



能源与交通创新中心 (iCET)

对工业和信息化部关于《乘用车企业燃料平均消耗量与新能源汽车积分并行管理办法》修正案（征求意见稿）的意见反馈

尊敬的工业和信息化部领导：

能源与交通创新中心 (iCET) 作为能源与交通领域的第三方独立智库机构，其核心使命是为政府、企业、公众提供创造清洁低碳生态体系的创新型解决方案。iCET 引荐并协助中国建立了乘用车燃料消耗量限值标准，并持续十年跟踪研究中国乘用车企业平均燃料消耗量 (CAFC) 发展，也是最早研究加州零排放汽车 (ZEV) 积分交易机制在中国适用性，并推动中国新能源汽车积分交易机制的机构。iCET 持续评估燃料消耗量标准与新能源汽车政策实施效果，多条对“双积分政策”的谏言被采纳。7月9日，《乘用车企业平均燃料消耗量与新能源汽车积分并行管理办法》（下称“双积分政策”）修正案公开征求意见，iCET 很愿意基于政策目标以及我们对双积分政策实施评估来提一些建议，供政策制定者参考。

iCET 于 2019 年 2 月发布了《2018 中国乘用车双积分研究报告》、《2019-2020 中国乘用车新能源汽车积分合规与预测》等多份报告，并于 2019 年 4 月 26 日，利用中国清洁交通伙伴 (CCTP) 平台，联合中国汽车技术研究中心数据资源中心与标准研究所组织行业专家探讨了“2021-2025 双积分和油耗管理”议题，我们及与会专家均肯定了“双积分政策”对新能源汽车发展所起到良好的引导与推动作用，但也认为在节能技术提升上有所滞缓，政策修订需要平衡汽车节能提升与新能源汽车发展两个方面，并提出了一些政策建议。本次征求意见稿中的调整，体现了“双积分政策”修正案对节能技术提升的重视，如：

1. 提出“低油耗乘用车”概念，并对低油耗乘用车的新能源汽车积分核算基数给予生产量或进口量的 0.2 倍计算优惠。这一措施有助于鼓励企业研发节能型传统汽车，对非插电式混合动力汽车发展将起到很大的推动作用。
2. 强调了“企业传统能源乘用车平均燃料消耗量实际值”，并依此为依据，作为



能源与交通创新中心 Innovation Center for Energy and Transportation

2021 年度及以后年度企业新能源汽车积分结转的前提条件。2016 年以来，部分企业（尤其自主品牌）的平均燃料消耗量实际值（CAFC 实际值）降幅明显，但这些企业的传统能源汽车平均燃料消耗量实际值下降幅度却非常有限，有些企业甚至出现反弹上升的趋势。这一措施将能激励企业发展和应用传统车节能技术。

3. 适当激发小型企业节能积极性，对生产量或进口量 2000 辆以下小型企业的企业平均燃料消耗量达标值进一步放宽：企业 2021 年度到 2023 年度平均燃料消耗量较上一年度下降达到 4%以上（2020 年及之前为 6%以上）的，达标值在《乘用车燃料消耗量评价方法及指标》规定的 CAFC 要求基础上放宽 60%；下降 2%不满 4%的（2020 年及之前为下降 3%以上不满 6%），达标值放宽 30%。该条件的放宽，更加符合实际情况，能鼓励小型企业进行传统车的节能技术提升，有利于提高企业积极性。

但同时，为了促进节能技术持续提升和保证新能源汽车长期稳定发展，iCET 仍然提出以下意见反馈与建议，供决策参考：

第一，建议在充分考量企业达标情况的前提下，尽量降低新能源汽车积分合规比例要求与行业新能源汽车积分比例实际值之间的差距，以保持目标的合理性和体系完整性。

- 1) 目前的“双积分政策”设计需预测并权衡各种条件因素，比如新能源汽车发展预判难度较大，因此，我们建议在“双积分政策”设计中设置一种更有效的调节机制，对政策实施效果进行及时反馈，尽量避免新能源汽车积分合规比例要求与行业新能源汽车积分实际比例之间有过大的差距。例如，2018 年行业新能源汽车积分已经超过 18%，预计 2019-2020 年这一数值还将继续增加，假设单车积分按 2018 年平均水平计算，2019-2020 年行业新能源汽车积分比例仍可达到 19%和 25%。而 2019、2020 年合规比例仅有 10%和 12%，如此，行业新能源汽车积分产生量与积分合规需求量的比值预计约 190-210%。
- 2) 为达到这一效果，我们建议后续逐渐降低新能源汽车标准单车积分，尤其是当新能源汽车技术逐渐成熟且其市场占有率达到一定比例时（如 25%以上），建议标准单车积分逐步降低至 1 分，用积分比例来反映市场情况。否则，根



能源与交通创新中心 Innovation Center for Energy and Transportation

据国家汽车产业中长期规划目标，到 2025 年新能源汽车规模占比达 20%，在现有积分计算框架内，预计届时平均单车积分至少达到 2.6 分，那么行业新能源汽车积分比例将超过 50%。消费者调研结果显示，真正引起里程焦虑的问题是新能源汽车充电设施完善程度和充电效率，里程并非越高越好。因此，我们认为中长期可逐步降低对超高续航车型的积分鼓励。

- 3) 短期内，我们建议调整 2021-2023 年度新能源汽车积分比例要求，给企业释放新能源汽车积分比例要求未来会明显提高的预期。征求意见稿中给出的 2021、2022、2023 年度新能源汽车积分合规比例要求为 14%、16%和 18%，iCET 基于汽车产业中长期发展规划目标，预测 2021、2022 和 2023 年行业新能源汽车积分比例将在 18%、25%和 36%左右(基于新积分计算办法,我们预测 2021、2022、2023 年度纯电动汽车单车平均积分为 2.2、2.4 和 2.6 分)。

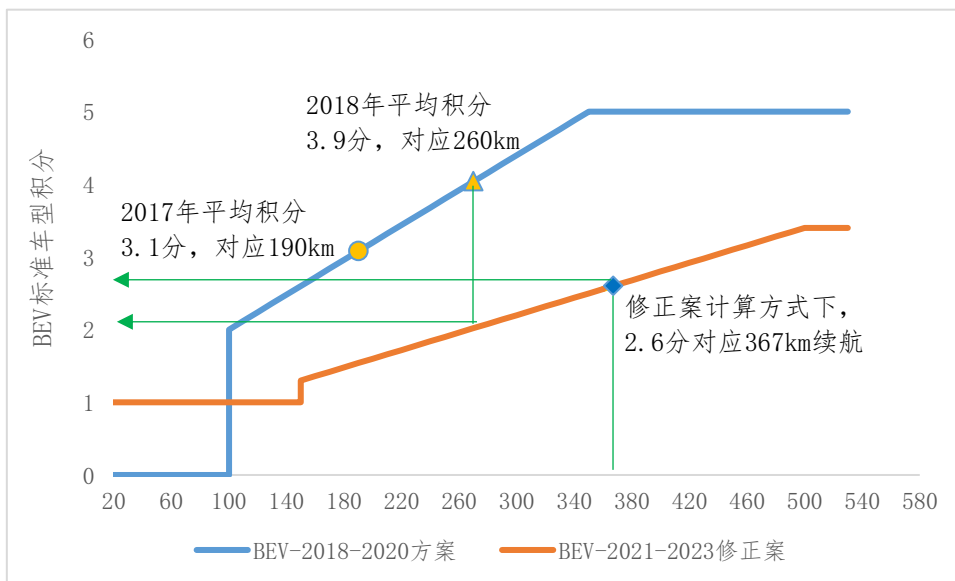


图 1 新能源汽车标准单车积分曲线

如果按照现有趋势发展下去，2023 年行业行业新能源汽车积分产生量与积分合规需求量的比值仍将处于 200%左右水平。现阶段积分情况显示，在该比值水平下，行业新能源汽车积分大量过剩。而在新的政策框架里，新能源汽车积分在一定条件下可结转，也增加了合规的灵活度，适当提高 2022-2023 年的比例要求不会给合规带来太大压力。如果将新能源积分产生量与合规要



能源与交通创新中心 Innovation Center for Energy and Transportation

求积分量比例降至 180%，2023 年度积分要求可在 20%左右；如果进一步降低比值到 150%，2023 年度积分要求比例可在 24%左右。因此，我们建议可对积分比例要求适度上调，尤其是 2023 年。

- 4) 我们建议重新考虑征求意见稿中插电式混合动力乘用车型的单车积分调整系数计算。征求意见稿附件 1 第 2 条对插电式混合动力乘用车单车积分调整系数的表述不够明确，按照“小于等于 0.5 的按 0.5 倍计算”说法，无需提出“以上两指标积分倍数乘积为最终核算倍数”的表达。而我们认为，应当删去“小于等于 0.5 的按 0.5 倍计算”的说法。我们建议插电式混合动力乘用车积分调整系数以电能消耗量和燃料消耗量两指标积分倍数乘积实际值作为最终核算倍数，不采用圆整方式。插电式混合动力乘用车由于存在两种运行模式，因此如果要最大化其节能与环境效益，其电量保持模式下的燃料消耗量和电量消耗模式下的电能消耗量均应达到要求水平。而在征求意见稿中，仅有一个指标达标或者两指标都不达标，其车型积分调整系数都是 0.5，没有体现差别。在这种情况下，难以激励企业进行技术投入。

第二，中长期来看，我们建议积极推动支撑法规的出台并研究制定积分不合规的经济处罚机制；在此之前，建议通过构建积分池及专项管理基金等方式增加合规灵活性。

- 1) 积分交易本身是基于市场调节的一种政策机制，经济处罚机制将给予企业合规更大的灵活度，且能更好地体现出积分的经济价值。比如美国加州零排放积分机制设立了每个积分 5000 美元处罚规定，并且截止到目前，所有企业是竭尽可能去进行合规，没有出现罚款的情况，在这种罚款机制以及合理的积分比例设置要求下，积分价值得以充分体现。目前中国积分出现压倒性过剩，导致积分价值低廉，相反，当积分供给量紧张时，企业间的恶性竞争等原因可能导致负积分企业买不到积分而无法履约。目前，对一个市场机制政策进行基于行政命令管理，过于强硬，长期来看，不利于新能源汽车产业的发展。需要推动支撑法规的出台并研究制定双积分不合规的经济处罚机制。



能源与交通创新中心 Innovation Center for Energy and Transportation

- 2) 我们认同在中国制定和实施经济惩罚措施的难度，因此，建议政府在经济处罚机制出台之前，构建积分池及专项管理基金以增加合规灵活性，在积分池积分价格进行指导性调节。现阶段，“双积分政策”基于行政命令进行管理，企业平均燃料消耗量（CAFC）的合规方式有 4 条，灵活性还可以；而新能源汽车积分的合规方式相对单一，且在前期，部分企业仍没有开始新能源汽车规划与生产，同时新能源汽车市场预期不确定性很大，不利于政策目标设定，同时，由于积分价格的不稳定性，也不利于企业在经济上进行投入产出规划。
- 3) 前面提及的积分池及专项管理基金是在一定时期内政府为企业设置的基于积分价值合规的方式，其核心用途体现在：1) 稳定并体现新能源汽车积分的价格，便于企业在投入产出上进行新能源汽车规划；2) 增加企业合规的灵活度，避免不正当竞争。

第三，中长期来看，我们建议政策设计需逐步降低企业平均燃料消耗量积分与新能源汽车积分的关联性，进而降低因交叉管理带来目标实现的不确定性。

- 1) 原则上，我们认为不应该持续给予新能源汽车在油耗核算中的优惠政策。传统汽车节能管理和推动新能源汽车产业发展是“双积分政策”的两大核心目标。自实施以来，“双积分政策”在推动新能源汽车发展方面的确起到了非常重要的作用。但前期由于新能源汽车在油耗核算上的巨大优惠政策，已经致使传统车油耗下降大幅放缓，部分企业传统车油耗甚至出现反弹，背离了传统车节能目标。
- 2) 短期内，对节能和新能源汽车给予优惠政策可以增加合规灵活性，从实现节能与新能源目标的角度出发，但我们建议对政策优惠设定期限，给企业预留充分时间进行产品战略规划。征求意见稿中对“低油耗乘用车”的新能源汽车积分核算基数给予生产量或进口量的 0.2 倍计算优惠，这无疑将促进非插电式混合动力汽车的发展。不过结合传统车节能目标和行业发展实际，中长期内混合动力技术将成为传统汽车市场的主流技术并被广泛应用。届时，对



能源与交通创新中心 Innovation Center for Energy and Transportation

低油耗乘用车的政策优惠可能会拉低新能源汽车积分合规比例要求。

- 3) 征求意见稿中提出 2021-2023 年考察企业传统车油耗作为新能源汽车积分结转的条件，同时给予低油耗车型新能源汽车积分基数核算优惠，这些措施将对传统车节能起到一定的推动作用。但根据新能源汽车产业发展规划，结合新能源汽车实际发展情况，2021 年以后随着新能源汽车产销量增加，如果当年产生的新能源汽车积分将远多于需求量，恐导致新能源汽车积分结转对企业的吸引力不足，难以激起企业节能动力。此外，复杂的交叉管理会增加政策实施的不确定性，需持续修订，政策环境将不够稳定。

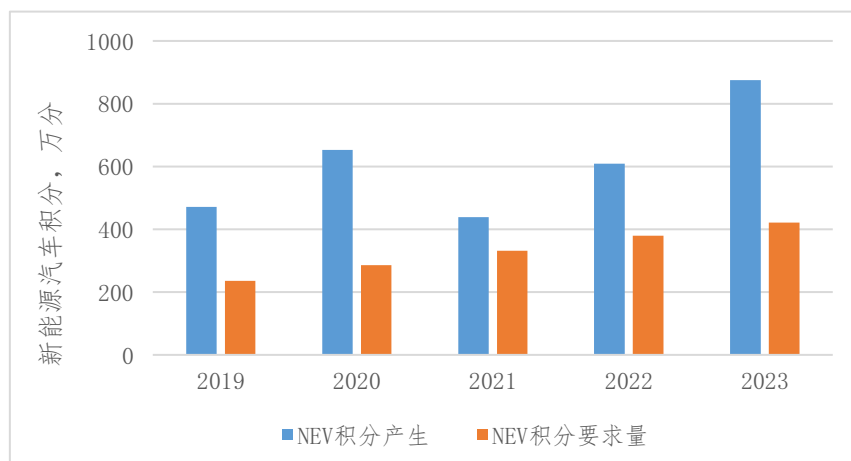


图 2 iCET 预测的新能源汽车积分产生与需求量情况

- 4) 根据 iCET 测算，在新能源汽车负积分抵偿后，假设有 50%的正积分向后结转情况下，新能源汽车积分与油耗积分单向挂钩可能导致 2021-2023 年传统车油耗产生 0.12-0.23 L/100km 的放松。新能源积分的结转是对先锋新能源汽车企业的鼓励，有利于行业发展，但当与油耗积分单向挂钩后，又会放松油耗目标。
- 5) 在未来相当长时间内，传统车市场占比仍将很高。传统车节能降耗与市场汽车大型化趋势似乎有悖，需要政策加以引导。因此，长期来看，传统车节能仍是一项艰巨的任务。将燃料消耗量管理从“双积分政策”中剥离开来，有助于企业专注传统车节能技术提升，进而实现传统车节能目标。同时，降低



能源与交通创新中心
Innovation Center for Energy and Transportation

新能源汽车积分与企业平均燃料消耗量积分之间复杂的关联关系，将使各自管理目标更加明晰，核算也更加简单，数据易跟踪，避免修补问题的过程中出现新的问题。

能源与交通创新中心（iCET）

二〇一九年八月六日