中國菸草專賣制度下菸葉收購發展與變遷探討*

鄭 怡 雯

(荷蘭萊頓大學區域研究中心亞洲研究所博士候選人)

摘 要

本文把焦點放在中國菸草行業中菸葉收購的發展歷程，來探討 1982 年採計畫經濟模式建立的菸草專賣體系，如何鑲嵌在一個向市場經濟轉軌的體制下運作，以及該專賣體系建立至今，近三十年來的發展和變遷。在菸草專賣制度規範下，中國菸草公司是烤菸唯一合法的買家，每年菸草公司依據中央擬訂的指令計畫與菸農簽訂合同來收購菸葉。然而菸葉依合同收購的計畫生產模式，直到 1997 年爆發嚴重的菸葉大超產後，才得以真正落實。因此本文有兩個主軸，一是透過大超產前後的變化來討論市場經濟改革和計畫經濟模式之間的互動關係，從而論證菸葉生產和收購的計畫性正是在市場經濟改革日益深化的過程中弔詭地得到強化。二是分析 1998 年後落實烤菸全面計畫生產和收購的制度安排，即菸草公司利用農村財政日趨衰微的結構來驅動地方政府完成烤菸收購工作。透由探討上述問題，本文期以從不同面向來捕捉中國經濟改革的圖像。

關鍵詞：菸草專賣、烤菸收購、計畫經濟、中國菸草公司、垂直管理

* * *

壹、前 言

中國在上世紀 70 年代末以來啓動經濟改革，面對紛雜的現實局面，一路摸著石頭過河，而這條漸進改革的道路，先是以中央向地方和企業放權讓利爲突破口，除了擴大企業經營的自主權外，地方政府也有了更多的相對自主性來從事經濟建設。因此在

* 本文爲筆者 2008 年 11 月~12 月以及 2009 年 5 月～10 月在中國雲南、貴州和遼寧省的田野調查整理稿，田野經費由荷蘭皇家學院（The Netherlands Royal Academy）支助。本文初稿曾於 2009 年在國立政治大學舉行的第一屆發展年會中發表，特別感謝吳介民教授的評論意見，以及在場與會者的提問與指教。此外也由衷感謝三位匿名審查者寶貴的建議，使本文得以更加充實。

地方形成了多樣的政商關係形態，既有的研究已反映出這些地方政商關係的殊異面貌，研究者根據在不同地方場域的調查，歸結出多類政商關係模式，包括「地方發展型政府」、「地方企業型政府」、「地方統合主義」等等不一而足。①

然而就在 80 年代進行放權讓利改革的宏觀背景下，中國也同時決定建立採計畫經濟運行模式的國家菸草專賣行業管理制度。在該制度規範下，該行業從菸葉種植、捲菸製造到銷售，涵括農業、工業到商業等部門，整條生產鏈上的經營活動均由國家進行完全壟斷經營。這種行業管理制度，明顯與當時改革氛圍違逆因而引發爭議。然而這個有著中國「最後一個計畫經濟的堡壘」之稱的菸草行業管理制度，從建立至今運行近三十年的時間裡，開始是如何鑲嵌在一個整體以放權讓利爲主調的市場化改革脈絡裡？又伴隨著市場化改革的不斷推進，菸草行業內的計畫經濟運行呈現出甚麼樣的發展和變遷？而這種垂直管理的行業系統，又如何與各地地方政府進行互動，從而發展出甚麼樣的政府和企業關係？

歷史制度主義主張對制度分析該放置在一個更大的歷史背景脈絡下，來探討該制度在現實運作中與其他制度之間的互動關係，從而解釋了該制度的演變過程，以及該制度安排的有效性。②本文即是依此取徑並有別於既有的研究，透過探討一個採計畫經濟模式的行業管理，如何在向市場經濟轉軌的體制下運作，嘗試從另個面向來捕捉中國經濟改革的圖像。由於菸草行業涉及多個不同部門的生產經營環節，因此本文將把焦點鎖定在中國菸草專賣制度從建立以來，菸葉種植和收購的運作和發展變遷來探討上述問題。

貳、研究方法

本文主要採取下列三種方法來研究中國菸草專賣制度下菸葉種植和收購的發展與變遷：

一、歷史研究法

由於專賣制度在改革開放初期即建立，因此菸葉種植和收購尤其是在上世紀 80 至 90 年代的運作，主要得透過歷史資料來發現其間的因果關係和發展規律。史料收集範圍主要包括全國性的菸草產業志、產菸省分的地方志（以雲南和貴州省爲主）、菸草行業出版的期刊雜誌、菸草集團出版的企業志以及菸草行業研究相關的博碩士論文和書

註① Richard Baum and Alexei Shevchenko, “The State of State,” in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China’s Post-Mao Reforms*（Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999）, pp. 333~360.

註② Paul Pierson and Theda Skocpol, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science,” in Ira Katznelson and Helen V. Milner eds., *Political Science: The State of the Discipline*（New York: W.W. Norton & Company, 2002）, pp. 693~721.

籍等等。

二、深度訪談

透過既有出版品的史料分析，歸納出影響該行業發展變遷的可能關鍵事件後，進一步得靠深度訪談來完整化期間的演化過程，因此深度訪談在本研究中佔有相當重要的分量。爲釐清 80 至 90 年代的運作，訪談對象包括從 80 年代起參與菸草行業政策研究課題的專家學者、80 年代任職於雲南和貴州等產菸大省的菸草企業退休領導幹部和法律顧問、90 年代起任職於雲南和貴州的菸草企業 (包括捲菸集團和菸草公司) 現任領導幹部。另一方面關於近年來菸葉收購種植的發展變化，訪問對象除上述現任菸草企業的幹部和主管相關業務人員外，尚包括雲南、貴州和遼寧省菸葉產區的地方官員、菸農以及當地記者等等。

三、田野觀察

爲更深入地了解菸葉種植到收購的流程和相關問題，筆者於 2009 年 8 月居住在雲南省主要菸葉產區之一的陸良縣 FW 鎮農戶家中，就菸葉從菸田採摘、編菸到烘烤的生產流程，以及最後賣到菸站的過程進行參與觀察。

參、中國菸草行業管理制度

在具體進入菸葉種植和收購的討論之前，本節將先就中國菸草專賣制度的建立背景以及制度設計進行說明。

一、菸草行業專賣制度的建立

在上世紀 50 年代完成工商業社會主義改造後，菸草和其他行業一樣，私人資本被取締，進行計畫生產。而計畫經濟體制運行在中央領導人鑒於蘇聯式高度集中的經濟管理存在中央集權過多，限制地方和企業積極性的背景下，於 50 年代後期開始進行企業管理權的層層下放。到了 60 年代初菸草行業在多頭管理，分散經營下導致爭原料等情況日益突出，因此 1963 年中央決定試辦托拉斯性質的中國菸草工業公司，對菸葉及其製品的生產、收購、銷售等進行全國統一的集中管理。③隨後在文革期間，試辦不到 3 年的中國菸草工業公司被撤銷，捲菸企業和菸葉收購部門再次下放地方，結果出現社隊紛紛自行開辦小菸廠，超計畫生產情況嚴重。據輕工業部 1977 年調查，當時計畫

註③ 王毅之，「菸草托拉斯之緣起」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43534.html；劉崢，「菸草托拉斯的試辦歷程」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43535.html。

外菸廠達 200 多家，這些小菸廠與計畫內大菸廠爭原料、搶市場，造成一些大菸廠被迫停減產。因此 1977 年國務院發文《關於整頓計畫外菸廠的報告》，要求計畫外菸廠一律關停。④

然而中國上世紀 70 年代末以來開始啓動的財政分權改革，卻又給了地方開辦計畫外菸廠的動機。根據輕工業部的調查，在 1981 年計畫外菸廠又增加到 300 多家，4 年內增加到 100 家導致計畫內菸廠面臨更嚴峻的菸葉原料供應危機，從而導致菸草行業之於中央難以發揮資金積累渠道的作用。因此 1981 年，輕工部向國務院提交《關於實行菸草專營的報告》，同年國務院批准同意對菸草行業實行國家專營。爲了推動國家專營，1982 年中國菸草總公司正式成立，各省、市和縣級地方菸草公司也陸續組建，做爲經營菸草製品（烤菸和捲菸）供銷的主體。隔年國務院進一步頒布《菸草專賣條例》，並設立國家菸草專賣局，對菸草專賣進行全面的行政管理。⑤在實際運行上，菸草公司和菸草專賣局從中央以降則都採合署辦公，基本上是「兩塊牌子、一套人馬」，即代表政府行使行政管理職能和企業經營是同樣一群人。⑥

二、國家菸草專賣的制度設計

依據 1983 年《菸草專賣條例》的制度設計，中國的菸草專賣制度兼具專買（monopsony）和專賣（monopoly）的特點。⑦專買表現在中國菸草公司做爲全國唯一合法的菸葉收購主體，透過其在各地的菸草公司按合同進行菸葉收購，之後再賣給菸廠製造捲菸，透過專買機制從而解決上述計畫內菸廠原料短缺的問題。另方面菸廠生產出來的捲菸之後再售予菸草公司，由菸草公司專門負責批發銷售，從而落實專賣職能。換言之，在國家菸草專賣制度規範下，菸草公司負責菸草製品的專買和專賣，菸廠則專司捲菸製造（見圖 1）。依照該條例規範，每年中央計畫部門會制定菸葉種植計畫、捲菸生產計畫和菸葉收購等級標準，然後再由各地的菸草公司和菸廠分別依計畫執行當地菸葉和捲菸的購銷業務，以及捲菸的生產製造。

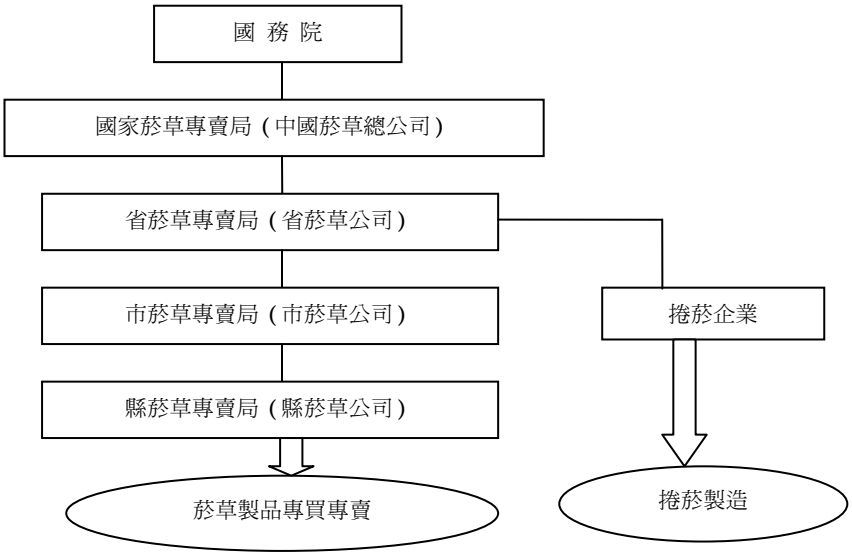
註④　楊國安，**中國菸草通志**（北京：中華書局，2009 年），頁 1131；湯元宋，「專賣：行業健康發展的基石」，**中國菸草**，2008 年 12 月 18 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102042/102045/22562.html。

註⑤　楊國安，前引書，頁 1131；湯元宋，前引文；Junmin Wang, “Market-building as State-building in China’s Tobacco Industry,” (Ph.D. dissertation, New York University, 2007), p. 78.

註⑥　Huizhong Zhou, “Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China,” *China Economic Review*, Vol. 11, No. 2 (December 2000), p. 117.

註⑦　專買和專賣指涉兩種不同的經濟運行內涵，雖本文循慣例以中國菸草專賣制度來統稱中國菸草行業的管理，但該行業管理在中國則是專買和專賣兩者兼具。

圖 1　菸草公司與捲菸企業之分工結構



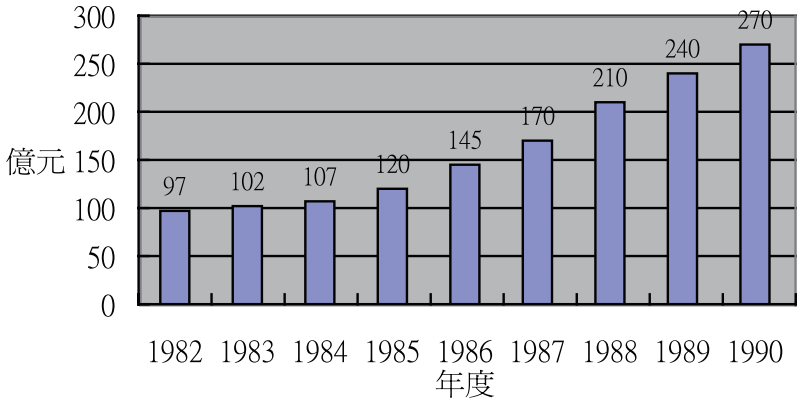
說明：此圖爲菸草行業於 2003 年啓動結構改革前，菸草公司和捲菸企業在專賣體制下的分工圖。
資料來源：作者繪製。

這套菸草專賣制度基本上是採計畫經濟模式來進行行業內部管理，但是 80 年代推動專賣之際，中國正處於經濟體制改革初期，改革以放權讓利爲主調，而菸草行業卻擬實施國家統一集中管理因而引發質疑。爲了闡明菸草專賣制度和改革開放的關係，1983 年在國務院頒布《菸草專賣條例》後，同年 10 月 6 日**人民日報**發表題爲「菸草專賣很有必要」的評論文章上，回答了菸草行業採取不同於其他行業做法的根本原因。文中強調菸草製品是高利潤和高稅收的特種消費品，其所提供的積累，是國家財政收入的重要來源，「爲了保證菸草行業有計畫地發展生產，提高產品品質，改善市場供應，並保證國家財政收入，最有效的措施是實行菸草專賣。」⑧換言之，改革開放後頒布的菸草專賣制度，旨在透過國家的集中管理來整頓該高利稅行業的生產秩序，從而保障了國家積累資金的重要途徑。依據統計數據顯示，菸草專賣自實施以來，從 1982 年到 1990 年，全國捲菸實現的利稅已由 97 億元增加到 270 億元，平均每年遞增 13.6% (見圖 2)；1990 年菸草利稅佔政府財政收入比重已達 9.2%，成爲全國創造利稅最多的行業之一，亦即菸草已成爲全中國重要的財政支柱產業。⑨然而菸草專賣雖是鞏固國家財政收入的便捷途徑，但也正因爲中國自上世紀 70 年代末開始，財政改革以放權讓利給地方政府和企業爲基調，因此菸草專賣從制度建立開始，即與放權讓利的改革主調存在衝突，從而影響到菸草專賣制度實際的運作。

註⑧　楊國安，前引書，頁 1131~1132；湯元宋，前引文。

註⑨　付雙雙，「中國菸草：與改革開放共成長」，**中國菸草**，2008 年 12 月 18 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102042/102045/22559.html。

圖 2　1982-1990 菸草行業稅利柱狀圖



資料來源：同註⑨。

肆、專賣制度下的菸葉收購

在上述菸草專賣的制度背景下，本節將就 1980 年代菸草專賣建立以來，到 1997 年菸葉大超產之前，菸葉收購的運作和發展變化予以探討。

一、菸葉收購合同的性質

1983 年菸草專賣條例明文，菸葉收購實行「合同制」。即菸葉種植由國家計畫委員會下達種植計畫，再把計畫生產指標層層分解到地方，由當地菸草公司和菸農簽定菸葉收購合同，約定收購產量。而菸葉在經過農戶種植、採摘到初烤後，再由菸草公司按照國家規定的分級價格標準進行收購，當地菸草公司則是唯一合法的收購主體，其他單位和個人不得收購。而做爲烤菸市場上唯一的買家，菸草公司依照國家指令性計畫下達的生產指標，和衆多小農之間簽訂收購合同，因此合同的簽訂旨在確保國家計畫的落實。⑩

二、「超合同」收購的出現

在放權讓利的改革進程下，儘管菸草行業在制度規範採國家壟斷、計畫經營，但包括菸葉種植在內的菸草專賣，在 80 年代的實際運作卻與制度本身的設計相距甚遠。自從中共十一屆三中全會指出權力過於集中是經濟管理體制的嚴重缺點後，接下來的改革主要表現在對地方政府和國有企業的放權讓利，使之有更多的經營管理自主權。首先在對國企的放權讓利改革上，1978 年在四川進行的「擴大企業自主權」試點拉開了序幕，該改革的主要內容是核定企業的利潤指標，允許企業在完成指標之後提留利

註⑩　詳見菸草專賣條例施行細則第九條。

潤做爲企業基金。隔年爲了規範迅速擴大的企業自主權試點，國務院下達《關於擴大國營企業經營管理自主權的若干規定》等五個文件，對主要的擴權內容做出規定，包括生產計畫權⑪、產品銷售權⑫、利潤分配權⑬、勞動用工權、資金使用權和外匯留成權等。⑭

在擴大國企經營管理自主權的背景下，以雲南省玉溪捲菸廠爲例，1980 年該廠被雲南省政府定爲第一批國企改革的擴權試點企業，決定給該廠「超計畫」生產的捲菸 50%自銷權，以讓國企保有較多的自留資金。⑮ 1982 年雲南省菸草公司成立後，玉溪捲菸廠計畫內生產的捲菸全部交由省菸草公司銷售部經營，但是菸廠繼續進行超計畫生產，菸廠的超計畫捲菸自銷權甚至提高到 80%。當時由於捲菸生產輔料供應緊張，⑯有些輔料連計畫內產量的供應都保證不了，因此菸廠比過去多留 30%超產產品進行自銷，好讓菸廠用於創匯、串換捲菸生產所需要的原輔材料，以保證菸廠得以順利進行生產。⑰換言之，儘管建立了菸草專賣制度，在該制度下中央計畫部門擬定捲菸生產計畫，但是在 80 年代國企改革和短缺經濟的背景下，只要菸廠能夠自行取得原輔材料，就有「自主權」進行超計畫的生產和銷售。⑱

除此之外，依照專賣條例的制度規範，中國菸草總公司統一領導菸草製品供銷業務，下一級菸草公司受上一級公司和當地政府雙重領導，但是又以上一級菸草公司管理爲主。但是在中國菸草總公司在 1982 年掛牌成立時，只有 20 多個工作人員，在人力不足職能分工未明的情況下，⑲各地的省公司實際上是交由各地方政府進行組建，並歸各地省政府領導。因此在總公司成立之後的幾年內，如何將各地菸草公司上劃到中國菸草總公司成了建設菸草專賣體系的主要任務。此處上劃係指將各級菸草公司「行政管理」的領導權劃歸上一級菸草公司，透過上下級之間層層的行政管理來落實《菸草專賣條例》有關烤菸以及捲菸生產和銷售的業務規範，從而達成菸草系統內部從中央到地方的垂直管理。換言之，這種上劃背後所謂行政領導關係的轉變，也就意味著各地的菸草公司由隸屬地方政府管理的國有企業轉變成爲隸屬中央管理的國有企業。然而當時在「利改稅」的財政背景下，⑳領導關係轉變直接衝擊著各省財政收入，因此

註⑪ 生產計畫權係指企業在保證完成國家計畫的前提下，可以依據市場需求和企業實際情況，制定自己的補充生產經營計畫。

註⑫ 補充生產計畫的產品在國家不收購的情況下，企業可以按國家規定的價格政策來自行銷售。

註⑬ 企業利用留成利潤建立的生產發展基金、集體福利基金和職工獎勵基金，有權自行安排使用。

註⑭ 陳佳貴，**中國國有企業改革 30 年研究**（北京：經濟管理出版社，2008 年），頁 20~21。

註⑮ 玉溪捲菸廠即現今紅塔菸草（集團）責任有限公司的前身。

註⑯ 生產輔料包括捲菸紙、濾嘴、包裝材料等等。

註⑰ 紅塔菸草（集團）責任有限公司編纂組，**紅塔集團志 1956-2005**（CD-ROM）（昆明：雲南人民出版社，2006 年）。

註⑱ 訪談#20090907，紅塔集團退休領導幹部，70 年代即進入玉溪捲菸廠。

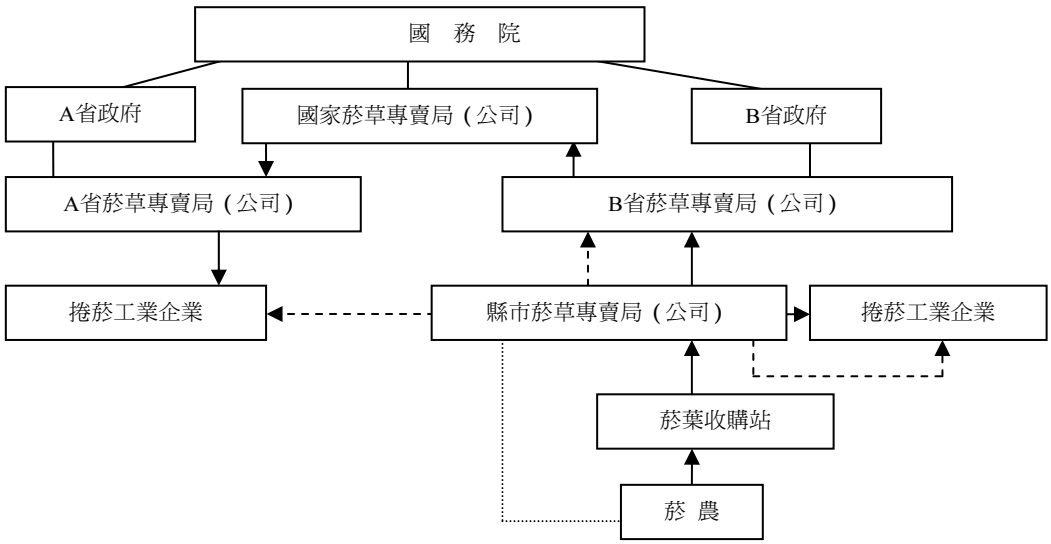
註⑲ 謝娜，「劉治光：人才引領發展，事業造就人才」，**中國菸草**，2008 年 12 月 18 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102042/102047/22566.html。

註⑳ 利改稅於 1983 年啓動旨在改革國家和國有企業之間的利潤分配關係，其核心內容是將國企財政繳款的上交利潤改爲繳納所得稅，稅後利潤歸企業，以促國企自主經營。在利改稅之下，在地方政府領導下的各級菸草公司所實現的應上繳的所得稅，則是做爲同級政府的財政收入繳庫。

在中國菸草總公司和各省政府進行地方菸草公司上劃的談判過程中，必然得面對著來自地方的重重阻力，而讓捲菸繼續進行超計畫生產成了中國菸草總公司爲完成上劃進而向地方妥協的一種表現。以在談判過程中扮演指標性角色的菸草大省雲南爲例，在 1985 年雲南省政府和中國菸草總公司簽訂的《關於雲南省菸草公司上劃協議書》即載明，省政府要求超計畫生產的捲菸全部留地方，由地方自行處理。換言之，在菸草專賣制度建立後的 80 年代，捲菸超計畫生產不僅做爲一個被接受的既成事實，而且還當成中央對地方讓利從而完成上劃的談判籌碼。㉑

在這樣的脈絡下，必然牽動著菸葉的「超計畫」生產，即在國家計委下達的指令性收購計畫外，各地菸草公司紛紛出現對計畫外、非合同的烤菸，以浮動價格進行收購來滿足捲菸生產所需的菸葉原料。㉒換句話說，烤菸合同落實的是「保證最低產量」的中央指令計畫，各地普遍進行著超計畫的烤菸生產，超過計畫的部分，就由各地菸草公司進行銷售，而烤菸交易市場化就從這裡逐漸推展開來（見圖 3）。㉓

圖 3　計畫內／外的烤菸流向



說明：1.虛線表示是菸農和縣市菸草公司的合同關係。

2.實線箭頭表示指令計畫下的烤菸流向：烤菸透過菸站交到縣市菸草公司後，除了提供給當地菸廠外，上調的部分則包括給國家局出口和儲配用，以及調撥給外省的菸廠。

3.虛線箭頭表示計畫外烤菸流向：滿足本地和外地菸廠的計畫外生產需求，以及分成上調給省菸草公司。

資料來源：作者繪製。

註㉑　胡華生等編，**雲南省志・菸草志**（昆明：雲南人民出版社，2003 年），頁 427~430。

註㉒　Irene Eng, "Agglomeration and the Local State: The Tobacco Economy of Yunnan, China," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 24, No. 3 (September 1999), p. 322.

註㉓　訪談#20090719，貴州菸草公司幹部。

除了菸廠超產需要計畫外的烤菸原料供應，菸葉超產背後還聯繫著產菸地區的地方財政利益。70 年代末啓動的放權讓利，除了對國企增加自主權的改革外，還包括實行中央與地方「分灶吃飯」的財政包幹，來增強地方政府擴大財源的積極性。㉔在分灶吃飯的財政體制下，以雲南省爲例，在六五期間（1981～5）計畫內烤菸稅金全留在地方，超計畫部分則在省內進行比例分成。㉕換言之，超計畫菸葉生產有助於當地的財政收入，因此強化了當地政府大力動員農民擴種菸葉的積極性，在一些貧困西部農村地區尤其如此。㉖

再者，在 80 年代菸草行業的上升發展階段，各地的菸草公司實際也可從多收多售中獲利。中國菸草公司雖然在 1986 年完成行政領導權上劃，但各級菸草公司之間並不存在資產關係，直到 2005 年菸草系統進行資產管理改革，將各級菸草公司的資產全部上劃到中國菸草總公司，總公司再以出資人身分，將上劃的資產以投資形式投回下級公司，從而建構資產關係明確的母子公司體制之前，各級菸草公司都是個別以企業法人資格在財政部設立帳戶。因此縣級菸草公司做爲菸草製品銷售主體，在 80 年代烤菸「超收分成」的政策驅動下，㉗省／市菸草公司，對於縣級菸草公司超收菸葉也抱持鼓勵態度，有的甚至以「行政管理費」爲名，要求下級的縣公司增加上調烤菸數量，從而在烤菸超收中獲利。㉘另一方面，烤菸由於用途單一，不像傳統糧食作物農戶可留存食用，因此倘若菸草公司不收購地當地合同外的烤菸，可能引起農民騷動影響社會秩序。而菸草系統在行政領導權上劃之後單位內最高領導人（一把手）雖都由上一級菸草公司任命，但同樣在 2005 年資產關係進行改革之前，一把手的人事任命同時還必須徵求當地政府的同意。㉙因此菸草公司基本上多採取「種多少、收多少」的收購原則，以照顧當地利益。㉚

三、大超產來臨之前（1982～1996）

綜上所述，80 年代初建立的菸草專賣制度，鑲嵌在對國企和地方財政放權讓利的改革背景下，呈現出和原制度設計相去甚遠的圖像。在中央應許下菸廠進行超計畫生產、地方政府介入擴種，和菸草公司「種多少、收多少」的相互作用下，烤菸生產層

註㉔ 80 年代的財政包幹歷經幾次變化，80 年代初主要的做法就是明確劃分中央和地方財政的收支範圍，凡是地方收入大於支出的地區，多餘部分按照一定比例上繳；收入小於支出的，由中央財政給予定額補助。透過這種擴大地方財權的方式，來打破過去統收統支的局面。

註㉕ 1984 年以前對烤菸課徵工商稅，稅率達 40%；1984 年之後工商稅改爲產品稅，烤菸稅率爲 35%，在財政包幹體制下，烤菸稅成了產菸縣的重要財源。

註㉖ Yali Peng,“The Politics of Tobacco: Relations Between Farmers and Local Governments in China’s Southwest,” *The China Journal*, No. 36（July 1996）, pp. 67~82.

註㉗ 以雲南省在 80 年代實行「烤菸基數包幹」政策爲例，該政策採取「包死基數、超產分成」的辦法，即地方菸草公司完成烤菸收購的基數後，超收部分進行三七分成，調省公司 30%，地方留 70%。

註㉘ 訪談#20090719，貴州菸草公司烤菸工作幹部。

註㉙ Irene Eng, *op. cit.*, p. 321.

註㉚ 訪談#20090908，玉溪菸草集團退休幹部。

層加碼，導致專賣制度下烤菸的種植計畫，只能發揮保證最低產量的作用。

中央計畫變成了保證最低產量，凸顯了菸草行業的計畫生產規範形同虛設。中國菸草總公司於 1986 年委託中國社會科學院工業經濟研究所進行「我國菸草行業提高經濟效益」的研究課題，指出菸草行業專賣管理出現了包括菸葉種植等四大失控。該報告指出失控的根本癥結在於對菸草制品課徵高稅，其目的應該在於限制生產和消費，但在財政包幹體制下，這部分的稅收卻留在地方，變成鼓勵地方盲目發展的動力，因此該報告建議設置中央級的「專賣稅」，把菸草相關稅收繞過中央和地方分成的財政包幹，直接上繳到中央去，以解除菸草專賣失控的局面。㉛不過專賣稅的建議當時並未被採納，不僅地方政府基於自身利益強烈反對，國家稅務總局也因課徵專賣稅會打亂在財政包幹體制下，中央和地方既定的財政上劃基數而不予支持。㉜

事實上，80 年代的盲目超產局面尚未演變成捲菸市場上的產銷失衡，因此專賣稅的實施除了上述阻力外，對中央而言也不具立即的迫切性。另方面這可能也涉及到中國當時從計畫經濟向市場經濟轉軌快速變化的過程中，對於捲菸消費市場可能的「胃納」尚缺乏準確的掌握，因此在這過程中對菸草行業的計畫性呈現較爲寬鬆的狀態以測試市場可能的容量。然而進入 90 年代，捲菸供過於求的矛盾開始越演越烈，中大型捲菸企業開始紛紛出現虧損，因此 1991 年國家菸草專賣局開始實施嚴格限制捲菸產量和減少庫存 (限產壓庫) 的措施，接著 1992 年《菸草專賣法》，正式立法規範捲菸企業得按國務院計畫部門下達的計畫來進行生產，地方政府不得下達超產任務。隔年國務院發出七號文件《關於進一步加強菸草專賣管理的通知》，要求必須貫徹執行《菸草專賣法》以遏制計畫失控的態勢，國家局並與各省級菸草專賣局 (公司) 簽訂《生產經營書》，把限產壓庫做爲必保的指標，一直到 2000 年捲菸限產壓庫都是國家局的重點工作。㉝

對捲菸企業進行限產壓庫期間，烤菸種植卻爆發了災難性的大超產。落實烤菸計畫種植的困難有其財政制度性的背景，80 年代的財政包幹體制雖提高了地方投入經濟發展的積極性，但同時也強化了地方暗藏財富的動機，把本應列入預算內的收入轉移到預算外，或私設小金庫，從而造成中央財政收入占總財政的比重從 1985 年的 40.5%，下降到 1993 年的 22%。這種財政包幹下導致中央財政收入的下滑以及內在的不穩定性，最終促成 1994 年分稅制的出台。㉞在分稅制之下，所有的財政收入被劃定爲國稅、地稅和中央地方共享稅，而各級政府根據本級稅收爲主要收入，相應安排其支出，以相對獨立地組織本級預算平衡。在分稅制之下，中央和地方的財務結構關係發生逆轉，㉟在中央財政收入佔大頭，地方財政大幅減少的情況下，㊱對烤菸課徵的農

註㉛　陳樹勳，**陳樹勳產業經濟文選** (北京：中國農業科學技術出版社，2007 年) ，頁 285~287。

註㉜　訪談#20100304，受訪者參與當年社科院該研究課題。

註㉝　張冬梅，「加強宏觀調控力度，實現捲菸產銷平衡」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43608.html。

註㉞　楊志勇、楊之剛，**中國財政制度改革 30 年** (上海：格致出版社，2008 年) ，頁 47。

註㉟　1993 年中央和地方財政收入比例 22：78，到了 1994 年推動分稅制後該比例變成 55.7：44.3。楊志勇、楊之剛，前引書，頁 47。

業特產稅在新稅制下被列爲地方稅，其 31%的稅率居所有農產品之首，反而凸顯了烤菸對於產菸區地方財政的重要性。而之前建立專賣稅，提議將菸草行業相關稅收上劃到中央的做法，在 1994 年分稅制推動之後，雖然許多菸草相關稅種都上劃到中央，但是烤菸完全是地方稅的屬性，導致抓緊烤菸工作以增收的動力，對烤菸區的地方政府來說不減反增。

在上述背景下，到了 1997 年在市場糧價下跌的情況下，烤菸收購價格未相應調整，外加各種價外補貼，㊲糧菸比價下給了農民投入烤菸種植更大的積極性，造成了該年烤菸的嚴重大超產。爲了收購堆積如山的菸葉，各地菸草公司承受巨大經濟損失，許多地方菸草公司出現沒錢支付打白條的情況。㊳貴州遵義捲菸廠當時在地方政府頻頻施壓下，購進遠遠超過實際需求的烤菸數量，從而造成菸廠經營的嚴重虧損：

> 「那時候政府一直來找，要不農民種出來不收購怎麼辦呢？不買的話，肯定會爆發社會大問題。」㊴

在國企營利和統治正當性的這組矛盾中，面對 1997 年烤菸大超產，最後是由菸草公司和捲菸企業來吸收市場上大量過剩的烤菸，造成了整個行業的大虧損，也從而促成了下一階段烤菸收購工作的大調整。㊵

伍、全面合同制的運作（1998～）

經歷 1997 年嚴重大超產後，該年年底國務院下發《關於做好 1998 年菸葉種植和收購工作的緊急通知》，明確指出「菸葉收購計畫是國家指令性計畫，各地區、各部門必須嚴格執行，逐級落實，不得變更」，並做出「指令計畫合同外的菸葉，不予收購」等規定。因此從 1998 年開始，推動嚴格控制菸葉種植面積和收購總量的「雙控」政策，以及降低烤菸農特稅稅率（從 31%降爲 20%），並禁止各種價外補貼。㊶在雙控之

註㊱ 分稅制下中央和地方財政收入比例，到了 2007 年該比例仍保持在 54.1：45.9，維持中央佔多數的局面。楊志勇、楊之剛，前引書，頁 47。

註㊲ 價外補貼是在國家規定的菸葉收購價格基礎上，主要由捲菸企業給予其協作的烤菸生產基地經濟補貼，以提高農民種菸的積極性。全中國大部分菸區，根據該地情況，在 80~90 年代都出現各種名目不同的價外補貼。

註㊳ 訪談#20090716，貴州省 MT 縣菸草公司幹部。

註㊴ 訪談#20090715，貴州省遵義捲菸企業幹部。

註㊵ 1997年全國菸葉收購計畫爲 4540 萬擔，實際收購了 6875 萬擔。全國超面積種植 500 多萬畝，超計畫收購 2000 多萬擔。以當年超種超收的重災之一的貴州省爲例，1997 年國家局下達給貴州省的菸葉生產計畫爲 780 萬擔，但最後收購量到達 1300 多萬擔。據統計，因爲超產導致菸草 1998 年全國菸葉經營虧損 67 億元。張建麗，「1997 年菸葉大超產的調整」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43610.html。

註㊶ 王明茹，「菸葉收購政策與菸農利益分析及建議」，**農村財政與財務**（北京），第 12 期（2006 年 12 月），頁 30。

下，全面烤菸合同制開始推行，由菸草公司與每一戶菸農簽訂的合同，把種菸面積和菸葉收購量逐一落實到戶，實行「按合同生產、按合同收購、合同外菸葉一律不收購」的烤菸合同生產。換言之，菸草專賣制度規範下的菸葉計畫種植和收購，從 80 年代到 90 年代在經歷上劃談判以及與其他市場化改革措施相衝突，形同被架空的局面後，1997 年的大超產成了一個關鍵性的轉折點（critical conjuncture），驅動著菸葉按合同種植和收購的落實，以避免大超產的再度爆發。

一、「市場引導、計畫種植」的運作方式

爲了落實全面烤菸合同制，1998 年後國家專賣局提出「市場引導、計畫種植」的發展方向。在該方針下，捲菸的計畫生產和菸葉的計畫種植結合起來，以進一步貫徹菸草專賣法規範下的行業計畫經濟。首先各捲菸企業依據中央計畫分配下的生產指標向省公司提報需要的菸葉需求總量，再由省公司匯總上報國家局核定，之後捲菸企業就在上述核定的菸葉購進數量範圍內，在每年全國統一的烤菸交易會上，和菸葉產區的菸草公司簽訂本年度的烤菸交易意向書。而國家局再主要依據意向書情形，並權衡區域發展來下達種植計畫，省菸草公司再將計畫指標層層分解到各地，由該地菸草公司與農戶簽訂菸葉收購合同，並在合同內載明交售量和種植面積。透過上述方式，落實所謂「市場引導、計畫種植」的烤菸合同收購。㊷

二、地方政府的角色

在全面落實烤菸合同制之前，地方政府以擴種菸葉，菸草公司買單的方式來增加財政收入。然而在 1998 年雙控政策下，禁止對菸農的價外補貼，導致農民種菸比較收益和成本利潤率，出現下降趨勢（之後有更多說明）。這種從經濟利益著手，降低農民種植菸葉積極性的做法，同時也影響著地方政府在烤菸種植收購工作上角色的變化。爲了確保烤菸種植合同得以落實，除了農戶和菸草公司簽訂合同外，菸草公司也與市政府之間簽訂烤菸工作的「責任狀」，爲完成該責任狀的考核指標，又在市政府和縣政府、縣政府和鄉鎮政府、鄉鎮政府和村組之間再另外簽訂將指標層層拆解的「責任狀」。這些責任狀考評內容和與之掛鉤的獎懲辦法明目之繁多，反映了在全面進行合同收購的新情勢下，菸葉生產工作必須精確地予以執行。表 1 爲 2008 年雲南省 DJ 鎮對村委烤菸工作的考核指標和獎懲措施：

註㊷　劉偉，**經濟轉軌過程中的產業重組：以菸草業為例**（北京：中國社會科學出版社，2005 年），頁 178。

表 1　烤菸生產獎懲措施（2008 年雲南省 DJ 鎮）

完成種植面積且無劣雜品種	以村委會爲單位1500～2000不等，完成不了種植面積懲1000元
實施漂浮育苗商品化運作	完成不獎不懲，完成不了大棚育苗移栽的村委會懲1000元，並承擔每盤菸苗5元損失費
堅持最佳時令移栽	每片田地移栽時間不超過3天，驗收合格獎500元
劃片輪作連片種植	田菸種植100畝以上連片，每片獎200；50畝以上連片，每片獎100元
完成收購任務獎懲	以村委會爲單位1500～2000不等，每差10000千克扣獎金200元
科學安全烤菸	全年烤菸無火災獎勵1000-1500元；每發生一起火災懲500元
中上等菸獎	以村委會爲單位，完成烤菸交售任務，上等菸比例達50%以上者，每交售一擔合格的中上等菸給村委會獎金4元，村民小組2元
烤菸生產第一責任人（村委會主任）單獨獎勵	一旦有效完成各項生產和收購措施，圓滿完成各項指標任務，鎮政府對村委會主任施行專項單獨獎勵

資料來源：雲南省 DJ 鎮鎮政府提供。

從上表可以看出，透過責任狀的考核指標，引導著村委會以連片種植、漂浮育苗商品化等特定的方式來完成烤菸合同。㊸而村委會烤菸工作考核結果和經濟利益掛鉤，在村級財政日趨空殼化的情況下，由菸草公司爲主提供的烤菸工作獎金，甚至直接充當了村幹部的薪水。㊹在 2003 年費改稅之前，村級組織財政來源主要是「三提五統」，㊺由於收費不規範，造成農民負擔加重引發農村治理危機，因此 2003 年中央推動農村稅費改革後，村級收入轉以農業稅和農業特產稅的兩稅附加爲主，㊻但是到了 2005 年農業和農特稅都取消後，上級的財政轉移支付幾乎成了鄉鎮政府和村級組織唯一的財源。㊼然 2005 年農特稅取消之後，烤菸稅卻成了唯一的例外被保留下來，在上級轉移支付不足因應正常運作的背景下，此舉無形中再次強化了烤菸財政對地方的重要性。事實上，在 2005 年廢除農業稅後，國務院另行制定《中華人民共和國菸葉稅暫行條例》做爲徵收菸葉稅的法源依據時，國務院有關負責人即對於停徵菸葉稅可能引發的問題做出說明，一是菸葉產區的地方財政，特別是縣鄉財政收入將受到大影響；二是不利於菸葉產區縣鄉經濟的發展，對於當地基層政權的正常運作和公共事業發展會產生一定的負面影響；三是不利於捲菸工業的持續穩定發展，停徵菸葉稅會影響地方政

註㊸　育苗商品化的目的在於通過將育苗工作承包給專業戶的方式，在大棚內進行統一管理，從而在源頭上保證了菸苗的品質。

註㊹　訪談#20081127，雲南省 DJ 鎮副鎮長。

註㊺　係指村級三項提留和五項鄉統籌。村提留是村級集體組織按規定從農民生產收入中提取的用於村一級維持或擴大再生產、興辦公益事業和日常管理開支費用的總稱。包括三項，即公積金、公益金和管理費。

註㊻　農業稅和農特稅正稅上交國家財政，附加稅則佔正稅的 20%返回到村級財政，構成當時村級財政的主要基礎。

註㊼　黃輝祥、湯玉權，「村級財政變遷與村民自治發展—兼論『後農業稅時代』村民自治的財政基礎」，**東南學術**（福建），第 4 期（2007 年 7 月），頁 40~43。

府發展菸葉種植的積極性。㊽換言之，正是在這種財政結構下，地方政府成了菸草公司得以順利完成烤菸收購合同的重要支柱。㊾

另一方面，除了菸草公司提供的獎金外，依附在烤菸合同完成上的「烤菸稅」，㊿在在驅動著地方政府「努力辦事」，從縣政府到村組，地方政府都設有烤菸工作組（或烤菸辦公室），來落實產前、產中和產後的烤菸工作。然而這種透過考核各級政府的烤菸工作指標來確保烤菸合同的落實，往往引發了幹群關係的矛盾。

全面合同制下的幹群矛盾，其制度性背景在於農民種菸比較收益和成本利潤率，在 1998 年之後出現了總體下降的趨勢。1996 年菸農種植每畝烤菸的成本利潤率爲 64.3%，從 1998 年取消價外補貼後開始大幅下滑，2002~2004 年的平均利潤率爲 19.2%。(51)

表 2　1996-2004 每畝烤菸成本收益情況表

項目	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
產值合計（元）	1379.9	1046.3	789.9	959.2	861.8	915.0	1053.75	1026.6	1259.4
總成本（元）	839.9	858.15	815.94	772.4	793.0	811.3	873.6	859.1	1072.0
淨利潤（元）	539.8	188.1	-26.1	186.8	68.8	103.7	180.1	167.4	187.4
成本利潤率（%）	64.3	21.9	-3.2	24.2	8.7	12.8	20.6	19.5	17.5

資料來源：國家菸草專賣局。引自王明茹，「菸葉收購政策與菸農利益分析及建議」，頁 31。

另外，由美國國家衛生研究院 Fogarty 國際研究中心資助的研究小組，2002 年在四川和貴州調查了 1003 家農戶，就菸葉和其他農作物的成本和經濟收益開展了調查並做了比較分析，該調查結果見表 3。結果發現糧食和菸葉的收益成本比，要低於油菜、黃豆和水果類。

表 3　按農戶分類的主要農產品收益成本比（四川和貴州省，2002）

	小型農戶（≦0.5公頃）N=302	中型農戶（0.5~1.0公頃）N=361	大型農戶（＞1.0公頃）N=340	全樣本 N=1003
糧食	2.5	2.3	2.6	2.5
菸葉	2.4	2.6	2.8	2.6
大豆	3.0	5.9	2.9	4.3
油菜	3.1	4.0	3.7	3.7
水果	4.7	3.4	3.7	3.7

資料來源：T.W. Hu, Z Mao, J Shi and W. Chen, *Tobacco Taxation and its Potential Impact in China* (Paris: International Union against Tuberculosis and Lung Disease, 2008), p. 37.

註㊽　「有關負責人就《中華人民共和國菸葉稅暫行條例》答記者問」，新華網，2006 年 5 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/11/content_4535051.htm。

註㊾　DJ 鎮幹部對於烤菸工作是這樣詮釋：「其實我們就像是幫菸草公司打工，拿他們的錢就得幫他們辦事」（訪談#20090909）。

註㊿　訪調雲南省 HW 鄉書記即表示，2008 年烤菸稅收即佔當地財政收入 90%（訪談#20081202）。

註(51)　王明茹，前引文，頁 31。

總地來說，菸農種菸比較收益和成本利潤率呈現下滑，但對於菸區的地方政府來說，烤菸種植對於地方財政收益重要性在不減反增的情況下，其間的衝突埋下了幹群在烤菸種植收購過程的矛盾。根據田野調查資料，以下爲幾種較常見的爭端：

（一）產前劃片整理

每年在烤菸種植之前，地方政府最主要的工作就是依據種植計畫面積，來進行菸田的劃片整地。近年來國家局把推動規模化種植，列入烤菸工作重點後，規劃連片種植多已列入地方工作的考核指標（見表 1），所以被劃入連片種植區塊的菸農，就算不想種菸也得種。由於種植菸葉生產工序繁雜，外加和其他經濟作物相比，收益成本比不盡然具有優勢，因此出現有些地區農民種菸積極性低，但地方政府爲了保有烤菸稅，不願將計畫種植面積讓出去的情形。

> 「農民不想種，我們就繼續『做工作』，像是換地，讓不願意種菸的農民，移到另一塊地，讓想種菸的來種，或者要不想種菸的農民，把田租去，給想種的人來種…」㊷

換言之，合同照理是在兩造合意的前提下簽訂，但是被劃在菸葉種植區塊上的農戶，在實際情況下，並不是「不想種就不種」。在這樣情況下，在組織劃片整地的地方政府和農戶之間，種下了潛在的衝突引爆點。

（二）產中套種

不同農作物進行套種是農村常見的種植方式，比方玉米和大豆的套種組合，從而增加農戶收入。菸葉收購價格雖然相對偏低，然菸農仍願意種菸的主因在於在專賣體制下按合同收購，菸農基本上沒有過多的市場風險，這一點是其他農產品尚無法相比之處，但在種菸葉的同時，菸農大多還會去種其他別的農作物，以提高家戶收入。㊸但爲了能夠達成上等烤菸比例的考核指標，地方禁止農戶在菸田間進行套種，以確保菸葉品質，這麼一來則又造成農戶和幹部對於田間種植的另一組矛盾。㊹

（三）產後收購

菸葉採摘烘烤之後，由農戶交到菸草公司設在地方上菸站，再由菸站工作人員，依據國家局規定的分級價格進行收購。分級的人爲因素造成降級收購不公的「人情

註㊷ 訪談#20090528，遼寧省 ZW 鎮幹部。

註㊸ T.W. Hu, Z Mao, J Shi and W. Chen, *Tobacco Taxation and its Potential Impact in China*, p. 36；王現軍，「菸葉專賣品的市場化改革及政策調整取向」，中國農業科學院農業經濟與發展研究所博士論文（2007 年），頁 76。

註㊹ 筆者在田野過程中也觀察發現，讓菸農在菸葉採摘後期進行套種，是地方上面對套種衝突的權宜之計。

菸」情況，在農村詬病已久，農民間流傳的「蹲著種菸，跪著賣菸」說法即是一個寫照。㊺

「關係好的，他們的菸葉級別就高，一樣的菸葉，會差到一公斤 5、6 元…買菸的官在我們這裡權力最大了，他們把降級收購的烤菸，再用高價交上去，中間的錢就自己吞了…」㊻

這種對於烤菸收購不公的情緒反應，會以轉賣給「菸販子」㊼或是拉到其他菸站交售的方式來表現，這麼一來，必然影響當地烤菸合同任務能否達成，讓農民把不願售出的烤菸交出來以完成合同任務，則又成了地方幹部的工作。

「完成烤菸合同收購數量是最重要的任務，完成不了，我們要受罰，所以我們一定會找方法來完成，就算要從別的地方（跟菸販子）買烤菸，我們都得要完成合同數」㊽

事實上烤菸合同由農戶和菸草公司簽訂，但如果農民違約棄種，在合同內約定的主要懲罰手段，即是下回不再予之簽訂。然而在既有的財政結構下，外加層層責任狀下的指標考核和經濟利益的掛鉤，事實上已經將落實烤菸合同的責任轉到地方政府身上，對於地方政府來說，這裡的合同行爲成了一種「政治任務」。換言之，在經歷 1997 年的大超產後，烤菸的計畫收購主要透過政府行爲來予以貫徹，而該行爲的有效性又是建立在地方財政的結構性缺口上，但該有效性背後埋下的農村幹群矛盾，至今仍是現在進行式。

陸、結　論

中國菸草行業在 1980 年代初建立了由國家完全壟斷的專賣制度，該制度設計採計畫經濟模式來進行行業管理。在烤菸種植和收購的規範上，中國菸草公司做爲烤菸在市場上的唯一買家，與農民簽訂烤菸合同以確保收購計畫的落實。然而在中國進行放權讓利改革，從計畫向市場經濟轉軌的 80 年代，菸草行業的實際運作與計畫經濟規範明顯脫節。

註㊺　張文凌，「雲南菸農生存狀況調查：蹲著栽菸，跪著賣菸」，**中國青年報**，2009 年 5 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/society/2009-05/21/content_11412128.htm。

註㊻　訪談#20090822，雲南省 FW 鎮菸農。

註㊼　菸販子雖於法不容，但是在某些情況下，卻舒緩了菸村的幹群矛盾。由於農業生產不比工業精準，依一定種植面積下去，不必然保證能夠生產出完全符合合同規定的量，一旦豐收，超合同的烤菸在菸站不收的情況下，轉賣給菸販子成了可行的管道。反之在產量短缺的情況下，打擊菸販子的力度就加大。

註㊽　訪談#20090909，雲南省 DJ 鎮幹部。

首先中國菸草總公司在建立之後，接踵而來是各地菸草公司行政領導權上劃的過程，該上劃談判反映了在建立一個垂直管理體系的過程中，官僚體系內部涉及的利益折衝，捲菸企業進行超計畫生產即是妥協的結果。在這樣的前提下，菸廠、地方政府和菸草公司三方在國企改革、財政改革和人事任命等考量和激勵下，協同運作捲菸超計畫生產且層層加碼，菸草專賣制度規範下的計畫生產儼然形同虛設。直到 90 年代，捲菸市場上供過於求的產銷失衡矛盾越演越烈，因此 92 年頒布菸草專賣法正式以立法來限制捲菸超計畫生產，旨在強化菸草行業內計畫經濟的落實，但在對捲菸進行限產壓庫的同時卻又爆發烤菸大超產，這除了反映在形塑計畫經濟從虛到實的過程中各部門的不協調性之餘，97 年的大超產轉嫁由國企全面吸收導致大虧損，也促使烤菸落實按合同種植和收購出現了關鍵性轉折。換句話說，菸草行業雖有中國計畫經濟的最後一個保壘之稱，但是其存在並非脫胎於社會主義時期的計畫經濟體制，從菸草專賣制度於 80 年代建立到 90 年代初，菸草行業內的計畫經濟規範名存實亡即是一個證明。反觀是在中國市場化改革日益推進，從短缺經濟過渡到過剩經濟的 90 年代後，爲扭轉生產過剩造成行業虧損不利於國家財政積累的局面下，捲菸和烤菸生產的計畫經濟才得以透過已建立的菸草公司垂直管理系統來加以實行。因此落實菸草行業的計畫經濟，做爲克服該行業在中國市場化改革進程中出現產銷失調矛盾的一種手段，實源於中國在改革開放下推動計畫外成長（growing out of plan）來不斷擴張市場範圍的改革脈絡裡，而菸葉生產和收購的計畫性正是在市場經濟改革日益深化的過程中弔詭地得到強化。

就在 90 年代不斷強化菸草專賣的計畫經濟屬性之後，爲避免 97 年烤菸大超產的再現，國家局禁止烤菸價外補貼來降低農民擴種的積極性，但也意味著各地菸草公司得面臨烤菸計畫收購量可能完成不了的風險。因此除了合同本身，菸草公司還結合政府行爲，透過與政府簽訂責任狀以確保烤菸合同得以精準完成。而地方政府執行責任狀的積極性，則是緊密鑲嵌在整個財政體制發展變遷的制度背景中，從 1994 年實施分稅制開始到 2005 年農業稅取消後至今，烤菸經濟收入之於菸區縣鄉政府財政重要性不減反增，而菸草公司正是利用了這個農村財政日趨衰微的結構，驅動地方政府以指標考核方式來完成烤菸收購合同，進而成就了該行業至今仍維持近 8%高利稅的全國財政貢獻。㊿

* * *

（收件：99 年 5 月 21 日，第 1 次修正：99 年 7 月 20 日，三審：99 年 12 月 24 日，第 2 次修正：100 年 1 月 11 日，三審複審：100 年 5 月 31 日，第 3 次修正：100 年 6 月 9 日，接受：100 年 10 月 20 日）

註㊿ 王慧英，「專賣制度下我國菸草產業的改革與發展」，**上海經濟研究**（上海），第 4 期（2009 年 4 月），頁 23。

Analysis of the Tobacco Leaf Procurement under the State Monopoly System in China

Yi-wen Cheng

Ph.D. Candidate, The School of Asian Studies
The Institute for Area Studies, Leiden University, The Netherlands

Abstract

By focusing on the tobacco leaf procurement, this article aims to explore the operation and development of the Chinese tobacco state monopoly system, based on the planned economy mode, in the transition economy since establishment circa 1982. In terms of the monopoly institutional regulations, only the China National Tobacco Corporation (CNTC) can legitimately buy tobacco leaves from peasant households by signing the procurement contracts according to the mandatory plan. However, the real practices of tobacco cultivation and procurement did not comply with the mandatory plan until the serious overproduction of tobacco leaves exploded in 1997. Therefore, there are two main research threads presented here: the first is to discuss the interaction between market reform and planned economy throughout the changes before and after the overproduction in 1997, which paradoxically demonstrates that the tobacco planned economy has strengthened with deepening reform of market economy. The second is to analyze the institutional arrangements of fulfilling the planned production and procurement on flue-cured tobacco since 1998; that is, the tobacco corporation has been driving the local governments to implement the tobacco work by taking advantage of the weakening financial capacity in the rural areas. By probing the aforementioned arguments, this article aims to present another prospective to China's economic reform.

Keywords: tobacco monopoly; tobacco leaf procurement; planned economy; China National Tobacco Corporation; vertical management

參 考 文 獻

「有關負責人就《中華人民共和國菸葉稅暫行條例》答記者問」，**新華網**，2006 年 5 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/11/content_4535051.htm。

王明茹，「菸葉收購政策與菸農利益分析及建議」，**農村財政與財務**（北京），第 12 期（2006 年 12 月），頁 30~31。

王現軍，「菸葉專賣品的市場化改革及政策調整取向」，中國農業科學院農業經濟與發展研究所博士論文（2007 年）。

王慧英，「專賣制度下我國菸草產業的改革與發展」，**上海經濟研究**（上海），第 4 期（2009 年 4 月），頁 22~28。

王毅之，「菸草托拉斯之緣起」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43534.html。

付雙雙，「中國菸草：與改革開放共成長」，**中國菸草**，2008 年 12 月 18 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102042/102045/22559.html。

紅塔菸草（集團）責任有限公司編纂組，**紅塔集團志** 1956-2005（CD-ROM）（昆明：雲南人民出版社，2006 年）。

胡華生等編，**雲南省志・菸草志**（昆明：雲南人民出版社，2003 年）。

張文凌，「雲南菸農生存狀況調查：蹲著栽菸，跪著賣菸」，**中國青年報**，2009 年 5 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/society/2009-05/21/content_11412128.htm。

張冬梅，「加強宏觀調控力度，實現捲菸產銷平衡」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43608.html。

張建麗，「1997 年菸葉大超產的調整」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43610.html。

陳佳貴，**中國國有企業改革 30 年研究**（北京：經濟管理出版社，2008 年）。

陳樹勳，**陳樹勳產業經濟文選**（北京：中國農業科學技術出版社，2007 年）。

湯元宋，「專賣：行業健康發展的基石」，**中國菸草**，2008 年 12 月 18 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102042/102045/22562.html。

黃輝祥、湯玉權，「村級財政變遷與村民自治發展—兼論『後農業稅時代』村民自治的財政基礎」，**東南學術**（福建），第 4 期（2007 年 7 月），頁 39~47。

楊志勇、楊之剛，**中國財政制度改革 30 年**（上海：格致出版社，2008 年）。

楊國安，**中國菸草通志**（北京：中華書局，2009 年）。

劉偉，**經濟轉軌過程中的產業重組：以菸草業為例**（北京：中國社會科學出版社，2005 年）。

劉崢，「菸草托拉斯的試辦歷程」，**中國菸草**，2009 年 9 月 20 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102524/43535.html。

謝娜，「劉治光：人才引領發展，事業造就人才」，**中國菸草**，2008 年 12 月 18 日，http://www.echinatobacco.com/101588/102041/102042/102047/22566.html。

Baum, Richard and Alexei Shevchenko, "The State of State," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), pp. 333~360.

Eng, Irene,"Agglomeration and the Local State: The Tobacco Economy of Yunnan, China," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 24, No. 3 (September 1999), pp. 315~329.

Hu, T. W., Z Mao, J Shi and W. Chen, *Tobacco Taxation and its Potential Impact in China* (Paris: International Union against Tuberculosis and Lung Disease, 2008).

Peng, Yali, "The Politics of Tobacco: Relations Between Farmers and Local Governments in China's Southwest," *The China Journal*, No. 36 (July 1996), pp. 67~82.

Pierson, Paul and Theda Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in Ira Katznelson and Helen V. Milner eds., *Political Science: The State of the Discipline* (New York: W.W. Norton & Company, 2002), pp. 693~721.

Wang, Junmin, "Market-building as State-building in China's Tobacco Industry," (Ph.D. dissertation, New York University, 2007).

Zhou, Huizhong, "Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China," *China Economic Review*, Vol. 11, No. 2 (December 2000), pp. 114~133.