

YANCAOYE

专卖体制下的 中国烟草业

——理论、问题与制度变革

陶明 ▲ 著

学林出版社

本书出版得到美国国立卫生研究院基金项目资助

专卖体制下的 中国烟草业

理论、问题与制度变革

陶明 ▲ 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

专卖体制下的中国烟草业:理论、问题与制度变革/
陶明著. —上海:学林出版社,2005.10
ISBN 7-80730-026-4

I. 专... II. 陶... III. 烟草工业—经济体制改革
—研究—中国 IV. F426.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109384 号

专卖体制下的中国烟草业

——理论、问题与制度变革



作 者—— 陶 明
责任编辑—— 曹坚平
封面设计—— 鲁继德
出 版—— 上海世纪出版集团
学林出版社(上海钦州南路81号3楼)
电话: 64515005 传真: 64515005
发 行—— 新华书店上海发行所
学林图书发行部(钦州南路81号1楼)
电话: 64515012 传真: 64844088
印 刷—— 常熟东张印刷有限公司
开 本—— 889×1194 1/32
印 张—— 13.875
字 数—— 29 万
版 次—— 2005 年 10 月第 1 版
2005 年 10 月第 1 次印刷
印 数—— 3000 册
书 号—— ISBN 7-80730-026-4/F·3
定 价—— 24.00 元



作者简介

陶明, 1959年出生于上海, 复旦大学经济学博士。1982年复旦大学毕业后, 先后在中央部委研究所、法国驻上海总领事馆、参与非洲援外工程等机构工作。1995年法国巴黎高等外贸学院硕士毕业, 现为复旦大学管理学院副教授。1996年以来, 先后在《国际贸易问题》、《国际经济合作》等刊物上发表学术论文20余篇, 曾负责教育部与欧盟高等教育合作项目、上海汽车工业发展基金项目及企业咨询项目研究。目前负责和美国伯克利大学合作的国际联合项目研究《WTO后的中国控烟研究》子课题: “WTO后中国烟草经济和烟草产业”。著作有《服务贸易学》、《WTO与海关实务》、《现代海关实务》等。近年主要研究领域: 国际贸易、技术贸易、知识产权保护。

内 容 提 要

本书研究的是烟草产业的政府管制和专卖制度变革问题。虽然烟草行业一直是在世界范围内受政府管制较多的一个行业,但我国学者以往的研究都侧重于那些“基础部门”,诸如电信、航空、铁路、电力等自然垄断产业。烟草行业和专卖制度这一领域目前来说仍然很少涉及。在烟草专卖制度确立和实施的以来,我国经济体制发生了深刻变化,正由传统的计划经济走向市场经济,逐步建立社会主义市场经济体制。在市场经济环境下,烟草专卖制度如何与市场经济相结合是烟草行业面临的重大问题,如何解决这个问题将对烟草行业的发展产生深远影响。从国外实行专卖制度情况来看,1991 年我国通过《烟草专卖法》的时候有 71 个国家实行专卖制度,到 2001 年只有不足 20 个国家和地区继续实行专卖制度,这种情况很值得研究。在国外,烟草业的管制模式始终受到理论界和学者的关注,他们从公共卫生经济学、管制经济学和制度经济学等不同的视角做了大量理论和实证研究。而国内缺乏系统的从经济学角度研究中国烟草业和烟草专卖制度的理论文献,多半仅是停留在政策层面上的研讨,即使涉及到一些需要解决的理论问题,也只是在研究中从逻辑上必然要涉及到而已。事实上,自中国加入 WTO 以后,各方面都非常关注烟草专卖制度的走向,加速变革,融入国际烟草经济大循环是不以人们的意志为转移的必然趋势。因此,重要的不仅仅是借鉴,而且是参与,要参与就必须研究如何衔接。从这个意义上说,也需要将中国烟草行业自实行专卖以来的政府管制行为放在特殊的位置上加以研究。

在这样的背景下,本书运用产业的管制经济学和制度经济学的理论框架和方法论,采用分析、比较、实证的手段,以中国烟草专卖制度的检讨为切入点,以政府管制的职能转变和专卖制度变革和重构为基本视角来分析我国烟草专卖管制的现状和问题,探讨在新的形势下烟草专卖制度的发展路径,并通过对世界各国烟草业管制的国际比较,尝试从行业自身和外部环境层面提出制度变革的政策建议。本书强调社会主义市场经济体制是烟草专卖制度变革的根本前提和基础。在变革的路径选择上主要根据近年来加入 WTO 以后的情况的估计,根据国内外烟草行业全面情况的了解和把握所推测的变革方案的组合来设计和推进烟草行业渐进式的制度变革。

Abstract

This thesis is dedicated to the study of issues on the government control and reform of the monopoly system in the tobacco industry. Nevertheless the tobacco industry is, for a long time, the one greatly influenced by the government control everywhere in the world, the previous study by the Chinese scholars focused on those "fundamental departments", e. g. telecommunication, aviation, railway, electric power, and other natural monopoly industries. It can, at the preset time, be held that the domain of the tobacco industry and monopoly system is a less - touched virgin land in China's academic study. 10 years for establishment and enforcement of the tobacco monopoly system witnessed China's dramatic changes in the economic system, evolving from the traditional plan economy to the market economy in the direction of constructing the socialist market economy system phase by phase. Under the micro - environment of the market economy, the question how to integrate the tobacco monopoly system and the market economy is vital to the tobacco industry, the proper solution of which will trigger further impact on the overall development of the tobacco industry in China. In consideration of the foreign enforcement of the monopoly system, there were 71 countries in the world that enforced such system in 1991 when the Law of the People's Republic of China on Tobacco Monopoly was promulgated, and, by contract, there were less than 20 countries and regions that continued the enforcement of such sys-

tem according to the statistics updated to 2001, which is, undoubtedly, worth our study whereof. The overseas academic theories and scholars all the way along paid much attention to the administration model of the tobacco industry. They carried out much research efforts in terms of both theory and example verification from the angle of the public health economics, control economy, institutional economics, etc. In comparison, a lack of the theoretical literature that is dedicated to the systematic study of the China's tobacco industry and the tobacco monopoly system from the perspective of the economics exists in China. Many of those articles are discussions or probes at the surface of government policies only. Even if some of theoretical issues necessary for solutions are involved wherein, such involvement is inevitable in terms of logic in their studies. As a matter of fact, after China's entry into the WTO, many concerns are given to the strike of China's tobacco monopoly system because speeding - up the reform paces and integrating itself into the grand circular flow of the international tobacco economy is the tendency bound to happen free from people's will. As a result, participation is far more important than use for reference, and thus, participation means the study of adapting ourselves to the worldwide practices is a must. In this sense, the government control activities since the time where the monopoly was enforced in China's tobacco industry shall studies from a special status.

Under the above background, by applying the theoretical framework and methodology of the industry's control economics and institutional economics, adopting the approaches of analysis, comparison, and example verification, and taking the review of China's tobacco monopoly system as the cut - in point, this thesis is de-

signed to analyze the status quo and existing problems from the basic view of the functional transformation of the government control and evolvement and reconstruction of the monopoly system, probe into the development path whereof under the brand – new situation, and, by the international comparison of different countries on the issue of the tobacco industry control, endeavours to bring forward the policy proposal on the institutional evolvement from both layers of the industry itself and the external environment. This thesis emphasises that the socialist market economy system is the essential precondition and foundation of the reform of the tobacco monopoly system. Choosing the reform path is primarily derived from the estimate of situation of the late years upon China's entry into WTO. An evolving institutional reform termed by this author is designed and promoted according to the combination of the predicted reform plans based upon the understanding and command of the overall situation of the domestic and overseas tobacco industry.

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景和问题的提出	1
1.2 专卖制度存在的经济学分析	11
1.2.1 理性上瘾分析	11
1.2.2 伦理困境分析	12
1.2.3 产业管制分析	13
1.2.4 制度经济学分析	14
1.2.5 交易费用分析	15
1.2.6 规模经济分析	16
1.3 烟草工业在国民经济中的作用	18
1.4 烟草“专卖”的概念	19
1.5 烟草产业的“垄断”特征	22
1.6 本书的研究对象、方法和结构安排	25
1.6.1 研究对象及其特点	25
1.6.2 本书的研究方法	27
1.6.3 基本思路、结构内容和创新点	32
2 文献综述:管制与制度经济学理论与现实背景	41
2.1 管制经济学理论框架	43
2.1.1 政府管制的定义	43
2.1.2 管制理论的历史考查	45
2.1.2.1 政府管制的公共利益论(Public interest theory of regulation)	46
2.1.2.2 政府管制的俘获理论(Capture Theory)	47

2.1.2.3	政府管制的理论模型	49
2.1.2.4	最小政府管制理论	53
2.1.2.5	重塑政府管制理论	54
2.1.2.6	解除管制功能理论	57
2.2	制度经济学的理论框架	58
2.2.1	制度经济学的思想源起	58
2.2.2	旧制度经济学	61
2.2.3	新制度经济学	64
2.2.3.1	企业理论	66
2.2.3.2	产权理论	67
2.2.3.3	经济增长理论	67
2.2.3.4	制度变革理论	70
2.3	烟草业管制与经济分析	73
2.3.1	上瘾物品(烟草)及其外部性管制	74
2.3.2	进入壁垒与 SCP 分析范式	83
2.3.3	许可证制度	92
2.3.4	价格管制	95
2.3.5	税收管制	102
2.4	由政府建立管制规则的理由	107
2.4.1	政府与制度创新:理论描述与历史分析	107
2.4.2	制度促进秩序	108
2.4.3	政府管制与市场秩序	109
2.4.4	外在规则与政府的职能	114
2.4.5	服从成本	116
2.4.6	“囚徒困境”的制度启示	117
2.4.7	外来的挑战:制度竞争与变革	120
2.5	中国烟草专卖管制制度的变革	121
3	管制的理由:我国烟草的社会成本与社会收益综合	

评估	127
3.1 中国烟草消费者的结构	128
3.1.1 烟草消费者年龄结构	128
3.1.2 烟草消费者城乡分布结构	130
3.1.3 烟草消费者性别结构	130
3.1.4 烟草消费者职业结构	131
3.1.5 烟草消费者地域分布	131
3.1.6 烟草消费者受教育水平结构	132
3.1.7 烟草消费者的消费结构	133
3.2 我国烟草的社会成本	133
3.2.1 吸烟产生的医疗成本	134
3.2.1.1 吸烟带来的医疗费用	135
3.2.1.2 吸烟造成的社会生产力损失	138
3.2.2 吸烟的外部性成本	142
3.3 烟草行业的社会收益	144
3.3.1 烟草生产的经济效益	144
3.3.2 卷烟的就业贡献	146
3.3.3 烟草行业的经济收益	148
3.4 烟草的社会成本与效益综合评估	149
3.5 小结	151
4 结构、行为、绩效:专卖管制下的中国烟草产业现状	
研究	154
4.1 中国烟草产业现状的 SCP 分析	154
4.1.1 市场结构分析	155
4.1.1.1 生产集中度	156
4.1.1.2 产品差别化	157
4.1.1.3 进入壁垒	162
4.1.2 市场行为分析	167

4.1.2.1 研究与开发·····	167
4.1.2.2 烟草产品定价·····	168
4.1.2.3 烟草广告·····	170
4.1.2.4 烟草行业兼并与重组·····	171
4.1.3 市场绩效分析·····	172
4.1.3.1 行业的资源配置效率·····	172
4.1.3.2 行业的规模结构效率·····	174
4.1.3.3 技术进步·····	182
4.2 小结·····	183
5 专卖管制中的政府角色:中央和地方的干预 ·····	186
5.1 中央政府的角色和干预措施·····	187
5.1.1 专卖与计划产量指标·····	196
5.1.2 严格管制卷烟牌号和价位·····	199
5.1.3 规范烟叶种植和收购·····	205
5.1.4 治理卷烟体制外循环·····	207
5.1.5 烟叶生产户籍化管理·····	209
5.1.6 社区化管理·····	210
5.2 中央行政机构·····	211
5.3 管制动机和利益·····	216
5.4 地方政府的角色和干预措施·····	221
5.4.1 烟草-地方政府的“印钞机” ·····	222
5.4.2 地方政府对烟草专卖政策的影响·····	222
5.4.3 地方政府扶持下的增长·····	223
5.4.4 自由批发市场·····	225
5.4.5 区域贸易壁垒·····	230
5.4.6 生产配额的补偿调节·····	230
5.4.7 地方价格控制·····	233
5.5 小结·····	234

6 烟草财税管制:分税制改革与制度性梗阻	238
6.1 我国历史上的分税制	238
6.1.1 历史上分税制的产生	238
6.1.2 国民政府时期的分税制改革	239
6.1.3 国民政府分税制的实施情形	242
6.2 我国烟草业的税收结构	244
6.3 分税制改革:我国烟草税收政策的调整及变化	247
6.4 围绕烟草税收政策所形成的财政分配关系	249
6.5 分税制改革以来烟草税收的效应分析	251
6.6 现行烟草税收和财政分配制度造成的弊端	254
6.7 烟草税收体制导致烟草行业“强者趋弱”的原因 分析	257
6.8 世界烟草税制改革的发展趋势	262
6.9 小结	265
7 专卖政治:中国产烟地区农民和当地政府的关系	269
7.1 地方政府面临的财政困难	272
7.2 对烟草税收的依赖性	273
7.3 高压政策对农民的损害	275
7.4 种烟农民的劣势地位	277
7.5 争取生产自治	279
7.6 小结	285
8 烟草业管制的实践:国际的透视	287
8.1 国际烟草业回顾	287
8.2 全球烟草管制与跨国公司的游说活动	289
8.2.1 反烟运动的兴起与烟草管制	289
8.2.2 规避管制:跨国公司的游说活动	293
8.2.3 烟草业管制未来的趋势	297
8.3 典型国家的烟草业管制实践及其启示	300

8.3.1	日本烟草业的管制	300
8.3.2	日本烟草业管制对我国的启示	305
8.3.3	美国、加拿大的烟草业管制	307
8.3.4	美国、加拿大烟草业管制对我国的启示	314
8.3.5	欧盟的烟草业管制	317
8.3.6	欧盟烟草业管制对我国的启示	325
8.4	小结	326
9	处在十字路口的中国烟草业:入世的影响与挑战	329
9.1	WTO 若干协议有关中国烟草产业的规定	330
9.2	加入 WTO 中国有关烟草业的承诺	332
9.3	中国烟草市场的预期变化	335
9.4	加入 WTO 对中国烟草业的影响	337
9.4.1	WTO 对中国烟草种植业的影响	337
9.4.2	加入 WTO 对卷烟制造企业的影响	339
9.4.3	WTO 对烟草进出口的影响	345
9.5	加入 WTO 对“中式卷烟”发展战略的影响	352
9.6	小结	354
10	新制度经济学与中国烟草专卖制度变革的政策含义	356
10.1	根植于西方土壤里的制度变革	357
10.2	国家实施制度变革的动机	359
10.3	制度变革中要澄清的几个问题	361
10.3.1	制度变革的方式	361
10.3.2	制度变革的前提条件	365
10.3.3	烟草专卖制度何去何从	367
10.3.4	制度变革的路径——渐进改革	372
10.4	中国烟草专卖制度变革的方略	373
10.4.1	改革与发展的目标定位与主导模式	373
10.4.2	改革与发展切入点的选择	377

10.4.3 政府管制制度的自我完善	391
10.5 小结	397
11 本书的总结	400
主要参考文献	411
后记	421

图 表 目 录

图 2.1: 文献综述部分结构略图	42
图 2.2: 最优管制决策:斯蒂格勒—佩尔斯曼模型	50
图 2.3: 最佳影响力的政治均衡:贝克尔模型	52
图 2.4: 瘾君子对上瘾物品的需求	75
图 2.5: 外部性的经济特征	81
图 2.6: SCP 分析框架	85
图 2.7: 外在规则立体结构	113
图 3.1: 2002 年中国烟草消费者的年龄结构	129
图 3.2: 2002 年中国各年龄段人口的吸烟率	129
图 3.3: 2002 年中国烟草消费者城乡分布结构	130
图 3.4: 2002 年中国烟草消费量的地域分布	132
图 3.5: 2002 年中国烟草消费结构	133
图 3.6: 吸烟造成的误工损失在农村和城市的分布及其变化趋势	139
图 3.7: 吸烟带病工作造成的生产力下降的损失在农村和城市的分布及其变化趋势	141
图 3.8: 吸烟造成的社会生产力损失的构成及其变化	142
图 3.9: 烟草种植面积和产值的变化趋势	145
图 3.10: 卷烟工业经济增加值	146
图 3.11: 我国烟草的社会成本与收益分析图	150
图 4.1: 中国烟草行业集中曲线图(2001 年)	157
图 4.2: 中国烟草进出口商品结构	166
图 4.3: 中国烟草行业销售利润曲线图(2001)	174