

烟草行业加入 WTO 的利弊分析与对策探讨^{*}

王映刚

中国跨入世界贸易组织(WTO)的门槛,国内相关行业和企业将面临严峻考验。我国烟草业亦将直接参与国际贸易和竞争。因此,研究分析加入 WTO 后烟草业发展的经济环境和条件,比较优势、劣势和潜力,制定应对政策与措施,已成为当务之急。

1 加入 WTO 获得的机遇

1.1 享受最惠国和普惠制待遇

按 WTO 的多边最惠国待遇条款,所有成员可自动享有长期稳定的多边无条件最惠国待遇,同时还为发展中国家提供不可逆的优惠待遇。一般普惠制关税比最惠制关税更低,加入 WTO 后我国烟草业可享受在幼稚工业保护、出口补贴、关税制度的弹性、国际收支平衡等方面普惠制提供的优惠待遇,遏制歧视性贸易行为,获得稳定健康的国际环境,有助于我国烟草制品进入世界统一大市场。另外,还可享受优惠的过渡安排。《与贸易有关的知识产权协议》规定的过渡实施期,发达国家为 1 年,发展中国家 5 年,最不发达国家 10 年。这样可为我国烟草业的专利发明尽快转化成生产力,实施技术创新缩小与国际先进技术的差距赢得宝贵的时间。

1.2 得到客观公平的仲裁机制

WTO 的原则是鼓励成员之间通过协商解决彼此之间的贸易争端。有异议时则由 WTO 的专门机构加以协调及仲裁。而目前由于不是 WTO 成员,当我国与他国发生贸易磨擦时,不能利用 WTO 的多边贸易体制有效地解决,经常受到对方国内立法的不公正裁决。

1.3 获取丰厚的信息资源

WTO 的透明度原则规定成员有提供国际贸易情

况,交流信息的义务,并可通过秘书处数据库了解世界各地、各国的贸易政策和经济信息,为我国烟草业进入国际市场提供指南,有利于加强国际经济技术合作与交流,学习和吸收国际同行的先进技术和管理经验,从而提高我国烟草业的国际竞争能力。

1.4 利用技术性贸易壁垒控制进口和抵御外烟

由于技术性贸易壁垒已为国际贸易领域公认并被普遍采用,国际贸易出现了商品的进出由价格、关税调节变成了由技术指标、指数、法律和法规来调节的趋向。所以,根据我国烟草业的发展和市场需要,我们要掌握和运用好技术性贸易壁垒这一符合国际惯例的有效武器。

1.5 大幅度削减关税

目前我国对一些行业采取高额关税保护。如电子、化工、医药部分产品为 130%~200%,汽车 300%等。1998 年进口卷烟关税 65%,综合税率达 286%。据有关统计,目前充斥我国市场的外烟(走私烟)100 万箱。加入 WTO 后烟草关税将大幅度下降,“万宝路”、“三五”等外烟价格降低一半,仍比走私烟价要高,但毕竟大大减少了走私烟的利润,有利于打击走私。同时,卷烟用辅助材料,加工设备,办公装置和仪器的进口关税降低,也有利于卷烟企业技术改造和提高装备水平。

1.6 减少和取消保护性政策

加入 WTO 后,我国将在 3 年内使进口许可证降至 17 种,并减少进口行业行政审批规章和方法,包括对卷烟原辅材料和设备仪表的限制性规定。另外 WTO 法律规范中《政府采购协议》可有效地制约政府采购行为,避免政府采购的随意性和盲目性,遏制烟草业原辅材料采购中出现的腐败行为。

2 加入 WTO 烟草业面临的压力与挑战

2.1 卷烟工业生产力布局不合理

由于历史原因,我国卷烟工业生产力布局不合理,

^{*}王映刚,男,42岁,研究生,高级工程师,北京卷烟厂厂长助理,朝阳区管庄西里42号,100024

收稿日期:1999-08-09

企业规模小、数量多、效益差的矛盾非常突出。1998年,我国卷烟生产企业 172 家,其中地方烟厂 27 家,生产牌号 1165 个,2124 个规格,其中 50% 以上牌号亏损,全国内销卷烟产量 3295 万箱,税利合计 960 亿元。按 1996 年统计,美国菲利普·莫里斯公司销售卷烟 1782 万箱,销售收入 545 亿美元;英美烟草公司销售 1100 万箱,销售收入 249 亿美元。去年我国卷烟销售收入为 1060 亿人民币,仅为菲利普·莫里斯公司的 1/4 弱。

2.2 企业效益和积累能力低下

市场销售网络远未成熟,批发、配送制刚刚起步,经营秩序混乱,环节多,效率低,竞争手段单一,大多数企业效益和积累能力低下,基本处于无序竞争。各种逃税、漏税的走私烟、假烟、超产烟、非法烟厂生产的烟占 10.8%,其价位多为高中档,使国家每年税利损失 100 亿元以上,又由于其销售成本只为合法卷烟的 1/3,低价倾销影响了全国卷烟生产经营秩序。1999 年一季度卷烟产量减少 6%,销量减少 55%,而库存比去年同期增加 50 多万箱。

2.3 企业管理粗放

企业管理仍为直线职能式,管理粗放,效率低下,缺乏必要的管理创新和技术支撑。加入 WTO 后,各国技术性贸易壁垒的设置对我国烟草生产企业经营单位提出了更高的技术要求,确定了可以量化的标杆,增加了我国卷烟出口的难度。而目前行业内通过 ISO 9000 质量认证的企业仅 30 家,占卷烟生产企业的 17%。现代企业制度普遍没有建立,行业文化素质和技术等级较差,尤其缺乏高级技术经济管理人才,专业性科研机构作用发挥的不够。

2.4 缺少国际竞争产品

无国际知名产品,在国外注册的牌号少,普遍技术含量低,质量不稳定,安全性较差,烤烟型仍占 92% 以上,混合型不足 5%,低焦油不足 1%。而国际市场中混合型市场份额为 90%,2000 年低焦油将达到 50%。据郑州烟草研究院的对比分析报告,我国混合型卷烟在设计思路及化学成分存在以下不足:1、卷烟吸阻分布不合理、滤咀吸阻偏低;2、卷烟纸透气度偏高,而滤咀通风稀释较少;3、卷烟烟丝化学成份不协调,糖氮比偏高,氮碱比偏低,糖碱比则不稳定。上述原因导致国产混合型卷烟焦油含量偏高,感官质量较差,典型的混合型风格不明显,香味不足,烟气粗糙,柔和性差,尤其是没有形成自己的特色产品。

3 应对战略及措施

3.1 研究规划,设置壁垒,保护民族工业

3.1.1 研究和灵活运用 WTO 的基本原则 ①国民待遇原则:在征收国内税和在有关国内销售、购买、运输、分配或使用的法令法规方面,对进口品和国产品应一视同仁;②取消数量原则:任何缔约方除征收税捐或其它费用以外,不得设立或维持配额、进出口许可证或其它措施以限制或禁止其它缔约方领土的产品的输入或销售出口产品;③透明度原则:缔约方有效实施的有关关税及其它税费和有关进出口贸易措施的所有法令、条例和普遍采用的司法判例以及行政决定,缔约方之间缔结的贸易协定,都须公布;④互惠原则:指利益或特权的相互让予;⑤关税为唯一保护手段原则:只允许利用关税对国内工业进行保护,允许把关税作为调节进出口的主要手段而不允许利用非关税措施进行保护;还有⑥关税减让原则;⑦非歧视原则等。

3.1.2 掌握运用在特定条件下不执行上述原则的例外条款,如:安全例外(只要是保护国家安全利益所必须的措施,尽管这些措施可能与 WTO 条款不符,WTO 是允许的),对发展中国家的特殊优惠待遇及关税同盟和自由贸易区例外等条款。如:进口卷烟的数量对国内市场造成的严重冲击,即可利用安全阀——保障条款限制进口。又如利用幼稚工业的认定为:①其目的是在于提高人民的一般生活水平,②促进某一特定工业的加速建立,③为上述的必需提供政府援助,④如采取其它规定措施并不能实现上述目的。目前我国在 WTO 谈判中拟将建筑、石化和汽车业作为幼稚工业,烟草业也应争取作为幼稚工业加以保护。

3.1.3 构筑符合国际惯例的技术性贸易壁垒,保护烟草业,维护国家利益。

①推进立法,加大法规标准的制定力度,构筑技术性贸易壁垒,限制进口卷烟。尤其在涉及安全、卫生、健康、环保等诸多方面制定强制性标准,制定和实施对国外烟草制品有一定针对性、抑制性和限制性的有关法律、技术标准和检验制度,把未达标的产品拒于国门之外。同时要制定对走私烟打击和惩处的法律、法规,推行和扩大《实施安全质量许可制度的进口商品目录》,实施国际上通用的敏感商品国内市场认证准许制度,以及标识标志制度。

②强化和完善进出口检验、检疫工作,要由以往的注重“出口检验”向“进口检验”转移,把进口烟草制品

中涉及卫生健康和环保等相关项目列为检验的重点,不失时机地更新、提高实验室检验手段,积极开展实验室国际互相认可,不断追踪国外先进标准,积极参与国际标准的研制工作。

③欧共体规定其内外贸都必须符合 ISO9000 国际标准体系;美国规定进入美市场的电器需通过 UL 标准。因此,加速推进和普及 ISO9000 的体系认证,广泛推行 ISO14000 和 TMS 等体系论证考核制度是十分必要的。行业内已通过认证的企业应着眼于完善体系文件,兼顾内审,逐层面和要素地理顺与加强,确保质量体系文件的支撑作用。同时,要尽快建立保护烟草业有关知识产权的法规体系。

④利用“标准守则”的有利条款,积极创造条件为我所用。我国作为发展中国家在制定技术标准和法规时,在即使有国际标准的前提下,也可以有在一定范围内不采用的灵活性。并可要求发达国家不能在技术标准方面提出与我国经济发展,资金和贸易等方面不相适应的标准。因此,我们必须加紧对国外烟草制品原产地规则、地理标志和标识,原产地判定标准的研究,收集各种技术性贸易壁垒实施过程对我有利的资料和情报,以达到冲破和构筑“壁垒”的双重目的。

3.2 创立全新体制,实施集团战略,合力抗外

3.2.1 深入进行财税体制改革,实行烟草财税统一上划中央,真正建立烟草市场经济体制,彻底改变卷烟生产计划和资源不按效率优先和价值规律合理配置,产业利益属地化,导致地方严重的保护主义,因而制约和影响整体效益的增长和行业健康发展的现状。

3.2.2 寻找社会主义市场经济与烟草专卖的最佳结合点。目前的烟草专卖实际是地方专卖,某种程度上是保护落后,把国家赋予的权利变成地方封锁,市场分割的保护伞。行业无法进行宏观调控,损害了整体利益。加入 WTO 后烟草专卖将直面自由贸易竞争的挑战,应尽快研究在新形势下烟草专卖的内涵和界定。同时,改变目前由企业打假自救行为为政府行为,借鉴海关总署的作法,成立专职的稽查队伍,在企业配合下,对“四种烟”进行查处。

3.3.3 整合过剩的生产能力,淘汰落后生产力,必须采用治理小纺织厂、小炼油厂的作法,用行政的手段关闭 10 万箱以下的小烟厂。同时,无条件的消灭非法烟厂。

3.3.4 全球经济一体化趋势愈渐明显,我国烟草业散、高、小的组织结构、生产成本和规模根本无法与国

际厂商抗衡。今年 1 月 11 日世界第二大烟草公司——英美烟草公司出资 76 亿美元兼并世界第四大烟草公司——乐富门烟草公司,成立英美国际烟草公司,世界市场份额达到 16% (菲利普·莫里斯公司为 18%), 3 月 2 日日本烟草公司以 1 兆日元收购美国雷诺士·纳贝斯高控股公司(海外部),目前,国外烟草公司在我国已设立近 90 个办事处,虎视眈眈。因此,必须抓紧组建中国烟草集团总公司,实现农工商一体化,产供销、内外贸和人财物的统一管理,全行业的企业统一上划总公司,资产统一由总公司管理,卷烟消费税统一由总公司向财政部交纳。中国烟草集团总公司承担生产经营、资本运营的责任,对内建立竞争机制,对外形成垄断是烟草行业自身发展和有效抵御外烟冲击的需要。

3.3 实施产品战略,打好混合型卷烟的攻坚战,立足国内,抢滩国际市场

3.3.1 清理整顿现有的 2000 多个牌号和规格,实行大品牌,从技术、营销、效益和潜力分别筛选出国际、国内、各集团 3 个层次的名牌,坚决淘汰一大批亏损、滞销、陈旧、缺乏原辅料资源和技术含量的牌号。1997 年万宝路在美国市场的份额为 34%, 而我国第一大品牌“红塔山”在国内市场的份额为 2.43%。不能形成规模效益,更无法在国际市场上参与竞争。另外,进入国际市场的名牌不能是某厂某地区所属,而是行业的旗帜,代表国家的名牌,应给予技术支持、资源配置诸方面的倾斜。

3.3.2 以美国菲利普·莫里斯、雷诺士,英国的英美国际烟草,日本国际烟草株式会社,德国的利是美公司这 4 家公司(控制全球烟草交易的 80%)为主要竞争目标,对已经进入中国的国际知名品牌作出对手分析,特别是对我国市场份额日益扩大的“三五”、“万宝路”的经营理念进行探讨,制定出既适应中国国情,又符合国际惯例的产品发展战略,以特色造市,遏制汹涌而来的外烟浪潮。

3.3.3 混合型卷烟是国际贸易的主流产品,也是我们应对 WTO 作产品调整的重中之重。首先应实现混合型卷烟的技术突破和质量保证,以及焦油的控制,科学定价,原辅材料甄选、市场开发的攻关。要尽快总结推广减少侧流烟气技术、双低(低焦油、低自由基)技术、中草药萃取利用技术和其它高新技术;加强产品系统设计、加工工艺及方法和应用基础的研究;利用行政和经济的手段确保混合型产品的开发、加工、营销系统工

程的实施,5年内力争使混合型卷烟的国内市场份额达到25%以上,出口达30万箱,从而成为行业新的经济增长点。

3.3.4 在一定时间内产品市场应坚持“安内攘外”的方针;实施对外垄断、对内竞争,国内市场为主,国外市场为辅的战略。加入WTO后,占国际市场份额33%的国内市场仍然是我们的主战场和根据地,烤烟型产品仍是我们的长项和特色产品。因此,在抓紧开发混合型的同时,要千方百计的稳定和提高烤烟型产品的质量和安全性,保证国内市场供应,保护大多数消费者的吸食习惯。由于宣传促销费用与卷烟的销售额呈线

性正相关,借鉴国外知名品牌的营销经验,我们必须制定对内对外的产品营销战略,加大市场开发培育的投入。

3.3.5 继续巩固我国卷烟企业和知名国际烟草公司的技术合作成果。选择国际知名厂商合资办厂,可能要支付一定的学费,但一方面可以共同培育国际品牌,尽快的参与国际市场的竞争;另一方面又可以藉此提高生产技术水平和管理经验,培养一批高级技术管理人才,从长远看是可行的。然而要特别警惕加入WTO后国际烟草厂商首先将实施对我国烟草专业人才的吸引和争夺。

转基因植物安全性评价的实质等同性

转基因植物的安全性问题日益为人们关注,选用合适的方法评估和确定由生物技术生产的植物和其产品成分的安全性非常重要。转基因植物的安全性评估可采用经济合作与发展组织(OECD)1993年提出的实质等同性(Substantial equivalence)原则。OECD认为,评价一种新型食品安全性的最现实的方法是判断它是否与传统的食品具有实质等同性。1994年世界卫生组织和1996年OECD又另外召开会议对实质等同性概念作了进一步阐明,这一概念已被广泛接受。实质等同性的原则是:某一生物技术产品或其成分能够与市场现有的对应产品进行比较。如果一种转基因产品能与现存的一种产品进行比较,并且发现具有实质等同性,便能用现产品安全性同种方法对待它。通过实质等同性概念的使用,人们就可以鉴别转基因产品的哪些方面需要进一步安全性研究。转基因植物的实质等同性评价可以分为3个类型:

1.转基因植物品种与亲本品种具有实质等同性。例如转病毒外壳蛋白基因的抗病毒烟草品种及其产品,因为栽培烟草植株本身就有病毒,人们长期使用后未见毒史,故对这类转基因品种可以不作进一步的安全性评估。

2.转基因植物品种与原亲本品种除某一个插入的特定性状外,具有实质等同性。例如转Bt基因的抗虫烟草,或导入新的蛋白质基因后获得的医药烟草及其产品。其安全性评估应集中于插入的基因表达的产物,不应过分强调分析其它性状,应视为其它性状同样安全。

3.转基因植物与原亲本之间没有实质等同性,或转基因植物是一种新的物种。在这种情况下无参照对比物,就必须要求对新的转基因植物作详细的安全性分析。

当然,实质等同性的应用也有其局限性,应用中还有其它许多方面诸如导入基因的稳定性、多效性、过敏性等因素需要考虑。

(闫新甫摘译 1996年OECD文集)