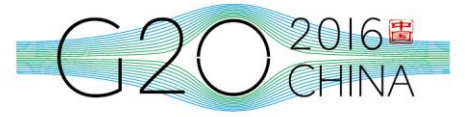


# 中国取消和规范低效化石燃料补贴的努力

**G20 框架下中国关于鼓励浪费的低效化石燃料补贴同行审议报告**



## 中国取消和规范低效化石燃料补贴的努力

### G20 框架下中国关于鼓励浪费的低效化石燃料补贴同行审议报告

本报告由同行审议小组成员准备：德国、印度尼西亚、美国、  
国际货币基金组织（IMF）、经合组织（OECD，本同行审议主席）

2016年9月5日

## 目 录

缩写表 .....	3
执行摘要.....	4
介绍 .....	6
背景和内容 .....	6
化石燃料补贴范围.....	7
中国能源部门概览：资源、市场结构、价格及税收.....	9
能源资源及市场结构 .....	9
能源价格及税收.....	10
中国对化石燃料的支持.....	12
1. 化石燃料勘探、开发和开采补贴 .....	12
[T-c-2] 油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策.....	15
[T-c-3] 中国石油天然气总公司免征土地使用税政策.....	16
[T-c-4] 中国海洋石油总公司免征土地使用税政策.....	16
2. 化石燃料炼制和加工补贴.....	17
[T-c-1] 成品油生产企业生产自用油免征消费税政策.....	18
3. 发电和供热补贴.....	18
[T-c-6] 火电厂免征城镇土地使用税政策.....	20
[T-c-7] 供热企业向居民个人供热而取得的采暖费收入免征增值税政策.....	20
[T-c-8] 供热企业免征房产税、城镇土地使用税政策.....	21
4. 交通运输化石燃料补贴 .....	22
[S-c-1] 因成品油价格和税费改革给予的系列补贴.....	22
5. 居民生活用化石燃料补贴.....	24
[T-c-5] 煤气、石油液化气增值税优惠税率政策.....	25
让改革发生.....	26
中国更广泛的政策背景：“一个中心与两个结合”.....	26
就补贴改革进展进行沟通 .....	26
促成补贴改革.....	27
解决外部性 .....	28
参考资料.....	30
附件 1：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任务说明书.....	33
附件 2：术语 .....	36

## 缩写表

CAGP	Central Asian Gas Pipeline	中亚天然气管道
CHP	Combined Heat and Power	热电联产
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation	中国海洋石油总公司
CNPC	China National Petroleum Company	中国石油天然气集团公司
CNY	Chinese yuan	人民币
CSR	China self-report	中国自述报告
ESWG	Energy Sustainability Working Group	能源可持续工作组
GHG	Greenhouse gas	温室气体
IEA	International Energy Agency	国际能源署
IMF	International Monetary Fund	国际货币基金组织
IOs	International organisations	国际组织
LIHEAP	Low-Income Home Energy Assistance Program	低收入家庭能源援助计划；
LNG	Liquefied natural gas	液化天然气
LPG	Liquefied petroleum gas	液化石油气
MFN	Most favoured nation	最惠国
MOF	Ministry of Finance	财政部
NDRC	National Development and Reform Commission	国家发展和改革委员会
NEA	National Energy Administration	国家能源局
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	经济合作与发展组织
OPEC	Organisation of Petroleum-Exporting Countries	石油输出国组织
SAT	State Administration of Taxation	国家税务总局
SOE	State-owned enterprise	国有企业
TPES	Total primary energy supply	一次能源供应总量
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	联合国气候变化框架公约
USD	United States dollar	美元
VAT	Value-added tax	增值税

## 执行摘要

中美于 2013 年 12 月宣布将在 G20 的监督下互相进行化石燃料补贴同行审议。这是 G20 框架下首次开展同行审议。两国在随后的几个月里沟通达成了任务说明书，继续邀请其他国家和国际组织参加审议。中方邀请的参与方包括（除美方外）：德国、印尼、IMF 和 OECD。OECD 受邀担任审议主席，并承担审议参与方的协调人和推进人角色。

这份报告是同行审议进程的一项成果，简要记录了中方和审议小组间的讨论，以及审议团队内部的讨论。在概述了中国能源版图的要素后，报告阐明了化石燃料供应链各个环节中的补贴等政策情况，基于中美双方协商的任务说明书和中方自身的补贴报告（即自述报告），详细讨论了中方和审议小组在审议过程中所界定的补贴（和其他措施）。

在**上游化石燃料活动（如勘探和开采）**的分析中，审议小组注意到了中国纵向一体化的国有企业所发挥的中心作用，以及最近各种变化的重要性，如对化石燃料引入新的从价计征的资源税，以及煤炭和碳氢化合物的低价给行业带来的挑战。基于这些考虑，中国自述报告判别了上游活动中的三条低效补贴：一是油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策，以及两项中国石油天然气总公司和中国海洋石油总公司免征城镇土地使用税政策。中国政府部门表达了改革所有这三项政策的意愿，但改革期限不尽相同。他们特别指出免征城镇土地使用税通常会鼓励增加产量。审议小组基本认同中国政府，认为这三项补贴可能为低效政策，但应对消费税体系进行全面分析才能确认这一假定，而审议小组未能获得这方面的调查资源。审议小组同时鼓励中方对免征城镇土地使用税情况进行量化分析。结合更清晰的改革时间表，估算这些措施的财政成本有助于采取一系列逐步取消相关政策的行动。

上游补贴还可能存在于在地方层面给失业的化石燃料工人提供的社会转移支付，主要在采煤业。如果地方政府以税收收入、借款或是促使银行以非市场化形式的贷款来支付劳动力成本（或其他运营成本），这也构成一项潜在的重要上游补贴。审议小组无法确定该项活动的程度，但希望指出这可能符合审议小组被要求进行判别和审议的补贴定义。

中国对某些特定产区和开采方式（如提高原油采收率）征收较低的资源税率。审议小组认为，在不同的地区性资源条件下，区别性的资源税率可能构成潜在补贴。不过中方有关部门指出，因为相关税收减免措施目标是鼓励提升资源采收，中方不认为较低的资源税税率属于低效补贴。

因为中国大部分能源部门是纵向一体化的，化石燃料的**提炼和加工**往往涉及到上游行业的同家公司。这要求对某些特定活动的税收补贴审议必须通盘考虑整条供应链。由于受管制的零售价格较低导致油气公司的炼制产品亏损，中央政府有时会进行补偿，但由于 2014 年以来的低原油价格，以及中国近年来采取的能源价格改革，今后这种情况似乎不会再出现。

特别是，政府引入地板价以防止因原油价格低于 40 美元/桶而导致成品油售价低于其成本，该政策使国内汽油价格高于其他很多国家。按照审议小组的理解，这一地板价政策并未使原油生产商获益，因为更高售价所带来的收入全部纳入一个专项账户存储。这一账户的收益被有关部门用于推广其它更清洁的投资（如提高能效），或存储起来，以备未来原油价格暴涨期间作为缓冲准备金使用。换言之，除用于炼油厂油品质量升级的专项资金外，地板价似乎不构成对炼油部门的支持。但



审议小组未能就地板价对上游活动的影响进行研究。中国自述报告在炼制环节仅判定了一条低效补贴，即成品油生产企业生产自用油免征消费税，中国将在近期内对这项政策加以改革。

相比**热力行业**，中国**发电行业**近年来是盈利的。大约三分之二的供热企业——大部分是燃煤供热——因向居民供热价格受管制低于成本而亏损。其中只有一小部分能得到地方政府的补贴，亏损只能以交叉补贴的形式由热力部门转嫁到电力部门。中国自述报告判定了三条使国内热电行业受益的低效补贴政策，其中两条分别是火电厂和供热企业免征城镇土地使用税。与上游生厂商（中石油和中海油）免征城镇土地使用税一样，这些政策会鼓励增加产量，审议小组鼓励政府在可能的情况下对免税额进行定量分析。热电生产行业审议中的第三项低效补贴政策是供热企业采暖费收入免征增值税，政府介绍说这是为了补偿供热企业所受到的低于成本的管制价格。审议小组的观点是改革区域供热管制价格将有助于提升热力使用效率，可以从根本上消除补偿供热企业的需要。而更有针对性的政策机制能够帮助贫困家庭支付所需的能源。

中国自述报告中提供的成本最高的一项政策是对大量**职业性燃料用户**给予的系列补贴，如渔民、林业工人、出租车司机与公交公司。虽然数额庞大（2013 年度合计达到 940 亿元[150 亿美元]），该补贴似乎总体上与燃料使用量无关，但审议小组未能确定政策的有效程度。省级政府部门也保有一定的自决权，可以选择将资金拨给哪些受益方，有些仍将资金用于支付地方燃料消费。审议小组因此建议中国继续（尽可能）将补贴与燃料使用脱钩，并最终逐步取消该项补贴。

中国自述报告只判定了一条使**居民侧**直接受益的补贴政策，即对居民使用某些化石燃料产品（煤气、LPG、天然气和煤制品）实行增值税优惠税率。中国无法提供这项政策财政成本的量化估计，也未制定明确的改革时间表。因此审议小组鼓励政府收集数据和有用信息，评估这项补贴政策在多大程度上可以实现既定目标，即改善贫困家庭的能源使用。审议小组认为这项措施存在机制缺陷，无法支持最需要的人，因此需设计替代政策。

中国的很多能源政策处于不断变化中，政府计划推行新的改革和法律以影响未来的能源定价和税收。近期的政策设计再次体现了中国承诺逐步走向市场定价，税收将更好地反映经济活动造成的环境损害。中国化石燃料补贴改革是迈向这个目标的重要一步，既有益于降低污染，还能清理经济领域价格失真的重要源头。中国应继续努力，确保社会最脆弱群体不会受到改革的负面影响。化石燃料补贴及其影响和受益方的信息越多，就越容易选择所需改革的方向和内容，从而更有效地制定政策。消除上述化石燃料补贴，还应采取价格改革，最终通过有效的价格政策，逐步体现化石燃料生产和消费导致的环境外部性（或采用 IMF 术语“矫正税”）。

## 介绍

### 背景和内容<sup>1</sup>

G20 领导人在 2009 年承诺“中期内取消并规范低效化石燃料补贴，并为最贫困人群提供特定帮助”。APEC 领导人在 2009 年做出了相似承诺。为履行这一承诺，两个集团的成员国对国内化石燃料补贴状况采取了自愿性定期汇报机制。G20 还委托一些政府间组织，包括 IEA、OECD、OPEC 和世界银行，就更广泛的能源补贴问题发布了三份报告。<sup>2</sup>

为进一步促进 G20 成员国间的经验共享和相互了解，2013 年 2 月 G20 财长会议宣布将推出一套规范并逐步取消鼓励浪费的低效化石燃料补贴的自愿性同行审议框架。继而在 2013 年 12 月，中华人民共和国和美利坚合众国<sup>3</sup>发布联合声明<sup>4</sup>，将在 G20 框架下就化石燃料补贴进行相互审议。德国、墨西哥和印尼等其他国家也相继同意与中美一道，在 G20 框架下对本国的补贴进行同行审议。APEC 框架下也有类似的行动，秘鲁、新西兰和菲律宾已分别于 2014、2015 和 2016 年对国内补贴进行了同行审议，目前越南和中国台北也正在进行 APEC 审议。

正如中美双方在任务说明书<sup>5</sup>中指出，G20 同行审议的目的在于：

1. 了解不同国家化石燃料补贴的基本状况、差异及改革经验；
2. 继续推进确认并减少低效化石燃料补贴的全球性趋势；
3. 提高关于低效化石燃料补贴的可获得信息的质量；
4. 以及共享改革的经验。

为此，中方准备了一份自述报告（以下简称“CSR”，即中国自述报告），阐述了中方供指定专家小组审议的国内政策措施，并于 2015 年 12 月将报告提交了同行审议小组。审议小组由来自德国、印尼、美国、国际货币基金组织（IMF）和经合组织（OECD）的代表组成。中美要求 OECD 担当审议小组主席。

对中国审议小组的组成人员如下：

- Martin Schoepe（德国经济事务和能源部）

<sup>1</sup> 本报告的后续部分大大得益于同中国政府与机构的讨论和 2016 年 4 月审议小组赴北京的现场审议。中国中央政府为这些讨论与活动做了大量的规划和准备，审议小组对此深表感谢。

<sup>2</sup> 可参见 2010 年 6 月多伦多峰会 IEA、OPEC、OECD 和世界银行联合准备的 2010 报告。

<sup>3</sup> 以下分别简称为“中国”和“美国”。

<sup>4</sup> [www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/05/us-fact-sheet-strengthening-us-china-economic-relations](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/05/us-fact-sheet-strengthening-us-china-economic-relations)

<sup>5</sup> 见附件 1。

- Marius Backhaus（德国经济事务和能源部）
- Jonas Rußbild（德国国际合作机构）
- Sandra Retzer（德国国际合作机构）
- Rofyanto Kurniawan（印尼财政部）
- Noor Iskandarsyah（印尼财政部）
- Ginanjar Wibowo（印尼财政部）
- Peter Wisner（美国财政部）
- John Horowitz（美国财政部）
- Anna Jewell（美国财政部）
- Jessica Isaacs（美国财政部）
- Sanjeev Gupta（IMF 财政事务司）
- Ronald Steenblik（OECD 贸易和农业司）
- Jehan Sauvage（OECD 贸易和农业司）
- Christina Timiliotis（OECD 贸易和农业司）

## 化石燃料补贴范围

G20 并未对化石燃料补贴的构成给出一个正式定义，但中美任务说明书明确了最普遍的补贴形式包括：

- 直接预算支持（或如中国自述报告所述“财政支出补贴”）；
- 税法规定的措施（或“税收优惠措施”）；
- 政府为支持化石燃料使用或生产以免费或低于市场价格的方式提供的附属物资或服务；以及
- 要求非政府实体以低于市场价格的方式向化石燃料生产者提供特别服务，或要求非政府实体购买超过市场需求数量的化石燃料或相关服务。



任务说明书和中国自述报告都指出应只就全国性政策进行审议，特别是由于中国财政政策和税收几乎都由中央政府决定。省级或城市级补贴今后将给予考虑。

中国自述报告还明确了 G20 国家同行审议所考虑的“化石燃料”应包括的商品和产品，即煤（包括原煤、固体燃料、煤气和煤层气），石油（包括原油、天然气液体和炼油产品），天然气（包括伴生气和非伴生气），以及由上述燃料生产的热和电。非燃料利用的化石能源（例如，当作溶剂使用的石油溶剂油）不在审议范围。

能够吸引化石燃料补贴的行为包括化石燃料的全部供应链，从上游开始（化石原料的勘探、开发和开采），延伸至运输环节（如管道或铁路货运）、炼制、转换和炼品的批发零售。还包括这些燃料在工业、居民、政府和交通部门的后续燃烧利用。第三部分讨论的各项政策反映了供应链上发生的这些活动。

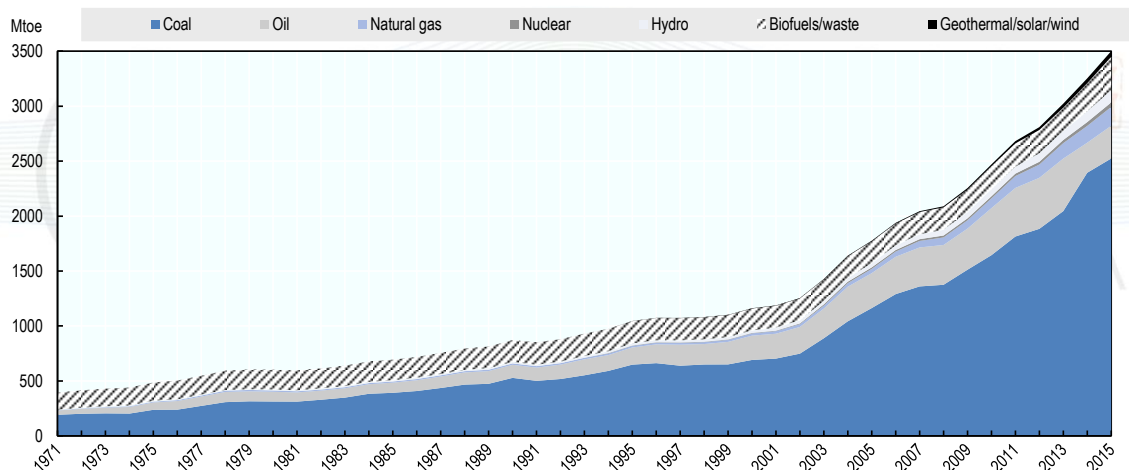


## 中国能源部门概览：资源、市场结构、价格及税收

### 能源资源及市场结构

中国是世界上最大的煤炭生产国和消费国，并在原油和天然气开采中扮演着举足轻重的角色。中国曾经在所有化石燃料上能够有效的自给自足，然而，如今中国庞大的煤炭生产却不再能满足国内需求。2009 年中国成为了煤炭净进口国（主要从澳大利亚和印度尼西亚进口）。化石燃料在中国的一次能源供应中占主导地位（见图 1），其中，仅煤炭就占到了 64%（2015 年），其次是石油产品（18%）。虽然在 2015 年，天然气仅满足了 6% 的国内能源需求，但是由于天然气的二氧化碳排放因子较低，中央政府已采取措施逐步增加天然气的使用。中国需要控制温室气体（GHG）排放和地方大气污染，这也促使中国近年来对可再生能源产能进行大量投资，特别是陆上风能和太阳能光伏能源。

图 1 中国一次能源供应（1971 年-2015 年）



数据来源：IEA（2015）、中国国家统计局

历史上，中国能源市场以受到高度监管的生产、零售价格以及供应链不同部分都存在国有企业强势参与为特征。在煤炭部门，就产量而言，神华集团是中国（也是世界上）最大的生产者，年产量超过 3 亿吨。虽然相比许多 OECD 国家，中国的电煤行业相对分散，却也逐渐由大型国有企业所主导。中国国家能源局（NEA，由国家发改委管理）日前公布了多项计划，预计成百上千的小型、高成本煤矿将会关闭。这些煤矿的关闭隶属于一项更为宏大的计划，该计划旨在未来几年逐步淘汰低质煤并解决产能过剩。加之煤炭价格的下跌，煤炭行业的集中度应会进一步加强，从而使大型生产者能够继续在行业中生存并从规模经济中获益。

在石油和天然气部门，绝大多数上下游活动由国有企业中国海洋石油总公司、中国石油天然气股份有限公司<sup>6</sup>和中国石油化工集团执行。然而，外资石油和天然气企业正在通过签署产量分成协议的合资企业形式更多地参与到海上或具有技术挑战性项目的勘探和开发。传统上，大多数原油生产在陆上进行，并集中在东北和中部偏北地区，不过也有一些钻探在近海浅水区进行。随着原有产区接近饱和，中国愈发重视提高石油采收率技术以及海上新资源的发现——包括深水资源——作为维持产量的一种方式。

在天然气方面，快速增长的需求促成了非常规天然气（如煤层气、煤制气以及页岩气）的发展，液化天然气（主要来自澳大利亚，卡塔尔和东南亚）得以大量进口。中国还在投资管道建设，提高进口水平。如，中亚天然气管道（CAGP）在 2009 年时部分完成，并将中国西部与哈萨克斯坦、土库曼斯坦以及乌兹别克斯坦连接起来。中国与俄罗斯也于 2014 年达成协议，将在西部利亚东部通过“西伯利亚力量”管道将两个国家连接起来。

中国的电力部门仍高度依赖煤炭。在 2013 年，煤炭发电量的占比为 75%，其次是水电（17%）。2002 年进行的一系列改革对电力部门实行厂网分开，发电目前由几大国有企业——如中国华能集团、中国大唐集团——和一些由地方政府或私人部门所有的较小发电企业所掌控。两大公司在国家能源局的管辖范围内运营输电和配电网络。国家发展改革委对能源市场大多数领域的价格及竞争监管负责。

## 能源价格及税收

尽管国家发展改革委曾设定低于国际市场价格的天然气和成品油销售价格，但近年来，却更多地倾向以市场为基准的定价机制。对于天然气，2011 年在南部省份广东省和广西省实施了一项试点方案，将天然气城市门站价与上海市区市场的燃料油和液化天然气价格挂钩。试点方案随后分三个阶段推广到全国；最后一个阶段于 2015 年 4 月生效，允许更灵活地制定中国天然气城市门站价格。对于电力，在发电厂及发电设备层面，国家发改委和地方发改部门设定了指令性上网批发价格。每个省均设定其零售电价并定期调整。预计在 2017 年，批发层面渐进地放开上网电价方面将实施更多的改革。

尽管仍受到具有法律约束力的规定（一般以价格上限的形式），中国成品油价格自 2009 年和 2013 年改革以来，已向更符合国际市场价格的方向逐步演进。新机制允许发改委在进口原油价格在 10 个工作日窗口内的波动超过每吨 50 元人民币（约 8 美元）时调整零售价格。其目的旨在帮助缓解炼油厂的压力。这些炼油厂时常依赖于原油进口，却以管制价格出售精炼产品。尤其是最近——在应对进口原油价格大幅下降时——中央政府引入地板价以防止因原油价格低于 40 美元/桶而导致成品油售价低于其成本，直到 2016 年 1 月，该政策有效地使国内汽油价格高于其他很多国家。<sup>7</sup>

中国所有的陆上和地下资源都为公共财产，使用权由国土资源部授予。对上游油气活动一般都征收 6% 的资源从价税，不过使用提高石油采收率技术或在具有地质挑战性区域进行（如深水项目）

<sup>6</sup> 中国石油天然气股份有限公司（PetroChina）是中国石油天然气总公司（CNPC）上市的最大子公司。

<sup>7</sup> 政府同时维持了以下规定：进口商因市场价及“地板价”（即每桶 40 美元）差异所赚取的利润需留存在一个国家管理的专项账户中，以对提高能效及绿色发展进行资助，为未来可能的价格暴涨提供缓冲。一些资金也可能流向对石油炼厂升级所进行的投资。

的项目税率较低。除常规碳氢化合物外，对非常规油气资源的开采或利用也征税，如页岩气。对石油和天然气公司的收入也会特别征收一项暴利税（即石油特别收益金），税率依照国际原油价格而变化（在 20% 到 40% 之间）。与石油和天然气不同，国内煤炭资源税的相关税率由地方政府决定，并由财政部和国家税务总局批准。目前的税率范围为销售价值的 2% 到 10%，具体税率取决于各省。

在中国销售的能源产品一般征收固定的增值税率（17%），不过居民使用的天然气、煤气（城市用气）、液化石油气、沼气及居民用煤炭制品都享有 13% 的优惠税率。中央政府还对多数成品油的销售征收消费税。如同大多数 OECD 国家，中国销售的柴油享有较低的消费税率（1.2 元/升，即 0.18 美元/升），比汽油（1.52 元/升，即 0.23 美元/升）更低。免税的情况也存在，尤其是国内航空燃料。



## 中国政府对化石燃料的支持

### 一般性评论

中国许多能源相关政策正在转型进程之中，有时使评估特定补贴的影响变得困难。中国拟在 2017 年实现全国碳交易，随之而来的许多变化有望影响电力行业和高耗能产业。<sup>8</sup> 2017 年也标志着向放开电价进行转型的开端，新建和现有火电厂也将继续采用更加严格的排放标准。同时，近来实施的资源税改革，已改变了煤炭、原油和天然气生产的财政制度。与上述改革同时进行的还有持续的成品油定价改革，如最近中央政府出台的成品油最低限价（相当于原油价格为每桶 40 美元）以及向全国推广城市天然气市场定价的试点计划。

不过，中国自述报告（CSR）给我们提供了一个有用的起点，有益于我们了解中国化石燃料补贴的范围和程度，并为改革指明方向。尽管自述报告主要讨论中央政府的税收减免政策，没有讨论所有可能形式的化石燃料补贴，但这是中国政府首次公布化石燃料生产或消费支持政策的相关细节信息。在这一进展的基础上，审议小组鼓励中国政府进一步努力提高补贴的透明度，将其他形式的支持也包括进来，如优惠贷款、贷款担保、监管支持，以及省级支持。

本节余下部分展示了中方在 CSR 中描述和提议改革的政策，以及同行审议小组成员提出的问题和评论。接着下文按化石燃料供应链的顺序，就具体政策带来的影响展开讨论，从上游化石燃料资源的勘探和开采开始，到下游炼制加工以及发电、供热、交通和居民生活的能源使用。表 1 为中国在 CSR 中确认的九项政策及其相应政策编号。下列描述个别措施的文本框最初由中方准备，其内容直接取自 CSR。

### 1. 化石燃料勘探、开发和开采补贴

中国的化石燃料上游业务由一些大型国有企业（SOEs）把持。主导油气开采环节的企业包括已上市、也都是纵向一体化的一些企业实体，如中国石油天然气集团公司（CNPC）、中国石化公司（Sinopec）和中国海洋石油总公司（CNOOC）。这些公司目前均积极开展开采、炼制、批量运输（如管道运输或液化天然气接收站）和服务站网络配送业务。这其中一些公司也从事研发和大规模的工程业务。与许多化石能源生产国一样，2014 年以来的低油价也给开展上游业务的中国油气公司构成了严重挑战。中国的采煤业面临的挑战更为严峻，诸如神华集团等国有企业一直在努力克服产能过剩的困境，被迫限制全国各地一些煤矿的生产作业。这使得政府于 2014 年将进口煤关税从最惠国零关税提升至 3~6%，以尝试在国际竞争中保护国内生产商。

<sup>8</sup> 此交易系统的碳排放总量还未公布。如果碳排放总量不具有法律约束力，或是过高，则这一交易系统可能不足以影响中国的电力系统。



表 1. 中国在自述报告（CSR）中确认的的九项政策

措施全名	措施编号	估计财政成本	
		元 (十亿)	美元 (十亿)
<b>化石燃料勘探、开发和开采补贴</b>			
油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策	T-c-2	2.7	0.4
中国石油天然气总公司免征土地使用税政策	T-c-3	n.c.	n.c.
中国海洋石油总公司免征土地使用税政策	T-c-4	n.c.	n.c.
<b>化石燃料炼制和加工补贴</b>			
成品油生产企业生产自用油免征消费税政策	T-c-1	0.1	0.02
<b>发电和供热补贴</b>			
火电厂免征城镇土地使用税政策	T-c-6	n.c.	n.c.
供热企业采暖费收入免征增值税政策	T-c-7	n.c.	n.c.
供热企业免征房产税、城镇土地使用税政策	T-c-8	n.c.	n.c.
<b>交通运输化石燃料补贴</b>			
因成品油价格和税费改革给予的系列补贴	S-c-1	94	15
<b>居民生活化石燃料补贴</b>			
煤气、石油液化气增值税优惠税率政策	T-c-5	n.c.	n.c.

近年来中国的化石燃料开采税制发生了重大变化，显著体现在煤、原油和天然气实行资源税从价计征<sup>9</sup>。除了资源税由从量计征转向从价计征，中央政府还减少了数项化石燃料上游环节的税费和其他费用。煤炭部门的税收占了资源税税收收入总额的较大比例，目前其税率依省份而定，税率范围保持在煤炭国内销售额的 2% 至 10% 之间。2014 年底将国产原油、天然气矿产资源补偿费降为零，相应将资源税税率由 5% 提高到 6%。

但对符合条件的开采活动，如三次采油和某些深水项目（水深超过 300 米），实行了有针对性的资源税税率下调。虽然资源税实行差别税率可以形成一种潜在补贴，但需进一步信息决定资源税差别税率是否有合理化解释。不过中方指出，因为相关税收减免措施目标是鼓励提升资源采收，中方不认为较低的资源税税率属于低效补贴。尽管外国油气公司只能通过合资的形式与中国企业合作，

<sup>9</sup> 原油和天然气资源税从价计征于 2010 年 6 月在资源富集的新疆维吾尔自治区首次试行，之后于 2011 年 11 月开始扩展到全国。随后，2014 年 12 月煤炭资源税也转向从价计征。

但它们有时会享受税收优惠，如较低的开采费用以及进口设备和材料免税。<sup>10</sup> 政府也通过按单位直接补助的方式支持页岩气生产，不过 2016 年开始支持有所下降。

为实现削减特定部门（如煤矿和钢铁生产）过剩产能的目标，中央政府正鼓励或在某些情况下直接发放资金给地方政府，以覆盖向失业的化石能源工人（主要在采煤业）提供的社会转移支付和再培训或安置费。<sup>11</sup> 对于即将关停的煤矿来说，如果公司和矿工原本都对地方政府支付劳动力成本不抱期望，那么这些支付可以被认为是有效的（即不是扭曲性的）。如果预计能够永久关停低效的煤矿，并且削减过剩产能，那么这些支付也是有效的。

CSR 确认了三项目前有益于中国化石燃料上游环节的补贴：一是开采油气过程中耗用的成品油先征后返消费税（T-c-2），二、三为 CNPC 和 CNOOC 上游环节受益的两种免征城镇土地使用税（T-c-3 和 T-c-4）；详见本节末。

CSR 指出，中国有意在近期改革油气企业耗用的成品油<sup>12</sup>先征后返消费税（T-c-2），不过没给出明确的改革时间。审议小组与中国政府的意见一致，认为这项措施可能不利于提高能效和促进节能，同时与“十三五”规划中阐述的税收政策不符。<sup>13</sup> 这一税收优惠政策的正当性最终取决于税收政策的总体框架，但审议小组未能获得充足的资源以调查税收框架。在与中方能源行业代表的讨论中，行业代表指出，中国油气勘探和开采耗用大量成品油，因此这项措施导致政府损失了大笔的税收收入（中国中央政府表示年收入损失为 27 亿元）。行业代表还指出，如果政府增加成品油消费税，中国油气生产商或将不会大幅减少成品油耗用量。若果真如此，在生产企业开始调整其运作方式之前，至少在短期内改革这项政策带来的环境益处是有限的，尽管改革可能大幅增加税收财政收入。

对于中方确认的两种免征城镇土地使用税（T-c-3 和 T-c-4），CSR 指出中国政府有意在近中期内改革这两种税收政策，不过没有说明具体改革时间。CSR 内容指出这两项免税政策只针对两家国有企业——中石油（CNPC）和中海油（CNOOC）<sup>14</sup>，但与中方专家组的讨论澄清，近期这两项税收政策有所修改，目前此项税收减免比从前惠及了更多企业（大约 15 家），但是每个企业的获益大为减少，因为缩小了享受优惠的土地范围。油气行业似乎将免征城镇土地使用税视为一项盈利和竞争优势的重要因素，透露估计每桶石油的免税额约为 1 至 2 美元。土地使用税率仅在城镇和一部分矿区适用，而且根据地理位置和城市或城镇的规模，税率差别很大。

<sup>10</sup> 中方专家组对同行审议小组表示，这些面向中外合资企业的优惠政策仅对 2011 年前的初始项目有效，新项目因此不再享受相关政策。

<sup>11</sup> 1 月 22 日国务院会议。2 月 25 日工信部新闻发布会。

[http://english.gov.cn/premier/news/2016/01/24/content\\_281475277746575.htm](http://english.gov.cn/premier/news/2016/01/24/content_281475277746575.htm)

<sup>12</sup> 如前文中国能源领域概述所述，截至 2016 年 4 月成品油消费税率汽油（及石脑油）为 1.52 元/公升，柴油和燃料油为 1.2 元/公升。

<sup>13</sup> 本报告最后一节讨论了补贴改革如何与中国的总体政策目标保持一致，包括“十三五”规划的各种政策目标。

<sup>14</sup> 这些免税似乎是在中石油和中海油为中国仅有的油气勘探和开采公司的时期实行的。

为了进一步提高化石燃料补贴范围和规模的透明度，审议小组敦促中方估算涉及城镇土地使用税收优惠的财政成本。这些措施的成本信息不足，使得审议小组难以评估改革带来的潜在财政和环境利益。目前，城镇土地使用税收入占中国税收总额的比例相当小，意味着改革带来的财政收益也相当小。不过为了更好地了解该情况仍然需要更多的信息。

审议小组还希望中国提供改革时间表，明确中长期的具体时限。审议小组了解到，中国正在进行城镇土地使用税改革，并将其同房地产税进行结合。

### **[T-c-2] 油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策**

补贴政策概述：对油气开采商在开采原油过程中购买和消费成品油缴纳的消费税额，全额返还所含消费税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：上游油气企业

补贴计划的持续时间：2009 年至今

年度政策成本估计：27 亿元

政策依据：《财政部国家税务总局关于对油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税的通知》（财税[2011]7 号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：近中期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

上游油气企业生产自用成品油先征后返消费税政策，降低了原油开采成本，但鼓励过度使用原油和成品油，属于低效化石燃料补贴。

对原油开采（T-c-2）和成品油生产（T-c-1）中耗用成品油给予优惠政策，不利于提高能效和促进节能。对原油开采和成品油生产中耗用成品油给予优惠政策，主要是为了解决 2008 年成品油税费改革的一些遗留问题，以及部分存在的重复征税问题。按照十八届三中全会提出的调整消费税范围、税率、征收环节的要求，部分成品油品目的征收环节需要恢复，届时应统筹考虑调整这项政策和相关的炼油部门税收减免（T-c-1）。因此，中方建议在近中期内应研究调整上述消费税优惠政策。

### **[T-c-3] 中国石油天然气总公司免征土地使用税政策**

补贴政策概述：在城市、县城、建制镇以外工矿区内中国石油天然气总公司所属企业、单位用地中符合规定的油气生产建设用地，暂免征收土地使用税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：中国石油天然气总公司

补贴计划的持续时间：1989 年至今

年度政策成本估计：暂缺

政策依据：《国家税务总局关于对中国石油天然气总公司所属单位用地免征土地使用税问题的规定》（国税地字[1989]88 号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：中远期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

对中国石油天然气总公司免征城镇土地使用税政策，降低了该公司油气生产成本，鼓励了生产者扩大生产规模，造成了化石燃料过度生产，因此属于低效化石燃料补贴。免征油气生产商的城镇土地使用税和油气印花税不利于提高能效和推进市场定价。因此，应改革这些政策。

### **[T-c-4] 中国海洋石油总公司免征土地使用税政策**

补贴政策概述：中国海洋石油总公司及其所属公司的下列用地（导管架、平台组块等海上结构物建造用地；码头用地；输油气管线用地；通讯天线用地；办公、生活区以外的公路、铁路专用线、机场用地），免征收土地使用税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：中国海洋石油总公司

补贴计划的持续时间：1990 年至今

年度政策成本估计：暂缺

政策依据：《国家税务总局关于对中国海洋石油总公司及其所属公司用地免征土地使用税问题的规定》（国税油发[1990]3 号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站



计划改革时间：中远期

中方就该政策的评论（依据 CSR）：

对中国海洋石油总公司免征城镇土地使用税政策，降低了该公司油气生产成本，鼓励了生产者扩大生产规模，造成了化石燃料过度生产，因此属于低效化石燃料补贴。免征油气生产商的城镇土地使用税和油气印花税不利于提高能效和推进市场定价。因此，应改革这些政策。

## 2. 化石燃料炼制和加工补贴

由于纵向一体化程度较高，主导中国化石燃料上游部门的国有企业在石油炼制和加工行业也占有强势地位。中石油（CNPC）、中海油（CNOOC）和中石化（Sinopec）在炼油行业都很活跃。这意味着无论向炼油厂征哪种税、提供何种补贴，或许都需要结合考虑上下游炼制环节的其他税费和补贴。在其他存在大型纵向一体化企业的国家，由于管制的消费价格较低，一些大型石油公司难以收回炼制成本，有时会通过一种混合补贴方式弥补亏损，即结合政府直接补贴（或税收减免）和上游行业与炼油之间的交叉补贴（以上游取得的利润来补偿炼制环节的亏损）。

在中国，中央政府有时会介入油气公司，补偿较低的管制零售价格给炼油部门造成的亏损。补偿方式有很多，包括直接补贴或液化天然气（LNG）进口环节增值税退税等（OECD，2015）。但是，从 2014 年底开始油价持续低迷，加上近年来中国实施能源价格改革，此类补偿已大幅减少。

CSR 确认了一条有利于中国炼油厂的补贴政策，即炼油厂耗用成品油消费税退还补贴政策（T-c-1）。跟油气开采耗用成品油消费税退还补贴政策（T-c-2）相似，中央政府称拟在近中期内改革这项炼油厂税收退还政策，不过未能给出明确的日期。

审议小组与中国政府的意见一致，认为这项措施可能不利于提高能效和促进节能，同时与“十三五”规划中所阐明的国家总体征税办法不符。<sup>15</sup> 增值税（VAT）向某一供应链的每一个特定环节产生的附加值征税，消费税与增值税不同，消费税独立于产品或活动的价值。典型的征税原因是因为征税的产品给非使用者造成了无法偿还的成本（即产品使用产生了外部性），或是因为政府需要增加额外的税收收入——常常是为了与使用量相关而不是价值相关的特定目标（或者两种原因并存）。不论哪种情况，只要偏离了“正常的”税收基准就会削弱税收的有效性。如前文所述的消费税减免一样，税收的总体框架决定着这一消费税免税优惠的正当性。但是审议小组未能获得充足的信息，以在中国的总体税收体制和税收效率框架下评估这一消费税免税政策。

针对炼油厂的特定情况，则应适当考虑重复征税的问题。重复征税可能发生在以下情况：政府既向炼油厂用作原料（即炼制过程中用于转换的中间投入能源）使用的能源征税，又向炼制产品（即炼油厂给下游配送出售的石油产品）征税。然而，CSR（T-c-1）确认的税收返还政策仅涉及能源加工，即这项举措只涉及炼油厂在常规生产工艺中为了增加产品价值而使用的成品油（如柴油和燃料油），与炼油厂后续向下游配送的燃料有所不同。这种情况下征税比上述特定情况下征税的理由更充分。与之前提到的免除油气生产企业耗用的石油产品消费税（T-c-2）一样，税收的总体框架决定着这种税收优惠的正当性。但是审议小组未能获得充足的信息调查这一措施。

<sup>15</sup> 本报告最后一节讨论补贴改革如何与中国总体政策目标保持一致，包括“十三五”规划描述的相关目标。



审议小组注意到，该免税政策导致的税收收入减少规模比较有限，年成本近约为 CSR 所述的 1 亿元（约合 1500 万美元）。这意味着改革带来的财政和环境益处可能有限，尤其是权衡到如果开始向炼油厂征税，可能会产生管理上的复杂性。中方专家表示，监控炼油厂在能源加工炼制过程中使用的成品油规模的确有一定困难，但强调定期进行税务审计和检查有助于炼油厂依法纳税。因此，审议小组鼓励实施此项退税的改革。

### **[T-c-1]成品油生产企业生产自用油免征消费税政策**

补贴政策概述：对成品油生产企业在生产成品油过程中，作为燃料、动力及原料消耗掉的自产成品油，免征消费税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：成品油生产企业

补贴计划的持续时间：2009 年至今

年度政策成本估计：约 1 亿元（匡算数）

政策依据：《财政部国家税务总局关于对成品油生产企业生产自用油免征消费税的通知》（财税[2010]98 号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：近中期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

对成品油生产企业在生产成品油过程中，消耗掉的自产成品油免征消费税的政策，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。

对原油开采（T-c-2）和成品油生产（T-c-1）中耗用成品油给予优惠政策，不利于提高能效和促进节能。对原油开采和成品油生产中耗用成品油给予优惠政策，主要是为了解决 2008 年成品油税费改革的一些遗留问题，以及部分存在的重复征税问题。按照十八届三中全会提出的调整消费税范围、税率、征收环节的要求，部分成品油品目的征收环节需要恢复，届时应统筹考虑调整这项政策和上游生产退税（T-c-2）。因此，在近期内应研究调整上述消费税优惠政策。

### **3. 发电和供热补贴**

与能源部门的其他行业相似，中国的大多数发电和供热产能由华能集团这样的大型国有企业掌控。煤炭仍是国内供电和供热的主要燃料，其价格由发电企业和采煤企业直接协商而定。尽管目前

大多数发电单位的电价由国家发展改革委（NDRC）制定，中央政府预计在 2017 年实施改革，放开批发电价，让市场发挥更多的作用。为了给这项改革做准备，并遵照新立法要求发电厂采用降低污染设备的规定，中国政府开始为现有发电厂安装相关设备以提供暂时帮助。例如通过向购电者收取附加费而获得资金，以支持上网电价溢价，溢价多少依降低大气污染物类型而定（例如脱硫电价相关为 0.02 元/千瓦时）。

与供热相比，近年来中国的电力行业总体处于盈利状态。由于居民生活采暖价格长期由政府管制，一直低于供热成本价，全国三分之二左右的供热站似乎一直在亏损经营，主要的供热燃料为煤炭。一部分供热厂从地方政府获得补贴，而其它供热厂则通过供电部门向供热部门之间的交叉补贴来弥补亏损。尽管中央政府充分地意识到采暖费低于供热成本所带来的问题，但政府提到，提供可负担的采暖是社会政策的重要元素，因为这将使大部分低收入家庭受益。从这个角度来说，在中国采暖通常被视为一张“公共利益网络”。

一些新闻报道和行业专家指出火电可能过去有时会被优先接入电网，但可再生电力并网却面临着高程度的废弃。<sup>16</sup> 审议小组未能确定这一情况是否仍然存在。值得注意的是 2016 年 3 月国家发改委发布了新的管理措施，要求电网企业对所有可再生能源发电提供并网；新的措施也强制要求电网企业对风力发电和大型太阳能项目发电的一定比例进行保障性收购。<sup>17</sup> 审议小组认识到，鉴于地区和不同电源的间歇性和可靠性存在差异，如果不是专家，很难判断并网是否公平。尽管面临这些限制，审议小组仍希望指出，任何提供给火电的优先并网都属于审议小组界定和审议的补贴定义范畴。

CSR 确认了三项对中国发电和供热部门有利的补贴政策，两项涉及城镇土地使用税（T-c-6 和 T-c-8），一项涉及增值税（T-c-7）。前两项措施与 CNPC 和 CNOOC 油气开采（T-c-3 和 T-c-4）等其他用地免征城镇土地使用税政策类似，但是涉及的是火电厂和供热厂用地。审议小组发现，这两项举措与其他免征城镇土地使用税政策有重合，因此尤其需要量化这两项措施的财政成本，以及明确改革时间表。此外，审议小组注意到，城镇用地免征城镇土地使用税政策似乎不益于太阳能光伏电站或风电等可再生能源发电站。虽然大多数可再生电站建在城镇以外，可能不需要缴纳城镇土地使用税，但随着城镇发展逐步向其周边地区扩展，免征这些区域热电厂的城镇土地使用税也不利于可再生能源参与公平竞争。

CSR 中确认的第三项有关发电和供热的补贴（T-c-7）是规定供热企业向居民个人供热采暖费收入免征增值税。在中国增值税通常应用于货物和服务出售，税率为 17%。这一措施旨在补偿供热企业受到的低于成本的管制价格。尽管这项免税措施不考虑供热企业采用何种燃料供热，但该措施似乎主要偏向热电联产的热电厂供热。

审议小组认为，改革管制热力价格将服务于提升热力使用的效率，从根本上免除补偿供热企业的需要。同时可以采纳有针对性的政策措施，帮助贫困家庭支付所需的能源。中方专家与审议小组

<sup>16</sup> 举例参见：“China steps up efforts to tackle curtailment of renewable energy”, available at [www.reuters.com/article/us-china-renewables-idUSKCN0SE0NG20151020](http://www.reuters.com/article/us-china-renewables-idUSKCN0SE0NG20151020), and “China’s String of New Policies Addressing Renewable Energy Curtailment: An Update”, available at <http://www.raponline.org/featured-work/chinas-string-of-new-policies-addressing-renewable-energy-curtailment-an>.

<sup>17</sup> 例如：<http://www.renewableenergyworld.com/articles/2016/04/china-s-string-of-new-policies-addressing-renewable-energy-curtailment-an-update.html>

讨论时提到，中央政府打算在中远期内最终合理化采暖费收入免征增值税政策，但若在近期内进行改革，可能面临诸多风险和挑战。尤其是，中国担忧目前经济增长放缓会使家庭更难负担较高的采暖价格，同时需要将这项改革纳入到能源价格改革和定向社会转移的改革体系中来。审议小组鼓励中方在条件成熟的情况下继续这些改革。

#### **[T-c-6]火电厂免征城镇土地使用税政策**

补贴政策概述：对火电厂厂区围墙外的灰场、输灰管、输油（气）管道、铁路专用线用地，以及火电厂厂区外的水源用地以及热电厂供热管道用地，免征土地使用税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：火电企业

补贴计划的持续时间：1989 年至今

年度政策成本估计：暂缺

政策依据：《国家税务局关于电力行业征免土地使用税问题的规定》（国税地字[1989]13号）、《国家税务局对〈关于请求再次明确电力行业土地使用税征免范围问题的函〉的复函》（国税地字[1989]44号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：中远期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

对火电厂免征城镇土地使用税政策，降低了火电厂发电成本。这一补贴政策刺激了生产者扩大生产规模，造成了化石燃料的过度生产，应属于低效化石燃料补贴政策。火电厂免征城镇土地使用税政策不利于提高能效，促进市场定价。因此应该改革这些政策（背压式热电联产机组除外）。

#### **[T-c-7]供热企业向居民个人供热而取得的采暖费收入免征增值税政策**

补贴政策概述：对供热企业向居民个人供热而取得的采暖费收入免征增值税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：居民个人

补贴计划的持续时间：2011 年供暖期至 2015 年 12 月 31 日（此后政策延期）

年度政策成本估计：暂缺

政策依据：《财政部国家税务总局关于继续执行供热企业增值税房产税城镇土地使用税优惠政策的通知》（财税[2011]118号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：中远期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

对供热企业的免征增值税政策，可降低这些企业的负担，在供热价格机制尚未完全市场化的情况下可保障供热企业的正常运转（供热价格仍受控制并维持在成本以下），同时也考虑到了对部分低收入群体的低价供热问题，但不利于节能，且不属于专门针对低收入群体的优惠政策。建议在供热价格政策改革和实行对低收入群体的供热补偿的情况下，取消上述优惠政策（背压式热电联产机组除外）。

需要说明的是，清洁高效地满足持续增长的城镇供热需求是现实的民生问题，背压式热电联产机组能源效率高，环境排放远低于其他燃煤采暖方式，使其成为相对有吸引力的选择。

#### [T-c-8] 供热企业免征房产税、城镇土地使用税政策

补贴政策概述：对向居民供热而收取采暖费的供热企业，为居民供热所使用的厂房及土地免征房产税、城镇土地使用税。对既向居民供热，又向单位供热或者兼营其他生产经营活动的供热企业，按其向居民供热而取得的采暖费收入占企业总收入的比例免征房产税、城镇土地使用税。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：居民个人

补贴计划的持续时间：2011年7月1日至2015年12月31日（此政策已延期）

年度政策成本估计：暂缺

政策依据：《财政部国家税务总局关于继续执行供热企业增值税房产税城镇土地使用税优惠政策的通知》（财税[2011]118号）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：中远期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

对供热企业的免征城镇土地使用税、房地产税政策，可降低这些企业的负担，在供热价格机制



尚未完全市场化的情况下可保障供热企业的正常运转（供热价格仍受控制并维持在成本以下），同时也考虑到了对部分低收入群体的低价供热问题，但不利于节能，且不属于专门针对低收入群体的优惠政策。建议在供热价格政策改革和实行对低收入群体的供热补偿的情况下，取消上述优惠政策（背压式热电联产机组除外）。

需要说明的是，清洁高效地满足持续增长的城镇供热需求是现实的民生问题，背压式热电联产机组能源效率高，环境排放远低于其他燃煤采暖方式，使其成为相对有吸引力的选择。

#### 4. 交通运输化石燃料补贴

同许多国家一样，在中国汽车燃料销售需缴纳增值税（17%）和消费税。截至 2016 年 4 月，消费税率为汽油 1.52 元/公升、柴油 1.2 元/公升，加之新出台的成品油最低限价（相当于原油价格每桶 40 美元），使得中国的汽车燃料价格比数个经济合作与发展组织（OECD）成员国和许多新兴经济体都高。<sup>18</sup> 虽然中国大多数私家车燃料为汽油，但卡车、渔船这样的专业用途车辆燃料主要为柴油。

自 2006 年起，中央政府进行了一系列改革，逐步放开车用燃料价格，并向农民、林业、渔船运营商、出租车司机和城乡公共交通公司等燃料用户提供一系列直接补贴（见下表）。所有的这些补贴共同形成了 CSR 中的交通运输燃料系列补贴措施（S-c-1）。2013 年这项措施支出的总资金超过 940 亿元，成为 CSR 中补贴比例最大的措施。

虽然大多数资金来自中央政府预算，但各省份负责管理补贴发放和更广泛地落实补贴。尽管这项措施支出的资金总额由中央政府设定，而且似乎不会考虑燃料的预测使用量情况（即总资金与燃料使用不挂钩），但省级政府也有一些自由裁量权，来确定对不同受益者分配资金的方案。换言之，即便资金总额通常不与燃料总体使用量或价格挂钩（审议小组未能确定此政策与价格脱钩的程度），当燃料价格上涨对某一特定受益群体影响较大时，一些省份可能决定向其提供更多资金。这样一来，这项政策可能仍会促使某些受益者消耗更多的汽油或柴油。然而，由于此政策的落实情况和地方资金分配方面的信息不足，审议小组不能就该问题得出确切结论。不过审议小组鼓励中国继续将补贴与燃料使用脱钩。

##### *[S-c-1] 因成品油价格和税费改革给予的系列补贴*

补贴政策概述：2008 年发布的《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》提出，在实施成品油价格和税费改革过程中，完善对种粮农民、部分困难群体和公益性行业（城市公交）补贴的机制。之前成品油价格调整引起消费成本增加，但对各群体造成了不同程度的影响。

对于城市公交、农村道路客运（含岛际和农村水路客运）、林业、渔业（含远洋渔业）等行业，由中央财政通过专项转移支付的方式给予补贴（下文具体描述）；对于出租车由中央财政给予临时补贴；对于种粮农民，因成品油价格变动引起种粮增支，继续纳入农资综合直补政策统筹考虑给予补贴（包括肥料补贴）；对于低收入困难群体，由各地综合考虑成品油、液化气

<sup>18</sup> 例: [www.giz.de/expertise/downloads/giz-2015-en-ifp2014.pdf](http://www.giz.de/expertise/downloads/giz-2015-en-ifp2014.pdf).



等调价和市场物价变动因素，继续做好其基本生活保障工作。然而，后两种补贴在下文的讨论中未曾提及。

2009年1月1日，由财政部、发展改革委、监察部、交通运输部、农业部、审计署、国家林业局等七部委发布的《关于成品油价格和税费改革后进一步完善种粮农民部分困难群体和公益性行业补贴机制的通知》开始实施。其中规定，当国家确定的成品油出厂价高于2006年成品油价格形成机制改革实施补贴前的水平，即汽油高于4000元/吨、柴油高于3870元/吨时，国家启动有关油价补贴机制，补贴随成品油价格的升降而增减。

此后，针对不同的补贴对象，财政部会同有关部门进一步制定了一系列价格补助专项资金管理暂行办法。对渔业、林业、城乡道路客运、岛际和农村水路客运、种粮农民等行业和群体成品油价格补贴制定了专项资金细则。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、发展改革委、监察部、交通运输部、农业部、审计署、国家林业局

符合条件的受益群体：公益性行业、林业雇佣人员、渔业、种粮农民

年度政策成本估计：根据财政部历年全国财政决算中的全国公共财政支出决算表，石油价格改革财政补贴的年成本如下表所示。

**表 2. 油价改革财政补贴年成本（单位：亿元）**

年份	2010	2011	2012	2013	
渔业	67.69	207.29	236.63	259.13	
林业	15.41	50.10	61.73	46.34	
交通 运输	城市公交	96.03	306.53	363.16	311.53
	农村道路客运	36.46	128.77	148.17	114.26
	出租车	63.13	186.06	209.90	170.43
	其他支出	13.28	21.90	22.70	41.14

数据来源：全国公共财政支出决算表

注：对种粮农民的油价补贴纳入农资综合直补，对低收入困难群体的油价补贴纳入最低生活保障中，以上补贴在决算表中没有单独核算。

补贴计划的持续时间：2009年至今

政策依据：《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》（国发〔2008〕37号）、《关于成品油价格和税费改革后进一步完善种粮农民、部分困难群体和公益性行业补贴机制的通知》（财建〔2009〕1号），《关于进一步完善农资综合补贴动态调整机制的实施意见的通知》（财建〔2009〕492号）、《渔业成品油价格补助专项资金管理暂行办法》（财建〔2009〕1006号）、《林业成品油价格补助专项资金管理暂行办法》（财建〔2009〕1007号）、《城乡道路客运成品油价格补助专项资金管理暂行办法》（财建〔2009〕1008号）、财政部全国财政决算。

信息来源：中国政府网、财政部

计划改革时间：中远期

中方就该政策的评论（依据 CSR）：

成品油价格改革财政补贴系列政策在各地普遍存在，补贴规模较大，补贴对象广泛。成品油相关补贴政策目标主要面向农民等低收入群体。但是，此类补贴存在针对性欠佳、补贴无法有效到达低收入人群、补贴财政负担较重等问题。此外，此类补贴存在政策间不协调的问题。如针对渔业的成品油价格补助，与海洋捕捞渔民转产转业补助存在政策目标上的不协调，前者主要用于补助因成品油价格调整增加的渔业成本，后者主要一次性用于海洋渔船的报废补助，前者累积补助额度高于后者，导致渔民更倾向于保留渔船，造成减船转产工作陷于停顿，也会带来成品油的低效浪费。

因成品油价格和税费改革系列补贴中存在政策效率低下、针对性欠佳、鼓励浪费型消费、无法满足政策目标的现象，且造成了较大的财政负担。应予以改革。

成品油税费改革后对城市公交等行业的燃油补贴，应综合设计调整思路，根据五大受补贴行业实际情况分类实施、逐步脱钩、替代保障，将油价补贴调整为专项补助和一般性转移支付相结合的综合支持政策。

## 5. 居民生活用化石燃料补贴

CSR 只界定了一种直接惠及居民部门的补贴，即将出售给居民用户的煤气和液化气（LPG）增值税率由常用的 17% 降至 13%。中国在 CSR 中表示拟在中远期改革该措施中煤气相关部分，但没有涉及 LPG。审议小组注意到出售给居民用户的天然气和煤炭产品也按 13% 的增值税率核算，尽管这些产品在 CSR 中未曾提及。

中方专家组未能提供该举措的财政估算成本，也没给出改革的具体时间表。审议小组鼓励中央政府提供该举措的财政估算成本以及一份较为清晰的书面陈述，内容包括财政、天然气和社会等各种成本以及民用煤气、液化气、天然气和煤炭产品增值税降低带来的影响。较准确的数据信息将有助于评估补贴程度是否已达到其宣称的目标，即改善贫困家庭的用能情况。利用这些数据获取的指标，有助于跟踪进展或发现不足以达到既定的数字目标。例如，美国联邦政府定期对低收入家庭能源协助计划（LIHEAP）进行深度审查，该计划含有计划接受者、所供协助有效性和程度等相关有用信息（美国卫生及公共服务部，2014）。

增值税免征的缺陷在于并没有针对特定的受益群体，因此不能基于收入或能源贫困对受益群体加以区分。例如，亚太经合组织（APEC）对秘鲁的化石燃料补贴进行同行审议时，同样指出一项基于社会因素而采取在该国亚马逊区域购买化石燃料免交增值税的措施，这一政策旨在促进这些地区经济的增长（APEC，2014）。当时 APEC 审议小组的结论是，这项措施未能有效达到宣称的目标而且导致财政负担过重。因此，建议秘鲁政府建立有针对性的社会、区域发展计划以取代免征增值税措施。基于同样的考虑，审议小组鼓励中国探索在免征增值税之外的其他更适合应对贫困、改

善能源获取的政策措施。对此，中方专家组表示，像现金转移支付这样的直接补贴所需的行政成本高于降低增值税税率，尤其是在许多地方各级政府均有参与提供社会援助。

**[T-c-5] 煤气、石油液化气增值税优惠税率政策**

补贴政策概述：煤气、石油液化气销售适用 13% 的增值税优惠税率。

参与实施补贴计划的有关部委或政府机构：财政部、国家税务总局

符合条件的受益群体：煤气、石油液化气生产企业

补贴计划的持续时间：1994 年至今

年度政策成本估计：暂缺

政策依据：《增值税暂行条例》（第二条第二款）

信息来源：财政部、国家税务总局网站

计划改革时间：中远期

*中方就该政策的评论（依据 CSR）：*

对居民生活用煤气、石油液化气给予的 13% 增值税优惠税率政策，会造成煤气、石油液化气的过度使用，属于低效化石燃料补贴。目的是对生活必需品给予低税率，但不利于节能，且不属于专门针对低收入群体的优惠政策。但现行政策未能区分不同收入群体，对全部社会居民给予优惠政策。建议结合国内上述居民使用化石燃料的价格政策改革和完善对低收入群体的补贴政策基础上，对上述政策进行改革。

## 让改革发生

### 中国更广泛的政策背景：“一个中心与两个结合”

以中国共产党第十八届三中全会所绘制的改革蓝图为基础，中国的“十三五”规划（2016-2020年）强调经济增长质量，强调绿色发展模式和可持续性。这包括推进中国税收制度进一步与环境保护相协调的改革，逐渐以价格信号更有效地配置资源。中央政府特别将能效和节能列为优先，因为中国单位GDP能耗仍比OECD平均水平高出20%左右。这一优先有时被称为“一个中心”，指提高化石燃料使用效率应是中国能源改革战略的**中心**。“两个结合”则是指逐步**结合**市场化定价改革与国家税收制度全面改革。

通过减少污染和消除价格扭曲的一个主要来源，化石燃料补贴改革是中国更广泛改革战略的一项核心措施。虽然化石燃料很可能会在中短期继续在中国能源结构中发挥重要作用，补贴改革——以及更广泛的、旨在推动能源价格正确反映能源消费环境成本的努力——可以帮助提高化石燃料在能源、交通、建筑和制造等主要部门的使用效率。化石燃料补贴改革也与中国自主气候目标相适应，中国预计将在2030年或更早的时候达到二氧化碳排放峰值。

### 就补贴改革进展进行沟通

2009年9月匹兹堡峰会上，二十国集团（G20）领袖承诺中期内逐步取消和规范鼓励浪费的低效化石燃料补贴。在这次会议后，成员国开始每年向G20能源可持续工作组（ESWG）递交报告，汇报本国低效化石燃料补贴情况。G20也将一些能源补贴报告委托给一些国际组织。2010年，IEA、OPEC、OECD以及世界银行对能源补贴范围进行了分析（IEA、OPEC、OECD和世界银行，2010）。

这些倡议提高了对于化石燃料补贴问题的政策意识，中美两国承诺所进行的同行审议则标志着迈向更高透明度的重要一步。两国在本次互审中所采纳的任务说明书已帮助确立对于化石燃料补贴定义的共识。这使两国在同一基础上报告本国补贴情况。这一点已在中美于2015年12月递交至审议小组的本国自述报告中得以清晰体现。这些自述报告形成了同行审议的起点。

中国政府所准备的中国自述报告是一项突出成就，提供了一个前所未有的、政府主导的对支持中国化石燃料的生产和消费的政策审视。这些政策鼓励中国化石燃料的生产和消费。该报告涵盖了一些政策，如对炼油厂及上游企业所使用的石油产品进行退税，或对职业性大量燃料使用者所进行的直接转移支付，如对渔民、林业工人、出租车司机以及公交公司。由此，中国自述报告，与美方自述报告及后续的同行审议一起，树立了一个有益的先例，将来可为其他国家所效仿。这种做法也是IEA、IMF、OECD等国际组织一直以来对化石燃料补贴以及其它支持形式所进行的报告和估测的有益补充。

通过允许他国及加入的国际组织对特定补贴及或支持政策相关的事宜进行询问——包括一部分美国报告中没有收录的——同行审议本身即可提高化石燃料补贴的透明度。而同行审议所引发的交流也有助于就G20承诺中“低效补贴”究竟应该包括哪些达成一致。



为进一步完善相关汇报，审议小组鼓励：

- 完善并提供更多关于能源生产者和消费者的各项税收信息以及相关税收收入信息。后者对于理解改革税收优惠所能取得财政收益的重要性十分关键。
- 在可取得数据的情况下，开展中国化石燃料补贴受益方相关研究，不过应以分组的方式以避免泄露纳税人隐私。审议小组意识到中国尚未建立完善的税式支出制度，但希望本次同行审议进程能够有助于激励相关进程开展。
- 研究完善化石燃料补贴在中国所造成的环境影响数据并加深理解，包括温室气体排放和对当地造成的大气和水污染。
- 针对仍受管制的部分，提供有关政府制定中国能源产品价格的规则信息。更多有关政府用于在未来价格暴涨时稳定能源价格的准备金信息也会很有帮助。
- 各省提供最少与中央政府目前水平相一致的相关信息和数据。

## 促成补贴改革

2014 年年末原油价格开始下跌，一些国家借机启动国内化石燃料补贴改革。G20 集团国家，例如，印度、印度尼西亚和墨西哥都对机动车燃料消费这一补贴大户进行了大幅度改革：印度在 2012 年到 2014 年通过每月价格上涨逐步消除了柴油补贴；在 2015 年，印度尼西亚逐步淘汰了汽油补贴，并对柴油补贴——主要使渔民受益——设置上限为每升 1000 印尼盾（约 0.08 美元/升）；墨西哥趁着较低的原油价格在 2014 年底开始征收正税率的汽油和燃油消费税（这两种燃料在过去实行负消费税率形式的补贴）（OECD，2015）。改革者也存在于 G20 以外，这些经济体类型各异，如奥地利、马来西亚和荷兰等国家在过去几年已改革了一些对化石燃料给予支持的政策（IMF，2015；OECD，2015）。

在许多情况下，较低的原油、天然气和煤炭价格通过缓和取消补贴对消费者购买力的影响，有助于让改革发生。不过这也导致了一个风险，即如果且当原油价格再次上升时，政府会开始恢复补贴。低能源价格也可能会导致资源富裕国政府增加对国内化石燃料生产者的补贴，以试图支撑生产和就业。这两种风险都突出了在化石燃料补贴领域 G20 和类似国际组织采取相关举措的必要性，包括持续监控化石燃料补贴领域的动向，并继续提高可能被判定为化石燃料补贴政策的透明度。

除低油价创造的有利环境外，IMF 还确认出——通过其提供技术援助的经验——补贴改革成功的六个共同因素（IMF，2015）。<sup>19</sup>它们是：

- 首先，需要制定全面的改革计划，明确提出改革的长期目标。如中国自述报告指出，逐步取消或规范化石燃料补贴往往会要求系统化改革方法，即调动起政府的不同部门。由于面临的挑战确有许多，这也要求要在不同的政策目标间进行权衡取舍，最终实现一个社会广为接受的、提高福利的成果。换言之，政府需要将补贴改革融入更广泛的战略中去推进。

<sup>19</sup> 世界银行、OECD 以及全球补贴倡议（GSI）也已开展过研究，讨论在何种条件下补贴改革最为成功。例如可参见世界银行（2014）、OECD（2011），以及 GSI（2013）。

- 第二，价格上涨应适当分阶段和有序进行。
- 第三，应提高能源领域国有企业效率，以帮助这些企业减少财政负担。考虑其国有企业在能源领域所发挥的作用，这一点对于中国尤为重要。可采取能源部门向国际竞争开放并确保竞争中立的改革方式，使私营企业得以与国有企业平等竞争。
- 第四，应采取缓解措施以保护贫困群体。处理好社会弱势群体和分配方面的影响是成功的一个重要因素。通过代金券等形式进行有针对性的现金或近似现金转移，相较食品或劳动收入补贴等其它工具，应被优先考虑，（Durand-Lasserve et al., 2015）。
- 第五，祛除能源定价的政治因素使改革具有持久性。应推出由独立机构所实施的自动定价机制，其中应包括一项平滑规则以防止国内价格暴涨。
- 第六，需要采取有效的沟通策略，告知公众补贴规模、补贴改革所带来的潜在好处，比如一些结余资金可重新分配到其它优先领域（例如健康和教育）。这再次强调了提高有关化石燃料补贴、其影响及其受益者透明度的重要性。

## 解决外部性

广泛意义上来说，补贴改革只是迈向理顺价格进程的一步。如上所示，中国已确立了市场定价和环境税的重要目标，确保经济长期可持续增长战略。这明显体现在逐步走向放开能源价格，以及将排污费转为环保税，一旦全国人民代表大会通过立法即可征收环境保护税。这一特别税将对废水、废气、固体废物和噪音以一定比例征收。这一比例取决于当前对污染物收取的排放费、真实行政成本、环境损害程度以及实际收费情况。

审议小组在这些建议中看到许多优点。价格改革不仅要消除上述化石燃料补贴，还应解决化石燃料生产和消费所引起的环境外部性问题，如采取更有效的定价手段（即通过税收或可交易的排放许可进行外部性纠正）。少收供应或环境成本费用，或对化石燃料未完全执行消费税，都可导致能源定价失败，降低资源配置效率。在 IMF 看来，对能源收费不足——无论是针对供应成本、环境成本，还是不执行一般消费税——等同于补贴（Clements 等，2013）。

事实上，化石燃料使用的环境成本巨大，其显著形式是全球变暖、当地大气和水污染及在某些情况下，石油燃料的使用甚至导致了交通拥堵和交通事故的发生（Clements 等，2013；Parry 等，2014）。因此，能源价格应反映环境外部性，这在巴西、德国、以色列、波兰以及英国的汽油定价上已得以体现。

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 年少收了 13.8 万亿元（2.3 万亿美元），其中全球变暖占全部少收收入的 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）<sup>20</sup>。对煤进行征税以减少空气污染和碳排放将帮助中国实现在《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）2015 年《巴黎协定》中所做出的碳减排承诺。

<sup>20</sup> 参见：[www.imf.org/external/np/fad/subsidies/data/codata.xlsx](http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/data/codata.xlsx).

据 IMF 工作人员估计，将现有能源定价转向完全覆盖供应和环境成本获得的收入，将使中国 GDP 增加 8.5%，约减少 30% 的碳排放，并（同烟气脱硫和类似控制技术奖励一起）使因化石燃料导致大气污染引起的死亡人数减少 60% 以上。<sup>21</sup>然而，一些问题的解决最终要求更完善的定价。

*突出强调能源税而非管制，可有助于以更低的经济成本实现环境目标。*在解决化石燃料消费的环境外部性方面，相比加强能源消耗控制和进一步严格能效标准等管制措施而言，环境税的成本效益优势巨大。低效的能源价格鼓励能源过度消费，造成环境破坏，从而扭曲了资源配置。税收也提高了稀缺的公共收入，在全社会更有效地利用。

中国已认识到目前的环境影响是不可持续的且如中国自述报告所指出的，已经（或计划）采取各种措施，包括努力降低煤炭消费，实施严格的能效标准，到 2017 年建立全国碳交易市场，推进非化石燃料能源利用，并促进节能减排先进技术的使用。此外，管制汽车出行和相对污染性行业运营的临时性政策也将更频繁地使用。

尽管所有这些政策都有益于减少化石燃料消费和环境破坏，但很难评估其政策效率，尤其很多政策针对不同行业，有些还相互交叉，这可能会造成不同行业或计划间排放价格的明显差异。（OECD，2013）。

相比之下，如果环境税能合理选择对象，这类税收就可能在所有减缓环境损害的方案中取得有效平衡（通过节能、排放控制技术的采用、可再生能源的利用以及其它无法管制的响应，如减少耗能产品的使用频率）。涉及大量计划的管制措施的行政成本更高，无法在减缓环境损害的不同方案中达成平衡，还放弃了一项潜在的重要的新增收入来源。

---

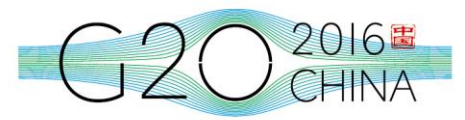
<sup>21</sup> 然而，这些预测极易受假设的不同所影响，原因在于特别是在全球变暖造成的破坏以及衡量空气污染造成的过早死亡方面，存在较多争议性因素。

## 参考资料

- APEC (2014), *Voluntary Peer Review on Fossil Fuel Subsidy Reforms in Peru*, Report submitted by Peru for the 48<sup>th</sup> Meeting of the APEC Energy Working Group, Port Moresby, Papua New Guinea, 17-21 November 2014.
- Bloomberg Business* (18 January 2016), “Crude stopped falling at \$40 a barrel for Chinese consumers”. Retrieved from: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-18/oil-prices-stopped-falling-at-40-a-barrel-for-chinese-consumers>.
- Bovenberg, A. Lans and Lawrence H. Goulder (2002), “Environmental taxation and regulation”, in A. Auerbach and M. Feldstein, eds., *Handbook of Public Economics*, Volume 3, Elsevier Science B. V, Amsterdam.
- China Daily* (1 December 2014), “Coal tax reform to ease burden on producers, environment”. Retrieved from: [http://www.chinadaily.com.cn/business/2014-12/01/content\\_19002747.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2014-12/01/content_19002747.htm).
- China Development Bank (2011 through 2014), *Annual Report*, Beijing.
- Clements, Ben, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Serge Coleridge Alleyne, Carlo A Sdravovich, eds. (2013), *Energy Subsidy Reform : Lessons and Implications*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Coady, David, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang (2015), “How large are global energy subsidies?”, *IMF Working Paper*, WP/15/105, International Monetary Fund, Washington, D.C. Country-level estimates are available at <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/>.
- Durand-Lasserve, O., et al. (2015), “Modelling of distributional impacts of energy subsidy reforms: an illustration with Indonesia”, *OECD Environment Working Papers*, No. 86, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4k0scrqq5-en>.
- EIA (2015), *International Energy Data and Analysis*, U.S. Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, Washington D.C.
- Fullerton, D., A. Leicester and S. Smith, (2010), “Environmental taxes”, in *Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies (IFS), eds., Oxford University Press, Oxford.
- GSI (2013), *A Guidebook to Fossil-Fuel Subsidy Reform for Policy-Makers in Southeast Asia*, Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
- IEA (2015), *Energy Balances of non-OECD Countries 2015*, International Energy Agency, Paris. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/energy\\_bal\\_non-oecd-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/energy_bal_non-oecd-2015-en).
- IEA, OPEC, OECD, and World Bank (2010), *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 initiative*, Joint report prepared for submission to the G-20 Summit Meeting in Toronto (Canada), 26-27 June 2010. Available at: [www.oecd.org/env/45575666.pdf](http://www.oecd.org/env/45575666.pdf).



- IMF (2015), *Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Fiscal Monitor, April 2015, International Monetary Fund, Washington D.C. Available at: [www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/fm1501.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/fm1501.pdf).
- Kojima, Masami (2016), “Fossil fuel subsidy and pricing policies: recent developing country experience”, *Policy Research working paper*, No. WPS 7531, World Bank Group, Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/01/25762644/fossil-fuel-subsidy-pricing-policies-recent-developing-country-experience>.
- Lipton, David (2016), “Preparing the ground: China’s quest for sustainable growth calls for bold fiscal reforms”, *Finance & Development*, March 2016, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Metcalf, Gilbert (2009), “Market-based policy options to control U.S. greenhouse gas emissions”, *Journal of Economic Perspectives*, No. 23, pp. 5–27.
- Ministry of Finance of the People’s Republic of China (2015), *G20 Voluntary Peer Review by China and United States on Fossil Fuel Subsidies: China Self-review Report*, Material for the peer review panel, November 2015.
- Natural Resources Defense Council (2015), *China Coal Cap Project*, Natural Resource Defense Council, Beijing. Retrieved from: <http://www.nrdc.cn/coalcap/index.php/English/index>.
- OECD (2015), *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239616-en>.
- OECD (2013), *Effective Carbon Prices*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196964-en>.
- OECD (2011), *Fossil-fuel Support*, OECD Secretariat background report to support the report on “Mobilizing Climate Finance”, G20 Meeting of Finance Ministers, 14-15 October 2011. Parry, Ian and Kenneth A. Small (2005), “Does Britain or the United States have the right gasoline tax?”, *American Economic Review*, No. 95, pp. 1276-1289.
- Parry, Ian, Margaret Walls and Winston Harrington (2007), “Automobile externalities and policies”, *Journal of Economic Literature*, No. XLV, pp. 374-400.
- Parry, Ian, Dirk Heine, Shanjun Li, and Eliza Lis, eds. (2014), *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- U.S. Department of Health and Human Services (2014), *Low-Income Home Energy Assistance Program: Report to Congress for Fiscal Year 2009*, Administration for Children and Families, Office of Community Services, Division of Energy Assistance, 6 June 2014, Washington, D.C.
- World Bank (2014), *Transitional Policies to Assist the Poor While Phasing Out Inefficient Fossil Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption*, Contribution by the World Bank to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 18-20 September 2014.



Xue, Hao, Hanjie Wang, Richard Bridle, Ivetta Gerasimchuk and Clement Attwood (2015), *Subsidies to Coal Production in China*, Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, Geneva, Switzerland.



## 附件 1: 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任务说明书

2014 年 7 月 8 日

### I. 同行审议的目的

G20 领导人承诺在中期内规范并逐步取消鼓励浪费的低效化石燃料补贴，并认识到为最贫困人群提供特定帮助的必要性。为实现这一承诺，G20 在其框架下开展了自愿性同行审议。

为支持 G20 有关承诺，2013 年 12 月中美两国在《关于加强美中经济关系的联合情况说明》中表明：“中美双方承诺在 G20 框架下参与化石燃料补贴同行审议，在中期内规范和逐步取消鼓励浪费的低效化石燃料补贴，同时为最贫困人群提供特定帮助。”

同行审议旨在：（1）了解不同国家化石燃料补贴的基本状况、差异及改革经验；（2）继续推进确认并减少低效化石燃料补贴的全球性趋势；（3）提高关于低效化石燃料补贴的可获得信息的质量；以及（4）共享改革的经验。

本文件提出了开展此项工作的初步方案。

### II. 同行审议事前准备（自述报告准备进程）

为使同行审议工作有效开展，各自国家将确定当前本国化石燃料补贴存在的程度。这应通过自述报告完成。此前一些 G20 成员国曾做过自述报告。各自国家可以决定如何准备本国的自述报告。其中的一种方式是通过利用专家工作组。中美两国可以考虑建立专家工作组，研究界定本国低效化石燃料补贴定义、范围等问题，掌握本国低效化石燃料补贴现状，进一步提出改革低效化石燃料补贴的政策措施。各自国家将确定本国政府的联系人，其将负责监督自述报告进展情况，并监督随后的同行审议工作，以及与另一国的联系工作。

专家工作组成员可包括熟悉宏观经济、能源价格、财税政策、社会、贫困、能源统计等领域事务的专家。专家工作组可能希望咨询国际机构专家，包括可能参与同行审议小组的专家。

各自国家可自行决定本国自我审议时是否吸收外部意见。例如，可以组织研讨会讨论自述报告，以对自述报告内容达成共识，完善各自国家低效化石燃料补贴政策现状报告，为进行自愿性同行审议奠定基础。

为确定各自国家自述报告应当包含的内容，中美双方注意到 OECD、IMF、世界银行、全球补贴倡议等国际组织对化石燃料补贴的研究。这些组织的有关研究成果可供中美双方参考。基于以上专家报告，最普遍的补贴包括：

1. 直接财政预算支持；

2. 税法规定的税收优惠；

3. 政府为支持化石燃料使用或生产以免费或低于市场价格的方式提供的附属物资或服务；以及

要求非政府实体以低于市场价格的方式向化石燃料生产者提供特别服务，或要求非政府实体购买超过市场需求数量的化石燃料或相关服务。

自述报告和随后的同行审议将针对国家层面的低效补贴展开，也可考虑州、市层面的低效补贴。

### III. 同行审议组织程序

- **确定联络人**

参与同行审议的国家应选定一个联络人，负责协调有关审议工作。该联络人作为联系审议小组的对外接口。联络人将在任务说明书完成后尽快确定。

- **建立同行审议小组**

在化石燃料补贴改革领域富有经验的机构和专家将被选择以开展同行审议。鉴于中美两国都宣布有意愿同时参与同行审议，双方都将分别参与对方国家的审议小组。同时，邀请承诺开展同行审议的有关 G20 成员国和国际机构专家参加。国际组织可邀请其他国家（包括非 G20 国家）不授薪的特别技术专家参与审议小组，其头衔和国籍将被列明。

在邀请审议人员加入各自审议小组前，中美双方应事先征询对方意见，双方审议小组成员可以有部分重叠以保障审议结果的一致性。

- **审议形式**

主要工作将通过远程（比如通过电话会议、电邮沟通等）实现，如需要，也可举行面对面会谈。在同行审议过程中，每国至少举行 1 次现场会议。所有需要共享的信息都需要向经认证的审议人员分享。同行审议小组将使用自述报告文件作为同行审议基础，寻求理解不同的补贴因何以及如何被确定和取消。

- **审议内容**

中美双方的自述报告形成了同行审议的基础。审议者可询问未被纳入自述报告的低效化石燃料补贴事宜。

- **完成同行审议报告**

同行审议小组负责基于其工作和观察撰写审议报告。各自国家应在对外公布前认可最终报告内容。报告至少应包含：

1. 提供讨论摘要；



2. 确定每项被审议的每个范围的低效化石燃料补贴；
3. 对于那些建议改革的低效化石燃料补贴，确定其年度成本、政策补贴目标；
4. 上述补贴的合理化和逐步取消战略与时间框架的细节，并描述逐步取消计划的现状；
5. 考虑提高讨论的低效化石燃料补贴的透明度；
6. 仔细考虑所有可能加速每个国家改革进程的建议举措；以及
7. 认识近期所有成功的化石燃料补贴改革案例及其教训。

#### **IV. 工作任务安排**

- **事前准备**

各自国家准备本国自述报告，确保与另一国在进程上保持一致。

- **组织审议**

确定联络人，建立同行审议小组，向审议小组成员提供自述报告，启动同行审议。

- **同行审议小组开展审议并准备报告**

同行审议小组审议自述报告，寻求澄清，并在必要时访问被审议国。同行审议小组撰写审议报告。各国应在对外公布前认可最终报告内容。发布前提条件为：至少有一个除中美两国以外的其他 G20 国家承诺参与化石燃料补贴同行审议。

[2014 年 7 月制定的时间表已失效，不再列出。]

## 附件 2：术语

**城市燃气门站 (City-gate)**：引入点或测量站，接收来自天然气管道公司或传输系统的天然气并进行分配的公共设施。

**煤层气 (Coal-bed methane)**：在煤层中发现的甲烷气体，非常规天然气来源之一。

**煤气 (Coal gas)**：也称为民用燃气（瓦斯）。煤炭在气化设备中经过化学还原反应生产合成的天然气替代物，通过管道分配系统提供给用户。

**提高原油采收率 (Enhanced oil recovery)**：也称为**三次采油**。提高原油采收率（EOR）用于初次开采（原油在采油区通过地层天然压力产生）以及二次开采（通过注水）之后。存在多种提高原油采收率的技术，比如蒸汽注入、油气注入、地下燃烧、二氧化碳驱油。

**产量分成合同 (Production-sharing contract)**：也称为产量分成协议，是公司与所在国之间在成本回收法下特定成本以及费用支付后双方关于获得原油比例的协议。按照产量分成合同，公司通常以现金方式向所在国支付矿区使用费和所得税。

**税式支出 (Tax expenditure)**：税式支出是指由于税法规定允许减免或提供特殊的税收抵免、优惠税率、延迟纳税义务造成的收入减少。这些特例通常被视为例如支出或监管方案等其他政策工具的替代措施。

**一次能源供应总量 (Total primary energy supply)**：等于一次能源总需求。除国际能源需求外，一次能源供应总量只表示国内需求，不包括国际海运和航空燃料。

**石油溶剂 (White spirit)**：沸点范围约 150 到 200 摄氏度的高精炼馏出液，用作染料溶剂以及干洗用途。

*来源：美国能源信息署，国际能源署，经济合作与发展组织，Open oil，美国财政部*