

烟草行业监管政策反思

于立

2019.4.20 浙江财经大学

大纲

1. 产业经济学的“第1定律”与“第2定律”？
2. 烟草行业的产业组织（企业组织与企业行为、产业=市场？）
3. 烟草行业的绩效评价（烟草行业界定）？
4. 烟草企业的性质与边界？
5. 烟草行业监管政策存在的问题？
6. 烟草行业政策建议？

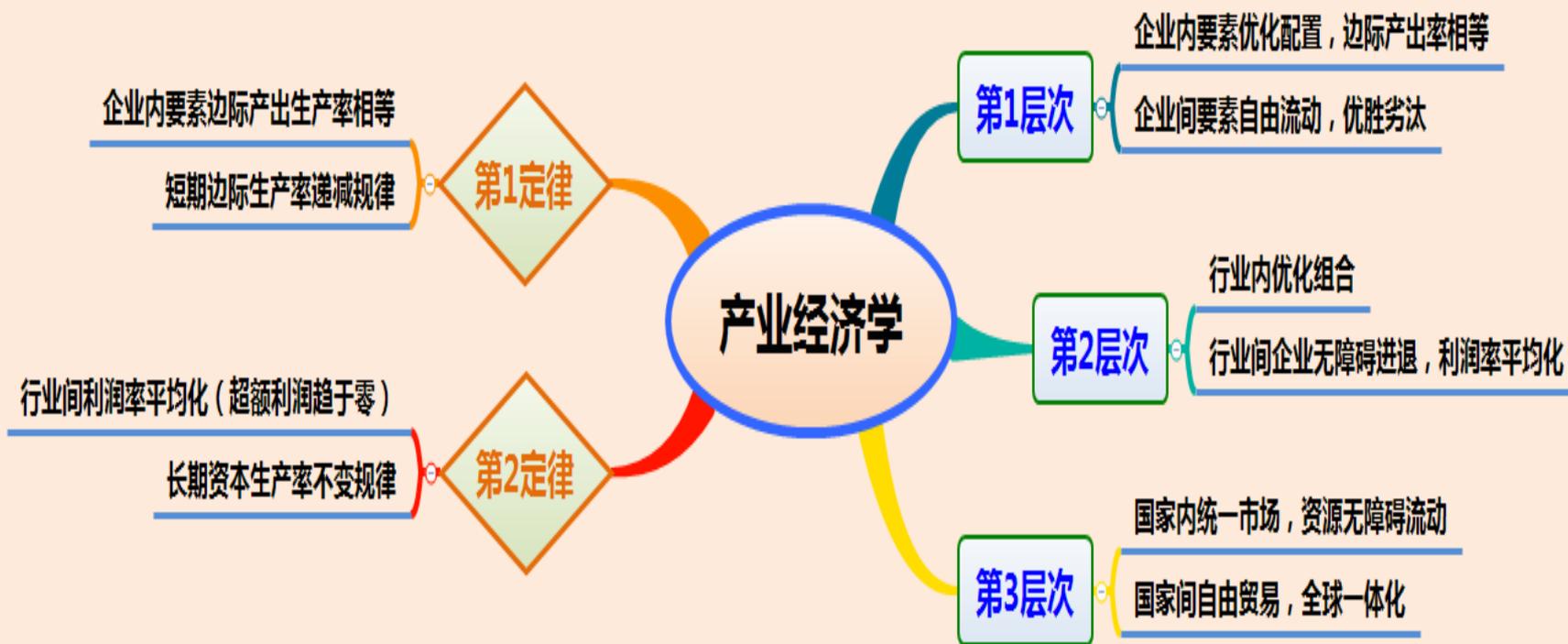
“决定性作用” / “基础性地位”

- ▶ 2013年中共十八届三中全会提出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。
- ▶ 2015年中央《关于深入推进价格机制改革的若干意见》首次提出，“逐步确立竞争政策的基础性地位”。

- ▶ 市场配置资源——落实《反垄断法》，起“决定性作用”。
- ▶ 发挥政府作用——竞争政策为首选，处“基础性地位”。
- ✓ 《反不正当竞争法》所指与国际上的“不正当竞争”相差较远。
- ✓ “公平竞争审查制度”针对的是“行政垄断”。竞争政策与产业政策相悖！

政府职责——

- (1) 减少交易成本，而不是增加；
- (2) 消除进退障碍，而不是制造；
- (3) 纠正绩效偏差，而不是加大...



政府作用——总量效应/结构效应



烟草行业标准分类（纵向）

6

产业	代码				类别	说明
	门类	大类	中类	小类		
I	A	农、林、牧、渔业（本门类包括01-05大类）				
		01	农业			
			013	棉、麻、糖、烟草种植		
				0134	烟草种植	
II	C	制造业（本门类包括13-43大类）				
		16	烟草制品业			
			161	1610	烟叶复烤	指在原烟（初烤）基础上进行第二次烟叶水分调整的活动
			162	1620	卷烟制造	指各种卷烟生产
			169	1690	其他烟草制品制造	
III	F	批发和零售业（本门类包括51和52大类）				
		51	批发业			
			512	食品、饮料及烟草制品批发		
				5128	烟草制品批发	指经过加工、生产的烟草制品的批发和进出口活动
		52	零售业			
			522	食品、饮料及烟草制品专门零售		
		5227	烟草制品零售			

行业分类附注说明

- ▶ 2015年度，纳入中国烟草总公司年度会计决算报表范围的企业户数合计**1133**户，包括中国烟草总公司本级和所属经营卷烟、烟叶、烟机、烟叶复烤加工等烟草主业的企业，以及由烟草行业投资并实质控制的、经营非烟草业务的多元化企业，全部企业的业务范围涉及包装、印刷、运输、仓储等**17**个行业大类，**103**个小类。
- ▶ 中国烟草行业实行统一领导、垂直管理、专卖专营的管理体制，国家烟草专卖局、中国烟草总公司对全国烟草行业“人、财、物、产、供、销、内、外、贸”进行集中统一管理。
- ▶ 烟草行业有工商企业2000多个，从业人数**50.8万人**。另外涉及烟用机械材料等相关产业，还有400余万卷烟零售户，近500万户烟农。粗略统计，全国有5000多万人口的就业与生计与烟草业有关。

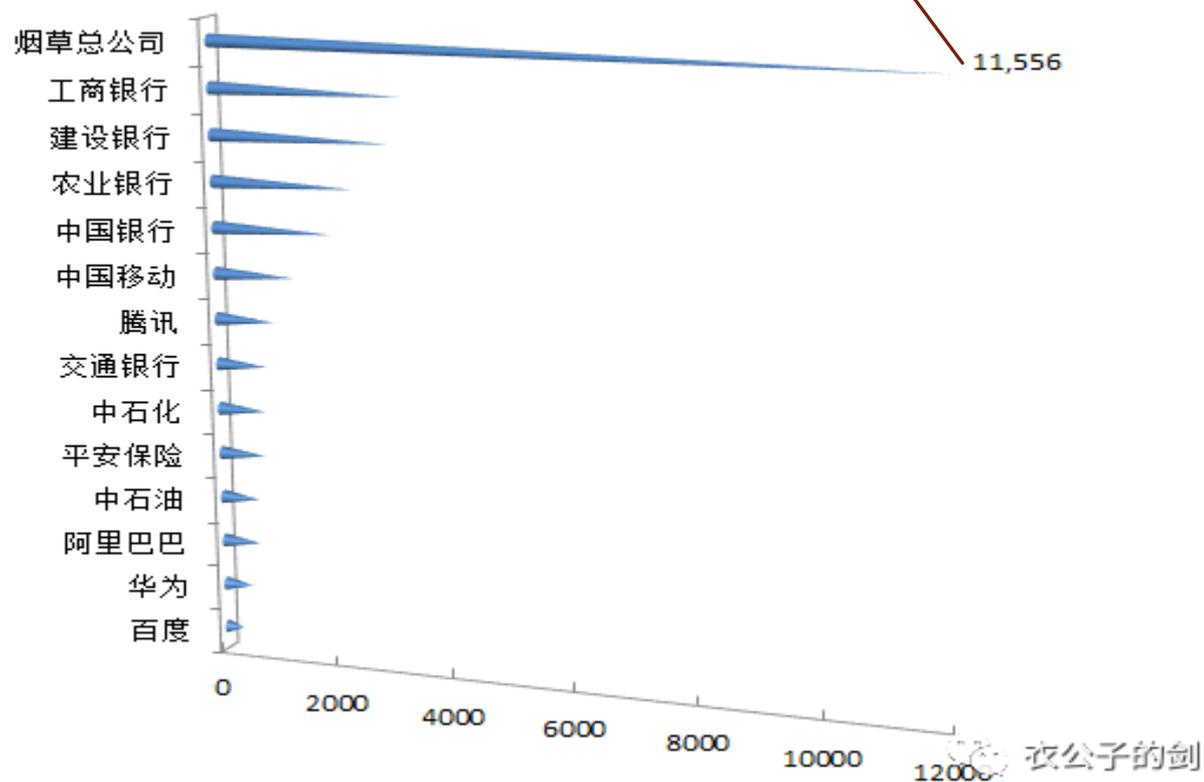
2013-2018年烟草利税收入表



数据来源：中商产业研究院

利+税!
或税前利润?

2018年净利润统计（亿元）



按主营业务

年份	销售利润率 (主营业务)
2013	14.7%
2014	13.6%
2015	13.1%
2016	11.9%
2017	10.9%
2018	9.9%
平均	12.4%

2013-2018年中国烟草行业主营业务营收情况



2013-2018年中国烟草行业利润总额情况



中国烟草业的“利税之谜”

- ▶ 中国烟草业是税收大户，却不是利润大户。2018年主营业务销售利润率**9.9%**，近6年平均**12.4%**。
- ▶ 是按“利润率”配置资源还是按“利税率”配置资源？其中体现出企业目标与国家目标的差异。
- ▶ 分清“利”与“税”，才能正确“第2定律”。
- ▶ 如果考虑到烟草品的负外部性和净效应，净值甚至可能为负？

“寓禁于征”的消费税

- 第一类：一些过度消费会对人类健康、社会秩序、生态环境等方面造成危害的特殊消费品，如烟、酒、鞭炮、焰火等；
- 第二类：奢侈品、非生活必需品，如贵重首饰、化妆品等；
- 第三类：高能耗及高档消费品，如小轿车、摩托车等；
- 第四类：不可再生和替代的石油类消费品，如汽油、柴油等；
- 第五类：具有一定财政意义的产品，如汽车轮胎、护肤护发品等。

从全国范围来看，我国的烟民还在不断增长。2013年到2018年，中国烟民增加了1600万人，而同期世界成人吸烟率下降21%。中国的禁烟形势还是非常严峻。

中国复杂的烟草税费结构（2017）

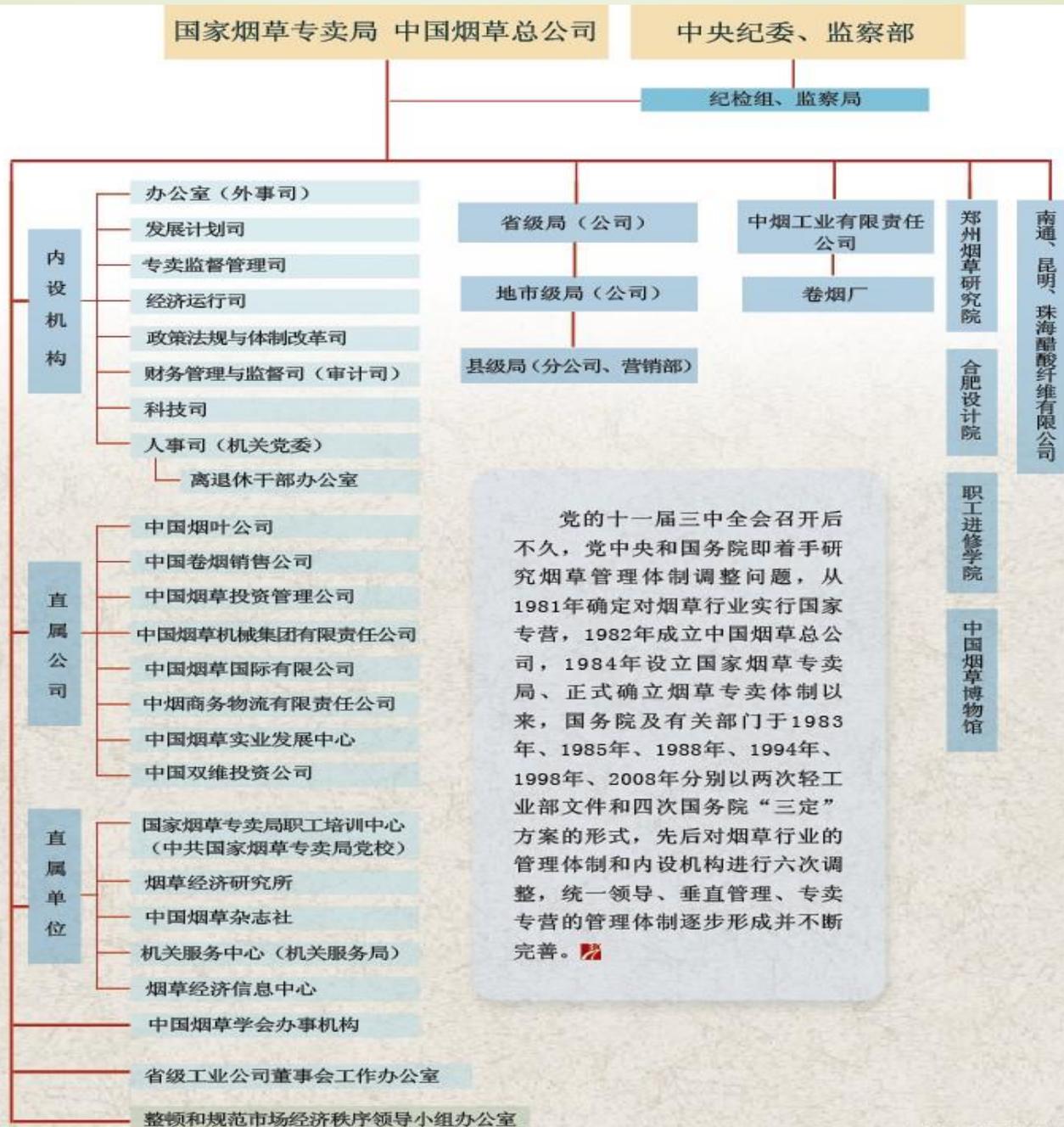
序号	税费名称	征收对象	征收比例或金额	计税/费依据
1	消费税	甲类卷烟（生产、进口环节）	56%+0.6元/条	调拨价或核定价/实际销售量
		乙类卷烟（生产、进口环节）	36%+0.6元/条	调拨价或核定价/实际销售量
		卷烟（商业批发环节）	5%	销售额
		雪茄	36%	销售额
		烟丝	30%	销售额
2	增值税	烟草制品	17%	销售额
3	企业所得税	烟草企业	25%	企业利润
4	烟叶税	烟叶	20%	烟叶收购金额
5	进口关税	烟草、烟草废料	10%	进口额
		烟草制成的雪茄烟及卷烟	25%	进口额
		其他烟草的制品、“均化”或“再造”烟草、烟草精汁	57%	进口额
		烟草代用品制成的雪茄烟及卷烟	25%	进口额
		其他烟草代用品的制品，“均化”或“再造”烟草、烟草精汁	57%	进口额
6	城市维护建设税	烟草企业	7%	实际缴纳消费税、增值税、营业税总额
7	教育费附加	烟草企业	5%	实际缴纳消费税、增值税、营业税总额
8	国有资本收益	烟草企业	25%	税后利润

中国香烟及烟草制品进口关税、增值税、消费税率 (2018年)

香烟及烟草制品进口关税税率、增值税税率、消费税率及海关监管条件一览表						
商品编码	商品名称	最惠国税率	普通税率	增值税率	消费税率	海关监管条件
24022000	卷烟	25%	180%	16%	每标准条进口完税价格 \geq 70元人民币，56%+150元/标准箱，每标准条进口完税价格 $<$ 70元人民币，35%+150元/标准箱	7
24022000	香烟	25%	180%	16%	每标准条进口完税价格 \geq 70元人民币，56%+150元/标准箱，每标准条进口完税价格 $<$ 70元人民币，35%+150元/标准箱	7
24039100	烟丝	57%	180%	16%	无	7AB
24039100	烟草	57%	180%	16%	无	7AB
24039900	烟草制品	57%	180%	16%	无	7AB
24039900	电子烟	57%	180%	16%	无	7AB
24021000	雪茄	25%	180%	16%	无	7

烟草总公司的“特殊法人”性质

- ▶ 中国烟草总公司是国有企业，国家烟草专卖局是国家行政管理机关。根据《中华人民共和国烟草专卖法》的规定，中国烟草行业实行统一领导、垂直管理、专卖专营的管理体制，也就是说，中国烟草总公司负责经营，国家烟草专卖局负责行政执法管理，即一套班子两块牌子。
- ▶ 中国烟草总公司成立于**1982年1月**，主要职责是根据国家法律和国务院的有关法规、法令、方针政策，按照国家计划，对所属企业的生产、供应、销售、进出口业务和对外经济技术合作实行集中统一经营管理。
- ▶ 国家烟草专卖局成立于**1984年1月**，在中国烟草行业实行统一领导、垂直管理、专卖专营的管理体制。
- ▶ 法律依据：**1991年6月**全国人大常委会通过的《中华人民共和国烟草专卖法》；**1997年7月**国务院发布的《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》。



中国烟草行业组织结构小议

- ▶ 典型的“政企合一”！属于“特殊法人企业”？与“中国铁路总公司”的类似之处？**走向国际？**
- ▶ 产业组织的理论和模型不能直接应用：集中度与市场份额？市场支配地位？垄断协议？
- ▶ 属于行政垄断？市场垄断？市场准入、定价权？

□中国烟草总公司于1982年成立，国家烟草专卖局1984年设立，二者为一套机构、两块牌子。全国烟草行业设有直属机构58个；地市级局（公司）446个，县级局（营销部）2283个；卷烟工业企业和烟机制造企业105个，烟叶复烤企业56个，其他单位和企业140个。

□中国烟草总公司下设单位分为商业企业和工业企业。商业企业（烟草局、烟草公司）主要负责与烟叶种植者签订合同、执行烟叶收购计划、成烟销售；工业企业（各中烟公司及下属企业）主要负责烟叶加工与烟草制品制造。

□中国烟草行业实行统一领导、垂直管理、专卖专营的管理体制，国家烟草专卖局、中国烟草总公司对全国烟草行业“人、财、物、产、供、销、内、外、贸”进行集中统一管理。

烟草的“有害品”属性

- **“有益品” (Merit Goods)**
指无知而消费不足的商品或服务，如教育。
- **“有害品” (Demerit Goods)** 是指不健康、不体面，对消费者有负效应的商品或服务。由于消费者无知或上瘾而消费过度，放任自由会导致“市场失灵”。如烟、酒、毒品、赌博、垃圾食品、网络游戏、卖淫嫖娼，等等。
- 政府通常对此“有害品”的生产和消费进行征税调节、规制（准入、价格）和限制（比如广告限制）。统称“监管”？

- **“有害品”不同于“负外部性” (Negative Externality)：**
- **“有害品”是对自身有害（如主动一手烟），属“内部性”！**
- 负外部性是对他人有害（如被动二手烟）。
- **自害性+负外部性相加，净效应可能为负？**

2017最新世界烟草发展报告

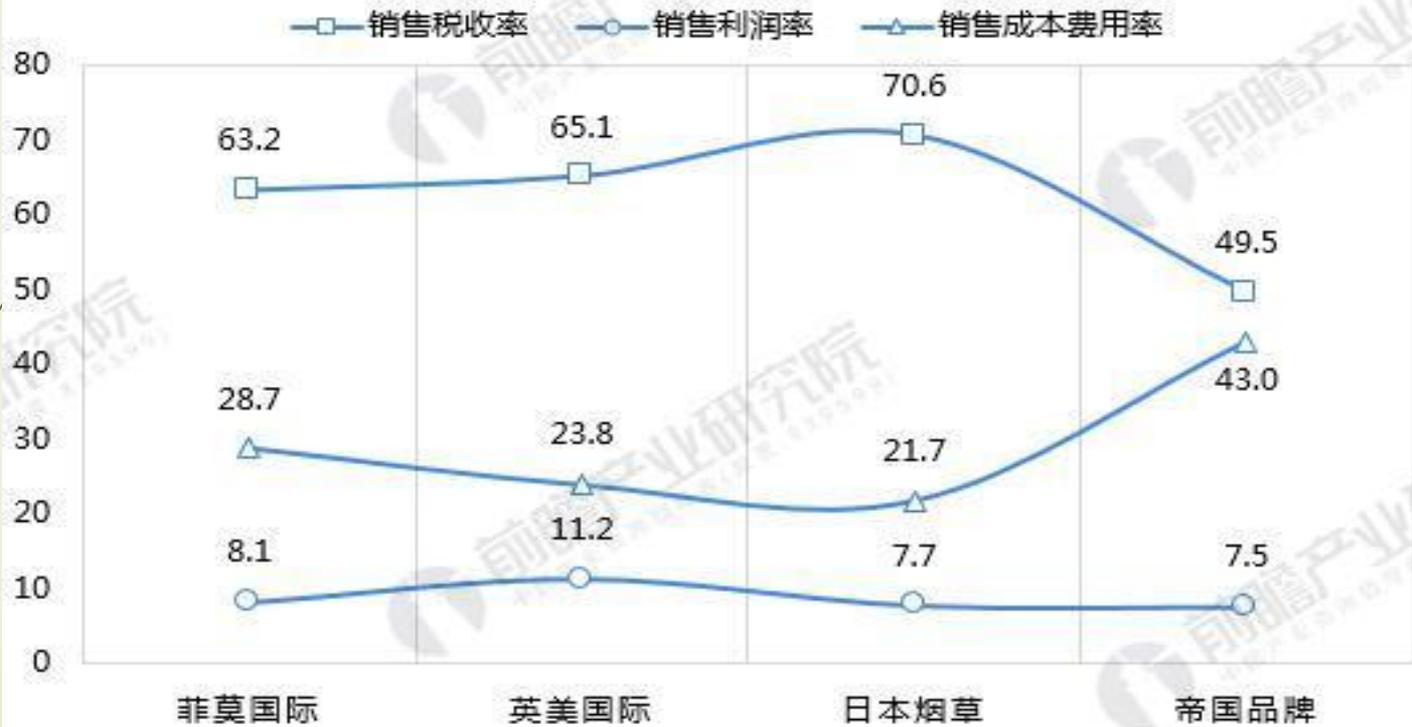
指标	中国烟草总公司	菲利普莫利斯公司	英美烟草公司	日本烟草公司
卷烟销售总量	3339	1800	1650	900
占世界总量份额	30%	17%	15.3%	8.3%
国内销售量	3294	440	27	450
国外销售量	45	1360	1633	450
卷烟外销率	1.36%	76%	99%	50%

说明了什么？

全球烟草制品销售总额约7700亿美元。全年卷烟销量5.5万亿支。四大烟草（加帝国品牌）巨头垄断了全球除中国以外近70%的卷烟市场。即 **CR₄=70%**

四大国际烟草公司绩效比较

图表5：2017年四大烟草企业销售税收率、销售利润率以及销售成本费用率情况（单位：%）



资料来源：前瞻产业研究院整理

@前瞻经济学人APP

中国烟草国际竞争优势？

1. 中国是烟草生产和消费大国，国际竞争力如何？
2. 国际比较，国产烟价格是低是高？
3. 高关税保护下烟草企业能有竞争力吗？
4. 急于进入资本市场是因为缺钱还是其他？

2019年初，中国烟草全资子公司中烟国际(香港)有限公司(“中烟国际(香港)”)向港交所提交招股说明书，中金和招商证券为联席保荐人。

中国烟草行业的监管政策

属性	特征	监管政策
企业性质	政企合一。国家烟草专卖局=烟草总公司。专卖体制！	行政垄断，竞争政策适用。企业行为特殊？
法人地位	非依《公司法》设立运营。近于“政府企业”？	特殊法人？《反垄断法》不能完全豁免，特别是走出国门。国际烟草公司比较
企业组织 产业组织	总公司=行业。总-分公司层级组织。企业边界模糊！	产业≠市场。国内市场封闭。（子公司香港上市）
内外部性	“有害品”自残，负外部性大（ Demerit Good ）	寓禁于征，但政府常常“明禁暗保”？
财务评价	每年超万亿元利税。利、税必须分开计算。	行业绩效评失真。可能弊大于利？不能简单据以配置资源！
竞争状况	不能直接测算集中指数。SCP范式均需修正。少用行业分析！	X非效率。行政垄断，无国际竞争力。重视“市场研究”！