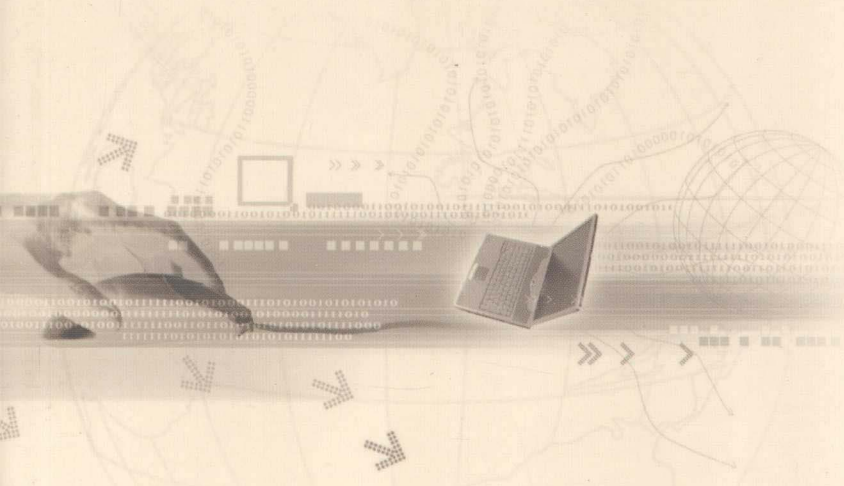




新中国烟草专卖制度成本收益研究

烟草专卖制度为中国经济发展作出过重大贡献，但目前这项制度所依存的环境与其诞生之时相比，发生了根本性转变

万 斌 / 著

江西人民出版社

新中国烟草专卖制度成本收益研究

万 斌 / 著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP数据)

新中国烟草专卖制度成本收益研究/万斌著. —南昌:

江西人民出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 210 - 04496 - 3

I. ①新… II. ①万… III. ①烟草制品—专卖—成本—效益分析—中国

IV. ①F724. 782. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 120050 号

新中国烟草专卖制度成本收益研究

万斌著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印张: 7.125 字数: 230 千

赣版权登记字 - 01 - 2010 - 37

ISBN 978 - 7 - 210 - 04496 - 3 定价: 26.00 元

江西人民出版社 地址: 南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码: 330006 传真: 6898827 电话: 6898893 (发行部)

网址: www.jxp-ph.com

E-mail: jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

目 录

1 导论

1.1	研究背景及意义	1
1.1.1	研究背景	1
1.1.2	研究意义	6
1.2	已有研究综述	7
1.2.1	关于新中国烟草专卖制度弊端的研究	7
1.2.2	关于新中国烟草专卖制度存废之争及 改革方案设计	11
1.2.3	评述	13
1.3	研究内容和写作框架	15
1.4	研究方法	19
1.5	创新与不足	19

2 新中国烟草专卖制度沿革及其制度特征

2.1 新中国烟草专卖制度试建时期(1949—1982)	21
2.1.1 历史回顾	21
2.1.2 基本制度安排	23
2.1.3 产购销关系	25
2.1.4 涉烟税收	27
2.2 新中国烟草专卖制度建立时期(1983—2000)	30
2.2.1 基本制度安排	30
2.2.2 产购销关系	40
2.2.3 相关方利益分配	43
2.3 新中国烟草专卖制度改革时期(2001 年至今)	45
2.3.1 概述	45
2.3.2 制度安排的调整	56
2.3.3 产购销关系	60
2.3.4 相关方利益分配	67
2.4 新中国烟草专卖制度各时期的博弈分析	71
2.4.1 各博弈关系的规范分析	71
2.4.2 试建时期的博弈关系分析	73
2.4.3 建立时期的博弈关系分析	74
2.4.4 改革时期的博弈关系分析	80
2.5 中国现行烟草专卖制度的外在弊端	92
2.6 小结	97

3 中国烟草专卖制度成本和收益的理论分析

3.1 制度成本和收益	99
-------------	----

3.1.1	制度	99
3.1.2	制度成本	100
3.1.3	制度收益	105
3.1.4	制度的成本和收益与制度变迁	108
3.2	专卖制度成本和收益	113
3.2.1	专卖制度	113
3.2.2	专卖制度成本	114
3.2.3	专卖制度收益	116
3.2.4	专卖制度的成本和收益与制度变迁	116
3.3	新中国烟草专卖制度成本和收益	123
3.3.1	成本	123
3.3.2	收益	131
3.3.3	成本和收益与制度变迁	135
3.4	小结	138

4 中国烟草专卖制度成本和收益的实证分析

4.1	中国烟草专卖制度成本和收益的估算方法	140
4.1.1	成本的估算方法	141
4.1.2	收益的估算方法	143
4.2	实证分析	144
4.2.1	成本的估算	144
4.2.2	收益的估算	158
4.2.3	成本和收益的对比	171
4.3	中国烟草专卖制度成本收益的评价	174
4.4	小结	178

5 中国烟草专卖制度改革的对策和建议

5.1	关于烟草专卖制度改革国际经验及国内建议	179
5.1.1	关于各国烟草业管制及专卖制度变迁的评述	180
5.1.2	国际烟草专卖制度变迁对中国烟草专卖制度改革 改革的启示	184
5.1.3	关于国内学者对烟草专卖制度改革建议的述评	186
5.2	中国烟草专卖制度改革的价值取向和路径选择	187
5.2.1	改革目标：“去专卖化”	188
5.2.2	改革路径：渐进式	193
5.3	关于中国烟草专卖制度改革的设计	195
5.3.1	政企分开	196
5.3.2	财税改革	199
5.3.3	未来中国烟草托拉斯的基本组织设置	200
5.3.4	政府责任	201
5.4	小结	204
	参考文献	206

1 导论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

(一)烟草产业的重要性

中国烟草产业是中国经济的支柱型产业,烟草产业链的上下游涉及农业、工业、商业三大产业部类。中国是世界烟叶种植大国、卷烟生产大国和卷烟消费大国,烟叶种植量、卷烟生产量及消费量均占世界份额的近三分之一。2009年,全国烟叶种植面积1685万亩^①,卷烟生产4580万箱,卷烟销售4529万箱^②。烟草经济牵动2000多万烟农、约3亿烟民、1000多万户卷烟经营户、各级地方政府特别

① 姜成康:2010年全国烟草工作会议报告

② 烟草工商统计月报,2010,01

是产烟区^①地方政府以及中央政府等多个利益主体的经济收益。2009年中国烟草业实现工商税利5131.1亿元,其中实现税费(含国有资本收益)4163.4亿元,烟草税利占同年中央财政收入35896.1亿元^②的14.29%,连续十几年排在各行业之首。烟草产业不仅关系国家的财税收入,更关系众多烟农、卷烟经营户及烟民的切身利益。因此,烟草产业改革对国家社会经济的影响重大。研究烟草产业体制改革问题,科学设计改革路径,周密安排改革步骤,妥善处理各种错综复杂的利益关系,对发展社会主义经济和建设和谐社会有重大意义。

(二)烟草产业的特殊性

烟草制品与一般商品不同,吸食烟草燃烧所产生的烟雾,会使人产生愉悦及兴奋感,且容易上瘾,如长期吸烟将损害人体健康,“上瘾性”及“有害性”是烟草制品区别于其他商品的特征。既然烟草产业对人体有害,世界各国政府为何不下令禁烟?笔者认为主要有两个原因:一是消费主权问题,吸烟属于商品消费,天赋人权中的人权理当包括消费的权利与选择消费品的权利,以致吸烟行为在各国法律范围内是允许的(法律只是禁止在规定不得吸烟的场所吸烟),尽管此行为会带来一定的外部性(他人吸食二手烟会损害健康);二是烟草制品容易上瘾且方便制造,直接禁止难度极大,而且成本很高,成效却甚微。

各国无法实现从根本上取缔烟草消费,则对烟草产业加以严格控制,其管制手段各不相同,归结起来有两种,即“征税”和“专卖”。征税是“寓禁于征”的方式,对烟草产业课以重税,利用税收杠杆调

① 产烟区是指有烟叶种植的行政区域。

② 财政部. 关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算草案的报告

高烟价,一来可以增加国家财政收入,二来可以控制烟草消费。专卖则是更严厉的管制,可分为完全专卖和不完全专卖,即国家垄断经营该产业的生产、流通、消费等全部或部分环节,借此控制烟草产业发展。

(三) 中国烟草产业的生存环境

中国对烟草产业实行完全专卖制度,于1982年成立国家烟草专卖局,1983年颁布《烟草专卖条例》,在全国范围内实施“垂直领导,统一管理,专卖专营”的烟草专卖制度,1997年国务院颁布《烟草专卖法》,将原专卖条例从条例上升至法律的高度,烟草专卖制度以法律形式得以进一步强化,极大地加强了执行力度。

从烟草专卖制度诞生至今,中国烟草产业为国家经济建设提供了巨额的财政资金,作出了重大贡献。但是,目前中国烟草专卖制度所存在的环境与其诞生之时相比,发生了根本性转变。

首先是国内经济环境的大转变。上世纪80年代初,即烟草专卖诞生时期的中国经济是由计划经济向市场经济的过渡期,烟草实行计划管理未显突兀。但现今,改革开放已有三十多年,市场已经成为配置资源的主要方式,烟草产业的计划与管制显得格格不入。目前,国家以计划管理方式严格控制了整条产业链的运行。从上游烟叶种植,到中游卷烟生产,再到下游的卷烟调拨和批发,每个环节都须执行国家计划,这与发展社会主义市场经济的目标从根本上不符。

其次是国际对烟草产业的规制方式,在整体上发生了变化。国际烟草市场竞争的加剧,使各国烟草业的生产经营日趋私有化、市场化,“去专卖化”成为烟草产业发展的主流趋势。中国烟草专卖制度形成之时,全球大约有70多个国家实行烟草专卖制度,到上世纪90年代末,大约有30个国家实行。到目前为止,依旧实行该制度的只有越南、中国等极少数国家。放弃烟草专卖的国家基于经济整体私有化、市场化,国际压力,战争等因素,主动或被动地放开了对烟草产

业的专卖专营,并在放开后采取了不同程度的管制,但是烟草管理的“去专卖化”是其共同特征。

再者,中国卷烟消费市场面临的国际竞争形势加剧。自 2001 年中国加入 WTO,中国烟草产业按照既定承诺逐步开放了国内市场,因之国际烟草巨头加大了在华市场拓展的力度。因为取消了卷烟特殊零售许可证^①,购买外烟更加便利。与此同时,外资烟草商在中国烟草进口取消配额并减让关税之际,采取与中国共建烟叶基地、技术合作、委托生产、品牌许可以及合资设厂等多种方式进行渗透,增加了其品牌的知名度和销售量。外国卷烟焦油含量低、吸味流行、品牌认知度高,并且凭借高科技生产降低成本,经过长期发展,必然占据中国市场的一席之地,因此中国烟草市场的内外之争将日趋激烈。

中国烟草产业长期垄断经营,处于专卖制度的保护伞下,其整体竞争力远逊于国际烟草巨头。从单品牌产量来看,中国 2009 年卷烟生产超 200 万箱的品牌有白沙、红旗渠、红金龙、红河和红塔山等 5 个品牌,而在 2006 年奥驰亚集团中仅万宝路品牌的产量就达 927 万箱。^②

2003 年 11 月,中国政府签署了由国际卫生组织(WHO)组织起草的《烟草控制框架公约》,该公约于 2005 年 2 月 27 日正式生效,全国人大于 8 月 28 日正式通过,并在 90 日后在中国正式生效。^③ 该公约的生效意味着烟草广告的生存空间越来越小,给烟草产业的新品牌宣传和发展造成困难。同时,《烟草控制框架公约》的基本精神是限制烟草产业的发展,提倡不抽烟、少抽烟的健康意识,要求各国

① 2004 年 1 月 1 日起,取消特种烟草专卖零售许可证,凡持有烟草专卖零售许可证的经营户都可以销售外国卷烟。

② 据国家烟草专卖局资料。

③ 签署《公约》只需国务院同意,而批准则须通过全国人大。《公约》未得到签约国批准前,签约国是不受其约束的。

的烟草税收和价格政策应该以减少烟草消费为目标,禁止或限制销售免税烟草,提高烟草的价格和税收。这些规定对全球烟草产业的发展都将带来深刻影响,如何处理烟草产业发展与民众健康之间的矛盾,考验着政府的平衡力。

总之,市场经济体制改革的深入发展、国际对烟草产业的规制形成“去专卖化”趋势、加入 WTO 后的国际竞争加剧以及《烟草控制框架公约》的正式生效,这些因素共同构成了中国烟草产业的威胁和挑战,中国烟草产业的改革迫在眉睫。在国际金融危机余波未平、国内经济前景不明之际,面对烟草产业改革中的利益取舍,政府需要显示出更多的智慧、勇气和果敢。

(四) 当前烟草产业的改革方式

中国始终坚持烟草专卖制度,长期以来烟草产业在专卖专营方面未有过任何重大调整。但是,2003 年烟草产业在组织结构方面开展了大刀阔斧的改革。2003 年安徽省中烟工业公司成立,拉开了烟草产业工业与商业分家改革的序幕,在随后的两到三年,全国基本完成该项改革。工商分设改革的目的是为了打破行业内的地方保护主义,加大行业内的竞争力度;改革方式是以省为单位,将各省烟草专卖局(公司)^①下属的各烟厂组成省级工业公司,在省内形成了省烟草专卖局(公司)和省中烟工业公司两家正厅级单位,二者直接隶属于国家烟草专卖局(中国烟草总公司)。工商分设后,烟草专卖局(烟草商业企业)以建立现代流通企业为目标,中烟公司(烟草工业企业)以形成“大企业、大品牌”为目标。通过工商分设,省烟草专卖局(公司)失去了对烟厂的所有权,同时失去了进行保护的利益驱

^① 专卖局(公司)表示烟草商业,即卷烟流通企业,它们是“两块牌子,一套人马”,承担烟草专卖管理职能与卷烟经营职能,政企未分开。

动,在一定程度上放松了省外烟的进入门槛。^① 2002 年至今,卷烟的省际调拨量^②逐渐加大,为烟草产业形成大品牌、大企业创造了一定的条件。但从本质看,工商分设不是一场彻底的改革,因为它没有触及中国烟草产业的根本——计划管理、专卖专营。一方面,各中烟公司依旧没有直销权,无法建立销售网络直接面向消费者,而是采取各种手段获得各省局(公司)的订货量,这种竞争在某种程度上创造了寻租创租的可能性,也不利于中烟工业公司竞争力的提升,与“建立大企业、大品牌”的行业工业企业改革目标不符。另一方面,省烟草专卖局在工商分设后,依旧掌握中烟工业公司的原料供应与销售渠道,在与中烟公司进行交易时,因其掌控了烟叶收购和卷烟销售的渠道,导致工商交易地位不平等,加之烟草专卖局政企不分,缺乏竞争压力,与“现代流通企业”相去甚远。

1.1.2 研究意义

研究烟草专卖制度具有一定的理论和实践意义。烟草专卖制度属于专卖制度,即国家行政垄断制度。在市场经济体制转轨的关键时期,烟草专卖制度作为国家的一项重要经济制度,为国家经济建设作出了重大贡献。但是专卖制度下的计划经济体制与市场经济体制格格不入,专卖制度下的烟叶收购是否损害了烟农的利益,专卖制度下的许可经营是否损害了经营户的利益,从整个制度的成本收益来考虑,烟草专卖制度是否具有效率这一系列问题值得深入研究。从制度层面研究烟草专卖,就是研究国家完全垄断;研究烟草专卖制度改革,就是研究国家从完全垄断领域逐步退出的路径和方案,即国家

① 由于工商分家未能割断地方政府与卷烟生产的利益链条,地方政府仍然要求省局(公司)多销售省产烟,保证其税收指标的完成。

② 省际调拨量即本省烟草公司与外省中烟工业公司的交易量。

垄断制度向市场制度进行转变,因之必然涉及制度变迁理论。制度的成本与收益之间关系的变化,将直接影响制度变迁的过程、路径和结果,故以烟草专卖制度的改革为例,进一步探讨制度的成本与收益是如何影响制度变迁的过程,有利于丰富制度变迁理论,也是本文研究的理论意义。

烟草经济对国家影响重大。在历年的中国统计年鉴中,工业企业中烟草制品业^①的“主营业务税金及附加”一直位居各行业之首,烟草税对国家及地方影响极大。故研究烟草专卖制度的改革,对国民经济发展具有重大意义。烟草产业还是一个地域涉及面广的产业,在许多省份如云南、贵州、四川、湖南、湖北等西南及中南地区,依旧是当地的支柱型产业,特别是云南省财政的主要来源就是烟草税收。如果对烟草专卖制度进行改革,必定要重新调整该产业链的利益分配,包括政府财政收入、烟农种烟收入、烟草零售商的收入及烟民支出。^② 如何通过改革加强烟草专卖制度的运行效率,提高烟草产业的经济效益以及努力降低改革对各利益主体所产生的福利损害,维护和谐社会的安定局面,是本书研究的实践意义。

1.2 已有研究综述

关于烟草专卖制度改革问题,国内已有许多学者进行了研究,现将有关研究成果综述如下,并指出已有研究存在的不足。

1.2.1 关于新中国烟草专卖制度弊端的研究

中国烟草专卖制度的弊端,可分为烟草专卖制度本身的问题、烟

① 烟草制品业即卷烟生产企业全称。

② 这里的烟民福利是指由于烟草专卖制度变革,如企业重组、配方改变等因素,可能造成品牌断档供应或同品牌规格卷烟的吸味不稳定。

草专卖制度在执行过程中所产生的问题及其给烟草产业带来的不利影响。

1.2.1.1 新中国烟草专卖制度自身弊端及实施问题

(一)烟草专卖制度自身的弊端

有学者认为,烟草专卖制度本身就存在问题,烟草专卖制度由于自身的缺陷,在实施过程中必然会产生更多的弊端。王彩霞(2008)认为烟草专卖制度存在下列弊病:(1)专卖管制成本高昂;(2)烟草价格规制体系不规范造成烟草价格混乱;(3)产量和品牌管制制约了企业竞争力的提高;(4)分割管制造成烟草销售的体外循环;(5)专卖管制中的公益与私益权衡失当。持相同观点的学者有陈新田(2003),肖挺(2007),贺运生(2007),王咏梅、阳雄波(2008),林木西(2009),王慧英(2009)等。

从制度运行效率的视角出发,张德荣(2005)认为,中国烟草专卖制度是一种具有财政收入导向性质的国家垄断制度,中国烟草专卖制度的财政效率是以牺牲市场效率为代价的。这种相对分散的市场结构阻碍了烟草产业有效地利用规模经济的好处,使烟草产业的市场结构处于一种相对低效率的状态之中。

从经济学的角度来看,许焘(2008)认为烟草消费带来高昂的社会成本和严重的地方主义。高昂的社会成本说明了烟草消费的非理性;严重的地方主义产生了烟草生产、销售领域的低效率,制约了烟草产业的发展空间,给社会造成更大的浪费。

从规制的角度,王坤明(2009)认为烟草产业规制体制存在如下问题:(1)规制主体即为垄断利益所有者,政企不分;(2)缺乏对规制者的规制,政府缺乏可问责性;(3)政府规制中行政垄断过度;(4)市场不完善,政府无法过多地依靠市场,而是不得不加大规制的广度和深度;(5)规制手段的局限性使规制被俘获。林木西(2009)认为中国烟草业的政府规制绩效不明显,经济型规制偏紧,社会性规制不

足。

从利益相关者理论出发,刘艳丽、刘瑞新(2009)认为烟草专卖制度限制了中国烟草的国家利益,弱化了烟草工业和零售者利益,边缘化了烟农利益。表现在:(1)政府直接获得的税收比例与国外没有实行烟草专卖垄断的国家相比低30%;(2)现阶段烟草零售者的利润比率非常低,其为获得利润不得不通过非专卖渠道进烟和销售假烟;(3)烟草生产企业的利润分配比例过低,使得烟草生产企业的技术改造、资本更新等面临巨大的问题;(4)烟草专卖局与商业企业合二为一,不仅使专卖垄断获得的扭曲利润格局侵占了上、下游的获利可能性与发展机会,而且还在本部门形成了既得利益集团,极大地阻碍烟草体制改革进一步深化。

(二)烟草专卖制度实施过程存在的问题

刘炼、杨翔(2002),张中祥(2008),邹方斌(2009)等人认为实施烟草专卖制度,弊病不少。以张中祥(2008)的研究富有代表性,他认为实行烟草专卖制度损害了公众权益、背离了市场竞争、助长了不良风气、不利于社会和谐,并且烟草专卖日渐式微,取消专卖是国际烟草业发展趋势。

另外,邹方斌(2009)认为,烟草专卖法的立法目的,一是“要维护消费者利益”;二是要保证“国家财政收入”。但这两个目的是很可疑的,事实上目的只有一个,就是保证国家财政收入。烟草专卖谈不上维护消费者利益,实施烟草专卖制度,必然产生高烟价,损害消费者利益。刘炼、杨翔(2002)认为烟草专卖制度造成烟草产业竞争力低下、市场分割,应当立即废除专卖制度,引入市场竞争。

1.2.1.2 新中国烟草产业存在的问题

由于烟草专卖制度自身存在的弊病及与所处环境的不适应,对烟草产业的发展产生了一系列不利的影响,造成烟草产业的众多问题。王树文、张永伟、郭全中(2005)等人认为,我国烟草产业存在的

问题是:结构性矛盾突出,产业整体素质低;产品结构不合理;市场结构不合理;企业数量过多,行业集中度低;流通秩序混乱,地方保护盛行;资产浪费和流失现象严重;行业经济效益总体偏低,减少了国家应得的财政收入;现代企业制度建设滞后。持相同观点的人还有:王现军(1996),龙曹美(2000),赖青莎(2002),赵传良、黎志成(2002),何昌福(2003),韩灵梅(2003),龙怒(2004),董德利、陈红(2004),黄波、李兴华(2004),韦红泉(2005),朱武刚、李景武(2006),司马炎、胡智辉(2006),白树青(2007),宋德舜(2007),张志龙(2009),王坤明(2009)。

关于烟草产业存在的其他问题,下列学者做了相应补充:

赵传良、黎志成(2002)认为,烟草外贸依存度低,与中国烟草生产大国、消费大国的身份地位不符。韦绍华、刘琦(2003)认为中国烟草产业产品结构单一,在国际主流卷烟产品转向混合型、低焦油、淡香型时,我国卷烟市场仍以烤烟型、高焦油、浓香型产品为主。白树青、王树文(2004)认为烟草产业的工商分离改革不够彻底。陶明(2005)认为烟草产业存在假烟泛滥成灾、资金投入乏力、烟草产业总体过剩现象突出、中间环节过多、间接成本过高、挤压零售商利润空间等问题。扈景科(2008)认为,烟草物流存在设备陈旧、流转效率低、信息化程度低、人才匮乏等多方面问题。

1.2.1.3 烟草产业问题产生的原因

梁朋(2002),赵建成(2004),王树文、张永伟、郭全中(2005)等人认为,造成上述烟草产业问题的原因主要有:(1)政企合一体制导致政府与企业行为错位,行政管理企业化,生产经营管理行政化,政府行业管理职能弱化;(2)现有烟草财税体制导致专卖地方化;(3)烟草计划管理体制限制优势企业扩张;(4)烟草产业现行国有资产管理体制亟须改革;(5)专卖专营体制被曲解,造成行业竞争不足和不规范并存。