



人大重阳

研究动态

第 **111** 期
2015 年 1 月 19 日

国际油价疲软 中国如何抓住能源转型新契机

中国人民大学重阳金融研究院客座研究员 翟永平

国际油价自 2014 年下半年开始大幅度下跌，且这一趋势进入 2015 后仍在持续。业界人士对于油价下跌是否已经见底有不同看法，但是总体来说，多数专家认为在未来一段时间甚至数年以内，油价即便反弹也难以重回每桶 100 美元以上的高位，可以说世界已经进入油价相对疲软的“新常态”。这一油价新常态的前景，对于中国这样一个石油进口依存度近 60% 的石油消费大国来说固然是一件“减负”的好事，但是对于可再生能源的经济竞争性甚至中国未来能



源结构向清洁和低碳转型的百年大计来说，则意味着新的严峻挑战。如何避免让油价疲软扰乱我们的既定方针，下好能源转型和经济可持续发展这盘大棋，是摆在决策者面前的一道现实紧迫的任务。本文从化石燃料补贴的角度入手，对此问题作出分析及提出政策建议。

中国对石油产品补贴大

根据国际能源署的数据，2013 年世界上有 40 个经济体实施化石燃料补贴，补贴总额高达 5480 亿美元，其中超过一半是对石油产品的补贴。2013 年，排在前 10 名的“补贴大户”中，有 8 个是油气资源国，比如伊朗（840 亿美元）、沙特（620 亿美元）、俄罗斯（470 亿美元）、委内瑞拉（380 亿美元）、埃及（300 亿美元）、印度尼西亚（290 亿美元）、阿联酋（220 亿美元）、阿尔及利亚（200 亿美元），但也有两个油气消费大国——排在第 3 位的印度（470 亿美元）和排在第 9 位的中国（210 亿美元，主要是对石油产品和天然气的补贴）。如果说油气资源国对本国消费者实施补贴尚可理解的话，那么印度和中国这样的油气净进口国也名列补贴榜前位，就显得有些“另类”了。

值得指出的是，上面所提及的补贴还是指税前补贴。如果考虑税收，化石能源补贴的估算要更复杂一些，因为要把实际税收水平与一个理论上的“最优税收基准”（optimal tax benchmarks）相比较才能算出来，也就是说实际税收如果低于“最优”水平，那么就意味着存在“税收补贴”（tax subsidy）。对于石油产品而言，考虑到合理收入分配因素以及对环境的负面影响，“最优”税收

水平应该高于其他的消费品。当然，各国的国情和经济结构不同，“最优”税收水平也有所不同。目前在发达国家中，对石油产品虽然基本上不存在税前补贴，但总体来说还存在税收补贴（部分欧洲国家对石油产品实行超高税收，也称为“负补贴”），而很多发展中国家包括中国则同时存在税前的价格补贴和税收补贴。如果考虑税收补贴，2013 年全世界范围内对化石能源的补贴总额估计超过 1 万亿美元。相比之下，2013 年全球对可再生能源的补贴不过 1210 亿美元，远低于对化石能源的补贴总额。

据国际能源署曾估算，如果把石油产品的税前补贴降低一半的话，石油产品消费所引起的温室气体排放到 2050 年可望减少近 5%。因此，自 2010 年 6 月份多伦多峰会以来，历届 G20 峰会后发表的领导人声明中都提到了减少化石燃料补贴的问题，要求各国在考虑各自国情的基础上理顺化石燃料价格，兼顾对弱势群体的扶持和经济发展的需要，在中期内逐步取消对化石燃料的补贴，并表示要在今后的峰会上对此项议题的实施进展进行审议和监督。2014 年 11 月 16 日公布的 G20 布里斯班峰会公报也提到，“我们重申逐步取消鼓励浪费的化石燃料补贴，同时对最贫困人群提供支持”。

增税与减排 为履行国际承诺

在国际油价大幅度下跌的情况下，中国政府近几个月来适时连续调整了成品油的税额。2014 年 7 月下旬到 2015 年 1 月份中旬，国际油价下滑超过 50%，而同期中国国内成品油价下调为 25% 左右，国内外油价下降的不同速率



相当于对国内石油产品补贴的削减。随着油价的进一步走低和持续疲软，国家对成品油征收的消费税仍有提高的空间。此外，出于履行未来国际气候变化谈判承诺的考虑，加大力度应对雾霾污染和减少二氧化碳排放，现在也应着手规划针对化石燃料（特别是煤炭）消费的碳税。

国家适当提高税收以降低对化石燃料补贴，这是中国政府履行国际承诺减少化石能源补贴的具体行动，更是国家促进能源转型走向清洁低碳战略的组成部分。降低化石燃料补贴，有利于引导合理的消费需求，促进资源节约利用，也有利于促进新能源产业的发展，并促进大气污染治理，减少雾霾污染物和二氧化碳的排放。但是我们注意到，目前提高成品油消费税后形成的新增收入纳入了一般公共预算统筹安排，“增税”与“减排”两者之间的关系基本还是在宏观和决定性层面，缺乏在操作层面的定量落实和效益监督，所以增税往往难以得到公众舆论的理解和认可。有鉴于此，建议国家考虑以成品油消费税为来源设立“能源转型特别基金”，明确将化石能源的补贴转化为对清洁能源（包括可再生能源、节能）的补贴，在推动绿色能源发展的同时直接惠及民生。

将补贴转向民众的“绿色出行”

就可再生能源（光伏、风电）而言，按照目前的相关发展规划，至 2015 年底预计风电装机总量将为 1 亿千瓦、太阳能发电总装机为 3,500 万千瓦，仅这两项所需补贴就约合 700 亿元，此外还有可再生能源接入电网和可再生能源离网发电项目的补贴。根据前不久发布的《能源发展战略行动计划（2014-2020）》，



至 2020 年底，我国风电总装机将达到 2 亿千瓦、光伏总装机达到 1 亿千万左右。在油价、煤价持续疲软的情况下，风电、光伏实现平价上网的时间可能进一步延后，换句话说，可再生能源的补贴需求仍将逐年继续增长，到 2020 年有可能攀升至 1500 亿元。目前可再生能源补贴主要来自电价附加费。自 2013 年 9 月 25 日起，对除居民生活和农业生产用电之外的其他用电收取的可再生能源电价附加费由每千瓦时 0.8 分钱提高到 1.5 分钱，按此标准匡算 2014 年可再生能源电价附加征收金额约为 700 亿元，无法填补过去多年以来积累的补贴缺口，也难以满足当年补贴需求。在未来电力消费增速放慢的情况下，可再生能源电价附加费将面临再次上调的压力。另一方面，2014 年 11 月以来成品油消费税额三次调整，仅增量部分每年就可达 2000 亿元。若以增收的成品油消费税为基础设立“能源转型特别基金”，用于风电、光伏等可再生能源，不仅可以弥补过去的欠账，还能满足未来数年可再生能源的补贴需求，并且也无需在增收可再生能源电价附加费。此外，未来实施碳税以后，部分征收金额还可用于进一步扩大“能源转型特别基金”的规模。

在支持可再生能源发展的同时，还可以考虑在“能源转型特别基金”下开通直接面对广大民众的“绿色出行”专项补贴，奖励民众乘坐公共交通工具出行。以北京的地铁和公共交通为例，大多数公交乘客都属于中低收入群体，2014 年底票价上调以后，他们所负担的出行成本都增加了 75% 甚至更多；而与此同时，由于成品油价格的下跌，以中高收入为主体的开车族的成本则下降了 25% 左右。虽然地铁和公交调价与成品油价格的调整并无直接关系，但是两者在同一时间段出台，低排放的出行方式成本显著增加，而高排放的出行方式成本趋于下降，



这在客观上与能源转型的长远战略相悖，也引发了公众舆论的质疑。在这种情况下，推出“绿色出行”专项补贴（具体做法可以以公交“一卡通”记录的乘车里程数据为依据，对公交乘客实施优惠），把中高收入人群所缴纳的成品油消费税中的一部分直接转移给中低收入人群。

综上所述，国际油价的走势不应该干扰中国能源转型既定战略。恰恰相反，我们可以借油价疲软之机“逆袭”，适时考虑设立“能源转型特别基金”，把对现存的对化石能源的大量补贴逐步转移到亟需继续扶持的风电、光伏等可再生能源，并对绿色出行予以鼓励，让老百姓不再有“油品消费税去哪儿了”的疑惑。从这个角度来看，国际油价下跌其实是中国实现能源转型和可持续发展的新契机，也为国际社会应对气候变化、履行国际承诺树立中国范例。

请将领导同志的批示反馈给编辑部

责任编辑：胡海滨 蒋黎黎

审核：王文

分送：中央相关机构
各省、市、自治区负责同志
各金融机构负责同志

中国人民大学重阳金融研究院

电话：010-62516305

官方网站：rdcy-sf.ruc.edu.cn

邮箱：rdcy-info@ruc.edu.cn

新浪微博：@人大重阳

公众微信号：rdcy2013