

回顾历史 思考现实

——浅析我国烟草专卖管理的必要性

傅 鹏

国家烟草专卖局专卖管理司

党的十一届三中全会以后,我国社会主义建设进入了改革开放的新时期。烟草行业作为一个特殊行业,进行了富有特色的改革,取得了令人瞩目的发展。其中,实行烟草专卖制度是烟草行业改革的基本前提。党的“十四大”确立了我国社会主义市场经济的模式。在新的形势下,烟草行业是否还要坚持专卖制度?本文试从回顾历史与思考现实两方面加以分析,从而论证我国烟草专卖管理的必要性。

1 历史的回顾——烟草管理体制改革的科学总结

国家烟草专卖制度和烟草行业集中管理体制的确立,使烟草行业由分散管理走向集中管理,从自由发展变成垄断经营,使全国烟草行业形成了农、工、商、贸一体化,产、供、销一条龙的统一整体。这种体制不仅适应了烟草这种特殊商品的发展要求,而且与社会主义市场经济运行机制的要求并不矛盾。烟草专卖和集中管理,是党中央、国务院对烟草管理体制的重大改革,也是烟草行业历史经验的科学总结。

1.1 烟草管理体制的沿革

回顾历史,我国烟草管理体制的沿革走过了一条漫长而曲折的道路。

近代,在北洋军阀和国民党统治时期,都曾对烟酒等商品实行过“公卖”或“专卖”。但是,在当时的历史条件下,烟草行业和其他行业一样,饱受帝国主义和官僚资本的掠夺和摧残,所谓“公卖”、“专卖”不可能取得更积极的效果。

新中国成立后,我国烟草行业管理体制几经变化,大致分为四个阶段。第一阶段,从解放初期到 1952 年。部分大区和省、市设烟酒专卖公司,产销统一,企业隶属公司管理。这段时间,卷烟工业由恢复生产到组织起来逐步向统一管理过渡。主管机关较多,有中央轻工业部、商业部、大区财政部等,产供销的问题难以统筹解决。第二阶段,从 1953 年到 1963 年。国家鉴于在全国实行烟草专卖制度的条件尚未成熟,决定对卷烟实行统购包销政策,以促进计划生产,满足消费,并为专卖创造条件。1953—1957 年共上缴税利 46 亿多元,约占国家财政收入的 3% 强。但 1960 年以后,由于自然灾害和“共产风”的影响,卷烟产量和质量下降,1962 年下降到 243 万箱,退到了 1952 年的生产水平。第三阶段,从 1963 年 7 月到“文革”开始。1963 年 7 月,中央决定试办中国烟草工业公司(托拉斯),对烟草实行高度统一管理,卷烟生产和烟叶收购、复烤、调拨分配统一经营,产供合一。全国卷烟厂经过整顿,从 104 个调整为 61 个,关停并转 43 个,经济效益显著提高,1963—1966 年共上缴税利 56 亿元。第四阶段,是“文革”期间。中国烟草工业公司被撤消,计划外烟厂达到 300 多家,供产销矛盾突出,管理混乱,卷烟质量和经济效益大幅度下降。

从 1949 年到 1979 年的 30 年间,我国烟草行业经历了不平凡的发展历程,出现过失误,经历过挫折。历史的经验证明,对于烟草这个特殊行业,只有加强集中管理,才能避免盲目发展;只有实行国家垄断经营,才能避免财源流失。因此,实行国家烟草专卖制度和集中统一管理体制,也是历史经验的科学总结。

1.2 烟草管理体制变革要适应烟草生产经营的内在要求

烟草及其制品是一种特殊消费品,烟草行业是一个特殊行业。其主要特点是:第一,吸烟对人体健康有一定的影响,但又拥有众多的消费者。因而,对烟草生产供应既要适当控制,又要适当满足,还要积极引导。第二,为了限制和调节消费,各国政府都对烟草及其制品课以重税,我国也同样实行“寓禁于征”的高税政策,因而烟草税收成为国家一个重要财源。第三,烟草行业农、工、商、贸经营环节多,内部联系紧密,同时,烟草机械和物资多属专用产品,不能用于其它行业的生产。因此,烟草生产经营客观上需要较强的专业性和计划性。第四,烟草及其制品虽不是生活必需品,但却是经常性的消费品,每时每刻都在消费,并且是一次性完全消费,对于吸烟嗜好者来说,不可一日而缺。因此,烟草制品的生产、供应状况对市场影响较大,特别是名烟供应对繁荣市场起着重要作用。

综上所述,可以看出,实行烟草专卖制度和集中管理体制是烟草行业生产、经营内在要求的客观反映。

1.3 烟草管理体制改革的确立

鉴于烟草行业的特点和烟草管理体制的历史经验,党和国家在十一届三中全会之后不久即着手研究烟草管理体制的改革问题。当时,对其他行业普遍实行简政放权,总的趋势是放。而对烟草行业则是组建上划,实行集中管理,建立国家烟草专卖制度。经国务院批准,中国烟草总公司于 1982 年 1 月正式成立,标志着烟草行业在改革开放中步入新的发展阶段。为了适应形势的发展,进一步加强专卖管理,国务院于 1983 年 9 月颁布了《烟草专卖条例》,形成了统一完整的烟草专卖法规,并决定设立国家烟草专卖局,对烟草专卖进行全面的行政管理。国家烟草专卖局于 1984 年 1 月正式成立。我国历史上烟草专卖只是部分环节或部分地区的专卖,都是不完全的专卖,而自本世纪 80 年代,我国才建立了全面的、完整的烟草专卖制度。在专卖体制的保护和促进下,烟草行业正常的生产经营活动得到比较顺利和协调的发展,烟草行业所实现的税利从 1981 年的 75 亿元增加到 1991 年的 280 亿元,增长 2.7 倍。烟草管理体制改革的十年来,全行业总计实现税利 1700 多亿元,比建国后前 32 年的税利总和增长 70% 以上。自 1987 年以来,烟草行业实现的税利一直居全国各行业之首,较好地完成了满足消费和增加积累的任务。

2 现实的思考——在社会主义市场经济条件下坚持烟草专卖管理不动摇

当前,我国人民在党的十四大精神鼓舞下,遵循邓小平同志提出的建设有中国特色的社会主义理论,抓住有利时机,加快改革开放步伐,积极培育社会主义市场经济,集中精力把经济建设搞上去。烟草行业作为国家财政的重要支柱,担负着为国家积累建设资金的光荣任务。如何在新的形势下进一步发展烟草行业,这是摆在人们面前的一个重要任务。

2.1 烟草行业深化改革,应以专卖管理制度为基础

面对新形势,烟草行业毫无例外地要搞市场经济,使其生产经营活动遵循市场规律的要求,适应供求关系的变化,通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益好的环

节中去, 并给企业以压力和动力, 实现优胜劣汰。运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点, 促进生产和需求的及时协调。但是, 烟草行业培育、建立市场经济, 必须以专卖制度为基础。

一种观点认为, 要加快改革开放搞市场经济, 就应该冲破烟草专卖制度。由于烟草是高税产品, 投入少, 产出大, 见效快, 于是, 一些地方和单位就在烟草生产和流通上作文章, 千方百计要冲破专卖制度的框框。这种把坚持烟草专卖与加快改革开放对立起来的看法与做法不仅是片面和错误的, 而且是十分有害的。烟草作为高积累的, 对人体健康有一定影响的, 用途单一容易盲目发展的, 而且是国家实行专卖和垄断经营的特殊消费品, 其宏观调控和计划管理的力度必然要大于一般商品。这是《烟草专卖法》的法律规定, 也是烟草生产经营规律的内在要求。江泽民同志指出, 市场有其自身的弱点和消极方面, 必须加强和改善国家对经济的宏观调控, 并明确讲到: “在建立社会主义市场经济体制过程中, 计划与市场两种手段相结合的范围、程度和形式, 在不同时期、不同领域和不同地区可以有所不同”。从烟草行业的发展实践看, 如果没有国家烟草专卖制度, 没有限产压库促销措施, 就不会有今天的好形势。因此, 在建立烟草市场经济的过程中, 专卖管理制度是基础, 不能有丝毫的消弱。要随时警惕盲目办烟厂、盲目扩大规模、盲目生产和盲目超产问题的出现。否则, 将会搞乱市场, 造成资源的浪费、财源的流失和行业整体效益的下降。

2.2 社会主义市场经济不排斥烟草专卖制度

我国的烟草专卖管理制度, 就其产生和存在而言, 有社会历史背景的必然性和内部规律的客观性。这种制度的确立, 也是改革开放的产物。确立社会主义市场经济的目标模式是改革深化的结果, 从根本上说, 社会主义市场经济不排斥烟草专卖制度。而且, 在某种意义上讲, 烟草行业搞市场经济最能体现社会主义市场经济的特点。在所有制结构上, 烟草生产和批发企业充分体现公有制经济为主, 绝大多数是全民所有制企业, 也有一些集体所有制企业和少量的合资企业, 而在零售环节则是国有企业、集体企业和个体经济多种经济成分并存。在分配制度上, 烟草行业自然也充分体现了按劳分配为主的原则。在宏观调控上, 烟草专卖制度能够把当前利益、局部利益与整体利益结合起来, 更好地发挥计划 and 市场两种手段的长处。

因此, 那种把专卖与市场对立起来的观点, 认为“搞专卖就不能搞市场, 搞市场就不能搞专卖”是不对的, 其原因在于混淆了烟草这种特殊商品和一般商品的界限。一方面, 烟草是一种商品, 尽管这种商品的价值形成因素与其它商品有很大不同, 但也必须通过市场销售才能得到最终实现。它的商品属性使其客观上必然受到市场规律和供求关系的影响, 这是不以人的主观意志为转移的。另一方面, 烟草又是一种特殊商品, 它是一种嗜好品, 而且对人体有一定危害。国家从保障人民健康的目的出发, 要对其加以限制, 不能象其它商品那样, 随便生产和流通。同时, 国家对烟草课以高税, 使其成为积累的重要来源。这就决定了国家既要根据商品经济的规律, 建立全国统一的烟草市场, 打破地域封锁和人为的市场分割, 充分发挥市场调控作用; 又要针对烟草这种专卖管理品的特点, 采用某些特殊的经济政策, 制定专门的法律规定加以规范, 加强管理。

事实上, 在市场经济的条件下对烟草进行严格管理, 是世界上大多数国家的普遍做法。例如, 欧洲一些发达的资本主义国家象法国、意大利、奥地利等国, 实行烟草专卖制度已有一、二百年。这些国家的商品经济发展水平比我国高得多, 而且都是市场经济体

制,但它们并没有取消烟草专卖制度。再以美国为例,美国是资本主义世界经济最发达的国家,尽管美国对烟草未实行专卖制度,但联邦政府和各州政府却制定了种种法律对烟草加以限制,其管理程度在某些方面比我国更加严格。欧美等国的例子可以进一步说明,建立社会主义市场经济体制与烟草实行专卖制度并不矛盾。

2.3 坚决贯彻《烟草专卖法》,是对社会主义市场经济条件下坚持烟草专卖制度的保障

乔石同志在首都纪念宪法颁布十周年大会上的讲话中指出,社会主义法制建设是社会主义市场经济体制建设的不可分割的组成部分。没有法律保障,社会主义市场经济体制就不可能确立和完善起来。

建立市场经济必须要完善法律,依照遵循法律,因为市场经济就是法制经济。从市场经济本身来考察:首先,市场经济是主体多元化的经济,这些经济主体之间存在着复杂的产权关系、经营关系、交换关系,把这些复杂的关系加以法律规范,使各自的责、权、利明晰化,才能使市场经济的运行有一个必要的前提。其次,市场经济是一个公平竞争的市场经济。市场对经济运行的调节是通过竞争来实现的,而只有在平等基础上的竞争,才能促使资源的合理配置和有效利用,才能促使各个主体优化投入,采用先进技术提高生产率,提高产品质量,改善经营管理,从而促进经济发展。这种公平竞争的秩序唯有通过法律的形式才能有效地确立并贯彻下去。第三,市场经济又是契约经济。各种合同、信用关系只有得到法律的确认,成为一种受法律保护的关系,才是有效的,才能顺利实施。第四,市场经济要接受国家宏观调控。市场经济条件下的国家对经济的干预或计划调节是不可缺少的,但是,调控实施只有通过法律手段的保障,才能有效地发挥作用。这是因为,(1)法律手段应成为国家干预或调节的主要手段,国家的主要经济政策应该经过立法形成法律。(2)政府部门采取行政措施必须经过一定的法律程序,以保证决策的民主化、科学化,避免失误。(3)国家作为所有者对国有企业的管理必须依据一定的法律,不能凭“长官意志”来随意指挥企业。第五,调节社会成员的收入需要法制。实行市场经济,除按劳分配以外,其他生产要素(财产所有权)也要参与分配;按劳分配也将得到进一步落实,由劳动技能差别所决定的收入差别将更为明显,市场竞争的结果必定是有胜有败,有高有低,这些都将使人们的收入差距拉大。为保护竞争,保证效率,国家必须保护社会成员的收入。同时,为防止两极分化,国家必须对社会成员的收入差距进行适当的调节,这种调节只能是运用法律来进行。最后,市场经济是全面开放的经济,实现本国经济法制化,并与世界经济运行相衔接,才能顺利加入国际大循环,提高本国经济效益。

值得欣慰的是,我国烟草专卖法制建设已进入新的发展阶段。经过历时4年的起草、论证、审议、修改,七届全国人大常委会第二十次会议于1991年6月29日正式通过《中华人民共和国烟草专卖法》,并于1992年1月1日起正式实施。这部法律的制定和通过,说明了党和国家对烟草专卖事业及消费者利益的重视、关心,也是对烟草管理体制改革的成果的进一步巩固和完善。《烟草专卖法》是我国有史以来第一部烟草法典,标志着我国烟草行业从此走上依法治烟的轨道。在社会主义市场经济条件下,坚决贯彻执行《烟草专卖法》,是对坚持烟草专卖制度的有力保障。随着社会主义法制建设的不断健全、完善,市场经济将不断发育、成长,我国的烟草专卖制度也将进一步巩固,从而促进烟草行业进一步繁荣、发展,为我国的社会主义建设提供更多的宝贵积累。