

# 中国烟叶生产可持续发展规划纲要

## (2006—2010)

来源 云南烟叶生产科技信息网

编者按 为实现中式卷烟原料的有效供给,保证大企业、大品牌战略稳步实施,促进烟草行业的平稳发展,提升中国烟草总体竞争实力,国家烟草专卖局于2006年2月10日出台了《中国烟叶生产可持续发展规划纲要(2006—2010)》。

烟叶是烟草行业发展的基础,烟叶生产的可持续发展事关行业发展全局。为实现中式卷烟原料的有效供给,保证大企业、大品牌战略稳步实施,促进烟草行业的平稳发展,提升中国烟草总体竞争实力,特制定本纲要。

### 一、烟叶生产现状和面临的形势

#### (一) 烟叶生产现状

我国烟叶产区分布广泛,生态环境多样,自然条件总体适宜,主产烟区集中在农村经济欠发达的省份和地区。1998年以来,按照“市场引导、计划种植、主攻质量、调整布局”的烟叶生产指导方针,以及“控制总量、提高质量、优化布局、优化结构”的烟叶工作重点,烟叶生产走上了规模稳定、质量提高、效益改善、秩序好转、管理加强的良性发展轨道,保持了平稳发展的良好态势。

烟叶规模稳定,产销协调夯实了行业持续、稳定、协调、健康发展的基础。近年来,烟叶种植面积稳定在100万公顷(1500万亩)左右,烟农360万户左右,生产烟叶180万吨(3600万担)左右,收购加工能力基本配套,烟叶供求关系总体平衡。产区逐步向适宜区转移,生产集中度逐渐提高,1.5万吨(30万担)以上重点地市级公司烟叶收购量占全国的80%左右。形成了以烤烟种植为主,白肋烟、香料烟、地方名优晾晒烟种植为辅,植烟面积南方烟区约占80%、黄淮烟区约占14%、北方烟区约占6%的种植格局。

烟叶质量的不断提高为中式卷烟的发展奠定了良好基础。依靠科技进步,紧紧围绕烟叶质量这一核心,大力倡导自我创新及消化吸收国际先进技术。通过“四项技术”的成功研发和推广,形成了适宜我国生态条件的烟叶生产技术框架和技术标准,科学规划建设了一批优质烟叶生产基地和标准化生产示范区,部分地区烟叶质量已接近国际先进水平。

烟叶生产经营管理能力的进一步增强为烟叶生产可持续发展创造了适宜条件。实施总量控制,保持规模

稳定，实现供求平衡，加强企业内部经营管理和成本费用控制，烟叶经营效益不断提高，企业自我发展能力不断增强。

烟叶流通秩序的好转为营造良好市场环境提供了可靠保障。通过强化内部监管，全面推行并规范合同制，整顿流通秩序，统一有序、适度竞争的市场环境初步形成，烟叶资源配置效率有效提升。

## （二）面临的形势

随着农业大环境的变化和烟草行业体制改革的深化，影响烟叶生产平稳发展的不确定因素增多。烟叶生产可持续发展面临的问题和挑战主要表现为：一是基础工作薄弱，烟田水利设施、调制设施、基层站点等基础设施建设有待加强；二是部分烟区生态环境、土壤质量退化，建立基本烟田保护制度、改善烟田质量的必要性和迫切性日渐凸现；三是烟叶品质与卷烟工业企业的需求存在差距，烟叶供求区域性、结构性矛盾更为突出；四是烟农种烟积极性亟需稳定，服务烟农水平有待提高。

## 二、烟叶生产可持续发展的指导思想和总体目标

### （三）指导思想

坚持以科学发展观统领烟叶发展全局，转变发展观念，创新发展模式，提高发展质量，坚持科学发展道路，努力保持烟叶生产的平衡、协调、可持续发展。坚持“市场引导、计划种植、主攻质量、调整布局”的指导方针，始终把稳定规模和提高质量作为烟叶工作的主要任务；坚持以人为本与和谐发展，认真解决好烟叶基础队伍和烟农队伍建设问题，完善工业反哺农业政策，认真解决好“三农”问题，不断增强烟区综合生产能力，推进烟区社会主义新农村建设；坚持服务中式卷烟战略的发展方向，以加强基础设施建设、管理创新和技术进步为突破口，不断提高中国烟叶的整体生产水平和有效供给水平，为烟草行业持续、稳定、协调和健康发展提供坚实基础。要重点把握好以下原则：

必须保持平稳发展。稳定规模是烟叶生产可持续发展的基本前提。要严格按照国家计划组织生产和收购，坚持总量控制，全面推行合同制，实现种植规模的基本稳定。要综合考虑我国卷烟工业的原料供应和出口需求，确保供需总量平衡和结构优化，避免“大起大落”，实现平稳发展。

必须不断深化改革。形成更具活力的体制环境是实现烟叶生产可持续发展的必然要求。要在国家烟草专卖制度下不断深化以市场为取向的改革，完善烟叶生产组织管理体系，理顺各环节利益分配关系，构建更加合理的价格形成机制，更大程度地发挥市场在烟叶资源配置中的基础性作用，不断提高资源配置效率。要加强宏观调控和企业内部监管，努力构建良好的市场秩序和环境。

必须提高科技和管理水平。实现烟叶生产的可持续发展要紧紧依靠科技与管理进步和劳动力素质的提高。要大力推进科技创新，推动技术与管理进步，切实加强人力资源建设，努力提高烟农队伍、烟叶生产技术辅导队伍和经营管理队伍的整体素质，着力加强烟叶科技创新体系建设，不断提高科技对烟叶生产的贡献率；探索推广“良好烟叶生产操作规范”，改进烟叶生产组织管理方式，提高烟叶工作整体水平。

必须加强统筹协调。烟叶生产要放在整个大农业和整个烟草产业体系中来统筹规划，努力做到自然、经济、生态以及烟草农工商协调发展。要有效整合各种资源要素，对自然、经济、管理、技术等各方面条件较好，具有比较优势的地区和企业进行重点扶持。要高度重视烟草“三农”问题，加大工业反哺农业力度，改善烟区环境和生产条件，提高烟叶质量和综合生产能力，维护烟农利益，推进和谐烟区和社会主义新农村建设。

### （四）总体目标

以市场为导向，科学合理配置资源，加大主产区生态环境保护和基础设施建设力度，持续改进烟叶质量，提高烟叶可用性，确保烟叶种植规模、烟叶数量相对稳定，保持烟叶资源长期稳定供应，有效支撑和实现中式卷烟原料的有效供给。根据我国卷烟2万亿支（4000万箱）的生产规模以及国际市场的需求，到“十一五”末，全国年种植烟叶面积保持在100万公顷（1500万亩）左右，烤烟平均亩产达到130公斤以上，计划总收购量达到200万吨（4000万担）左右，年出口量15万吨（300万担）上下，工商库存维持在300万吨（6000万担）片烟左右，烟叶品质和加工质量总体上满足卷烟工业企业和出口的要求；白肋烟、香料烟等其他类型的烟叶能够满足市场的需求，保持烟叶总量供需平衡，努力实现烟叶生产的“稳定、优质、生态、安全”。

### 三、烟叶生产可持续发展的主要任务和措施

#### （五）稳定种植规模，建立基本烟田保护制度

稳定种植规模，实现供需平衡是烟叶生产的首要任务。要从我国卷烟市场总量扩张余地较为有限的客观实际出发，合理确定我国烟叶的种植规模和收购数量，切实加强总量控制，努力实现平稳发展。

稳定种植规模，首先要确保种植区域的相对稳定。要在总量控制的前提下，充分发挥市场配置烟叶资源的基础性作用，坚持“适度发展南方烟区，稳定巩固黄淮烟区和北方烟区”的总体指导方针，南方烟区遵循“区内调整布局，择优规划新区，适度扩大规模”原则，烟叶数量宜掌握在全国总量的80%~84%；黄淮烟区遵循“择优布局，重点扶持，稳定总量，平稳发展”原则，烟叶数量宜掌握在全国总量的10%~14%；北方烟区以生产优质填充型烟叶为主，适时调控种植规模，烟叶数量宜保持在全国总量的6%左右。加强和改善计划管理，不断优化烟叶生产力布局，将烟叶种植向自然生态条件适宜、能够轮作、技术基础较好、种烟效益较高和具有一定规模且有稳定市场前景的地区转移，最大程度地提高烟叶生产的集中度。至“十一五”末期，使全国1.5万吨（30万担）以上的地市级公司收购量比重达到90%左右，数量40个左右，其中5万吨（100万担）以上地市级公司稳定在10个以上；0.25万吨（5万担）以上种烟县达到400个左右，逐步减少0.25万吨（5万担）以下的种烟县。

稳定种植规模，必须保持烟农队伍的相对稳定。要进一步全面推行合同制，把合同制作为落实种植计划的关键措施，充分发挥合同落实国家计划、指导烟农生产的积极作用，切实维护合同的严肃性，维护烟叶生产和流通秩序的稳定；通过签订种植收购合同，严格履行合同条款，为烟农提供优质服务，维护烟农正当利益，稳定烟农队伍，保持烟叶总量稳定。至“十一五”末期，全国种植收购合同数量稳定在350万份上下。

稳定种植规模，必须保持种烟田块的相对稳定，建立基本烟田保护制度。我国常年种植烟叶100万公顷（1500万亩）左右，考虑轮作要求，遵循生态优先、相对集中的原则，在生态环境优越、水土资源丰富、社会经济适宜的烟区，选择土壤营养协调的宜烟田块，依照法定程序、行政程序、契约合同或村民自治等形式，确定基本烟田保护区，遵循全面规划、合理利用、用养结合、严格保护的方针，建立基本烟田保护制度。利用信息技术、遥感技术等现代化手段，规范基本烟田管理，建立基本烟田数据档案。至“十一五”末期，全国规划保护基本烟田200万公顷（3000万亩）左右，其中南方和黄淮烟区占94%左右，北方烟区占6%左右。

#### （六）改善环境条件，加强烟叶基础设施建设

基本烟田保护区要建立以烟为主的耕作制度，突出烟草在整个轮作制度中的主体地位，根据当地光、热、水资源、作物的生育期、轮作制度中养分的平衡协调供应等因素，科学安排茬口、轮作作物和耕种方式，到“十一五”末轮作烟田面积要达到种烟总面积的50%以上，初步解决轮作问题。

加大基本烟田土壤改良力度，重点解决部分烟田结构不良、酸碱不当、营养失调、病原量多等问题；通过合理轮作、秸秆还田、绿肥掩青、等高种植、规范农用化学品使用等措施，保护和培肥地力，提高烟田综合生产能力。建立科学的基本烟田开发利用和治理保护的监测管理机制，通过对烟田生态系统的结构、功能及其变化趋势进行连续监控，构建各具特色、持续平衡的烟叶生产生态体系、基本烟田质量管理和监测信息系统及预警体系。

要按照“充分论证、科学规划、编制预算、筹集资金、搞好试点、分期实施、规范运作、加强监管、确保效益”的指导思想，以及“加强规划、明确重点，抓好试点、稳步推进、明确责任、落实到户、加强检查、搞好监管”的建设原则，紧紧围绕基本烟田，科学确定标准，因地制宜地开展基础设施建设。按照区域水资源状况、烟草需水规律以及相关技术标准，以建设小水窖、小水池、小水坝、机（水）井以及配套沟渠、管网为重点，加快基本烟田水利设施建设，全面实现水利设施配套；以构建全国集约化烘烤体系为重点，逐步实现烟叶集约化烘烤设施配套；优化烟叶基层站、复烤企业布局，加强标准化烟叶基层站建设，完善烟叶收购、仓储、加工设施，逐步形成完整的烟叶物流系统；以减轻烟农劳动强度为重点，因地制宜地推行烟用小型农机具，逐步实现烟叶生产半机械化、机械化作业；以方便烟农机耕作业为重点，逐步完善烟田路网建设。

至“十一五”末，新建、完善一批集蓄、灌排水设施，保证 200 万公顷（3 000 万亩）基本烟田灌排需要；新建、改建一批集约化烘烤设施，保证 50%以上的烟叶实现集约化烘烤；优化烟叶基层站资源配置，完善 2 500 个左右标准化基层站基础设施建设，满足组织烟叶生产、收购的需求；优化烟叶加工资源配置，形成合理的打叶复烤企业布局，满足 200 万吨（4 000 万担）烟叶加工要求；基本实现烟区路网配套；普及推广烟用小型农机具。

#### **（七）提高质量水平，加快技术创新推广步伐**

持续提高烟叶质量水平是烟叶生产的重要目标之一。要围绕提高烟叶品质这个中心，切实加强技术创新和技术推广能力建设。逐步完善以研究院所、行业试验站、技术中心以及基层技术推广机构为主体，社会智力资源广泛参与的烟叶技术创新推广体系；构建烟草种质资源信息平台、烟叶质量评价及有效使用信息平台、烟区生态环境及烟叶生产基础设施信息平台，烟区综合减灾减害技术四大信息平台；重点解决对烟叶生产有重大影响的基础性、关键性和前瞻性的技术问题，努力培育烟叶生产核心技术，提高核心竞争力。

加强育种工程研究，育引结合，加快新品种选育进程，着力培植区域特征明显，适应知名品牌、名优品牌配方需求的优良品种，加强配套生产技术研究，最大程度地挖掘品种的质量潜力；深化研究以烟为主的耕作栽培技术，建立基本烟田评价和质量管理体系，加强水分及养分全周期综合管理研究，为优质烟叶生产提供良好可靠的自然条件；建立健全病虫害综合治理技术体系，实施有害生物区域统防统治工程，控制病虫害，保障优质烟叶生产；建立灾害天气等自然灾害预警机制，加强预警技术研究和能力建设；研发智能化密集式烘烤设备、设施和科学烘烤工艺，不断提高烤后烟叶质量；探索卫星遥感等现代信息技术在烟叶生产与管理中的应用研究；加强叶组加工技术、叶组配方技术研究，改进复烤加工工艺，提高烟叶有效使用水平；推进烟叶目标质量与配套生产技术体系研究。

加快科技成果转化，加大适用技术推广应用力度，不断增加烟叶生产科技含量。到“十一五”末，全国烟田漂浮育苗移栽面积达到 80%以上，测土平衡施肥面积达到 90%以上，集约化烘烤技术应用达到 50%以上，病虫害预测预报网络覆盖面积达到 90%以上，其中统防统治面积占 75%以上，优质烟叶生产示范面积达到 10%以上，烟叶生产科技贡献率达到 60%左右。

#### **（八）转变发展观念，努力提高经营管理水平**

要树立集约化经营的管理思想，坚持走内涵式发展的道路。转变粗放的烟叶生产管理方式，实行精细化

管理，积极推行烟叶生产全面质量管理，对烟叶生产和经营的全过程进行控制，走标准化、规模化、专业化发展之路，努力提高企业自我发展的能力，推进经济增长方式的转变。

保持烟叶生产稳定，提高烟叶工作整体水平，必须重心下移、着眼基层、突出服务、加强基础。产区县级烟草部门和烟叶基层站作为行业的基层单位，要突出烟叶生产收购、技术推广、服务烟农的功能和作用，完善基础设施，切实加强执行能力建设。要加强对基层技术辅导人员的考核，稳定基层技术辅导队伍。规范基层站工作流程，形成一套完整、规范和标准化的基层站工作流程和作业制度，加强基层队伍管理，提高技术推广到位率和整体工作水平；要规范产前投入物资或补贴资金管理，加强烟叶的经营核算工作；要强化信息技术运用，加强烟叶物流管理，提升烟叶经营管理水平。

以人为本，优化用人机制，健全激励约束机制，建立教育培训制度，逐步培养高素质的烟叶生产、经营管理以及烟农队伍。要以优化烟叶人才资源配置为目的，建立和完善烟叶人才任用选拔制度，加快建立“进得来，留得住，出得去”的用人机制；推行专业技术职务聘任制和职业资格证书制度，以烟叶人才资源能力建设为核心，建立以能力和业绩为主、符合烟叶工作实际的科学的人才评价机制；加快分配制度改革，探索推行评聘分离、竞聘上岗、薪酬结合，明确岗位职责、工作目标、培训考核机制和奖惩办法，建立权、责、利明确的有效激励和约束机制，充分调动和保护基层技术辅导人员的积极性。

要进一步认真落实国家烟草专卖局、中国烟草总公司（以下简称国家局、总公司）《关于加强烟叶技术推广队伍建设的意见》的精神，按照“定编定岗、公开招聘、持证上岗、岗位培训、以岗定酬”的原则，积极推进基层烟叶技能人员、专业技术人才和经营管理队伍建设。到“十一五”末期，要实现每20~27公顷（300~400亩）烟田配备1名烟叶生产技术辅导员，并持证上岗；烟叶基层站站长应具有中专以上学历，取得高级技能及以上资格证书，或具有农艺师任职资格；每个烟叶基层站要配备至少1名农艺师或技师，1.5万吨（30万担）以上地市级公司要配备至少1名高级农艺师。

#### （九）突出服务意识，提高专业化服务水平

要坚持市场导向，增强服务意识，提高服务水平。烟农、烟草公司、卷烟工业企业共同构成烟叶生产经营的产业链和价值链，产区烟草公司提供的服务是实现烟叶价值的桥梁与纽带。

烟农是我国烟叶生产的基本主体，烟农的积极性最终决定烟叶生产规模和质量水平。要不断提高对烟农的社会化、专业化服务水平，解决种烟比较效益、劳动强度和技术复杂性等方面的问题，为烟农营造相对简单、轻松和放心的种烟环境，保持农民种烟积极性的相对稳定。建立烟农定期培训制度，完善基层技术推广体系，配套相关培训设施，提高服务烟农水平。

进一步创新烟叶生产组织方式，坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，根据自愿、有偿的原则引导烟农依法流转土地承包经营权，积极发展适度规模种植，重点发展0.67公顷（10亩）以上的种烟户以及多种形式的烟叶经济合作组织，建设一批适度规模种植专业村。坚持烟叶合同种植方向，不断深化完善合同制，规范合同签订的程序，按照“全面推广、一次到位、明确权责、完善提高”的原则与烟叶种植主体签订好合同。探索完善“烟草公司+农户”、“烟草公司+卷烟工业企业+农户”等烟叶产业化模式，完善烟叶生产社会化、专业化服务体系，提高烟叶生产的专业化和组织化程度，逐步解决烟叶千家万户种植与卷烟品牌规模生产的矛盾。到“十一五”末，力争0.67公顷（10亩）以上合同种植总面积达到50%左右，逐步减少0.2公顷（3亩）以下烟农种植比例。

产区烟草公司要根据卷烟工业企业对烟叶质量和供应的要求，在烟叶质量特征培育、质量控制和持续稳定供应等方面提供优质服务。要通过履行购销合同规范工商交接，保证工商交接等级合格率和等级纯度，为卷烟工业企业提供足量优质合格原料。

要树立全球烟叶资源统筹配置观，在立足国内产能资源的同时，在国外建立优质烟叶采购和生产基地，稳定进口烟叶货源；选择生态环境条件适宜地区，通过配套基础设施、创新生产及管理技术，建立稳定的优质烟

叶生产基地，利用国内、国际两个市场为中式卷烟的发展夯实原料基础。

#### **（十）不断深化改革，完善烟叶生产体制和机制**

要不断深化改革，努力为烟叶生产的可持续发展提供有力的体制、机制和政策保障。进一步强化市场取向，建立市场机制与宏观调控有机结合的可行方式，形成既适应专卖制度要求又适应市场经济发展需要的生产经营体制。完善适度竞争机制，在坚持总量控制的前提下，建立以市场需求为核心的计划调控机制，不断提高资源配置效率。

产区地市级公司与卷烟工业企业要遵循互动、互信、双赢的原则，以市场为导向，以共同发展为目标，根据中式卷烟品牌配方个性化需求，制定规划，明确目标，积极行动，多种形式加快厂办基地建设步伐。一是卷烟工业企业和产区公司联合投资，共同开发烟田，风险共担，效益共享，主要满足工业企业的需要；二是卷烟工业企业与产区建立长期稳定的技术交流和供货关系，定点生产，定量供应；三是投资打叶复烤企业，参与其改制改造、仓库建设等，并提供管理和技术的支 持，保证卷烟工业企业生产需要。卷烟工业企业要加大对基地的支持力度和参与程度，基地要确保烟叶质量满足卷烟生产配方的要求，使厂办基地工作取得实质性的进展，形成稳定的产销关系，力争“十一五”末达到重点地市级公司 90%的烟叶基地化生产，重点卷烟企业 90%的烟叶原料基地化供应。

要完善烟叶价格政策，理顺利益分配关系。按照《中华人民共和国烟草专卖法》要求，认真执行烟叶国家统一定价政策，维护烟叶价格的严肃性；综合考虑市场供求关系、烟叶成本费用、国际烟叶市场价格、国家宏观经济政策和烟区社会经济条件等因素，合理确定烟叶收购和调拨价格，以保障烟农收入为基点协调各方利益关系，努力实现烟叶生产经营的良性发展；维护烟叶价格政策的稳定性和连续性，科学确定不同区域、不同等级的烟叶价差，引导烟叶生产向优质化方向稳步发展；重视抓好价格制定和调整的基础工作，建立健全烟叶成本信息采集与分析系统，加强完善烟叶价格的宏观调控和管理，使制定的价格更加符合烟叶生产实际。

要积极制定“工业反哺农业”政策，加大烟叶生产投入扶持力度，帮助烟农消化部分生产成本，维持合理的种烟比较效益；要充分调动各方的投入积极性，建立烟叶生产长效投入机制，形成烟草系统、地方政府和烟农共同投资的良好机制，努力增强烟叶产区的自我发展能力；不断优化投资结构，集中必要的资金，有针对性地扶持重点产区、重点领域和重点项目，切实提高资金使用效率；加强对补贴资金的监督和管理，避免损失浪费和无效投入，杜绝投资建设过程中的各种不规范行为。

建立风险救助机制，在有条件的地区积极探索建立和完善烟叶生产风险基金制度，对发生重、特大自然灾害的烟农给予适当补助，减少种烟的风险与损失，增强烟农信心和稳定烟农队伍；积极引入烟叶商业保险，推动烟草公司与烟农共同投保制度，不断扩大烟叶保险种类和保险范围；建立完善烟叶储备调节机制，积极应对国际、国内烟叶市场波动对行业整体发展的不利影响。

打叶复烤企业要依据全国烟叶资源状况，合理安排布局。必须坚定不移地按照国家局、总公司制定的“工商联手、共同投资”的要求，进行体制改革，组建有限责任公司，切实按公司制要求建立法人治理结构；国家局、总公司鼓励打叶复烤企业间输出管理与技术，有条件的可积极探索联合重组、托管等改革方案。必须严格执行《中华人民共和国烟草专卖法》，按照签订的加工合同进行复烤加工，严禁无合同、超合同加工，坚决杜绝加工系统外烟叶；要不断强化各项基础管理，稳定、提高产品质量。

#### **（十一）加强组织领导，切实保证纲要贯彻落实**

要统一思想，提高认识，切实把烟叶生产可持续发展规划作为一项事关行业全局的重大战略任务来抓。国家局、总公司成立烟叶生产可持续发展工作领导小组，指导、监督全国烟叶生产可持续发展工作；有关省级局、省级公司要设立专门机构，按照本纲要的精神和要求，结合实际，科学制订本省烟叶生产可持续发展

规划，认真组织实施。在规划实施过程中，要尊重农民意愿，尊重自然规律和市场规律。要积极探索市场经济条件下规划实施的有效机制，努力改善和加强宏观调控，切实发挥规划的导向作用。要积极争取各级政府及有关部门的支持，加强综合协调，确保规划目标和任务得以顺利完成。

在本纲要实施过程中，将根据社会经济状况和行业发展环境的变化，适时调整预期发展目标和政策措施。为实现本纲要提出的目标，国家局、总公司将分阶段制定配套文件并陆续发布。