

我国取消铝材出口退税的背景、影响及对策

李杨 伍慧敏

摘要：出口退税政策是国际贸易政策体系的核心调控工具。本文探讨我国在2024年12月全面取消铝材出口退税产生的影响，发现政策调整在短期内将引发铝材出口量急剧收缩，中长期有望驱动企业技术创新与产品结构升级，缓解资源约束问题，但此过程中也面临短期经营困难、长期绿色转型压力大等问题，并有针对性地提出具体政策建议。

关键词：出口退税；转型升级；高质量发展；政策建议

中图分类号：F812.42；F426 **文献标识码：**A **DOI：**10.13561/j.cnki.zggqgl.2026.07.011

鉴于当时国内能源供应紧张及产业升级的迫切需求，2024年11月15日，财政部与国家税务总局发布《关于调整出口退税政策的公告》，自2024年12月1日起，取消铝材、铜材以及化学改性的动、植物或微生物油、脂等产品的出口退税。出口退税政策是调节生产和贸易的重要政策工具，厘清当下我国铝材市场的情况，识别出口退税取消产生的影响，并探索应对之策至关重要。

一、关于铝及其制品的出口退税政策演变

20世纪80年代，国内相关产业基础薄弱，技术水平相对落后，在国际市场竞争中处于劣势地位。为降低出口产品成本，提高国际市场竞争力，1985年我国正式实行出口退税制度，其中关于铝及其制品的出口退税政策经历过多次调整（参见表1）。

二、我国铝材的生产、能源消耗及出口现状

（一）我国铝材生产现状

1. 铝材产量呈现稳步增长态势。近年来，我国铝材产量增速明显，由2020年的4210万吨增加到2025年的4880万吨。其中，铝挤压材以2175万吨位

表1 我国关于铝及其制品的出口退税政策调整历史

时间	主要政策内容
1985年	正式建立出口退税制度，只退生产环节的增值税和最后环节的产品税，退税率为3%、10%、14%三档。
1998年	分期分批提高部分产品出口退税率，包括纺织品、煤炭、钢材、水泥、船舶、纺织机械、机电产品、铝锌铅等。
2004年	对出口退税率进行结构性调整，适当降低出口退税率：根据出口货物的不同调整为17%、13%、11%、8%、5%五个档次，对国家鼓励出口的产品，比如高新技术产品、农产品退税率不降或少降，对一般性出口产品的退税率适当降低，部分取消国家限制出口产品和一些资源性产品的退税政策。
2005年	分期分批调低和取消部分“两高一资”产品的出口退税率；适当降低容易引起贸易摩擦的关税。
2007年	再次对出口退税进行调整，调整共涉及2831项商品，约占海关税则中全部商品总数的37%。调整后退税率5%、9%、11%、13%和17%，平均下调约2个百分点。
2008年	8月、11月、12月，三次大范围上调出口退税率，产品囊括资源性产品、劳动密集型产品、资本密集型产品和高技术产品。
2009年	1月、4月和6月，分三次上调一系列产品出口退税率。调整后的出口退税率由调整前的5%、9%、11%、13%、17%五档变为5%、9%、11%、13%、14%、15%和17%七档。
2010年	取消部分商品出口退税，涉及钢铁、玻璃、农药、橡胶等四大类406个品种。
2018年	9月，将多元件集成电路、非电磁干扰滤波器、书籍、报纸等产品出口退税率提高至16%；将竹刻、木扇等产品出口退税率提高至13%。将玄武岩纤维及其制品、安全别针等产品出口退税率提高至9%。 10月，将现行货物出口退税率15%的和部分13%的提至16%；9%的提至10%，其中部分提至13%；5%的提至6%，部分提至10%。对高耗能、高污染、资源性产品和面临去产能任务等产品出口退税率维持不变。进一步简化税制，退税率由七档（16%、15%、13%、10%、9%、6%、5%）简化为五档（16%、13%、10%、6%、5%），15%和9%两档税率取消，所属行业分别适用16%和10%两档税率。
2024年	取消铝材、铜材以及化学改性的动、植物或微生物油、脂等产品的出口退税。

资料来源：中国政府网、财政部、新华网。

基金项目：国家社科基金项目“高标准自由贸易区网络构建研究”（编号：23BGJ032）；对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国FTA经济效益及高标准自贸区网络构建路径”（编号：22YB06）

作者单位：李杨、伍慧敏，对外经济贸易大学WTO研究院

居首位，占产能的44.6%；铝板带材1577万吨，占产能的32.3%；铝箔535万吨，占产能的11%。

2. 铝材产品质量不断提升，但低附加值产品占比仍较高。高技术加工产品产量呈现增长态势。新能源车用动力电池箔产量从2020年的7万吨增加到2025年的54.7万吨；汽车车身板等高附加值品类产量由2020年的15万吨增加至2025年的58万吨；工业型材（如应用于汽车、轨道交通用材等高端领域的功能性铝材）产量占比提升至50%。然而，作为典型低端铝材产品，铝棒在2020—2025年间产量显著增长，增幅达25%。

3. 铝材生产呈现明显的区域集聚效应。铝材生产主要集中于铁三角地区：山东、河南、广东三省凭借产业基础与资源禀赋优势，长期稳居全国铝材产量前三位（见表2）。2025年三省铝材产量分别达1420.94万吨、1223.39万吨和495.14万吨，合计占全国总产量的64.30%。

（二）我国铝材生产能源消耗现状

1. 铝行业能源消耗量呈现稳步上升态势。2020—2025年间，铝行业电解铝能源消耗总量从0.62亿吨标准煤上升至0.75亿吨标准煤（见表3），主要因为光伏产业、电动汽车产业等新能源领域对铝材的需求持续增长。尽管铝行业能源消耗总量持续增长，但其占全国能源消耗总量的比重由2022年峰值的1.26%下降至2025年的1.22%。

2. 电解铝生产高度依赖火电，碳排放强度相对较高。2023年我国铝行业碳排放5.3亿吨，其中电解铝碳排放4.2亿吨，占铝行业碳排放量的79.2%。电解铝行业以煤炭作为火电主要燃料，2023年电解铝行业的电力能源火电占比约75.6%，水电、风电、光伏等绿电占比24.4%，与2020年（火电占比88.1%，绿电占比11.9%）相比，尽管清洁能源消费比重提升2.5%，但火电依赖度仍显著高于全球平均水平，直接加剧电解铝生产的碳排放强度。

（二）我国铝材产品出口现状

1. 铝材出口量呈现波动态势，但依旧处于全球领先地位。虽然2020—2024年我国铝材出口量存在一定程度的波动，但出口量始终占据全球铝材供应的榜首。2022年铝材出口达到660万吨，较2021年增长17.44%。虽然2023年铝材出口量约

表2 2020—2025年全国及各省份铝材产量（万吨）

组别	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
全国	4210	4470	4520	4695	4900	4880
山东省	1149.07	967.97	1140.86	1163.11	1261.10	1420.94
河南省	906.22	839.68	957.06	940.24	1046.89	1223.39
广东省	437.15	533.84	490.95	524.71	502.32	495.14
广西壮族自治区	232.02	185.48	234.71	338.49	369.99	414.30
江苏省	390.76	383.40	336.19	343.45	355.52	399.15
云南省	53.44	49.00	66.67	61.87	40.73	46.58
四川省	148.75	151.93	162.66	226.11	211.54	253.84
湖南省	88.31	78.52	82.38	81.09	71.95	66.77
新疆维吾尔自治区	106.65	149.31	153.08	149.70	170.52	220.17

资料来源：作者根据国家统计局数据整理。

表3 2020—2025年我国铝行业的能源消耗量及占比

年份	电解铝产量 (万吨)	电解铝电力消耗 (亿千瓦时)	电解铝能源消耗量 (亿吨标准煤)	全国能源消费总量 (亿吨标准煤)	铝行业能源消耗占比（%）
2020	3708.04	5005.85	0.62	49.83	1.24
2021	3850.32	5197.93	0.64	52.59	1.22
2022	4104.43	5540.98	0.68	54.10	1.26
2023	4197.97	5667.26	0.70	57.20	1.22
2024	4400.50	5940.68	0.73	59.60	1.22
2025	4501.60	6077.16	0.75	61.70	1.22

资料来源：作者根据国家统计局数据整理。

528.7万吨，较2022年下降20%，但2024年又增至约630万吨，较2023年增长19.32%。

2. 铝材出口中低附加值产品仍占主导地位。2020—2025年间铝板带年均出口量为306.07万吨，年均占比为51.60%，主要应用于建筑装饰、易拉罐罐料等低技术领域；铝箔材年均出口量为133.75万吨，年均占比为18.90%，以食品包装箔等普通产品为主，高端电子箔出口占比极低；铝型材年均出口量为102.78万吨，年均占比为17.90%，主要为铝门窗、幕墙等建筑型材。铝板带材、铝箔材、铝型材三者的出口量合计占铝材出口总量的比重近90%。

3. 出口市场从欧美转移到新兴国家。2022年前，美国一直是我国铝材出口第一大市场^[1]，2022年欧盟成为铝材重要出口目的地，当年份额达15%。近年来，共建“一带一路”沿线国家成为我国铝材第一大出口目的地，占比超60%^[2]。2025年，墨西哥是铝材出口的首要目的地。2025年，我国对美出口铝材14.8万吨，较2024年下降42.9%；对欧铝材产品出口占比回落至12%左右。

三、取消铝材出口退税对出口、生产及能源消耗的影响

(一) 取消铝材出口退税对铝材出口的影响

1. 出口量的短期波动与中长期增长预期。取消铝材出口退税直接增加了企业出口环节的边际成本,抑制了企业出口意愿。2024年11月,受政策预期效应影响,我国铝材出口67万吨,创单月历史新高,同比增长36.6%。2025年全年铝材出口量较2024年减少约20万吨,显示出政策对短期出口的明显收缩效应。2026年以来,随着下游消费逐步回暖,铝加工企业开工率于3月初回升至59.5%,长期依然存在增长预期。

2. 提高国际市场价格,缓和国际贸易争端。一些贸易伙伴认为,我国的出口退税政策可能导致低价倾销行为。中国贸易救济信息网的统计数据显示,截至2024年12月,全球针对中国铝行业发起的贸易调查超过50起。2017年4月,特朗普政府以“国家安全”为由对中国铝产品发起调查,最终对中国铝材加征10%进口关税,并扩大至铝箔、铝板带等产品^[3]。取消铝材出口退税将促使铝材出口价格回升,减少因价格导致的国际贸易摩擦,避免因贸易摩擦升级对国内铝行业造成更大的冲击。

(二) 取消铝材出口退税对铝材生产的影响

1. 对上游资源安全与供应格局的影响。我国铝土矿的自给率从2015年的67%降至2024年的42%,进口依赖度从2015年的33%攀升至58%,其中几内亚以67%的供应占比形成绝对主导地位,这种供应格局显著扩大了我国铝产业链的输入性风险敞口。取消铝材出口退税一定程度上降低了铝土矿进口依赖度,有效缓解产业链面临的外部风险。

2. 对中游氧化铝及电解铝产能带来的变化。取消出口退税后,铝材市场整体需求增长放缓,氧化铝行业面临产能供需平衡承压的问题。氧化铝企业前期固定资产投资较大,沉没成本偏高,加之地方发展资源型产业存在固有发展惯性,不少企业倾向于保持较低的生产开工水平。这种受外部条件制约形成的产能调整模式,会使得土地、能源等生产要素配置合理性下降,还会制约优质企业发挥竞争优势,延缓行业生产技术升级和低碳转型的步伐。

3. 倒逼企业优化生产结构,促进产业升级^[4]。

我国铝行业长期面临产能过剩的困境,部分企业过度依赖出口退税政策,将经营重心过度倾斜于产量扩张与出口规模增长。取消铝材出口退税,长期来看有助于改变企业单纯依赖出口驱动的粗放型增长模式,倒逼国内企业通过技术创新与生产优化来提升产品附加值,推动行业向高质量发展阶段迈进。

4. 企业研发高端技术的能力不足,转型压力大。出口退税政策取消后,企业面临产业结构调整的外部倒逼机制,被迫向高附加值产品领域转型,而技术研发能力的不足及资金短缺可能成为制约企业转型的主要因素^[5]。另外,欧盟的碳边境调节机制(CBAM)对产品绿电使用比例认证等提出严苛标准,加大我国相关产业的转型压力。

(三) 取消铝材出口退税对能源与环境的影响

1. 推动可持续发展,加速实现“双碳”目标。铝行业是资源和能源密集型行业,铝生产活动伴随着高额的能源消耗与碳排放,显著加大全球能源消耗与碳排放压力。因此,取消这类产品的出口退税有利于减轻铝行业的环境负担,降低能源消耗与碳排放量,推动行业向更加环保和可持续方向发展。

2. 电解铝企业常在丰水期扩产,导致丰水期与枯水期之间的电力需求波动加剧。电解铝是铝工业体系中的核心耗能环节,围绕低成本能源区域形成了“西北火电集群”与“西南水电集群”的典型产业格局。铝材出口退税取消后,由于火电成本高且受碳排放约束,电解铝企业可能更依赖水力发电来维持利润。为降低成本,通常在丰水期满负荷生产,枯水期主动减产20%—30%。这种“丰产枯停”策略原本已形成稳定的产能差,但出口退税政策取消后,这一模式被进一步强化,导致西南水电依赖型电解铝产区的电力负荷峰谷差进一步扩大。

四、政策建议

(一) 政府提供财政支持,帮助企业渡过难关

一是设计定向财税支持工具,引导企业转型。对绿电使用比例超过80%的企业给予补贴,激励企业积极采用绿色电力;允许企业将节能技术投资的一部分用于抵扣增值税,加大对生产铝的高新技术企业所得税优惠政策力度;设立铝材出

口波动平准基金，稳定企业现金流。二是建立中小企业转型基金，加速企业技术升级。设立专项低息技改贷款，重点支持中小型企业进行技术升级，引导其开发高附加值产品，从而提升核心竞争力，拓展市场空间，实现可持续发展。

（二）优化生产布局，增强产业链安全性

一是优化空间布局，规避产业链区域集中风险。引导电解铝产能向清洁能源富集地区有序转移。将新疆、内蒙古、云南等具备低电价优势的作为重点承接区域，完善铝加工配套能力，避免原料外运、成品回流的高物流成本模式；限制东部传统产区新增产能，鼓励产能兼并重组，避免同质化竞争；支持龙头企业联合光伏企业共建海外“绿电铝”生产基地，在共建“一带一路”国家布局一批示范性项目^[6]。二是降低对铝土矿石的进口依赖度。大力扶持再生铝产业，在用铝量较大的城市布局废铝分拣中心集群，提高废铝回收率；布局几内亚和中国的替代性物流走廊，开发几内亚与邻国，例如塞拉利昂、利比里亚的跨境陆路通道，将矿石转运至邻国港口。

（三）深化能源布局，应对能源安全问题

一是建立铝产业跨省电力运输通道。推动云南、四川等水电资源富集省份与西北地区风能、太阳能资源禀赋优越的省份之间建立“水电+风光”多能互补的电力协同运输通道，实现清洁能源的大规模、远距离、高效率输送。二是实施水电铝丰枯期电价保险。为有效应对水电发电量季节性波动导致的电价风险，可采用政府补贴与商业保险相结合的模式，推行水电铝丰枯期电价保险制度。

（四）强化制度创新，引领转型变革

一是完善绿色低碳法规体系。开发基于区块链技术的绿电溯源平台，实现绿电生产、传输、消费全链条数据上链存证，对超额完成绿电配额的企业给予信用加分、税收优惠、融资支持等激励；制定铝行业产能置换管理办法，构建产能置换比例与碳强度下降幅度挂钩机制，破解传统产能置换“重数量轻质量”的困境^[7]。二是搭建电解铝产能置换交易平台，提高生产与资源利用效率。国内电解铝产能已触顶，行业亟需淘汰落后产能，置换高效产能，以实现产业结构的优化升级。建立全国统一的电解铝产能指标交易市场，

允许淘汰落后产能的企业通过出售产能指标获得转型资金，推动铝产业高质量发展。

（五）设计出口退税动态调整机制，应对国际贸易环境变化

在国际环境发生显著波动，尤其面临主要贸易伙伴政策反复的背景下，有必要采取更具适应性与前瞻性的政策工具，以维持铝材等关键产品的出口竞争力。一是推行分级退税策略。针对不同附加值的铝材产品，实施差异化的退税政策，引导企业优化产品结构，向高附加值领域转型升级。二是设置弹性区间。为确保政策的灵活性和适应性，可根据全球铝材市场供需状况、价格波动以及关税政策变化情况，对出口退税率进行动态调整，使出口退税政策更好地适应国际贸易环境变化，保障我国铝材产业的稳定发展。

参考文献：

- [1]胡鞍钢. 从全面追赶到持续超越：中美综合国力比较（2000—2024年）[J]. 成都理工大学学报（社会科学版），2025，33（6）：1—14.
- [2]卢晓菲. “一带一路”基础设施联通的贸易和福利效应研究[J]. 宜宾学院学报，2025，25（07）：30—40.
- [3]裴璇. 特朗普政府对等关税政策对国际物流贸易影响及中国应对策略[J]. 物流技术，2025，44（09）：32—42.
- [4]潘闯，李照青，康振宇. 产业多样化与全球价值链嵌入产品锁定破解[J]. 宜宾学院学报，2025，25（01）：53—64.
- [5]魏莱，彭佑元. 环境不确定性、企业内部控制、创新绩效相互影响机制研究[J]. 中北大学学报（社会科学版），2024，40（04）：131—140.
- [6]胡永和，毛佳袁. 中国对“一带一路”共建国家直接投资的减贫效应研究[J]. 成都理工大学学报（社会科学版），2025，33（2）：94—110.
- [7]万广军，马小蕊. 我国数据跨境流动法律规制的问题检视与完善路径[J]. 郑州轻工业大学学报（社会科学版），2025，26（1）：59—68.

■编辑：冯莉英