

ZHONGGUO YANCAO CHANYE GUANZHI
JINGJIXUE FENXI

中国烟草产业管制 经济学分析

喻保华 景延秋 ◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

ZHONGGUO YANCAO CHANYE GUANZHI
JINGJIXUE FENXI

中国烟草产业管制 经济学分析

喻保华 景延秋 ◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国烟草产业管制经济学分析/喻保华, 景延秋著. —北京: 知识产权出版社, 2015.5
ISBN 978-7-5130-2836-3

I. ①中… II. ①喻… ②景… III. ①烟草工业—安全—研究报告—中国
IV. ①F426.89

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第152745号

内容提要

本书运用管制经济学等理论, 提出中国烟草产业制度变革的政策建议: 成本-收益问题是烟草专卖制度变迁的动源, 但烟草各博弈主体之间对利益讨价还价的争夺, 无可避免提高交易成本, 进一步阻碍了现行烟草专卖体制的运行效率, 加大了现行整个烟草产业链的运行成本; 要从财政体制的角度, 减少来自地方政府的阻力, 保证中国烟草制度的顺利变迁。改革路径是: 在保证烟草专卖的前提下, 逐渐实施政企分开, 变行政垄断为经济垄断, 逐渐创造条件取消烟草专卖制度。

本书可供相关的专业研究者、企业管理者与政府决策者参考。

责任编辑: 安耀东

中国烟草产业管制经济学分析

喻保华 景延秋 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

责编电话: 010-82000860转8355

发行电话: 010-82000860转8101/8029

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2015年5月第1版

字 数: 174千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: an569@qq.com

发行传真: 010-82000893/82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 10.25

印 次: 2015年5月第1次印刷

定 价: 45.00元

ISBN 978-7-5130-2836-3

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

本书运用管制经济学等传统西方经典经济理论，经对国内文献检索和考察，收集整理了较为完整的大量数据，以政府管制制度变迁和重构为基本视角来分析中国烟草产业管制的现状和问题，尝试从行业自身和外部环境层面提出管制制度变革的政策建议。本书的主要内容与创新体现在以下三个方面。

其一，当前中国烟草行业已进入改革与发展的关键时期，现阶段烟草行业变革是在不根本改变政治体制和烟草专卖制度的前提下，对烟草的生产、营销进行局部的、符合市场经济的调整和改革。根据各国烟草管制制度变迁的历史经验，应在原有烟草专卖的前提下，逐渐实施政企分开，从根本上变行政垄断为烟草产业经济垄断。在烟草经济垄断正常运转并取得良好绩效后，逐渐创造条件取消烟草专卖制度。在中国烟草管制制度变迁的过程中，应吸取有益的国内外控烟政策，最大限度地减少烟草危害，减少制度变革的阻力，保证变革成本最低。

其二，中国烟草产业在不同时期、不同产业链均存在着各利益主体之间的经济博弈关系，特别是各地方政府从本地财政税收收入最大化的角度，严重影响和制约中国整个烟草产业的市场效率和经营业绩。中国烟草产业自新中国成立以来各时期特别是建立专卖制度以来，由于博弈关系的复杂化，博弈主体双方或者多方之间对利益的争夺更加剧烈，无可避免地提高了交易成本，进一步阻碍了现行烟草专卖制度的运行效率，从而加大了现行整个烟草产业链的运行成本。

其三，成本-收益问题是烟草专卖制度变迁的动力源，也是中国烟草专卖制度变迁是否顺利成功的决定性因素。同时，现行的烟草税收财政体制不利于烟草产业的科学地可持续发展。在制度变迁的过程中，要从财政体制的角度，减少来自地方政府的阻力，为中国烟草制度变迁的顺利进行奠定坚实基础。

本书的内容与创新可以概括为，要以科学发展观的角度全面看待专卖管制制度下烟草产业的成本、收益问题，既要照顾当前，还要考虑未来，做好烟草产业管制制度的设计、完善工作。

目 录

1	绪 论	1
1.1	研究的目的、意义	1
1.2	国内外研究现状	4
1.3	研究对象、基本思路与研究方法	9
1.4	本书的创新点与不足之处	12
2	管制经济学理论	14
2.1	关于管制、规制与监管	14
2.2	管制经济理论的实践背景	15
2.3	管制经济理论的孕育与发展	17
2.4	国内管制经济学理论的发展概况	18
2.5	烟草产业的管制经济理论分析	21
3	中国烟草产业管制概况	24
3.1	中国烟草产业概况	24
3.2	中国烟草产业管制及其变迁	31
3.3	中国现行烟草专卖管制的特点	34
4	中国烟草产业管制的动因:烟草税收	36
4.1	传统西方经济学的烟草征税理论	36
4.2	中国烟草税收政策的回顾	40
4.3	烟草税收政策及其控烟效应的国际比较	44
4.4	中国烟草税收政策问题分析	54
4.5	中国烟草征税的改革与完善	58
5	中国烟草产业管制变迁中的利益博弈	63
5.1	中国烟草产业各环节博弈	64
5.2	中国烟草产业以往各时期博弈	66
5.3	当前专卖管制制度下中国烟草产业的博弈	71
6	管制背景下中国烟草产业的成本与收益	83
6.1	传统西方经济学成本-收益理论	83
6.2	专卖管制下中国烟草产业成本	84
6.3	专卖管制制度下中国烟草产业经济收益	101

6.4	专卖管制制度下中国烟草产业成本和收益对比	117
7	中国烟草产业管制变迁的走向	125
7.1	国际烟草产业管制变迁	125
7.2	国际烟草管制制度变迁对中国烟草产业的启示	128
7.3	中国烟草产业管制制度变迁路径研究	129
8	结 论	143
8.1	中国烟草产业的管制变迁必须有相适应的烟草税制	143
8.2	中国烟草产业管制变迁中的利益博弈秩序有待规范	144
8.3	管制下的中国烟草产业成本超过收益	144
8.4	中国烟草产业管制的变迁路径应采取渐进式方式去专卖化	145
	参考文献	147
	后 记	155

1 绪 论

中国目前有烟民3.5亿人,被动吸烟危害的人数是5.4亿,其中青少年1.8亿。到2015年,中国将增加大约850万名烟民。卫生部(2008)调查结果显示,肺癌的死亡率近30年上升了465%。2005年吸烟导致的慢性病人数2063万人。如果不采取有效措施,2020年将有200万人死于与烟草相关的疾病,其中一半人将在35~64岁死亡;吸烟男性平均损失9年的寿命,吸烟女性平均损失7年的寿命。

中国是世界烟草种植、生产、销售、消费等第一大国。2003年中国签署《烟草控制框架公约》。其实,中国人禁烟、控烟活动已持续了三百余年。明代崇祯十二年(1639)、十六年(1643),曾两次下诏禁止种烟和吸烟。清太宗(1639)尚未入关时,就开始禁烟,处罚违禁事件60余起。三百年来,吸烟和反吸烟的对立和斗争从未间断,结果是禁者自禁,吸者自吸,烟草为越来越多的人所接受,成为一种社会性的嗜好品。

1.1 研究的目的、意义

本书以管制经济等西方经济学理论为重点,选取烟草税收、烟草博弈、烟草成本-收益等中国烟草产业管制制度变迁中的主要问题进行分析研究,具有重要的理论意义和现实意义。

1.1.1 中国烟草产业管制制度变迁

烟草专卖制度从产生、发展、完善至衰亡都与其所处的时代背景密切相关,说明这种制度不是计划经济的特有产物,也不专属于社会主义国家。国际上大多数国家对烟草产业采取的管制模式虽然不尽相同,但都进行严格的管制,诸如实行高税率政策、烟草专卖制度、特许经营以及行政许可等,烟草专卖制度只是各国政府对烟草产业实施管制手段中的一种。由于国际贸易自由化和世界经济一体化,许多国家都放弃了原有的烟草专卖制度,并对其进行市场化改革。尽管有关

国家取消了烟草专卖制度，但是政府对烟草产业的监管始终存在，如行政许可、特许经营、国家控股、价格管制、进货指定，其目的仍是维护国家税源，以及保护本国烟草产业，或者保护相关利益群体，如美国对烟农的买断政策。中国烟草专卖制度已表现出与时代发展环境的不符，导致其制度成本超过制度收益，表现为制度的低绩效，必须从管制理论上不断研究，寻找一条符合中国烟草产业管制的新路，对现有的产业制度进行改革，以顺应国内外经济发展的潮流，使其焕发活力。

1.1.2 中国烟草产业管制变迁中的税收政策

多年来，中国国有烟草企业为国家积累了坚固的财政基础，为国家的经济建设做出了巨大贡献，同时，专卖制度下大幅增长的卷烟产销量给广大烟民带来了大量的致病医疗支出，从而使得整个烟草产业的社会经济效益近年来持续负增长，至于给这些卷烟致病者带来的生命健康质量的损失、给这些致病者家庭的幸福和谐造成的损失、给国家带来的劳动力的损失、社会资源无效配置的损失等都无法或很难用可计价的经济损失来计算。况且，烟草产业税收的比例越来越小，而利润的占比越来越高。垄断为烟草产业带来的收益更多地留在了烟草企业。烟草专卖制度以国家创造税利为依托，谋取的是行业利益。而目前中国财政体制对控烟起着反方向作用。烟草业的各种税收成为地方财政的主要来源，使地方政府有强烈的激励机制大力扶持烟草业的发展。在这种情况下，烟草业也就在地方政府的大力扶持下得以蓬勃发展，形成一个“互利”“双赢”的格局。

因此，我们要探讨如何利用税收杠杆控制烟草制品价格以减少消费，研究如何改正和完善这种烟草征收体制，使征税收入更多用来纠正吸烟者的效用和成本评价，弥补因吸烟行为造成的社会经济损失，可以考虑把烟草征税收入用于医疗卫生、反烟宣传、戒烟补贴等方面的开支，进一步服务控烟目标。

1.1.3 管制制度下中国烟草产业各利益主体的博弈

新中国成立以来的不同时期，中国烟草产业在其种植、生产、加工和销售等诸多环节一直存在着很多被关注的焦点利益，围绕着这些利益，又有许多利益关系者的博弈，这就有了烟草产业不同时期诸多环节存在的各种博弈关系。博弈过程是各方若干次对利益讨价还价的争夺行为，博弈主体各方的目的就是追求自身经济利益最大化。比如，当前中国对各级烟草专卖局实行逐级计划专控。但是，

各级地方政府为了取得最大化的烟叶税等税收，必然向各级烟草专卖局争取尽可能多的烟叶种植计划指标。下年烟叶收购计划指标征求意见文件下发到各级地方政府部门后，各级地方政府必然投入大量资源和动用多种社会关系游说、影响各级烟草计划主管部门，以期达到争取该地区尽可能多的烟叶收购计划指标。这种各级地方政府向上级烟草专卖局的公关游说活动就是当前烟草专卖制度下形成的寻租成本，类似的还有卷烟制品调拨计划指标、卷烟生产计划指标、省外烟与省内烟的比例计划指标等都是各级各地政府与相应的各级各地烟草专卖局之间多重复杂博弈协调的产物，这些博弈一定会导致大量的无谓的寻租成本。而这些寻租成本的高低实际就是制度成本的高低，同时也决定了制度效率的高低。所以，这些复杂多重的博弈利益关系进一步阻碍了现行烟草专卖体制的运行效率，从而加大了现行整个烟草产业链的运行成本。运用经济学博弈原理分析中国烟草管制制度的效率或成本是不断改革或完善中国烟草专卖制度的基础和前提。

1.1.4 中国烟草产业管制下的成本收益

中国整个烟草产业专卖制度（杨兰品，2005）的正常运行，实质上是一定需要实施对该产业的全面垄断，这些垄断还一定要借助相应的官僚组织来实现，可是这些官僚组织越庞大，国家实施垄断的制度成本（杨骞，2010）就越高，国家实行烟草专卖制度产生的净收益会因这种成本的抵消而减少。中国烟草专卖制度在不同的历史时期由于时代和环境的变化不断变迁，其成本和收益的关系也在不同的历史时期相应表现出不同的制度特征。

数据显示，1998年后中国烟草专卖制度的社会总成本已持续远超过了社会总收益，因此，中国烟草产业专卖制度必须进行进一步变迁改革。但在该制度的设计完善过程中，重新考察当前烟草专卖制度的有关理论依据，为将来确立更好的制度设计改革路径提供理论支撑。总之，改革有助于中国烟草管制者制定有效政策，进一步全面提高和改善烟草专卖制度的运行效率，亦即大幅降低烟草专卖的制度成本（包括官僚组织成本和官僚代理成本），从根本上保证最大限度地获得整个国家范围内的烟草垄断经济利润。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 中国烟草产业管制制度变迁的文献综述

美国经济学家斯蒂格勒 (G.J.Stigler, 1971) 开创了管制经济学。他认为, 在整个经济中, 某些集团要求并得到了政府的保护, 但另一些集团则不要求或未能得到政府的保护, 一些集团得到的保护多一些, 另一些集团则少一些。由于管制不能免费获得, 所以没有一个集团会得到完全的保护。他进一步分析了在哪些产业或职业集团中最容易发生政府管制。圣·佩尔兹曼 (San Pelzman, 1976) 进一步完善了斯蒂格勒的理论, 对管制的发生及其性质作了如下推测: 政府管制多半发生在该产业成本低或需求高涨的时期; 政府管制在需求高涨时偏向保护消费者, 在需求低落时则偏向保护生产者; 政府管制是以社会公共利益为基础的, 这就是所谓管制的公共利益论 (Public Interest Theory), 即管制的发生应该满足消费者和生产者对总剩余最大化的需求。

同样是在斯蒂格勒研究的基础上, 以布坎南 (1992) 等为代表的公共选择学派 (Public Choice) 的理论认为: 管制机构为私人利益抑制市场经营活动, 而那些受益的私人则愿为管制机构的服务提供补偿。这样的政府 (Laffont 和 Titole, 1991) 也就被称为被私人既得利益集团“俘获的政府” (Captured Government), 这样的管制理论则称为管制的俘获论 (Capture Theory of Regulation)。

现实中的行业管制结果究竟是接近于公共利益论假说, 还是接近于俘获论假说, 情形并不是显而易见的。但是, 经济理论家在提供管制理由和管制方法时所依据的则主要是公共利益论, 因此也引发了对管制与放松管制的争论。

围绕着行业管制的低效率问题, H. 德姆塞茨 (1968) 提出了一种可替代方式——特许制 (Franchise) 的投标竞争。这就是: 可以由消费者直接授予某一企业生产和销售某种产品供应整个市场的特权, 并通过投标竞争 (而非管制) 使承诺以最低价格出售产品的企业取得这一特权。第二种替代方案是福格桑 (L.Vogelsang) 和芬辛格 (J.Finsnger, 1979) 提出: 可以利用企业对自身利益的追求, 设计某种程序, 经过一个过程, 最终达到社会福利最大化的目标。

管制实践中最突出的问题是管制的成本问题（图洛克，1992）。要有效地实施管制，就必须支付一笔相当可观的人力、物力，都是为了纠正市场失灵所造成的效率损失，使资源配置达到或接近效率状态，提高社会的福利。高额管制成本阻碍着政府管制的有效实施。从行业管制的实践历程来看，管制并未能收到预期的效果，无论是主张行业管制还是支持放松管制，在其背后都蕴含着经济理论的发展。

中国的市场经济正处在发展的初期，政府对市场的干预在理论上和实践上都还有待完善。因此，西方市场经济发达的国家在行业管制和反垄断法方面的理论和实践的进展，无疑对中国及其他发展中国家，将有很重大的参考价值。

Gruber（2002）较早分析了政府管制在烟草产业的情况。莱本斯坦（1966）建议通过政府管制，将烟草的消费量限定在一个符合效率的数量上，此时，减少的效率损失即是管制的收益。

烟草专卖制度的变迁方式可分为主动性变迁和被动性变迁（林毅夫，1994），其中多数国家为被动性变迁。国内关于烟草专卖制度改革的主张有三种：一是坚持烟草专卖制度，持这种观点的人大多为烟草产业从业人员；二是废除烟草专卖制度，以刘炼、杨翔（2002）为代表；三是坚持在烟草专卖制度下进行改革，以陶明（2005）、贺运生（2007）为代表。

在烟草产业制度渐进式变迁过程中，国内外对烟草消费管制措施进行了大量有益研究和实践。2005年12月1日，世界卫生组织在日内瓦宣布（中国疾病预防控制中心国家控烟办公室，2005），该组织自即日起拒绝雇用吸烟者。美国健康调查部（Warner，1986）证明电视推销的烟草广告显著地增加了青少年的吸烟行为。杨功焕（1999）研究认为，开始吸烟年龄越早，就越难戒掉，越容易成为重度吸烟者。（Jason等人，1996）发现，如果烟草零售商对最低购买年龄限制法律服从度上升了，就能减少吸烟在青少年中的流行度。欧盟规定，在香烟的包装上（武海燕，2005）必须包含下列警告：吸烟减少寿命；吸烟是肺癌的主要原因；吸烟导致心脏疾病；怀孕期间吸烟对婴儿有害。Tremblay V. J.（1995）1971年得到的结论是，禁止香烟广告能够降低香烟消费。Viscusi（1992）认为政府的反烟宣传能够帮助个人对接收到的健康信息做出理性的抉择，并且，吸烟者会高估吸烟引起肺癌而死的风险。瑞士（中国疾病预防控制中心国家控烟办公室，2008）诺华医药集团为吸烟职员提供2年的戒烟治疗费等。

1.2.2 中国烟草产业管制下税收的文献综述

亚当·斯密(2001)早在200多年前就以烟草税为例,首先说明烟草无论对富人还是对穷人来说,都不是必需品而具有奢侈品的性质。在H.西奇威克(1887)和A.马歇尔(1890)对外部性问题进行研究的基础上,20世纪20年代英国庇古(A. C. Pigou)出版的《福利经济学》一书,补充了“内部不经济”和“外部不经济”这一对概念。庇古认为,当出现外部不经济时,依靠自己竞争是可能不起作用的,政府采取适当的政策(如征税和补贴)是必要的。庇古最早系统地分析外部成本和外部经济收益问题。他指出,如果存在外部经济的话,则完全竞争均衡将不是帕累托最优,此时,政府采取相应征税或补贴方式来解决。R.Coase(1960)在其著名论文《社会成本问题》中指出,只要“产权”(Property Right)是明晰的,私人之间交易活动不存在交易成本,则私人之间达成契约同样可以解决外部效益所引起的问题,实现资源的最优配置。但交易成本过大时(Colell, 1995),通过市场也许无法有效地解决外部性问题。因而,在现实中,某种形式的政府调节不可缺少。在私人产权无法界定时,就必须借助建立和健全法律制度,或政府有效地强制实施某些规则,才能使公共资源得到最优利用。

卷烟及烟草制成品属于有市场缺陷的产品,此时,需要考虑税收的矫正性(Ramsey, 1957)。

B.Baumol(1970)和D. Bradford指出,卷烟及烟草制成品属于边际消费倾向比较高,并且税后的消费量仍然比较大的消费品,尤其是对于高档烟草制成品,属于高收入阶层的奢侈品,也应该开征高税。

杨功焕等(2002)通过对数据的对比得出,较高的烟草税率伴随着较低的吸烟率。综合税率最高(79.5%)的英国,有着最低的吸烟率(25%),而中国的吸烟率居首,为35.8%。在所列国家中,中国的烟草综合税率接近最低,为54.5%。行伟波(2009)认为,应从全民健康的角度完善立法,真正确立中国烟草征税的目的是寓禁于征,而不着眼于财政收入。Wasserman(1991)等建议要通过烟草消费税的设置来消除由于负外部性和信息不完全所造成的效率损失。

1.2.3 中国烟草产业管制变迁中利益博弈的文献综述

关于经济学上的博弈理论,纳什(Nash, 1950)、泽尔腾(Selten, 1965)和海萨尼(Harsanyi, 1968)三人开创了经济博弈论发展的一个崭新时代,因而

共获1994年度的诺贝尔经济学奖。张维迎(1996)概括性地把博弈的一些研究综合起来,可以大致反映20世纪50年代以来博弈论的主要进展。

关于专卖制度下中国烟草产业各利益主体的博弈分析,王国成(1996)等结合中国烟草产业及其自身特点,借鉴国外经济博弈理论与方法,分析了中国烟草种植、生产、加工和销售等诸多环节存在的各种博弈关系。其中,周利勤等(2006)分析了烟草种植及烟叶收购环节的两对博弈:一对博弈为国家烟草专卖局与烟草种植区所属地方政府的博弈,其客体是烟叶收购计划指标;另一对博弈为烟草种植区烟农与该地所属烟草专卖局的博弈,博弈焦点在于农民是否愿意选择种植烟草以及选择种植多少面积烟草以及烟草专卖局(公司)在博弈中是否愿意对烟农进行补贴以及补贴多少(蒋云凤,2009)。

已收购烟叶调拨环节和卷烟制品调拨环节共同构成烟草工业企业和烟草商业企业之间的博弈(胡德伟,毛正中,2008),该博弈主体为烟草工业企业和烟草商业企业,博弈的客体是已收购烟叶和卷烟制品的数量和等级。

卷烟制品生产环节(曾薇,2006)的博弈主体是地方政府和国家烟草专卖局,焦点在于各类卷烟制品生产计划指标。

鉴于烟草的利润过高,牵扯的方方面面的利益多,中国各地方政府之间在此专卖管制(章鸿,2005)大背景下也就有了界限分明的博弈关系。当前中国烟草整个产业链中的诸多利益主体之间的博弈关系是复杂的。这些博弈关系的起因主要还是现行的烟草专卖体制。由于博弈是各方若干次对利益的争夺行为,博弈主体的双方或者多方之间无可避免地提高交易成本,而这些交易成本的高低实际就是制度成本的高低,同时也决定了制度效率的高低。所以,这些复杂多重的博弈利益关系进一步阻碍了现行烟草专卖体制的运行效率,从而加大了现行整个烟草产业链的运行成本。

1.2.4 专卖管制下的中国烟草产业成本-收益的文献综述

杜威(1975)研究福利经济学的成本-收益分析,原是政府计划部门或公用事业主管部门利用并根据“纯社会收入”,进行“项目评估”的一种方法。在这种分析方法中,全部收益和成本都以货币单位计算,于是得出,纯收益等于收益(即支付愿望,或愿意支付额)减去成本(即需要的补偿,或实际支付额)。这里支付愿望的总额则为价格与购买商品数量的乘积,消费者剩余总额则代表纯收益总额。当然,我们可以设想,如果在社会主义制度下(萨松,谢弗,1978),那

么公用事业主管部门将会把垄断所得的消费者剩余，全部或大部分上缴给政府，再由政府以某种方式，重新分配给广大的消费者。就这个意义来说，这样的消费者剩余倒是真正的纯收入。

就中国整个烟草产业专卖制度（杨兰品，2005）的正常运行来说，实质上一定需要借助相应的政府组织来实现，可是这些政府组织越庞大，国家实施垄断的制度成本（杨骞，2010）就越高，国家实行烟草专卖制度产生的净经济收益会因这种成本的抵消而减少。由此，中国只有进一步全面提高和改善烟草专卖制度的运行效率，亦即大幅降低烟草专卖的制度成本（无谓损失、寻租成本、X低效率等），才能从根本上保证最大限度地获得整个国家范围内的烟草垄断经济利润。

布坎南（1989）指出，产业上的经济垄断一定有因此出现的垄断成本，资源配置效率会相应降低。如果垄断者通过减少垄断产量所减少的消费者剩余并没有转移到垄断者那里，谁也未得到，就是一种垄断条件下的净社会损失，这就是经济学上的无谓损失。

传统经济学寻租理论（克鲁格尔，1974）指出，市场中企业为了建立由政府授予的市场垄断地位，或让议会协助建立市场垄断地位，该企业必然要运用大量的人力、物力、财力，向各有关政府部门进行形式多样、内容不一的所谓公关行为或向议会的相关议员开展必要的院外活动。为此，该企业需要聘请具有社会影响力的律师或所谓的社会精英为自己获取市场垄断地位进行所谓的寻租活动，以期获取经济租金。但是，该企业为这种寻租活动花费的大量资源不会产生什么产量，实际是一种社会浪费行为。中国烟草专卖体制实施极为严格的集中计划管理体制（张德荣，2005），从国家、省、市、县各级烟草专卖局实行逐级计划专控。

美国行为经济学家莱宾斯坦（Leeibenstein，1966）指出，X低效率理论是指大多数厂商之所以不能使单位产出的成本最小化，这不仅是因为他们所需要的某些投入要素在市场上买不到，而且还因为生产函数（投入产出的技术关系）并非已知或不能得到完善的说明。通常，“X”效率或“配置低效率”（实质上是一种组织或动机低效率）的存在（弗朗茨，1993），是由于惰性（即“留有余地、伺机行动”的一种保守思想）和市场中信息不完善而造成的。X低效率理论实质上是一种组织或者动机的低效率理论。X是指产生非配置（低）效率的所有因素。整个烟草专卖制度下的各级烟草专卖局（公司）作为专控者，存在专控行为的X低效率；另一方面，整个烟草工业企业与烟草商业企业作为受专控者，一定也会客观产生受专控企业的X低效率，两方面肯定共同形成整个烟草产业的X低

效率。

行伟波(2009)经过对中国烟草产业专卖制度下经济收益研究指出,1983年以来,中国烟草专卖制度实施近30年,其专控垄断状况只有不断增强却没有丝毫减弱的最大动机或背景就是中国整个烟草行业逐年持续的税利大幅递增,这其实也就是中国烟草专卖制度的实施带来的巨大经济收益。至今中国烟草业已为国家发展贡献了雄厚的建设资金,烟草及其各类制品已逐步蜕化成为一定的财政化商品,中国烟草产业也已无可避免地成为了国家积聚财政资金的主导型产业。

烟草产业超额垄断利润(Chaloupka, Warner, 1999)是借助对烟叶收购的专卖专营、对烟草制品价格的垄断、对卷烟制品销量的严格计划专控等创造的,这些才是烟草专卖制度创造的收益。

众所周知,烟民吸烟容易引起中风、冠心病、癌症、慢肺阻、支气管炎等许多严重病症(中华人民共和国卫生部,2006)。治疗这些疾病会带来巨额的医疗诊治直接费用,同时,因治病或疗养又会产生一定时期的工作中断甚至长期或永远丧失工作、劳动能力,造成间接费用的产生。中国是世界上烟民最多的国家,占全球卷烟制品吸食量的1/3。中国烟草专卖制度一方面保证了卷烟制品的供应总量,另一方面又能压缩控制烟草消费总量(李天飞,2004)。

烟草专卖制度的成本包括专卖管理成本、X低效率、无谓损失、寻租成本,其收益包括控烟收益、超额垄断利润、保护烟农收益以及与其他行业相比少偷逃税款相对给国家增加的收益。

成本-收益问题是烟草专卖制度变迁的动力源,也是中国烟草专卖制度变迁是否顺利成功的决定性因素。近几年,确切地说在1998年后,中国烟草专卖制度的社会总成本已持续远超过了制度社会总收益,因此,中国烟草产业专卖制度必须进行进一步变迁改革。

1.3 研究对象、基本思路与研究方法

1.3.1 研究对象

国内系统地 from 管制经济学角度研究中国烟草产业的理论文献很少。本书运用产业的管制经济学等传统西方经典经济理论,以中国烟草产业专卖管制制度的检讨为切入点,以政府管制职能转变和专卖制度变革和重构为基本视角来分析中国

烟草产业管制的现状和问题,通过对新形势下中国烟草产业的税收政策、烟草博弈、烟草的成本收益等几方面的理论与实证分析,并参照世界各国烟草产业管制的经验,尝试从行业自身和外部环境层面提出制度变迁的政策建议,探讨中国烟草产业管制变迁的合理路径。

1.3.2 基本思路

本书由8部分组成。其中第1章为绪论,首先明确了选题的目的和意义,接着就本书的有关文献进行综述,进而在对研究方法介绍总结的基础上,提出了创新点和不足。

第2章较为详细地介绍和阐述了管制经济学基本理论的一些基本概念、观点、原理及其由来的脉络,进一步概述了国内管制经济学发展情况、热点等,最后引入管制经济学在烟草产业中的应用。

第3章介绍了烟草传入中国的过程,并作为本书其他章节的补充,又对中国烟草的种植、生产、销售、消费、危害、控制等做了较为全面的概述。其目的是使读者对中国烟草有一个比较全面、完整的认识,以便于理解本书对烟草的研究和观点;借用管制经济学的分析手段和一些原理,回顾了中国烟草产业管制的变迁历史和基本特征。

第4章主要基于外部性原理,结合中国烟草税收的具体情况,全面探讨了中国烟草税收的政策。分析得知,当前与烟草税收相关的分税制财政体制激励着地方政府扶持烟草业的发展,有必要进一步完善中国烟草税收体制;从减少烟草危害、控烟的角度,规范中国烟草税收的一些正确使用方向,抑制这种物品的消费,逐渐减少烟草蔓延的趋势。

第5章从经济博弈的理论视角,全面地分析了新中国成立以来不同时期、不同管制背景下中国烟草各利益主体之间的博弈关系,诸如地方政府从本地财政收入的角度,通过地方保护政策严格控制外地卷烟进入本地市场销售,必要时甚或借烟草专卖执法之名变相进行地方保护和封锁,导致某些市场竞争力差的产品和企业却能较好地规避卷烟市场的残酷洗礼,得到各地方政府的有效保护和扶持,以至于严重影响和制约中国整个烟草产业的市场效率和经营业绩等。由于博弈就是各方对利益的争夺,无可避免地提高了交易成本,决定了制度效率的低下。所以,这些复杂多重的利益博弈关系进一步阻碍了现行烟草专卖体制的运行效率,从而加大了现行整个烟草产业链的运行成本。

第6章借用传统经济学成本收益的理论,选择中国烟草专卖制度成本和收益的新视角进行阐述论证,界定了中国烟草专卖制度的相关概念及其成本和收益的有关内容,收集整理了较为完整的大量的行业数据,对中国烟草产业当前专卖制度下成本-收益状况进行了数量实证,特别是通过计算得出结论,中国烟草自1998年以来就出现了制度成本超过收益的局面,为增强制度运行效率和提高制度收益提供了数据支撑。因为成本-收益问题是烟草专卖制度的变迁的动源,也是中国烟草专卖制度变迁是否顺利成功的决定性因素。

第7章,对照几个主要国家关于烟草管制制度变迁的经验,分析了中国烟草当前管制制度的深层次问题,探讨并提出了中国烟草管制的未来走向及变迁速度、步骤。

第8章对全书做结论性总结。

1.3.3 研究方法

(1) 理论分析与实证研究相结合。笔者在借鉴国内外有关经济学经典理论并对其进行一定的理论分析和评价的基础上,结合运用中国烟草产业的有关数据进行实证研究,把理论分析与实证研究相结合,得出可信度较高的结论和可操作性较强的政策建议。鉴于研究对象的复杂性,围绕研究主题和各部分内容展开需要理论证明和实际资料作为基础,因此,对中国烟草产业进行分析的重要基础是烟草行业统计资料的收集和经济变量的测算,以及确定这些经济关系所需要收集的大量资料。总之,在具体研究方法上,始终坚持把理论演绎与实证归纳分析结合起来,并尽可能使理论阐述和经验实证分析与较全面的最新统计资料、图表结合起来,以避免脱离实际的主观推论。

(2) 文献检索和调研搜集相结合。在资料收集方面,除了大量查阅图书馆、资料室的书籍和期刊资料外,还在检索策略上频繁使用一些关键词和关键词组,如烟草、烟草工业、烟草专卖、烟草经济、世界卫生组织、烟草控制,检索了管制经济学的许多国内外文献。在检索途径方面,利用了国际互联网等现代通信工具,查阅了大量数据和文献。另外,烟草学科核心期刊由于刊载学科文献密度大,文载率、引文率及利用率相对较高,有着明确的学术内容和较高的学术水平,真正有科研价值的文献多分散在这些核心期刊中,因此也是笔者检索的重点(如表1.1所示)。