

山东成品油市场“变中寻机”

■ 卢延国

山东是我国地炼企业最集中、地炼产能最大的省份,在全国地炼中有着举足轻重的地位,是地炼行业的风向标和晴雨表,不仅事关山东成品油市场发展,也在一定程度上成为全国炼油行业健康发展的关键。近年来,山东成品油市场突出表现为央企(主要指“三桶油”)汽柴油销售规模持续萎缩,特别是今

年以来,汽柴油销售量较2020、2019年同期下降明显。据统计,截至2021年5月底,山东各市场主体成品油销售总量达783万吨,“三桶油”销售量达431.65万吨,较2019年同期下降26.06%。同时,去年以来,中石化、中石油山东公司分别关停退出加油站55座、121座,零售市场持续不振,引发市场连锁反应。

喜——能源替代加速、市场主体更多元、服务提升

销售数字反映市场多个层面出现新变化,尽管“三桶油”在山东成品油市场特别是零售侧的低速表现不容乐观,但同时也释放出一些积极信号:

汽柴油销售量下降,表明能源替代加速、能源消费革命不断深化。山东高铁网络不断完善、新能源汽车发展迅速,成为汽柴油需求增速放缓的一大原因。

据统计,“十三五”期间,山东建成石济客专、济青高铁、青连铁路、鲁南高铁日照至临沂段和临沂至曲阜段、潍莱高铁6个项目,建设里程达974公里。全省高铁通车里程由2015年的1136公里增加到目前的2110公里,稳居全国前三,实现全省高铁环贯通。

同时,新能源汽车快速增长,保有量达34.27万辆,同比增长25.76%。以济南为例,近9000辆出租车中80%由传统汽油供能换为油电混动等新能源汽车。加之山东近年来持续推进新旧动能转换,在促进产业升级、催生新业态的同时,降低了包括汽柴油在内的化石能源消费,电力在一次能源消费中的占比不断提高。此外,山东还积极推动管网设施建设。今年1-5月,山东天然气、原油管道代输分别为34.43亿立方米、2300万吨,可替代车辆运输72万次,在减少二氧化碳排放的同时,也减少了成品油消费。

零售市场化程度提高,市场主体更加多元。山东零售市场网点密度大,成品油市场竞争激烈,市场主体不断增加,符合“X+1+X”的油气体制改革要求。目前,山东在营加油站近9700座,

其中,中石化所属2682座,占比28%;中石油所属896座,占比9%;中海油所属71座,占比1%;社会站5712座,占比59%;外资加油站(“三桶油”之外的国有企业加油站、外资加油站)280座,占比3%。同时,互联网平台及其他社会资本对央企传统销售模式产生强烈冲击。“团油”“滴滴加油”等互联网加油平台对成品油市场价格造成巨大影响,“资本+互联网”通过资本增值反哺油品销售,对“三桶油”固有的网络优势、品牌优势、资源优势带来挑战,在扩大自身市场占有率的同时,给消费者带来可观实惠。

竞争加剧促进成品油零售市场尤其是“三桶油”服务水平提升。灵活的经营方式、不断丰富服务一直是社会站及新兴销售平台的优势所在。处在日益激烈的竞争中,“三桶油”注重发挥网络、品牌优势,灵活运用营销策略,精准施策,不断推出服务新举措,提高了整体服务水平。以中石化山东公司为例,今年借春耕契机,十年来首次与政府部门深度联动,和省商务厅、农业农村厅联合推出春耕惠农用油保供措施,开展惠农营销,送油到田间地头;立足品牌优势,扩大高标号客户群体,形成差异化竞争高地,细分零售市场,巩固销售主渠道;通过优化网点布局、专项营销,促进高标号汽油增量增效。截至5月底,95号汽油销售站点同比增加15座,销售高标号汽油54.55万吨,同比增长25%,占总销售量的近40%。

对“三桶油”而言,高标号汽油放大了品牌优势,巩固了网络优势、差异化优势,既稳定了市场,也稳定了消费预期。

忧——不带票油品等顽疾多年未解

较之市场变化带来的“三喜”,“忧”的方面更为突出,有的甚至是沉痾已久,亟待解决。

逃税油品销量持续攀升,传统零售主渠道不断收窄,成为“三桶油”市场萎缩的主因。据企业反映,目前山东带票、不带票油品(改票或无票行为的统称)已逐渐演变成两个泾渭分明的市场,大量不带票成品油通过低价方式让渡给社会加油站,大幅侵蚀市场份额。其中,92号汽油和0号柴油不带票资源与零售到位价油价差分别达3300元/吨、2500元/吨左右,92号汽油不带票批零价差可达2.5元/升,社会站92号汽油价格直降1.0元/升以上的共3828座,占社会站总数的67.1%,较2020年同期增加1756座;0号柴油不带票批零价差达2.16元/升,社会站0号柴油价格直降1.0元/升以上的共4317座,占社会站总数的77.2%,较2020年同期增加2526座。

需要指出的是,不带票油品亦称隐性汽柴油资源,是指未纳入官方统计范围的成品油资源,这类油品往往以换票、改票甚至不开票等方式规避、偷逃成品油消费税,非山东独有。《2020年国内外油行业发展报告》称,2020年,官方统计的全国汽柴油表观消费量为25279万吨,考虑到“隐性资源”,估计全年汽柴油实际消费量约为34709万吨。也就是说,我国2020年隐性汽柴油资源消费量近1亿吨,在汽柴油实际总消费量中的占比近30%。隐性资源横行成品油市场的现象旷日已久,近年来呈愈演愈烈之势,特别是在国家税务总局公告2018年第1号《关于成品油消费税征收管理有关问题的公告》实施后,成品油市场不公平竞争持续加剧。

地炼产业发展不规范问题没有从根本上解决。我国地炼企业大部分集中在山东,使之成为我国地炼企业最集中、地炼产能最大的省份,在全国地炼中有着举足轻重的地位,既是地炼行业的风向标和晴雨表,也在一定程度上成为山东产业结构调整和全国炼油行业健康发展的关键。如前所述,“三桶油”在山东零售市场大幅缩水,是拜社会站愈演愈烈的“无票油”“换票油”所赐,这些逃税的“无票油”“换票油”几乎都来自山东地炼行业。有数字表明,在山东成品油市场中,地炼不带票(变票)资源销售占比达70%以上,“三桶油”以外加油站销售不带票资源成为公开的秘密。2020年以来,地炼企业为规避缴纳风险准备金,大量对外开具非标品,致使大量不带票资源流入市场。

地炼企业与民营加油站、贸易公司、社会油库、配送车及终端用油企业形成了成熟的产销一体合作链,不带票资源在市场大面积存在成为众所周知的“潜规则”。据有关方面估算,山东大多数社会加油站与地炼直接对接产销,大量购进不带票油品。

同时,地炼自主品牌发展加快。目前山东规模以上地炼约35家,拥有自有加油站品牌的地炼达20家;山东地炼在省内已有1420座自有品牌加油站。2020年11月-2021年5月,国内成品油零售价格迎“九连涨”,柴油价累计上涨1615元/吨,期间由于票源紧张,地炼带票资源上涨约1000元/吨,无票资源成本仅上涨约600元/吨,社会加油站大量购进无票资源的成本优势进一步凸显,让价空间拉大,加剧零售市场竞争。

事实表明,占全国产能80%的山东地炼行业,在给炼化行业带来竞争活力、加快成本降低的同时,确实到了需要严格规范发展的时候。以2014年10月发布的《山东地方炼化产业转型升级实施方案》为标志,山东开启了地炼转型升级之路,直至2020年8月,被外界认为通向山东地炼未来的“诺亚方舟”裕龙岛炼化一体化项目开工,转型升级已走过6年。去年,山东4家地炼企业淘汰了1176万吨地炼产能。整体来看,山东地炼转型升级之路方向清晰,但实现整个行业健康发展,规范运营,还有很长的路要走。同时,山东地炼具有各自为战、数量多、规模小等特点,多数炼化企业处于价值链中低端,汽柴油、石脑油等初加工产品占比达80%以上,下游高端石化产品严重短缺,乙烯50%、芳烃57%依赖进口的现状,又增加了其转型升级的紧迫感和难度。

以“自流黑”为主要表现形式的违法经营在个别地方仍然存在。所谓“自流黑”通常是指自建油罐、流动加油车、黑加油站。近几年随着国家打击力度加大,部分地区“自流黑”通过加油站租罐、租加油机的方式进行洗白,有了合法外衣,销售方式更加隐蔽。更有甚者,转入地下或披上合法外衣的“自流黑”,除严重扰乱市场秩序、破坏正常的市场竞争外,还在一定程度上成为流动的“炸弹”,给社会民生带来巨大的安全隐患。近年来,一些地方发生了多起“黑油车”爆炸起火事故,成为油气行业不容忽视的安全隐患。此外,“自流黑”销售的油品大量为不带票资源和非标资源,特别是进口疏浚调和成的柴油,不仅质量不达标,且硫含量只相当于原来国三、国四水平,环保危害极大。

愁——产能过剩引发违规操作等系列问题

山东省内成品油资源过剩问题日益突出,同时,炼油产能过剩正引发市场连锁反应。2020年山东成品油消费量2290万吨,2020年省内地炼加工量11692万吨,成品油产量8461万吨,加工量同比增加187万吨,增幅1.6%;成品油产量同比增加178吨,增幅2.2%。2021年1-5月,山东地炼加工量4857万吨,同比增加421万吨,增幅9.5%,较2019年同期增加53万吨,增幅1.1%。其中,成品油产量3520万吨,同比增加313万吨,增幅9.8%,较2019年同期增量70万吨,增幅2.0%。作为山东市场的主力军,中石化山东公司年销售量曾长期维持在1000万吨高位,处在全国第一方阵,然而自2016年跌破千万吨大关后持续低迷,2020年全年成品油销量仅780万吨左右。随着浙江石化、中科石化开工投产,省内资源面临南北围堵的尴尬处境,向省外辐射的难度增大,资源过剩局面将进一步加剧。

据统计,2020年全国总炼能近9亿吨,过剩产能超过1亿吨。按照目前在建、已批准和规划项目测算,预计到“十四五”末,我国炼油产能将突破10亿吨,炼油规模全球第一,产能过剩问题将更加严重。事实上,炼油产能过剩并非新问题,早已引起有关部门重视,但始终未能有效解决。有专家表示,大产能一直在上,小产能却一直淘汰不掉,总产能越来越过剩成为炼化行业的一个“结”。

从宏观数据上看,山东一直在淘汰炼油产能,但全省炼油能力却越来越大,相当于产能淘汰反而给了一个把隐性产能合法化的机会,结果导致小炼厂越拆越大,产能越淘汰越多。预计2021年山东地炼加工量为1.25亿吨,成品油产量9000万吨,加工量和成品油产量分别增加808万吨和540万吨。来自山东隆众资讯的统计数据显示,目前山东独立炼厂共56家,其中年产能500万吨以上的15家,200万-500万吨的24家,200万吨以下的17家,合计产能占比分别为52.95%、42.11%、4.94%。而产能过剩带来的直接后果是,在“双碳”目标下,市场容量将日渐萎缩,无论民企还是“三桶油”,都将成产能过剩的受害者。

各类违规经营行为在偷逃国家税款的同时,严重冲击市场公平竞争。大量不带票资源充斥市场,在造成国家财政税收流失的同时,也严重影响市场公平。不带票资源通过规避汽柴油消费税拥有每吨高达1500-2500元/吨的降价空间,从今年山东市场上加油站更迭的情况来看,“三桶油”经营难以为继的加油站,到了社会企业手里,一样风生水起。

有的属“三桶油”租赁经营的加油站,一俟合同到期,社会企业便较容易地加价撬走。虽然社会站点有灵活经营的优势,但税款带来的降价空间则是主因。数据表明,自2017年以来,市场上流通的隐性油品资源份额逐年加大,市场竞争的不公平性将势

必造成“劣币驱逐良币”的后果,甚至存在逼迫合法经营企业退出市场的风险。公平竞争是社会主义市场经济的基本特征,不管是不合规经营还是逃税漏税,前述违规行为对整个成品油市场都是一种破坏。合规经营的企业成本高,不合规经营的企业成本低,表面看来好像是企业竞争和市场占有的问题,实际上,这种不公平竞争才是对市场最大的破坏,其负面效应会逐步侵蚀正规经营,加速正品市场份额流失。

市场监管相对缺失,新型监管机制亟待构建。梳理当下的成品油市场,之所以乱象频现,其重要原因是监管相对缺失。其中,既有行政审批的问题,也有产品质量的问题,还有税务税控、产业规划的问题,涉及多部门,需诸多政策加快调整。

同时,系统观念不强是监管缺失的重要原因。坚持系统观念是“十四五”我国经济社会发展必须遵循的原则之一,也是做好新形势下成品油市场监管的必然要求。对成品油市场的监管必须提高站位,强化系统观念,统筹兼顾、把握重点、整体谋划,注重监管的整体性和协同性。坚持用政策和市场相结合的手段来引导行业健康发展,整合各部门力量,摒弃“铁路警察各管一段”的传统思维,加强前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进,形成监管合力,构建新型监管机制,实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

机——“双碳”促油品销售商向能源综合服务商转型

当前成品油消费税征管中偷税漏税问题较突出且屡禁不绝,严重影响到了成品油市场健康发展。因此,需进一步完善成品油消费税征收机制。

同时,成品油消费税征收环节改革也广受关注。成品油供应链环节可基本划分为上游开采、中间炼化、终端销售三个环节,目前成品油消费税征收点位于中间炼化环节。自2013年起,中央有关文件就在加快消费税改革方面进行部署,提出“调整消费税征收范围、环节、税率”。2019年国务院印发的《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》(国发[2019]21号)提出:“按照健全地方税体系改革要求,在征管可控的前提下,将部分在生产(进口)环节征收的现行消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收。”去年,中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中也提出:“研究将部分品目消费税征收环节后移。”综上所述,未来消费税制度改革方向之一是从生产环节征收转为在流通环节征收。

结合税收收入稳定性、中央与地方关系、公平纳税、对成品油销售领域影响及征管成本因素考虑,将征收环节后移至销售环节,不仅符合我国消费改革方向,也符合市场实际,且当前的技术手段不仅仅提供支持,也完全可控。因此,要围绕财税体制改革的目标,完善成品油消费税目,逐步取消非标产品,积极调动和提高地方对成品油消费税监管的积极性,持续推进我国成品油消费税改革,共同促进行业良性竞争与健康发展。

全面加强成品油市场监管。无论征收环节如何调整、政策标准如何出台,加强市场监管都是措施得以



有效执行落实的前提。《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出,加强市场监管改革创新,健全以“双随机一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充,以信用监管为基础的新型监管机制,既为构建适应高质量发展要求的社会信用体系建设和监管机制勾画了路线图,也为规范成品油市场指明了方向:

一是加快信用建设,将包括企业纳税信用、经营信用纳入法制化管理;二是建立健全我国成品油消费税“移送和监管系统”,实现对从事成品油经营的企业进行全流程监管;三是强化市场秩序、油品质量监管,加强对违法经营、偷逃税款等失信行为的联合惩戒力度,充分利用大数据等现代化手段,进行全链条、可追溯的全方位信息化监管,严厉打击非标油、“自流黑”和违法自建油罐等非法经营行为,并强化社会加油站税收监管,创新监管方式,提高监管能力,加大对偷逃税企业及其个人的查处力度,营造健康公平的市场环境;四是加快推进加油站“涉税数据云平台”推广和应用,对加油站涉税数据进行

全面动态监控,积极利用管理平台和大数据、人工智能等技术手段,不断提升成品油流通行业的监管效能和税收管理。

单一油品销售商加快向能源综合服务商转型。面对“双碳”目标,成品油销售企业要增强忧患意识,主动适应、积极面对成品油资源过剩不断加剧、传统能源替代加快、新经济新业态新营销跨界加速等新一轮变革,于“危机”中育“新机”,于“变局”中开“新局”。

2030年后,随着以新能源和可再生能源为主体的近零排放的能源体系建成,包括石油在内的化石能源的消费量要控制在极低水平。无论作为传统主渠道的“三桶油”,还是异军突起的社会加油站,都面临一场大考。因此,要把握行业先机,打造新竞争优势,不断丰富服务内容,探索服务新路径。尤其在消费升级、服务创新、技术迭代、品牌圈地的全方位市场化竞争的新时代中,油品销售商如何向能源综合服务商转型是业界必须直面的问题。

(作者供职于国家能源局山东监管办)

