

烟草税与烟草控制*

——全球经验及在中国的应用

郑榕 高松 胡德伟

内容提要:提高烟草税与烟草价格是减少烟草消费的单项最有效措施。在我国通过提高卷烟消费税来提高卷烟价格的策略受制于消费税的价内税设计和烟草专卖体制下的卷烟定价机制。在现有的专卖体制下,提高卷烟消费税以提高卷烟零售价格的有效途径是将消费税的征收从生产环节前移到零售环节,由批发商代扣代缴。2009年的卷烟消费税调整虽然没有改变卷烟单品的价格,但改变了烟草行业的产业规划和卷烟的市场供给结构,并提高了卷烟的平均零售价格和税负水平。目前中国卷烟的价格和税负水平仍低于全球平均水平,仍有较大的提税空间。未来卷烟消费税制度的调整需要大幅提高从量税的比重,在提税的基础上将两档从价税率统一为单一税率。在现有分税制体制下,提高卷烟消费税还需要配套相应的转移支付方案,以补偿地方税收收入的损失。

关键词:烟草税 烟草控制 价内税 烟草专卖 卷烟定价机制

作者简介:郑榕,对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授,100029;

高松,中央财经大学中国公共财政与政策研究院助理教授、博士,100081;

胡德伟,美国加州大学伯克利分校公共卫生学院教授。

中图分类号:F812.42 文献标识码:A 文章编号:1002-8102(2013)-0044-11

一、引言

全球每年至少有500万人死于吸烟所引致的各种疾病,吸烟是世界上最主要的可预防致死因素(WHO,2009)。烟草消费每年给人类带来巨大的经济损失,包括由吸烟所引起疾病的医疗负担及由吸烟所引致的生产力的下降。

中国是世界上最大的烟草生产国和消费国。中国目前拥有3.5亿烟民,约占世界烟民总数的27%(卫生部,2009)。同时,中国卷烟的生产和消费也都分别占到世界总量的1/3(Hu等,2010)。近几十年来,中国的吸烟流行率一直都维持在一个较高的水平,最新的数据表明,2010年中国的吸烟流行率男性为53%,女性为2.4%。此外,中国非吸烟人群的二手烟暴露率也非常高,2010年中国约有7.4亿非吸烟人群受到二手烟的侵害(US CDC,2010)。吸烟给中国带来了巨大的健康危害,我国每天有超过3000人死于吸烟导致的相关疾病,2005年因烟草死亡人数约120万(杨功焕、

* 本文是世界卫生组织资助项目“Companion Piece to the WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration on Tobacco Taxation Issues in China”(WHO 2012/275738-0)的一部分研究成果。作者感谢世界卫生组织的Angela Pratt博士在项目设计和论文研究过程中所提供的讨论和建议。作者对报告中的文字和数据负责,报告中的观点和政策建议不代表世界卫生组织的观点。

胡鞍钢,2010)。据世界卫生组织预测,如果不采取有效措施的话,到2025年这一指标将达到200万人(Peto和Lopez,2001)。吸烟也给中国带来了沉重的经济负担,最近的一项研究表明,在过去的十年中,中国因吸烟引致的经济负担增长迅速,由2003年的171亿美元增至2008年的289亿美元(Yang等,2011)。

征税被认为是最有效的控烟手段之一,通过征税来提高烟草制品价格,可以显著降低烟草制品消费(Jha和Chaloupka,1999)。税收和价格手段在控制烟草消费方面的有效性已经被来自世界许多国家的实证研究结果所证明,其中有代表性的经验性研究结论包括:烟草的绝对价格每提高10%,将使得卷烟的消费减少3%~5%,将使得青少年的吸烟人数降低3.5%~7%;烟草制品价格提高70%,将使全世界由吸烟导致的死亡数量减少1/4(Jha和Chaloupka,1999)。此外,研究还发现,社会地位和经济收入较低的人群对于烟草价格的变动更为敏感,因而,提高烟草制品的价格对于控制和减少这类人群的吸烟率和吸烟量尤其有效(IARC,2011)。

二、中国的烟草税制度与卷烟税负水平

中国的烟草税制设计既有与其他国家相似的共性化内容,也呈现出在中国的财税体制和烟草专卖体制下的特殊性。这些体制性因素使得提高烟草税在我国的政策应用表现出不同于其他国家的政策效果,从而对我国运用“以税控烟”的策略提出了严峻的挑战。

(一)中国的烟草税制度体系

我国现行烟草税体系主要包括下列税种:在农业生产环节征收烟叶税,在工业生产环节和商业流通环节征收消费税、增值税以及随消费税和增值税附加征收的城市维护建设税和教育费附加(见表1)。^①在所有这些税种里,烟叶税和消费税中的烟草制品税目是专门针对烟草产品所征收的税。由于烟叶的种植具有较强的地域性,因此烟叶税并不是一个在全国普遍征收的税种,且烟叶税总量较小;增值税针对包括烟草制品在内的所有商品征收,烟草制品的增值税率和大多数商品一样实行17%的税率;和世界上的大多数国家一样,消费税是我国烟草制品的最大税源,也是决定烟草制品税负水平最重要的税种。因此,和其他国家一样,在我国调整烟草制品的税负水平,一般特指调整对烟草制品征收的消费税税率。

表1 中国的烟草税制度 单位:%

税种	征收环节	税率	税收收入归宿	
			中央	地方
烟叶税	烟叶收购环节	20		100
增值税	生产和流通环节	17	75	25
从量消费税	生产环节	0.06元/包	100	
从价 消费税	甲类卷烟(调拨价每包7元以上)	56	100	
	乙类卷烟(调拨价每包7元以下)	36		
		5		
城市维护建设税和教育费附加	生产和流通环节	10		100

^① 烟草税指的是在烟草的生产和流通环节对烟草制品所征收的商品税,不包括所得税。由于我国卷烟的进出口占市场份额的比例很小(近10年来均低于5%),因此在本文的讨论中均不包括在进出口环节征收的关税和国内商品税。

(二) 卷烟价格、消费税以及税收占零售价格的比重

卷烟的市场平均零售价格,每包卷烟中所含的消费税以及税收占零售价格的比重是衡量卷烟价格水平及税负水平的重要指标。图 1 描述了不同收入国家组在这些指标方面的差异。从全球平均水平看,每包烟的平均零售价为 2.53 美元,每包烟中税收占零售价格的比重约为 50%。世界卫生组织采用各国最畅销品牌计算这些指标。由于中国卷烟品牌众多,每个品牌又有不同的品种规格和价位,因此在我国很难用某一种品牌作为最畅销品牌来计算以上相关指标。^①实际上,我国一至五类卷烟中都有其畅销品牌,因此,本文选取一至五类卷烟每一类的最畅销品牌,并结合每一类卷烟的市场份额来加权计算这些指标。图 1 和图 2 分别列示了我国 2008 年和 2011 年的相关指标与国际相关指标的比较及变化情况。如图 1 所示,2008 年,我国每包卷烟的平均价格为 6.64 元人民币(合 0.97 美元),平均每包卷烟所含消费税为 1.45 元(合 0.21 美元),流转税占零售价格的比重为 39%,这些指标虽等同于世界银行低收入国家组的平均水平,^②但综合中国的实际情况,这些指标应略低于世界银行低收入国家组的平均水平。

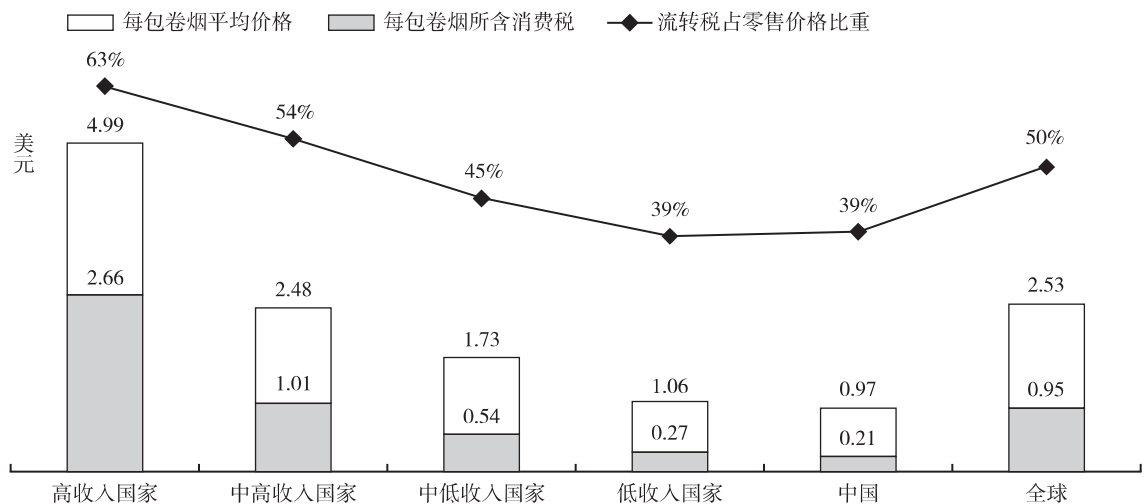


图 1 卷烟价格、消费税以及税收占零售价格的比重——中国与各收入组国家比较

注:图中单位为美元,数据源自各国 2008 年数据。

资料来源:全球数据来源于世界卫生组织《烟草税管理技术手册》,中国数据根据 2008 年一至五类卷烟调拨价格、批发价格、零售价格及各类卷烟当年市场份额加权平均计算。

2009 年中国提高卷烟消费税以后,以上相关指标均有所提高。2011 年,我国每包卷烟的平均价格为 9.62 元人民币(合 1.50 美元),平均每包卷烟所含消费税为 2.8 元人民币(合 0.44 美元),流转税占零售价格比重为 46%,这些指标基本上介于低收入国家组和中低收入国家组之间的水平,如图 2 所示。^③根据世界卫生组织最畅销品牌相关数据的计算结果,在 182 个国家中有 47 个

^① 在国家烟草专卖局以“532、461”目标为核心的“大市场、大品牌、大企业”战略下,卷烟品牌日益减少,但各品牌下的规格则成扩张趋势。2011 年卷烟累计在产品牌 124 个,比 2010 年减少了 7 个;但产品规格 1014 个,比 2010 年增加了 82 个。数据来源于烟草在线 <http://www.tobaccochina.com/news>。

^② 根据 2008 年云南省卷烟调拨价格、批发价格和零售价格计算,2008 年汇率按 1 美元兑 6.8 元人民币计算。

^③ 根据 2011 年安徽省卷烟调拨价格、批发价格和零售价格计算,2011 年汇率按 1 美元兑 6.4 元人民币计算。图中其他国家数据为 2008 年数据。

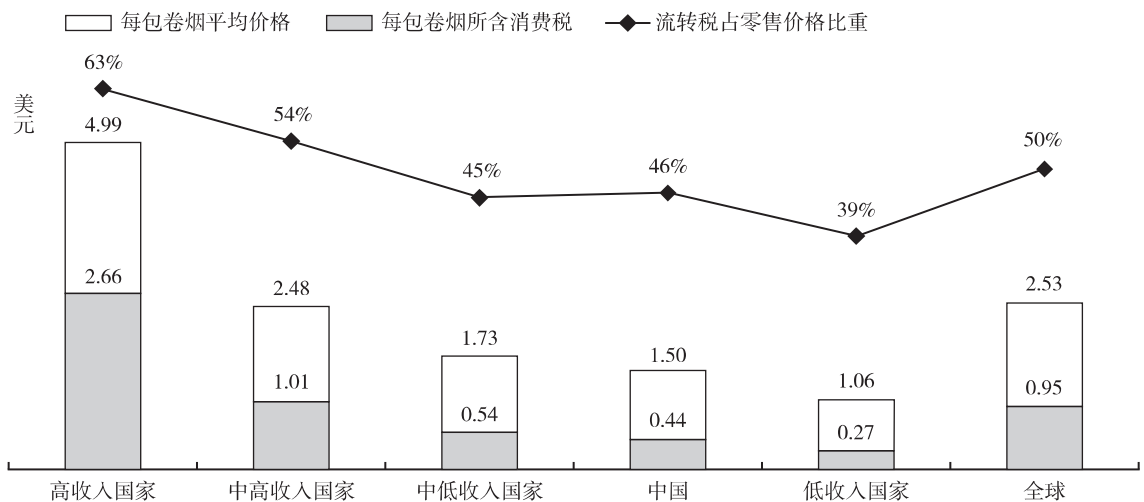


图2 卷烟价格、消费税以及税收占零售价格的比重——中国(2011年数据)与各收入组国家(2008年数据)比较

注:图中单位为美元。

资料来源:全球数据来源于世界卫生组织《烟草税管理技术手册》,中国数据根据2011年一至五类卷烟调拨价格、批发价格、零售价格及各类卷烟当年市场份额加权平均计算。

国家达到了世界银行的2/3标准,即每包卷烟中税收占零售价格的67%。^①我国卷烟目前46%的税负水平距离世界银行的2/3标准仍然还有很大的提税空间。

(三) 卷烟消费税率的设计和征收

我国卷烟消费税税率设计采用从量和从价计征的复合计征方式,在生产环节征收每包0.06元的从量消费税,以及税率分别为56%(甲类卷烟)和36%(乙类卷烟)的从价消费税,自2009年起,在批发环节加征了税率为5%的从价消费税。从从量税与从价税的比例来看,我国从量税占卷烟消费税的比重明显偏低。以一包零售价为10元的卷烟为例,其从量消费税为0.06元,从价计征的消费税为2.41元(生产环节2.03元,批发环节0.38元),从量消费税占消费税总额的2.4%,消费税额占零售价的24.7%,^②这些指标仅相当于世界银行低收入国家组相关指标的平均水平(25%)。

从适用的税率层次和水平看,我国对乙类卷烟(低价卷烟)的消费税率(36%)低于甲类卷烟(高价卷烟)的消费税率(56%),加上征收额度很低的从量消费税,这样一种税率层次设计使得我国乙类烟每包烟中税占零售价格的比重低于甲类烟的水平。图3显示了2011年我国一至五类烟的价格,每包烟中所包含的消费税以及税占零售价格的比重。^③

由于从量税对低价烟的提价效果更为明显,且征收管理较从价税更为简便,因此世界卫生组织推荐其成员国更多地采用从量税,并尽可能地在单一环节对所有烟草制品征收单一税率。我国份额很低的从量税,加上对低档烟征收相对较低税率的卷烟消费税率设计,使得我国低价烟(乙类烟)的整体税负水平低于中高档价格卷烟(甲类烟)。由于低收入人群对卷烟的价格更为敏感,且

① 1999年,世界银行发布的数据认为,那些采取了全面控烟措施的国家,其卷烟税占零售价格的比重能够达到2/3至4/5之间。

② 以2011年西安市场白沙(精品二代)的调拨价、批发价和零售价计算。

③ 以2011年一类烟至五类烟最畅销品牌计算。

我国低价烟占卷烟市场的比重较高,因而从公共卫生和控烟的角度来看,未来我国卷烟消费税制改革需要大幅提高从量税,并对所有卷烟适用单一层次的从价税率。

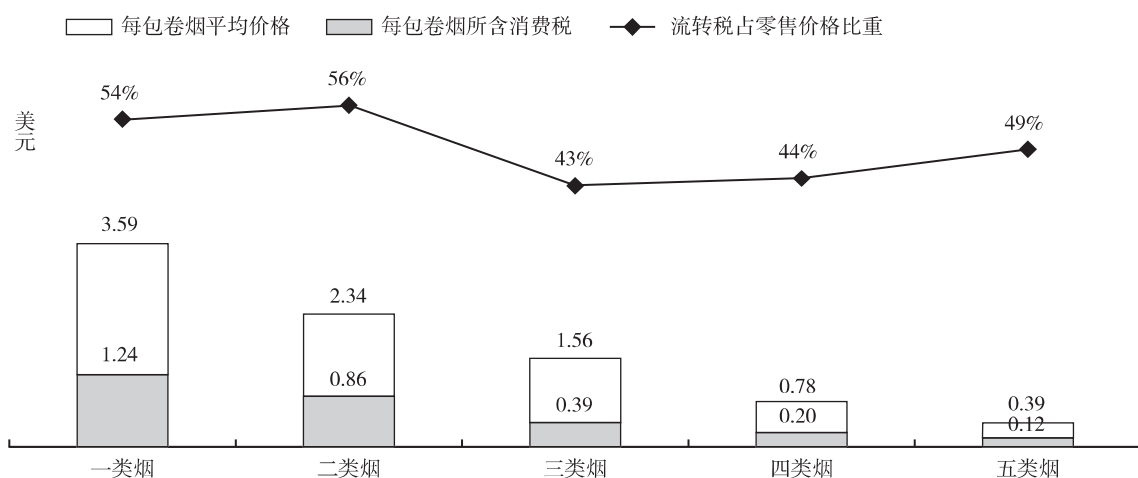


图 3 2011 年中国一至五类烟的价格及税占零售价格的比重

(四)烟草税与财政收入

烟草行业是我国中央和地方政府的重要财政收入来源。2003—2011 年间,我国来自于烟草行业的税利贡献占财政收入的比重维持在 8% 左右,见表 2。我国财政收入对烟草行业的严重依赖加重了“控烟”的难度,尤其是通过税收和价格手段控制烟草使用的难度。如前所述,烟草税一般特指卷烟消费税,提高烟草税一般也是指提高卷烟消费税的税率。在我国目前的分税制体制下,卷烟消费税收入全部归属于中央政府,但由于我国卷烟消费税的价内税设计,消费税在计征企业所得税时要作税前扣除,这就使得提高卷烟消费税在增加中央政府财政收入的同时,相应减少了归属地方的一部分企业所得税,这种由提高卷烟消费税率而引起的地方税收收入的减税效应对于几个卷烟生产大省来说更为突出。因此,在现行分税制体制下,若要进一步提高卷烟消费税率则必须有相配套的地方收入补偿分配方案(如转移支付方案),以弥补地方的税收收入损失,否则,大幅持续地提高卷烟消费税的政策将会因得不到地方政府的支持而难以推行。

表 2 2003—2011 年中国烟草税利及占财政收入的比重 单位:亿元, %

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
烟草税利总额	1692	2234	2529	3063	3880	4499	5131.1	6045.5	7529.6
财政收入总额	21715.3	26396	31650	38750	51822	61316.9	68477	83080	103740
烟草行业税利占财政收入比重	7.79	8.46	7.99	7.90	7.49	7.34	7.49	7.28	7.26

资料来源:《中国财政年鉴》2003—2011 年;全国烟草工作会议文件,2003—2011 年。

三、烟草专卖体制下的烟草税与烟草控制

2009 年中国提高了生产环节的卷烟消费税税率,并在批发环节加征了税率为 5% 的消费税,但是,此次卷烟消费税提税并没有引起卷烟零售价格的变化,也即在生产环节和批发环节增加的

税收没有被转移到下一环节的价格中去。之所以有这样一种结果,是由我国烟草税的制度特征——消费税法内税设计以及烟草专卖体制下的卷烟定价机制所决定的。

(一)消费税法内税设计

我国的消费税采用价内税设计。所谓价内税设计,是将对商品(或服务)所要征收的税金包含在作为计税依据的计税价格当中,也即计税价格中包含了所要征收的税金。就卷烟消费税而言,卷烟消费税的计税价格是卷烟调拨价^①,该价格是包含了卷烟消费税的,具体表现为以下公式:

$$A = C + P + Tax_excise \quad (1)$$

$$A = (C + P) \div (1 - Rt_excise) \quad (2)$$

$$Tax_excise = A \times Rt_excise \quad (3)$$

公式(1)–(3)中, A 为调拨价格, C 为成本和费用(包括除消费税和增值税之外的税金), P 为利润, Tax_excise 为消费税, Rt_excise 为消费税率。在价外税设计下,销售方向购买方收取的货款包括销售款和税金两部分,即销售款和税金都由买家承担,如我国的增值税。而在消费税法内税设计下,销售方向购买方收取的货款就是销售款,不再向买家收取消费税额。^②

(二)烟草专卖体制下的卷烟定价机制

在烟草专卖体制下,我国的卷烟定价机制形成了一套不同于其他商品的独特定价模式。在正常情况下,生产商根据产品的生产成本、费用、税金和预期利润确定出厂价格。同理,批发商确定批发价格,零售商确定零售价格。但卷烟的定价则是依据“倒推机制”来确定的。在烟草专卖制度下,国家烟草专卖局和烟草总公司制定每年的卷烟生产计划和调拨计划,并将该计划分解到各省、市和自治区。各省烟草公司和下属烟草生产企业在计划内从事卷烟的生产和流通活动。当一家烟草公司和下属生产企业投产一个新品卷烟时,首先制定的是该产品在零售市场上的目标价位,然后依照卷烟批发价格和零售价格之间的毛利率(批零毛利率 b)倒推批发价格,并进而依据卷烟调拨价格与批发价格之间的毛利率(调批毛利率 a)倒推调拨价格(出厂价)。批零毛利率 b 和调批毛利率 a 都由国家烟草专卖局和烟草总公司制定(Gao和Zheng,2012)。这样一套倒推机制如图4如示。所有计划内生产的卷烟都经过这样一套倒推定价机制依次确定零售价格、批发价格和调拨价格(生产商价格/出厂价),各地方烟草公司都在其每年的卷烟调拨计划中明确列示所有卷烟的调拨价、批发价和零售价,要求卷烟的生产和商业企业严格执行。

(三)提高卷烟消费税率为什么不会影响卷烟的批发价格和零售价格

在图4中, A 表示调拨价格(含消费税但不含增值税), a 表示调批毛利率, b 表示批零毛利率。此外,我们以 Rt_vat 表示增值税率, P_w 表示批发价格, P_r 表示零售价格,则有以下两个公式:

^① 卷烟调拨价格是指卷烟生产企业向商业企业销售卷烟的价格。自2001年以来,调拨价格由国家税务总局按照中国烟草交易中心和各省烟草交易(定货)会上一年度各牌号、规格卷烟的调拨价格确定,并做为卷烟计税价格下发。在大多数情况下,调拨价格等于卷烟生产企业的出厂价,但如果卷烟出厂价低于调拨价,则必须按照税务总局核准下发的调拨价作为消费税和增值税的计税依据。因此,调拨价的设置既是烟草行业对卷烟进行调拨管理的需要,同时也是税务部门为防范烟草生产企业在卷烟出厂环节通过转移定价进行避税,加强税务管理的需要。

^② 我国之所以将消费税设计为价内税有多方面的原因,其中最主要的原因是为了保持增值税和消费税在生产环节的计税依据一致。在目前增值税是价外税,消费税是价内税的设计下,在生产环节征收的消费税和增值税的计税价格相同,即都是以包含消费税而不含增值税的销售价格作为计税价格。如果消费税也为价外税,那么将导致生产环节征收的消费税和增值税的计税价格不同,即消费税的计税价格是包含增值税、但不含消费税的商品价格,增值税的计税价格是包含消费税、但不含增值税的商品价格。对于交叉征收增值税、消费税的应税消费品,由于计税价格不一致,就会造成增值税发票和消费税发票注明的同种商品的销售价格不一致,从而带来征管上的复杂和混乱。

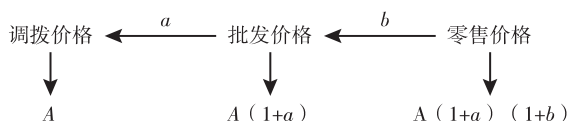


图 4 卷烟定价机制

$$P_w = A \times (1 + a) \tag{4}$$

$$P_r = A \times (1 + a) \times (1 + b) \times (1 + R_{t_vat}) \tag{5}$$

从公式(4)和公式(5)中我们可以看到,在调拨价格 A 已确定的前提下,决定卷烟批发价的是调批差率 a ,与消费税税率并没有关系。而决定零售价格(消费者价格)的因素是批发价、批零差率和增值税率。生产环节征收的消费税之所以不能影响批发价 P_w ,是因为消费税是价内税设计,而在零售环节征收的增值税之所以能直接反映到最终的消费者价格(零售价格 P_r)中,则归因于增值税的价外税设计。

2009 年卷烟消费税调整的主要内容:在生产环节将甲类卷烟消费税率从 45% 提高到 56%,将乙类卷烟消费税率从 30% 提高到 36%,以及在卷烟批发环节加征税率为 5% 的消费税,^①见表 3。

表 3 卷烟分类和税率(2009 年卷烟消费税调整前后比较)

调拨价(元/包)	甲乙类		一至五类		从量税(元/包)	消费税率(%)		
						生产环节(R_t)		零售环节(R_{twh})
	2008	2009	2008	2009	2008-2009	2008	2009	2009
$[10, +\infty)$	甲类	甲类	一类	一类	0.06	45	56	5
$[7, 10)$			二类	二类	0.06	45	56	5
$[5, 7)$			三类	三类	0.06	45	36	5
$[3, 5)$					0.06	30	36	5
$[1.65, 3)$	乙类	乙类	四类	四类	0.06	30	36	5
$(0, 1.65)$			五类	五类	0.06	30	36	5

根据公式(2),随着消费税税率 R_{t_excise} 提高,调拨价格 A 也会提高。^② 通过公式(4)可知,当 A 提高时,如果保持调批差率 a 不变,则随着消费税率的提高,批发价也会提高。但在我国的烟草专卖体制下,调批差率完全是由国家烟草专卖局和烟草总公司来确定的。在 2009 年烟草消费税政策调整的同时,国家烟草专卖局相应调整了卷烟的调拨价格,同时调整了甲乙类烟和一至五类烟的分类标准(见表 3)及各类卷烟的调批差率(见表 4)。^③ 卷烟调批差率向下调整的程度与消费税率的调整程度密切吻合,从而使得通过公式(4)计算出来的批发价保持不变,批发价不变,零售价自然也不受影响。^④

① 由于雪茄烟在我国市场份额非常小,本文的讨论不考虑雪茄烟。
 ② 2009 年消费税率的调整使得卷烟的平均调拨价格上涨了 2.6% 左右。
 ③ 国家烟草专卖局《国家烟草专卖局关于调整国产卷烟调拨价格的通知》,国烟计[2009]180 号。
 ④ 关于卷烟定价机制的更详细阐述参见 Gao 和 Zheng(2012)以及 Gao 等(2012)。

表 4 卷烟调批差率 单位: %

调拨价格(元/包)		2009年调整后毛利率(a09)	2009年调整前毛利率	
			规定(a08')	实际(a08)
[10,+∞)	[14.6,+∞)	34	40	47
	[10,14.6)	29		
[7,10)		25	40	43
[5,7)		25	40	43
[3,5)		25	30	38
[1.65,3)		20	30	28
(0,1.65)		15	30	18

注:2008年实际毛利率根据云南省2008年卷烟调拨计划表计算得出。

资料来源:国烟计[2009]180号文件。

(四)如何将提高的消费税传递到卷烟零售价格中去

我国卷烟消费税的价内税设计和专卖体制下独特的卷烟定价机制构成了一个精密的系统,在这样一个系统中,消费税率的提高会增加卷烟生产商所交纳的消费税额,但消费税额的增加对生产商而言,与成本费用的增加相似。^① 尽管消费税率提高会相应提高卷烟的调拨价格,但却并不必然会提高下游流通环节的批发价格和零售价格。通过前面的分析可以看到,决定卷烟批发价格的关键因素是调批差率(a),在消费税率提高进而调拨价也提高的情况下,烟草行业可以通过调低调批差率的方式完全抵消消费税率上调的影响,从而保持批发价和零售价不变。下调调批差率实质上是降低批发商的利润率,也就是各地烟草公司在商业流通环节的利润。

消费税的价内税设计和独特的卷烟定价机制对我国运用税收和价格手段来控制烟草消费提出了严峻的挑战,在许多国家行之有效的“提税控烟”政策在中国失效。从公共卫生的角度出发,要使“以税控烟”政策有效,必须解决一个关键问题:如何让增加的消费税被传导到卷烟的批发价格和零售价格中去?或者说,如何通过征税使得卷烟的零售价格有效上涨?

笔者认为,在现行的国家烟草专卖体制和卷烟定价机制短期内难以有所改变的前提下,调整和改变烟草行业消费税的征收环节,由现在的主要在生产环节征收改为在销售环节征收是比较可行的做法。由于卷烟零售点多、面广,在零售环节征税很难保证税收收入,且增加税收征管的难度和成本,因此,在未来的卷烟消费税调整中,可考虑将新增消费税改在某一销售批发环节征收。但批发企业远远多于生产企业,并且存在着省、市、县多级批发,究竟确定在哪个环节征税,如何防止多级批发中的转让定价行为等等都是需要考虑和应对的问题。根据一些国家的经验,可以考虑采用在销区建立税控仓库的办法来解决征税环节改变所引起的税收征管成本和难度增加的问题,如在全省主要卷烟批发集散地建立由税务局与烟草专卖局联合控制的税控仓库。生产企业调拨销售到该省的卷烟必须进入税控仓库,按照调拨价在税控仓库所在地缴纳消费税。^② 在建立保税仓库的方案基础上,可以考虑将现行的卷烟消费税在计征环节、适用税率形式方面作比较大的改革。例如,可以将从量计征的部分确定为在生产环节征收,具体为生产企业的卷烟进入销售地的税控

^① 生产商交纳的消费税金和成本费用一样,在计征企业所得税时予以税前扣除。

^② 国家烟草专卖局在2005年也提出建立保税仓库的方案,其主要目的是为了解决烟草行业存在的市场封锁和地区割据问题。因为在卷烟生产环节征收消费税使得各省都争上卷烟生产项目,争抢卷烟生产指标。如果改在销售环节征收消费税则能缓解因税收利益趋动上卷烟生产项目的问题(吕忠信等,2005)。

仓库,在税控仓库所在地缴纳。从价计征的部分在保税仓库的批发环节征收,可设计为实质上是对零售环节计征消费税的代扣代缴,消费税计征环节的前移能够有效减少烟草行业用利润来抵消增加的税收的空间。大幅提高从量税的比重和对所有卷烟实行统一从价税率,将能够显著地提高低价烟的税负和相对价格水平。

(五)对 2009 年卷烟消费税调整的再评估

2009 年卷烟消费税政策调整在当年为中央政府增加了约 600 亿元的消费税收入。^①但由于此次卷烟消费税政策调整并未影响到卷烟的零售价格,该政策调整也被认为是中国政府运用“以税控烟”政策的一次失败的尝试。对 2009 年卷烟消费税调整后的卷烟调查结果表明,尽管 2009 年后卷烟单品的名义零售价格没有变化(Li 等,2011),但在 2009 年之后的卷烟调查也发现一些五类烟退出了市场^②。低价烟退出市场主要归因于 2009 年卷烟消费税调整对卷烟税价比的影响。如图 3 所示,2009 年税改后,卷烟税价比最高的是一类烟和二类烟(调拨价 7 元以上),为 54%~56%,税价比居于第二位的是五类烟,^③约为 50%。三类烟和四类烟的税价比相对是最轻的,约为 45%。五类烟因价格低,无论在生产环节还是商业环节,本来就是利润空间最小的一类产品。五类烟税价比的提高进一步减少了烟草公司生产五类卷烟的利润,从而促使烟草公司调整其生产和调拨计划,减少五类烟的生产量,并相应增加高端和中端价位卷烟的生产。五类烟供给的减少使得市场上零售价 3 元以下卷烟的可获取性越来越差。这种变化从控烟角度来看是有积极意义的,因为五类烟市场的萎缩会迫使一部分人转而购买四类烟。此外,五类烟市场份额的萎缩也是卷烟的加权平均零售价格由 2008 年的每包 6.64 元提高到 2011 年每包 9.62 元的一个主要原因。基于以上变化,我们可以得出以下结论:2009 年卷烟消费税政策调整尽管对卷烟单品的价格影响不大,但在随后的几年中却很大程度地改变了卷烟的产品供给结构。在垄断的专卖体制下,单一供给方的产品供给结构的改变又被强制性地传导到需求市场,从而进一步改变了卷烟的需求市场结构。因此,在消费税的价内税设计和专卖体制的卷烟定价机制不变的前提下,只要持续地提高卷烟消费税税率,都将进一步迫使烟草行业改变其产品生产结构,减少低档卷烟的市场供给。而且,随着消费税税率的提高和每包卷烟中税占零售价格比重的上升,烟草行业迫于利润持续下降的压力,最终会将增加的税负部分或全部转移到卷烟的零售价格中去。

四、结 论

大量的实证研究结果显示,无论是在发达国家还是发展中国家,提高烟草税和烟草价格能够有效地减少烟草使用。在我国运用烟草税政策控制烟草消费受制于烟草专卖体制下的卷烟定价机制以及消费税的价内税设计。在现有的专卖体制下,将增加的卷烟消费税传递到零售价格中去的有效途径是将征收消费税的环节由生产环节前移到零售环节,在具体操作上由批发环节代扣代缴。2009 年的卷烟消费税调整尽管没有改变卷烟单品的零售价格,但提高了卷烟的平均价格水平和税价比,改变了一至五类各档卷烟的税负水平,进而促使烟草行业调整了产业规划和产品结构,减少了五类烟的供给数量,这种改变从控烟的角度来看有着积极的意义。我国目前的卷烟平均价

^① 2009 年卷烟消费税调整的 84 号文件自 2009 年 5 月 1 日起执行,但在实际执行中按全年来计算缴纳。关于此次消费税调整增加中央政府全年收入的模拟计算结果见 Gao 和 Zheng(2012)。

^② “部分低价烟退出市场”的结论来源于两方面的发现:一是 ITC(International Tobacco Control)中国项目的调查发现部分作为观察对象的五类烟在市面上逐渐消失;二是作者比对了部分省份 2010 年、2011 年和 2012 年卷烟调拨计划,发现五类烟在调拨计划中逐年减少。

^③ 自 2011 年起,调拨价 4~7 元为三类烟,调拨价 2~4 元为四类烟,调拨价 2 元以下为五类烟。

格和税负水平仍低于世界银行提出的标准水平,仍有较大的提税空间。随着未来我国居民收入的增加,以及全面医疗保障制度的建立,我国有必要持续大幅地进一步提高卷烟消费税。在卷烟消费税的税率设计方面,应更大比重地采用从量税,并在提高税率的基础上取消对甲乙类卷烟征收两档差别税率的做法,改为对所有卷烟征收统一的税率,以更大程度地提高低价烟的相对价格。在现有的分税制体制下,提高卷烟消费税还需考虑到地方政府的收入损失,建立相应的收入补偿机制,以获取地方政府对提高卷烟消费税的支持。

参考文献:

1. 国家烟草专卖局:《国家烟草专卖局关于调整国产卷烟调拨价格的通知》,国烟计[2009]180 号文件。
2. 吕忠信、汪世贵、李保江:《中国烟草财税体制改革研究》(第四部分:中国烟草财税制度设计及其政策建议),烟草市场网,2005 年 9 月 11 日。
3. 世界卫生组织:《烟草税管理技术手册》,郑榕、高松编译,中国财政经济出版社 2012 年版。
4. 卫生部履行《烟草控制框架公约》领导小组办公室:《2008 年中国控制吸烟报告》,2009 年 3 月 10 日发布。
5. 杨功焕、胡鞍钢:《控烟与中国未来:中外专家中国烟草使用与烟草控制联合评估报告》,经济日报出版社 2010 年版。
6. Chaloupka, F. J., Warner, K. E., The Economics of Smoking in *Handbook of Health Economics*, 1(B), edited by Culyer, A. J. and Newhouse, J. P., North-Holland, 2000, pp. 893—910.
7. Gao, S., and Zheng, R., Price, Tax and Cigarette Smoking: Simulations of China's Tobacco Tax Policy. *Frontiers of Economics in China*, Vol 7, No 4, 2012, pp. 603—625.
8. Gao, S., Zheng, R., and Hu, T-w., Can Increases in the Cigarette Tax Rate be Linked to Cigarette Retail Prices? —Solving Mysteries Related to the Cigarette Pricing Mechanism in China. *Tobacco Control*, Vol 21, No 6, 2012, pp. 560—562.
9. Hu, T. W., Mao, Z. Z., Shi, J., and Chen, W. D., The Role of Taxation in Tobacco Control and its Potential Economic Impact in China. *Tobacco Control*, Vol 19, No 1, 2010, pp. 58—64.
10. IARC. Effectiveness of Price and Tax Policies for Control of Tobacco IARC *Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control*. Vol 14, Lyon, France: International Agency for Research on Cancer, 2011.
11. Jha, P., and Chaloupka, F. J., Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. World Bank Publications, 1999.
12. Li, Q., Hu T-w., Mao, Z. Z., O'connor, R. J., Fong, G. T., Wu, C. B., Zhang, J. J., Quah, A. C., and Jiang, Y., When a Tax Increase Fails as a Tobacco Control Policy: the ITC China Project Evaluation of the 2009 Cigarette Tax Increase in China. *Tobacco Control*, published online December 23, 2011, doi:10. 1136/tobaccocontrol-2011-050111.
13. Peto, R., and Lopez, A. D., Future Worldwide Health Effects of Current Smoking Patterns, *Critical Issues in Global Health*, New York: Jossey-Bass, 2001, pp. 154—161.
14. US CDC, *Global Tobacco Control: Surveys; GATS Fact Sheet China: 2010*. Atlanta, Georgia http://www.cdc.gov/tobacco/global/gats/countries/wpr/fact_sheets/china/2010/pdfs/china_2010.pdf.
15. WHO, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic*, 2008; The MPOWER package. 2009. Geneva.
16. Yang, L., Sung, H. Y., Mao, Z. Z., Hu, T. W. and Rao, K., Economic Costs Attributable to Smoking in China: Update and an 8-year Comparison, 2000—2008. *Tobacco Control*, 20, 2011, pp. 266—272.

Tobacco Tax and Tobacco Control

——Global Experience and its Application in China

ZHENG Rong (University of International Business and Economics, 100029)

GAO Song (Central University of Finance and Economics, 100081)

HU Teh-Wei (University of California, Berkeley, USA)

Abstract: Global experience has demonstrated that tobacco tax and price policy is the most effective single measure to reduce tobacco consumption, while the effectiveness of cigarette excise tax on tobacco use is

(下转第 62 页)

参考文献:

1. 韩平、李斌、崔永:《中国 M2/GDP 的动态增长路径、货币供应量与政策选择》,《经济研究》2005 年第 10 期。
2. 李晓西、和晋予:《开放经济条件下中国流动性过剩问题》,《财贸经济》2007 年第 6 期。
3. 刘克崮、翟晨曦:《调整五大战略、应对美量化宽松政策》,《管理世界》2011 年第 4 期。
4. 王艳、张鹏:《美国货币政策对中国信贷市场的溢出效应研究》,《投资研究》2012 年第 2 期。
5. 余永定:《M2/GDP 的动态增长路径》,《世界经济》2002 年第 12 期。
6. 余永定:《理解流动性过剩》,《国际经济评论》2007 年第 4 期。
7. 张明:《流动性过剩的测量、根源和风险涵义》,《世界经济》2007 年第 11 期。
8. 张文:《经济货币化进程与内生性货币供给——关于中国高 M2/GDP 比率的货币分析》,《金融研究》2008 年第 2 期。
9. Krolzig, H.-M., *Markov Switching Vector Auto-regressions: Modeling, Statistical Inference and Application to Business Cycle Analysis*. Berlin, Springer, 1997, pp. 202—214.
10. Polleit, T. and Gerdesmeier, D., *Measures of Excess Liquidity*. HfB Working Paper, No. 65, 2005.

The Fluctuating Styles of Chinese Excess Liquidity in an Open Economy

ZHUANG Yumin (Renmin University of China, 100872)

ZHANG Peng (National Association of Financial Market Institutional Investors, 100033)

Abstract: For Chinese economy, the excess liquidity should be defined as the deviation of actual money stock from its equilibrium path. This paper uses MS-VECM fitting the long-term linear growing path and short-term non-linear growing path of Chinese monetization ratio. Based on the equilibrium path, this paper analyzes the periodic fluctuations of Chinese excess liquidity. There is evidence showing that U. S. dollar liquidity, along with Chinese policy variables, affected the fluctuations of Chinese excess liquidity. In the Post-Crisis Era, Chinese monetization ratio is approaching its equilibrium path. However, China needs to get prepared for hedging the potential changes of dollar liquidity.

Keywords: Excess Liquidity, Monetization Path, U. S. Dollar Liquidity

责任编辑:老 牛

(上接第 53 页)

limited in China because the increased tax can't be shifted to retail price under existing mechanism of tobacco monopoly system and excise tax included in price. Although the cigarette excise tax adjustment in 2009 hasn't brought much impact on cigarette price for given cigarette brand and specification, it has had much impact on tobacco industry's behavior and has changed cigarette supply structure dramatically, and thus has raised cigarette average retail price and overall tax share. China needs further actions on increasing tobacco tax and cigarette price since cigarette price and tax share in China is still lower than global level. Future tobacco excise tax adjustment needs to lean on specific tax and impose uniform ad valorem tax on all cigarettes instead of tiered tax rate. The most effective way to shift increased tax to cigarette retail price under current monopoly system is to collect excise tax at retail level instead of produce level. It's also necessary to make an inter-government transfer payment mechanism to make up the provincial revenue loss induced from raising tobacco excise tax.

Keywords: Tobacco Tax, Tobacco Control, Excise Tax Included in Price, Tobacco Monopoly, Cigarette Pricing Mechanism

责任编辑:如 白