

烟草追踪快报

2021 年第 03 期

烟草消费税后移将使中国控烟面临更严峻的挑战

事件

最近，一份税收改革方案触动了烟草行业和控烟界：

在 2019 年国务院印发的《国务院关于印发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的通知》中，要求后移消费税征收环节并稳步下划地方。改革调整的存量部分核定基数，由地方上解中央，增量部分原则上将归属地方，确保中央与地方既有财力格局稳定。后移消费税的征税环节成为当前消费税改革的“重头戏”。将部分消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收，有利于拓展地方收入来源，引导地方更多地关注和改善营商环境、消费环境，促进内需增长。

这一举措引起了控烟专家们的关注！

剖析

一、消费税改革重点在烟草行业

消费税看似有十几个税目，但当我们再看看其中的份额，改革对象是什么就一目了然。现行消费税收入主要是由烟、酒、成品油和小汽车构成，四个税目的收入占国内消费税收入的 98% 以上，其中烟占 50% 以上、成品油占约 35%、小汽车约为 10%、酒约为 3%，而其他 11 个税目的收入占比不到 2%。因此，消费税改革虽然以手表珠宝先行，但实际上真正的重头戏在于烟草、石油，消费税改革就是在烟草消费税改革。

二、提高烟草税价是《烟草控制框架公约》的要求

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（简称《公约》）的要求，以及全球经验都告诉我们，提高烟草税与烟草制品价格是最有效的控烟措施，收益是多方面的，并且相较于高收入国家，提税控烟在中、低收入国家更为显著。然而，我国目前平均每包烟中烟草消费税占零售价格的比重为 56%，与世界卫生组织推荐的 70% 标准，还存在较大的差距。

三、健康中国行动亟需提高烟草税价

2020年11月，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，再一次提出了“全面推进健康中国建设”的重大任务。经济发展，立法和政策制定工作都应当服务于十四五规划的目标，在消费税改革中也体现国民健康的需求。如果不采取积极有效大幅度的提税提价措施。《健康中国2030规划纲要》提出的到2030年将中国成人吸烟率降低至20%的目标将很难实现。

四、消费税改革后对烟草行业的影响

（一）烟草行业整体税负增加

在烟草消费税征收环节后移的情况下，相比于生产、批发环节，如果税率和计税方式不变，将征收环节后移会增加消费税计税价格，零售环节消费税计税价格的提升必然会带来消费税整体税负的提升，从而导致烟草行业整体税负增加。

（二）纳税人身份的转变将引发烟草行业的多方博弈

消费环节的后移，烟草消费税纳税人由生产企业变为零售环节纳税人，其税负陡增，必定会强化自身销售，顺应市场消费需求；也可能迫使生产企业下调卷烟不含税调拨价格；或者通过上调卷烟价格将税负转嫁给消费者，甚至为了维持市场份额而自己消化部分税负。

（三）不利于控制烟草消费

烟草消费税征收环节的后移，对不同地方税收收入有着不同的影响。对生产地政府来说，征收环节的热平衡将会导致其税收收入减少，而地方政府为了获得税收收入，争夺税源，将会鼓励烟草的生产和消费。而这既与消费税所蕴含的目标相冲突，也不利于达到控烟的目的，对于零售地的政府来说，征收环节后移会增加其税收收入，但地方政府为了获得更多的税收收入，也会对控烟工作采取消极的态度，这与对烟草消费税“寓禁于征”的理念不一致，也不利于引导纳税人理性消费。

结论与政策建议：

一、如果不立即采取积极全面的控烟措施，2030年将成人吸烟率降至20%的目标将肯定无法实现。

二、如果不采取税收与价格措施，即使非价格控烟措施按照世卫组织的标准百分百全面做到位，仍然无法达到 2030 年将成人吸烟率降至 20%的目标。要达到 2030 年的控烟目标，就必须使用税收与价格措施。

三、要达到 2030 年 20%成人吸烟率目标，既不能完全依赖非价格措施，也不能完全依赖税收与价格措施，只有立即采取全面的综合控烟措施，才有可能达到 2030 年将成人吸烟率降至 20%的目标。

四、消费税征税环节后移和核定基数对烟草行业和地方财政将产生深远的影响，从而使得中国控烟将面临更加严峻的局面。

考虑到大多数地方省、市不太可能立即关闭烟厂，均衡生产和消费环节税负逐步后移方案可能是比较现实的；消费税征收环节改变将有利于烟草行业的资源整合产业规模化集中化，行业整体利益的最大化；同时将深刻改变地方政府行为，恶化地方无烟立法环境，削弱对控烟目标的追求。

五、在 2021 年的政策倡导工作中，重点呼吁烟草消费税完全归属中央，不应在核定基数后把增量部分归属地方。健康中国 2030 要求实现吸烟率在 2022 年之前降低到 24.5%，在 2030 年之前降低到 20%的目标。无烟立法和提税提价都是实现吸烟率下降目标的有力保障。然而地方在推进无烟立法制定的过程中，烟草业的干扰没有中断过，如果未来增量部分归属地方，很可能出现，地方政府出于税收收入的考量，无烟立法的相关工作也会受到严峻挑战。