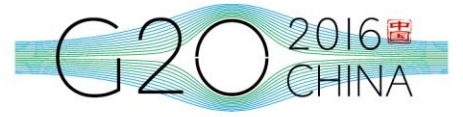


**G20 框架下中美关于鼓励浪费的低效化石燃料
补贴自愿性同行审议**

中国自述报告



**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

中方提交同行审议小组

2015 年 11 月

目 录

缩写注释	2
前言	3
G20 框架下化石燃料补贴改革的背景	3
中美两国参加相关补贴同行审议的背景、意义和进展	3
自述报告起草说明	4
一、化石燃料补贴的概念和改革的必要性	6
(一) 化石燃料补贴的相关概念	6
(二) 化石燃料补贴政策改革的必要性和对中国的意义	7
二、中国能源政策概述	10
(一) 全面推进节能和提高能效	10
(二) 大力优化能源结构	11
(三) 提高能源普遍服务水平	12
三、中国化石燃料补贴政策清单	14
T-c-1: 成品油生产企业生产自用油免征消费税政策	14
T-c-2: 油(气)田企业生产自用成品油先征后返消费税政策	14
T-c-3: 中国石油天然气总公司免征土地使用税政策	15
T-c-4: 中国海洋石油总公司免征土地使用税政策	16
T-c-5: 煤气、石油液化气增值税优惠税率政策	16
T-c-6: 火电厂免征城镇土地使用税政策	17
T-c-7: 供热企业采暖费收入免征增值税政策	17
T-c-8: 供热企业免征房产税、城镇土地使用税政策	18
S-c-1: 因成品油价格和税费改革给予的系列补贴	19
四、相关补贴政策的改革策略和时间表	22
(一) 总体思路	22
(二) 基本原则	23
(三) 改革进展	24
(四) 改革策略	26
(五) 配套改革措施	28

缩写注释

CPC	中国共产党
CHP	热电联产
CNOOC	中国海洋石油总公司
CNPC	中国石油天然气集团公司
CNY	人民币
G20	二十国集团
GDP	国内生产总值
GSI	全球补贴倡议
GSP	普惠政策
IEA	国际能源署
IMF	国际货币基金组织
LNG	液化天然气
LPG	液化石油气
MOF	中华人民共和国财政部
NDRC	中华人民共和国国家发展和改革委员会
NEA	国家能源局
OECD	经济合作与发展组织
SAT	国家税务总局
UNEP	联合国环境规划署
VAT	增值税
WB	世界银行

前言

G20 框架下化石燃料补贴改革的背景

化石能源补贴政策是能够对能源市场产生迅速而强大影响的重要政策工具之一，长期以来在各国广泛存在并饱受争议。近年来，国际社会广泛认为补贴是造成化石能源过度消费的原因之一，改革低效化石能源补贴在应对气候变化国际日程中的重要性日益增加。

20 国集团（G20）是最先对化石能源补贴改革做出承诺的政府间组织之一。2009 年 9 月，G20 领导人在匹兹堡峰会声明中共同承诺：在中期内逐步取消和规范低效化石燃料补贴，同时为贫困人群提供特定的帮助。

匹兹堡承诺后，近年来的 G20 峰会均重申了取消补贴的承诺，并在 G20 框架下建立了成员国低效补贴现状和改革计划的自愿汇报机制。但在自愿汇报机制下，由于各国对低效补贴的定义不同、数据不全、信息不透明、国情各异等原因和困难，各成员国的实际改革成果有限，成员国普遍缺乏足够的改革相关补贴的切实举措。2013 年 2 月，在自愿汇报机制的基础上，G20 各国的财政部长进一步承诺发展“规范并逐步取消低效化石燃料补贴自愿性同行审议”进程。

同行审议是一种正在发展中的全球治理创新模式，其特征是国家与国家在平等互信的基础上，开展相互政策评估和经验分享。G20 自愿性同行审议结果不受惩罚机制约束，也不取代与应对气候变化相关的其他合作机制。

G20 同行审议的目的是鼓励和促进 G20 成员国规范并逐步取消鼓励浪费性消费的低效化石燃料补贴，完成 G20 领导人期待的发展目标，包括减少浪费，加强市场的有效运作，提高能源安全，关注改革对贫困群体的影响并促进各国应对气候变化的努力。同行审议方式的提出，标志着 G20 组织推动化石能源补贴改革的方式有了重要转变，转向更为关注和分享化石能源补贴改革的最佳经验，促进能源补贴领域的国际合作，以促使成员国吸取他国经验并切实地推进改革。

中美两国参加相关补贴同行审议的背景、意义和进展

在 G20 有关承诺的基础上，中美两国在 2013 年 12 月发布的《关于加强中美经济

关系的联合情况说明》中承诺，“在 G20 框架下参与规范并逐步取消低效化石燃料补贴自愿性同行审议，并逐步取消鼓励浪费的低效化石燃料补贴。”中美两国是率先承诺参加 G20 框架下自愿性同行审议的国家。

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。中国领导人充分重视改革低效化石燃料补贴方面的国际合作。2014 年 3 月，习近平主席与奥巴马总统在海牙会晤时表示：“取消低效的化石能源补贴，提高能源利用效率，是中国自身需求，也是改革的一项内容。同时，中国是发展中大国，地区发展不平衡，改革是一个渐进过程。中美双方可以就取消化石燃料补贴进行政策交流和技术磋商，加强合作”。

即使在 G20 国家内，各国的发展阶段也不尽相同，经济和社会发展水平、能源和产业结构、区域发展情况等也存在差异。中国是处于改革中的转型经济体，化石能源补贴改革是中国国内能源领域改革的重要内容。改革低效化石燃料补贴政策将有利于推进中国能源市场化改革进程，进一步反应能源产品的资源稀缺性及商品属性。加强生态文明建设是十八届三中全会明确的重要目标，将国内能源领域的改革计划与 G20 框架下的改革承诺相结合，在充分考虑中国国情的基础上优化改革方案，将进一步推动中国能源的可持续发展。同时，中国愿意在 G20 化石燃料补贴改革问题上与包括美国在内的 G20 各国增进合作，相向而行，促进 G20 框架下应对气候变化的共同努力。

自述报告起草说明

在中美两国共同承诺开展 G20 框架下化石燃料补贴同行审议工作后，中国由财政部牵头、商国家发展改革委、能源局等部门，成立了“中美参与 G20 框架下化石燃料补贴自愿性同行审议”中方专家组、中方专家磋商小组、行业专家委员会、国际研究组等专家小组。中方专家组联席组长由国家发展改革委能源研究所所长韩文科和财政部财政科学研究所副所长苏明（正司级）担任。中方专家小组的成员来自各研究机构、学界、能源企业的高级专家。

在同行审议的准备阶段，财政部等各政府部门和中方专家组主要开展了以下工作：

- 1) 中美两国召开了多次视频会议，就“自愿性同行审议任务说明书”、工作方案、同行审议方法及自述报告框架等相关内容展开了讨论及磋商。
- 2) 财政部、国家发展改革委、能源局以及中方专家组合作开展了中国化石燃料补

贴政策的有关研究。

3) 中方专家组和政府部门代表团就化石能源补贴问题出访了相关国际组织和机构,进行了政策经验交流和学术探讨。

4) 中国专家组组织召开了低效化石能源补贴改革的国际研讨会和学术交流活动,与来自世界银行、国际货币基金组织、经合组织、国际能源署、全球补贴倡议、G20 能源可持续工作组等国际组织和中国政府部门、研究机构、有关国家驻华大使馆和研究机构的代表进行了交流,探讨了相关补贴的改革经验、方法学和相关理论、财税补贴政策等问题。

本自述报告对中国中央政府在石油、天然气、煤炭、电力等领域的化石燃料补贴情况进行了尽可能的充分表述,并对各项政策产生的背景、实施补贴计划的有关部委或政府机构、政策执行的情况、改革目标及措施等进行了详细的阐述和说明。

本自述报告中的化石燃料补贴政策的资料及数据的主要来源包括国务院办公厅、国家发展改革委、财政部、国家税务总局、国家能源局、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、国家统计局等中央政府部门及地方政府发布的政策文件和数据,以及其他有关材料。

本报告相关声明如下:

- 本自述报告相关政策文件均来自中国政府部门发布的公开政策文件和其他有关部门材料。相关主管部门保留对相关政策的解释权。
- 本报告为中美在 G20 框架下化石燃料补贴自愿性同行审议的专门报告,属于政府间政策经验交流报告。本报告所有内容,未经中方主管部门允许,不得用于任何在此范畴之外的政府间协议磋商。
- 能源补贴相关的统计能力和研究水平在不断完善,本报告起草小组尽了最大努力保证相关信息的准确性。但鉴于补贴政策的复杂性、有限的可获得性、能源政策对于市场的时效性等因素,本报告起草小组保留对报告结论进行解释和修订的权利。

一、化石燃料补贴的概念和改革的必要性

（一）化石燃料补贴的相关概念

国际上并未对化石燃料补贴的范围和框架达成共识，也没有形成统一的标准定义。主要国际组织对能源补贴的研究做出了广泛的努力，积累了值得借鉴的研究成果。如联合国环境署（UNEP）、世界银行（WB）、国际货币基金组织（IMF）、经合组织（OECD）、国际能源署（IEA）、全球补贴倡议（GSI）等国际机构均提出过能源补贴政策的定义、范围或框架。

对低效化石燃料补贴的概念也存在不同的认识。2009年G20集团匹兹堡峰会后的领导人公报指出，“低效化石燃料补贴”导致“鼓励浪费型消费、扭曲市场、阻碍清洁能源投资并且削减对抗气候变化的努力”。IEA（2010）等国际机构认为“低效化石燃料补贴”还有以下危害：加剧能源价格波动，助长燃料掺假和走私，增加能源进口国财政负担，加速能源出口国资源枯竭，减少其长期出口收入，增加能源进口，威胁能源安全，减少国内能源基础设施投资，不合理增加富裕和中产阶级利益，减弱全球对高能源价格的反应，增加污染等。

G20框架下，尽管各国对低效化石燃料补贴的理解在原则上一致，但在具体的表述和对低效补贴政策的筛选上，也存在一定的差异。中方充分尊重G20各国根据本国实际情况对化石燃料补贴做出的定义，也支持在对补贴概念建立初步共识的基础上，将以改革为导向界定低效化石燃料补贴作为重点，以更为有效地推动完善全球范围内能源补贴机制。中方专家组将中国化石燃料补贴的范围和框架初步界定为以下方面的政府行为，包括：

- 1) 财政支出补贴。主要指政府直接财政资金转移的各种形式，包括对消费者、生产者的直接拨款、相关专项资金等。
- 2) 税收优惠条款。指税收制度安排中的税收减免和税收特别规定等导致的政府收入减少。包括减税、免税、优惠税率、税收返还、税收抵免等。
- 3) 其他市场调控措施引发的相关补贴。指因市场监管和调控等政策机制引发的补贴。

在以上框架下，中方聚焦“低效化石燃料补贴”，并按照以下说明，进一步明确了

参与同行审议的补贴政策：

- 1) 根据 G20 的有关承诺，“低效化石燃料补贴”主要指造成浪费性消费的化石燃料补贴政策。可能导致鼓励化石燃料浪费型消费的相关补贴政策是中方制定政策清单的主要原则。此外，低效化石燃料补贴还可能不利于完整体现能源的商品属性，不利于完整体现化石燃料消费的环境负外部性，不利于有针对性地扶助贫困人口，并造成政府财政负担。可能造成上述不利影响，并引发经济、社会、能源、环境发展效率降低的相关补贴政策也根据具体情况纳入到了政策清单内。
- 2) 政策清单中的化石燃料指煤炭（包括原煤、固体燃料、人造煤气、煤层气等）、石油（包括原油、天然气凝析液、成品油等）、天然气（包括伴生气、非伴生气等）和以上化石能源生产的电力和热力。化石燃料部门指上述化石燃料的生产和消费等相关部门。
- 3) 选择的政策条款对化石燃料部门具有特异性。即相关政策为化石燃料部门的专门政策，不适用于其他部门。普遍适用于多部门的财税政策被视为一般性政策，一般不予纳入。
- 4) 主要考虑中央层面相关补贴政策，对地方层面政策进行案例分析。中国主要财税政策由中央政府发布，省市政府的财税管理权限相对较小。同时由于地方数据获得难度大，统计口径不同，在同行审议中不予重点考虑。
- 5) 由于用于燃料的化石能源是温室气体排放的主要来源，在改革初期阶段应重点考虑，本报告暂不考虑化石能源的原料属性、物理属性和溶剂属性等应用部门的政策。
- 6) 仅纳入现行有效的政策条款，已经失效的补贴政策不予纳入。

（二）化石燃料补贴政策改革的必要性和对中国的意义

化石能源补贴改革在全球应对气候变化的日程中的重要性日益增加。化石能源补贴改革也是中国国内能源改革的一个重点。中国化石能源消费总量过高一定程度上也与能源补贴相关的体制、机制不顺有关。

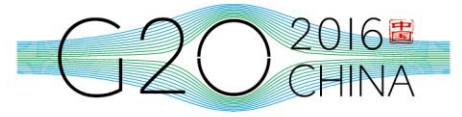
当前中国化石能源补贴机制存在以下主要问题。一是化石能源补贴机制尚未与中

国节能减排、能源消费总量控制、促进清洁能源利用等政策充分、有效的结合；二是化石能源税收机制没有完全体现化石能源消费对环境的负外部性影响；三是补贴机制设计存在针对性欠佳、不公平、不符合市场规则的情况。部分针对低收入人群的补贴不能有效到达目标群体；四是相关补贴执行的监管机制存在缺陷，可能使执行补贴的政府部门陷入被动；五是价格相关补贴机制改革不到位，不利于中国推进资源性产品价格改革，不符合市场化趋势；六是行业间相关补贴政策存在政策间协调性欠佳、无法达成政策目标等弊端。这些问题既造成了政府收入的损失，更拖延了中国能源市场化改革进程，因此使能源产品回归其商品属性，改革化石能源补贴相关的价格、财税体制已成为能源改革的迫切任务。

完善化石燃料补贴机制对中国能源发展意义重大。改革和取消低效化石燃料补贴，同时完善能源支持政策框架，有利于推动中国能源生产和消费革命，优化能源结构，保障能源安全；有利于深化能源体制机制改革，进一步推进能源产业市场化；有利于加强国际能源合作，在开放的环境下吸收国际经验，促进改革；有利于促进节能减排和改善环境，实现经济和环境可持续发展；也有利于减轻财政压力，优化财政支出结构，促进改善民生。

中国愿将 G20 框架下补贴改革的议题与国内改革密切结合，加强顶层设计，对改革路线图进行深入研究。习近平总书记在 2014 年提出了能源领域的“四个革命”和“一个合作”，推动能源消费革命、能源供给革命、能源技术革命和能源体制革命及全方面加强国际合作成为中国能源安全战略的核心任务，化石能源补贴的改革在这一进程中可以发挥重要的作用。

一方面中国希望以化石能源补贴改革为抓手，推动中国能源生产和消费革命。随着中国经济社会和制度变革不断深化，经济社会转型面临着全新的环境变量。温室气体排放过快增长、空气污染等问题与以往中国推进工业化和城镇化过程中化石能源的粗放利用密切相关。化石能源补贴改革不是独立的事物，相关补贴政策与能源价格、财税体制改革息息相关，也与民生、外交、环境政策关联，必须将其纳入中国整体经济社会改革中。而从“市场在资源配置中起基础性作用”到“使市场在资源配置中起决定性作用”（中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》），表明中国推动市场经济发展的决心。习近平总书记在 2014 年也明确指出，“坚定不移推进改革，还原能源商品属性，构建有效竞争的市场结构和市场体系，形成主要由市场决定能源价格的机制，转变政府对能源的监管方式，建立健全能源法治体系。”能源体制革命势在必行，改革低效化石能源补贴，节省下的资金既可用于社会福利，扶持低收入



群体，也可投向新能源和可再生能源产业，优化能源结构，促进低碳发展。

另一方面中国希望以 G20 框架下的同行审议为契机，深化能源和气候变化领域的国际合作。建立低效补贴改革的国际交流平台，分享经验，建立良好伙伴关系，倡议自愿、灵活的同行审议机制，协同相关补贴改革诉求相似的国家共商改革方案，并呼吁更多 G20 国家参与审议，共享经验。



二、中国能源政策概述

中国是世界上最大的能源生产和消费国，已初步形成煤炭、石油、天然气、电力以及新能源和可再生能源全面发展的能源供应体系，能源普遍服务水平和居民生活用能条件得到极大的改善。能源的发展，为消除贫困、改善民生、保持经济长期平稳较快发展提供了有力保障。

中国能源发展面临着诸多挑战。能源资源禀赋不高，煤炭、石油、天然气人均拥有量较低。能源消费总量近年来增长过快，保障能源供应压力增大。化石能源大规模开发利用，对生态环境造成一定程度的影响。

中国是世界上最大的发展中国家，面临着发展经济、改善民生、全面建设小康社会的艰巨任务。维护能源资源长期稳定可持续利用，是中国政府的一项重要战略任务。中国能源政策将继续坚持“节约、清洁、安全”的战略方针，大力推进能源生产革命、能源消费革命、能源技术革命和能源体制革命，全方位加强能源国际合作，适应新常态，落实新举措，着力推动能源转型升级，努力构建安全、稳定、多元、清洁的现代能源体系。

（一）全面推进节能和提高能效

中国始终把节约能源放在优先位置。早在 20 世纪 80 年代初，国家就提出了“开发与节约并举，把节约放在首位”的发展方针。2006 年，中国政府发布《关于加强节能工作的决定》。2007 年，发布《节能减排综合性工作方案》，全面部署了工业、建筑、交通等重点领域节能工作。2011 年，中国发布了《“十二五”节能减排综合性工作方案》，提出“十二五”期间节能减排的主要目标和重点工作，把降低能源强度、减少主要污染物排放总量、合理控制能源消费总量工作有机结合起来，形成“倒逼机制”，推动经济结构战略性调整，优化产业结构和布局，强化工业、建筑、交通运输、公共机构以及城乡建设和消费领域用能管理，全面建设资源节约型和环境友好型社会。

强化节能考核。各地区、各部门坚持把节能降耗作为调整产业结构、转变发展方式、推动科学发展、建设生态文明的重要抓手，采取了一系列强有力的政策措施。2014 年，国务院印发了《2014-2015 年节能减排低碳发展行动方案》，对“十二五”后两年节能减排工作进行了全面安排和部署。

加强工业节能。工业是节约能源的重点领域，国家制定钢铁、石化、有色、建材等重点行业节能减排先进适用技术目录，淘汰落后的工艺、装备和产品，发展节能型、高附加值的产品和装备。建立完善重点行业单位产品能耗限额强制性标准体系，强化节能评估审查制度。组织实施热电联产、工业副产煤气回收利用、节能产业培育等重点节能工程，提升企业能源利用效率。

推广节能技术与产品。为加快节能低碳技术进步和推广普及，引导用能单位采用先进适用的节能新技术、新装备、新工艺，国家发展改革委于2014年底发布第七批《国家重点节能技术推广目录》，目录涉及煤炭、电力、钢铁、有色、石油石化、化工、建材、机械、轻工、纺织、建筑、交通、通信等13个行业，共218项重点节能技术。工业和信息化部发布《“能效之星”产品目录（2014）》，共涉及10大类25种类型128个型号产品。科技部组织编制并发布了《节能减排与低碳技术成果转化推广清单（第一批）》。

推进建筑领域节能。按照2013年1月发布的《绿色建筑行动方案》要求，国家发展改革委、住房城乡建设部推进绿色建筑行动，同时继续开展既有建筑改造。目前，全国城镇新建建筑全面执行节能强制性标准。北方采暖地区、夏热冬冷及夏热冬暖地区全面执行更高水平节能设计标准，积极开展被动式超低能耗绿色建筑示范。

推进交通领域节能。交通运输行业节能减排监管能力和服务水平不断提升，绿色循环低碳交通运输体系建设取得积极进展。2013年8月，交通运输部印发《关于深入推进“车、船、路、港”千家企业低碳交通运输专项行动的通知》，确定了981家参与企业名单，健全了能耗和碳排放报告制度，提出了参与企业考核指标体系，初步构建了千企行动长效机制。

经过各方努力，2014年全国万元GDP能耗降低4.8%，取得“十二五”以来最好成绩。

（二）大力优化能源结构

从世界范围看，今后相当长时期内，煤炭、石油等化石能源仍将是能源供应的主体，中国也不例外。中国统筹化石能源开发利用与环境保护，加快建设先进生产能力，淘汰落后产能，大力推动化石能源清洁发展，保护生态环境，应对气候变化，实现节能减排。大力发展新能源和可再生能源，是推进能源多元清洁发展、培育战略性新兴产业

的重要战略举措，也是保护生态环境、应对气候变化、实现可持续发展的迫切需要。中国坚定不移地大力发展新能源和可再生能源。

推动化石能源清洁利用。环境保护部、国家发展改革委等有关部门联合印发《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》，明确提出到 2017 年底，北京市、天津市、河北省和山东省压减煤炭消费总量 8300 万吨。2014 年 3 月，国家发展改革委、能源局及环境保护部联合印发《能源行业加强大气污染防治工作方案》，从能源行业发展角度提出要加强能源消费总量控制，逐步降低煤炭消费比重。国家发展改革委、环境保护部、国家能源局印发《煤电节能减排升级与改造行动计划（2014-2020 年）》，提出要推行更严格能效环保标准，加快燃煤发电升级与改造，进一步提升煤电高效清洁发展水平。此外，相关部门还陆续出台了《关于建立保障天然气稳定供应长效机制的若干意见》、《关于加快推进大气污染防治行动计划 12 条重点输电通道建设的通知》、《关于严格控制重点区域燃煤发电项目规划建设有关要求的通知》、《大气污染防治成品油质量升级行动计划》、《商品煤质量管理暂行办法》等。

大力发展非化石能源。各部门制定多项政策积极推动非化石能源的利用。2013 年以来国家能源局分别下发“十二五”规划第三批、第四批风电项目核准计划，进一步优化风电项目布局。2014 年 6 月国家发展改革委出台了海上风电上网价格政策，推动开发一批建设条件较好的海上风电项目。国家能源局相继出台《光伏电站项目管理暂行办法》、《关于促进光伏产业健康发展的若干意见》、《分布式光伏发电项目管理暂行办法》、《关于下达 2014 年光伏发电年度新增建设规模的通知》、《关于开展分布式光伏发电应用示范区建设的通知》、《关于支持分布式光伏发电金融服务的意见》、《关于进一步落实分布式光伏发电有关政策的通知》等文件，推动光伏产业发展。2014 年 6 月国家能源局和环境保护部联合发布《关于开展生物质成型燃料锅炉供热示范项目建设的通知》，拟在全国范围内建设 120 个生物质成型燃料锅炉供热示范项目。2014 年，水电新增装机近 2000 万千瓦，预计总装机达到约 3 亿千瓦；核电新投产 5 台机组，全国在运核电机组达到 22 台，装机容量 2010 万千瓦；风电并网装机已超 9000 万千瓦；太阳能发电并网装机达到 3000 万千瓦；生物质能、地热能发电装机超过 920 万千瓦。

（三）提高能源普遍服务水平

保障和改善民生是中国能源发展的根本出发点和落脚点。中国统筹城乡能源协调发展，加强能源基础设施建设，改善广大农村和边疆少数民族地区用能条件，提高能源

基本服务均等化水平，让能源发展成果更多地惠及全体人民。

解决无电人口用电问题。增加财政投入，通过扩大电网覆盖面和发展分散式可再生能源，着力解决西藏、新疆、青海、云南、四川、内蒙古等省区无电人口用电问题。在无电人口集中地区，建立并完善承担社会公共服务功能的电力普遍服务体系。2015年前基本解决无电人口的用电问题。

大力推进农村能源建设。加强农村能源建设，对改善农村民生，发展现代农业意义重大。坚持“因地制宜、多能互补、综合利用、注重实效”的原则，加强农村能源基础设施建设，完善农村能源管理和服务体系。推进农村电网建设和改造，改善农村生产生活用电条件，建设安全可靠、节能环保、技术先进、管理规范的新型农村电网。大力发展农村可再生能源，因地制宜开展绿色能源示范工程，到2015年建成200个绿色能源示范县、1000个太阳能示范村。实施农村水电增效扩容改造，加强水电新农村电气化县和小水电代燃料工程建设。推广应用太阳能热水器。

加强边疆地区能源建设。改革开放以来，边疆地区经济社会发展取得历史性进步，用能状况得到较大改善，但与中东部地区相比还有较大差距。国家对边疆地区将加大资金支持力度，加强这些地区能源基础设施和民生能源工程建设，积极支持西藏、新疆跨越式发展。加快推进西藏、新疆和青海、四川、云南、甘肃四省藏区电网建设，扩大电网覆盖面，提高供电可靠性。制定和实施西藏能源发展规划，加大电力援藏资金支持，“十二五”期间直接援助资金将超过9亿元人民币。加快“气化南疆”、“气化北疆”等民生能源工程，继续加强新疆与西北电网联网工程建设，推进“疆电外送”能源大通道建设，尽快将新疆资源优势转化为经济优势。在偏远农牧区建设一批太阳能发电、风光互补电站等新能源设施，提高农牧民生活质量。

改善城镇居民生活用能条件。加强城镇电网改造和升级，提高供电质量和可靠性。做好电力供应保障，优先确保居民生活用电。加快发展天然气，建设和完善城市供气管网，让更多的居民用上天然气。在北方采暖城市，因地制宜发展热电联产机组，进一步改善居民供暖条件。

三、中国化石燃料补贴政策清单

政策名称：成品油生产企业生产自用油免征消费税政策

政策编号：T-c-1

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。

政策效果分析：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。

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

政策名称：油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策

政策编号：T-c-2

补贴政策概述：对油（气）田企业在开采原油过程中耗用的内购成品油，暂按实际缴纳成品油消费税的税额，全额退还所含消费税。

政策效果分析：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。

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：油（气）田企业

补贴计划的持续时间：2009 年至今

年度政策成本估计：27 亿元（匡算数）

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

政策名称：中国石油天然气总公司免征土地使用税政策¹

政策编号：T-c-3

补贴政策概述：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，以及在城市、县城、建制镇以外工矿区内符合规定的油气生产、生活用地，暂免征收土地使用税。

政策效果分析：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，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。

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：《国家税务局关于对中国石油天然气总公司所属单位用地征免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

¹ 注：本报告中“土地使用税”亦指“城镇土地使用税”。

政策名称：中国海洋石油总公司免征土地使用税政策

政策编号：T-c-4

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），暂免征收土地使用税。

政策效果分析：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，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。

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征免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

政策名称：煤气、石油液化气增值税优惠税率政策

政策编号：T-c-5

补贴政策概述：煤气、石油液化气适用 13%的增值税优惠税率。

政策效果分析：现行对煤气、石油液化气给予的 13%增值税优惠税率政策，属于增值税考虑居民生活给予的优惠政策。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，实际上会造成煤气、石油液化气的过度使用，属于低效化石燃料补贴。

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

政策名称：火电厂免征城镇土地使用税政策

政策编号：T-c-6

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。

政策效果分析：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。

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

政策名称：供热企业采暖费收入免征增值税政策

政策编号：T-c-7

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。

政策效果分析：现行给予供热企业的增值税优惠政策，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，同时也考虑到了对部分低收入群体的低价供热问题。但给予供热企业的优惠政策，不利于促进供热企业节能和提高能效，且对象是全部社会居民，可能在一定程度上造成化石燃料的浪费使用，应属于低效化石燃料补贴。

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

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

政策名称：供热企业免征房产税、城镇土地使用税政策

政策编号：T-c-8

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继续免征房产税、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。

政策效果分析：现行给予供热企业的房产税、城镇土地使用税优惠政策，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，同时也考虑到了对部分低收入群体的低价供热问题。但给予供热企业的优惠政策，不利于促进供热企业节能和提高能效，且对象是全部社会居民，可能在一定程度上造成化石燃料的浪费使用，应属于低效化石燃料补贴。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梯级利用程度高，环境排放远低于其他燃煤采暖方式，不属于鼓励低效的政策，可予以豁免。

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

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

政策名称：因成品油价格和税费改革给予的系列补贴

政策编号：S-c-1

政策描述：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补贴的机制。具体而言，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；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，因成品油价格调整引起成本增加，由中央财政通过专项转移支付的方式给予补贴；对于出租车因油价上涨增加的成本由财政给予临时补贴；对于低收入困难群体，由各地综合考虑成品油、液化气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。

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4400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。补贴标准的确定以国家确定的成品油出厂价与2006年成品油价格机制改革前油价（汽油4400元/吨、柴油3870元/吨）之间的差价为基础，全年加权平均测算确定油价补贴的标准。

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。2010年，《渔业成品油价格补助专项资金管理暂行办法》、《林业成品油价格补助专项资金管理暂行办法》、《城乡道路客运成品油价格补助专项资金管理暂行办法》、《岛际和农村水路客运成品油价格补助专项资金管理暂行办法》、《关于进一步完善农资综合补贴动态调整机制的实施意见》等文件开始实施，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。

政策效果分析：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。

因此，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。

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：渔业、林业、种粮农民等部分困难群体和公益性行业

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 1. 油价改革财政补贴年成本（单位：亿元）

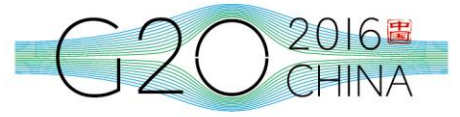
年份		2010	2011	2012	2013
渔业		67.69	207.29	236.63	259.13
林业		15.41	50.10	61.73	46.34
交通 运输	城市公交	96.03	306.53	363.16	311.53
	农村道路客运	36.46	128.77	148.17	114.26
	出租车	63.13	186.06	209.90	170.43
	其他支出	13.28	21.90	22.70	41.14

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



四、相关补贴政策的改革策略和时间表

化石能源财税补贴政策改革是一项跨领域、跨部门的复杂系统工程。建议下一步改革坚持统筹推动能源生产和消费革命与深化财税体制改革的总体方向，以逐步取消鼓励浪费的低效化石能源补贴为要旨，按照全面规范公开透明高效的基本要求，积极推进化石能源财政补贴政策改革与现代财政制度建设。

（一）总体思路

基于上述分析，我们认为未来中国低效化石能源补贴政策的改革思路可概括为“一个中心，两个结合”。

一个中心是指以提高化石燃料使用效率为中心。尽管近几十年来非化石能源的生产与使用在世界范围内蓬勃兴起，但可以预见，未来很长一段时间内，化石能源的生产和使用仍占主导地位，尤其是对于中国这样的发展中大国而言，以“煤、电”为主要特征的能源生产与消费格局将长期存在。为此，中国化石能源补贴政策的改革应该是基于上述判断基础上进行的调整和优化，改革重点侧重于规范化化石能源补贴，逐步取消低效化石能源补贴，提高化石能源的使用效率，深化节能减排。

两个结合是指结合中国能源价格形成机制的市场化改革和财税改革。十八届三中全会中明确提出：“让市场在资源配置中发挥决定性作用”和“让政府更好地发挥作用”。让市场在资源配置中发挥决定性作用则意味着商品价格形成机制应由供需决定，减少或取消政府的干预。目前，中国绝大部分商品价格已实行了市场化改革，仅有能源产品价格形成机制尚未理顺，由政府定价，其中低效化石能源补贴是影响政府定价的重要因素，阻碍了中国能源产品价格市场化改革，严重影响了市场应在资源配置上发挥决定性作用。规范并逐步取消低效化石燃料补贴意味着减少或降低中国化石能源价格中的政府干预，更加真实反映能源产品的供需，有效促进中国能源价格机制市场化改革。因此，规范并逐步降低低效化石燃料补贴应与中国能源价格机制市场化改革有效结合，同步推进，形成改革“共振效应”，实现改革效应最大化。

未来财税改革设计是“让政府更好地发挥作用”的具体体现。在未来财税改革设计中，既要体现服务于中国“五位一体”总体布局的理念，也应遵循财税制度体制的自身规律。规范并逐步取消低效化石燃料补贴的政策改革应结合、顺应未来财税改革趋势，首先重点改革那些不符合未来财税改革趋势的低效化石燃料补贴政策，在未来财税改

革设计中，进一步采取措施有效提高化石燃料使用效率，典型如资源税改革和环境税改革等。因此，规范并逐步取消化石燃料补贴改革也应与财税改革相互配合，相互促进，协同配合，共同提高化石燃料等使用效率。

针对化石燃料生产、消费的普惠制补贴政策既降低化石燃料生产成本、进而增加化石燃料供应、又普遍增加其需求，从而对化石燃料消费造成浪费，使用效率低下，对这类政策应予以重点取消。

为了保证各类人类群体公平消费化石燃料，对特殊群体（行业）进行补贴是各国普遍做法。中国化石燃料补贴普惠政策多于“针对性”政策，且政策手段不规范、针对性不强。未来应进一步完善针对特殊群体（行业）等补贴政策。

（二）基本原则

化石燃料补贴政策改革应遵循以下三项原则：

1. 以开放促改革原则

规范并逐步取消低效化石燃料补贴政策的改革是在 G20 框架下为履行中美签署的关于应对气候变化联合声明承诺所做的努力，是一项与开放有关并树立中国负责任大国国际形象而进行的努力。此外，提高化石燃料使用效率，减少温室气体和大气污染物排放更是中国全面深化改革，促进可持续发展的需要，规范并逐步取消低效化石燃料补贴对促进中国节能减排、能源价格形成机制改革、财税改革，乃至经济社会发展均具有积极重要的意义。为此，规范并逐步取消低效化石燃料补贴政策改革的时间、路线与具体方案设计应与能源价格市场化改革、财税改革计划有效衔接、协同推进，对补贴政策改革统筹考虑。

2. 立足中国国情和发展阶段的原则

能源的生产与消费与本国国情密切相关，这既包括由本国地理环境决定的与能源相关的矿产资源类型与特点，也包括与本国人口和经济规模相关的经济总量和人均经济总量，还包括与本国经济社会相适应的财税制度特点。规范并逐步取消低效化石燃料补贴不能离开中国具体国情和发展阶段，比如中国的化石燃料储备最丰富的资源为煤炭，这决定了中国能源生产与消费的“煤化”特征，而针对提高煤炭开采技术的一些补贴政策尽管短期内降低了煤炭开采成本，但从更广阔和长远的视角来看，它对能源

生产效率的提高具有重要意义，因此这项政策不但不能取消，在某种程度上还需要优化和加强。再比如，巨大体量的人口决定了中国经济总量列居世界前列，但人均经济总量却远落后于发达国家的现实，这决定了发展经济仍然是中国未来发展的重中之重，而经济的发展离不开能源生产与消费的支撑，这就要求中国在规范与逐步取消低效化石燃料补贴的改革中，应持谨慎渐进态度，以免对经济发展造成过度不利影响。

3. 推进国际合作的原则

世界各国在发展中积累了使用化石能源补贴政策的有益经验和方法，也积累了优化政策和应对改革障碍的经验。从上世纪 90 年代开始，国际学术界已提出取消化石能源补贴是应对气候变化的重要举措。近年来低效补贴改革的议题被逐步提上国际能源合作的日程。不同的经济体改革补贴的动因和面临的挑战不尽相同。经合组织的主要成员国还均处于经济危机缓慢复苏的进程中，但为应对气候变化，需要寻求低成本的绿色发展解决方案。新兴经济体处于能源市场化转型进程中，改革化石能源补贴既是推动国内改革的有力抓手，也是进一步参与全球能源治理的良好途径。发展中国家同时面临能源贫困和能源补贴沉重财政负担的双重挑战，也存在改革补贴的必要性和较大的障碍。化石能源补贴改革是一项复杂而艰巨的任务，推进化石能源补贴改革的国际合作尤为重要。中国将在未来规范国内化石能源补贴政策时充分借鉴国际先进理念，促进经验分享和交流，优化自身的政策体系，对实现世界可持续发展和积极应对气候变化做出共同努力。

(三) 改革进展

中国近年来在完善能源财税机制、价格形成机制方面做出了显著的努力。化石燃料价格的市场化程度和与国际接轨的程度均大幅提高，化石燃料消费的外部性引起了强烈的重视，控制煤炭等化石燃料消费总量的政策不断强化，中国化石燃料补贴逐步降低。

一是石油价格形成机制坚持以市场化为取向，采取渐进式步骤，逐步从政府定价向国际价格接轨的市场化机制转变。中国石油价格形成机制改革围绕与国际油价逐步接轨、成品油调价周期逐渐缩短、成品油零售价上下浮动逐渐增大等三方面展开。2008 年中国生产的原油价格已经以国际原油价格为基准定价，成品油价格也基本与国际接轨。2008 年 6 月，政府宣布对汽油涨价 16%，对柴油涨价 18%，汽油平均价格上涨到

0.85 美元/升。2009 年 1 月，中国大幅提高燃油消费税，使汽柴油价格与国际市场价格水平基本一致。政策调整后，汽油等消费税增长了 5 倍，达到 1 元/升，柴油等达到 0.1~0.8 元/升。2014 年底、2015 年初，财政部进一步提高成品油消费税，汽油、石脑油、溶剂油和润滑油消费税单位税额提高至 1.52 元/升；柴油、航空煤油和燃料油消费税提高至 1.2 元/升。目前中国成品油定价依照 2013 年国家发展改革委颁布的《石油价格管理办法（试行）》执行，该办法以进一步提升与国际价格的接轨程度为基础，同时避免国内经济受到国际油价过于波动带来的影响。以 2014 年 10 月数据为例，中国汽油和柴油零售价格分别比美国高约 30%和 20%。

二是天然气价格形成机制经历了从成本加成法到市场净回值法的改革历程，并正在努力完善相关政策。2000 年以来，随着中国天然气消费量和进口的显著增长，天然气价格偏低的问题日益凸显，价格形成机制经历了几次重大改革：一是提高出厂价、取消双轨制；二是开展市场净回值定价试点；三是全国范围推出市场净回值定价机制，价格管理由出厂环节调整为门站环节。2010 年，国家发展改革委上调了国内陆上天然气价格，调价幅度达 25%，并扩大了价格谈判范围。提价缩小了国内供气和进口气（如 LNG）以及竞争燃料（如 LPG）之间的价格差，是最终实现价格市场化的重要一步，有助于提高用气效率和国内生产投资，发展 LNG 和管道天然气进口。2012 年 12 月起广东、广西地区实行市场净回值法天然气定价改革试点。2013 年 7 月起发展改革委调整非居民用气价格，全国平均门站价格从 1.69 元/立方米上调至 1.95 元/立方米，气价上调幅度为 15%。2014 年，国家发展改革委进一步规范天然气发电上网电价管理，提出鼓励天然气分布式能源与电力用户自主协商确定电量和价格等措施，同时疏导天然气发电价格矛盾。2015 年 2 月，国家发展改革委发布《关于理顺非居民用天然气价格的通知》，宣布自 4 月 1 日起，“存量气”与“增量气”价格将正式并轨，届时非居民用天然气价格将完全实现与可替代能源价格保持合理比价。

三是煤炭价格已实现了市场定价，同时加大了控制煤炭消费总量的政策力度和措施。当前中国发电用煤价格目前大部分实现由煤炭生产者和发电公司直接谈判确定，不涉及直接价格补贴，炼焦煤基本上与国际价格接轨，进口煤比国产煤常更具价格优势。煤炭价格仅在极少数情况下存在政府干涉，如 2010 年 6 月为控制通货膨胀，国家发展改革委对国内煤矿生产者发布了价格冻结指令。除了价格的市场化程度提高，近年来中国也继续加大控制煤炭使用的举措，对部分地区实施用煤零增长甚至是负增长要求，以提升大气污染治理力度。

四是进一步推进电力体制改革，根据电力发展形势不断调整和完善电价形成机制。

中国正在实行销售电价的居民用电阶梯电价政策，也在取消高能源强度工业电价的优惠。2009年11月国家发展改革委对非居民用电提价2.8分/千瓦时，个别工业的税率补贴也在清理中。2012年7月居民阶梯电价制度开始在全国试行。目前，中国正按照“放开两头、管住中间”的思路，有序放开输配以外的竞争性环节电价，近中期电价改革重点将是单独核定输配电价，逐步过渡到按“准许成本加合理收益”原则，分电压等级核定，并分步实现公益性以外的发售电价格由市场形成。

五是逐步优化财税体制，逐步清理和规范税收优惠政策。十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确了未来清理规范税收优惠政策的要求：“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。”《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）中也提出“全面规范税收优惠政策”的要求，《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》（国发〔2014〕62号）中又进一步明确了“切实规范各类税收等优惠政策”的要求。国内化石燃料税收优惠政策的规范和改革，也将按照上述规范清理税收优惠政策的基本要求，逐步取消低效的化石燃料税收优惠补贴。

（四）改革策略

前述各类化石能源财政补贴的具体改革策略和调整方向建议如下。

1. 近中期改革内容

（1）调整原油开采耗用内购成品油的消费税返还政策和成品油生产耗用自产成品油免征消费税政策

对原油开采和成品油生产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将需要后移，届时可统筹考虑调整这两项政策。因此，在近中期内应研究调整上述消费税优惠政策。

涉及到的相关低效补贴政策：

政策名称：成品油生产企业生产自用油免征消费税政策（政策编号：T-c-1）；

政策名称：油（气）田企业生产自用成品油先征后返消费税政策（政策编号：T-c-2）。

2. 中远期改革内容

（1）取消化石燃料开采、生产的城镇土地使用税等优惠政策

对于油气等化石燃料生产的城镇土地使用税和印花税免征政策、火电厂的城镇土地使用税免征政策，不利于提高化石燃料的使用成本和促进化石燃料市场价格的形成，应对现行优惠政策进行改革。

涉及到的相关低效补贴政策：

政策名称：中国石油天然气总公司免征土地使用税政策（政策编号：T-c-3）；

政策名称：中国海洋石油总公司免征土地使用税政策（政策编号：T-c-4）；

政策名称：火电厂免征城镇土地使用税政策（政策编号：T-c-6）。

（2）取消煤气等部分化石燃料消费的 13% 增值税优惠税率政策

对煤气等部分化石燃料的 13% 增值税优惠税率政策，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。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。

涉及到的相关低效补贴政策：

政策名称：煤气、石油液化气增值税优惠税率政策（政策编号：T-c-5）。

（3）取消供热企业的免征增值税、房产税、城镇土地使用税优惠政策

对供热企业的免征增值税、房产税、城镇土地使用税优惠政策，可降低供热企业的负担，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。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梯级利用程度高，环境排放远低于其他燃煤采暖方式，不属于鼓励低效的政策，可予以豁免。

涉及到的相关低效补贴政策：

政策名称：供热企业采暖费收入免征增值税政策（政策编号：T-c-7）；

政策名称：供热企业免征房产税、城镇土地使用税政策（政策编号：T-c-8）。

（4）完善因成品油价格和税费改革给予的系列补贴政策

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性支持政策。

涉及到的相关低效补贴政策：

政策名称：因成品油价格和税费改革给予的系列补贴（政策编号：S-c-1）

3. 改革具体内容

针对每条补贴政策，后续应提出具体改革内容，包括立法和（或）行政措施、具体时间表、负责推进改革的部委或政府机构、相关能力建设、风险管理以及协商交流机制。

（五）配套改革措施

1. 加快推进资源环境税收制度改革

资源环境相关税收的改革，不仅是中国未来税制改革的重要内容，也将有助于提高化石燃料的使用成本、提高能源使用效率和促进生态环境保护。因此，有必要加快推进中国资源税和环境保护税的改革。

（1）加快推进资源税改革，促进资源节约开采利用和生态环境保护

中国自 2011 年 11 月 1 日起，在全国范围内实施了原油、天然气资源税从价计征改革，并提高了税负水平；自 2014 年 12 月 1 日起，又在全国范围内实施了煤炭资源税从价计征改革，同时清理规范相关收费基金。下一步，中国将按照清费立税的改革原则，加快推进除原油、天然气、煤炭外其他品目资源税从价计征改革，清理规范相关收费基金，并根据十八届三中全会决定提出的要求，结合相关资源特点、资源税费性质，逐步将水流、森林等自然资源纳入资源税征收范围。

(2) 加快环境保护税立法工作

根据十八届三中全会决定有关要求，中国将积极推进环境保护费改税工作。基本思路是按照重在调控、正税清费、循序渐进、合理负担和有利于征管等原则，通过实施费改税将现行排污费改为环境保护税，由人大立法后开征。主要内容是对废水、废气、固体废物和噪声等征税；将排放量作为主要计税依据；综合考虑现行排污费收费标准、实际治理成本、环境损害成本和收费实践情况等因素设置税率。开征环境保护税有利于理顺环境税费关系，推动地方政府加强环境保护工作，同时减少污染物排放和能源消耗，促进产业升级和经济发展方式转变。

2. 增加对清洁能源和可再生能源的政策扶持力度

将政策扶持重点转向清洁能源和可再生能源，加大对清洁能源和可再生能源的补贴和税收优惠力度，促进清洁能源和可再生能源的开发利用和产业发展，提高清洁能源和可再生能源在能源消费中的比重，逐步实现对化石燃料的替代。

3. 完善对低收入群体和弱势群体的补贴政策

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。

※ ※ ※