

# 对烟草专卖专营性质的若干认识

李昶

深圳市烟草专卖局（公司），深圳市福田区福华一路特美思大厦 518048

**摘 要：**从理论、实践两方面分析探讨了中国烟草专卖专营制度的性质，阐述了坚持和完善中国烟草专卖专营制度的理论合理性和现实必要性，肯定了烟草行业维护国家利益和消费者利益的社会价值所在。

**关键词：**专卖专营；国家利益；消费者利益

**doi:** 10.3969/j.issn.1004-5708.2014.01.014

**中图分类号：**TS4-01      **文献标志码：**A      **文章编号：**1004-5708 (2014) 01-0074-04

## Some cognitions of characteristics of tobacco monopoly

LI Chang

Shenzhen Tobacco Monopoly Administration, Temeisi Building, Fuhua 1st road, Futian District Shenzhen 518048, China

**Abstract:** The characteristics of China's tobacco monopoly system were discussed in theoretical and pragmatic perspective. It indicated that it is essential to uphold and improve China's tobacco monopoly system. Tobacco industry employees should realize their social values by standing up for state interest and consumer benefits.

**Keywords:** tobacco monopoly; state interest; consumer benefits

伴随着改革发展的步伐，我国烟草行业实行专卖专营制度已经 30 年，维护了国家利益和消费者利益，取得了有目共睹的成绩。但烟草控制、开放市场等呼声也如影随形，是始终挥之不去的压力和挑战。如何正确认识烟草专卖专营的性质，作者拟从理论、实践两方面对烟草专卖专营制度进行分析，以期为促进烟草行业健康发展提供理论参考。

### 1 烟草行业需要严格管制

烟草是一种特殊嗜好的商品，消费者对卷烟有一种特殊的需求；吸烟危害健康，所以必须加以管控。由于烟草行业的性质比较特殊，在全世界范围内都是一个需要高效监管、严格监控的行业。在西方发达国家，对烟草行业主要是利用立法规范、种植限制、税收、社会管理等方法进行监管；在社会主义初级阶段

的情况下，我国是利用专卖专营制度对烟草实行监管。烟草行业之所以需要严格监管，主要是由于烟草有害健康，不能任由其过度竞争和发展。同时，为了抑制烟草发展，各国都不约而同地对烟草采取了“寓禁于征”的高税政策，西方发达国家尤甚。高额税收一方面可以抑制烟草的消费需求，另一方面可以利用税收补充经济社会发展的其它需要。

不管是像英美这样的发达国家，还是像巴西、墨西哥这样的发展中国家；也不论是制度专卖监管，还是税法社会监管；对烟草的管理方式虽不尽一致，但烟草产业在世界大部分国家的现状都是寡头垄断的格局。从这个现象来看，说明烟草行业不仅需要严格监管，而且从经济学角度考虑还需要较高的产业集中度。如果没有一定的规模和集中，“散、乱、低、小”的现象就会突出，既易导致过度竞争消耗资源，监管成本高昂，也易导致危害健康的低质烟草制品泛滥。在这点上，在中国烟草发展历程中就曾有过经验教训，许多国家也有过类似的经历。

### 2 专卖专营是手段不是目的

经济社会发展的目的是人的发展。只要是以人为

**作者简介：**李昶，男，哲学博士，经济师，Tel:0755-82029966，

Email: lichang@sztobacco.cn

**收稿日期：**2012-12-12

本,作为实现经济社会发展的手段和方式是可以选择的。小平同志说,发展是硬道理。计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划和市场都是经济手段。同样,专卖专营是实现烟草行业科学发展的手段,而不是目的。只要有利于中国烟草行业的科学发展,有利于维护国家利益和消费者利益,专卖专营就完全可以作为合适的路径选项。

有人认为“一切垄断都应当坚决反对和打破<sup>[1]</sup>”。但并不是所有的垄断都要反对。对于那些属于自然垄断的行业,如供水、供电等行业不仅有社会公益性质,而且单一企业经营的社会成本最小,如果任由其自由竞争则会浪费公共资源。对于国家垄断或国家授权的垄断,如邮政专营等,其目的是提供普遍均等服务,维护国家利益和社会公众利益,克服市场失灵。在一些竞争性领域,高集中度的市场也往往是高效率、低成本的结果,如全球的大型客机市场、电脑软件市场等。当前,许多人对西方大企业集团的寡头垄断津津乐道,但对国企的规模扩张则斥为垄断,其实是带有双重标准的。

其次,对富商和大企业的仇视和偏见,是“对垄断的非经济学责难”观念误区的社会根源。美国著名的法律经济学家波斯纳认为,“那些名义上以经济学标准为依据作出的判决实际上就是建立在民粹主义观念的基础之上”<sup>[2]</sup>。这是一种敌视财富与权力的非经济学观念。在波斯纳看来,对大企业经济权力的社会影响的担忧,导致了对大企业垄断的幻觉。垄断观念的误区,其实质是竞争观念的误区;竞争观念的误区,其实质来源于政治理念和管制思路的误区<sup>[3]</sup>。

再次,从严格意义说烟草专卖专营不完全排斥竞争。我国烟草专卖法规定,专卖专营就是“有计划地组织烟草专卖品的生产和经营”<sup>[4]</sup>,它与完全排除市场竞争手段的垄断并不相同。稍微对中国烟草情况有所了解的人都知道,就在十几年前中国卷烟品牌还有两千种,烟厂近200家,“散、乱、低、小”乱象突出、完全不是没有竞争,而是竞争过度、竞争无序,导致资源消耗浪费严重,生产经营秩序混乱。为此,烟草行业在专卖法的规范下,逐步建立和理顺管理体制和生产经营组织体系,并从本世纪初开始实施了大企业、大市场、大品牌的战略,在专卖专营的体制下实行市场化取向的改革,并取得了显著成效<sup>[5]</sup>。2012年末,中国卷烟品牌98个,具有独立法人地位的工业公司30家,散乱低小现象得到有效治理,中国烟草总体竞争实力大大加强。

所以,对中国烟草行业而言,无论是专卖专营体

制,还是市场化取向的改革,都是实现其科学发展的手段;而“有计划地组织烟草专卖品的生产和经营”是专卖专营的主要形式,其根本目的是为了“提高烟草制品质量,维护消费者利益,保证国家财政收入”。这一点正是烟草专卖法的立法宗旨,也是烟草行业的社会价值所在。

### 3 坚持和完善专卖专营制度的必然性

如前所述,专卖专营是中国烟草发展的手段,但肯定有人会问为什么西方国家不实行烟草专卖,我们为什么不与国际接轨?甚至有少数人出于各种原因,欲取消中国烟草专卖制度而后快,似乎取消了烟草专卖制度,烟草的负面影响就能彻底根除。事实果真如此吗?

从全球烟草产业发展的历程看,在大规模工业化之前,全球烟草业处于分散的零星状态,基本以手工制作为主;但是,绝大多数国家对烟草都是采取政府管制的。1881年全球第一台卷烟机在美国问世,迅速推动了烟草产业的规模化生产和市场集中。美国烟草大王詹姆斯·杜克率先获取使用新机器的许可权,使其公司迅速成为美国最大烟草制造商。1890年,美国5家重要的烟草制造商联合成立新的美国烟草公司共同应对杜克烟草公司的竞争。此后20余年,美国烟草公司陆续收购了200多家独立经营的烟草公司,逐步掌握了90%以上的美国市场,形成了美国烟草托拉斯。

在英国本土13家烟草制造商于1901年联合成立了“帝国烟草公司”,以应对来自美国的挑战。次年,双方为避免两败俱伤,签订战略协议,确定互不在对方国内市场制造销售卷烟,在美英之外的世界市场联合投资建立“英美烟草公司”,美国烟草公司占股2/3,帝国烟草公司占股1/3。此后英美烟草公司在全球市场迅速扩张,不断攻城略地。

1911年根据《谢尔曼反托拉斯法案》,美国烟草托拉斯被强迫分拆为若干个烟草公司,导致全球烟草市场进入更激烈的寡头竞争格局。其后几十年,新的英美烟草公司和菲利普·莫里斯公司在竞争中脱颖而出,快速发展成为全球最重要的两家烟草力量。菲莫公司更是在20世纪80年代中期后来居上跃升第一。进入90年代,在前苏联、东欧、中亚和西欧等地,相继有近30个国家由于各种原因被动或主动允许外国资本和民间资本进入烟草产业,掀起了跨国烟草公司新一波并购热潮<sup>[6]</sup>。

目前,在美、英、日等发达国家,对烟草产业

的管理采取了严格的市场限制或不完全国家专卖的形式,并均已形成寡头控制局面,其本国最大烟草企业占据国内市场份额均超过 50%,最大 4 家企业市场份额超过 90%。2011 年,菲莫国际(不含菲莫美国)、英美烟草、日本烟草公司、帝国烟草四大跨国烟草公司合计卷烟销量占中国以外全球卷烟市场份额近 70%。位居其后的烟草商有斯堪的纳维亚烟草集团、加莱赫烟草公司、雷诺美国、阿塔迪斯公司、韩国烟草人参公司、印度 ITC 公司、埃及东方公司等,它们也都想在未来全球烟草产业的重组整合中谋求进一步生存和发展。可以预料,未来跨国烟草集团对发展中国家的市场扩张步伐必将进一步加快,人口众多的亚洲市场势必成为市场争夺的焦点。

在新中国成立后的前 30 年,国内烟草产业大致经历了多头管理经营、试办烟草托拉斯、又重回地方分散管理经营的过程。改革开放之后,1982 年才开始建立起国家烟草专卖制度。简单回顾全球烟草发展历程,美英是在长期的竞争中形成了事实的经济垄断,即使是今天世界多数国家包括西方发达国家其实都在实行不同程度、不同形式的烟草专卖制度安排,其中也不乏实行完全专卖的国家<sup>[7]</sup>。真正对烟草完全放开的,要么是烟草经济比重很低的小国,要么就是那些遭受战争或政局动荡的国家。试问在基础薄弱、技术落后、总体竞争实力欠缺的情况下,中国能为了博得“与国际接轨”的“称赞”,而对烟草产业采取完全开放的政策吗?如果不是根据现实的国情采用符合社会主义初级阶段实际的烟草专卖专营制度设计,今天中国烟草市场的状况将会是怎样?中国烟草消费者权益和国家的税收将何以得到保障?当然并不是有了专卖专营制度,就可以高枕无忧,实力强大的跨国烟草集团肯定会打着“国际规则”的旗号不遗余力地冲击巨大的中国市场。上世纪 90 年代全球烟草重组并购的冲击浪潮仍历历在目。

所以说,坚持和完善专卖专营制度是符合中国国情的现实选择,中国烟草总体竞争实力必须大大加强,中国烟草发展之路任重而道远。

#### 4 实践证明烟草专卖专营是必由之路

从 1982 年中国烟草总公司成立,中国烟草在专卖专营体制下进入新的发展时期。据统计,全国卷烟平均焦油量由 1980 年代每支 30mg 左右降低到目前 12 mg 以下,单箱卷烟消耗烟叶由 50 kg 以上降低到 35 kg 左右。烟草行业实现工商税利从实行专卖前的 1981 年 75 亿元增加到 2011 年的 7500 亿元,增

长 100 倍;上缴国家财政从 1981 年的 67 亿元增加到 2011 年的 6001 亿元,增长 89 倍;总资产由形成经济实体后的 1984 年 108 亿元增加到 2011 年的 11165 亿元,增长 103 倍;所有者权益由 1984 年的 37 亿元增加到 9315 亿元,增长 252 倍<sup>[8]</sup>。烟草经济发展质量和效益不断提高,中国烟草整体竞争实力显著增强,为保证国家财政收入、维护消费者利益作出了积极的贡献。实践证明,中国实行烟草专卖专营的制度和管理体系是正确的。

30 年来,中国烟草在专卖制度下实现了持续健康发展,其中关键性的一点是较好地解决了“注重效率、严格自律”两大课题。

按照市场经济的一般原则,资本追求利润回报,企业追求自身利益,是经济增长根本的动力。烟草企业要提高效率,也必须推进以市场为取向的改革,才能成为充满生机和活力的市场主体。故此,在 30 年专卖专营的发展进程中,中国烟草始终把深化改革,增强发展动力作为重要任务。在卷烟价格上由国家定价改革为企业定价,提高市场适应能力。在内部管理体制上深化地市级层面改革,理顺内部关系,增强动力机制。特别是自本世纪初以来,在坚持专卖制度前提下,积极推进市场取向改革,精心组织省级公司工商管理体制分开,营造公平竞争市场环境,构建适度竞争体制机制。全面理顺资产管理体制,探索现代企业制度建设。大力推进企业组织结构调整,确立地市级商业公司营销主体地位,具有法人资格卷烟工业企业整合精简到 30 家。同时深化用工分配制度改革,建立有效激励和约束机制,充分调动全员积极性。通过采取以上一系列改革措施,理顺完善注重效率的动力机制,增强了烟草企业发展动力和活力,从而保证国有资产保值增值,促进国有经济效率的不断提高。

但另一方面,烟草企业又具备一般企业不具备的特点。烟草的资产性质、制度体制、管理方式都比较特殊,这决定了烟草企业除了市场条件下一般企业创造利润的作用外,还有其作为“社会人”的特殊使命;就是要维护消费者利益,维护国家利益,满足社会公益,促进经济社会和谐。为此,在深化改革“注重效率”的同时,中国烟草始终把严格规范作为保持行业持续健康发展的生命线。为了建立良好的生产经营秩序,在专卖体制确立初期,坚持把制止卷烟降价竞销、全面整顿批发渠道作为重要任务。之后相继开展整顿烟叶收购秩序、狠抓限产压库促销、规范卷烟交易秩序、清理自由批发市场等多方面治理整顿工作。自 1999 年以来,持续开展烟叶流通、卷烟体外循环、财经秩

序等专项治理整顿,目前仍在着力推进“规范工程投资、物资采购、宣传促销活动”和“深入开展办事公开、民主管理”两项工作。通过健全制度,完善程序,严格规范权力运行,使烟草行业发展建立在更加严格规范基础之上。始终把维护烟农利益、零售客户利益、基层员工利益放在心上,牢固树立和践行“国家利益至上、消费者利益至上”行业共同价值观。正是由于对市场经济一般规律和烟草经济特殊规律的正确认识和把握,在专卖制度前提下比较好地解决了“注重效率、严格自律”的课题,中国烟草的持续健康发展才有了可靠的制度保障和机制保障。未来中国烟草的发展仍然要紧扣这两大课题,不断增强整体竞争实力,为应对激烈的国际挑战作出更大的努力。

## 参考文献

- [1] 吴强.关于垄断行业改革的几个问题[J].求是,2012,(18):51-54.
- [2] 理查德·A.波斯纳.法律的经济分析[M].蒋兆康,译,林毅夫,校.中国大百科全书出版社,1997.
- [3] 理查德·A.波斯纳.反托拉斯法(第二版)[M].中国政法大学出版社,2003.
- [4] 中华人民共和国烟草专卖法(1991年6月29日通过).
- [5] 张艳涛.探索符合中国国情的烟草市场化之路[N].学习时报,2006-10-2.
- [6] 李保江,黄朝晖.全球烟草产业重组整合历程及趋势[J].烟草科学研究,2006:2.
- [7] 吕筱萍,杨静.从世界烟草专卖制度演变模式看我国烟草专卖制度的改革[J].重庆工商大学学报:社会科学版,2006(5):56-68.
- [8] 姜成康.在庆祝中国烟草总公司成立30周年上的讲话.2012年7月20日.

## 《烟草科技》2014年第1期目次

### • 烟草工艺

- 含有醋酸纤维素的纤维纸及滤棒的开发与性能研究..... 盛培秀,王月江,黄小雷,等  
卷烟燃烧锥受力分析与落头倾向检测方法..... 李斌,马新玲,刘向真,等  
透气度流量盘测量结果的修正..... 杨荣超,苗芊,张勃,等

### • 设备与仪器

- 基于图像处理的烟支污点面积测量方法..... 刘勇,张文,夏营威,等  
基于RBF-ARX模型的烘丝机出口含水率优化控制方法... 王小飞,彭晓燕,杨玉波,等  
片烟装箱翻包机空箱定位控制方式的改进..... 张建勋,刘俊峰,张明琰,等

### • 烟草化学

- 葡萄糖对天冬酰胺裂解生成氢氰酸的影响机理..... 郝菊芳,郭吉兆,谢复炜,等  
APCI-MS/MS法在线分析主流烟烟气相物中7种有机化合物的逐口释放特征..... 马宇平,蔡莉莉,孙世豪,等  
微波水分检测仪在原烟烟包含水率快速检测中的应用

- 分散固相萃取-气相色谱-质谱联用法同时测定卷烟烟丝中的3种保润剂..... 韩书磊,李中皓,陈欢,等  
浓香型烟叶不同分切区位石油醚提取物的含量..... 祁林,陈伟,王政,等  
醋纤滤嘴对卷烟主流烟气重要酚类的分段截留效应..... 费婷,陈敏,郑赛晶,等  
HCl模式下吸烟机类型对常规烟气成分释放量及精密度的影响..... 胡启秀,赵继俊,向兰康,等  
循环超声提取制备含羞草浸膏及其在卷烟中的应用..... 潘文亮,任志强,刘波,等

### • 烟草农学

- HJ-1影像中基于光谱特征的烤烟识别方法..... 王政,陈燕丽,莫建飞,等  
不同品种烤烟叶表皮的微形态特征分析..... 陈严平,卢秀萍,杨芳,等

### • 病虫害防治

- 烟草黄萎病病原菌全基因组序列分析及亚组鉴定..... 金大伟,罗朝鹏,杨军,等  
四川省烟草白绢病病原菌的分离鉴定及其生物学特性..... 战徊旭,王静,王凤龙,等

## 《烟草科技》2014年第2期目次

### • 烟草工艺

- 不同香型烤烟烟叶香韵研究..... 乔学义,申玉军,马宇平,等  
基于轨迹图像喷嘴液滴粒径和速度测量系统构建..... 张超,张宏超,孔臻,等  
打叶复烤Brabender水分检测仪检测参数的优化和验证..... 张其龙,张晖,贺熙,等

### • 设备与仪器

- 基于聚类分析的烟草物流配送线路优化算法的研究与应用..... 任晓智,宾彬超  
YF17卷烟储存输送系统提升机的分析与改进..... 王亮,石跃朋,牛博,等  
基于PLC的热风温度模糊控制应用..... 邵伟,陈亮,唐彬彬,等  
蒸汽喷射预回潮出料装置的设计应用..... 刘加树,杨彬,周玉生

### • 烟草化学

- Maillard反应生成DDMP的影响因素..... 徐华军,陈良元,徐迎波,等  
UPLC法同时测定吸烟者尿液中苯乙醛酸和苯乙醇酸含量..... 石龙凯,杨进,张小涛,等

- 不同香型烤烟类胡萝卜素及其降解产物含量与感官质量的关系..... 高远,张艳玲,张仕祥,等  
卤地菊多糖超声波提取工艺技术及其卷烟保润性..... 黄芳芳,蒋健,李雪青,等  
造纸法再造烟叶工艺过程中多酚类物质的变化..... 苏雷,严新龙,张钰,等  
烟用水基胶中柠檬酸三丁酯和乙酰柠檬酸三丁酯的GC/MS测定..... 樊亚玲,彭军仓,吕娟,等  
烟草中果胶含量连续流动测定方法的改进..... 孔浩辉,程志颖,郭璇华,等  
葡萄糖、果糖和蔗糖/脯氨酸的共裂解行为研究..... 罗昌荣,谢焰,印黔黔,等

### • 烟草农学

- 烟草牛儿基牛儿基焦磷酸合成酶小亚基基因的克隆及组织表达谱..... 林世锋,王仁刚,张孝廉,等  
密集烘烤过程中烤烟电特性和主要化学成分变化..... 贺帆,王涛,赵华武,等

### • 病虫害防治

- 检测三种烟草病毒的一步法多重RT-PCR..... 张俊祺,杨军,宋纪真,等  
烟草马铃薯Y病毒病与气象因子的相关性..... 付修廷,游堂贵,李晓燕,等