

# 新形势下我国烟草行业管理体制创新研究

广东中烟工业有限责任公司 陈超

**摘要:** 在全球烟草控制趋势、新型烟草制品发展、产业升级和环保等挑战面前,烟草行业管理体制应进行创新调整,适应新时代发展需求,实现可持续发展。本文主要分析了我国烟草行业管理体制的特点与挑战,进而提出创新策略:完善烟草法规政策体系,推动烟草产业结构升级,提升行业监管能力与效果,强化企业自律与社会责任。

**关键词:** 烟草行业 管理体制 产业升级 烟草制品 行业竞争

DOI:10.19887/j.cnki.cn11-4098/f.2024.16.055

随着我国社会经济的发展、市场竞争日益加剧,以及全球烟草控制趋势的不断深化,烟草行业的管理体制创新迫在眉睫。为适应这些变化,保障国家利益、社会公共安全和消费者权益,对烟草行业管理体制进行改革和创新显得尤为重要。本文从我国烟草行业的管理体制现状出发,针对新形势下面临的问题提出创新策略和措施,旨在为我国烟草行业的持续发展提供指导及方向。

## 一、烟草行业管理体制的主要特点

### (一) 具有严密的垄断性质

烟草行业是国家法定的专卖行业,由国家烟草专卖局负责从种植、生产、流通到销售的统一管理。在国际烟草市场竞争日趋激烈的新形势下,也要看到垄断性管理体制可能带来的弊端。主要体现在以下几个方面:一是烟草市场进入门槛较高,可能导致市场竞争力降低;二是烟草行业垄断,容易导致内部监管不足,不利于行业的自我完善和优化;三是垄断性管理体制可能对创新动力造成一定程度的抑制,影响烟草行业的技术进步与产业升级。

### (二) 面临多层面的挑战

烟草行业管理体制在传统的垄断模式下,面临着多方面的挑战,需要在法规政

策、行业监管、产业升级等方面不断进行创新调整。首先,随着临日益严格的国际烟草控制趋势的挑战,需要及时吸纳国际先进经验,完善相关法律法规,加强对新型烟草制品的监管。其次,随着电子烟、加热不燃烟等新型烟草制品的迅速发展,我国烟草行业需要建立科学、合理的监管体系,维护市场秩序和公共卫生。在技术进步和产业升级方面,烟草企业需要加大对新型烟草制品、低危害烟草制品技术创新与产品研发的力度。在环保方面,烟草企业应充分考虑产程中的环保措施和生产线改造,积极响应国家关于绿色发展和节能减排的战略。

## 二、我国烟草行业管理体制创新的重要性

### (一) 提高政策及法规效能,降低公共卫生风险

在世界卫生组织发布《烟草控制框架公约》后,全球范围内的烟草管制政策日趋严格。为遵循国际规则,需要对现有烟草行业政策法规进行创新及完善。烟草行业产生的公共卫生问题包括传统烟草制品、电子烟和加热不燃烟等引起的健康风险,而这些领域目前在政策法规层面尚存欠缺。例如,电子烟的监管在全球范围内

都处于摸索阶段。在我国,有关电子烟的法律法规体系并不明确,适用于烟草行业的部分法规同样需要针对性地对其进行细化、调整和创新。有效的政策法规有助于降低烟草制品对公共卫生的影响,减少疾病负担和医疗费用开支。

### (二) 优化烟草市场结构,提升行业整体竞争力

烟草行业管理体制创新能有效优化市场结构及产业布局,推动行业从总量扩张向质量提升发展。目前,我国烟草市场产量已居世界第一,约占全球总产量的40%,然而在国际烟草市场上,我国烟草产品竞争力相对有限。据中国烟草产业研究中心的年报数据,2022年我国卷烟出口额为17.76亿美元,占全球总额的8.7%。管理体制创新可落实差异化税收政策和价格政策,鼓励行业焦点从产量扩张转向优质品种和附加值高的烟草产品开发。通过多元化发展和国际合作模式创新,有望促进我国烟草产品在国际市场更好地参与竞争。此外,创新管理体制有助于规范产业行为,引导烟草企业加强绿色生产、环保和社会责任,从而提高整体行业形象和社会声誉。

### (三) 实现产业升级,促进区域经济及

## 多元化发展

经济发展要求烟草行业向高附加值、高技术水平、高效益的产业发展方向转变,在满足社会对公共卫生保障和绿色生产的广泛需求的同时,管理体制创新能激发烟草产业链上下游的技术创新,推动新型烟草制品、减害降烟技术等领域的突破。研发投入的提升将推动产业链价值升级,带动相关上下游产业的跟进,包括机械制造、新材料、包装印刷等。烟草行业紧密结合农业产业,可与国家农业全球价值链发展战略相结合,推动农业现代化及农村经济的转型升级,保障农民收入增长。

### 三、当前我国烟草行业管理体制面临的挑战

#### (一) 与国际烟草控制趋势的适应性

在全球范围内,各国在烟草控制方面的政策愈发严格,首要原因是世界卫生组织的《烟草控制框架公约》推动了这一趋势,要求各国采取果断措施对抗烟草制品消费。为顺应国际烟草管制的趋势,我国烟草行业管理体制需及时调整,实现与全球标准的融合。这一挑战主要体现在以下几个方面:(1)在公共卫生目标上,国际社会强烈呼吁削减烟草制品的消费,降低疾病负担。(2)透明度方面,国际烟草控制趋势要求各国的烟草企业公开研究公共卫生数据,加强烟草企业与公共卫生政策的沟通。我国烟草行业在这方面的挑战主要体现在获取国际研究数据的难度,以及企业内部研究机制与国际公共卫生政策的融合。针对各国实施烟草控制政策法规的挑战主要表现为落实和执行层面的困难。在烟草控制教育方面,相关法律规定上的执行也面临诸多困难。

#### (二) 新型烟草制品的监管

新兴烟草产品如电子烟、加热不燃烟等在全球市场迅速普及,给我国烟草行业带来诸多前所未有的考验。一方面,这类新兴烟草产品宣扬减少了传统卷烟对人体

健康的危害,然而关于其在健康方面的实际效果尚未得到权威机构确凿证据,仍存在较大争议。另一方面,针对新型烟草产品的监管在我国尚处于起步阶段,相关法律法规与管理措施亟待完善,市场现状相对混乱。当前,烟草行业管理部门面临新型烟草产品科学合理监管的紧迫挑战。为应对挑战,管理部门需及时关注市场动向,与国际科研机构、公共卫生领域专家积极交流与合作,致力于构建全面、系统的新型烟草产品监管策略。在新型烟草产品的监管方面,烟草行业需关注市场准入门槛、产品标准和质量监控等方面,针对健康风险尚不明确的新型烟草制品,开展科学实证研究与风险评估对治理具有关键作用;关注新型烟草产品的市场推广、广告宣传等方面,避免针对未成年人群和易受影响的人群的营销策略。

#### (三) 烟草行业竞争加剧

虽然我国烟草市场产量持续居于世界首位,但面临国际烟草市场竞争压力加大、对优质烟草原料依赖进口等问题,以及在高附加值烟草产品创新方面的能力仍需提升。当前,烟草行业亟须解决如何提升技术研发水平、增强品牌实力、减少对外部原材料的依赖、实现产业结构优化等重大挑战。尽管我国烟草市场具有庞大的规模,但在国际烟草市场中的竞争力并不突出,特别是在高端烟草制品领域,要实现行业的竞争力提升,还需关注市场导向和消费者需求的多样性,深入挖掘潜在市场空间。由于国际烟草市场竞争日益激烈,各国烟草品牌加大研发投入和市场营销力度,我国烟草行业面临着更加复杂的竞争格局。

#### (四) 企业社会责任

在公共卫生和环境保护日益被重视的今天,烟草行业在追求企业效益的同时,必须对其产生的潜在危害给予充分关注。因此,在烟草行业治理中,管理者面临如何找到平衡点的挑战,以保障产业的可持续

发展。首先,烟草行业对于公共卫生的挑战不容忽视。在此背景下,如何从源头上减少烟草危害、强化烟草监管,是管理体制面临的关键问题。其次,环境污染问题也对烟草行业可持续发展构成挑战。从烟草种植、生产、运输到消费全过程中,都可能产生碳排放、土壤污染与水资源浪费等环境问题。作为烟草行业治理者,在制定相关策略时如何解决上述环境问题,已成为当务之急。同时,烟草行业的管理体制面临企业社会责任履行的挑战。烟草企业需在积极参与社会公益事业的同时,加强与地方政府、公共卫生部门及环保部门的合作,共筹烟草行业的可持续发展路径。

### 四、新形势下我国烟草行业管理体制创新策略

#### (一) 强化政府监管职能,提升监管效率

为应对新时期烟草行业面临的种种挑战,政府需充分发挥在宏观调控、政策制定和执法监督等方面的作用,全面推进烟草行业的健康发展。具体措施包括强化对烟草市场的监控措施,完善烟草产业法规和政策体系,以确保市场秩序合法有序。除此之外,政府还要引导企业加强品牌建设与产品研发,从而提升烟草行业的核心竞争力,支持科研创新、降低研发成本、提高研发质量,同时倡导绿色、环保、健康的烟草品牌战略发展,制定烟草行业的长期规划和短期目标,引导企业延展产业链,减少对外部资源的依赖,增强企业的盈利能力,实现产业结构的优化升级。在烟草行业质量控制方面,需要制定严格的产品质量标准 and 准入门槛,引导企业关注产品质量提升,倡导烟草企业相互合作,共享技术研究成果,形成烟草行业自主创新的良好竞争环境,落实烟草行业工程质量、生产安全等方面的监督与检查,确保企业依法依规承担社会责任及烟草行业的

稳定与可持续发展。

(二) 优化法规政策体系, 满足广泛监管需求

新形势下, 优化烟草行业法规政策体系对于实现管理体制创新具有重要意义。减少繁琐的行政审批流程、提升管理部门的工作效能、降低经营成本等措施, 有助于推动烟草行业高质量发展。在此背景下, 必须对现有法规政策体系进行全面梳理与精细化改进, 涵盖烟草产业的各个环节, 如烟草种植、加工、流通和消费等方面。为了鼓励烟草企业发展高附加值、低危害产品, 优化烟草税收制度尤为关键。可以考虑通过实行差异化的税收政策, 对于低焦油、低危害成分的烟草制品实行税收优惠, 以引导企业走技术改进道路, 提升产品质量。有关部门还应深入研究烟能源和烟草产物的安全性, 及时调整迭代相关标准和规范, 确保制定出契合现实需要、有利于行业监管的政策措施。为了确保烟草管理体制创新的实施效果, 相关部门还应加强与地方政府、行业协会、研究机构等多方利益攸关者的联系与沟通, 利用资源整合与政策协调, 形成烟草产业高质量发展的合力, 加大对烟草行业从业人员的培训和教育力度, 提高其法律法规意识和职业道德水平, 确保优化法规政策体系的落地生根。

(三) 推动烟草产业结构升级

推动烟草产业结构优化升级是当前烟草行业管理体制创新的核心战略之一。考虑到种植、生产及研发等烟草产业链各个环节, 需要利用技术进步和附加价值提升, 实现烟草行业的可持续发展。在烟草种植领域, 关注烟草种植技术和品种培育的创新, 降低对化学农药和化肥的依赖, 提升烟叶品质, 以便更好地满足国内消费者健康需求。在烟草制造环节, 关注绿色、环保、智能制造以及生产工艺中的技术创新, 对落后产能进行优化和淘汰, 实现环保和能

源利用高效目标。在产品研发方面, 着力研究新型低危害烟草产品, 如加热不燃烟、新型口腔用烟、新型烟草提取物及生物降解烟草制品等, 探寻降低吸烟健康风险的技术, 进一步实现产业创新与升级。要合理发挥现代信息技术手段, 助力烟草产业链实现数字化、智能化和精细化管理。构建烟草产业链数据分析系统, 对烟草种植、加工、物流、研发等环节中的相关数据进行实时监控和分析, 提高决策效率和资源配置效果, 实现烟草产业链各环节的快速响应和高效对接, 进一步提升行业整体运作效率。

(四) 强化企业自律与社会责任

在新形势下, 强化烟草企业自律和社会责任显得尤为重要。烟草企业既是行业的主体, 也承担着对员工、消费者和社会的职责。因此, 企业需不断提高自律水平。首先, 烟草企业应严格遵守相关法律法规, 诚实守信, 确保产品的质量与安全。在生产经营过程中, 应遵循国家烟草行业的政策与法规, 严把烟草制品质量关, 确保产品符合国家法定要求, 降低烟草对公众健康的影响。其次, 烟草企业在业务发展中, 应强调绿色环保理念, 实现可持续发展。从烟草种植、加工制造到产品销售, 企业需努力减少碳排放、烟草废物排放等环境污染, 研发环保生产工艺和设备, 推广绿色烟草种植方法, 提升烟草行业的生态文明水平。最后, 烟草企业应承担更多的社会责任, 积极参与公益事业, 回馈社会。投身于扶贫助困、教育支持、社区文化建设等公益项目, 发挥企业的社会影响力与资源优势, 服务国家战略和地区经济发展。新形势下, 烟草企业自律与社会责任的强化对于推动烟草行业可持续、健康发展具有重要作用。

五、结束语

综上所述, 烟草行业管理体制在面临诸多挑战的同时, 也具有很大的发展空间。

针对新形势下暴露出的问题, 政府、企业和社会需共同努力, 积极推进烟草法规政策体系的完善、烟草产业结构升级、行业监管能力提升, 以及企业自律与社会责任的加强。通过不断创新与变革, 在保障公共卫生、环境保护和国家利益的前提下, 推动烟草行业实现可持续发展, 为构建更加健康、繁荣的社会贡献力量。■

#### 参考文献

- [1] 王影. 中国烟草行业管理体制创新研究[J]. 中国管理信息化, 2015, 18(08): 102.
- [2] 吕玮加. 新形势下我国烟草行业管理体制创新研究[D]. 吉林财经大学, 2014.
- [3] 顾树东. 基于专卖体制的公司治理研究[D]. 昆明理工大学, 2013.
- [4] 徐迟. 中国烟草行业管理体制创新研究[D]. 吉林大学, 2012.
- [5] 年志远, 徐迟. 中国烟草行业体制改革研究[J]. 中国行政管理, 2011(08): 92-95.
- [6] 肖挺. 专卖制度下烟草行业的管理体制改革研究[D]. 南昌大学, 2007.
- [7] 王树文. 我国烟草行业管理体制改革的政策分析思考[J]. 中国行政管理, 2004(09): 15-18.
- [8] 陈立鹏. 中国烟草行业经营管理制度发展特征与趋势[J]. 学习与探索, 2002(05): 74-77.