

我国烟草经济中垄断问题研究^{*}

李德义

国家烟草专卖局专卖管理司

我国烟草经济实行专卖体制,垄断经营。垄断问题和垄断理论是烟草经济中极为重要的一个方面,在当前对其进行研究有十分重要的理论意义和现实意义。

1 我国烟草经济中垄断的形式

(1) 我们根据垄断商品的不同,可以将烟草经济中的垄断划分成为烟草及其制品垄断(包括卷烟、雪茄烟、烟叶、复烤烟叶和烟丝的垄断)、烟机垄断和烟用辅料垄断(包括卷烟纸、滤嘴棒和烟用丝束的垄断)等类型。这些垄断的商品也就是我们通常所说的烟草专卖品。

(2) 我们根据垄断的领域不同,可以将烟草经济中的垄断划分为生产垄断和经营(市场)垄断。生产垄断是指对专卖品生产企业资格的控制或独占,并对专卖品生产的数量、品种等加以限制。经营垄断是对专卖品经营企业资格的控制或独占,并对专卖品的购销渠道和范围加以限制。

(3) 我们根据垄断的主体不同,将目前烟草经济中出现的垄断划分成为以下几种类型:国家垄断、地方垄断、行业垄断、企业垄断及企业集团垄断。国家垄断是目前我国烟草经济中最重要,最根本的垄断形式,是一种宏观意义上的垄断。国家不是空洞的,在实际运作中需要有具体代表。目前,由国家授权给国家烟草专卖局(中国烟草总公司)集中行使国家垄断的权力。烟草经济中的行业垄断是指垄断权掌握在以国家烟草专卖局(中国烟草总公司)为代表的烟草行业手中,由烟草行业这个主体对烟草经济的运行实行控制或独占。行业垄断是目前我国烟草经济中最基本的垄断形式,是一种中观层次意义上的垄断。烟草经济中的地方垄断是垄断权掌握在地方政府或某地烟草公司手中,为了地方或某公司的利益,人为地进行市场封锁或市场割据,来确保烟草对当地利益做出最大贡献。地方垄断并非烟草经济垄断特别是国家垄断的本意,而是以垄断之名,行地方保护主义之实,是对国家垄断的曲解。企业垄断是指某一专卖品生产者对这一商品生产与销售的控制或独占。企业垄断在烟草经济中主要是企业对市场的垄断,如云南和上海的个别卷烟企业几乎垄断了全国范围内名优烟的生产和销售市场,企业的这种垄断主要是一种微观层次意义上的垄断,也是企业的市场经济行为。随着企业改革的深入和企业自主权的落实,企业之间横向经济联合逐步由松散型发展为紧密型,组建了一批烟草集团,这些集团大多是以优质名牌卷烟为龙头,以大、中型骨干企业为依托,以大量的中小企业为配套和辅助的经济联合体。由于这些烟草集团规模大、范围广、实力强,事实上已经垄断了某些地域卷烟的生产与销售,形成了事实上的集团垄断。

* 收稿日期:1996年5月15日。

(4) 我们根据垄断的程度不同,可以将烟草经济中的垄断划分为完全垄断、垄断竞争和寡头垄断。烟草行业(系统)作为一个整体,作为一个单一的专卖品生产者和经营者,根据国家的授权,完全垄断了卷烟和其它烟草专卖品的生产和经营,它对扩展的烟草行业之外是完全独占的,是完全垄断。但在烟草行业内部,各专卖品生产和经营企业之间,存在着十分激烈的垄断竞争。从微观角度而言,个别企业对名优卷烟的垄断是一种寡头垄断。

(5) 我们根据实现垄断的手段来看,可以将烟草经济中的垄断划分为法律性垄断、行政性垄断和经济性垄断。《烟草专卖法》的实施是烟草经济垄断得以实现的最根本的保障。目前国家垄断基本是靠这部法律得以实现的,这种主要靠立法来实施的垄断就是法律性垄断。主要靠行政性手段来实施的垄断是行政性垄断。政府的行政机构包括烟草专卖局等通过政府的法令和其它行政手段,来控制烟草经济领域全部或局部的经济运行。如地方政府的行政干预所形成的地方垄断就是一种典型的行政性垄断。靠经济手段来实现的垄断是经济性垄断。一些大型的公司、企业比如烟草总公司等经济实体或经济组织,依靠自身雄厚的经济力量,并通过经济手段合理利用,来将非定点企业排除在专卖品的生产和经营之外,并控制卷烟的生产或市场销售。

2 我国烟草经济中垄断的特点

2.1 垄断的国家性

这些年来,我国烟草税利在全国财政收入中的比例一直维持在10%左右,从1983年实行专卖体制、搞垄断经营以来,烟草税利累计实现3960多亿元,比建国后的前32年税利总和增长5倍多,从1987年起,实现税利一直居全国各行业之首,为国家经济建设做出了较大的贡献。因此,国家必须将烟草经济牢牢地垄断在手中,使这部分收入不流失,并采取措施使之稳定增长。实践中我们采取的各种法律性措施和行政性手段如许可证和准运证制度等都是为了保证国家垄断权落到实处的具体办法。

2.2 垄断的全方位性

我国烟草经济的垄断是全方位的,具体表现在垄断的商品不仅是烟草及其制品,而且也将与烟草经济密切相关的烟机和烟用辅料包括进来;不仅在专卖品生产领域实行垄断,在经营领域也实行严格的专营。垄断的全方位性是我国烟草经济垄断与外国的重要区别之一。国外的垄断,一般只对烟草及其制品实行垄断;根据各国的情况,垄断的领域有的是在生产领域,有的是在经营领域。我国之所以实行极为严格的全方位垄断,这是我国的具体国情所决定的。一方面,我国正处在由计划经济向市场经济转轨初期,将烟机、辅料和烟草及其制品一样垄断起来,并在生产领域和经营领域全方位控制和独占,可以保证不受市场较大波动的影响,始终使烟草经济保持健康、稳定的发展,确保烟草税利为国家经济建设做出最大贡献。另一方面,我国实行法制的的时间比较短,尽管通过立法可以确定烟草及其制品垄断的法律地位,但由于人们在相当长一段时间内,法制观念是比较淡薄的,受利益的驱动,一部分企业和个人将插手于卷烟的生产和经营,将使烟草行业盲目发展,这对国家垄断将构成严重威胁,而全方位垄断可以最大程度地巩固国家的垄断地位。在全方位垄断中,烟草及其制品垄断是核心,生产和经营领域双重垄断是两个基本手段,都是为烟草及其制品垄断服务的。

2.3 垄断的法律性

1983年9月23日,国务院发布了《烟草专卖条例》,这使我国烟草经济垄断具备了行政依据。1991年6月29日,《烟草专卖法》正式通过,并于1992年元月1日正式实施,这标志着我国烟草经济的垄断已上升到法律高度,开始用法律性手段来实现国家对烟草经济的垄断。当今世界上许多国家和地区都实行烟草经济垄断,其中多数是由政府颁布行政法规来确定的,我国通过立法来实行垄断经营,其垄断的法律地位变得更高、更明确。这些年来,据不完全统计,全国各级烟草专卖局共查处违反《烟草专卖法》的案件约为90万件,其中大要案2000余件,关闭计划外烟厂300多家。这些执法行动坚决地打击了各种向垄断挑战的行为,有力地保护了烟草行业的垄断经营。

2.4 垄断的竞争性

垄断是竞争的反面,二者是相互对立的一对矛盾,但在专卖体制下,二者有机地结合在一起,这充分体现了计划经济与市场经济在烟草经济中的对立统一。

目前烟草经济的垄断,是在企业具有自主权下的垄断,与计划经济体制下的计划经济有着本质的区别。我们在卷烟生产计划管理上将全部指令性计划改为总量的指令性和品种等级的指导性相结合;在卷烟汽通体制方面,将完全计划调拨形式改为三级批发基本面向全国,搞烟草行业内部大市场、大流通的经销方式;烟机和原辅材料的垄断经营也适应了市场经济的发展,充分体现了竞争精神。因此,这种垄断并不等同于计划经济,它充分体现了竞争性,是一种垄断竞争。

3 我国烟草经济中垄断面临的问题

3.1 烟草经济中国家的垄断地位受到各方面的严峻挑战

3.1.1 对烟草经济垄断的片面认识从思想深处动摇着国家的垄断地位。垄断与放开自由竞争的理论之争始终伴随着烟草经济的发展。首先,有一部分人错误地将烟草专卖品当作普通商品一样看待,忽略其特殊属性,要求专卖品象其它商品一样放开搞活,自由流通。第二,将烟草经济垄断与竞争绝对对立起来,割裂了二者的密切联系,没有看到垄断的竞争性,将垄断等同于计划经济体制下的计划经济,认为发展市场经济就是要冲破这种垄断。第三,在改革的进程中,随着市场经济体制的进一步建立,普通商品的竞争极为激烈,一些企业,特别是国有大中型企业处境维艰,而烟草行业几乎是一支独秀。受传统的平均主义和大锅饭思想的影响,这些人也要求受法律保护的烟草垄断放开,或者可以使他们加入到烟草经济中来,改善目前的困境;或者与烟草行业处于平等地位,以维护固有的心理平衡。第四,世界范围内的禁烟浪潮正处于强劲之时,烟草的危害性被舆论片面夸大了,一些城市纷纷制定出台了禁烟法规,处于垄断地位的烟草行业便成为众矢之的,人们忽略了烟草经济在我国现代化建设中的重要作用,要求取消法律保护。最后,由于人们对国外烟草垄断缺乏足够认识,误以为加入世界贸易组织就一定会促进或迫使烟草垄断放开,走向自由贸易。正因为这些种种片面认识和错误思想,使得烟草行业的垄断始终在斗争中运作,烟草经济也始终在争论中发展,在被误解中前进。

3.1.2 行业外对国家垄断形成了严重冲击。在生产领域,一些非定点专卖品生产企业,特别是非法烟厂甚至是地下烟厂十分猖獗,使得国家对卷烟生产的绝对垄断受到严重威胁。

在流通领域,行业外甚至是个体户搞卷烟批发现象也很严重,假冒烟、走私烟泛滥,非法卷烟交易市场兴旺发达。据有关部门的抽样调查统计,1995年中国大陆市场走私烟总量达300~400万件,假烟总量达200~300万件,仅这两项就给国家造成包括关税在内的利税流失达几百亿元,这是对烟草经济国家垄断的极大削弱。

3.1.3 地方垄断的不断强化是对国家垄断的曲解和严重削弱。地方垄断实际上就是搞地方专卖。随着市场经济的发展,烟草行业内部市场竞争日趋激烈,一些地区出台了形形色色的封锁规定,有的省明确规定不能卖外省卷烟,有的省规定不能卖某省卷烟,有的省甚至制定出多少钱一包的卷烟不能由外省进的强硬规定。这种借用行政管理手段,利用审批权限和准运证的开具为地方垄断服务,以实现地方垄断的目的,违背了市场经济的基本要求,严重阻碍了市场机制作用的发挥,使烟草资源不能合理配置,应该发展的烟厂不能很快发展起来,应该淘汰的烟厂或卷烟产品却得以苟延残喘,这是一种典型的用行政性手段来实现的地方垄断,与烟草国家垄断背道而驰,对我国烟草行业发展是有害无益的。地方垄断的强化不但是对国家垄断的曲解和严重削弱,而且由于具有极大的欺骗性,严重误导社会舆论,认为这种封锁和市场割据就是烟草经济实行专卖制度,搞垄断经营的实质,使得专卖制度被社会所误解,从根基上动摇着国家的垄断地位,因此,我们要充分认识到地方垄断对烟草经济发展的危害性。

3.2 国家垄断的实现过分依赖于行政性、法律性手段,经济性手段严重不足

加强专卖管理是用行政性和法律性手段保证垄断实现的一个关键环节。尽管专卖管理每年都投入大量的人力、物力和财力,甚至付出了鲜血和生命,但始终不能取得根本成效。这里固然有公民法律意识淡薄,不法分子受利益驱动铤而走险的因素,但我国烟草经济垄断的经济性手段严重不足,过分依靠法律性和行政性手段也是一个重要原因。

在生产环节,粗放、分散、低效是我国相当大一批烟厂尤其是中小烟厂和地方烟厂的共性,没有形成规模经济。在销售环节,烟草行业尚未形成一个完整和强大的销售网络,特别是城市的零售网络和乡村的批发网络没有形成,已经形成的又由于各种原因尚未得到社会的广泛承认。因此,我们目前的垄断主要是靠法律性和行政性手段来实现的,而经济性垄断严重不足。国际上四大烟草集团公司菲利普·莫里斯公司、雷诺士公司、英美、乐富门烟草公司几乎垄断了大部分国际卷烟市场,当然也包括本国市场;环球、大陆、得一孟、英太白四大公司几乎全部垄断了全世界烟叶的国际贸易,他们依靠的完全是经济性垄断手段。再以法国为例,法国烟草火柴工业经营公司(SEIEA)自1976年至1985年,用了10年时间,关闭了15家烟厂中的9家卷烟厂,增强了各卷烟厂的竞争能力。为保持卷烟销售的垄断地位,他们投入大量资金,成立了现代化的卷烟配送中心,并与全国36000多个销售网点实现电脑联网的现代化通讯管理,随时掌握信息动态,将零售点的供货需求及时反映到配送中心,接到订单一天后就可关货上门。菲利普·莫里斯公司、乐富门公司和英美烟草公司等在我国是可以建立自己的销售渠道,向卷烟零售商推销卷烟的,但由于SEIEA的销售系统效率高,成本低,国外卷烟制造商不得不将卷烟交给SEIEA进行销售。法国现在虽然取消了烟草专卖制度,但在卷烟销售上,SEIEA至今仍然保持着垄断地位。这种垄断完全是靠经济性手段实现的,与我国目前的状况成为鲜明的对比。

3.3 烟草行业内部的一些企业,只享受垄断的权力,不承担垄断的义务,内部管理混乱

由于我国烟草经济的垄断是全方位的,不但垄断着烟草及其制品,也垄断着与之密切相关的烟机和烟用辅料。因此,从理论上讲,在这种垄断体制下,只要完全管好行业内部,国家的垄断便可以确切得到落实。权力一直与义务是相辅相成的,烟草行业内的企业享有垄断权力,同时就应当承担、履行垄断的义务,即严格按《烟草专卖法》从事生产和经营活动。但现实情况是,烟草行业内的个别企业,只是单方面享受垄断的权力和所带来的收益,却没有义务观念。如烟草行业部分卷烟经营企业特别是县级以上经营企业的经营思想不端正,不愿面向零售企业和个体经营户,采取“大进大出”、“体外循环”等方式,在将卷烟批发给少数大烟贩子的同时,也将烟草行业的垄断权力批发掉了,从而形成“四级批”、“五级批”,卷烟批发的垄断权力被拱手让给了烟贩。部分卷烟厂不按计划生产,有的烟机企业和烟用辅料企业不按规定销售,甚至将其产品直接或间接销售到地下烟厂和非法烟厂。对垄断权力的享受和义务的承担不对等是目前烟草垄断遇到的一个致命威胁。

3.4 单纯的行业垄断有强化的趋势

我们要正确看待烟草的行业垄断。只有行业垄断与国家垄断的目的相符,即保证烟草行业健康稳定和协调发展,为国家的经济建设提供更多的财政积累,为全国3亿多烟民提供焦油含量低、吸烟风味好的卷烟产品,亦即满足消费,这种行业垄断才是我们要提倡的,也才是国家垄断的具体表现形式。当行业垄断不符合国家利益时,仅是从烟草系统几十万人的利益出发,搞部门封锁,完全垄断起来,这种行业垄断就是一种单纯的行政性垄断,是我们所反对的。在目前,这种单纯的行政性行业垄断具体表现在两个方面,第一,对于专卖品,将垄断等同于卡死,实行计划经济,搞分配制。第二,对于非专卖品,特别是卷烟工业配套产品,由于烟草行业的行政隶属关系,商品的买卖或供求关系的形成带有明显的强制性,供给者依靠行政权力不仅能控制商品价格,而且可以左右需求行为,而消费者基本上丧失了选择权。这是一种因行政权力侵蚀供求关系而形成的一种以强卖为特征的卖方垄断,如果这种垄断是为保证某些特殊消费达到必须的效用要求而对商品的垄断,这是对市场的理性干预,对于减少盲目竞争,降低市场成本是必要的,但非理性的市场垄断将市场分割开来,是我们坚决反对的。目前,烟草行业越来越认识到搞多元化经营的重要性,但是一些多元化经营基本上还是在吃“垄断饭”,还是在利用行政手段来强行经营,这对经济建设是有害的,也给烟草国家垄断带来了负面影响。

3.5 烟草垄断存在着盲区

第一,对乡镇烟草市场的垄断十分薄弱。目前,除江苏、山东、湖南等个别省近两年在部分乡、镇设立了烟草专卖管理机构外,其它各地均无乡镇一级的专卖管理机构和烟草行业销售网点,因此,广大农村烟草市场几乎为行业外把持,这是烟草经济垄断的一个盲区。特别是各地下烟厂大多设在乡镇地区,如福建、广东、广西等地制售假冒商标卷烟的地下烟厂一般都设在乡镇甚至村内。第二,虽然我们为卷烟零售户发放烟草专卖零售许可证,但相当大的一部分零售户没有取得这种许可,取得许可的零售户也大部分不按规定渠道进货,这也是一个空白,这是烟草垄断的另一个盲区。

4 我们应当采取的对策

4.1 加强理论研究,加大宣传力度

无论是与其它部门经济相比,还是与烟草工业科学相比,烟草经济理论研究都是十分薄弱的,随着中国改革的进程,市场经济体制的逐步确立,烟草经济理论研究明显滞后,已越来越不适应烟草经济的发展。我们要加强对烟草经济理论特别是作为经济理论核心的垄断理论的研究,并在社会舆论和科学理论界广泛宣传烟草经济垄断的重要性和垄断的实质所在,使得垄断能取得社会的广泛认同。目前要充分发挥烟草学会(包括各级分会)的作用,在注重工作研究的同时,要大兴理论研究之风,并可以考虑在现有的烟草院校课程设置中增设烟草经济,在条件成熟时设立烟草经济专业或其它专门研究机构,为烟草行业的发展寻求强有力的经济理论的支持。

4.2 进一步加强烟草专卖管理

这是用行政性和法律性手段来确保垄断的关键环节。它包括两个方面,第一,查处各种违反《烟草专卖法》的案件,特别是在卷烟“打私”、“打假”、清理整顿卷烟自由交易市场上加大力度,务求取得实效。第二,加强行业内部管理,建立、健全监督制约机制。特别是在目前,烟草经济性垄断手段十分薄弱,烟草专卖管理任务十分繁重,必须加大力度,保证垄断的实现。在专卖管理中,要特别注意克服目前存在的盲区,真正将烟草专卖品全方位地垄断起来。

4.3 充分利用烟草专卖制度的优势

我们必须看到,专卖制度并非是一劳永逸的保护伞,不能在专卖保护下永享天年,必须要有使命感和紧迫感,增强烟草行业经济实力,逐步实现烟草经济性垄断。首先,我们要组建全国及地区性的烟草企业集团,促进企业结构的调整,为推行现代企业制度创造条件。其次,要继续深化流通体制改革,培育全国统一烟草市场,加强卷烟网点建设。要抓紧建立、健全全国和省级卷烟批发市场,促进全国统一的卷烟大市场形成,搞好烟草行业内部的大流通;抓紧下伸网点建设,健全城乡批发网络,搞连锁经营和推行送货制,既克服我们经营中的官商作风,又有利于将这些年来被烟贩子把持的四级、五级批发权夺回来,从而使得卷烟自由批发市场失去存在的基础,走私烟、假冒烟失去集散地。近两年来,烟草行业组建了一批由国家烟草专卖局和省级烟草专卖直接领导的全国或省级卷烟批发市场;放开了近900个县级烟草公司跨省经营权;建设了卷烟流通网络,截止到1995年6月底,全国已建立了卷烟下伸批发网点16703个,大大减少了对外系统的依赖性,巩固了行业垄断经营权。但与真正的网络相比还有很大的差距,还要做大量艰苦细致的工作。

4.4 继续深化行业改革和企业改革

现行的垄断体制,从总体而言,是能使烟草行业较好地发挥计划和市场两种手段的优点,是烟草行业快速、健康和协调发展的根本保证。但也应该看到,我国专卖制度开始创立于计划经济条件下,正式确立在计划经济向市场经济转轨的过程之中,制度的个别方面,还是适应计划经济、维护和服务于计划经济体制的,与发展烟草市场经济及周围大环境有不相适应之处。经济体制的巨大变革要求垄断体制也要进行相应的转变、创新、发展和提高,以在市场经济条件下,能更充分地发挥垄断体制的优势。我们既要在垄断体制下积极推进烟草市场经济的发展,又要在市场经济条件下巩固国家的垄断地位,完善烟草经济的垄断体制。在当前深化企业管理中建立一整套行之有效的监督、制约机制;在行业的计划管理、原辅材料管理、烟机管理和物资管理上,通过深化改革使得管理办法更为科学和完

善,更适应市场经济的要求,并逐步克服单纯的行政性行业垄断;在财税改革中找出一种既保证国家利益又能调动地方积极性的有效办法,通过经济杠杆来逐步克服地方垄断;通过反腐倡廉来加强精神文明建设;在深化干部管理体制和行政管理体制中,注意克服只重效益,轻视专卖的倾向,找出一条行之有效的政企分离的路子。这样,我们就可以从根本上克服目前烟草经济垄断遇到的困境,保证烟草经济持续、稳定和健康发展。