

# 国内成品油消费税改革分析

能源化工首席证券分析师：陈淑娴，CFA

执业证书编号：S0600523020004

联系方式：[chensx@dwzq.com.cn](mailto:chensx@dwzq.com.cn)

2024年9月3日

- **消费税是我国现行税制中的一个重要税种，以消费品的流转额作为征税对象，旨在调节产品结构，引导消费方向，保证国家财政收入，主要包括烟、酒、油、车等15个税目。**由于石油在我国属于稀缺性资源，并且汽柴油在燃烧过程中会对环境产生一定的影响，因此我国自1994年以来就在生产环节（即炼厂）对汽油和柴油按量征收消费税，以督促最终消费者（汽车、卡车等）节约用油。
- **此前的成品油消费税改革已对征收范围和收税比例有了比较清晰的规定，2024年的消费税改革文件指出：推进消费税征收环节后移（指将交税方从生产端的炼厂，转移至销售端的加油站）并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例。**
- **成品油消费税新政不断推进，有望加快推动落后地炼产能的退出，有利于国营炼厂。**随着成品油消费税征收环节后移至销售环节，前期交税不规范的民营炼油厂将失去一定的价格优势，这将促使炼厂提质增效，以增强市场竞争力。而国营石油公司拥有更完善的供应链和销售网络，消费税改革后，这一优势将更加凸显，市场份额有望扩大。
- **推行成品油消费税征收后移政策仍存在难点：终端加油站的利润将受到影响，尤其是数量众多，但盈利能力偏弱的民营加油站（2023年，民营加油站数量占比48%，但销量占比仅25%），他们可能会采取某些措施来少交消费税；且消费税后移，也对国家征管范围、征管成本提出了更高的要求。**
- **风险提示：政策推行情况不及预期；国内经济恢复不及预期的风险。**

## (一) 消费税旧规力度小：国家税务总局2012年第47号文和2013年第50号文

- 由于石油在我国属于稀缺性资源，并且汽柴油在燃烧过程中会对环境产生一定的影响，因此我国自1994年以来就在生产环节（即炼厂）对汽油和柴油按量征收消费税，以督促最终消费者（汽车、卡车等）节约用油。截至2018年9月，我国成品油消费税已历经4次大幅上调，汽油消费税从0.2元/升（约278元/吨）增至1.52元/升（约2110元/吨），柴油消费税从0.1元/升（约118元/吨）增至1.2元/升（约1411元/吨）。

我国汽油和柴油消费税额历史变化

调整时间点	汽油（元/升）	柴油（元/升）	汽油（元/吨）	柴油（元/吨）	备注
自1994年起	0.2	0.1	278	118	1994年开始征收汽油、柴油消费税
自2005年9月1日起	0.2	0.1	278	118	2005年9月1日开始施行《汽油、柴油消费税管理办法（试行）》
自2006年4月1日起	0.2	0.1	278	118	2006年4月1日起，取消汽油、柴油税目，增列成品油税目
自2009年1月1日起	1	0.8	1388	941	
自2014年11月29日起	1.12	0.94	1555	1105	
自2014年12月13日起	1.4	1.1	1943	1294	
自2015年1月13日起	1.52	1.2	2110	1411	

资料来源：国家税务总局、东吴证券研究所整理 注：汽油密度按照1388升/吨，柴油密度按照1176升/吨

## (一) 消费税旧规力度小：国家税务总局2012年第47号文和2013年第50号文

- 由于成品油消费税是在炼厂环节征收，若炼厂按照成品油的实际生产量缴纳消费税，则成品油出厂价势必较高，在面对下游成品油批发商及终端零售加油站时没有价格上的竞争优势。考虑到成品油的产品属性较难判断（似油非油），因此一直以来部分炼厂（尤其是地方炼厂）通过“变名销售（把成品油当做化工品来卖）”的方式避免缴纳成品油消费税，从而获得更高的盈利。但是，炼厂这种偷税漏税的行为一方面没有尽到诚信缴税的义务，另一方面也破坏了成品油市场的正常运行。
- 因此，国家税务总局发布了2012年第47号文和2013年第50号文严格定义了成品油消费税的征收范围，以对炼厂的变名销售行为进行针对性堵漏：
  - 一、纳税人以原油或其他原料生产加工的在常温常压下呈液态状的产品（长得像油的产品）对外销售按以下规则征收消费税：
    - 1、符合汽油、柴油、石脑油、溶剂油、航空煤油、润滑油和燃料油这7大油种标准的产品，按照相应的规定征收增值税；
    - 2、规定1以外的符合国家标准或石油化工行业标准，且事先将省级以上（含）质量技术监督部门（仅对送检样品负责）出具的相关产品质量检验证明报主管税务机关进行备案的产品，不征收消费税；
    - 3、规定1和2以外的产品，视同石脑油征收消费税。

## (一) 消费税旧规力度小：国家税务总局2012年第47号文和2013年第50号文

- 二、纳税人以原油或其他原料生产加工产品如以沥青产品（长得像沥青的产品）对外销售按以下规则征收消费税：

- 1、符合沥青产品的国家标准或石油化工有限公司标准，且事先将省级以上（含）质量技术监督部门（仅对送检样品负责）出具的相关产品质量检验证明报主管税务机关进行备案，不征收消费税；
- 2、规定1以外的产品，视同燃料油征收消费税。

- 消费税旧规力度小：由于消费税完税信息传递不畅通、成品油和其他石油化工产品难以区分、对炼化企业的生产行为缺乏有效监管和省级政府及其税务机关对消费税征收不严格不积极等原因，国家税务总局2012年第47号文执行多年但是堵漏效果不明显，以地炼为代表的炼厂仍然在变名销售不缴纳消费税。

2015年1月13日-2018年9月 我国成品油消费税额

成品油消费税7大子类	密度（升/吨）	消费税（元/升）	消费税（元/吨）
汽油	1388	1.52	2110
柴油	1176	1.2	1411
航空煤油（暂缓征收）	1246	1.2	1495
石脑油	1385	1.52	2105
润滑油	1126	1.52	1712
燃料油	1015	1.2	1218
溶剂油	1282	1.52	1949

资料来源：国家税务总局、东吴证券研究所整理

## (二) 消费税新规重拳出击：国家税务总局2018年第1号文

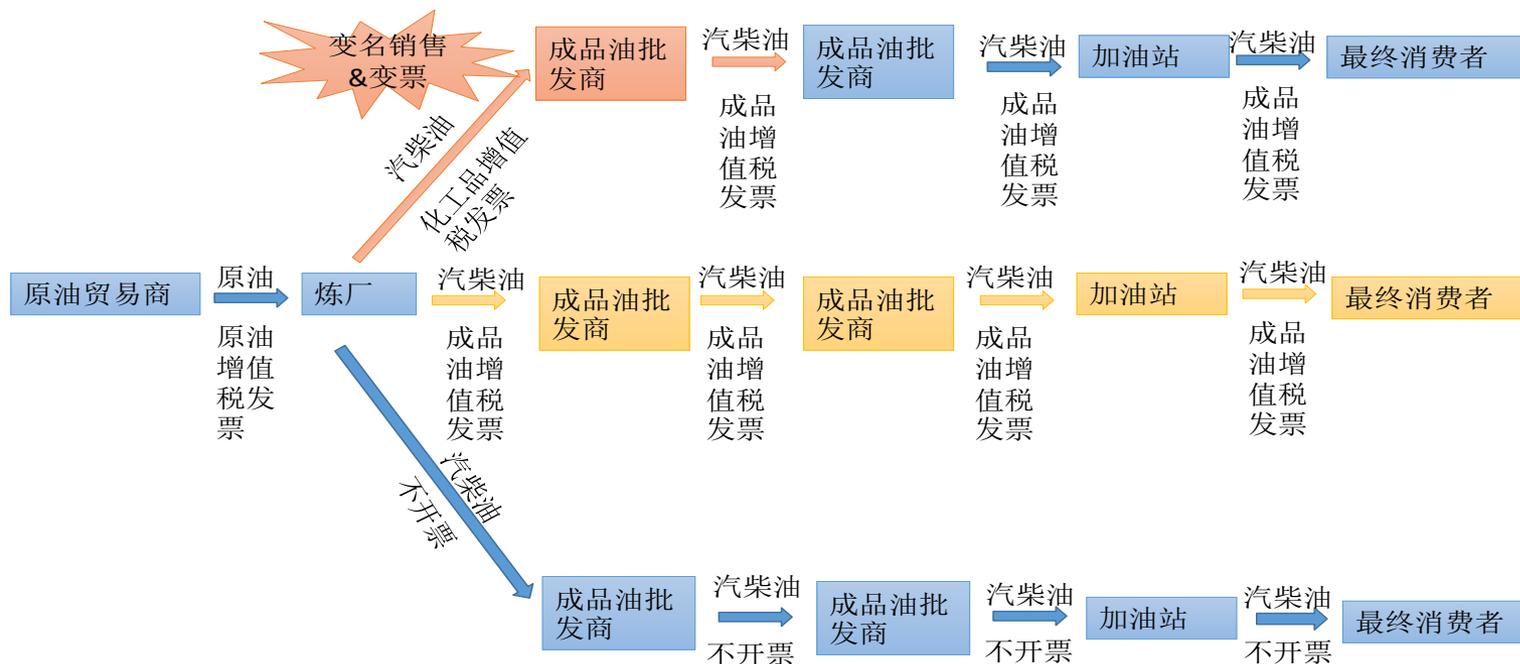
- 为进一步解决炼厂少交成品油消费税的问题，国家税务总局发布了2018年第1号文（成品油消费税新政）：自2018年3月1日起，所有成品油发票均须通过增值税发票管理新系统中的成品油发票开具模块开具，通过该模块可开具成品油增值税专用发票、普通发票和电子普通发票，并且必须在发票左上角打印“成品油”字样，之前对加油站开具的卷式增值税普通发票暂无此要求。
- 我们认为自2018年3月1日起执行的消费税新政通过1、增值税抵扣形成封闭链条；2、利用编码系统在税务端构建库存数据；3、开票时锁定可开发票的商品范围，从而形成对成品油销售体系的有效管控，针对成品油经销商变票（将化工品增值税发票变为成品油增值税发票）和虚开增值税发票（向需要成品油增值税发票的非法调油商等主体有偿开票）进行堵漏，进而产生两方面作用。

## (二) 消费税新规重拳出击：国家税务总局2018年第1号文

- **一方面**，成品油和其他非油品分别在两个分开的开票模块里，并且成品油增值税开票系统实行“以进限出”的库存管理，即成品油批发零售商可开具的成品油增值税发票额度不超过其成品油增值税开票系统中的库容（期初库存+新增带票进货量），也就是说如果成品油批发商接受了炼厂开具的化工品增值税发票，那么将无法向下游需要发票的客户开具相应数量的成品油增值税发票，因此成品油批发零售商将不再能将化工票变为成品油票（**图上方红色途径被打击**），面对需要发票的下游客户时成品油批发商只能倒逼上游炼厂生产环节按照规定开具成品油增值税发票（**从图上方红色途径转移至图中间黄色途径**）。
- **因此炼厂要比以前多开成品油增值税发票，从而比以前按月多申报缴纳成品油消费税，之前逃税的地炼的利润将大幅收窄，一些成本高的炼厂甚至可能出现亏损，许多地方炼厂降低了开工负荷或者以检修的名义暂时停车，倒逼落后炼化产能淘汰出局。**

## (二) 消费税新规重拳出击：国家税务总局2018年第1号文

原油贸易商-炼厂-成品油批发商-加油站-最终消费者的油票链条图



数据来源：东吴证券研究所。

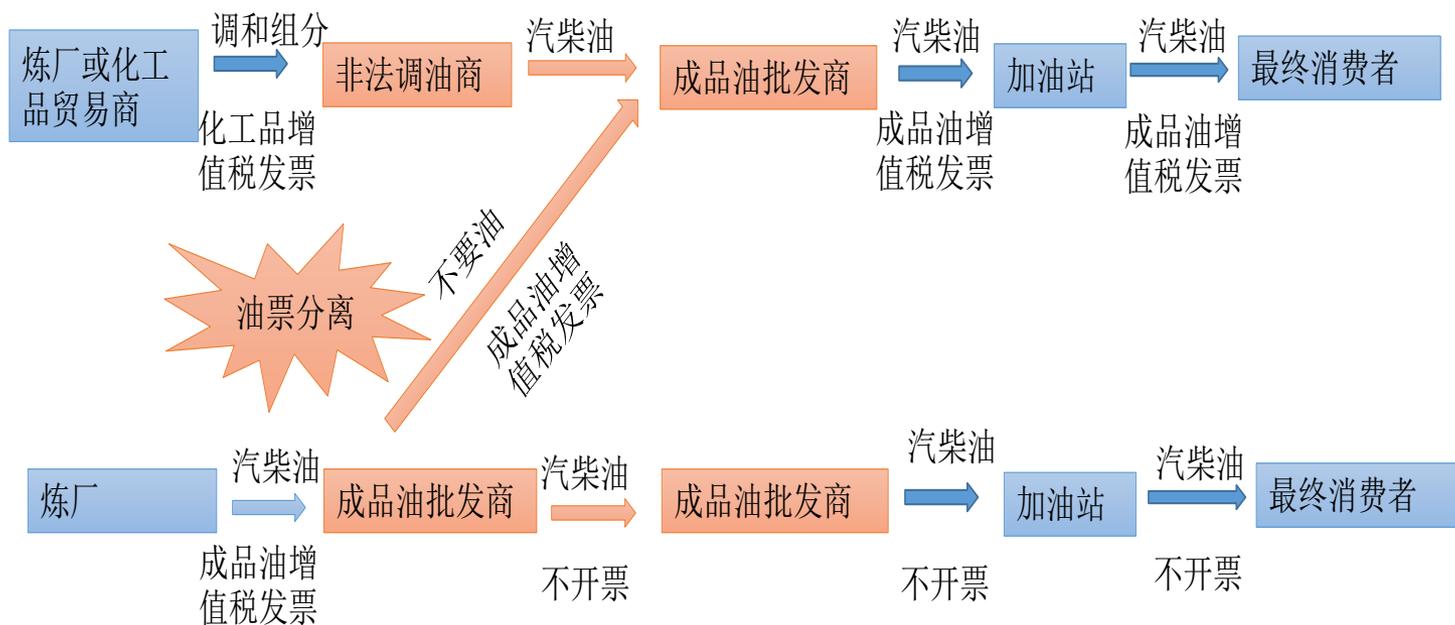
注：中间黄色部分是炼厂正规销售渠道，下方蓝色部分是炼厂不开票销售的非正规渠道，上方红色部分是消费税新政打击的非正规渠道

## (二) 消费税新规重拳出击：国家税务总局2018年第1号文

- 但是，若最终消费者不需要成品油增值税发票，则原油贸易商-炼厂-成品油批发商-加油站-最终消费者的链条上所有主体都无需开票（图下方蓝色途径），我们认为该问题只能通过对加油站终端零售环节的严格稽查监管来解决（比如在加油枪安装税控机），国家税务总局2018年第1号文消费税新政无法针对性解决此问题。
- **另一方面**，下游批发零售流通环节成品油增值税发票的供给受限（批发零售商期初库存+炼厂新开出的成品油增值税发票，**非法调油商低价购买若干种化工原料再物理调和出成品油产品、再通过“油票分离”的方式从成品油批发商处或从炼厂处购买成品油增值税发票、最后将油和票一起卖给下游要票客户的传统经营模式由于非法虚开票价大幅上涨从而利润大幅收窄，倒逼非法调油产能也淘汰出局。**

## (二) 消费税新规重拳出击：国家税务总局2018年第1号文

非法调油商买票的方式1

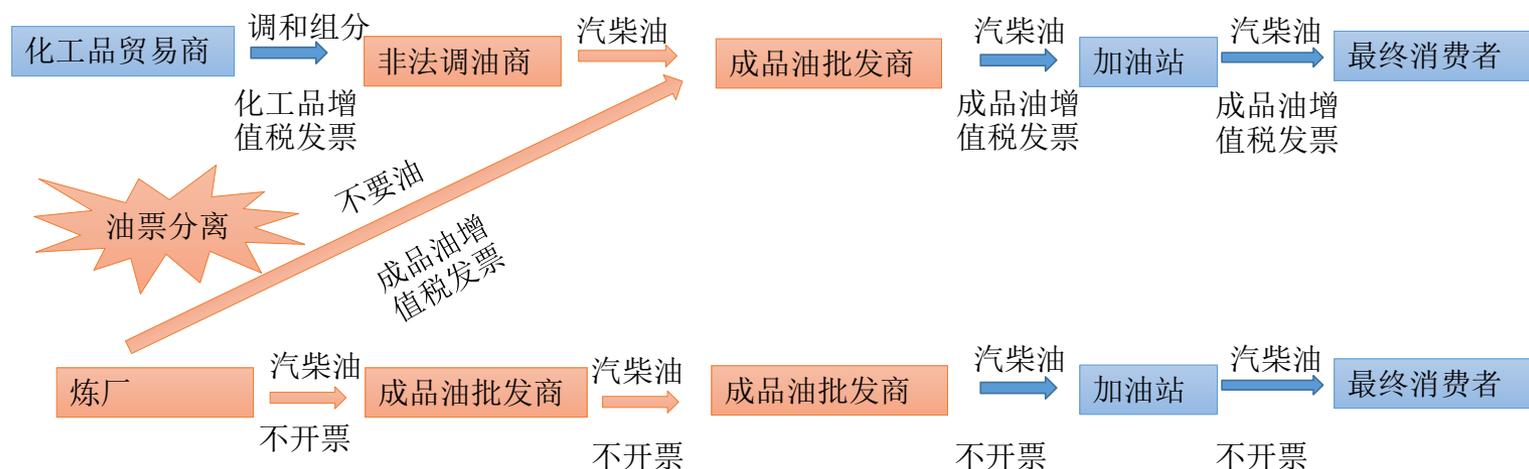


数据来源：东吴证券研究所。

注：红色部分是被国家税务总局2018年第1号文打击的环节

## (二) 消费税新规重拳出击：国家税务总局2018年第1号文

### 非法调油商买票的方式2



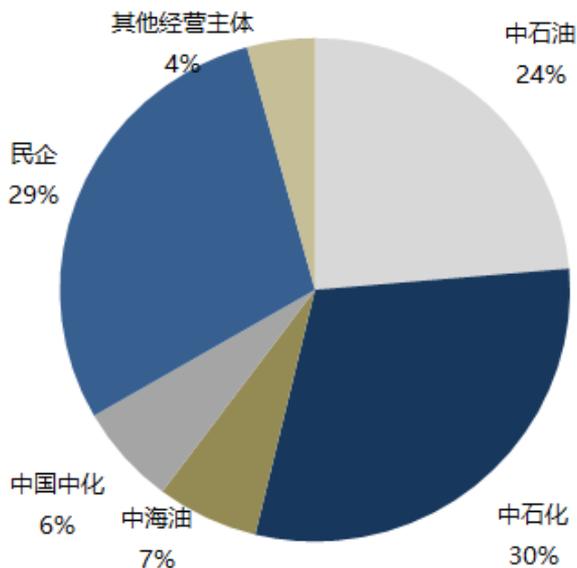
数据来源：东吴证券研究所。

注：红色部分是被国家税务总局2018年第1号文打击的环节

- 1、非法调油商通过“油票分离”向炼厂违法买票的方式决定了成品油增值税发票价格的最高价。
  - 2、另外，由于成品油增值税开票系统实行“以进限出”的库存管理，部分成品油批发商在2018年3月内设定库存初始值时虚增了期初库存（无成品油进项发票抵扣），从而可以虚开成品油增值税发票（虚开增值税发票或造成刑事犯罪，风险较大），但成品油批发商属于流通环节，无需缴纳成品油消费税，因此非法调油商通过“虚开发票”向成品油批发商买票的方式决定了成品油增值税发票价格的最低价。
- **2018年成品油消费税新政有望加快推动落后地炼产能的退出。**我们认为，这主要是由于随着供给侧结构性改革的深入，特别是2018年2季度开始的成品油消费税新政的实施对成品油经销商变票（将化工品增值税发票变为成品油增值税发票）和虚开增值税发票（向需要成品油增值税发票的非法调油商等主体有偿开票，或造成刑事犯罪）的重拳出击，有望结构性地改变中国成品油过剩的大环境，逐步使得我国成品油供求结构从严重过剩的落后逃税产能大幅侵蚀合法合规产能利润转向落后产能逐步退出，合法合规产能逐步进入供求平衡（甚至紧平衡）的供给侧结构性改革红利收获阶段。

- 2023年，我国炼化产业总产能约为9亿吨，典型的央企三桶油、其他国企和民营地炼三足鼎立的格局。

2023年 中国炼化企业产能竞争格局 (%)



数据来源: 《2023年中国炼油工业发展状况及展望》, 东吴证券研究所

## (一) 落后地炼逃税产能和民营优质炼化产能

- 自2018年3月1日起执行的消费税新政执行以来，山东地炼整体开工率出现脱离季节性的下滑，并于2018年7-8月触及自2015年以来的最低点50%左右，与此同时，山东地炼92号汽油平均出厂价出现脱离了季节性的上升，并于2018年7-8月触及自2015年以来的最高点8300元/吨左右，这同“成品油过剩加剧，在需求回落的情形下价格必将越来越低”的传统思维形成明显反差。
- **我们认为，山东地炼开工率的脱离季节性降低和汽油价格在原油价格处于震荡格局下持续走高体现了国家税务总局第1号文通过对成品油批发商变票和虚开发票的堵漏已经实质性地促使了一些加工经营成本较低的山东优质地炼逐渐转向开成品油增值发票的正规销售途径，成品油的出厂价也逐渐抬升，与山东省内主营炼厂的价差也在缩小，成品油价格体系正在趋同，而另一些加工经营成本较高的山东落后地炼则被逼无奈选择了停工检修，这部分落后产能最终也将退出市场。**

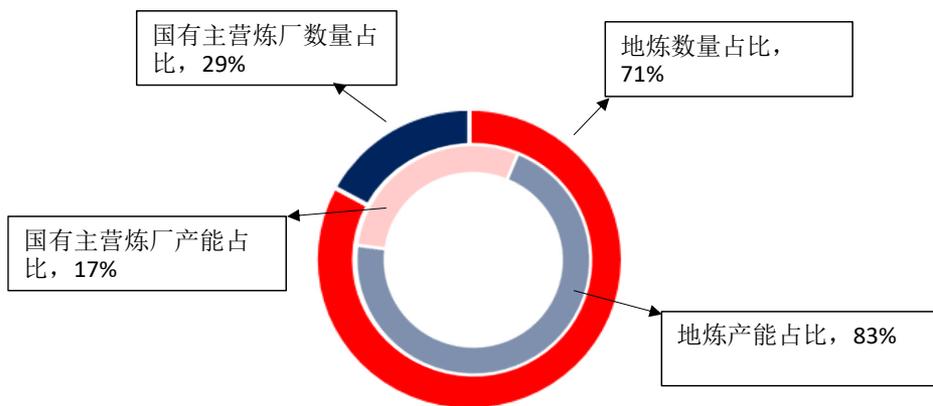
## (一) 落后地炼逃税产能和民营优质炼化产能

- 下面我们再进一步细分山东省内的炼油产能。山东是我国的化工大省，2018年，山东国有主营和地方炼厂共计82个，总产能约2.2亿吨，其中以中石化济南和青岛、中海油青岛、中化弘润等中化集团下属炼厂、中化正和等中国化工下属炼厂为代表的国有主营炼厂共有14个，产能合计约6500万吨/年，平均产能约为450万吨/年，以东明石化、京博石化、汇丰石化和齐成石化为代表的地方炼厂共有68个，产能合计约为1.5亿吨/年，平均产能约为250万吨/年。
- 若将山东省内共82个炼厂按照产能 $\geq 200$ 万吨/年或 $< 200$ 万吨/年来分类，则在2018年，产能 $\geq 200$ 万吨/年炼厂共有47个，产能合计约2亿吨，平均产能约为415万吨/年；而产能 $< 200$ 万吨/年炼厂共有35个，产能合计约2300万吨，平均产能约为65万吨/年。

# (一) 落后地炼逃税产能和民营优质炼化产能

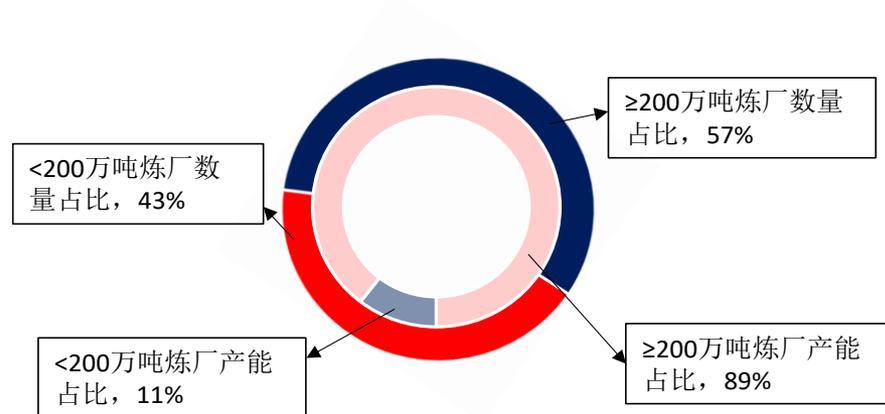
- 我们认为，在国家税务总局2018年第1号文对成品油流通环节开具增值税开票的严格执行和监管的趋势下，山东省内产能 < 200万吨/年的地方炼厂由于炼化规模小、运营成本高、销售渠道不合规、环保投资能力不足等原因将最先被淘汰，符合此条件的炼厂共有31个，2018年的合计产能约为2000万吨/年，平均产能约为62万吨/年。

2018年 山东省国有主营炼厂和地方炼厂的竞争格局 (%)



数据来源：百川盈孚，东吴证券研究所

2018年 山东省炼厂按产能分布 (%)

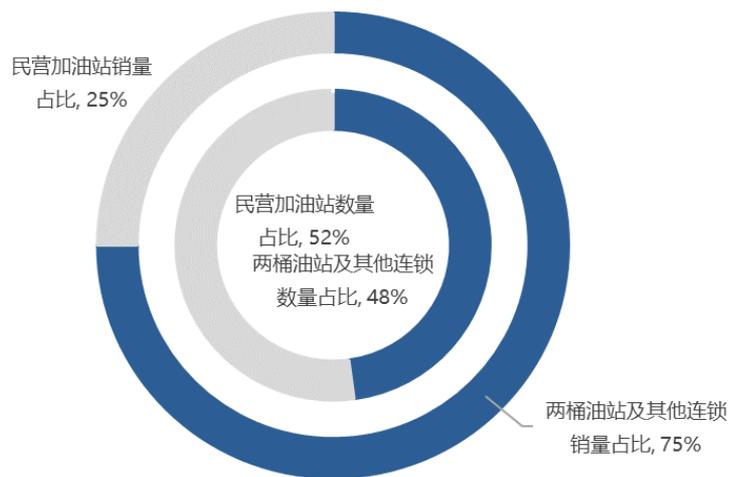


数据来源：百川盈孚，东吴证券研究所

## (二) 加油站的高利润正在向炼厂环节转移

- 2023年，我国约有12.3万座加油站，汽柴油消费量约为4亿吨/年，其中两桶油及其他连锁加油站（如中化、中海油及其他外资与国内企业合资的加油站）数量约占约52%，其销量占约75%，而民营加油站虽然数量占到48%，但其销量却仅占25%，这体现了两桶油及其连锁加油站的单站加油量和盈利水平远高于民营加油站，两桶油在成品油零售终端领域具有绝对优势，加油站盈利环节利润丰厚。

2023年 中国终端加油站竞争格局 (%)



数据来源：百川盈孚，东吴证券研究所

## 消费税改革进程

- 在环境资源节约方面，为促进环境治理和节能减排，2014年、2015年两次提高成品油消费税税率，单位税额由1.12元/升陆续提高至1.4元/升、1.52元/升。
- 在引导消费及调节收入分配方面，2016年经过调整后，期间基本是对征管及免征期限的细微调整，**直至2021年对成品油进行了扩围**，加征**混合芳烃、轻循环油和稀释沥青**三种成品油进口环节消费税，前两种税率将按视同石脑油1.52元/升征收，稀释沥青按视同燃料油1.2元/升征收。
- **消费税征收环节选择性后移**：我国的主要税收贡献是在生产环节进行征收，从而多数贡献都源于烟酒、成品油及汽车的生产区域，区域间分化较为明显，主要集中在其生产地。在此情况下，消费税不宜完全成为地方税税种。因此基于地方税种体系构建及增加财力的目的，征收环节后移至销售环节是确有必要的，但是也需要有选择地进行后移。
- **消费税税率调整税目相对较少**：对于成品油税目，已相继进行了税率的提高，在现有情况下，税改方向或主要在于征收范围及征收方式上的调整。

# 消费税2021年改革：国家税务总局2021年第19号公告

- 由于成品油消费税是在炼厂环节征收，若炼厂按照成品油的实际生产量缴纳消费税，则成品油出厂价势必较高，在面对下游成品油批发商及终端零售加油站时没有价格上的竞争优势。考虑到成品油的产品属性较难判断（似油非油），因此一直以来部分炼厂（尤其是地方炼厂）通过“变名销售（把成品油当做化工品来卖）”的方式避免缴纳成品油消费税，从而获得更高的盈利。但是，炼厂这种偷税漏税的行为一方面没有尽到诚信缴税的义务，另一方面也破坏了成品油市场的正常运行。
  
- **2021年6月12日财政部、海关总署、国家税务总局联合发布《关于对部分成品油征收进口环节消费税的公告》（财政部、海关总署、税务总局公告2021年第19号公告）：**
  
- 1.对归入税则号列27075000，且200摄氏度以下时蒸馏出的芳烃以体积计小于95%的进口产品，视同石脑油按1.52元/升的单位税额征收进口环节消费税。
  
- 2.对归入税则号列27079990、27101299的进口产品，视同石脑油按1.52元/升的单位税额征收进口环节消费税。
  
- 3.对归入税则号列27150000，且440摄氏度以下时蒸馏出的矿物油以体积计大于5%的进口产品，视同燃料油按1.2元/升的单位税额征收进口环节消费税。

# 消费税2023年改革：税务总局公告2023年第11号文

2023年6月30日财政部、国家税务总局联合发布《财政部、国家税务总局关于部分成品油消费税政策执行口径的公告》（财政部、税务总局公告2023年第11号）规定的标准：

- 1.烷基化油（异辛烷）按照汽油征收消费税。
- 2.石油醚、粗白油、轻质白油、部分工业白油（5号、7号、10号、15号、22号、32号、46号）按照溶剂油征收消费税。
- 3.混合芳烃、重芳烃、混合碳八、稳定轻烃、轻油、轻质煤焦油按照石脑油征收消费税。
- 4.航天煤油参照航空煤油暂缓征收消费税。
- 5.2023年6月30日起执行，所列油品，在公告发布前已经发生的事项，不再进行税收调整。

2024年7月21日，新华社受中央政治局委托发布《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》：

- 文件指出，将深化财税体制改革。建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限。完善财政转移支付体系，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。**推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例。**

- **成品油消费税征税环节后移，指的是将交税方从生产端的炼厂，转移至销售端的加油站。**
- **实施难点：**1) **成品油消费税后移会影响到加油站利润，民营加油站可能也会采取措施尽量少交消费税。**油品的成本会慢慢地影响到加油站，加油站的利润会进一步降低，尤其占了全国一半以上的民营加油站，势必会想尽一切办法少交消费税。2) **成品油消费税后移将远远扩大纳税人的范围，给征管带来极大挑战。**目前加油站账外经营导致增值税、所得税偷漏税现象已很严重，改成消费税征税环节后移后，同样会受账外经营影响导致税款流失，税务机关仍将面临如何有效监管账外经营现象的难题。3) **如果成品油消费税后移，纳税主体的增加将极大提高国家税收征管成本。**

# 消费税对成品油行业的影响

我们分析认为，消费税改革对成品油行业具有以下影响：

- **1.前期交税不规范的民营炼厂竞争加剧：**随着成品油消费税征收环节后移至销售环节，前期交税不规范的民营炼油厂将失去某种程度上的价格优势。炼厂未来竞争的将是服务质量、装置先进性和运营成本。这将促使炼厂提高生产效率，降低成本，以增强市场竞争力。
- **2.民营加油站面临更大挑战：**民营加油站原本在价格上可能有一定优势，但随着消费税征收环节后移，成品油价格将更加透明和一致。民营加油站将面临与大型国有石油公司加油站的直接竞争，竞争压力加大。
- **3.国有石油公司竞争力提升：**国有石油公司拥有更完善的供应链和销售网络，消费税改革后，这一优势将更加凸显。主营企业通过优化服务和提升技术，核心竞争力将进一步增强，市场份额有望扩大。
- 改革将带来更加激烈的市场竞争，迫使炼厂和加油站提升服务质量和运营效率。长期来看，这将有助于整个行业的健康发展，提高资源配置效率，最终惠及消费者。

## 风险提示

1. **政策推行情况不及预期：**消费税改革推进需要各环节的配合，且仍存在较大征管难度。
2. **国内经济恢复不及预期的风险：**若经济表现较弱，可能影响消费税改革的推行进程。

东吴证券股份有限公司经中国证券监督管理委员会批准，已具备证券投资咨询业务资格。

本研究报告仅供东吴证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，本公司及作者不对任何人因使用本报告中的内容所导致的任何后果负任何责任。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

在法律许可的情况下，东吴证券及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供投资银行服务或其他服务。

市场有风险，投资需谨慎。本报告是基于本公司分析师认为可靠且已公开的信息，本公司力求但不保证这些信息的准确性和完整性，也不保证文中观点或陈述不会发生任何变更，在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。

本报告的版权归本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。经授权刊载、转发本报告或者摘要的，应当注明出处为东吴证券研究所，并注明本报告发布人和发布日期，提示使用本报告的风险，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权或未按要求刊载、转发本报告的，应当承担相应的法律责任。本公司将保留向其追究法律责任的权利。

#### 东吴证券投资评级标准

投资评级基于分析师对报告发布日后6至12个月内行业或公司回报潜力相对基准表现的预期（A股市场基准为沪深300指数，香港市场基准为恒生指数，美国市场基准为标普500指数，新三板基准指数为三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）），具体如下：

公司投资评级：

买入：预期未来6个月个股涨跌幅相对基准在15%以上；

增持：预期未来6个月个股涨跌幅相对基准介于5%与15%之间；

中性：预期未来6个月个股涨跌幅相对基准介于-5%与5%之间；

减持：预期未来6个月个股涨跌幅相对基准介于-15%与-5%之间；

卖出：预期未来6个月个股涨跌幅相对基准在-15%以下。

行业投资评级：

增持：预期未来6个月内，行业指数相对强于基准5%以上；

中性：预期未来6个月内，行业指数相对基准-5%与5%；

减持：预期未来6个月内，行业指数相对弱于基准5%以上。

我们在此提醒您，不同证券研究机构采用不同的评级术语及评级标准。我们采用的是相对评级体系，表示投资的相对比重建议。投资者买入或者卖出证券的决定应当充分考虑自身特定状况，如具体投资目的、财务状况以及特定需求等，并完整理解和使用本报告内容，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。

东吴证券研究所

苏州工业园区星阳街5号

邮政编码：215021

传真：(0512) 62938527

公司网址：<http://www.dwzq.com.cn>

# 东吴证券 财富家园