

论“两烟”与财税分配的关系

郝 和 国

中国烟草总公司财会部

“两烟”即指烤烟和卷烟，是烟草行业的代表性产品，是一种特殊的消费品。“两烟”作为商品，具有一般商品所具有的属性，具有价值和使用价值，要实现其价值，必须让渡其使用价值；“两烟”作为特殊商品，在其生产、流通、消费等方面又具有许多特点：一、烟是非生活必需品；二、烟草虽非毒品但吸烟对人体健康有害；三、我国约有 2.7 亿人口吸烟。这就决定了国家对烟草的生产和经营实行严格的管理和监督，不能象其他商品一样随便生产和任意流通。

我国是世界烟草产销最大国，历来遵循国际惯例，对烟草的生产和经营实行专卖管理。建国后，我国对烟草生产经营的部分环节曾实行专卖，但未能坚持下来，而真正对烟草实行专卖制度，是十一届三中全会以后，1981 年国务院决定对烟草实行专营，并组建了烟草总公司，1982 年开始对烟草实行集中统一管理，陆续颁布了《烟草专卖条例》和《烟草专卖法》，把“两烟”的产供销、人财物、内外贸纳入集中统一管理的轨道。实践证明，烟草实行专卖管理的 10 年来，烟草行业取得了很大的发展，扭转了烟草行业秩序混乱、盲目发展的局面，产品质量大大提高，产品结构有了较大的调整，为国家积累了大量的资金。但由于烟草行业还处在逐步完善的阶段，实行专卖管理才仅 10 年，有些措施正在制定或落实之中，而烟草行业经过 10 年的高速发展也出现了许多矛盾，更由于财税体制的影响和制约，烟草行业的发展也存在许多困难和问题，急需采取有效的综合措施加以治理。这里探讨的“两烟”专卖管理与财税分配体制的关系就是其中的一个热点问题。

1 “两烟”的生产、消费及其财税特点

1.1 “两烟”是一种特殊的生产品和消费品

(1) 烤烟一年只能收获一季，生产季节性强；

(2) 烤烟从育苗到最后分级扎把直到交售，中间要经过许多环节，与水稻等粮食作物比较，消耗的活劳动多，而且其技术要求高，收益较低，风险较大；

(3) 烤烟对自然条件和外在条件有特殊的要求，如光照时间、温度湿度的高低、土质结构、烟种选择、肥料中氮磷钾比例、烘烤方法等都对烤烟有影响，若有其中一项出现问题，都会影响到烤烟的质量。烤烟是夏秋季作物，正值天气变化多端时机，虫霉等自然灾害较多，对烤烟生产威胁较大。烤烟不同于粮食，不能直接食用，若出现大量低次等烟叶，不仅无法利用，还会占用大量资金，加重企业负担。

(4) 烤烟收购入库后，一般要经过二至三年的自然的存储发酵，有利于提高卷烟质量，其对烟厂的影响有三个方面：

第一，烟厂要投资建造大容量和大面积的仓储设施；

第二，为了储备足够的原料，烟厂要比一般企业占用更多的储备资金，每年并需支付

大量的银行贷款利息;

第三,各地为抢购优质烟叶而时常发生“烟叶大战”,成为烟草行业发展的一大忧患。

1.2 “两烟”是一种特殊的嗜好品

(1) 卷烟是一种相对缺乏消费弹性的嗜好品。它具有兴奋剂的功能,适量吸食卷烟,能使人头脑清醒,神经放松。对吸食成瘾的人来说,卷烟会成其日常生活必需品,一旦停止吸烟或突然戒烟往往会产生许多不适症状。因此,卷烟消费量具有一定的稳定性,即使提高卷烟价格,也不至于使消费量下降过多。

(2) 卷烟是一种居民广泛消费和具有社交功能的特殊消费品。我国有 2.7 亿烟民,随着生活水平的不断提高,人们对卷烟的品种、牌号、质量、口味等有了更高的要求。卷烟不仅成为普通人的一种特殊嗜好品,还被作为广泛的社交工具,使得卷烟消费者远远高于吸烟者,市场消费容量不断扩大。根据英国经济学家情报机构预测:到 1995 年,包括中国在内的第三世界的烟草消费量将从 1989 年的占世界烟草消费量的 61%,上升到 66%,每年平均增长 4% 以上。

(3) 卷烟是一种对人体健康有害的消费品。卷烟不是毒品,属非禁止性消费品,但吸烟有害于人体健康,长期吸烟会导致人体的许多疾病。所以,大多数国家对卷烟实行限制性生产,而且加强对吸烟有害健康的宣传,有些国家制定了禁止在公共场所吸烟的法律,禁止有关鼓励吸烟的广告在大众宣传媒介制作和宣传。

(4) 卷烟产品消费功能单一、外在特征明显易辨;

(5) 卷烟与其他产品的替代性较差,卷烟价格的变动不易引起其他消费品价格变动的连锁反应。

1.3 “两烟”的财税特点

“两烟”的财税分配特点与其生产、消费特点是紧密联系的。

(1) “两烟”是消费弹性小的产品,消费量相对稳定,增加或降低产品税率,对其消费影响不大。因此,高额的烟税是聚财的手段;

(2) “两烟”是替代性较差的消费品,高税对其消费量影响不大,是一种税源稳定的高税产品;

(3) “两烟”是一种高税高价产品,实行价内税制度,税收随价征收,同幅增减,具有及时、可靠的特点;

(4) “两烟”是一种税负易向消费者转移的生产品和消费品;

(5) “两烟”是一种课税对象容易识别,便于征收管理的生产品和消费品。

2 我国“两烟”的发展状况和现行的财税政策。

2.1 “两烟”10 年来的发展状况

烟草实行专卖 10 年以来,生产能力和经济效益有了很大的发展,主要表现在以下几个方面:

(1) 生产能力有了较大的增加。据统计,1991 年与 1982 年相比,烟叶收购量从 125 万吨增加到 210 万吨(烤烟),增长 68%;卷烟产量从 1704 万箱增加到 3100 万箱,增长 81.9%;卷烟销售量从 1590 万箱增加到 3100 万箱,增长 94.9%。

(2) 质量、品种结构有了长足的发展。卷烟质量合格率已达 94.09%;焦油含量由

1982 年的近 30mg/支,嘴烟 25mg/支,降低到 20mg/支;甲级烟、滤嘴烟占卷烟总产量的比重由 1981 年的 6.37%和 5.63%,到目前已上升到 36.8%和 65.7%,甲乙级烟占总产量的比重由 1982 年的 47.3%增加到目前的 80.2%;卷烟产品品种有了较大的调整,混合型、雪茄型、外香型、疗效型都有了很大的发展,改变了较为单一的烤烟型卷烟。

(3) 经济效益逐年增长,卷烟收入已成为国家财政收入的主要经济支柱。据统计,烟草行业上缴税利从 1982 年的 75 亿元上升到 1991 年的 280 亿元,平均每年增加 20 亿元,烟草行业已成为我国第一大财源支柱产业。“七五”期间实现税利 1035 亿元,比“六五”的 503 亿元翻了一番,预计“八五”可实现税利 1650 亿元。烟草行业成为全国税利首户,每年实现税利占国家财政收入 8%以上,有些省份和地区“两烟”税利占财政收入的 60%—80%以上,成为名符其实的“烟财政”和“烟经济”。

2.2 烟草行业目前存在的问题

实行烟草专卖和集中管理的 10 年,是烟草行业有史以来最快、最好的十年。经过 10 年发展,烟草行业的生产经营条件和状况、产品的质量和品种等都有了较大的变化。但是,10 年的发展也积累了大量的矛盾,存在许多亟待解决的困难和问题,有些问题还相当突出和尖锐。具体表现在以下几个方面:

(1) 卷烟工业亏损严重,潜亏挂帐急剧增加。自 1987 年以来,烟草行业由于成本费用和税负过重等因素所致,连年亏损。以 1990 年为例,当年平均单箱销售收入 1541.4 元,单箱成本 832.4 元,单箱产品税及附加税费 896.3 元,单箱亏损 187.3 元,全年亏损 60 亿元;1991 年,单箱收入 1643 元,单箱成本 846 元,单箱产品税及其他税费 955 元,单箱亏损 158 元,全年亏损 50 亿元。

造成卷烟工业亏损的主要原因有两个:

其一,成本费用大幅度增加。一是烟用滤嘴材料涨价幅度较大;二是烟叶提价和使用中的烟叶降等降级;三是支付巨额的烟叶扶持费;四是卷烟纸和其他辅助材料涨价较多。

其二,卷烟税负过重。卷烟销售收入扣除具有刚性的成本费用后,还要按销售收入交纳 64.5%的综合税费(产品税和其他附加税费),其结果是成本加税费超过销售收入 10%。在现行的财政体制下,丰厚的烟税全部和大部分留给地方,成为地方财政收入的重要来源,因此地方首先只关心的是烟税的实现,而把维持再生产的成本补偿留给隶属于中央的卷烟企业,由于成本是物化劳动和活劳动的实际耗损,过重的烟税分配只能占取进行成本价值补偿的价值,形成了大量的应补偿成本价值而未补偿的价值缺口,表现在帐面上就形成了大量的亏损挂帐。据统计,到 1991 年末,卷烟亏损挂帐累计剩额为 78.7 亿元,未弥补亏损 22.6 亿元,共计 101.3 亿元,企业亏损面高达 91%。

(2) 企业流动资金不足,欠税较为严重。据统计,1991 年末,卷烟工业流动资金占用 282.7 亿元,银行流动资金贷款 153.2 亿元,国家和企业流动资金为 14.7 亿元,全部流动资金缺口 104.8 亿元。流动资金的严重不足,造成大量的拖欠国家税款和应付款拖欠。另外,“七五”期间烟草行业进行了大量的技术改造和固定资产投资,现已进入还债高峰,在企业普遍亏损的情况下,靠自有资金还贷尚有困难的,更无力弥补严重不足的流动资金。

(3) 卷烟产销存结构不平衡,工业经济效益水平仍然较差。多年来,由于受地方增加收益冲动的影响,烟草行业的卷烟生产处于失控状态,给烟草行业的发展带来了严重的后果,只是自 1991 年第 4 季度实行限产压库政策后,烟草行业才出现了新的转机,数量下

来了,而效益上去了。但是,目前卷烟生产不均衡,地方烟厂盲目生产的问题比较突出;卷烟产销存结构不合理,滞销牌号和高亏产品仍然占较大比重;一些低档次的卷烟出现脱销现象,卷烟工业经济效益水平仍然较差。

(4) 烤烟收购价格普遍较低,影响烟农生产烤烟的积极性。建国以来,烤烟价格一直较低,虽然经过几次调整,但调幅较小,烤烟与粮食的比价一直不合理,直接影响烟民的生产积极性。近年来,粮食价格逐步提高,许多农民只愿种粮,不愿栽烟。从云南玉溪地区的粮烟比较利益的调查情况反映:1991年烤烟亩产收入451元,其成本为450元,几乎没有什么纯利,而粮食的纯利及工日创造价值均高于烤烟,粮食(稻谷)亩均收入442元,亩成本225元,比烤烟少耗费用225元,亩纯利217元,烤烟与其他粮食作物和经济作物以及工副业相比其比较利益明显偏低,烟民种烟的收益基本上全是价外补贴。据统计,财政补贴的项目达20多种,内容包括烟肥补贴、田烟补贴、地烟补贴、营养袋补贴、烟用塑料薄膜补贴、烟用烤房补贴、烟用农药补贴、烟区公路补贴、烤烟水浇地补贴、技术培训补贴、技术推广补贴、烤烟辅导员补贴、奖售卷烟等。大量的补贴,增加了地方财政的负担。

(5) 洋烟走私贩私猖獗,冲击国内卷烟工业,造成财源大量流失。目前,每年走私烟已相当于我国一个中等省份全年卷烟销量,仅此要造成5、6亿元的损失,加之逃避关税和产品税,每年给国家造成30多亿元的经济损失,而且冲击到民族工业。

2.3 我国现行“两烟”财税政策及存在的问题

(1) “两烟”的税收政策:对“两烟”在生产环节和收购环节征收较高的产品税。其中烤烟产品税为收购总值的38%,卷烟产品税按等级分别征销售收入的甲、乙级60%,丙级烟56%,丁级烟50%和戊级烟32%;另外还有7%的城市维护建设税,1%的教育费附加和零星的印花税等,综合计算,每百元销售收入的卷烟的国家流转税及附加为64.5元,比一般产品税高出20%—50%。此外“两烟”在批发和零售环节还要按其批零差价和零售营业额征收10%和3%的营业税。

税收理论中有一个著名的原理,即“拉弗曲线”,原理表明:税率的高低要选择一个最佳点,在低税率区间,税率的提高会增加税收收入;而在高税率区间,提高税率不但不会增加税收收入,反而会减少收入。因为在高税率区间,税负重,产生扼杀税源的负效应,同时会使私制、走私增加,逃避税收。

从我国目前的烟税税率执行的实际结果看,实际税率与名义税率有很大的差别,实际税负不足。高税造成卷烟工业大面积亏损和大量的挂帐,同时为了稳定财源,增加收入,国家采取减税、免税、退税、税前还贷和以税还贷等多种措施减轻企业负担。由于减免带有极大的人为随机因素,造成了卷烟这种高价高税产品的不公平竞争。另外,也正因为高税率,私制、走私十分猖獗,屡禁不止,冲击卷烟市场,逃避税收。据测算,目前卷烟产品税率的实际负担能力比名义税率低10个百分点左右。

(2) “两烟”流转税实行价内税制度,税收随价征收,同幅之间增减。这虽符合一般产品税征收原则,保证烟税与烟的销售收入同步增减,便于核算,但这一方法不考虑“两烟”的成本效益对比,不能充分体现优质优价原则。

“两烟”实行价内税制度,流转税是价格的一个组成部分,在计划价格下,价格不能随意的变动,税率的升降直接影响产品的利润,对生产产生较大的奖限作用,但对消费影响

不明显。在自由价格下,税与价是“水涨船高”的关系,因而产品税对生产者只有间接作用(通过需求变动影响),而对消费者有直接影响。因此,在目前卷烟工业企业普遍亏损的情况下,流转税的减免(主要是产品税)就成为各方关注的焦点,并把他同企业的税负轻重、活与不活紧密地联系起来。

“两烟”实行价内税制度,往往使人产生错觉,似乎“两烟”的巨额收入是由企业创造的,而模糊了烟税大部分或全部由消费者承担的真相。

(3) “两烟”的财政政策:现行的财政体制对高税产品的影响极大,中央赋予高税产品的调节作用被地方增加收入的冲动所取代,其程度与地方分成比例成正比。因此,对卷烟这种消费弹性小、替代性较差的产品课以重税,对消费量影响较小,高税的主要作用不是限制生产、消费,而是聚财的主要手段,“寓禁于征”就变成了“有征无禁”。烟厂盲目发展、卷烟产量的失控,正是地方聚财动力驱使的结果。所以,要使烟税取得预期的效果,必须突破财政体制的框架。

1985 年,各省、自治区、直辖市实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制,其主要内容是:财政收入的划分,基本上按税种设置,将财政收入划分为中央固定收入、地方固定收入、中央和地方共享收入三大类,收入分成比例或上解补助数额视地方财政收支情况而定。但由于经济体制改革中的变化因素较多,实行“划分税种”新体制的条件还不成熟,因此国家确定从 1985 年到 1987 年暂时实行“总额分成”的过渡办法。1988 年,全面推行财政包干办法,主要有“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解额递增包干”、“定额上解”、“定额补助”六种不同形式的包干办法。

现行的财政包干体制经过几年的实践,发挥了积极的作用,也暴露了一些问题,主要表现在:财力分散,削弱了中央财政的调控能力,强化了地方利益机制,不利于国家产业政策的贯彻落实。

财政包干体制造成了中央和地方利益的相互脱节,给实行专卖的烟草行业带来直接的影响。卷烟是高税产品,可带来丰厚的收益,地方为增加财政收入,对企业进行过多的行政干预,使企业束缚在“块块”的框框中。地方为了实现烟税,不顾国家整体利益,各自为政,盲目上烟厂、扩大卷烟产量,搞条块分割、地区封锁、限制竞争、保护落后,争原料、争市场、争利益,以致造成卷烟发展失控和难以形成统一的卷烟市场。

(4) 随着烟草行业组建企业集团和行业内部专业化协作的发展,“两烟”生产、流通中的社会分工必然日益发展。而目前的产品税征收方法,存在着许多弊端:

首先,存在重叠征税因素(烟叶、卷烟生产、卷烟批发和零售分别课征 38%、60% 及附加税费、10% 和 3% 的税),不利于企业专业化协作,也不利于专业化协作水平不同的企业之间的公平竞争以及烟草企业与非烟草企业的协作、联合和竞争。

其次,产品税与增值税互不交叉的税制,既不利于发挥增值税的普遍调节功能,也不利于发挥产品税(或消费税)特殊调节作用,不符合税制整体功能优化和改革的方向。

第三、产品税在出口退税方面既不彻底、也不方便,不利于烟草企业走向国际市场,增强产品出口创汇能力。

3 “两烟”财税分配政策的改革构想

通过上面的分析,可以看出解决烟草行业目前的困难,必须从财政、税收、价格和烟

草自身等方面加以综合治理。烟草行业的困难和矛盾是多年积累的结果,解决这些困难和矛盾也不可能一步完成,必须分步解决。

第一步,从加强烟草行业内部管理,减轻卷烟工业税收负担,调整卷烟价格等方面加以综合治理。

(1) 控制卷烟生产总量,加强专卖管理,统一卷烟市场。烟草行业经过八十年代的高速发展,其生产能力达年产 5400 万箱卷烟,远远超过了现在 3100 万箱的实际年产量。据统计分析,我国卷烟货币消费量和居民消费基金之间存在着明显的一元线性关系,二者的相关程度为 $r=0.9951$,用 x 表示卷烟全国居民消费基金, y 表示卷烟货币消费量,则可求得二者的一元线性回归方程为:

$$y = -42.469 + 0.07754x$$

可见,全国居民消费水平制约着卷烟消费量,全国居民消费基金的增长速度决定了卷烟货币消费量的增长速度。如果脱离客观实际,违背经济规律,不考虑居民卷烟的消费水平和结构,盲目扩大卷烟生产和片面地上档次,必然会受到经济规律的惩罚。

前几年,由于财政体制的影响,增加卷烟产量、实现烟税是地方增加收入的最直接最有效的手段,于是出现了盲目生产、盲目超产的混乱局面,造成卷烟产大于销、供过于求的被动局面,给烟草行业的发展带来严重的恶果。相反,自 1991 年第四季度执行限产压库政策以来,烟草行业出现了新的转机,产量下来了,而效益上去了。可见,烟草行业今后的发展方向将是继续控制卷烟生产总量。地方增加收入只能走调整产品结构,提高产品质量,增加内涵效益的路子。

(2) 培育和健全烟草市场体系。市场体系是指各种商品市场、生产要素市场相互联系相互制约而构成的一个整体。因此一个完备的市场体系,就不能是残缺不全的市场,不能只有商品市场,而没有生产要素市场;不能只有生产要素市场,没有资金市场和劳动力市场;不能只有有形商品市场,没有无形商品市场(如技术、信息市场等)。烟草行业尽管实行专卖管理,但同样也可以建立烟草市场体系。烟草市场体系包括烟草制品市场、烟草生产要素市场、无形资产市场。

首先,应该建立烟草生产资料市场,如烟叶拍卖市场,烟草工业企业自由选择滤嘴、盘纸,乃至烟草机械,让供求双方直接见面,减少中间环节;建立资金市场,如资金有偿转让使用,或是建立财务公司,融通奖金,调剂余缺,加快周转,开拓三产,增加效益;技术市场、人才市场等都可积极探讨。

其次,在遏制了地方增加产量的冲动之后,还需拆除卷烟市场封锁的篱笆,建立统一的全国卷烟市场,把生产卷烟的不同方法、过程、力量等都摆在市场上较量,使优胜劣汰成为必然选择机制。可考虑建立集团性的生产企业,形成规模经济效益;卷烟工业企业之间、商业企业之间、工商之间可建立多种形式的联营、协作,以至彼此间的股份控制;建立全国性和较大的区域性的卷烟批发市场和期货市场,指导全国的卷烟价格。

第三,必须加强专卖管理,维护正常经营秩序,打击非法经营和走私、贩私,保护合法经营,利用法律手段、行政手段、经济手段为在统一的卷烟市场条件下展开公平竞争保驾护航。

(3) 降低卷烟产品税率。前面已做过分析,目前我国的卷烟产品税率已进入“拉弗曲线”的高税率区间,只有降低税率,减轻企业负担,增强企业的“造血”功能,最终才能达

到增加收入的目的。

(4) 进行卷烟价格体制的改革。卷烟产品是计划价格,企业无权依据市场需求变化及时调整产品价格,不能激发企业增强市场观念,及时调整产品结构、提高质量,更好地满足市场消费需求,为国家积累更多的资金和为自身的生存发展创造更好的条件,不放开卷烟出厂价,不利于形成烟草行业内部的合理价格机制。因此,放开卷烟价格是必然的选择。在保证国家财政收入不受影响的前提下,合理确定生产环节的计税标准,由企业自主定价。

(5) 必须让烟叶扶持费进成本,改变烟草企业成本补偿不足,亏损挂帐日益增多的被动局面,把烟草企业建立在科学、合理、真实的成本效益核算基础上。

(6) 实行目标利润管理,狠抓扭亏增盈工作。为此,首先要转变烟草行业长期形成的“重税轻利”的思想,树立利润的观念。税是国家凭借政策权力,依法取得财政收入的一种规范性的特殊分配,具有强制性、无偿性和固定性。税并不能体现企业的经营成果,利润才是考核企业经济效益的主要指标,是企业经营成果的综合反映。因此,烟草行业要继续深化改革,加强行业内部管理,以利润最大化原则规范企业的行为,建立目标利润管理制度,扭转烟草行业工业企业长期、大面积、巨额的亏损状况,实现烟草行业的历史性转变。

(7) 实行税利分流,税后承包,税后还贷。烟草总公司是农工商一体化集团性企业,应加快会计制度和财务制度的改革,理顺内部财会管理机制,积极创造条件,适应税利分流改革的大趋势。为此,至少要实行工商统一核算,把烟草总公司作为一个完整的法人对财政部实行税后总承包,实行 33% 的所得税,减免“两金”,逐步取消税前还贷和以税还贷,全面实行税利分流,税后承包。

(8) 改革现行烟草出口退税制度,实行不征不退原则。现行的烟草制品出口退税方法是先按率计征税收,然后在出口时再退税。这种方法既不方便,在出口时退税也不彻底,而且这种方法有许多不利因素。实行不征不退,手续简便,有利于企业直接走向国际市场,增强卷烟产品的国际和出口创汇能力。

(9) 加强“两烟”专卖管理,堵塞走私贩私和偷税漏税漏洞,做到应收尽收,严管重罚,赏罚分明。另外,把卷烟超产税利一律收归中央或以高比例分成办法参与分配,增强烟草专卖管理的严肃性。

第二步,积极研究、制订、推行“两烟”新的财政税收分配制度,加快烟草行业内部深化改革的步伐。

(1) 把增值税引进“两烟”征税环节,实行增值税和产品税(或消费税)双层次征收的税制,克服“两烟”产品流转环节越多,重复征税越重的弊端,消除企业税负不平衡的现象,为企业联营协作创造条件,为出口退税创造条件。同时发挥产品税(或消费税)的特殊调节功能,解决卷烟产销两地烟税分配不均衡的问题。

(2) 改从价计征为从量计征,简化征税手续。由于“两烟”产品外在特征明显易辨,消费弹性小,放开价格对其他产品和产业影响较小,又属国家限制性产品,价格波动对个人消费影响不大,承担的社会稳定任务小。所以,改从价计征为从量计征,税源稳定,手续简便,对促进企业提高产品质量、等级,改进包装装潢,积极出口创汇,参与国际市场竞争,都有积极的意义,这也是世界通行的做法。事实上,计税基价就是定量计征。定量计

征也就是卷烟产品实行定额税率，即按单位课税对象直接规定一定数量的税额，而不规定征收比例，所以又称固定税额。比如，一条甲级烟的计税基价是 10 元，则应该交产品税 5.2 元，一件烟交 260 元产品税，一箱烟交 1300 元产品税。换句话说，一箱烟交的产品税是固定的。因此，计税基价与定量计征实质上是一致的。

(3) 提高烤烟收购价格，降低烟叶税，取消烟叶扶持费和其他补贴，理顺烤烟价格机制。虽然国家对烤烟是统购统销的专卖政策，但也应依据商品经济发展的客观要求，处理好烤烟的价格和价值相适应的问题，解决好烤烟与其他农作物和经济作物比较利益不合理的问题。不能利用行政手段强迫农民种烟，更不能利用专卖手段加以强取，必须把烤烟真正视为商品，而不是产品，充分发挥价值规律的作用。为此，必须降低烟叶税，取消烟叶扶持费和各种补贴，提高烤烟的收购价格，实行优质优价，理顺烤烟价格机制，使烤烟的收益接近或等于、甚至大于各种农作物和经济作物，自觉地调动农民生产烤烟的积极性。

(4) 改进烟税的分配办法，适当提高中央财政收入比重；或取消中央专项收入，设立中央烟草专卖税，参与烟税的分配，减弱地方盲目发展卷烟生产的冲动。具体操作可按中央、卷烟产地、卷烟销区三个方面进行分配，分别设立中央烟草专卖税、地方烟草专卖税、卷烟消费税。设立中央烟草专卖税，既是体现国家烟草专卖的政策，也是提高中央财政收入的比重，减少财政赤字的有效途径，同时减轻地方发展卷烟的冲动；设立地方烟草专卖税可调动地方生产卷烟的积极性；设立卷烟消费税可调动卷烟销区的积极性，解决产销两地烟税分配不合理的状况。

(5) 在普遍推行分税制的情况下，把烟税作为中央和地方的共享收入进行合理的分配。