题。

2.1 促进石油消费减量化的财税政策力度有待加强

提高石油的使用成本，是促进石油消费减量化的核心，现行石油行业的低效化石燃料补贴和相关税收是影响石油使用成本的主要因素。

1. 石油开发和生产领域还存在一定的低效化石燃料补贴

低效的化石燃料补贴有可能造成化石能源浪费性消费，加剧环境污染及造成政府收入的损失，削弱应对气候变化的努力⁴。根据《G20 框架下中美关于鼓励浪费的低效化石燃料补贴自愿性同行审议：中国自述报告》的分析，国内目前在石油开发和生产领域还存在着一定的低效化石燃料补贴。例如，对油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策，降低了原油开采和成品油生产的成本，但在一定程度上造成了原油和成品油的浪费性使用，属于低效化石燃料补贴。目前，国内按照 G20 的要求，逐步取消低效化石燃料补贴。包括缩小石油天然气生产企业城镇土地使用税免征范围，调整国内渔业捕捞和养殖业油价补贴，逐年递减城市公交车成品油价格补助等一系列政策，起到了抑制低效化石能源的不合理消费，鼓励进一步使用清洁能源的作用，但还有必要结合国内实际，进一步取消低效化石燃料补贴。

2. 成品油消费税负担还需进一步考虑外部性成本

在现行成品油定价机制下，提高成品油使用成本与成品油消费税税额的调整密切相关。应该说，在国内成品油消费税改革和逐步提高成品油消费税税额后，成品油消费税税负已基本符合国内的实际需要。但国内的成品油消费税税额并没有完全考虑其环境的外部成本。根据 IMF 估计，不考虑外部性以及化石燃料不完全执行一般消费税让中国 2015 年财政收入减少了 13.8 万亿人民币（2.3 万亿美元），其中全球变暖占全部少收

4 《G20 框架下中美关于鼓励浪费的低效化石燃料补贴自愿性同行审议：中国自述报告》。

收入的19%，空气污染为76%，而堵塞、事故和一般消费税则占据了剩下的5%（Coady等，2015）⁵。具体从消费税的税负国际比较看，我国成品油消费税的负担水平高于美国等成品油低税负国家，但普遍低于欧盟国家。因此，从成品油消费的外部性成本看，国内的成品油消费税税额还存在着提高的空间。

2.2 促进石油清洁化应用的财税政策有待完善

1. 促进成品油质量升级的财政支持力度有待加大

根据《大气污染防治行动计划成品油质量升级计划》，国内开展了加快成品油质量升级国家专项行动，并在2015年至2017年期间实施了成品油质量升级项目贷款贴息政策。目前，国务院已经宣布：2019年1月1日起全国全面供应符合国六标准的车用汽柴油⁶。为了更好地实现成品油质量升级的目标，有必要根据实际需要，适度加大对成品油质量升级的技术研发和生产方面的财政支持。

2. 石油炼化和成品油使用过程中的税收调控力度偏低

石化行业中的炼油领域是能源清洁化的重要组成部分，有必要鼓励采用先进的清洁生产技术，降低石化产业在设备与管线组件、工艺排气、废水处理等过程产生的含挥发性有机物（VOCs）废气排放量，以及采取配备油气回收系统、密闭收集系统等方式，降低在油类（燃油、溶剂）的储存、运输过程中的VOCs排放。在原排污费征收中，制定了专门对VOCs排放收费的制度。实施环境保护税后，尽管属于VOCs组成部分的大气污染因子也属于环境保护税的大气污染物排放征收范围，但由于污染因子较多，受前5项污染物征收的规定和监测能力的约束，实践中难以专门对VOCs征收环境保护税，导致存在着调控空白点。同时，机动车尾气作为《大气污染防治行动计划》中的主要污染源之一，减少机动车尾气污染除了不断提高汽柴油质量外，还需要逐步提高机动车的环保标准。由于环境保护税不对流动污染物进行征收，机动车主要是通过成品油、小汽

5 参见：www.imf.org/external/np/fad/subsidies/data/codata.xlsx。

6 《李克强主持召开国务院常务会议部署实施蓝天保卫战三年行动计划等》，2018-06-13，中国政府网。

车消费税和车船税进行调控。但消费税和车船税是按照排气量和载重量对机动车进行征收，对机动车的污染物排放存在调控不足的问题。

2.3 支持石油替代能源发展的财税政策有待完善

1. 可再生能源财政补贴政策有待调整

国内风电、光伏发电和生物质能发电等可再生能源的迅速发展，清洁能源替代作用日益凸显，这与可再生能源的电价补贴等财政支持政策密切相关。但可再生能源的财政补贴政策在现阶段也表现出明显的问题：一方面，可再生能源发展速度快，补贴总额处于快速上升态势，而可再生能源电价附加的征收标准难以相应大幅度提高，导致存在较大的补贴缺口，企业补贴不能及时到位。据统计，目前累计可再生能源发电补贴缺口已超过 1200 亿元，直接影响产业健康有序发展⁷。同时，可再生能源发展速度过快，在相关配套建设不能跟上的情况下，又出现了弃光限电等令人诟病的问题；另一方面，财政的补贴力度过大，企业过于依赖可再生能源电价补贴，不利于企业通过技术进步降低成本。目前，国内已经明确了光伏发电财政补贴的退坡政策，还有必要针对整个可再生能源发电行业的发展情况，合理调整财政补贴政策。

2. 可再生能源税收优惠政策有待统一和完善

现行可再生能源的税收优惠涉及到企业所得税、增值税等税种，较好地降低了可再生能源的税收负担，但也存在着一些有待完善的地方。一是对可再生能源发电政策的增值税和企业所得税优惠政策应该统一。如在风电、光伏发电和生物质能发电的税收优惠政策基础上，对海洋能发电、地热发电等项目也应该给予类似的增值税和企业所得税优惠政策。二是可再生能源发电的税收优惠政策应相对稳定。在可再生能源财政补贴政策退坡和最终取消的情况下，需要明确和固定对可再生能源发电政策的税收优惠政策。

⁷ 《推动光伏产业从规模增长向高质量发展转变——主管部门就光伏产业政策调整答记者问》，2018-06-12，新华网。

3. 生物燃油乙醇和生物柴油的财税支持力度有待加大

目前,我国对以粮食为主的燃料乙醇不再给予补贴,生物质液体燃料发展相对缓慢。但根据《关于扩大生物燃料乙醇生产和推广使用车用乙醇汽油的实施方案》,国内未来还有必要在保障国家粮食安全基础上,立足国内供应,科学有序推进生物燃料乙醇生产和车用乙醇汽油推广使用。因此,还有必要在坚持市场化运行机制的基础上,合理制定相关财政政策,支持纤维素燃料乙醇等先进生物液体燃料技术研发和推广应用。目前对于生物柴油虽然给予了增值税即征即退 70% 和消费税免税的优惠政策,由于销售废弃的动物油和植物油的大多数都是小规模纳税人,生产企业不能享受增值税抵扣。增值税退税政策还不明确,在废弃植物油和合格生物柴油认定方面缺乏规定。这些问题导致企业利润较低,生产积极性不足,有必要进一步加大对生物柴油的税收支持力度。

2.4 促进新能源汽车发展的财税政策有待完善

1. 新能源汽车财政政策的支持重点有待调整

在新能源汽车财政补贴政策实施过程中,中央财政和地方财政同时对新能源汽车生产给予补贴,财政补贴力度过大,容易形成企业对财政补贴的依赖和缺乏研发和竞争方面的动力,也导致财政资金使用效率低下。针对这些问题,新能源汽车明确了实施双积分制度和建立财政补贴退坡机制,这有利于减少对市场机制的扭曲。在财政补贴政策取消前,新能源汽车补贴的重点和引导方向应有所调整。一是财政补贴对新能源汽车研发和技术进步的引导不足。现行补贴标准上对最能反映节能效果的单位耗电量以及安全性能等关键技术指标没有规定,补贴门槛过低。同时,新能源汽车的核心动力电池没有取得根本性突破,关键技术受制于人,燃料电池技术全面落后。因此,补贴政策难以很有效地起到提高产业技术水平和实现产业的高质量发展的结果。二是财政补贴对新能源汽车基础设施的支持有待加强。根据相关统计,目前新能源汽车的车桩比低于 4:1,总量不足,布局不合理,利用率不高,安全性堪忧,充电难的总体态势没有根本改变⁸。目前国内对新能源汽车基础设施建设也给予了财政政策支持,但支持力度偏弱,有待进一步加强。

8 《财政部宋秋玲:进一步提高补贴门槛,建立动态调整机制》,2018-09-01, http://www.sohu.com/a/251368346_233844。

2. 新能源汽车补贴政策管理有待进一步加强

在新能源汽车财政补贴政策的实施中，出现了严重的“骗补”问题。根据 2016 年 9 月财政部发布的《关于地方预决算公开和新能源汽车推广应用补助资金专项检查的通报》，财政部对 90 家主要的新能源汽车生产企业进行了专项检查，共涉及 2013-2015 年已获得和已申报中央财政补助资金的新能源汽车 40.1 万辆。其中有 5 起新能源汽车骗补案例，72 家企业涉嫌骗补，涉嫌骗补和违规谋补的车辆总数达到 76374 辆，涉及补贴总金额高达 92.707 3 亿元。骗补问题的出现，反映了财政补贴政策监督管理上有进一步加强的空间。

3. 新能源汽车的税收政策有待完善

消费税、车辆购置税和车船税都制定了新能源汽车相关优惠政策，对于国内新能源汽车的发展起到了积极的促进作用。但现行新能源汽车税收政策仍存在一定问题：一是新能源汽车的消费税政策尚不明确。消费税目前只是规定了电动汽车不属于小汽车税目征收范围，不征收消费税。但电动汽车是指纯电动汽车还是包括插电式混合动力（含增程式）汽车，燃料电池汽车是否也属于不征税范围，尚未明确规定。二是新能源汽车的车辆购置税政策具有临时性。从加大税收政策对新能源汽车的支持力度看，在生产销售环节、购置环节和保有使用环节上对新能源汽车都给予免税或不征税的政策，有助于降低新能源汽车的购置和保有成本，减少其相对于非新能源汽车在比价上的劣势。目前车辆购置税虽然对新能源汽车给予了免税政策，但也设置了优惠期限，政策的临时性和变动性，不利于新能源汽车生产企业的政策预期稳定和对生产经营的组织安排。

2.5 促进石油消费总量控制的财税政策体系有待优化

1. 财税政策的定位有待优化

在生态环境保护等解决外部性领域上需要政府干预和实施必要的财税政策，对于可再生能源、清洁能源、新能源汽车等产业，随着相关产业发展到一定规模和成本的逐步下降，财税支持政策应逐步降低支持力度，甚至最终退出。现行财税政策在根据可再生



能源、清洁能源、新能源汽车发展状况合理定位和及时确定支持力度上还不足，有待优化。

2. 财税政策的协调性有待提高

现行有利于石油消费总量控制的财税政策，是基于促进节能减排、低碳发展、能源结构优化、新能源汽车新兴产业发展等多方面的政策目标而制定的。尽管针对各种政策目标的财税政策最终形成了有利于石油消费总量控制的政策体系和结果，但实际上各种财税政策之间仍然还缺乏统一规划和安排，协调性不够，并相应导致财税政策与其他政策之间缺乏统一性和匹配性。

3. 财税政策的支持重点、方式和管理有待完善

促进石油、可再生能源产业以及新能源汽车产业在内的能源产业技术创新和进步应成为石油消费总量控制的财税政策的核心目标。现行对可再生能源和新能源汽车产业的财税政策还主要属于普惠性的政策，与该领域的技术创新和进步结合不足，难以实现提高产业技术水平的目的。同时，财政政策对石油、可再生能源和新能源汽车产业的支持方式和管理上还有进一步完善的空间，有必要通过优化方式和加强管理，提高财政资金的使用效率和政策效果。

3

促进石油消费总量控制的
财税政策改革目标和思路



3.1 改革目标

结合财税体制改革需要，构建石油消费总量控制财税政策体系。通过完善提高石油的使用成本、促进替代能源和新能源汽车发展、促进石油清洁利用等方面的财税政策，充分发挥价格机制的调节作用，实现石油消费的减量化、替代化和清洁化，进而实现国家节能减排、大气污染防治方面和绿色低碳发展的要求，实现国家可再生能源和新能源发展、优化能源结构的要求，实现促进技术进步、可再生能源产业和新能源汽车产业高质量发展的要求，实现更好满足人民日益增长的美好生活需要的要求。

石油消费总量控制目标的实现是一个相对长期的过程，在运用财税政策实现油控目标时，应遵循政府与市场合力、激励与约束并重、政策协调、分步实施等基本原则。

3.2 改革思路

1. 明确财税政策在石油消费总量控制中的定位，做好财税政策的规划和统筹协调

财税政策应区分石油消费总量控制领域的不同情况合理定位。对市场机制已能发挥作用的领域，如光伏等可再生能源，财政应保持中性，逐步退出。对于可再生能源和新能源汽车技术的基础研究等市场机制不能发挥作用的领域，还需要继续给予支持，更好地发挥财政作用。考虑部分可再生能源和新能源汽车的成本下降需要有一定的时间，财政还需要保持一定的支持力度，对这些领域的示范和推广等方面给予支持，从而保持政策的持续性和稳定性。但支持力度应结合该能源领域的技术进步和成本等因素逐步调整和降低。同时，应按照中央与地方财政事权和支出责任的划分要求，合理确定中央与地方的财政支持力度。

对于现行有利于石油消费总量控制的财税支持政策，应综合分析相关领域能够获得财税政策支持的总体情况，制定未来财税政策的整体规划。包括结合石油行业、可再生能源和新能源汽车等发展状况，合理确定财税政策的综合支持力度、支持重点和环节，支持政策手段的选择和政策协调，财税政策的退出时间表，包括财政补贴的退坡机制和税收政策的优惠期限等。同时，财税政策规划的制定应具有透明度，让相关企业和社会

参与，政策上能给予企业明确的信号，也能够稳定其预期。财税政策还需要与价格政策等之间相协调，实现石油等相关能源价、财、税之间的联动改革。

2. 确定财税政策支持重点，针对石油消费总量控制的薄弱环节加强调控

从2016年的原油和成品油消费看，原油的消耗主要是制造业，其又主要是石油加工、炼焦和核燃料加工业(49491.16万吨)和化学原料和化学制品制造业(3536.22万吨)，分别占到了原油消耗量的91.5%和6.5%。在石化产品难以减少的情况下，对石油消费的调控实际上主要是在成品油消费上。具体在汽油消耗量中，交通运输、仓储和邮政业和生活消费的占比分别为46.7%和22.8%；在柴油消耗量中，交通运输、仓储和邮政业和生活消费的占比分别为64.3%和5.7%。可以看到，约70%的汽油和柴油消耗实际上都是在机动车等交通工具上。因此，石油消费替代的调控主要是通过燃油替代，以及以电动等交通工具对燃油交通工具的替代来实现⁹。

表1 2016年分行业原油和成品油消耗量情况（单位：万吨）

行业	原油消耗量	汽油消耗量	煤油消耗量	柴油消耗量	燃料油消耗量
消费总量	54088.28	11368.46	2663.72	17360.31	4662.00
农业		231.33	1.10	1492.88	0.94
工业	54052.43	477.08	21.16	1516.37	3133.03
采掘业	1024.18	40.39	2.44	490.51	31.56
制造业	53027.99	403.38	18.64	960.46	3092.90
电力、煤气及水生产和供应业	0.27	33.31	0.08	65.40	8.57
建筑业		408.58	12.50	555.71	53.51
交通运输、仓储和邮政业	35.85	5306.59	2504.88	11162.80	1439.49
批发、零售业和住宿、餐饮业		243.29	11.68	257.74	18.95
其他行业		2108.47	83.27	1384.15	16.08
生活消费		2593.11	29.13	990.66	

资料来源：《中国统计年鉴》

9 可再生能源对石油的替代实际上表现为电力对石油的替代，主要也是通过交通工具替代来实现。



燃油替代主要是通过生物乙醇汽油和生物柴油等生物能源来替代和减少燃油；交通工具替代除了发展新能源汽车外，在其他交通领域中也存在着替代可能。如铁路的电力机车逐步替代内燃机车。据统计，全国铁路营业里程达到 12.7 万公里，电气化里程 8.7 万公里，电化率 68.2%¹⁰。这表明，国内在铁路电气化和电力机车替代内燃机车上还有着较大的潜力。

发改委能源所的研究报告在“推动交通石油需求尽早达峰的路径”中指出：“推动交通高效化、电气化、去油化发展。降低不合理交通交通运输需求、围绕公共交通、铁路构建节能型综合运输体系、大幅提升燃油经济性水平、发展电动汽车、新能源汽车等、发展生物液体燃料、燃料电池、氢能等。”¹¹中国石油化工集团公司经济技术研究院的研究报告在“节油路径探讨”中也指出：“技术路径：提高发动机和轻量化水平，提高燃油经济性。加大混动动力研发力度，促进推广应用；替代路径：提高生物燃料用量，加大可再生能源比例。提高电池技术，促进新能源汽车发展。扶持天然气汽车，调整化石能源结构；运输路径：优化物流运输，提高货运效率。提倡共享汽车，降低空驶比率。增加铁路运输，降低公路负担。建设联运设施，提高运输效率；能源路径：加大消费领域电气化比例，打通非化石能源消费通道。”¹²

综合看，石油消费总量控制的财税政策还是需要从减量化、替代化和清洁化三个控制途径着手，基于油和车两个对象，政策调控重点应放在成品油消费调控，节能和新能源交通工具替代以及生物乙醇汽油和生物柴油等生物能源替代的支持上。同时，石油消费总量控制财税政策的调整，还需要以促进能源相关技术创新和发展为核心。

3. 区分情况合理运用各种财税政策手段，提高政策效果

在注重财税政策总体设计和重点的基础上，需要针对石油消费总量控制的不同领域，合理选择财税政策手段。

一是优化财政支出方式，加强政策管理，提高资金绩效。按照财税体制改革的要求，未来财政对企业的直接补贴应逐步减少，更多地转向基于市场机制的政策手段。具体看，已经实施的财政补贴政策需要根据对象的实际情况逐步退坡。税收优惠政策相对于财政补贴政策而言更为规范，可考虑支持方式转向税收政策。在其他市场机制能够发挥作用的情况下，应该转向实施新能源汽车的“双积分”政策、可再生能源的“绿证”政策，将可再生能源企业纳入碳排放权交易等市场机制手段等。

对于确实需要通过财政支出给予支持的情况，应改变财政与企业直接点对点补贴的支出方式，而是更多地采用间接补贴的方式，包括通过建立市场化运作的政府投资基金

10 《中国铁路总公司 2017 年统计公报》，2018-03-28，中国铁路总公司网站。

11 发改委能源所：《我国石油消费尽早达峰的路径及措施研究》，2018 年 7 月。

12 中国石油化工集团公司经济技术研究院：《中国石油消费情景研究（2018-2050）》2018 年 7 月。

等方式，提高财政资金的使用效率。同时，对于新能源的财政支持政策，应加强管理，做好财政政策的绩效评价。

二是完善有利于新能源发展的税收政策环境。结合国内税制改革的总体趋势，调整普惠性的税收优惠方式，转向以促进企业技术创新为目标的税收优惠方式。为进一步将投资向新能源引导，应根据实际情况逐步加大对化石燃料消耗的调控力度。相应地，财税政策一方面需要逐步取消低效的化石燃料补贴（不包括对低收入群体的补贴政策），另一方面需要加快以环境保护税、资源税、消费税为主体的绿色税收体系建设，加大对污染物排放和二氧化碳排放的调控力度。化石燃料和非清洁能源使用成本的提高，可改变新能源与其之间的比价关系，有助于为清洁能源的发展提供良好的财税环境。

根据石油消费总量控制的财税政策需求和改革思路，油控财税政策体系的构成应包括：提高石油和油品使用成本的税收政策、促进石油替代能源和清洁化发展的财税政策、促进交通节能减排的财税政策、促进新能源汽车发展的财税政策、促进油气产业可持续发展的财税政策等具体政策内容。

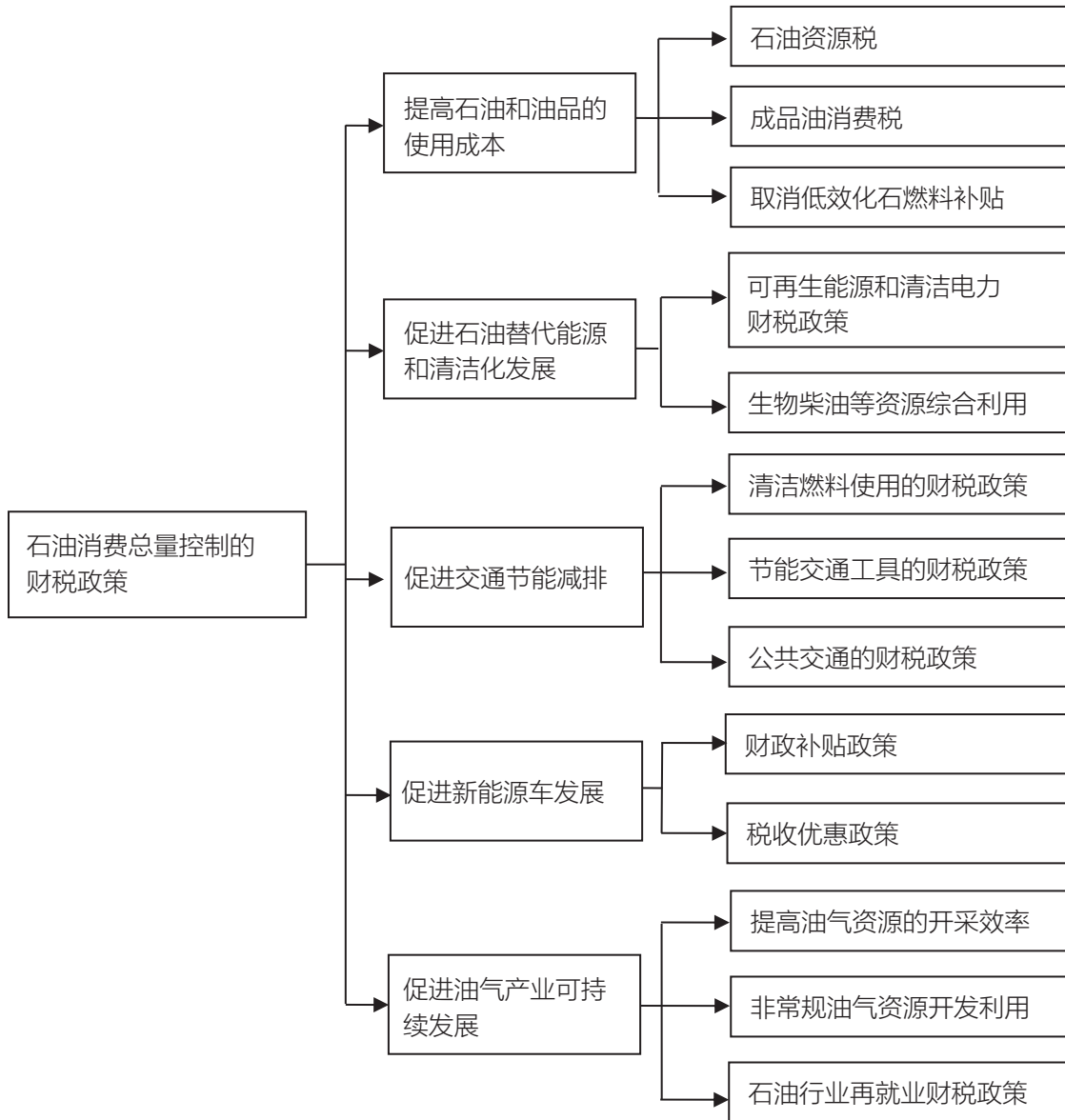


图 1 石油消费总量控制的财税政策构成

4

促进石油消费总量控制
的财税政策建议



4.1 完善提高石油和油品使用成本的财税政策

1. 适时研究提高原油资源税税率

油气资源作为国家的战略性矿产资源，现行原油资源税的税率是全国统一确定为6%，没有赋予地方税率的调整权。考虑到国内的油气开采的特殊性，过去的油气开采中一直未对油气征收探矿权、采矿权价款，相对于其他矿产资源开采企业而言实际负担较轻。同时，也针对油气的高收益，征收石油特别收益金。在矿业权益金制度改革后，对油气行业征收矿业权出让收益，相当于两权价款的恢复征收。考虑到国际油价的波动性和恢复征收矿业权出让收益的情况，现阶段不宜提高原油资源税。但从原油开采地的生态环境恢复角度看，有必要基于原油开采带来的生态环境破坏成本，结合油气行业矿业权出让收益中用于生态环境恢复的资金情况，适时研究提高原油资源税税率水平。

2. 适时逐步提高成品油消费税税额

从弥补成品油使用带来的外部性成本，满足节能减排和低碳发展的需要，以及缩小燃油车与新能源汽车之间的使用成本差距角度看，改革方向应逐步提高成品油消费税税额。且从国际比较看，我国的成品油消费税税负也低于欧盟国家。但各国成品油消费税率水平并没有一个统一的标准，主要取决于一国的资源禀赋、环境承载能力、绿色低碳发展的政策取向、社会承受能力等因素。我国应基于现实国情，从节能减排和生态环境保护的目标出发，充分考虑社会公众利益，根据成品油消费对社会造成的环境污染成本，合理确定成品油消费税的税负水平，并适时进行调整。

为了避免成品油消费税率调整带来的社会经济影响，我国是在2014-2015年针对国际油价大幅度下降的机会，连续3次提高了成品油消费税税额。这种做法既保持了成品油价格适度稳定，也避免因成品油消费税提高带来的社会震动。从国际上看，许多国家也是采用这种做法，如印度、印度尼西亚和墨西哥都借助油价下跌的机会对机动车燃料消费补贴进行了大幅度改革。现阶段国际油价逐步提高，已经恢复到每桶60多美元的水平。在国际油价没有大幅度回落的情况下，国内实际上不具备提高成品油消费税的时机和条件。因此，尽管从长期看国内仍需要逐步提高成品油消费税率，但需要结合成品油油价补贴改革，合理选择改革时机，避免其带来较大的社会经济影响。

3. 逐步取消有关石油的低效化石燃料补贴

从能源安全、技术进口和资源综合利用等角度看，国内还需要保持对石油勘探、开采和生产方面的财税政策支持，如促进石油资源综合利用、提高开采效率，提升成品油质量等方面的财税政策。但需要逐步取消其中属于低效化石燃料补贴的部分，避免石油的浪费性使用。在取消化石燃料补贴中，要注重对低收入群体和弱势群体的保护。由于取消补贴后不可避免会造成能源价格的上涨，为了减轻低收入群体和弱势群体所受的冲击，维护社会稳定，保障能源服务，需要进一步优化相关补贴机制的针对性，完善通过优化财政支出等方式给予弱势群体相应的补偿和补贴政策。

4.2 完善促进石油替代能源发展的财税政策

1. 基于实际逐步取消风电、光伏等可再生能源的财政补贴

针对国内可再生能源技术进步明显，成本下降幅度很大，以及弃风弃光比例仍然较高和可再生能源电价补贴缺口较大的现状，改革的方向应该是基于实际逐步取消对风电、光伏等可再生能源的财政补贴政策，转向采用市场化手段和相对稳定的税收优惠政策。《可再生能源发展“十三五”规划》中，已经提出“到2020年，风电项目电价可与当地燃煤发电同平台竞争，光伏项目电价可与电网销售电价相当”的目标。目前对于2018年的光伏发电的政策也已经规定：新投运的光伏电站标杆上网电价每千瓦时统一降低0.05元，新投运的、采用“自发自用、余电上网”模式的分布式光伏发电项目，全电量度电补贴标准降低0.05元，即补贴标准调整为每千瓦时0.32元（含税）。

在可再生能源财政补贴逐步退坡的情况下，考虑到国内火电承担的环境成本不足，弃风弃光尚难以全面解决等情况，国内可再生能源发电实际上还没有建立与火电公平竞争的市场环境。因此，在今后的一段时期内，还需要适度保留和进一步完善补贴政策。电价补贴政策一方面要针对不同类型的可再生能源类型和具体领域，采用动态和差别化的补贴政策。例如，目前仍然保持村级光伏扶贫电站（0.5兆瓦及以下）标杆电价不变。

同时，加快解决拖欠可再生能源项目补贴的问题。在制定可再生能源增量补贴退坡方案的同时，需要对过去拖欠的可再生能源补贴进行清欠。解决可再生能源补贴资金不足问题可从以下方面着手：一是拓宽可再生能源补贴资金来源渠道。可再生能源发展基



金主要来源于国家财政公共预算安排的专项资金和向电力用户征收的可再生能源电价附加，渠道非常单一，下一步应积极加强可再生能源基金与资源环境税收等大的能源环境财税改革衔接。同时强化对可再生能源电价附加征收过程中的监管，取消各地自行出台的可再生能源电价附加减免政策，提高电价附加征收率。二是简化补贴资金发放流程。在审核补贴拨付过程中，建立信息互通、高效的补贴发放流程。根据电力需求增长情况预测，估算补贴资金征收总量。同时加强对可再生能源补贴发放的监管，严格执行“按季预拨，年终清算”的规定，确保补助资金能够按时足额到位。

2. 统一和完善可再生能源的税收优惠政策

在可再生能源电价补贴政策逐步退出的情况下，应更为重视和发挥税收优惠政策的作用。从目前的增值税和企业所得税政策看，各项优惠政策的优惠面和优惠条件实际上并不统一。有必要统一制定可再生能源的税收优惠政策，一方面使风电、光伏发电、生物质发电、海洋能发电、地热发电等各种可再生能源都能够享受到优惠政策，促进可再生能源的全面发展；另一方面，统一增值税和企业所得税有关优惠目录的条件，简化优惠政策的执行程序，使企业真正享受到优惠。

同时，结合可再生能源财税政策统一规划和电价补贴退坡政策制定情况，适度延长可再生能源优惠政策的期限，保证优惠政策的连续性和稳定企业的预期。

3. 加大对生物能源的财税支持力度

对于替代成品油使用的生物燃料乙醇和生物柴油，有必要在现行财税政策基础上进一步加大支持力度。

一是在不影响国内粮食安全和合理处置陈化粮的前提下，针对生物燃料乙醇的实际发展情况，建议制定支持纤维素燃料乙醇等先进生物液体燃料技术研发和推广应用的财政奖励和贴息政策。

二是进一步完善生物柴油消费税政策。建议将有关生物柴油的增值税资源综合利用政策由增值税即征即退 70% 政策调整为增值税即征即退 100% 政策，减轻生产企业负担。

4.3 完善促进新能源车发展的财税政策

1. 完善新能源汽车的财政补贴政策

在国内新能源汽车由起步期进入发展期的情况下，针对新能源汽车发展的薄弱环节，财政补贴政策的调整方向为：

一是提升财政政策对新能源汽车技术创新的导向性。与发达国家相比，国内的新能源汽车在关键部件的核心技术、前沿技术方面还存在着差距。新能源汽车的财政补贴政策，应基于促进技术创新和进步，补贴重心向研发领域倾斜，支持和引导汽车企业进行自主研发和创新。同时，需要创新政策对研发支持方式，在保证对新能源汽车的基础技术研发方面的财政投入的情况下，还需要建立产学研合作研究机制，形成政府、企业和研究机构三方协同的研发格局，促进共性关键技术开发，从而提升我国新能源汽车的核心竞争力。在财政补贴逐步退坡的情况下，需要建立补贴动态调整机制，进一步提高补贴门槛，对新能源汽车企业的补贴应结合企业产品的技术指标提升等因素，采用财政奖励的方式进行实施。要坚持扶优扶强，真正对在技术上具有研发创新的企业进行支持，鼓励优势企业做大做强，逐渐淘汰技术缺乏创新和进步的企业。

二是加大财政政策对新能源汽车基础设施建设的支持力度。针对新能源汽车基础设施建设滞后于新能源汽车自身发展和不能满足消费使用的情况，应继续通过基础设施建设奖励等政策加大财政对基础设施的支持。同时，应充分运用财政投入的引导性，引导汽车企业和社会资本投建基础设施，并创新基础设施投资和商业化运营模式，综合运用财税政策、土地政策、价格政策等支持新能源汽车基础设施建设运营。

三是加强新能源汽车财政政策管理，提高资金绩效。我国新能源汽车“骗补”的乱象，反映了相关财政政策缺乏对车企的约束，违规成本低。应加强新能源汽车财政政策的监督管理，加大对违规企业的处罚力度。同时，做好财政政策的绩效评价，结合实施情况不断完善相关财政政策。

2. 完善新能源汽车相关税收优惠政策

在财政对新能源汽车产业的直接补贴逐步退出以及实施双积分政策等市场手段后，从建立新能源汽车支持政策的长效机制看，应更多地运用税收优惠等间接手段。

一是进一步明确新能源汽车的消费税政策。建议结合车船税和车辆购置税的规定，



对现行新能源汽车消费税政策加以明确。包括：明确纯电动乘用车和燃料电池乘用车不属于消费税征税范围，对其不征收消费税；明确对纯电动商用车、插电式（含增程式）混合动力汽车、燃料电池商用车免征消费税。

考虑到电动汽车的续驶里程与电池能量密度和电池组数量有着直接关联，为避免企业依靠增加电池数量来增加续驶里程的做法，可借鉴美国依据整车重量分类优惠的新能源汽车税收政策，对享受消费税优惠政策的新能源汽车增加相关重量方面的标准。

二是对新能源汽车的车辆购置税设置更长的优惠期限。在国内有关新能源汽车的财政补贴逐步退坡的情况下，新能源汽车生产厂商希望在未能大规模产业化和大幅度降低生产成本的情况下，应给予更多的财税支持政策。因此，应结合国内新能源汽车的产业化进程，适度延长车辆购置税的免税政策期限。同时，结合未来新能源汽车的发展方向，研究考虑将新能源汽车免税政策作为车辆购置税的长期政策或基本制度规定，同时根据技术进步情况，逐步调整能够享受车辆购置税的目录，从而对新能源汽车生产企业提供稳定的税收政策预期，推动国内新能源汽车产业化的进程。

三是结合新能源汽车产业发展需要适时加大税收激励力度。除了为促进新能源汽车发展构建相对稳定的税收政策环境外，还可以根据新能源汽车产业发展需要，结合财政补贴政策情况，适时考虑加大对新能源汽车的税收激励力度。具体看，可考虑将新能源汽车纳入企业所得税环境保护专用设备目录，享受企业所得税的抵免政策；借鉴国外的个人所得税优惠政策，对消费者购置新能源汽车给予个人所得税的抵免政策。

四是逐步提高燃油汽车的环境税收成本。应结合国内发展低碳经济和应对国际气候变化的需要，通过适时适度逐步提高成品油消费税税率，进一步提高对不符合环境排放标准的机动车的消费税和车船税税额，从而提高燃油汽车环境税收成本，相对增强新能源汽车在环保和成本方面的优势。

3. 完善新能源汽车的政府采购政策

政府采购是促进新能源汽车推广应用的重要政策手段之一，目前国内对新能源汽车的采购主要是在公交、出租和环卫等领域。应基于现行环境标志产品和节能产品政府采购制度¹³，调整环境标志产品和节能产品政府采购清单，逐步用新能源汽车替代属于环境标志产品和节能产品的燃油汽车，鼓励政府公共部门优先购买或租用新能源汽车。在政策的具体实施上，首先将新能源汽车纳入清单，并明确新能源汽车的政府采购应不低于一定比例（如初期可要求20%），再结合燃油汽车的退出时间表，逐步提高新能源汽车政府采购的比例。

同时，结合已经实施完的公车改革，还应探索政府机关和国有企事业单位分时租赁、

13 根据《环境标志产品政府采购清单》，属于政府采购范围的汽车为通过环境标志认证的乘用车（轿车）；根据《节能产品政府采购清单》，属于政府采购范围的汽车为通过节能认证的乘用车（轿车）、客车和专用车辆。

车辆共享等灵活性的新能源汽车租赁和采购模式，提升政策的灵活性和有效性。

4. 完善新能源汽车其他支持政策

一是加快贯彻落实双积分政策，结合实际运行情况加以完善。加快贯彻落实企业平均燃料消耗量和新能源汽车双积分制度，有助于在新能源汽车补贴政策退出后，使其成为激励新能源汽车持续健康发展的主要手段。考虑到新能源汽车积分交易此类市场化手段也会受到积分计算和交易机制失灵等问题的影响，应结合政策的实施情况及时加以完善。

二是综合运用其他支持新能源汽车发展的政策手段。除了支持新能源汽车的财税政策、政府采购政策、双积分政策等，政府还可以运用燃油车限购限行而新能源车不限购不限行，新能源汽车停车和高速公路免费、充电的优惠电价或免费等政策，鼓励消费者购置和使用新能源汽车。从长期看，制定燃油车禁售时间表将是推动新能源汽车发展主要推动力，该政策也可以替代现行支持新能源汽车推广应用的财税等支持政策。

4.4 完善促进交通运输节能减排的财税政策

1. 加大对交通运输节能减排的财政投入

围绕公共交通、铁路构建节能型综合运输体系，通过优化物流运输，建设联运设施，提高运输效率，也是实现石油消费总量控制的重要途径之一。因此，未来还需要进一步加大交通运输行业结构调整和节能减排方面的财政投入力度。

2. 明确和继续实施对公共交通和节能汽车的税收优惠政策

现行对于公共交通实施的增值税、车辆购置税¹⁴、车船税和城镇土地使用税等优惠政策，以及对节能汽车和拖车实施的车船税和车购税等优惠政策，应继续加以实施。对于原设置了优惠期限的部分税收优惠政策，建议给予更长的优惠期限，或明确为长期的优惠政策。

14 根据《车辆购置税法》，其中明确了“城市公交企业购置的公共汽电车辆免税”。

4.5 完善促进油气行业可持续发展的财税政策

1. 完善非常规油气资源开发利用的财税政策

页岩气和致密油等非常规油气资源在国内的资源储量丰富，潜力巨大，是国内未来油气资源开发的重点。建议基于现行原油和页岩气开发利用的财税政策情况，完善致密油等非常规油气资源的财税政策。

一是完善致密油等非常规油气资源的财政政策。加大对致密油资源勘探开发技术研发的财政投入，并对致密油资源开发的试点示范项目给予财政补贴。

二是完善致密油等非常规油气资源的税收优惠政策。对致密油开采给予减征资源税政策，完善致密油开发的企业所得税优惠政策，如延长致密油等非常规油气开采亏损弥补年限等。

2. 加大石油清洁化生产和使用的税收调控力度

一是利用现有相关科技研发、技术改造等方面的财政支出政策和税收优惠政策，加大对石油炼化相关技术研发的财政投入和支持，促进炼化企业清洁化生产，提升油品质量。

二是国务院颁发的《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中已经明确提出：研究将 VOCs 纳入环境保护税征收范围。针对现行环境保护税对于挥发性有机物（VOCs）调控不力的情况，建议在现行环境保护税有关大气污染物排放征收制度的基础上，专门制定对 VOCs 排放的环境保护税政策。具体看，建议在调整污染因子的基础上，将属于 VOCs 的污染因子独立出来，设置专门的 VOCs 污染因子，将更多的 VOCs 纳入环境保护税的调控范围。同时，适时启动环境保护税的修法，加大对 VOCs 排放的调控力度。

3. 完善保障石油企业职工再就业的财税政策

考虑到实施石油消费总量控制后，石油行业也可能会出现职工失业问题。应借鉴煤炭企业职工就业和再就业的财税政策做法，充分利用现行支持就业和再就业的财税政策，保障石油企业职工再就业。

5

促进石油消费总量控制的
财税政策实施路线图

5.1 油控财税政策实施的时间表

对于上述提出的促进石油消费总量控制的财税政策建议，改革时间安排的总体考虑如下：

表 2 油控财税政策实施的时间表

财税政策目的	财税政策	实施时间	
1	逐步提高原油资源税税率	2020 年之后	
2	提高石油和油品的使用成本	逐步提高成品油消费税税额	2020 年之后
3	逐步取消有关石油的低效化石燃料补贴	2019-	
4	逐步取消风电、光伏等可再生能源的财政补贴	2019-	
5	促进石油替代能源发展	统一和完善可再生能源的税收优惠政策	2018-2020
6	加大对生物能源的财税支持力度	2019-	
7	完善新能源汽车的财政补贴政策	2019-	
8	促进新能源车发展	完善新能源汽车相关税收优惠政策	2019-
9	完善新能源汽车的政府采购政策	2019-	
10	加快贯彻落实双积分政策	2019	
11	促进油气行业可持续发展的财税政策	完善非常规油气资源开发利用的财税政策	2019-
12	加大石油清洁化生产和使用的税收调控力度	2019-2020	

主要的改革措施考虑为：

1. 石油资源税和成品油消费税改革

从现行税收立法在总体上保持改革前后税负不变的做法看，《资源税法(征求意见稿)》中明确的油气的资源税税率为 6%，即保持石油从价计征改革之后的税率水平不变。同时，考虑到矿业权出让收益制度改革对石油行业是增加负担。因此，进一步提高石油资源税税率的改革在 2020 年之前还难以实施。考虑到已经分三次提高过成品油消费税税额，基于现行经济状况和实施减税降费的总体背景，成品油消费税税额在消费税立法中进一

步提高的可能性也不大。因此，上述改革在 2020 年之前难以实施。

2. 取消有关石油的低效化石燃料补贴

在 G20 框架下中美关于鼓励浪费的低效化石燃料补贴自愿性同行审议中，中国明确了未来应逐步取消的低效化石燃料补贴。其中，涉及到石油的部分低效补贴政策，如成品油消费税政策有可能会结合消费税立法中进行取消，但也有部分低效化石燃料补贴，如现行针对部分行业的成品油补贴政策还需要根据实际情况逐步取消。因此，取消有关石油的低效化石燃料补贴会涉及到较长的一段时期。

3. 取消风电、光伏等可再生能源的财政补贴

根据《国家发展改革委财政部国家能源局关于 2018 年光伏发电有关事项的通知》，自 2018 年 5 月 31 日起国内已开始加快光伏发电补贴退坡，降低补贴强度，预计后期还会结合不同类型可再生能源发电行业的成本降低等情况，对整个可再生能源发电行业的财政补贴还将进一步实施退坡政策。

4. 完善新能源汽车的财政补贴政策，实施政府采购政策

目前已明确了 2020 年之前的新能源汽车财政补贴政策的退坡，且双积分制度也将从 2019 年开始实施，这将会加快新能源汽车财政补贴政策的退坡速度。但从新能源汽车的发展状况和财政补贴政策的改革方向看，在 2021 之后还可能会一定程度地保留对新能源汽车的补贴政策，但需要调整补贴对象，如将补贴调整为对新能源汽车基础设施的补贴。因此，取消新能源汽车补贴仍需要分步实施。但如果国内实施传统燃油车的退出制度¹⁵，则会对现行的新能源汽车财税支持政策形成替代，将不需要专门制定对新能源汽车的财税支持政策。目前应调整环境标志产品和节能产品政府采购清单，加快推进政府公共部门优先购买或租用新能源汽车的政策。

5. 加大对生物能源的财税支持力度

15 根据能源与交通创新中心的研究报告《中国传统燃油汽车退出时间表研究》，不同类型的燃油车的退出时间表建议为：乘用车燃油车：2020-2023 年左右对传统燃油出租车、分时租赁车及网约车进行增量和替换限制；2030 年前后实现全市场退出。预计 2030 年电动乘用车与传统燃油车成本相当，可在中大型城市及功能性特色区域引导传统燃油私家车退出，启动传统燃油车禁售机制；2035 年东部发达地区，2040 年全面退出。商用燃油车：CV1：2020 年从公交开始，逐步扩展到环卫、城市轻型物流车，预计 2030 年基本退出。CV2：中大型城市及功能性城市可以从 2030-2035 年左右开始引导传统燃油车退出，到 2040 年左右扩展到全国范围。CV3：预计 2035-2040 年以后可以在中大型城市启动退出方案，一些边缘地区和寒冷区域无需作强制要求。



中国自 2016 年起已不再对以粮食为主的燃料乙醇给予财政补贴政策，从现行相关财政补贴的实施效果和财政政策转型的要求看，未来也将尽可能避免实施对生物能源生产的直接补贴政策，应转向对支持纤维素燃料乙醇等先进生物液体燃料技术研发和推广应用的财政奖励和贴息政策。

6. 其他相关税收政策改革

对于统一和完善可再生能源的税收优惠政策，完善非常规油气资源开发利用的税收政策，公共交通的税收优惠政策，以及加大石油清洁化生产和使用的税收调控力度等税收政策的调整和改革，应结合实际情况加快实施改革。部分涉及到税收立法的相关税收政策，建议争取在相关税收法律中加以明确。对于已完成立法税种的税收政策，如环境保护税对 VOC 的专项征收等，建议尽快进行改革。

5.2 主要控油财税政策实施策略分析：以成品油消费税为例

1. 提高国内成品油消费税税额的空间分析

理论上，为实现石油外部性成本内部化，成品油消费税税额需基于成品油消费所带来的外部成本加以明确。但由于成品油消费的外部成本¹⁶相对过高，在现行经济社会形势下，成品油消费税税额的提高空间还不能简单地以其外部成本确定。

另一个思路是参考成品油消费税的国际平均水平。根据 OECD 对 2015 年 OECD 国家汽油和柴油零售价格中的税收（增值税和消费税）占比的统计，其中汽油税收占比最高的国家是英国，为 71.0%；占比最低的国家是墨西哥，为 13.8%；35 个 OECD 国家平均为 56.9%。柴油税收占比最高的国家是智利，为 74.9%；占比最低的国家是新西兰，为 13.4%；35 个 OECD 国家平均为 51.9%¹⁷。对比看，国内汽油和柴油零售价格中的税收占比与 OECD 平均水平相比还分别有 19.5% 和 18.4% 的差距。如果与 OECD 中最高的英国和智利相比，差距将更大，分别为 33.6% 和 41.4%。

¹⁶ 参见环规院报告中明确的成品油消费的真实成本。

¹⁷ 根据 OECD 网站资料计算。

从中国成品油（汽油和柴油）的零售价格看，以北京市 2019 年 1 月 10 日的 92# 汽车和 0# 柴油的销售价格（分别为 6.44 元/升和 6.09 元/升）为例，可以初步估算出国内汽油和柴油价格中的税收（增值税和消费税）占比分别为 37.4% 和 33.5% 左右。

如果以国外成品油的税收占比作为参照，可考虑将中国与 OECD 平均水平的差距作为未来提高成品油消费税税额的理论空间。但成品油消费税税率的调整，不仅涉及到国民经济中诸多行业的发展，也涉及到个人消费者的负担，因而还需要综合多方面因素确定，并在不同的发展阶段中合理确定。

2. 提高成品油消费税税额的改革策略分析

从提高成品油消费税税额的实践看，各国在一定时期内提高成品油消费税税率都需要有明确的理由，并选择合理的时机¹⁸。

随着中国经济进入新常态，经济增速逐步放缓，2015 - 2018 年的 GDP 增速分别为 6.9%、6.7%、6.9% 和 6.6%。相应地，税收收入增速自 2012 年开始也持续下降，由 2011 年的 22.58% 下降到 2016 年的 4.35%。2017 年持续下滑的趋势得到逆转，增速达到 10.75%。2018 年的税收增速则有所下降，全年的增速为 8.3%。再从国内的宏观税负看，不考虑非税收入负担，税收收入占 GDP 的比重自 2012 年的 18.62% 下降到 2018 年的 17.37%。

18 2018 年 11 月 19 日，针对马克龙提出的提高燃油税计划，法国出现抗议提高燃油税的游行，即“黄背心”运动。这表明在经济形势不佳的情况下，提高成品油消费税增加消费者的负担可能面临着社会公众的反对。

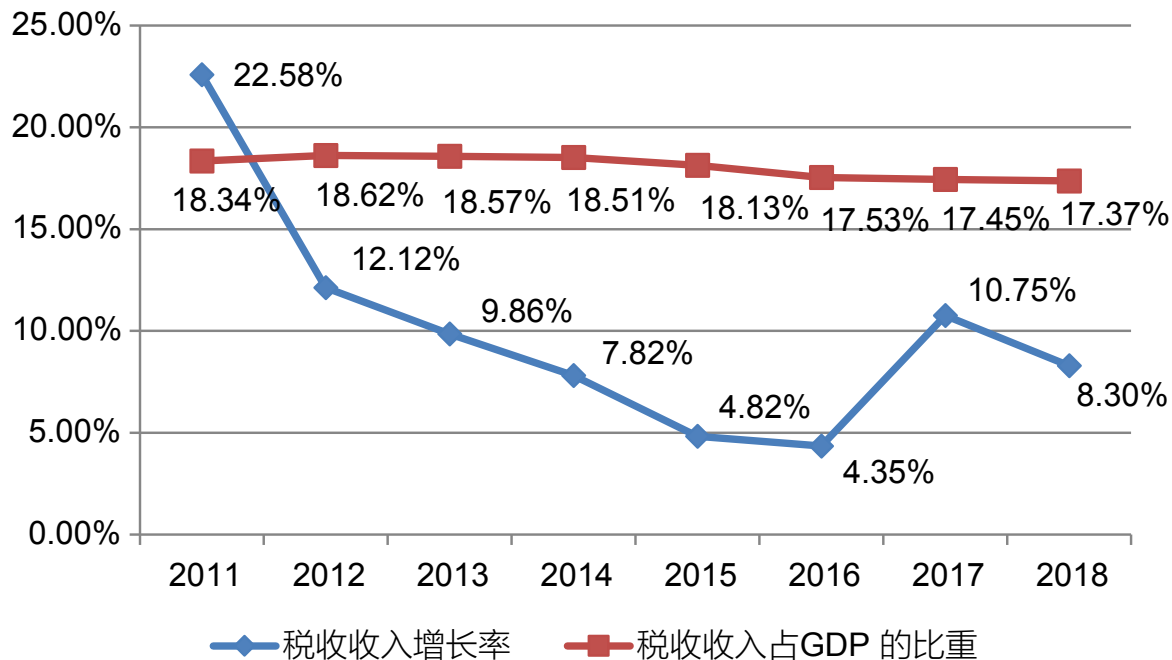


图 2 2011-2018 年税收收入增速与宏观税负情况

针对经济下行的形势，以及企业负担加重的情况，国内也相应实施了减税的积极财政政策。尤其是针对 2018 年上半年以来的税收收入高速增长情况，进一步明确财政政策方向为：“保持宏观政策稳定，财政政策要更有效服务实体经济，更有力服务宏观大局，积极财政政策要更加积极。”2019 年政府工作报告中更是提出：“积极的财政政策要加力提效。”“实施更大规模的减税；明显降低企业社保缴费负担；确保减税降费落实到位。全年减轻企业税收和社保缴费负担近 2 万亿元。”在实施积极财政政策和减税降费的大背景下，政府短时期内难以出台增税的政策，包括提高成品油消费税税额。因此，中国进一步提高成品油消费税税额存在着相关外部约束，现阶段暂不具备提高成品油消费税税额的条件。

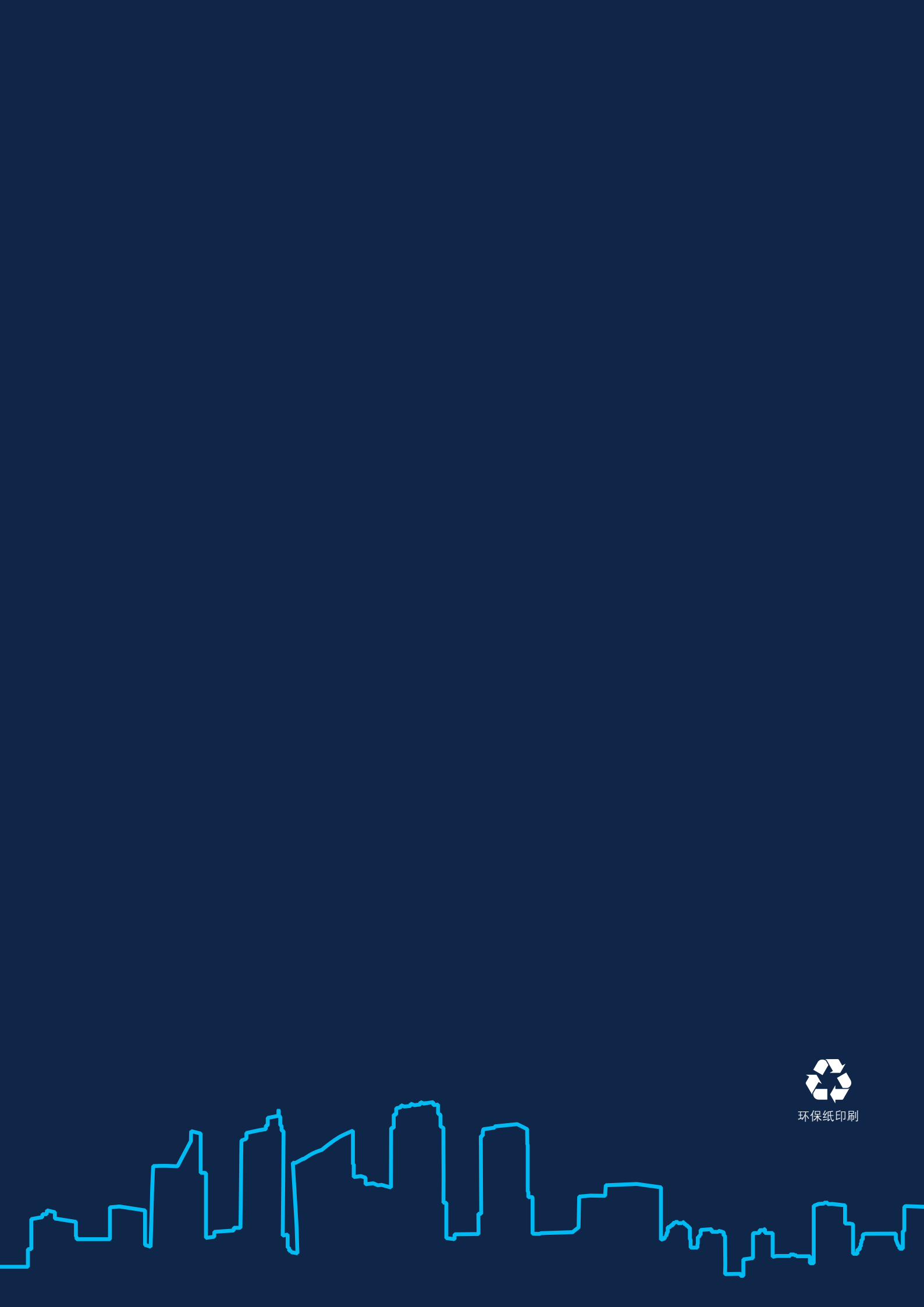
国际经验表明，成品油消费税税率的提高更多地是选择在国际油价下跌的情况下实施。考虑到现阶段国际油价处于恢复上涨的趋势，且 2014 - 2015 年中国已基于国际油价下跌的机会分三次提高了成品油消费税税额，预计在未来一段时期内缺乏提高成品油消费税税额的时机。

但结合中国未来税制改革和进一步加强生态环境保护的角度看，随着国内相关减税政策的实施，其可以为成品油消费税税额的提高提供一定的税负空间，也为实施绿色税制改革提供了可能。从国际经验看，国外在提高成品油税率时还通过开征碳税的形式来实现，并在开征碳税时同时要求实施税收收入中性的改革，即在保持宏观税负稳定的情

况下，提高能源产品税收的同时降低个人所得税或社保税的收入，并以此来实现碳减排和增加就业的“双重红利”效应。

目前，国内的个人所得税法已经进行了修订，实施了包括提高基本减除费用标准、优化税率结构和增加专项附加扣除政策等改革。同时，国内增值税的简并税率等深化改革，包括将制造业等行业现行 16% 的税率降至 13%，将交通运输业、建筑业等行业现行 10% 的税率降至 9%。此外，2019 年还将下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例。这些减税降费的改革措施，将能够为成品油消费税改革提供较大的税负空间和为实施绿色税制改革创造条件。

结合国内未来的税制改革趋势，可考虑在成品油消费税改革中采用以下策略。即将未来进一步降低国内的社保缴费或实施减税的改革与提高成品油消费税税额结合起来，以提高成品油消费税增加的税收收入来弥补减税降费带来的收入缺口，从而在保持国内宏观税负稳定的同时，还能够实现有利于节能减排、石油消费总量控制与促进就业等方面的双重红利效果。



环保纸印刷