

关于我国烟草产业发展对策的建议

Developmental Policies on China's Tobacco Industry

中国烟草产业发展对策研讨会

编者按 我国自1982年成立中国烟草总公司,实行国家烟草专卖制度以来,烟草行业取得了令人瞩目的显著成绩。但是,当前烟草行业还存在着烟叶生产失控的趋势和卷烟产大于销的潜在威胁,卷烟工业企业成本上升、亏损,流通领域中走私、贩私和制售假冒伪劣卷烟等较为严重的问题。特别是目前“财政分灶”的体制制约影响了烟草行业的健康发展。另外,我国还面临恢复关贸总协定地位后洋烟的挑战。为此,中国地理学会、中国烟草学会等12个学术团体和科研单位发起,于1992年12月21~24日召开了中国烟草产业发展对策研讨会。参加研讨会的有110多位自然科学、经济理论、金融、商业地理和社会科学的专家。会议提出《关于中国烟草产业发展对策的建议》,现刊出供领导决策参考。

一、烟草产业在国民经济中具有重要的战略地位

烟草及其制品是一种供人们吸食并对人体健康有一定危害的特殊消费品。这项产业又是一个投入少、出产多、纳税高、潜力大的特殊行业,它在国民经济中发挥着非常重要的作用。烟草行业是国家财政收入的重要支柱之一,每年实现的税利约占国家财政收入的8%左右,1987年以来,连续6年居各产业之首,估计1992年可达305亿元。自1982年成立中国烟草总公司,实行国家烟草专卖制度以来,全国烟草行业共实现税利2000亿元,为我国社会主义建设事业做出了重大贡献。如果进一步搞好宏观控制,理顺关系,挖掘潜力,堵塞漏洞,就可在控制生产总量的条件下,每年为国家多创收几十亿元。

二、烟草行业亟待解决的主要问题

由于专卖制度还不够完善,财政体制还没有理顺,调控手段还不尽完备,因而在烟草行业的改革与发展中存在着一些亟待解决的问题。

1. 烟叶种植的盲目发展难以遏制。

由于38%的烟叶税全部留在地方,同时,烟叶又属于国家统购商品,种植烟叶既有利又无风险,因而各地种烟的积极性很高。按照我国卷烟工业生产及出口的需要,把烟叶种植面积稳定在2000万亩、收购量控制在225万吨(4500万担)左右是比较适宜的。但1992年烟叶种植面积已达2400万亩,超过20%,1993年仍将居高不下。这样,形成卷烟要限产,原料却无止境地供大于求这种长期难以遏制的局面,造成了严重后果:一是与粮食争地;二是一旦收不了、存不下,必将损害烟农利益;三是给国家造成重大损失。

2. 卷烟盲目超产的潜在威胁依然存在。

目前我国卷烟的综合生产能力已超过4100万箱,而市场容量仅为3300万箱左右,一旦放松控制,盲目超产必将出现新的宏观失控。卷烟是一种用途单一、价值较高、易于霉变、不易长期储存的商品。限产压库的实践证明,卷烟产量超过临界点,效益反而下降,如果长期产大于销,则会造成极大损失。但是,由于历史的原因,卷烟的产品税都记入地方财政包干基数之内,大部分留在地方,造成各地办烟厂,上产量的“积极性”极高。现在全国共有计划内烟厂180家,其中一些小烟厂既没有产品优势,也没有技术优势,消耗高,形不成经济规模,如果压缩到100家左右,宏观经济效益将会大幅度提高。但是,技术落后的小烟厂在地方财政的保护伞

下,争计划、要产量,有的地方把办烟厂作为致富的“捷径”,力争开办新的计划外烟厂。

3. 卷烟流通领域存在着严重的违法现象。

突出表现在走私外国卷烟、制售假冒卷烟和擅自开办卷烟自由批发市场,而各地这种离开专卖管理而擅自建立的卷烟自由批发市场又成为贩私、贩假的重要集散地。

造成上述问题的主要原因,一是对烟草专卖的法制观念淡薄,二是中央和地方“分灶吃饭”的财政体制。因此,必须进一步加强专卖管理,尽早改革现行的财政体制,否则,财源的严重流失和资源的严重浪费不可能得到根治,烟草行业也难以健康发展。

三、有关烟草产业发展对策的建议

1. 坚持专卖法,强化专卖管理。

目前科学技术还不能完全消除吸烟对人体的不利影响,国家烟草专卖局担负着对烟草行业人财物、产供销、内外贸实行统一领导的职能,但是全行业尚未形成真正的强有力的垄断,不断受到各方面特别是地方利益的干扰和冲击。各级地方政府还须进一步确立专卖的法制观念。为此,坚持《烟草专卖法》的宣传教育必须持之以恒,《烟草专卖法》的贯彻实施必须进一步强化,要采取坚决有力的措施打击走私和假冒伪劣卷烟。

2. 改革烟草税制。

由于目前烟草税利不合理,或影响,或限制,或盲目刺激了卷烟生产的发展。事实证明,高税留在地方是十多年来烟草专卖不断受到干扰和冲击的根源。烟草高税的目的是寓禁于征,如果中央把高税的大部分拿走,则寓禁于征的目的与效果就能统一。反之,大部分税收留在地方,则限制生产和消费的目的就蜕变为促进生产和鼓励消费,与寓禁于征的目的必然背道而驰。因此,要在与各地及国家有关部门协商的基础上,尽早对现行税制进行改革。烟草税制改革的基本思路是,在保护和发挥地方正当积极性,抑制和克服盲目发展及不适当的行政干预的基础上,将现行卷烟产品税分解为专卖税和产

品税两个税种,增大中央收入比重,减少地方收入比重,例如现行产品税的70%作为专卖税上缴中央财政,30%作为产品税留在地方。对现行烟叶产品税则可采取“倒三七”分成,即70%作为产品税留在地方,30%作为专卖税上缴中央财政。根据一些地方的实际情况,上述比例还可作适当调整。在烟草税制未作根本性改革前,为控制烟叶和卷烟的盲目发展,减少损失,应当坚持“超产部分的税收全部上缴中央”的政策,并建议烟叶税收由收购后纳税改为调拨后按收购金额纳税,以有利于烟草行业的产供销、农工贸协调发展。

3. 加强宏观调控措施。

烟草行业要采取行政的、经济的手段控制、稳定烟叶种植面积,控制卷烟生产总量,继续坚持限产压库的政策,扶优限劣,在卷烟价格放开的形势下,使卷烟工业企业在竞争中实现优胜劣汰。

4. 对烟草行业的组织体系进行重组和调整。

目前各级烟草公司按各级地方政府行政区划重合设置的模式,应改为按照经济区划与专业管理相结合,本着优势互补,合理布局,形成经济、技术规模的原则,组建烟草集团公司。全国可以以有关省区的地理位置、原料、工业技术和市场等为依托,组建几个大的烟草集团,在国家烟草专卖局和中国烟草总公司的组织协调下,进行运作。

5. 大力推进烟草行业的科技进步。

烟草行业的经济效益能否进一步提高,在国内市场基本饱和而生产能力有余的情况下,能否改变我国卷烟尚未大幅度地打入竞争激烈的国际市场的局面,以及烟气中有害物质的含量能否进一步减少等,都取决于烟草行业的科技水平。目前,烟草行业的科技投入只有几百万元,远低于其他行业,潜伏着很大的危机。建议从每年上缴中央税收中提取0.5~1%,用于烟草行业的基础研究、技术开发和人才培养。在烟叶种植、卷烟生产等方面,要采取新兴的科学技术,促进行业整体技术水平的提高,特别是“入关”之后能够抵御洋烟对国内市场的冲击,为国家的社会主义现代化建设积累更多的资金,创造更多的财富。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第24页)

极因素,但它的主流仍然是积极的。对于学派发展中出现的种种弊端,只要从结构上加以改进并从行为上正确引导,其消极因素的大部分可以避免或转化为积极因素。历史表明,研究学派以其成就和精神鼓舞了一代又一代科学家为科学的目标努力拼搏,它不仅是现代科学理论、方法的主要提出者和维护者,同时也是各学科领域的主要开创者。此外,研究学派所创导的以实验室为基地的科学教育模

式,有效地把研究和教育统一和结合起来,为现代科学的发展培养了大批优秀人才,成为大科学家诞生的摇篮。在物理学领域,卢瑟福学派先后有14人获得诺贝尔奖,玻尔学派和费米学派分别有7人和6人获此殊荣。在分子生物学领域,仅德尔布吕克的“噬菌体小组”就培养了近30位诺贝尔奖获得者。这不容置疑地证明了研究学派作为一种组织研究活动的文化方式的有效性和巨大创造力。

(责任编辑 孙立明)