

提高烟草消费税政策研究

石 坚 胡德伟 主编

 中国税务出版社

7812.42453
~~24~~ 1

提高烟草消费税 政策研究

石 坚 胡德伟 主编

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

提高烟草消费税政策研究/石坚,胡德伟主编.

—北京:中国税务出版社,2013.7

ISBN 978-7-80235-971-0

I. ①提… II. ①石…②胡 III. ①烟草-消费
税-税收政策-研究-中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 126051 号

版权所有·侵权必究

书 名: 提高烟草消费税政策研究

作 者: 石 坚 胡德伟 主编

责任编辑: 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010)63908889/90/91

邮购直销电话: (010)63908837 传真: (010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 8.25

字 数: 211000 字

版 次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-971-0

定 价: 46.00 元

如有印装错误 本社负责调换

目 录

烟草专卖体制与烟草价格研究

中国烟草专卖体制与控烟浅析	梁 季 (3)
中国烟草价格构成和体制改革 胡德伟 毛正中 丁芸 石坚 (9)	
中国烟草消费税改革的经济影响分析 石坚 胡德伟 毛正中 (21)	
遏制烟草业干扰 推进中国控烟 ——中国控烟现状分析	杨功焕 (32)
控烟不能进三步退两步 ——对完善《控烟规划》的几点意见 毛正中 胡德伟 (54)	
中国履约面临的障碍、挑战与应对之策 陈学蕴 毛正中 胡德伟 (58)	
中国烟草业经济发展与烟草业控制	伦玉君 (74)
烟草与就业 ——减少烟草消费对国内就业的影响 高松 郑榕 (84)	

目

录

卷烟消费税及其改革

吸烟归因疾病经济负担与提高烟草税

..... 杨 练 毛正中 胡德伟 (111)

烟草财税体制与烟草生产关系的分析与展望 陈文东 (124)

烟草消费税制改革对烟草业的影响研究 蒋 震 (133)

完善优化相关税收制度 促进烟草行业

健康发展 刘景溪 (141)

对卷烟消费税税制再改革的初探 刘卫民 郁琳 (148)

烟草税收改革的稳步推进：挑战与出路 李晓梅 (161)

美国的烟草税制及其借鉴 徐亚东 彭骥鸣 (171)

烟草税与烟草控制

——来自《烟草税管理技术手册》的

全球经验及在中国面临的挑战

..... 郑榕 高松 胡德伟 (183)

烟叶税及其改革

降低我国烟农种植意愿的因素和对策

..... 袁庆禄 蒋中一 (205)

限制烤烟生产的基本因素分析 蒋中一 袁庆禄 (221)

云南省烟草税收研究 赵鸭桥 (238)

后记 (255)

烟草专卖体制与烟草价格研究

中国烟草专卖体制 与控烟浅析

梁 季

自 2007 年中国加入世界卫生组织“控烟框架”以来，中国相关政府部门采用多种方式推进控烟，其中经济手段是重要的手段之一。经济手段中又采用了国际上通行的做法，即“以税控烟”，其内在逻辑表现为，通过提高卷烟消费税税收负担，进而提高卷烟产品价格，从而达到减少卷烟消费量，实现控烟目标。2009 年 5 月，中国对卷烟消费税政策进行了调整，提高了部分卷烟产品消费税负担，完善了计征方式。按照国际经验，烟草消费税提高对控烟可以产生较好的效果，但在中国，本次烟草消费税调整并未对控烟产生如其他国家般的效果，究其原因，则发现，中国卷烟消费税与卷烟价格并未产生联动效应，从而使得“以税控烟”效果在中国大打折扣，而割断卷烟消费税与价格联动的机制则为中国烟草生产流通业的专卖体制。为此，有必要从控烟的视角，对中国目前烟草专卖体制进行研究，以期建立既能控烟又能保护国内卷烟产业发展的烟草管理制度。

本文首先回顾中国烟草专卖体制的历史演变过程，然后分析总结中国目前烟草专卖体制的特点，然后对国内目前关于烟草专卖体制存废的观点及其理由进行综述，最后基于控烟的视角，论述本人对中国烟草专卖体制存废及完善的若干思考。

一、中国烟草专卖体制的历史演变及其特点

（一）中国烟草专卖体制的历史演变

中国烟草专卖体制起源于民国时期，1915年，北洋军阀政府设立全国烟酒公卖局，颁布《全国烟酒公卖暂行简章》和《各省烟酒公卖局章程》等法规，对土产烟叶和烟丝实行“公卖”。新中国成立以后，中国烟草专卖制度得以延续，但与文革时期废除。

1981年5月：中央政府明确：“为加强烟草行业的集中管理，改善市场卷烟供应，增加国家财政收入，决定对烟草体制进行重大改革，成立中国烟草总公司，对烟草实行国家专营。”1982年1月：中国烟草总公司正式挂牌成立，对全国烟草行业产供销、内外贸、人财物实行集中统一管理。1983年9月颁发，并于同年11月颁布实施《烟草专卖条例》。1984年1月：国家烟草专卖局成立，与中国烟草总公司一套机构和人员编制，实行政企合一的管理体制，对烟草专卖进行全面行政管理。1991年6月颁布《中华人民共和国烟草专卖法》，明确了中国烟草专卖体制的法律地位，烟草专卖体制正式形成。

（二）中国烟草专卖体制特点

中国专卖烟草体制是指国家对烟草专卖品的生产、销售和进出口业务实行垄断经营、统一管理，实行“统一管理、垂直领导、专卖专营”。相应地，中国烟草专卖体制具有以下特点：

一是国家是烟草生产流通的唯一经营管理主体。烟草生产流通（至批发环节）均由中国烟草总公司一家经营，且该公司为100%国有控股，它代表国家对中国烟草生产经营进行管理。

二是烟草专卖经营的行政垄断性，其垄断性表现在市场上只有一家集团企业进行烟草生产和流通，行政垄断性表现在政府赋予中国烟草总公司的绝对垄断权力。

三是烟草专卖范围的广泛性。这是指除零售环节外，烟草生产、流通全产业链均为专卖，具体表现为烟草收购、卷烟生产、卷烟机械设备的生产销售以及卷烟产品的流通（批发环节），均实行专卖专营，专卖范围基本涉及全产业链。

四是政企不分。具体表现为烟草行业监管部门和烟草生产流通企业的人员编制统一，两机构合署办公，即国家烟草专卖局和中国烟草总公司在某种程度上为一家机构，国家烟草专卖局局长兼任中国烟草总公司总经理。

五是计划管理体制。具体表现为烟草生产什么、生产多少、销售价格以及销往何处均由国家烟草专卖局统一调配管理，而非根据市场需求确定生产规模、结构以及流通等，具有典型的计划经济色彩。

二、中国烟草专卖体制的存废之争

关于中国烟草专卖体制的存废之争，自 2002 年中国加入 WTO 以来便不绝于耳，随着近年来控烟力度的不断加大，此争论更是达到高潮。

支持废除中国烟草专卖体制的人士认为：

一是烟草专卖体制违背市场经济规则。前文已述及，中国烟草专卖体制是一种行政性垄断，因而违背了市场经济公平竞争规则。

二是政企不分导致监管者无法保持中立态度。国家烟草专卖局在烟草行业监管与生产流通的双重身份，导致其行政权力与经济利益纠缠，无法在制定产业监管政策保持中立态度。

三是实施烟草专卖体制的背景不复存在，环境发生很大变化。改革开放以后实施中国烟草专卖体制的背景环境为商品经济，其目的是为解决烟草生产管理分散混乱、整顿生产秩序，增加供应而建立，而在当前市场经济下，这些问题不复存在，相应专卖体

制也应取消。

四是废除烟草专卖体制是大势所趋。自从 20 世纪 90 年代以来, 欧洲各国、日本、韩国、中国台湾等国家和地区相继取消了烟草专卖体制。从融入全球化、更好地适应全球经济贸易规则的角度来考虑, 应废除烟草专卖体制。

支持继续保留中国烟草专卖体制的人士认为:

一是烟草专卖体制与市场经济并行不悖。尽管实施专卖专营体制, 但中国烟草的生产与销售分离, 打破地方封锁, 改革管理体制, 建立法人结构, 均体现了市场机制在配置卷烟资源方面发挥的基础性配置作用。

二是烟草专卖有利加强行业监督。烟草专卖提高了市场准入门槛, 生产流通企业数量少, 规模大、经营规范, 因而便于行业监管。

三是中国目前不具备取消的条件。国际上废除烟草专卖体制的国家经验表明, 各国取消烟草专卖体制后, 世界烟草强国的烟草公司迅速占领国内市场, 从而对民族产业产生巨大影响, 一些国家的国内烟草公司纷纷倒闭。

三、基于控烟视角下的专卖体制的利弊分析和思考

(一) 烟草专卖体制对控烟的利弊分析

万事皆有利弊, 烟草专卖体制也不例外。烟草专卖体制对控烟的利在于:

一是垄断带来的高价, 进而减少卷烟消费。据报道, 中国烟草总公司 2010 年营业收入为 7704 亿元, 净利润 1177 亿元, 利润率高达 15.3%。与中石油的指标相比较: 2010 年中石油营业收入 1.73 万亿元, 净利润 1676 亿元, 利润率为 9.7%。这意味着同期中烟的利润率比中石油高 57.7%! 2011 年, 中国烟草行业实现销售收入达 10111.4 亿元, 企业留存利润为 1528.38 亿

元，利润率达 15.1%，远高于其他行业。其丰厚的行业利润背后，则是垄断带来的高价，而高价可以抑制卷烟消费。

二是烟草专卖体制可以保证卷烟生产质量，进而降低吸烟对健康的危害，间接达到控烟目标。

而烟草专卖体制对控烟的不利之处在于：

一是政企不分的烟草专卖体制大大降低了国家烟草专卖局的积极性。国家烟草专卖局作为政府职能部门，应积极响应落实国家政策，基于国民健康考虑，控烟势在必行，各政府部门都应积极响应，尤其是国家烟草专卖局。但在目前政企不分的烟草专卖体制下，国家烟草专卖局考虑其自身部门利益，控烟的积极性则大大降低。

二是垄断带来高额利润，从而削弱“以税控烟”手段的有效性。正如前文述及，中国烟草行业为典型的高利润行业，因此尽管提高烟草消费税，中国烟草总公司也有能力消化税负提高带来的成本增加，从而使得“提税不提价”成为可能，削弱“以税控烟”效果。另一方面，专营增强烟草生产销售企业的市场谈判能力，进而可以通过前转（向烟农转嫁成本）方式，消化提税带来的成本压力。

三是通过统一计划，形成有利于烟草生产销售企业利润最大化的产品供给结构，即以微利或负利生产市场消费量最大的档次烟，满足最大市场消费群，对控烟形成不利。

四是形成强大的利益集团，与财税部门谈判，形成有利于其生产销售的财税政策，不利于控烟。2009 年 5 月份烟草消费税政策调整则为典型案例。本次税收政策调整中，高档烟和低档烟税率均有所提高，而消费量最大的中档烟其生产环节的税率不增反降，从 45% 下调至 36%。

（二）思考

基于上述分析，基本可以得到如下结论，烟草专卖体制对中国控烟总体上是不利的，应予以改革。

但从目前中国烟草产业发展质量和竞争力来看，目前不适宜全面取消专卖制度，国际上很多国家全面废除烟草专卖体制的实践证明，短期内全面废除烟草专卖体制给本国烟草生产流通企业将造成致命打击。如瑞典、葡萄牙、希腊等欧盟成员国在取消专卖体制之后，本国国有烟草公司被跨国烟草公司收购，国内市场逐步被外国烟草公司占据和垄断，2009年菲莫国际、英美烟草、日本烟草、帝国烟草四大跨国烟草公司所占份额已超过90%。中国台湾取消专卖体制后，岛内市场迅速被外烟挤占，本土的台湾烟酒股份有限公司的市场份额由98%锐减至35%。^①

所以，基于对本国烟草产业的保护和控烟两个角度考虑，认为中国目前不适宜全面废除烟草专卖体制，但应进行改革。当前改革重点和突破口应放在政企分离方面，这一方面可以顺应市场经济深化改革，更为重要的是割断国家烟草专卖局与中国烟草总公司的利益链条，从而促进国家烟草专卖局的控烟积极性。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

^① 本部分数据摘自李保江《世界烟草专卖体制演绎》，《中国烟草》，2011年。

中国烟草价格构成和 体制改革

胡德伟 毛正中 丁芸 石坚

税收对引导人们的消费取向具有天然的调节作用，这一点在卷烟类产品上体现得最为明显。由于烟草的特殊性，为了限制和减少烟草及其制成品的生产与消费、增加政府财政收入，很多国家对卷烟类产品都一直奉行“寓禁于征”的重税政策。在我国，对烟草行业除了征收消费税以外，还征收增值税、烟叶税、企业所得税及城建税和教育费附加等税种，这使得卷烟类产品的综合税率达到55%左右。也正由于这样的高税，使卷烟类产品成为各类消费品中税率最重的产品之一，也使得烟草行业成为国家财政收入的重要来源。然而，我国在烟草价格形成上却存在着很强的地方保护主义，严重影响了我国的烟草税收收入。

一、价格形成的基本制度

一般来说，影响商品价格形成主要有四个因素，分别是商品价值、供求关系、国家政策和国际市场价格。其中商品价值和供求关系是影响商品价格的最普遍、最基本的因素，而国家政策和国际市场价格也是由商品价值和供求关系决定的。

商品价值是商品价格形成的基础。商品经济要求商品价格符合商品价值。科学技术的进步使不同部门的劳动生产率经常发生不同程度的变化，由此决定了商品价值经常变化。按照等价交换

的准则，商品价格应随着价值的变化进行及时调整，以使商品价格符合其自身价值。

供求关系是商品价格形成的依据。消费者对于商品的需求决定了生产者应该生产什么，生产多少。商品价格必须跟随供求关系而变化，这样才能调节生产。商品当前或近期的供求关系影响着其价格围绕价值上下波动，即商品价格偏离商品价值的程度。

国家政策也是商品价格形成的另一依据。主要是利用国家政策来控制部分价格偏离价值的商品，一般是运用税收工具来达到政策要求。通常情况下，国家为了实施寓禁于征的政策，对卷烟、酒、化妆品等商品征收的税率较高，使它们的价格大幅背离价值。

国际市场价格是商品价格形成的参考。国际市场价格主要是影响进出口商品的国内价格。在外汇汇率固定的情况下，国际市场的价格水平和供求关系都会对进出口商品及其有关商品的国内价格产生影响。

二、各国征收烟草税的基本类型

由于烟草的特殊性，为了限制和减少烟草及其制品生产与消费、增加政府财政收入，世界各国普遍对烟草及其制品都征收体现政府“寓禁于征”调控意图的烟草消费税，或类似性质的烟草特别税。根据有关 128 个国家或地区的烟草统计资料，目前开征烟草消费税或特别税的国家或地区有 124 个，仅利比里亚、阿曼、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国等少数几个国家没有开征烟草消费税。

各国烟草消费税的征收范围大体都包括卷烟、雪茄烟、嚼烟、鼻烟、烟斗丝、板烟、手卷烟、用于消费的烟丝等烟草制品。由于税制结构、税种设置不同，各国具体的征收范围、方式方法也有很大差异。卷烟是最大一类的烟草制品。从卷烟消费税

征收情况看，目前世界各国的计征方法大体上可分为三大类八个小类。

第一大类是实行从量计征。从量计征，就是按卷烟的数量定额计征消费税。在实行从量计征的国家或地区中，又有两个不同的类型：一类是实行无差别税率，如美国、日本、澳大利亚等对所有卷烟按同一定额税率征收，另一类是实行有差别税率，对不同档次或类别卷烟按不同的定额税率征收，如塞浦路斯、埃及、象牙海岸、菲律宾等国家。

实行从量计征的国家中，各国确定定额税率的方式又有很大不同。如澳大利亚的卷烟定额税率与居民消费价格指数挂钩，实行指数化处理，每年按法定程序与方法调整两次。而像美国、日本等国家卷烟消费税的定额税率是一次次调整，由国会根据需求和各方面情况来综合考虑，并以立法形式确定下来才付诸实施。

第二大类是实行从价计征。从价计征，就是根据烟草制品在某一特定交易环节的交易价格按一定比例税率征收。在从价计征的国家或地区中又可分为两类：一类是实行无差别从价税率。如巴西、阿根廷、智利等国家对所有卷烟都是按照一个相同的比例税率从价计征，另一类是实行有差别从价税率。如印度尼西亚等国家，对不同档次或类别的卷烟按不同的比例税率从价计征。

第三大类是实行从量与从价相结合的计征方法。这一类中按照实行的是有差别、还是无差别的从量与从价结合，又可分为四小类：第一小类是实行无差别从价与无差别从量相结合方式计征。如英国、德国、意大利、法国、荷兰、奥地利等国家对所有卷烟实行单一税率从量与单一税率从价相结合的方法计征。第二小类，如中国现在实行的是无差别的从量定额税率与有差别的从价比例税率相结合方法计征。第三小类，如赞比亚等国家实行的是有差别的从量定额税率与无差别的从价比例税率相结合计征。第四小类，如南斯拉夫等国家或地区是按既有差别的从量定额税率与又有差别的从价比例税率相结合征收。

三、我国烟草价格及税收

我国烟草价格主要包括烟叶价格、卷烟价格以及烟草税收。

3.1 烟叶价格

烤烟、名晾烟实行全国统一定价，其价格由发展改革委员会和国家烟草局（烟草总公司）进行定价。晒烟由地方政府定价，其价格由各省（市）烟草专卖局（省烟草总公司）制定，省内调名晾（晒）烟和省际之间调拨价格，由烟草总公司制定；省内调拨的供应价格，由省级烟草公司制定，报烟草总公司备案。

烟叶按品种调制方法或主要用途可分为：烤烟，晾烟和晒烟等。晾晒又可分为香料烟（又叫土耳其烟），白肋烟，晒烟包括晒红烟和晒黄烟。烟叶收购价格的制度，以正常年景下合理经营生产成本为基础，并保证烟农有合理的收益，考虑烟叶品种之间，烟叶与粮食，与其他农副产品的比价等因素。实际工作中，先制定标准级收购价格，然后按规定（或重新核定）的等级差价率制定其余各等级的收购价格。

烟叶调拨价格由收购价格、税金、各项费用和利润等部分构成。（1）收购价格：制定调拨价格的基础，是主要组成部分；（2）税金：按国家税法规定，农产品税金按收购支付金额计征。目前烟叶特产税按当年收购价格的20%计征，另外按产品税再计征城市维护建设税和其他地方税。（3）各项费用和利润：费用分为从量费用（直接费用）和从值费用（间接费用）两大类。从量费用，是以烟叶单位商品的量（50公斤）为依据，按照收购标准，所需材料的消耗定额和每项劳动定额进行核算。从值费用，是以烟叶单位商品的值作依据，根据费用开支的范围，经过测算，确定费用率标准，通过公式计入调拨价格。利润采取从值计算，利润率标准由国家主管部门确定。烟叶调拨价格的制度，要能保障企业在正常经营情况下获得合理的利润。