

专 论

中国烟草产业的价值取向初论

张全在

(北京大学政府管理学院博士生 北京 100871)

摘 要: 在分析国家经济体制改革的价值取向由“效率优先, 兼顾公平”向“效率与公平统一”转变的基础上, 阐述了目前烟草业“两个维护”价值取向的基本内涵和现实意义, 并提出了补充完善的建议。

关键词: 价值取向; 效率; 公平

中图分类号: F768.29 **文献标识码:** C **文章编号:** 1004-5708(2006)03-0046-07

On the value orientation of China tobacco industry

ZHANG Quan-zai

(School of Government Peking University 100871)

Abstract: Based on the analyses of the value orientation which has transferred from “Efficiency First, Equity Considered” to “Unity of Efficiency and Equity” in the nation’s economic reformation, this paper expatiates on the basic connotation and realistic significance of the present values of maintaining the interests of the nation and consumers in tobacco industry and puts forward improvement suggestions.

Key words: value orientation; efficiency; equity

一般而言, 一个产业部门的价值取向服从服务于国家总体经济政策的价值取向, 所以专门讨论其价值取向的意义并不大。由于烟草业涉及经济、社会、法律和伦理等许多方面的问题, 其本身具有的特殊性与我国目前所处的发展阶段, 都要求确立中国烟草业改革和发展的价值取向。只有深入考察中国烟草业改革和发展的价值取向, 才能准确把握产业政策的脉络。只有确定符合发展环境和时代背景的正确价值取向, 才能超越单个产业的特殊利益追求, 从全社会的角度制定和实施合理有效的产业政策, 逐步实现产业发展目标。

1 中国经济体制改革的基本价值取向

所谓“价值取向”, 一般认为是指与人们的行为密切相关的、理性层面的行为取向, 即一定的行为主体,

根据其自身的价值观念对不同的价值目标做出的、并最终决定做什么和怎么做的选择, 是具有自我意识的行为主体对行为方向的一种自觉的、有目的的把握。价值取向的重要特点表现在过程性上, 一方面在行为前选择行为方向是一个过程; 另一方面对行为方向的把握和调整贯穿于整个行为的全过程。价值取向对价值选择的决定作用使其具有制约人们实践活动的巨大功能^[1]。相对于具体政策而言, 价值取向的确定是根本性的。在我国改革开放过程中, 价值取向决定了各个历史时期、各个领域的改革目标与方法选择。

效率和公平问题是人类社会经济发展过程中必须要考虑的基本价值取向。从福利经济学的角度, 效率和公平问题一直就是其关心的核心问题。旧福利经济学强调公平, 相信把富人的部分收入转移给穷人就可以增加社会福利总量。新福利经济学则更关注效率。虽然新福利经济学提出的判断社会经济福利最大与否的标准“帕累托最优状态”在现实中并不存在, 但是并不妨碍这一标准成为所有经济活动追求的理想的效率目标。我国目前仍处于社会主义初级阶段。在建设社

作者简介: 张全在(1969—), 男, 在读博士, 国家烟草专卖局, 北京宣武门西大街26号, 100053. E-mail: zhangqz@tobacco.gov.cn

收稿日期: 2006-02-03

社会主义市场经济过程中,应该在追求效率和公平的基本价值取向指导下,实现双重改革目标:完成由计划经济向市场经济的顺利转变,提高经济效率;在转变过程中保持社会主义的特征,实现社会公平。在此过程中,价值取向经历了一个不断转变的过程。

1.1 坚持“效率优先、兼顾公平”的市场化改革方向

以十一届三中全会为起点的经济体制改革,从一开始就是向着市场化方向发展的,是一个不断扩大市场机制作用的过程。所谓“经济转轨”或“经济转型”,主要是指计划经济向市场经济转变的过程。但是,党和国家对经济体制改革目标模式的选择经历了一个不断深入、逐步明确的过程。经过多年的不懈努力和探索,现已初步建立起了社会主义市场经济体制。

1993年11月,党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:围绕建立社会主义市场经济体制的改革目标,必须坚持公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针,进一步转换国有企业经营机制,建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度;建立全国统一开放的市场体系,实现城乡市场紧密结合,国内市场与国际市场相互衔接,促进资源的优化配置;转变政府管理经济的职能,建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系,保证国民经济的健康运行;建立以按劳分配为主体,效率优先、兼顾公平的收入分配制度,鼓励一部分地区一部分人先富起来,走共同富裕的道路;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定。《决定》把十四大提出的经济体制改革的目标和基本原则加以具体化,明确阐述了社会主义市场经济体制的基本框架。

1.2 构建“效率与公平统一”的和谐社会

坚持效率优先,兼顾公平这一价值选择有力地促进了我国生产力的发展。改革开放20多年来,我国经济快速增长,人民生活水平大幅度提高。但与此同时,也出现了贫富差距拉大,城乡之间、地区之间差距扩大等现象,社会公平问题日益突出。

十六届三中全会以来,以构建和谐社会为目标,改革的价值取向发生了重大变化。其中最重要的转变,是基本价值追求已从以往在效率与公平上偏向效率转向关注公平。因为改革的实践表明,分配不公,弱势群体的基本生活水平得不到提高,容易引发社会冲突,破坏社会稳定,进而影响社会经济的进一步发展。所以在坚持效率优先的前提下,不失时机地把维护社会公

平放在更加突出的地位,是我国当前的最佳价值选择。从重视公平而忽视效率,到效率优先兼顾公平,再到把公平放到与效率同等重要的地位,标志着我国改革发展进入到一个新的阶段,即在效率优先的基础上更好地实现效率与公平统一,由一部分人“先富”到促进“共富”的新阶段。社会主义社会既是高效率的社会,又是一个以共同发展为最终价值目标的高度重视公平的社会。高效率与公平是社会主义的核心价值。效率与公平的统一是社会主义本质的体现和基本的价值取向,也是构建和谐社会的必然要求^[2]。

2 烟草业改革和发展的价值取向

我国改革开放实践和各国大量的产业政策证明,在效率和公平关系中,效率通常是矛盾的主要方面。只有不断提高效率,才能为公平奠定可靠的物质基础。以公平为由限制效率,往往导致低效、贫穷的公平。成功的产业政策通常是遵循“效率优先、兼顾公平”的原则,并以增进最大多数人的最大福利为宗旨^[3]。对于烟草这个特殊产业来说,如果吸烟有害健康和吸烟的“负外部性”问题得不到解决,那么,人类社会全面禁止吸烟,现在意义上的烟草业彻底改变就是今天烟草业的最终命运。但在人类社会目前的发展阶段,全面禁止吸烟的目标不可能实现,烟草业还将长期存在,“寓禁于征”概括了世界烟草产业的总体政策取向。因此,与其他产业相比,确定烟草业的价值取向具有更为重要的意义。

实行专卖制度20多年来,中国烟草业已经发展成为一个具有较大规模和较高经济效益的独立完整的产业。由于国际国内和产业内外发展环境的变化,中国烟草业当前正处于重要的调整时期,其发展目标和发展途径取决于价值取向的确定。只有全面、正确地把握中国烟草业改革和发展的价值取向,才能制定和实施合理有效的产业政策,逐步实现产业发展目标。中国烟草业改革和发展的价值取向的确定,必须考虑两个重要因素,一个是把握我国经济体制改革基本的价值取向,另一个是充分考虑烟草业的产业特点,尤其是中国烟草业独特的发展历史、制度背景和经济环境。惟有如此,才能超越单个产业特殊利益的层面,从全社会的角度确立烟草业改革和发展的价值取向。

2.1 烟草业价值取向的形成

价值取向的形成不是一朝一夕的事情。烟草业的价值取向同样经历了一个不断演变到最后形成的过程。这一过程主要体现在烟草专卖法律法规的制定和

颁布上。如1983年9月国务院发布的《烟草专卖条例》，提出对烟草业实行“高度集中的统一管理，建立国家专卖制度”，以“调节消费，增加积累”。1991年公布的《中华人民共和国烟草专卖法》明确规定，实行烟草专卖的宗旨是“维护消费者利益，保证国家财政收入”。从2002年开始，国家烟草专卖局在整个中国烟草业积极倡导一种“共同价值观”——国家利益和消费者利益至上。到2005年，以国家烟草专卖局向全行业正式发出《关于在全国烟草行业开展牢固树立国家利益至上、消费者利益至上价值观的大讨论活动的通知》为标志，可以认为基本确立了处于重要调整时期的中国烟草业改革与发展的价值取向（虽然价值观与价值取向两个概念在外延上有所区别，但本文是在相同内涵的基础上使用它们），业内简称“两个维护”或“两个利益至上”。

从上述演变发展过程不难发现，政府收入最大化也就是对产业经济效率的追求，是烟草业价值取向的主要内容。从20世纪90年代，随着我国经济体制改革的深入，烟草业逐步加强关注消费者利益问题，但消费者利益必须服从于政府收入最大化的价值目标。进入21世纪后，在特殊的发展背景下，烟草业最终形成了“两个维护”的价值取向。“两个维护”的提出有其客观必然性。一方面中国烟草业作为一个特殊产业发展到今天，在新的发展环境下，其本身具有的特殊性要求对产业发展方向和目标做出一个基本的价值判断，以此为指导制定产业发展政策和具体的实施措施；另一方面，“两个维护”的提出，反映了中国烟草业在产业发展的关键时期，适时解决了自身存在的一些重大问题。对“行业共同价值观”的强调本身说明了统一产业内部思想认识的政策含义和目的。

2.2 “两个维护”的提出背景

在目前的发展阶段上，提出产业的共同价值观或价值取向这个问题，对于中国烟草业具有极其重要的现实意义，因为中国烟草业正处于关键的转折时期，必须解决关乎产业未来发展的基本价值选择。换言之，“两个维护”的提出具有深刻的现实背景。

2.2.1 经济全球化程度加深使中国烟草业面临日益激烈的国际竞争

在当前经济全球化的大背景下，为增强实力，世界烟草业整合步伐不断加快，产业集中度越来越高，主要跨国公司的市场份额进一步扩大。除中国之外，目前全球烟草市场已经基本上被几大跨国公司瓜分，市场竞争异常激烈。我国加入世贸组织后，中国烟草业将

直接面对跨国公司的激烈竞争。与跨国公司相比，中国烟草业“大而不强”，在品牌、营销、技术、人才等方面的竞争力都还存在较大的差距。因此，迫切需要充分利用短暂的战略机遇期，依靠国家专卖制度，增强总体竞争实力。而国家专卖制度的根本宗旨就是维护国家利益和消费者利益。

2.2.2 社会进步带来的外部环境变化使中国烟草业的发展受到进一步制约

长期以来，吸烟危害健康问题与专卖垄断体制的效率问题一直就是烟草业受人诟病的两个主要问题。有两方面的原因使上述问题在当前引起社会更多的关注：一是随着社会主义市场经济的发展，垄断行业的改革被提上日程，烟草业特殊体制的存在合理性是否充分；二是随着《烟草控制框架公约》的签署，人们的健康意识不断增强，吸烟有害健康问题如何对待。前者本质上是对烟草业是否能够坚持国家利益至上的关注，后者的实质则是对消费者利益的更高关注。

2.2.3 近年来中国烟草业的高速发展暴露出一系列突出问题

当前烟草业的生产经营秩序还存在一些比较严重的问题。如：“两烟”生产经营中部分企业超产瞒产，与不法分子内外勾结，倒买倒卖卷烟、烟叶，体外循环屡禁不止；投资决策中部分企业乱投资、乱担保、乱开支，造成国有资产流失；财务管理方面，部分企业财务管理混乱，设小金库，搞帐外帐，扰乱财经秩序；部分领导干部工作、生活作风破坏了行业形象，损害了国家利益等等。更为严重的是，部分干部职工在思想认识上不能正确分析判断形势，不能理性对待近年来烟草业快速发展所形成的局面，缺乏危机意识和进取精神。

2.2.4 处于调整时期的中国烟草业有许多艰巨任务需要完成

经过多年的发展，特别是近几年的高速增长，中国烟草业已经进入重要的调整时期，处于发展的十字路口。按照《烟草专卖法》的立法目的和产业发展的自身逻辑，目前的主要任务就是改革和完善体制机制，推进产业重组，实现资源的优化配置和充分利用，提高中国烟草业的总体竞争实力。调整不仅涉及企业组织结构调整，而且涉及内部管理体制调整，各级管理机构职能的调整，还涉及企业产品结构的调整，可以说是全方位的调整。所以，改革的任务十分繁重，必须统一思想，明确发展目标。

2.3 “两个维护”的基本内涵

按照烟草业内部通用的解释，“两个维护”的基本

内涵是：“在专卖制度下，努力做到切实维护国家利益、维护消费者利益，就是要紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务，通过深化改革、推动重组、整合资源、加强管理，为国家创造更多的财富；就是要十分关注吸烟与健康问题，依靠科技进步，努力提高产品质量，为消费者提供优质的产品；就是要十分珍惜和科学使用烟草专卖所创造的效益，把钱真正花的支持国家现代化建设事业上，以推动先进生产力的发展；就是要自觉规范行政管理和生产经营行为，构建行业诚信体系，绝不能利用专卖垄断的资源谋取小团体和个人的私利^[4]。”据此分析，“两个维护”主要包括3方面的内容：

2.3.1 始终把国家利益放在首位

维护国家利益或者国家利益至上，简单说就是最大限度地实现国家财政收入。可以从3个层面理解这个问题：

中国烟草业实行“统一领导，垂直管理、专卖专营”的专卖管理体制。《烟草专卖法》以法律的形式最终确立了这种体制。国家烟草专卖局(中国烟草总公司)代表国务院主管全国的烟草专卖工作及统一管理全国烟草业的人财物、产供销、内外贸业务，同时烟草企业都是完全国有独资企业的性质，要求必须将国家利益放在首位。理顺资产管理体制后，中国烟草总公司依法对全国烟草企业的国有资产行使出资人权利，统一经营和管理烟草行业的国有资产，承担保值增值责任，实现中国烟草业国有资产收益最大化。

各省级公司代表总公司对所属企业的国有资产进行经营和管理。资产管理体制改革后，省商业公司、省工业公司在职能上主要由行政管理为主逐步转变到资产经营为主，继续执行和落实总公司的生产经营决策。省级公司代表总公司对所属企业行使出资人权利，对所属企业进行经营，享有选择管理者、重大决策和投资收益权。省级公司承担国有资产保值增值责任，必须维护国家利益。

产业内各工业企业和商业企业(地市公司)发展成为充满生机和活力的市场主体。在工业领域，坚持以市场为导向，以企业为主体，立足于现有存量资产的有效整合，加强政策引导和扶持，综合运用经济、法律和必要的行政手段，通过联合、兼并、重组等方式，积极推进工业企业的组织结构调整。在商业领域，通过取消县级公司的法人资格，将原有资产上划到地市公司集中管理、统一经营，逐步把地市公司培育成真正的市场竞争主体。通过工商两方面的努力，避免无序竞争，降低经营成本、提高经营效率，同时加强资产监管，合理

配置资源，维护国家利益。

2.3.2 切实维护消费者利益

中国是世界上最大的卷烟生产和消费国，卷烟生产量和消费者数量均占到全球总量的三分之一左右。吸烟有害健康，但销售不能完全禁止吸烟。所以烟草业生产现阶段低危害产品、提供优质服务无疑是当前最现实的解决办法。而且也只有这样，才能在消费者需求、国家财政收入、吸烟的社会成本之间找到一个相对合理的解决办法。

维护消费者利益，最重要的是满足消费者需求。其中的关键是为消费者提供低害、优质、廉价、符合其吸食口味和消费习惯的卷烟产品，这既是烟草业存在的基础，也是烟草业进一步发展的根本要求。按客户订单组织货源和保证低档卷烟生产工作，就是现阶段使卷烟生产和经营能真正满足市场需求，切实维护消费者利益的主要措施。

以降焦减害为主要任务，积极发展中式卷烟。低危害卷烟已成为世界卷烟发展潮流，《烟草控制框架公约》的正式生效进一步推动了这一趋势。中国烟草业要面对现实，在积极倡导吸烟者关注自身健康、开展理性消费的同时，培育具有自主知识产权和核心技术的符合中国卷烟消费者消费取向的中式卷烟品牌。

保证消费者从正规渠道买到放心的卷烟产品。烟草专卖行政主管部门应进一步深入开展卷烟打假打私工作，进一步加大《烟草专卖法》及相关法律法规的宣传贯彻力度。

2.3.3 必须加强行业内部监管

烟草业是高税利行业，不能滥用垄断地位谋求行业自身的特殊利益，所以加强产业内部监督和管理是“两个维护”的必要补充，是逻辑关系中的重要一环。主要内容是增强行业的自律意识，规范内部管理行为，解决产业发展中存在的突出矛盾和问题，提高依法经营、依法管理、依法行政的能力和水平。具体包括烟草企业必须依法诚信纳税；企业在追求高利润的同时，应重视对社会的责任。健全规章制度，规范运作程序。推进公司制改革和企业法人治理结构的建设，形成职责明确、运转协调、相互制衡的体制和机制。加强生产经营秩序的整顿工作，严肃查处违法违纪案件，严格纪律规定等。

3 “两个维护”价值取向的全面分析

从国家利益、消费者利益至上价值观的主要内涵和提出背景来看，“两个维护”的提出，标志着决策层关

于现阶段中国烟草业改革与发展总体思路的形成。如果说科学发展观解决了烟草业发展途径的话,“两个维护”的价值取向则是为了解决发展目标的问题。通过长期有组织地推动,“两个维护”的主要内涵基本上被产业内部各个层面接受,可以说已经成为整个中国烟草业话语体系的核心内容和文化平台的主要支撑之一。它作为当代中国烟草业的主流思想形态,集中反映了烟草业对于基本价值问题所持的立场、观点、方法和态度,是建立在中国烟草业的制度基础和发展实际基础上的一套官方价值体系。

毫无疑问,“两个维护”的价值取向对于处于目前发展阶段的中国烟草业来说,之所以能够被广泛接受,是与其有着深厚的现实基础分不开的。但是,如果结合烟草业国际国内发展环境已经发生巨大变化的背景来看,作者认为,“两个维护”的价值取向存在一些必须认真对待的不足,需要进一步补充和完善。

3.1 “两个维护”价值取向的现实意义

首先,“两个维护”的价值观是国家(政府)取向的。非常明显,为国家多创造财富,最大限度地增加政府财政收入,是中国烟草业最主要的目标。《中华人民共和国烟草专卖法》的立法目的就极其明确地提出了这一要求。从我国的特殊国情和发展阶段来看,增加政府财政收入,改善和加强政府经济职能,对于我国建设和和谐社会是十分必要的。在建设中国特色的社会主义市场经济过程中,无论是中央政府还是地方政府,都承担着繁重的社会经济发展任务。各级政府特别是中央政府,必须拥有相对充足的财政资源,才有可能处理好社会经济发展中出现的各种复杂问题。所以,加强中央政府财政是目前乃至很长一段时期我国改革发展的迫切需要。烟草业20多年来的发展所创造的巨大财政收入,较好地响应了这种需要。在今后很长一段时期内,烟草业仍将承担这一责任。

其次,“两个维护”的价值观是效率取向的。只有不断提高烟草业的资源配置效率,才能较好地满足实现国家税收和政府财政收入最大化的需要。“效率优先”实际上一直是中国烟草业改革和发展的基本原则和价值追求。烟草业所谓的“发展”问题,其核心实质上就是增长,即效益(税利)的增长、规模的扩张、品牌的壮大、技术和管理水平的提高等等,概括为竞争力的提高。国家烟草专卖制度的建立,一个最主要的原因就是在当时的背景条件下,总结我国几十年烟草业发展经验和教训的基础,为提高经济效率而进行的制度创设。在我国加入WTO以后面对激烈的国际竞争,迅

速提高烟草业的竞争实力更是一个刻不容缓的问题。近几年烟草业连续实施的“内部市场化”改革就是为提高烟草业经济效率的努力。效率问题不仅是关系中国烟草业生存的问题,而且关系到国家财政收入、就业和社会稳定等重大问题。所以只有以较高的经济效率为基础,而不是以某种制度和政策为保障,才能在国际竞争中立于不败之地。

第三,“两个维护”的价值观是垄断取向的。现行的国家烟草专卖制度的核心内容就是烟草业由政府垄断经营。从法律的角度看,中国烟草业是国家法定垄断产业;从行政的角度看,中国烟草业由政府独家垄断经营;从经济的角度看,中国烟草业则是严格进入规制下分散竞争型的产业结构。“两个维护”的价值观就是建立在国家烟草专卖制度的前提和基础上的。有两个方面的考虑解释了垄断取向的现实性。一方面,专卖制度的逻辑起点是“吸烟有害健康”,这一决定烟草业特殊性的根本特征要求对烟草业进行严格的政府规制,由政府垄断经营是可以有效实现这一社会目标的制度选择之一。另一方面,专卖制度的经济和政治目标是最大限度地创造财政收入,其中“创造财政收入”实现国家利益,“最大限度”要求提高效率。垄断的规模经济效应和实践证明专卖制度的相对有效性等方面,都要求中国烟草业采取一种符合国情和发展阶段的垄断取向的产业政策。

上述3个方面实际上具有直接的内在逻辑关系,即国家利益最大化的价值追求必然要求提高烟草产业的经济效率,坚持和完善专卖垄断制度则是提高产业经济效率的现实选择,对国家利益的维护会强化现有的管理制度和产业政策。正是这种内在的逻辑关系赋予了“两个维护”的价值取向显著的现实合理性,在此指导下烟草业出台了一系列有效的改革政策和措施,并发挥了明显的积极作用。但是也应看到,“两个维护”的核心是效率取向,与效率同样重要的公平问题并未受到相应的关注。

3.2 “两个维护”价值取向的薄弱环节

福利经济学理论解释了我烟草产业政策的合理性,尤其是近几年来烟草业以提高效率(核心竞争力)为目的的一系列产业组织政策和竞争政策,也就是烟草业正在进行的“市场化取向的改革”。烟草业通过以市场化取向的一系列产业组织政策和竞争政策,在弥补市场缺陷、促进产业结构合理化以实现产业资源的优化配置、增强产业的国际竞争力、克服周期性波动实现持续稳定健康协调发展和在经济全球化过程中保

障国家经济安全等方面都发挥了明显的积极作用。尤为重要的是,烟草业提出了“维护消费者利益”的价值追求,开始正式关注公平问题,对于中国烟草业来说是一个巨大进步。烟草业近几年来的发展成就说明了这一点。

如前所述,我国经济体制改革的价值取向已经从“效率优先、兼顾公平”转变为“效率与公平统一”,在完善社会主义市场经济体制的同时,努力构建和谐社会。在此背景下,从实现社会公平的角度,烟草业虽然开始注重维护消费者利益,但全社会分享烟草业发展成果的问题,并没有得到很好的解决。

首先,对低收入者和弱势群体的消费需求重视不够。近几年来全国卷烟市场低档卷烟短缺的事实,在某种程度上反映了烟草业对低档卷烟市场的漠视。仅在2005年,低档卷烟产量就占全国卷烟总产量的40%以上,但市场仍然短缺。而且据统计,已经连续几年,低档卷烟的产量和品牌都在迅速萎缩,大体上平均每年减少3%(约100万箱)。我国低档卷烟的消费群体主要由城镇低收入居民和一部分农民构成。随着人民生活水平的提高,产品结构提高,低档卷烟减少是一个必然的趋势。但也应该看到,近几年卷烟销售均价的增长速度略低于城镇居民收入的增长速度,略高于农民收入的增长速度,今后农村市场的低档卷烟需求仍然旺盛;同时,我国经济发展的不平衡性和城乡二元经济结构特征,决定了消费多样性将长期存在,低档卷烟消费也将长期存在。低档卷烟持续紧缺,使这部分消费者买不到能买得起的低档卷烟,只好用下低等烟叶抽烟斗、“卷大炮”,甚至购买吸食高危害的假冒卷烟,对身体健康产生了严重危害。这不仅损害了低收入消费群体的权益,而且低档卷烟的市场短缺刺激了造假、走私等卷烟违法生产经营行为,造成大量税收流失,损害了国家利益。因此,在一定时期,保证低档卷烟生产,满足低收入者和弱势群体的消费需求,是“两个维护”不可或缺的重要组成部分。

其次,利益分配不均。中国烟草业实行的是“两头在外”的体制,即在烟草产业链上,卷烟生产的“第一车间”——烟叶原料,是由360多万农户分散种植,由烟草商业企业作为唯一合法的经营者,按照固定价格统一收购;最终产品卷烟,由烟草商业企业作为唯一合法的批发商,按照固定价格销售给全国420多万个卷烟零售户,再由他们卖给消费者,最终实现销售。同时,在烟草企业内部存在两个独立的利益主体,即烟草工业企业和商业企业。这样实际上烟草业除代表国家利

益的规制机构国家烟草专卖局(中国烟草总公司)外,存在4个独立的利益主体,利益分配成为一个关键问题。利益分配不均主要表现在3个方面:

(1)体制原因造成烟草商业企业享有超额垄断利润。由于目前在生产环节征收卷烟消费税的税收体制,以及以行政区划为基础的区域独家垄断经营的行业管理体制,使烟草商业企业积聚了巨额垄断利润。这部分利润绝大部分既不能进入国家财政由政府统一安排,又由于产业政策的限制难于投资于烟草业之外回馈社会,而且缺乏用于技术创新和投资于烟叶生产等有效利用资金的激励机制和制度安排来提高产业竞争力。商业企业积聚的巨额利润不能充分发挥作用,资金使用效率低下,成为许多问题的根源。

(2)烟农比较收益下降,种烟积极性受到一定程度的影响。近年来,我国经济环境的不断变化,使生产资料、粮食及经济作物价格持续上涨;同时,由于烟区生态环境的变化以及不科学的耕作制度,旱涝雹病虫等灾害发生频繁,种烟风险加大,许多烟农纷纷转种其他作物,一些传统烟区明显萎缩;另外,种烟劳动强度大、技术难度高的特点不断显现,许多烟农进城务工,放弃烟叶生产。这些因素归结起来,就是农民种烟的比较效益优势逐步丧失,种烟积极性受到影响。

(3)卷烟零售户总体收益偏低,合理利益得不到保障。近年来,烟草商业企业依靠专卖垄断和税收体制、宏观经济环境和整个产业发展的有利条件,通过销售网络建设和市场适应能力的不断提高,实现了自身经济利益高速增长,但区域内卷烟零售客户的赢利水平没有得到相应的提高。据2004年全国城乡卷烟零售户赢利状况调查,目前我国卷烟零售户收益总体偏低,全国卷烟零售户的平均月收入只有600元左右,与烟草商业企业形成巨大差异,迫使零售户一有机会就去经营假烟。

种烟农户和卷烟零售户在现行体制下,与烟草企业相比处于基本没有什么话语权的弱势地位。与烟草企业这些年的高速增长相比,种烟农户和卷烟零售户的收益微不足道。虽然烟草业近年来已经采取了一系列措施,但这种状况并没有得到根本改善。从“两个维护”的本意来看,对公平的强调应该与对效率的强调并重。

3.3 “两个维护”价值取向的补充和完善

由以上分析可知,随着我国建设和谐社会目标的确立,烟草业逐步确立了维护国家利益和消费者利益的价值取向。“两个维护”的价值取向具有显著的现实

意义,对于近几年烟草业改革和发展的一系列政策起到了重要的指导作用。但目前“两个维护”的实践中对社会公平重视不够,从长远来看,必将影响烟草业持续稳定健康协调发展的目标。因此,应该对“两个维护”价值取向进行补充和完善。

3.3.1 在公平问题上,在强调国家利益最大化的同时进一步强调社会利益

虽然传统理论坚持认为国家利益和社会利益是统一的,但不能否认当政府作为一个独立利益主体存在时,与社会其他利益主体会产生多种复杂关系,现代政治学 and 经济学理论已经从多方面证明了这个问题。因此强调国家利益最大化并不必然导致全社会福利的最大化,尤其在一个制度设计不尽合理的社会中,处于弱势地位和少数群体的那部分利益往往得不到表达和实现。对于烟草业来说,低收入消费者相对于其他收入水平的消费者,其需求满足程度要低很多;种烟农户和卷烟零售户的利益,相对于政府和烟草企业,其收益增长水平同样低得多。所以,从实现社会公平和正义的角度,“两个维护”价值取向中应加入更加重视全社会福利的内容。更彻底地说,烟草业的价值取向应该由国家(政府)利益最大化逐步转变为全社会福利最大化,实现产业基本价值的回归。烟草业确立这一价值取向,不仅是我国建立和完善社会主义市场经济的根本要求,更是建设和谐社会的必然结果,也是中国烟草业生存发展的基本前提。

3.3.2 在效率问题上,由国家专卖制度下的分散竞争型产业组织结构,转变为产业集中后的寡头垄断型产业组织结构

建立专卖制度的初衷,一个主要方面就是考虑烟草业的经济效率,而且20多年来的发展已经证明了专卖制度对于中国烟草业的有效性。从目前烟草业“两个维护”价值取向的内涵来看,坚持和完善专卖制度是一个基本前提,但是国际国内和产业内外的发展环境

已经发生了巨大的变化,由政府垄断经营的烟草专卖制度受到越来越大的改革压力。烟草业决策层显然已经认识到了这一点,这个问题的核心就是如何提高产业效率。所以如何“完善”专卖制度是目前烟草业最为关心的事情,“平稳发展”和“渐进式改革”成为最基本的政策取向,以提高“内部市场化”程度和产业集中程度为主要内容的改革措施正在积极推进。从产业政策的角度来说,专卖制度实质是一种具有保护和限制双重目的的政策。当烟草业经济实力和竞争实力提高到足以参与国际竞争时,政府保护就失去了存在的必要,而限制目的可以通过产业规制来实现。另外,国家已经赋予烟草业国有资产一体化经营管理的权利,目前理顺资产关系的改革正在快速进行。资产关系理顺后,产业集中问题已基本解决,重要的是如何优化资源配置和提高企业核心竞争力等问题。烟草业资产关系改革为中国烟草业逐步减少、最终摆脱对专卖制度的依赖提供了重要条件。所以,从长期来看,中国烟草业改革和发展的必然逻辑是形成产业集中,加强政府规制。许多国家烟草业的发展演变历史也证明了这个逻辑。有鉴于此,中国烟草业的价值取向应该逐渐转变为减少对专卖制度的依赖,直至摆脱烟草专卖制度的保护,依靠自身的经济实力和核心竞争能力实现产业发展目标。

经过公平和效率两个方面的补充和完善,这样的价值取向应该说在较长一段时期内能够指导中国烟草业改革和发展的基本政策措施。

参考文献

- [1] 徐玲. 价值取向本质之探索[J]. 探索, 2000(2).
- [2] 王玉樑. 价值追求与和谐社会构建[N]. 光明日报, 2006年3月4日.
- [3] 苏东水. 产业经济学[M]. 高等教育出版社, 2000: 343.
- [4] 姜成康. 在2005年行业政治工作会议上的讲话[C]. 全国烟草行业政治工作会议资料, 2005.