

提高烟草税的必要性和可行性研究

毛正中*

四川大学华西公共卫生学院 四川成都 610041

【摘要】第56届世界卫生大会通过的《烟草控制框架公约》提出提高烟草税以遏制烟草流行。针对关于是否要提高烟草税的争论,本文从烟草税的国内外比较、提高烟草税的预期效果和相关研究等方面进行论证,提出提高烟草税是必要、有效且可行的。

【关键词】烟草税;可行性;烟草控制框架公约;效果

中图分类号:R163 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)03-0010-03

The necessity and feasibility study on raising tobacco tax

MAO Zheng-zhong

Huaxi School of Public Health, Sichuan University, Sichuan Chengdu 610041, China

【Abstract】The Framework Convention on Tobacco Control was approved at the 56th World Health Assembly to reduce tobacco consumption. To respond to the argument on whether the tobacco tax should be increased, this paper analyzed tobacco tax rate between China and other countries, the expecting effect and relative research outcome of increasing tax rate, and brought forth the necessity, effectiveness and feasibility of increasing tax rate.

【Key words】Tobacco tax, Feasibility, Framework Convention on Tobacco Control, Effect

控制吸烟,增强国民的健康,已经形成全球共识。世界卫生组织提出了6项具体的政策措施,以遏止烟草的流行。这6项措施是:监测烟草使用与预防政策;保护人们免受烟草烟雾危害;提供戒烟帮助;警示烟草危害;确保禁止烟草广告、促销和赞助以及提高烟草税^[1]。其中,提高烟草税已被证明是最有效的措施。然而,在我国对于采用提高烟草税的政策以作为控制烟草的措施,似乎还远未取得一致的看法。最近就有一个非常典型的例证:在一个多月前的两会上,不少委员和代表提交了控制烟草流行的提案,包括提高烟草税的建议,可是有官员以“中国有中国的国情”为由,明确地拒绝了这样的建议。

围绕要不要提高烟草税的争论,并不是“中国特色”的问题,到处都有,因为这实际上是利益的博弈。我们应坚持一种基本的价值原则:不能以局部的或某个集团/群体的利益而牺牲绝大多数的或几乎是全体居民的利益。控烟,具体地包括以提高烟草税来控烟是符合国家和全体居民的利益的。

为了形成共识,我想就以下几个涉及烟草税的问题,谈谈个人的看法。

目前中国的卷烟税税赋过低。虽然,现在没有看到准确的测算结果发表,但一些研究估计,按零售价计算实际税率为32%~40%。发达国家这一指数的中位数在65%~75%之间;发展中国家的印度为72%^[2],泰国为63%^[3],越南为45%^[4]。当然也有低的,美国一些产烟的州,税率也很低,那是为了保护烟草生产商的利益。而我们一定不能以任何借口,以低税率来保护烟草相关的利益群体。我国已签署《烟草控制框架公约》(FCTC),全国人大也已批准,该公约要求把卷烟税率提高到零售价的三分之二到四分之三^[5]。我们建议逐步提高烟草制成品的税率,现在就应立刻行动起来,把提高烟草税纳入议程。作为第一步,可先把从量税提高到每包1元人民币,从而使按零售价计算的的实际税率达到50%左右。这一提税从而提价的措施会使卷烟消费下降2%左右,即减少消费3亿包,而政府的税收会增加850多亿。在目前税收“减增”,但却“增支”的背景

* 作者简介:毛正中,男(1944年-),教授,博士生导师,主要研究方向为卫生经济学,E-mail:zzmao666@163.com。

下,这也不失为应对金融危机的一种有效手段。同时,提高烟草税还不会带来任何额外的成本。

除了为保护烟草有关利益群体而反对提高烟草税以外,对提高烟草税也有一些似是而非的观点,也有必要澄清。

有一种观点认为:吸烟成瘾,会产生生理依赖,提高烟草税从而提高价格不会使吸烟者戒烟或减少吸烟。

吸烟上瘾,从而产生对烟草的依赖,这是事实的一个方面;但是,事实的另一面是:吸烟是一种“理性”的嗜好,即吸烟者对价格有明显的反应。中外大量的实证研究已经证明了这一点。国外大多数研究的结论是:若价格提高 10%,卷烟消费大约会减少 4% 左右^[6]。近三年,针对我国吸烟状况的几项不同研究很一致地得出结论:在控制了其他因素的条件下,若价格提高 10%,卷烟消费将会减少 1.5% 左右^[7-9]。国内有少数学者说价格工具对控制烟草消费没有作用。这是完全没有依据的。这些学者以“我国卷烟价格上涨了,但消费没有减少而有增加”来佐证价格工具“无用”的观点,是没有科学依据的,是一个错误的推断。他们忘记了其他因素的影响,其中,最重要的是收入因素的影响。我们粗略地估计了卷烟的购买力指数,结论是:20 年来,对卷烟的购买力提高,相对于卷烟价格提高来说,大约是 2 倍。其实,提高价格是否能控制烟草消费,只停留在讨论上是远远不够的,只要把卷烟价格大幅度地提高,看看其实际影响,自然就可以消除所有的争论了。

提高烟草税对低收入吸烟者的影响一直都被用作反对经济手段控制烟草消费的口实。提高烟草税被说成是“加重了穷人的负担”。最近,美国麻省理工大学的 J. Gruber 和加州大学伯克莱分校的 B. Kőszegi 写了一篇很好的文章:《从现代经济学视角看烟草税》^[10],从理论上比较透彻地阐明了烟草税不是累退的,而是累进的,即较高收入者会承担更多的税赋。在实证上,可以从两方面来提供吸烟与贫困的材料。一方面,据我们的实地调查,贫困家庭的总支出中有 8% ~ 10% 用于了烟草支出,从而减少了必要的食物和教育等支出;由于吸烟引起疾病的额外医疗支出占贫困家庭支出的 3.8% ~ 6.5%。卷烟支出和卷烟引起的疾病支出使许多烟民坠入贫困。另

一方面,贫困人群、低收入人群中的吸烟者对价格反应更敏感,因而提高同样的价格,他们减少卷烟消费的数量会远高于中、高收入的吸烟者(据我们的测算,当烟价提高 10%,贫困和低收入吸烟者减少卷烟消费比中、高收入家庭至少多 5 个百分点),从而,在增加的税负中,中、高收入吸烟者会承担更大的份额。应该特别强调指出:对贫困人群吸烟问题的关注,不是考虑让贫困者买得起卷烟,而是如何使他们不要抽烟或减少吸烟。对那些唯恐穷人抽不起烟的鼓动者,我们要向他们说一声:你的价值取向错了!

有人可能会不同意这种分析,认为贫穷吸烟者会转而吸更加便宜的卷烟,而不是减少吸烟量,从而对他的危害更大。必须首先澄清:无论高价还是低价卷烟,同样都危害健康,科学研究证明:并不存在“安全”焦油含量的卷烟。打“焦油牌”只是烟草企业促销的手段。我们前面提到:价格上涨 10%,国外的结果是卷烟消费减少 4% 左右,而我国的估计结果是减少 1.5% 左右,远较外国的小。这里其实就包含了吸烟者吸烟品牌的转移(而不是减少或放弃吸烟)这一因素的影响。当然,我们现在还没有在价格提高后多少吸烟者转移到更便宜的品牌的准确数量估计。即使我们假设有一半的吸烟者会转移到便宜的品牌,而只有一半的吸烟者减少需求,这也会导致数以百万计的吸烟者戒烟或减少烟草消费。若能够实际地提高价格,我们就可以观察不同收入人群行为的变化,多少人会转移消费品牌,多少人会戒烟或者减少吸烟,从而可以消除争论。

我们提出首先提高从量税的建议就是希望逐步把各种品牌卷烟的价差缩小,从而逐步缩小吸烟者向低价品牌转移的空间。现在品牌间价差很大,即使增加了税赋使卷烟价格提高,吸烟者仍有很大转移吸烟品牌的余地,但是,如果不采取行动,差距永远都会这么大,这一问题就总是得不到解决,而向前跨一步就是朝解决这个问题前进了一步。

有人说,提高烟草税,增加了老百姓的负担。是的,每包烟增加 1 元钱从量税,若继续吸烟的话,吸烟者缴纳的税是增加了。我们要特别指出:提高卷烟税,从而提高价格,目的在于控制烟草消费,即使吸烟者戒烟或者减少吸烟。这样,他们的烟草税赋负担就会减轻或者全无了。过去人类没有认识到烟草的危害时,抽烟被一致认为是潇洒、风度、富有

等的象征之一,那时,政府提高烟草税的唯一目的是“筹款”。现代社会深刻认清了吸烟的巨大危害,已经把烟草税用作控烟的手段。理性的吸烟者因戒烟或减少吸烟反而应该从增税中获得好处。提高烟草税当然可以增加政府的财政收入,这是控烟获得的副产品。

提高烟草税,不是只针对国产的品牌,国外品牌一样要提高税赋,因而说提高税赋要招致外国品牌占领国内市场是无稽之谈。高税赋同样是对国外卷烟品牌消费的控制。

至于说提高烟草税会刺激走私也毫无根据,国际上已采用提高税赋的方式控制卷烟消费的国家,如澳大利亚,美国(加州),并未出现大规模走私。人所共知,走私的状况取决于国家打击走私的能力、力度,更何况我国卷烟的税赋水平比周边国家低,许多走私烟也是国产烟的回流。

烟草控制仅靠经济手段是不够的,这也需要打“组合拳”,与其他5种手段结合起来使用才能获得更好的效果。指望通过提高烟草税来解决所有其他问题,例如解决公款消费高档烟的问题,是不现实的,这种要求也不合理。

我认为,要形成共识,需要对烟草要有一个基本的价值判断:它是一种有害产品,烟草消费是一种不健康的生活习惯(方式),因而必须要遏制烟草的流行。只有在这种价值取向上讨论,问题才能澄清,认识也才能统一。据媒体道,在“保增长”的背景下,烟草行业将在基建领域投资600亿的巨资^[11]。我认为这非明智之举。烟草是夕阳产业,在我国政府履行FCTC的背景下,基本的取向应该是逐步收缩烟草产业。温总理在今年谈到三鹿奶粉时说“绝不能以牺牲人民的健康和生命换取企业的发展。”这应该写下来置于烟草企业和有关烟草决策机构负责人的案

头,在他们做任何决策时,都记住遵循这个原则。

参 考 文 献

- [1] WHO. 烟草控制框架公约[Z]. 日内瓦: 第56届世界卫生大会, 2003.
- [2] Shinkhada R, Peabody J W. Tobacco control in India[N]. Bulletin of the World Health Organization, 2003, 81(1): 48-52.
- [3] Vateesatokit P, Hughes B, Ritthphakdee B. Thailand: winning battles, but the war's far from over[J]. Tobacco Control, 2000, 9: 122-127.
- [4] Hoang V K, Ross H, Levy D, et al. The effect of imposing a higher, uniform tobacco tax in Vietnam[J/OL]. Health Research Policy and System, 2006, 4: 6.
- [5] WHO. WHO Framework Convention on Tobacco Control[Z]. WHO Press, 2003.
- [6] 毛正中. 提高烟草税:与其坐而论道不如起而行之[EB/OL]. (2008-12-26) [2009-02-20]. <http://www.022net.com/2008/12-26/496972363394175.html>.
- [7] 毛正中, 蒋家林, 龚自平, 等. 卷烟需求与价格政策[J]. 中国卫生经济, 2007, (6): 50-52.
- [8] 毛正中, 胡德伟, 杨功焕. 不同收入人群的卷烟需求及提高税赋对他们的影响[J]. 中国循证医学杂志, 2005, (4): 291-295.
- [9] 毛正中, 杨功焕. 中国成人的卷烟需求及影响因素研究[J]. 卫生软科学, 2003, (2): 19-24.
- [10] Gruber J, Koszegi B. A Modern Economic View of Tobacco Taxation. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2008.
- [11] 中国烟草行业将投600亿用于基建[EB/OL]. (2008-12-10) [2009-02-12]. <http://www.dragonraja.com.cn/200812/2200812103932.html>.

[收稿日期:2009-02-15 修回日期:2009-03-03]

(编辑 田晓晓)