

烟草行业经济体制改革回顾与展望

一、烟草行业经济体制改革工作的简要回顾

自1949年中华人民共和国成立以来，我国烟草行业在改革过程中得到了不断的进步和发展。从经济体制改革的角度来看，这种过程大致可以划分为以下三个阶段：

（一）恢复发展和初步建立集中统一管理体制时期（1949年10月—1966年5月）

解放初期，我国烟草行业和当时整个国民经济形势一样，处于百废待兴、百业待举的状态。通过接收外商烟厂和公私合营等政策措施，全国烟草行业很快恢复了生产经营活动，并开始逐步实行了专卖体制。1951年，在《东北解放区烟酒专卖暂行条例》等政策法规的基础上，中央人民政府财政部颁布实施了《专卖事业暂行条例实行草案》，以后又对烟草及其制品的生产、销售作出了一系列的规定，开始逐步实行高度集中的计划管理和专卖管理体制。特别是在1953年至1962年期间，由于当时特殊的历史条件，全国烟草行业也实行了统购包销体制。后来，国家除对烟叶原料统一收购管理外，又对烟叶、卷烟盘纸、铝泊纸等烟草制品的辅助材料进行了统一收购管理。1954年底，全国完全建立了国家计划内卷烟制品全部由烟草专卖公司统一收购和销售的管理体制。60年代初期，国家针对烟草业务管理部门过多、地方烟草企业严重分散经营的状况，成立了中国烟草工业总公司，对烟叶及其制品的生产、收购、销售等重新进行统一管理，并比较成功地试办了工业“托拉斯”。从管理体制和改革的角度来看，这种“托拉斯”为80年代以后实行的专卖管理体制奠定了直接的理论和实践基础。

（二）实行分散管理体制时期（1966—1980年）

在“文化大革命”和70年代末期，我国烟草行业处于分散管理和盲目发展时期。尤其是在“文化大革命”期间，中国烟草工业总公司被撤销，烟草企业全部被下放。小烟厂盲目发展，计划外烟厂增加到300多家，而且多数是由县或县以下社、队开办的。烟草产销矛盾十分突出，整个行业管理非常混乱，卷烟质量和经济效益大幅度下降。

（三）实行集中统一管理、建立全面烟草专卖体制时期（1982年以后）

1982年1月1日，中国烟草总公司正式成立，这标志着我国烟草行业开始进入一个新的发展时期。1983年9月23日，国务院发布了《烟草专卖条例》，1991年9月29日，七届人大常委会通过了《中华人民共和国烟草专卖法》，1997年7月3日，国务院又颁布了《烟草专卖法实施条例》。这些法律、政策的出台、实施，为我国烟草行业建立“统一领导、垂直管理、专卖专营”的烟草专卖管理体制奠定了坚实的基础，保证了我国烟草行业的持续、快速、健康发展。在这一时期内，根据形势变化的需要，烟草行业还不断地对经济体制进行改革。比如，在卷烟流通体制改革方面，先是实行“计划分配与自由选购相结合”；后又推行“二级批发全国放开，三级批发全省放开，毗邻地区按传统习惯进行业务往来”；最近几年又在全国和省级二级卷烟批发市场、积极下伸卷烟批发网点和推行送货制上取得很大进展，

使改革不断深化。在价格体制改革方面也取得了积极进展，卷烟价格已经全面放开，烟叶调拨价格也逐步放开，初步建立了市场形成价格的机制。

二、国有企业的改革与实践

（一）国有企业改革的历史过程

自1982年1月1日中国烟草总公司正式成立以来，我国烟草行业国有企业的改革工作大致经过了三个历史阶段。

1981年5月，党中央、国务院在认真总结历史经验的基础上，借鉴了世界上几十个国家实行烟草专卖的历史经验，明确提出了对我国烟草行业实行专卖管理、成立中国烟草总公司的重大决策。1982年1月1日，中国烟草总公司正式成立，1983年11月国务院决定成立轻工业部烟草专卖局，1984年1月，国务院决定将轻工业部烟草专卖局改为国家烟草专卖局，与中国烟草总公司一套机构、两块牌子，这标志着我国烟草行业国有企业改革工作进入了一个新的历史阶段。在这一阶段，烟草企业基本上实行的是集中统一管理体制。但具体细分起来，还可以大致划分为以下三个不同的历史时期。

1、高度集中统一管理时期。这一时期，大体上指80年代初至90年代初，其主要特征是在烟草企业的计划、价格、投资、劳动工资等方面实行高度集中统一管理。比如，在烟叶的种植、收购和调拨方面，烟叶收购计划必须由县级以上地方人民政府计划部门根据国务院计划部门下达的计划下达，其他单位和个人不得变更；在卷烟生产方面，要开办烟草制品生产企业，必须经国务院烟草专卖行政主管部门批准，烟草制品生产企业的生产计划必须严格按照国家下达的生产计划进行生产，不得随意突破；烟草制品生产企业如果要扩大生产能力而进行基本建设或者技术改造，必须经国家烟草专卖行政主管部门批准；除了极少数工资收入没有上划的省市以外，绝大多数烟草企业的劳动工资制度必须按照国家烟草专卖局的统一要求执行。国有烟草企业的这种管理体制较好地适应了当时的国内经济形势和烟草行业的集中统一管理制度，有利于使全国烟草行业形成一盘棋。但也不同程度地存在着统的过多、过死、企业缺乏灵活性的问题。

2、以简政放权为主要内容的企业改革。这一时期主要是指90年代初至1997年底为止。其主要特征是我国烟草行业在国家有关法律、政策的要求下，结合烟草行业的实际情况，根据市场变化的规律，及时地改革了烟草企业管理体制。为了改变烟草行业统的过多、过死而使企业缺乏一定的独立性、自主性和创造性的问题，进一步适应市场经济发展的要求，国家烟草专卖局一直探讨市场经济条件下如何搞好国有烟草企业的问题，这种探讨在当时也有一定的政策和法律基础，是和全国企业改革的基本形势相一致的。1992年国务院通过和发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，接着党的十四大又明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，1993年又制定和实施了《企业财务通则》、《企业会计准则》、《中华人民共和国公司法》等，这不仅为企业财务制度与市场经济接轨提供了财务制度基础，而且成为企业进入市场的根本大法。特别是1995年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》，进一步为我国烟草企业的改革指明了方向。在这些法律、政策的约束和要求下，我国烟草企业与全国国有企业的改革总体形势一样，进入了一个把专卖制度与市场经济相结合、适当放权让利的新阶段，先后对企业的计划、价格、财务、投资、劳动人事制度等进行了改革，促使烟草企业逐步走向市场。比如，为了解决全国卷烟计划不能很好适应市场变化要求和卷烟计划与财税基数紧密联系的问题，国家烟草专卖局按照从实际出发、事实求实的原则，在坚持专卖管理和指令性计划的前提下，注意发挥计划和市场两种手段的长处，对卷烟总量实行严格的控制，但对具体品种、具体牌号的生产则交给企业按照市场需要自主安排；在承认和保留各省、区、市1993年计划基数的基础上，计

划的增量部分向名优产品倾斜，同时根据市场发展需要和实际生产情况，按照自愿互利的原则，及时对卷烟计划进行了有偿性质的调整。这不仅推动了大企业在市场经济扩张中对计划增加的需要，而且也较好的照顾了计划调减企业的经济利益，还增加了全行业的总体经济效益。1994年调整省际间卷烟计划52万箱，增加效益52亿元，1995年调整55.5万箱，增加效益60亿元以上，1996年又调整省际间卷烟计划108万箱，增加效益90多亿元。过去全国烟叶价格是由国家计划部门会同国家烟草专卖局统一制定的，后来就改革成为根据不同的生产区域和烟叶品质而把全国划分成几个不同的价格标准，从而使烟叶价格具有更好的灵活性、适应性和科学性；在卷烟零售价格方面，也采取了由国家有关部门仅确定主要品牌的计税基价、由企业自行确定零售价格、全国卷烟零售价格基本上全面放开的做法。在深化企业改革方面，各级烟草专卖局（公司）、企业也都进行了许多有益的探索和实践。在人事、劳动、分配三项制度改革等方面都取得了很好的效果。

3、以建立现代企业制度为主要内容的企业制度改革阶段。建立现代企业制度是我国国有企业的改革方向，所有国有企业都要朝这个方向努力，烟草企业当然也不能例外。但是，由于烟草行业具有一定的特殊性，不能简单照抄照搬其他行业建立现代企业制度的做法。所以，在其他行业已经纷纷建立现代企业制度的情况下，烟草行业建立现代企业制度的工作从总体上说落后了。但这种落后不等于烟草行业没有去积极探索、积极试点。事实上，自1994年底十四届三中全会提出建立现代企业制度以后，烟草行业在1995年春天就召开了有关会议。1998年开始，全国烟草行业加大了以建立现代企业制度为主要内容的企业制度改革工作。1998年5月，国家烟草专卖局组织部分省、市烟草专卖局和大型企业的有关部门负责人，召开了现代企业制度改革工作会议，研究和部署了烟草企业建立现代企业制度改革问题。7月，又下发了《国家烟草专卖局关于进行现代企业制度改革试点的通知》，确定了常德卷烟厂、遵义卷烟厂等10家卷烟企业为烟草行业建立现代企业制度改革试点单位，并要求在1999年底以前基本上完成实施任务。

三、烟草行业经济体制改革的方向和任务

（一）烟草行业经济体制改革的紧迫性

1、烟草行业进行经济体制改革是由烟草行业的发展阶段所决定的。自1982年中国烟草总公司成立以来，我国烟草行业经过了十几年的快速发展，全行业在卷烟产量增长不足5倍的情况下，实现税利却增长约15倍。随着国内外形势的变化，目前烟草行业正处在一个新的发展时期的转折关头，再采取产品结构上档次，再象过去那样通过扩大产量来提高经济效益的可能性愈来愈小了。如今烟草行业同全国其他所有的行业一样，都在从卖方市场转向买方市场，行业的发展处在关键时期，改革处在攻坚阶段，各项改革工作已经到了非做不可的地步。

2、烟草行业“一大二弱”的状况越来越不能适应我国加入世界贸易组织的需要。现在经济全球化的速度越来越快，国外烟草大公司都是跨国公司，都是航空母舰，而我们还是一个一个的企业，是2000多个各工商企业各自为政的小舢板，这种状况当然不能很好适应国际烟草市场激烈竞争的需要。因此，加快烟草行业经济体制改革的步伐已经迫在眉睫了。

（二）烟草行业经济体制改革的基本方向和主要任务

我国烟草行业经济体制改革的基本方向是：按照社会主义市场经济的要求，加快烟草体制改革，转变政府职能，逐步实现政企分开。其主要任务有三个：一是省级烟草公司和所属企业，按照经济区划组建若干个跨地区的烟草企业集团，逐步实现政企分开。二是要依照《中华人民共和国公司法》，对中国烟草总公司所属各专业公司进行改造，组建若干个专业

性的集团公司。专业性集团公司承担的行业管理职能，交给国家烟草专卖局。三是行业科技成果鉴定、行业经济运行中的信息统计以及信息化管理等工作，交给直属事业单位。从当前来看，我国烟草行业经济体制改革的主要工作和任务是：

1、加强组织领导，进一步研究和制定改革规划。国家烟草专卖局已经成立了经济体制改革领导小组，由党组全体成员和有关部门的负责同志参加，并以政策法规司为主、抽调有关部门的干部组成领导小组办公室。目前已经开展了大量的调查研究工作，初步提出了行业改革的规划以及改革的具体方案。

2、进一步搞好组建中国烟草集团公司的调查研究和论证审批工作。本着进一步加强烟草专卖制度，促进行业结构优化和合理竞争，实现政企分开，有利于发挥政府调控作用，有利于行业生产经营和资本经营，有利于国有资产保值增值，不挫伤地方和企业的积极性，既符合社会主义公有制原则，又符合市场经济发展要求的基本思路，国家烟草专卖局已于1995、1997、1998年先后三次向上级有关部门正式报送了组建中国烟草集团公司的方案和章程，由于多方面的原因，目前正处在对方案的研究、修改、论证和审批阶段。该方案和章程一旦被批准以后，全行业将抓紧抓好中国烟草集团公司的组建和发展工作。

3、加快专业性集团公司的组建步伐。按照《国务院办公厅关于印发国家烟草专卖局职能配置、内设机构和人员编制规定的通知》和《公司法》的要求，烟草行业要“对中国烟草总公司所属的各专业公司进行改造，组建若干个专业性集团公司。专业性集团公司承担的行业管理职能，要交给国家烟草专卖局。”在这个新的“三定方案”下发以前，早在几年以前国家烟草专卖局就明确提出了组建专业性集团公司的思路。1996年底，国家烟草专卖局提出了先组建烟草机械集团公司作为试点单位的要求。在此后一年多的时间里，由国家局法规司牵头，中国烟草机械公司等部门积极配合，经过一年多的准备，基本上按照《公司法》要求组建的专业性烟草集团公司——中国烟草机械集团和中国烟草机械集团有限责任公司于1999年3月正式挂牌。该集团成立以来，各方面的经济运行情况比较良好。在组建中国烟草机械集团公司的同时，国家烟草专卖局又着手准备成立烟草进出口集团公司。今后在总结中国烟草机械集团和中国烟草机械集团有限责任公司经验的基础上，还要积极组建物资、烟叶等其它的专业性集团公司。按照这一思路，在有关省级烟草专卖局（公司）的支持下，国家烟草专卖局已经完成了对云南、上海、河南、黑龙江、湖南等省的烟草进出口公司的改制工作。加上原来已经组建的新疆、浙江、深圳等烟草进出口有限责任公司，现在全国烟草行业已经具备了组建中国烟草进出口集团公司的条件，预计1999年底中国烟草进出口集团公司（暂定名）可以挂牌成立。

4、进一步加大企业组织结构调整工作。为了从根本上改变我国烟草行业目前存在的“一大二弱三乱”的状况，必须从根本上对我国烟草企业组织结构进行战略性调整。一方面，要千方百计扶持大型优势骨干企业进一步发展壮大，使其能真正成为抵御各种风险、带动烟草行业跨世纪持续稳定发展的“火车头”；另一方面，要通过制定、实施《国家烟草专卖局关于加快小型卷烟企业改革步伐的实施意见》、《国务院关于关停小烟厂的通知》等途径，利用行政、经济和法律等手段，在妥善处理处理好国家、地方、行业、企业、职工之间的利益关系的基础上，千方百计地尽快地推动绝大多数10万箱以下、严重资不抵债的小型卷烟企业走关停并转和破产的道路。此外，还要从产业结构调整的高度出发，坚持一业为主，搞好多种经营，为结构调整和分流人员寻找出路，大力开辟烟草行业新的经济增长点。只有通过长期的、艰苦的“抓大关小”和兼并、破产，采取多种有效措施，积极稳妥地推进企业结构调整，我国烟草行业才能真正形成一些大集团、大公司，从而在竞争日益激烈的国际烟草市场上求得生存和发展。

5、以建立现代企业制度为中心，继续深化烟草企业制度改革，重塑烟草行业的微观制

度基础。建立现代企业制度是我国国有企业的改革方向，也是我国烟草企业改革的基本思路。烟草行业建立现代企业制度的具体目标是：寻求实行专卖专营与建立现代企业制度相结合的途径，探索政企职责分开的路子，理顺国有资产运营、管理的形式与渠道，完善企业内部法人治理结构，使企业逐步形成规范、科学、高效、灵活的企业制度基础。为达到这一目的，今后要按照国家烟草专卖局在1999年初提出的“一要改革，二要规范”的要求，切实加大现代企业制度试点工作的力度。一是结合对党的十五届三中、四中全会精神的学习、贯彻，在全行业上下加大对建立现代企业制度的宣传力度，澄清模糊认识，坚定改革的决心。二是按照《中华人民共和国公司法》、《烟草专卖法》和《国家烟草专卖局关于进行现代企业制度试点的通知》（国烟法[1998]424号）的要求，对现代企业制度试点单位上报的试点方案进行研究、提出修改意见并批复实施。跟踪了解现代企业制度试点单位工作进展情况，指导试点企业建立科学、规范的公司内部组织管理机构，建立完善的法人治理结构。通过清产核资或资产评估形式，界定产权，核实企业法人财产占有量，明确企业投资主体。三是及时对已经建立现代企业制度的三峡烟草工业有限责任公司、重庆烟草工业有限责任公司、贵州遵义烟叶复烤有限责任公司等企业的运行情况、存在的问题、解决的办法进行调查研究，总结经验，吸取教训，以便更好的推动建立现代企业制度工作的开展。

6、积极推动地区性烟草企业集团规范化工作的开展。1993年以来，全国烟草行业共组建了山东将军、颐中、东方等15家地区性烟草企业集团。这些烟草集团在发展规模经济效益、实现资源优化配置、增强宏观调控能力、优化企业组织结构、推动技术进步等方面发挥了一定的积极作用。但是，由于这些集团在组建时《公司法》尚未出台，所以一直存在着不够规范的问题，有的形成新的地方保护，有的集团内部产权关系不明晰，有的存在着条块分割的矛盾。随着形势发展的需要，地区性烟草企业集团规范化问题已经成为当前烟草行业改革工作中的一项重要任务。根据中央的有关政策精神和国家烟草专卖局《关于进一步规范地区性集团的意见》（国烟法[1998]235号）的要求，今后一个时期要进一步加快地区性烟草企业集团规范化工作的步伐。一是对确属由行政性撮合而形成的地区性烟草集团，应在国家烟草专卖局的指导下，各省级烟草专卖局（公司）制定具体的实施方案，及时予以撤销或者进行重组。二是对由自愿结合而形成的、具有较好发展基础的地区性烟草企业集团，要在清产核资、界定产权的基础上，按照《公司法》等有关规定进行规范，逐步理顺集团内部的产权关系，形成以资本为主要联结纽带的母子公司体制。同时，要建立科学、规范的公司法人治理结构。原则上都要设立股东会（除国有独资公司外）、董事会、经理层和监事会，切实形成相互依赖、相互制约的企业领导体制。三是集团要逐步分离母公司和成员企业办社会的职能。企业自办的学校、托儿所、招待所、车队等后勤服务单位，要采取多种形式与生产经营主体分离，可以改建为独立的企业法人、非盈利性的事业单位。此外，还要继续积极稳妥地深化劳动、人事、工资制度改革，进一步建立激励和约束相结合的、充满生机活力的企业内部经营机制。