

我国香烟生产消费的特点与增收香烟税

胡琳琳* 孙铭徽

清华大学公共管理学院 北京 100084

【摘要】国际经验表明,增收香烟税是最有效的控烟手段之一。本文在肯定提高香烟税的必要性的基础上,总结了我国香烟生产和消费的特点,以及这些特点对于增收香烟税预期效果的影响,并针对这些问题提出相应的对策思路,以保证增收香烟税能够在最大程度上达到预期的效果。

【关键词】香烟生产消费;香烟税;价格弹性

中图分类号:R163 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)03-0013-05

The characteristics of tobacco production and consumption and raising tobacco tax in China

HU Lin-lin, SUN Ming-hui

School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China

【Abstract】International experiences reveal that raising tobacco tax is one of most effective way to reduce tobacco use. However, China has some unique characteristics in tobacco production and consumption, which will influence the effects of tax increase. These characteristics are depicted in this paper and their negative impacts are analyzed, followed by some policy recommendations to deal with the problems and make sure the increase of tobacco tax will work in the most effective way to reduce tobacco use in China.

【Key words】Tobacco production and consumption, Tobacco tax, Price elasticity

烟草使用是中国面临的一个严重的公共卫生问题。根据 2002 年中国疾病预防控制中心的调查显示,中国成人吸烟人口为 3.0 亿人,占总人口的 31.4%,男性吸烟率为 57.4%,女性吸烟率为 2.6%。^[1]在世界 13 亿吸烟者中,约三分之一来自中国。^[2]中国每年归因于吸烟的死亡人数是 100 万,占全球总数的四分之一。^[3]根据世界卫生组织(WHO)2002 年的报告,吸烟在中国造成了 1 000 万 DALYs,是仅次于高血压和酗酒之后的第三大健康风险因素^[4]。此外,吸烟还有着巨大的经济成本。据估算,2005 年全国吸烟的直接成本为 1 665.60 亿元,加上间接经济损失,总经济损失近 3 000 亿元人民币,约占当年 GDP 的 1.5%。^[5]

国际经验表明,增收烟草税是最有效的控烟手段之一,它能够抑制香烟消费,尤其是对于降低青少年和低收入群体的烟草使用效果最好。^[6]不仅如此,增收烟草税往往能够增加政府的财政收入。目前亦

有一些研究基于对中国香烟消费的价格弹性的估算,预测了在中国增收香烟税对于香烟消费、政府收入以及烟草业的影响,并提出了增收香烟税的具体建议。^[7]

但是,要通过增收香烟税达到控烟的目的是有条件的,包括增加的税收能够反映到价格上,消费者对香烟价格的敏感性较高等。由于中国特有的社会文化背景和烟草专卖制度,导致了中国在香烟的生产和消费方面有许多特殊性,这可能会影响到增收香烟税的实际效果。因此,在增收香烟税的同时,应该统筹考虑这些特殊问题。本文在肯定提高香烟税的必要性的基础上,力图总结中国在香烟生产和消费方面的特殊性,以及这些特殊性对于增收香烟税预期效果可能产生的影响,从而提出相应的对策思路,以保证增收香烟税能够在最大程度上达到预期的效果。

* 作者简介:胡琳琳,女(1979 年-),哈佛大学公共卫生学院博士后、清华大学公共管理学院客座研究员,研究方向为健康发展、卫生政策研究,E-mail:hll01@mails.tsinghua.edu.cn。

1 我国香烟的需求弹性:经验证据和国际比较

香烟的价格需求弹性是衡量消费者对香烟价格敏感程度的核心指标。价格需求弹性越高,则通过提高香烟税、进而提高价格所产生的抑制消费的作用越大。中国吸烟群体对香烟的需求弹性按照收入和经济状况来看,整体趋势是与国外大多数国家的吸烟群体相同的,即低收入贫困群体对于香烟具有较高的价格敏感性,而高收入群体的敏感性则要相对低一些。从数值上看,我国各收入群体的香烟需求弹性都要低于国际上发达国家吸烟群体的需求弹性。

毛正中等人运用 2002 年的吸烟调查数据估计出了我国居民不同人群的香烟需求价格弹性。结果显示,对于中高收入组,在控制了其他变量以后,随着价格的增长,参与吸烟的人的概率是随之而增加的,而对于低收入人群,随着香烟价格的上升,吸烟概率是明显的下降的,从贫困组到高收入组的香烟的需求弹性分别为 -0.589、-0.234、-0.017 和 0.247。^[8]可以看出,中国的香烟需求弹性在不同的收入群组当中是不一样的,尤其是最高收入群组,收入弹性是正的,也就是说香烟价格提高了,高收入群

组的人们对香烟的需求量反而增加了。Gruber 等人对加拿大不同收入群体的香烟需求弹性的研究表明,从低收入群体到高收入群体的香烟需求弹性分别为 -0.99、-0.45、-0.31 和 -0.36;^[9]美国 Colman 等人对美国吸烟群体的香烟需求弹性分析表明,其低收入群体、中收入群体、高收入群体的需求弹性分别为 -0.37、-0.35 和 -0.20。^[10]由此可见,中国的香烟需求弹性是具有自身特色的,其与国外香烟需求弹性是不同的。除了香烟的价格需求弹性总体低于其他国家外,高收入人群需求弹性为正也是中国特有的。如果香烟的价格需求弹性偏低,那么提高香烟税所带来的控烟效果就相对弱。如果价格需求弹性为正,那么提高香烟税反而将刺激人们消费更多的香烟。在经济学上,价格需求弹性为正的 商品是特殊商品,其中一种情况是“凡勃伦商品”。即某些商品其价格定得越高,吸引力和需求量越高。这是由于炫耀性消费心理导致的,典型的例子是一些收藏品和奢侈品。中国由于其特有的香烟消费文化,使得香烟的消费也具有“凡勃伦效应”,这影响到了消费者对香烟价格的反应性,在后文中将做详细分析。

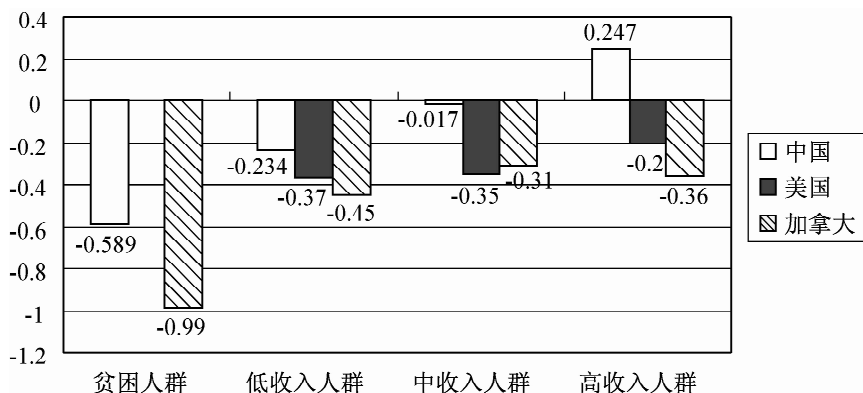


图1 美、中、加三国不同收入人群香烟价格需求弹性比较

2 我国在香烟生产和消费方面的特殊性

2.1 香烟的礼品消费与面子消费

中国香烟消费的特殊性第一点在于香烟在中国的礼品消费与面子消费问题。由于长期以来缺乏对吸烟的健康危害的充分宣传,香烟在中国代表的是正面美好的社会文化形象,因此长期以来一直是各

种场合中通用的礼品。在中国的社会交往中,“人情”是一种可以进行交易的资源,可以得到、争取甚至进行交易。而在现代社会这种人情的交换大多数是通过物质交换实现。在中国,礼品的赠送作为一种人情交换的手段看重的是其外在的金钱价值,礼品的价格越高,所代表的人情则越重。因此对于礼品类高档香烟价格的上升不仅不会使消费群体对香

烟的购买数量下降,反而可能会因为其价格上升而导致其作为礼品的“使用价值”上升而消费量上升,据中国食品产业网的高档烟调查报告显示,吸高档烟的群体中,有 12.79% 是通过收礼获得^[11]。

除了作为礼品的功用之外,香烟在社交中还发挥着显示身份地位的作用,也即“面子消费”。中国人在社交场合都希望尽可能的表现出更高级的社会阶层,人们通过消费向社会其他群体传达或构筑着自己社会地位、身份等信息。不同的阶层具有不同的消费资源和消费档次,从某种意义上各个阶层说是通过建构消费差异来区分的。敬烟是社交场合的一个经常环节,因而香烟能够便捷的体现出人们所处的阶层地位。由于中国人特有的“面子观念”,人们不惜花钱购买高价烟,以显示自己的身份地位。这就解释了在中国高价烟是一种“凡勃伦商品”,这些香烟的消费在作为礼品和面子消费上具有“炫耀性商品”的特征,消费者支付的商品价格很大一部分是用来获得心理上的满足而非直接的物质满足和享受。中国香烟消费的这一特殊性,使得市场上产生了几百元甚至上千元一包的“超高档烟”“天价烟”。在这种情况下,香烟税增加而导致香烟价格增加,但高档烟的消费量却依然有可能不会下降。

2.2 香烟公款消费

在中国,存在着用公款购买香烟作为公关礼品和发放福利的惯例,这在世界其他国家是很少见的。政府机关中,下级机关向上级机关赠送特产烟;企业中为巩固业务关系所赠送的所谓“公关烟”;举办活动,接待来宾所谓的“工作烟”等等,这一类烟占据了除礼品烟外的高档烟消费的绝大部分。

很多调查分析都显示,吸烟者中除农民和工人等低收入低教育程度外的人群,公务员和干部人群中的吸烟率是最高的^[12-13]。其中,张麓曾等人对辽宁五城市的卫生医务人员、教师和公务员的吸烟状况抽样调查也显示,公务员在这三类人群中吸烟率是最高的^[14]。因为在机关当中公款消费的“工作烟”非常普遍,云南省玉溪新闻网的“常用表格下载”栏目还有“工作烟领用审批单”供长期下载^[15]。很多机关工作人员开始吸烟就是因为这些“工作烟”。中国食品产业网的中国高档烟市场消费调查报告显

示,高档烟的前三大消费主体除了私营企业主外便是国营企事业单位和国家机关的工作人员^[12]。湖北省公安县甚至出台文件,规定全县一年内计划抽烟的数量。文件规定全县一年计划抽烟 23 000 余条。如按每条烟 170 元标准计算,全县的单位一年要抽掉近 400 万元,才能完成任务。^[16] 由于是公款购买,这部分香烟几乎不存在价格弹性,即使增收烟税香烟的消费数量并不会减少。在中国,机关事业单位过高的公款消费一直是受到社会诟病的问题,而香烟本身又是危害公众健康的一种消费品,公款香烟消费无论从政府形象还是社会效益上讲都是非常有害的行为。如果能够从根本上遏止香烟的公款消费,不仅能够大大减少公务人员中的烟民数量和减少吸烟量,而且能抑制公款的不正当消费,节省国家公共资源。

2.3 烟草制品的替代效应

在中国的香烟市场,香烟的种类和档次都相当多。按照传统的香烟价格划分标准,我国香烟有五类:每条香烟价格在 10 元以下的为五类烟、价格在 10(含 10)~15 元的为四类烟、价格在 15(含 15)~30 元的为三类烟、价格在 30(含 30)~50 元的为二类烟、价格在 50 元(含 50)以上的为一类烟。^① 由图 2 可以看出,我国香烟消费群体主要集中在三、四类烟。在我国香烟市场上,最高价香烟达到每条近 2 000 元,而低价香烟每条有的则只有十几元。由于香烟具有成瘾性,香烟价格的上升很可能导致吸烟者转吸价格更加便宜的烟。2004 年台湾的一项针对 15 岁以上的吸烟者的电话调查显示,12.1% 的吸烟者表示增收香烟税香烟价格增加后他们会转吸更便宜的香烟。^[17] 香烟在价格和档次上的多样性,会导致在增收香烟税进而价格上升以后的结果很可能是很多消费者转移到更低档次的香烟消费,也即存在着“替代效应”。这也可能是我国烟民香烟价格需求弹性普遍偏低的一个原因。低档香烟由于加工过程简单,其含有的尼古丁等有害物质成份更多,对人体造成的伤害可能更大。因此,在以控烟为目的进行提税的税制设计的时候,应充分考虑到消费者在不同价格烟草制品之间的替代问题。

① 2007 年 1 月 1 日执行了国家局对香烟价类标准进行的重新划分:五类烟每条价格为 16.5 元以下,四类烟每条价格为 16.5(含)~30 元,三类烟每条价格为 30(含)~50 元,二类烟每条价格为 50(含)~100 元,一类烟为每条 100(含)元以上。

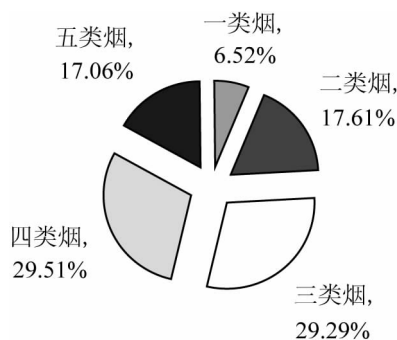


图2 2002年中国烟草消费结构

数据来源:陶明. 专卖体制下的中国烟草业——理论、问题与制度改革[M]. 上海:学林出版社, 2005.

2.4 低价烟补贴政策

在中国高档烟的生产有着巨大的利润驱动,很多香烟厂商更为偏向生产高档香烟。2001年香烟消费税制改革,对四、五类香烟实行从量和从价税制,特别是从量计征的定额税率明显提高了四、五类香烟的生产成本,香烟工业企业生产四、五类香烟积极性下降,市场供求缺口加大,低档烟市场供求缺口尤其明显。烟草专卖局为了鼓励低档烟生产,于2003年5月出台了《关于2003年低档烟政策性补贴的实施意见》,对低价烟实行定量补贴和定点补贴。2002年至2005年,国家烟草专卖局先后向财政部分别申请了10亿元、5亿元、5亿元、4亿元专项资金,对符合条件的低档烟生产企业给予专项补贴^[18]。对低价烟的生产补贴是中国烟草专卖体制下的一种特殊现象,因为在专卖体制下,香烟工业是属于国家所有的,国家对香烟的产量、价格等进行直接干预。从烟草工业的角度,为了能够稳定和扩大低收入烟民队伍,不惜对低价烟消费进行补贴。这一政策表面上是为了保证低收入者能够吸得起烟,似乎是出于公平的考虑,但是补贴穷人吸烟与通常意义上对穷人的补助是完全不同的,因为吸烟不仅会导致严重的健康问题,而且还是导致贫困的一个重要原因^[19]。从增税的角度,在专卖体制和生产补贴政策下,税收的增加则不一定能够反映为价格的提高,这就使得以税控烟的目标难以实现。

3 政策建议

上述问题的存在可能会对提高烟草税的控烟效果产生不利的影响。要使以税控烟的效果最好,应该进行特别的税制设计,并配合税收政策,出台相关的配套政策,来使得税收政策达到最佳效果。事实

上,这些配套政策,并非难度很大,有的是控烟的基本手段。主要的政策措施包括:

3.1 加大烟草危害宣传力度,转变香烟的社会形象

在中国,公众对于香烟危害缺乏认识,对于吸烟行为缺乏社会舆论的谴责是导致香烟被广泛的用作礼品消费、面子消费的基本原因。因此,加大吸烟不良作用的宣传,从根本上改变人们对香烟的认识,改变吸烟者的社会形象是治本之策。在这方面,首先政府的观念需要转变。类似于低价烟补贴这样的政策的出台,说明政府的一个基本观念是将吸烟作为群众的一项“福利”进行支持,这与控烟的思路是大相径庭的。在政府观念转变的基础上,可以通过各种手段积极引导社会的观念转变,例如媒体倡导、社会宣传、香烟包装警句、禁止烟草工业的促销活动等等,其中有些是履行《烟草控制框架公约》应尽的义务,而中国目前的政策执行力度离《公约》的要求尚有很大差距。只有通过广泛、深入的宣传,彻底扭转香烟和吸烟者的社会形象,才能消除中国独有的香烟礼品消费和面子消费问题,也就使得价格机制真正的发挥作用。

3.2 禁止公款购烟和公务人员收受礼品烟

公款购香烟不仅是一种不良风气,而且容易滋生腐败。目前市场上每盒几百上千元的高档烟、天价烟,其大多是被用于送礼,对象难免是手中握有公权的各级政府官员。这些现象的存在,不仅与控烟的精神相违背,而且产生了极坏的社会影响,影响了政府的公信力。建议国家以立法或行政手段,禁止公款购烟和公务人员收受礼品烟。具体措施包括,禁止将购烟费用列入各级公共财政支出,对其进行严格审计;要求包括党政机关、事业单位、国有企业在内的预算单位均不得以任何名义花费公款购烟;在公务活动中不得发放香烟;国家公务人员不得收受烟草类礼品馈赠;等等。

3.3 实施从量税或根据香烟的危害程度设定税率

目前中国的香烟消费税实行的从量税和从价税相结合的税制。针对提税后香烟消费的“替代效应”问题,未来的增税应该以从量税为主,也即无论对高价烟还是低价烟都征收大致等量的税赋。如果实施从价税,税赋随着价格变化,价格越高税赋越高,这样相当于变相的鼓励人们以低价烟替代高价烟。从量税从税收公平的角度是累进的,因为穷人对价格的敏感程度更高,对低价烟和高价烟征收等量的税

额将使得低价烟的价格上升比例更高,因而将更易于促使穷人戒烟或减少吸烟量,那么在长期看承担税赋的人主要是富人。

在从量税基础上,还有一种税制设计的方案是根据香烟的尼古丁含量设定从量税税率,尼古丁含量越高,则从量税税率越高。这样香烟的税赋反映的就是香烟造成的危害,也即将香烟消费造成的负外部成本直接包含在价格中,由消费者承担。这样的税率设计不仅控烟的效果更好,而且更加符合公平原则。

3.4 取消对低价烟的补贴政策,实行价税联动

在中国普通香烟的价格与世界水平比是很低的,而这一价格更多的是政府干预的结果。政府对低价烟生产的补贴就反映了香烟价格低于生产成本这一事实。从这一政策本身来看,其对社会福利的影响完全是负向的,而且与控烟理念完全相背离,因此应该坚决的予以取消。针对取消这一政策可能对低收入烟民造成的问题,完全可以将补贴低价烟的资金投入为低收入群体戒烟提供帮助、戒烟产品开发等领域内,以支持低收入者戒烟而不是吸烟。

香烟价格偏低意味着国家有对香烟进行价格调整的空间。因此建议在增收烟草税的同时,考虑实施“价税联动”的可能性。也即大范围的调整各类香烟的价格,使其反映生产成本的上涨等因素。在这一基础上调整税率,将使得香烟的最终零售价格进一步提高,从而提高吸烟的经济成本,收到更为显著的控烟效果。

参 考 文 献

- [1] 杨功焕, 马杰民, 刘娜, 等. 中国人群 2002 年吸烟和被动吸烟的现状调查[J]. 中华流行病学杂志, 2005, 26(2): 77-84.
- [2] Mpower. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic [R], 2008.
- [3] Liu B Q, Peto R, Chen Z M, et al. Emerging tobacco hazards in China: 1. Retrospective proportional mortality study of one million deaths[J]. BMJ, 1998, 317: 1411-1422.
- [4] World Health Organization. The World Health Report (2002). Reducing Risks, Promoting Healthy Lives [R]. Geneva: The World Health Organization, 2002.
- [5] 李玲, 陈秋霖, 贾瑞雪, 等. 我国的吸烟模式和烟草使用的疾病负担研究 [J]. 中国卫生经济, 2008, 27(1): 26-30.
- [6] 世界卫生组织. MPOWER: 扭转烟草流行系列政策 [M]. 日内瓦: 世界卫生组织, 2008.
- [7] 胡德伟, 毛正中, 石坚, 等. 中国的烟草税收及其潜在的经济影响 [R]. 2008.
- [8] 毛正中, 胡德伟, 杨功焕. 不同收入人群的香烟需求及提高税负对他们的影响 [J]. 中国循证医学杂志, 2005, 5(4): 291-295.
- [9] Gruber J, Sen A, Stabile M. Estimating price elasticities when there is smuggling: the sensitivity of smoking to price in Canada [J]. Journal of Health Economics, 2003, 22: 821-842.
- [10] Coleman G., Remler D. Vertical equity consequences of very high cigarette tax increases: if the poor are the ones smoking, how could cigarette tax increases be progressive? [R]. NBER Working Paper 10906, 2004.
- [11] 中国食品产业网. 中国高档烟市场调查报告 [EB/OL]. (2006-06-21) [2009-02-18]. <http://www.foodqs.com/news/gnspzs01/200662182150.htm>.
- [12] 郝伟, 申捍淑. 长沙, 哈尔滨, 镇江三地区吸烟流行病学调查 [J]. 中国临床心理学杂志, 1995, 3(4): 205-210.
- [13] 李丽霞, 邹宇华, 郜艳晖, 等. 广东省居民吸烟现状调查 [J]. 中国公共卫生, 2007, 23(7): 97-99.
- [14] 张麓曾, 李跃进, 田丹, 等. 辽宁省五城市卫生医务人员、教师和公务员吸烟状况抽样调查 [J]. 中国健康教育, 2009, 25(1): 17-19.
- [15] 工作烟领用审批单 [EB/OL]. (2007-04-09) [2009-02-18]. <http://www.yuxinews.com/yxnews/bgxz/rsj/2007/4/9/200675.shtml>.
- [16] 湖北公安县发红头文件规定全年公务用烟数量 [EB/OL]. (2009-05-03) <http://news.sina.com.cn/c/2009-05-03/100917735002.shtml>.
- [17] Lee J M. Effect of a large increase in cigarette tax on cigarette consumption: an empirical analysis of cross-sectional survey data [J]. Public Health, 2008, 122(10): 1061-1067.
- [18] 从低档烟看行业宏观调控政策. [EB/OL]. (2008-10-21) [2009-02-18]. http://www.tobaccochina.com/management/market/stratagem/200810/20081020142520_328542.shtml.
- [19] Liu Y L, Rao K Q, Hu T W, et al. Cigarette smoking and poverty in China [J]. Social Science of Medicine, 2006, 63: 2784-2790.

[收稿日期:2009-03-06 修回日期:2009-03-15]

(编辑 许素友)