

执行报告

EXECUTIVE REPORT

“十四五”财税手段支持油控 路径的规划研究

RESEARCH ON THE PLANNING OF FISCAL AND TAX MEANS TO
SUPPORT AN OIL CAP DURING THE PERIOD OF CHINA'S 14th FIVE-
YEAR-PLAN

中国财政科学研究院

Chinese Academy of Fiscal Sciences

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有二十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

本报告是油控研究项目的子课题之一，由中国财政科学研究院统筹撰写。



中国财政科学研究院
Chinese Academy of Fiscal Sciences

中国财政科学研究院（前身财政部财政科学研究所）是财政部下属事业单位，2020年3月成为国家高端智库建设试点单位。本院现有具备高级、中级专业技术职称人员144人，院内设宏观经济研究中心、财政与国家治理研究中心、公共收入研究中心等12个研究部门。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。未来发展的战略定位是面向未来、面向国家及全球重大治理问题、面向改革与发展的国家高端智库，率先实现财政和会计领域科研、教育的跨越发展。

系列报告

- 《“十四五”公路交通领域石油消费达峰研究》
- 《“十四五”城市公共领域电动汽车运营评价与经验分享》
- 《“十四五”石化行业高质量发展研究》
- 《“十四五”财税手段支持油控路径的规划研究》
- 《“十四五”绿色金融支持油控路径的政策研究》
- 《中国石油消费总量控制对经济的影响分析》
- 《中国塑料的环境足迹评估》
- 《中国农村地区电动汽车出行研究（2.0版）》
- 《中国汽车全面电动化时间表的综合评估及推进建议（2.0版）》
- 《中国传统燃油汽车退出进度研究与环境效益评估》
- 《中国城市公共领域燃油汽车退出时间表与路径研究》
- 《中国重型货运部门减油路径评估》
- 《中国石油消费总量达峰与控制方案研究》
- 《中国石油消费情景研究（2015-2050）》
- 《国际石油消费趋势与政策回顾》
- 《中国石油消费总量控制的财税政策研究》
- 《中国石油消费总量控制体制机制改革研究》
- 《油控情景下杭州市碳减排路径研究》
- 《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》

下载以上报告请登录 NRDC 官方网站
www.nrdc.cn 或扫描右方二维码





油控研究项目系列报告

“十四五” 财税手段支持油控路径的 规划研究

RESEARCH ON THE PLANNING OF FISCAL AND TAX MEANS TO SUPPORT AN OIL CAP DURING
THE PERIOD OF CHINA'S 14th FIVE-YEAR-PLAN

执行报告

EXECUTIVE REPORT

许 文 刘诗琨 张凯迪

中国财政科学研究院
Chinese Academy of Fiscal Sciences

2020 年 12 月



目录

摘要	iv
Abstract	vi
1. “十四五”时期财税政策及油控政策方向	I
1.1 “十四五”时期的财政运行形势严峻，预期将继续实施积极财政政策	
1.2 “十四五”时期的油控财税政策面临着积极和不利的多方面影响，需精准定位和灵活运用	
1.3 “十四五”时期的油控财税政策应紧密结合积极财政政策，提质增效加快实现油控目标	
2. “十四五”油控财税政策的改革思路与政策框架	4
2.1 “十三五”及之前石油消费总量相关财税政策分析	
2.2 “十四五”油控财税政策的改革目标和思路	
2.3 交通部门油控财税政策的改革思路	
2.4 化工部门油控财税政策的改革思路	

3. “十四五”油控财税政策的具体设计	11
3.1 交通部门推进油控的财税政策设计	
3.2 化工领域推进油控的财税政策设计	
3.3 其他领域推进油控的财税政策设计	
3.4 优化油控外部环境的财税政策	
4. 案例地区分析：推进油控的财政政策可持续性及其改革思路	15
4.1 地方政府推进油控的财政可延续性分析	
4.2 构建地方推进油控长效机制的思路	
5. “十四五”推进油控的财税政策建议及其实施安排	18
5.1 “十四五”推进油控的财税政策建议选择	
5.2 “十四五”油控财税政策的实施时间表	
5.3 “十四五”推进油控财税政策与绿色金融等政策的协调	



摘要

财税政策作为政府的重要宏观调控工具，其能够也应该在推动石油消费尽早达峰、控制石油消费总量过快增长上发挥积极作用。2020年9月22日，国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话提出“中国将努力争取2060年前实现碳中和”的承诺和目标，这意味着未来将需要进一步加大碳减排力度。控制和减少石油消费总量是实现碳减排的重要途径之一。因此，研究“十四五”时期财税政策如何支持油控方案具有现实性和紧迫性。

“中国油控研究项目”研究制定了我国实施油控的整体思路与路径，本报告在分析“十四五”时期财税政策及油控政策方向的基础上，进一步研究确定了相关财税政策的改革思路，以支持这一油控路径，并从交通部门和化工部门分油控领域和途径对油控财税政策进行了设计。按照明确的“十四五”油控财税政策建议方向，提出了“十四五”时期的油控财税政策建议重点清单及其实施时间表。同时，以部分试点城市推广应用新能源汽车为案例，分析了地方政府在财政可持续性下推进油控的改革思路。主要研究成果包括：

1. 疫情防控的常态化对“十四五”的经济社会和财政运行带来了不确定性。
“十四五”时期的财政运行形势严峻，预期将继续实施积极财政政策。油控财税政策也面临着积极和不利的多方面影响，“十四五”油控财税政策的发展方向为：财税政策的定位应更为精准、实施应更为灵活、绩效应更为突出。
2. “十四五”时期的油控财税政策目标主要为：按照财税政策“有所为、有所不为”的定位，针对财税政策可以发挥作用的油控领域和途径，合理选择财税政策手段，形成各种手段协调配合的油控财税政策体系，提高财税政策绩效，并有效配合其他金融等其他政策形成合力。
3. 基于交通部门发展新能源汽车、发展替代燃料、发展公共交通、提升汽车燃油经济性的油控路径，化工部门限制使用塑料制品、提升化工产品回收利用水平、提高石化企业石油资源利用效率、促进石化企业清洁化生产，以及其他部门的油控路径，油控财税政策存在着“有保、有退、有进”三方面改革思路。

4. 综合考虑油控关键领域和相关路径的重要性、紧迫性和政策“性价比”等因素，建议“十四五”时期实施的财税政策如下：

“十四五”油控财税政策重点清单

政策排序	政策内容
1	将纤维素燃料乙醇纳入资源综合利用增值税优惠目录。
2	地方财政阶段性地实施淘汰高排放老旧车辆实行财政补贴政策。
3	中央财政对燃料电池汽车、新能源汽车充电（加氢）等基础设施建设和运营服务的奖补政策。
4	提高公共领域的新能源汽车及租赁服务政府采购比例。
5	延长挂车的车辆购置税减半征收和新能源汽车车购税免税的政策期限。
6	地方财政分区域的地方新能源公交车的差别化购置补贴和运营补贴政策。
7	调整和完善有关废塑料、废橡胶轮胎、废旧动力电池等的资源综合利用增值税和企业所得税优惠政策。
8	修订环境保护税法和改革 VOCs 环保税制度。

5. “十四五”期间还应通过逐步取消低效化石燃料补贴，适时改革成品油消费税等措施，优化油控外部环境。
6. 在地方财政困难的背景下，地方政府应构建推进油控的长效机制，主要思路为：在全国统一规划下，地方基于实际合理选择推进油控的目标和具体途径；在保证地方财政发展可持续性的前提下，合理选择油控政策；地方政府应更加注重运用市场机制和引导社会资金参与油控。



Abstract

As an important macro-control tool of the government, fiscal and tax policies should play an active role in promoting the peak oil consumption as soon as possible and controlling the excessive growth of total oil consumption. On September 22, 2020, President Xi Jinping delivered an important speech at the general debate of the 75th United Nations General Assembly, and put forward the promise and goal of “China will strive to achieve carbon neutrality before 2060”, which means that the carbon emission reduction efforts will be further intensified in the future. Reducing and controlling total oil consumption is one of the important ways to achieve carbon emission reduction. Therefore, it is realistic and urgent to study how fiscal and tax policies support the path of oil control during the period of the 14th five-year-plan.

Based on the analysis of the fiscal and tax policies and the direction of oil control policies during the 14th Five-Year-Plan period, this paper defines the reform ideas of oil control fiscal and tax policies, and designs the oil control fiscal and tax policies from the aspects of transportation and chemical industry. According to the clear direction of fiscal and tax policy recommendations for oil control during the 14th Five-Year Plan period, the key list and implementation schedule of oil control fiscal and tax policy suggestions during the period of the 14th five-year plan are put forward. At the same time, taking the promotion and application of new energy vehicles in some pilot cities as an example, this paper analyzes the reform ideas of local governments to promote oil control under the fiscal sustainability. The main research results include:

1. The normalization of epidemic prevention and control has brought uncertainty to the economic, social and fiscal operation of the 14th Five-Year-Plan. During the period of the 14th Five-Year-Plan, the situation of fiscal operation is grim, and it is expected that the proactive fiscal policy will continue to be implemented. The fiscal and tax policy of oil control is also faced with positive and negative influences. The development direction of fiscal and tax policy in the 14th five-year-plan is: the positioning of fiscal policy should be more accurate, the implementation should be more flexible, and the performance should be more prominent.
2. The objectives of the oil control fiscal and tax policy during the 14th five-year plan period are as follows: in accordance with the orientation of “doing something,

not doing something” of fiscal and tax policy, reasonably selecting fiscal and tax policies, forming a fiscal and tax policy system of oil control with coordination of various means, improving the performance of fiscal and tax policies, and effectively cooperating with other financial and other policies to form a synergy.

3. Based on the oil cappath of developing new energy vehicles, developing alternative fuels, promoting public transportation and improving the fuel economy of automobiles in the transportation sector, as well as the oil cappath of restricting the use of plastic products, improving the recycling level of chemical products, improving the utilization efficiency of petroleum resources of petrochemical enterprises, and promoting the clean production of petrochemical enterprises in the chemical sector, the fiscal and tax policies of oil caphas three reform ideas of “guarantee, retreat, and advance”.
4. Considering the importance and urgency of the key areas of oil capand related pathways, as well as the policy “cost-effectiveness” and other factors, it is recommended that the fiscal and taxation policies to be implemented during the 14th five-year-plan period are as follows:

Key List of Oil Control Fiscal and Tax Policy Key List during the 14th Five-Year-Plan Period

Policy ranking	Policy content
1	Include cellulosic fuel ethanol in the VAT preferential catalog for comprehensive utilization of resources.
2	The implementation of local financial subsidies for the elimination of old vehicles.
3	The central government's reward and subsidy policies for infrastructure construction and operation services such as fuel cell vehicles and new energy vehicles charging (hydrogenation).
4	Increase the proportion of government procurement of new energy vehicles and leasing services in the public sector.
5	Extend the policy period for the halving of the vehicle purchase tax for trailers and the tax exemption for new energy vehicles.
6	Differentiated purchase subsidy and operation subsidy policy for local new energy buses in different regions
7	Adjust and improve the comprehensive utilization preferential policies of value-added tax and corporate income tax related to waste plastics, waste rubber tires, and waste power batteries.
8	Revise the environmental protection tax law and reform the VOCs environmental protection tax system.



5. During the 14th five-year-plan period, measures such as the gradual cancellation of inefficient fossil fuel subsidies and timely reform of the consumption tax on refined oil should be adopted to optimize the external environment for oil cap.

6. Under the background of local fiscal difficulties, the local governments should build a long-term mechanism to promote oil cap. The main idea is: under the unified national plan, the local government should reasonably choose the target and specific way to promote oil control based on the actual situation; on the premise of ensuring the sustainability of local financial development, the local government should choose policy options reasonably and pay more attention to the use of market mechanisms as well as guiding social funds to support the oil cap.



“十四五”时期财税政策及油控政策方向



1.1 “十四五”时期的财政运行形势严峻，预期将继续实施积极财政政策

疫情防控的常态化对“十四五”的经济社会和财政运行带来了不确定性。总体看，受经济下行和疫情影响，“十四五”的财政收入增速会进一步放缓，财政收支的矛盾将更为突出，财政发展面临着可持续性问题。

为促进经济社会和财政的健康发展，“十四五”期间将继续推进深化财税体制改革，加快建立完善现代财政制度。同时，预计将继续实施积极财政政策，并进一步强调财税政策的提质增效。

1.2 “十四五”时期的油控财税政策面临着积极和不利的多方面影响，需精准定位和灵活运用

“十四五”时期经济社会的发展和财税体制等改革，既对油控财税政策带来了一些积极影响，也产生一些不利的影 响。积极影响主要有：建设充电桩、推广新能源汽车等“新基建”有利于在重点油控领域继续实施财税支持政策，实施减税降费政策为油控领域延续和运用相关税收优惠政策提供了良好的政策环境，财政收支压力有利于推进取消化石燃料补贴和提高化石燃料税收等改革。不利影响主要有：减税空间缩小约束了部分油控税收优惠政策实施；地方财政困难限制了油控领域的相关财政支持力度等。

“十四五”时期的油控财税政策应精准定位和灵活运用。一方面，逐步在财税政策支持上进行退坡，更多地运用市场机制，减少油控领域的财政依赖。另一方面，积极把握对油控及财税政策的有利影响，合理选择油控财税政策的改革时机，适时推动相关油控财税政策改革。

1.3 “十四五”时期的油控财税政策应紧密结合积极财政政策，提质增效加快实现油控目标

“十四五”我国仍面临着解决能源安全、污染减排和应对气候变化的生态环境保护问题，同时还需要为实现“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”的新目标奠定基础，尽管疫情防控常态化影响到“十四五”期间的经济增长和财政运行，但促进生态环境保护、应对气候变化、促进低碳发展和建设生态文明的可持续发展大方向不会变，油控在“十四五”期间仍然具有重要的地位和作用；仍需继续运用油控财税政策，并进一步加以改革和完善。

“十四五”期间的财政收支矛盾和部分地区财政困难问题都会比“十三五”时期更为凸显。在财政资金紧张的情况下，为了提高财政资金的效率，就需要将有限的资金用到最需要的油控途径和具体环节上，即强调油控财税政策的绩效。各种油控财税政策都需要按照轻重缓急，政策效果等进行评估，基于可能的政策效果加以制定和实施。

同时，实现将油控政策与积极财政政策之间的协调，将符合绿色发展方向的油控与积极财政政策紧密结合起来，将限制消费的油控与促进生产的积极财政政策紧密结合起来，通过合理制定政策和提高政策效果来实现油控财税政策的提质增效，加快推进油控目标的实现。

2

“十四五”油控财税政策的改革思路与政策框架

2.1 “十三五”及之前石油消费总量相关财税政策分析

我国自“十一五”以来制定了一系列促进节能减排、大气污染防治、优化能源结构、发展新能源汽车产业等方面的财税政策。尽管上述财税政策的制定初衷并不是为了控制石油消费总量，但其中鼓励石油开发利用和加强成品油消费调控、可再生能源发展和替代，以及促进交通运输节能减排和新能源汽车发展的财税政策，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。目前，我国已初步形成了有利于石油消费总量控制的财税政策体系，并对石油消费总量控制发挥积极的作用。

从加强石油消费总量控制的要求看，现行石油消费相关财税政策仍然存在着一一些问题，主要为：财税政策的定位有待优化；财税政策的协调性有待提高；财税政策的支持重点、方式和管理有待完善；财税政策的效益有待进一步提高。

表 1 新能源汽车推广应用补助资金规模统计情况

年份	补助资金规模（亿元）
2015 年及以前（财政部统计）	334.35
2015 年及以前（工信部公示）	64.2
2016（工信部公示）	638.6
2017（工信部公示）	562.3
2018（工信部公示）	448.5
合计	2047.95

资料来源：《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》；工信部历年新能源汽车推广应用补助资金审核情况公示（时间截至到 2020 年 11 月）。

综合“十三五”及以前的石油消费相关财税政策实施情况，“十四五”时期的油控财税政策应合理进行定位，强化市场机制的作用，明确财税政策支持重点，优化财税政策支持方式，做好政策协调，提高财税政策效益。

2.2 “十四五”油控财税政策的改革目标和思路

“十四五”时期的油控财税政策目标主要为：按照财税政策“有所为、有所不为”的定位，针对财税政策可以发挥作用的油控领域和途径，合理选择财税政策手段，形成各种手段协调配合的油控财税政策体系，提高财税政策绩效，并有效配合金融等其他政策形成合力，推动实现“十四五”石油消费量尽早达峰的油控目标。

“十四五”油控财税政策的改革思路如下：

图 1 “十四五”油控财税政策改革思路



2.3 交通部门油控财税政策的改革思路

本部分重点分析发展新能源汽车、替代燃料、公共交通和提升汽车燃油经济性的财税政策。

第一，新能源汽车财税政策的改革方向。

一是区分政策类型调整支持力度，加强市场机制的建设。“十四五”期间，随着新能源汽车产业的发展壮大，财税政策在总体上需要逐步降低支持力度，注重发挥市场机制的作用。具体看，财政补贴政策在补贴力度上要逐步退坡，税收优惠政策则应相对保持稳定，在政府采购政策上要进一步加大支持力度。

二是需合理调整支持方向、支持重点和支持方式。“十四五”期间，财税政策要从对新能源汽车的购置支持转向对使用的支持，从全面支持转向对部分领域的重点支持，并合理调整支持方式；需完善有关新能源汽车动力电池回收利用的税收政策，以及研究制定促进新能源汽车发展的所得税抵免等税收优惠政策；政府采购政策在逐步加大对新能源汽车采购的同时，也需要逐步转向新能源汽车租赁服务的采购。

三是进一步强调政策效果，提高财政资金效益。“十四五”期间的新能源汽车财税政策，更需要在政策设计上能够体现出引导新能源汽车技术创新和进步的导向。对财政投入和补贴对象和重点进行合理调整，并转变相关财政资金的使用方向，将有限的财政资金用到最需要的新能源汽车发展领域中去，提高财政资金的效率。

四是关注对其他新能源汽车领域的支持。随着新能源汽车销售量的提升和投入使用，有关电动汽车的动力电池的回收利用问题也逐渐突出。为了鼓励电动汽车动力电池的回收利用，有必要考虑在一定期限内对动力电池的回收利用实施相关财税支持政策。

第二，替代燃料财税政策的改革方向。

一是适度加大对替代燃料的财税支持力度。“十四五”时期生物燃料乙醇的财税政策将主要运用相关税收优惠政策给予支持，应继续实施和完善支持燃料乙醇的税收优惠政策。为鼓励生物柴油的生产和消费，在现行已实施的相关优惠政策基础上，考虑实施阶段性的财税支持政策。

二是“十四五”时期应根据甲醇汽车的深化试点示范情况，鼓励地方政府根据实际情况制定相关财政补贴政策。



第三，“十四五”公共交通财税政策的改革方向。

一是继续实施新能源公交车的购置补贴政策。考虑到不同地区推广新能源公交车的速度存在差异，“十四五”在中央财政取消购置补贴的情况下，应允许地方政府继续实施新能源公交车的购置补贴政策。

二是新能源公交车的财政补贴重点要逐步转向运营补助。考虑到未来新能源公交车运营的长期化，“十四五”部分地方要将对新能源公交车的购置补贴逐步转向运营补贴。

第四，提升汽车燃油经济性财税政策的改革方向。

“十四五”期间提升汽车燃油经济性的财税政策改革方向主要为：继续实施现行机动车的税收政策，并在一定期限内对淘汰高排放老旧车辆实行财政补贴政策，尽快实现淘汰目标。

综合看，交通领域财税政策的改革思路为：

表 2 交通领域财税政策的改革思路

油控途径	改革方向
发展新能源汽车	政策延续 <ul style="list-style-type: none"> 1. 延续对燃料电池汽车产业发展示范城市和新能源汽车充电（加氢）等基础设施建设和运营服务的奖补政策。 2. 延续新能源汽车的税收优惠政策。 3. 3 延续新能源汽车的政府采购政策。
	政策调整 <ul style="list-style-type: none"> 1. 到期后取消新能源汽车购置补贴。 2. 完善调整新能源汽车的税收优惠政策。 3. 完善调整新能源汽车的政府采购政策。
发展替代燃料	政策延续 <ul style="list-style-type: none"> 1. 延续支持燃料乙醇和生物柴油的税收优惠政策。
	政策调整 <ul style="list-style-type: none"> 2. 完善燃料乙醇的税收优惠政策。 3. 加大对生物柴油的财政支持。
发展公共交通	政策延续 <ul style="list-style-type: none"> 1. 延续公交车的税收优惠政策。 2. 延续地方政府对新能源公交车的补贴政策。
	政策调整 <ul style="list-style-type: none"> 1. 将对新能源公交车的购置补贴逐步转向运营补贴。
提升汽车燃油经济性	政策延续 <ul style="list-style-type: none"> 1. 延续节能型汽车的税收优惠政策。 2. 延续淘汰老旧车辆的财政补贴政策。

2.4 化工部门油控财税政策的改革思路

本部分将重点分析限制塑料制品，提升化工产品回收利用水平，提高石化企业的石油资源利用效率及清洁化生产的财税政策。

第一，限制使用塑料制品财税政策的改革方向。

从政策效果看，限制使用塑料制品最有效的政策是禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，但考虑到现实因素，不可能全面运用禁塑的行政手段，还需要运用财税政策等经济手段。一是研究对塑料制品征收消费税；二是加大对再生塑料制品的政府采购力度。

第二，提升化工产品回收利用水平的税收政策改革方向。

在延续现行有关废塑料制品和废旧橡胶轮胎资源综合利用增值税和企业所得税政策的基础上，适时完善增值税和企业所得税政策。

第三，提高石化企业石油资源利用效率的税收政策改革方向。

在维持现行石化企业油气资源综合利用税收政策的基础上，进一步完善相关政策条件，保证油气资源综合利用税收政策能够得以充分贯彻落实。

第四，石化企业清洁化生产的环保税政策改革方向。

为了加大对石化企业 VOCs 排放治理，促进石化企业清洁化生产，应将 VOCs 整体纳入环境保护税征收范围，加大对 VOCs 排放的调节力度。

综合看，化工领域财税政策的改革思路为：

表 3 化工领域财税政策的改革思路

油控途径	改革方向	
限制使用塑料制品	政策延续	1. 延续对再生塑料制品的政府采购政策。
	政策调整	1. 研究对塑料制品征收消费税。 2. 完善再生塑料制品的政府采购政策。
提升化工产品回收利用水平	政策延续	1. 延续废塑料和橡胶轮胎的税收优惠政策。
	政策调整	1. 完善废塑料和橡胶轮胎的税收优惠政策。
提高石化企业石油资源利用效率	政策延续	1. 延续废油气资源综合利用税收优惠政策。
	政策调整	1. 完善油气资源综合利用税收优惠政策。
促进石化企业清洁化生产	政策调整	1. 完善 VOCs 的环境保护税政策。

3

“十四五”油控财税
政策的具体设计



3.1 交通部门推进油控的财税政策设计

“十四五”交通部门推进油控的财税政策建议如下：

表 4 “十四五”交通部门推进油控的财税政策建议

油控途径	改革方向	
发展新能源汽车	政策延续	1. 延续对燃料电池汽车产业发展示范城市的奖补政策。 2. 阶段性延续对新能源汽车充电（加氢）等基础设施建设和运营服务的奖补政策。 3. 2022 年政策到期后，适时确定延长新能源汽车车购税免税政策。 4. 延续新能源汽车的政府采购政策。
	政策调整	1. 新能源汽车的购置补贴延续到 2022 年，到期后取消。 2. 完善新能源汽车基础设施建设运营的所得税政策。 3. 完善新能源汽车动力电池回收利用的税收优惠政策。 4. 提高公共领域的新能源汽车及租赁服务政府采购比例，将地方新能源汽车政府采购与中央转移支付或考核相挂钩。
发展替代燃料	政策延续	1. 延续支持燃料乙醇和生物柴油的资源综合利用税收优惠政策。
	政策调整	1. 将纤维素燃料乙醇纳入资源综合利用增值税优惠目录。 2. 制定推广生物柴油的强制性添加要求，延续实施现行税收优惠政策。 3. 地方因地制宜地实施支持甲醇汽车和燃料甲醇的财政补贴政策。
发展公共交通	政策延续	1. 延续公交车的税收优惠政策。 2. 延续地方政府对新能源公交车的补贴政策。
	政策调整	1. 分区域实施新能源公交车的差别化购置补贴和运营补贴政策。
提升汽车燃油经济性	政策延续	1. 有关促进机动车节能的消费税和车船税政策。 2. 地方阶段性地实施淘汰高排放老旧车辆的财政补贴政策。

3.2 化工领域推进油控的财税政策设计

“十四五”化工部门推进油控的财税政策建议如下：

表 5 “十四五”化工部门推进油控的财税政策建议

油控途径	改革方向
限制使用塑料制品	政策延续 1. 延续对再生塑料制品的政府采购政策。
	政策调整 1. 将塑料制品纳入消费税征收范围。 2. 完善再生塑料制品的政府采购标准。
提升化工产品回收利用水平	政策延续 1. 延续废塑料和橡胶轮胎的税收优惠政策。
	政策调整 1. 适时适度提高废塑料资源综合利用的增值税即征即退比例。 2. 调整废塑料和橡胶轮胎资源综合利用的所得税政策优惠范围和条件。
提高石化企业石油资源利用效率	政策延续 1. 延续废油气资源综合利用税收优惠政策。
	政策调整 1. 适时延长废矿物油的消费税政策期限。 2. 调整废矿物油资源综合利用的所得税政策优惠范围和条件。
促进石化企业清洁化生产	政策调整 1. 修订环境保护税法，改革 VOCs 环保税制度。

3.3 其他领域推进油控的财税政策设计

“十四五”其他部门推进油控的财税政策建议如下：

表 6 “十四五”其他部门推进油控的财税政策建议

油控途径	改革方向	
推动废旧沥青回收料再利用	政策调整	将废旧沥青回收料再利用纳入资源综合利用的企业所得税优惠目录。
农村地区鼓励使用生物质能源	政策调整	将生物质供热纳入北方地区冬季清洁取暖的财政补贴政策范围。

3.4 优化油控外部环境的财税政策

第一，“十四五”逐步取消石油等低效化石燃料补贴具备相关外部条件。

“十四五”时期可能出现的低油价趋势，在降低成品油价格不利于油控的同时，也会推动成品油定价机制的市场化并为取消成品油相关价格补贴提供了外部条件。同时，我国财政收支矛盾的加剧，在保证低收入群体相关民生需求的同时对财政支出的压缩，也要求逐步减少和取消成品油领域的低效化石燃料补贴。

第二，“十四五”择机实施成品油消费税改革或开征碳税。

提高成品油消费税税额，是提高成品油使用成本和促进油控的重要途径之一，也是开征碳税的实现形式之一。考虑到“努力争取 2060 年前实现碳中和”目标的实现，“十四五”期间也可能出现实施成品油消费税改革或开征碳税的时机。

4

案例地区分析：推进油控的财政政策可持续性
及改革思路



4.1 地方政府推进油控的财政可持续性分析

我国各地区之间的经济社会发展差异较大，在实施推进油控的财税政策上，各地之间也同样会存在着差别。对广州市、兰州市和宜昌市的新能源汽车推广情况分析表明：

第一，城市的财政压力影响新能源汽车的推广应用进度。在经济下行、减税降费和疫情等影响下，广州市、兰州市和宜昌市三个城市的财政收入增速都显现了下降趋势。在地方财政压力加大和对新能源汽车等油控领域支持力度可能下降的情况下，需要考虑部分地区或城市的油控目标的实现。

第二，三个城市都面临着燃油车退出上的财政压力。尽管广州市在公交、出租等公共领域上的新能源汽车推广应用进度较快，但其在基础设施建设以及后期的新能源汽车运营上仍面临着沉重的补贴压力。对于宜昌市和兰州市此类中小城市，财政已经不能承受前期大规模购置和更新新能源汽车的补贴。如果进一步考虑上述城市的新能源汽车基础设施建设运营以及公交、环卫等新能源汽车运营的补贴问题，还将面临更大的财政压力。

4.2 构建地方推进油控长效机制的思路

第一，基于全国统一规划实际合理选择地方推进油控的目标和具体途径。

实施油控要与国家能源结构、能源战略相契合，要符合国家生态环境保护、应对气候变化和促进低碳发展等方面的要求，应在全国层面上统筹加以规划，区分不同地区制定不同的油控路径。

从财税政策角度看，除了上述重点区域的公共领域对新能源汽车推广领域有强制性的实施要求外，对于其他油控领域相关措施的实施，必须要考虑到不同地区和不同城市的财力状况有阶段分步骤的实施。

第二，在保证地方财政发展可持续性的前提下合理选择油控政策。

在现行地方财政收支矛盾加大和财政困难的背景下，地方只有在财政可持续发展的情况下，才能有财力去支持油控。一是地方政府应基于地方财力约束提高油控财税政策的效率；二是地方政府应重视运用其他非财税油控政策。

第三，地方政府应更加注重运用市场机制和引导社会资金参与油控。

一是要逐步摆脱新能源汽车等油控领域过于依赖财政补贴的问题，进而降低财政和企业两个方面的风险。例如，对公共交通价格补贴政策分步实施改革，让政府、企业和社会三方共同承担推行燃油车退出的相关成本。

二是地方政府应鼓励和引导社会资金参与油控相关领域。合理选择油控领域和途径，如对于新能源汽车充电基础设施建设运用政府和社会资本合作（PPP）模式，以充分调动社会资源和资本参与投资建设。

三是地方政府需要进行油控领域中的相关模式和机制的创新，尽可能地运用市场机制来解决油控工作。例如，可积极利用数字经济时代的信息技术，探索新能源汽车商业模式创新，鼓励企业在产品、服务、商业模式等方面进行融合创新，打通新能源购车、保险、租赁、保养、维修、二手车、残值回收等全业务链，建立覆盖全生命周期的服务方案等。

5

“十四五”推进油控的财税政策建议及其实地实施安排

5.1 “十四五”推进油控的财税政策建议选择

从政策改革方式的角度看，这些油控财税政策建议可划分为保持和延续的油控财税政策、到期退出的油控财税政策，以及改革和新增的油控财税政策，即呈现出“有保、有进、有退”的特点。

“十四五”时期推进油控的具体财税政策建议方向如下表：

表 6 “十四五”油控财税政策建议方向

实施方式	油控领域	政策内容
保持和延续的油控财税政策	交通部门	1. 实施对部分燃料电池汽车产业发展示范城市的“以奖代补”政策；
	交通部门	2. 阶段性延续对新能源汽车充电（加氢）等基础设施建设和运营服务的奖补政策；
	交通部门	3. 分区域实施新能源公交车的差异化购置补贴和运营补贴政策；
	交通部门	4. 地方阶段性地实施淘汰高排放老旧车辆实行财政补贴政策；
	交通部门	5. 地方因地制宜地实施支持甲醇汽车和燃料甲醇的财政补贴政策。
	交通部门	6. 延续实施公共交通相关税收优惠政策，延长挂车的车辆购置税减半征收政策期限；
	交通部门	7. 延续实施生物柴油税收优惠政策；
	交通部门	8. 延续有关促进机动车节能的消费税和车船税政策；
	化工部门	9. 适时延长废矿物油的消费税政策期限。
到期退出的油控财税政策	交通部门	1. 新能源汽车的购置补贴，2022 年政策到期后退出；
	交通部门	2. 新能源汽车车购税免税政策，2022 年政策到期后原则上退出。



改革和新增的油控财税政策	化工部门	1. 修订环境保护税法和改革 VOCs 环保税制度；
	交通部门	2. 完善新能源汽车动力电池回收利用的税收优惠政策；
	交通部门	3. 将纤维素燃料乙醇纳入资源综合利用增值税优惠目录；
	化工部门	4. 调整废矿物油资源综合利用的所得税政策优惠范围和条件；
	化工部门	5. 适时适度提高废塑料资源综合利用的增值税即征即退比例；
	化工部门	6. 调整废塑料和橡胶轮胎资源综合利用的所得税政策优惠范围和条件；
	交通部门	7. 提高公共领域的新能源汽车及租赁服务政府采购比例；
	化工部门	8. 完善再生塑料制品的政府采购标准。
	其他部门	9. 将废旧沥青回收料再利用纳入资源综合利用的企业所得税优惠目录。
	其他部门	10. 将生物质供热纳入北方地区冬季清洁取暖的财政补贴政策范围。
政策储备的油控财税政策	交通部门	1. 完善新能源汽车基础设施建设运营的所得税政策。
	化工部门	2. 对塑料制品征收消费税。

为达到油控目标，对于上述提出的“十四五”油控财税政策建议方向，还可以进一步根据油控关键领域和相关路径的重要性、紧迫性和政策“性价比”等进行评价，分析和选择出“十四五”期间应推出的相关财税政策。综合各方面因素，“十四五”油控财税政策的重点清单如下：

表 7 “十四五”油控财税政策重点清单

政策排序	政策内容
1	将纤维素燃料乙醇纳入资源综合利用增值税优惠目录。
2	地方财政阶段性地实施淘汰高排放老旧车辆实行财政补贴政策。
3	中央财政对燃料电池汽车、新能源汽车充电（加氢）等基础设施建设和运营服务的奖补政策。
4	提高公共领域的新能源汽车及租赁服务政府采购比例。
5	延长挂车的车辆购置税减半征收和新能源汽车车购税免税的政策期限。
6	地方财政分区域的地方新能源公交车的差别化购置补贴和运营补贴政策。
7	调整和完善有关废塑料、废橡胶轮胎、废旧动力电池等的资源综合利用增值税和企业所得税优惠政策。
8	修订环境保护税法和改革 VOCs 环保税制度。

5.2 “十四五”油控财税政策的实施时间表

“十四五”交通部门和化工部门的油控财税政策实施时间表如下：

表 8 “十四五”新能源汽车财税政策实施时间表

油控财税政策	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
新能源汽车购置补贴政策到期后取消						
调整燃料电池汽车购置补贴政策						
延续新能源汽车基础设施奖补政策						
适时确定新能源汽车车购税免税政策						
完善动力电池回收利用税收优惠政策						
提高公共领域新能源汽车采购比例						

注：表 8、表 9、表 10 中的灰色代表政策执行期限；蓝色代表政策到期后延续执行；绿色代表完善或新增政策；黄色表示政策制定后延续执行。

表 9 “十四五”交通部门其他油控财税政策实施时间表

油控财税政策	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
完善资源综合利用增值税政策						
延续实施生物柴油税收优惠政策						
实施甲醇汽车等财政补贴政策						
新能源公交车购置和运营补贴						
延续公共交通税收优惠政策						
延续机动车节能税收政策						
淘汰老旧车辆财政补贴政策						

表 10 “十四五” 化工部门油控财税政策实施时间表

油控财税政策	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
完善再生塑料制品政府采购标准						
延长废矿物油消费税政策期限						
完善资源综合利用增值税政策						
完善资源综合利用所得税政策						
修订环保税法和改革 VOCs 制度						

5.3 “十四五” 推进油控财税政策与绿色金融等政策的协调

第一，实现油控财政政策与绿色金融政策的协调。

财税政策与绿色金融政策在推进油控的功能定位和机制上有所差别。以新能源汽车的发展为例，财税政策定位是市场失灵的领域，旨在促进行业公平发展，即政府在市场不能有效发挥作用的领域发挥作用，更多地是降低新能源汽车产业和企业研发和产品推广应用上的风险。而金融政策更多地是通过市场的作用实现对相关行业企业的支持，绿色金融政策则注重解决新能源汽车产业和企业的融资问题，初始相关行业和企业获取到资金和降低融资成本。通过财税政策与绿色金融政策在油控领域的协调配合，可以实现政策的互补。

表 11 财税政策与绿色金融政策的协调配合

部门	关键领域	项目	财税政策	金融政策
交通 部门	新能源汽车	新能源汽车制造		●
		新能源汽车购置消费	○	○
	绿色交通基础设施	城市公共交通（轨道交通）	●	○
		充电桩	○	●
		智慧交通及慢行系统		
		加氢站	○	●
		替代燃料		
	替代燃料	燃料乙醇	○	●
		生物柴油	○	●
		甲醇燃料	○	●
提升汽车燃油经济性	报废老旧汽车	○	●	
石化 部门	提高石化下游材料回收利用率（废旧塑料、合成橡胶）	资源循环利用基地		
		废旧资源分类回收系统	○	●
		再生资源企业	○	●
	石化原料多元化	适度发展甲醇 / 乙烷 / 丙烷制烯烃		
	发展可降解塑料	——		

注：○表示政策引导和参与；●表示政策发挥主要作用。

此外，财税政策也可以通过支持绿色金融的发展来间接支持油控工作。例如，新能源汽车和资源综合利用等行业，在属于绿色行业的情况下可以给与绿色信贷、绿色债券等金融政策支持，而鼓励金融行业实施绿色金融政策也需要相关财税政策的支持。例如，针对绿色信贷和绿色债券等绿色金融政策，可以通过对油控相关绿色项目贷款给予财政贴息，对油控项目相关绿色贷款的金融机构给予增值税和企业所得税优惠政策，以及对油控项目相关绿色债券的利息收入给与所得税优惠政策等。

第二，油控财税政策与法律规制手段的协调。

在实施油控财税政策中，需要根据油控领域的实际情况，做好法律规制与财税政策之间的有效配合和协调。例如，燃油车的强制性退出与新能源汽车财税支持政策的实施，禁止、限制相关塑料产品的生产、销售和使用与对塑料制品征收消费税，实际上都存在着替代关系。

联系我们

地址：中国北京市朝阳区东三环北路 38 号泰康金融大厦 1706

邮编：100026

电话：+86 (10) 5927-0688

传真：+86 (10) 5927-0699

 再生纸印刷