

烟草专卖行政执法的问题与对策研究

◆ 郑子龙

(福州市城南烟草专卖局, 福建 福州 350007)

【摘要】我国实行烟草专卖制度,在行政、法律上都提出了一些具体的保障规范和政策,对助推烟草行业发展起到了积极的作用。烟草专卖行政执法是为了进一步规范烟草行业市场,加大了对烟草假冒伪劣产品和不正规经营的惩处力度,对净化烟草专卖起到了积极的作用,但在行政执法的过程中也存在着一些问题,需要进一步做好行政执法的规范化。

【关键词】烟草专卖;行政执法;问题对策

烟草专卖制度实施以来有效助力了我国烟草行业的发展,而行政执法工作也规范了烟草行业的发展,对烟草从业者、烟草经营市场进行了有效的指导。不过,在具体实施过程中行政执法也存在着一些实际问题,在一定程度上影响了我国烟草专卖的整体形象,因此要进一步加强烟草专卖行政执法工作的研究。

一、烟草专卖行政执法问题

(一)相关法律法规不健全

烟草专卖行政执法的工作应坚持法律为准绳,但从烟草专卖的行政执法法律依据来看,虽然烟草专卖已经有了相关的配套法律法规,为行政执法提供了必要的法律依据,但在法律适用性方面还存在一些不足,在一定程度上存在的漏洞也为烟草专卖的行政执法带来了问题。

根据烟草专卖行政执法的相关法律规定,烟草专卖行政执法可以对涉及烟草专卖的行为、场所等进行监管,但实际上由于法律没有明确的约束,在行政执法过程中很容易出现问题。比如,一些经营场所很难被界定为烟草经营场所,在执法上存在一定的漏洞。虽然烟草专卖行政执法过程中会与公安机关、市场监督管理局等部门进行联合执法,但在如何处罚等方面也存在法律适用性问题。比如,市场监督管理局进行处罚以后,烟草专卖行政处罚是否会存在双重处罚的嫌疑,在联合执法的过程中证据如何保存也是存在的问题。如按照相关规定烟草专卖涉及到的物证应进行相应的处理,但实际上一些物证并没有严格按照规定执行,且物证保存也存在多个单位截留的现象,在一定程度上导致了物证不完善的情况发生。此外在如何处罚、处罚标准的适应性方面也有一定的弹性,这些都在一定程度上影响了烟草专卖行政执法的权威性。

(二)烟草行政执法效率和服务意识不足

烟草专卖行政执法效率和服务意识不足也是当前烟草专卖行政执法过程中客观存在的问题,在一定程度上影响了烟草专

卖行政执法的形象。烟草专卖行政执法涉及到烟草证件的颁发、市场的规范等内容,但在审批和执法方面存在一些不足之处。

从执法效率来看,以烟草许可为例,烟草许可从程序上来讲比较清晰,但在具体的实施过程中效率相对较低。例如,有的烟草专卖零售许可证新办按照国家烟草专卖局规定应当自受理之日起8日内作出行政许可决定,但实际上一些地方的烟草许可证要20日、一个月甚至更久的时间,有的甚至还会存在暗箱操作的可能,效率相对较低也成为了市场上经营商户诟病的地方。从服务意识来看,由于烟草专卖的特殊性质和市场地位,在行政执法过程中的服务意识是不到位的,突出表现为在案件处理方面。根据相关的要求涉及烟草专卖的行政执法工作需要较短的时间内完成,部分人员但在具体的执行过程中服务意识较低,时间基本是延长或者是在规定的最后一天才完成,导致案件办理效率低下。此外在行政执法过程中部分执法人员的服务也存在问题,对于申请烟草许可证的人群没有耐心、细心,一些工作流程不够严谨,工作态度比较差等也在一定程度上影响了烟草专卖行政执法部门的整体形象。

(三)烟草行政执法的监督机制不到位

根据现行的管理模式来看,烟草行政执法的部门和烟草内部监督管理的部门其实在职能上存在重复的地方。由于这种既当裁判又当运动员的监督模式,因此在行政执法的过程中难以做到公平、公正。从烟草行政监督的执行来看,烟草行政执法虽然强调了行政监督的工作,但其行政监督只接受上级单位的管理,是系统内部的管理,因此在监督的过程中缺乏一定的独立性。虽然近些年有一些行政复议的成功案例,但与广大的行政案件相比数量占比均不高,导致在行政执法过程中很难真正发挥监督作用,自然也无法对行政执法的过程进行有效的监督。此外,根据上级主管单位的事后监督原则,在现场行政执法的过程中导致执法人员基

本上没有得到执法监督。因此,部分烟草专卖的行政执法受到了人员主观意愿的干扰,导致行政执法监督存在监督难的问题。

(四)部分烟草行政执法人员的素质不高

烟草专卖本身就属于特殊的行业,烟草行政执法担负着规范烟草行业的重要任务,但在执行的过程中部分人员素质不高直接影响了烟草行政执法的权威性,在一定程度上影响了烟草专卖的整体形象,而且部分烟草行政执法人员在管理过程中也存在一定的随意性。

烟草专卖行政执法的过程中相关人员素质不高的原因有很多,但主要集中在执法程序意识低、执法行为随意性上。一方面,在烟草专卖行政执法过程中,部分行政执法人员利用自身的职权在实施专卖管理的过程中不注重执法程序,存在随意性。比如,某些地方的烟草专卖执法人员在执法过程中因为一些小的事情就直接撤销烟草经营商的烟草经营权;有的甚至向烟草经营者索取贿赂,这些都是现实存在的问题。另一方面,在烟草行政执法过程中执法人员执法不严格,随意性较大也是客观存在的问题。比如,部分烟草专卖行政执法人员在执法的过程中没有严格按照标准执法,而是根据自己的主观意愿进行执法,对一些存在明显问题的卷烟零售商户采用罚款来替代后续惩罚;少数执法人员甚至成为了某些烟草违法人员的保护伞,导致烟草执法过程中的权威性没有得到很好的体现。

二、规范烟草专卖行政执法的具体实施对策

(一)完善烟草专卖行政法律法规

在规范烟草专卖行政执法时要不断完善烟草专卖行政法律法规,通过法律的完善为行政执法的加强给予积极的指导,同时在完善法律法规的过程中做好烟草专卖行政执法和其他部门联合执法的权责问题。

近些年,我国在烟草专卖法律法规方面进行了一系列的规范工作,对现有的法律条款进行了适当的修订。《中华人民共和国烟草专卖法》自1991年通过,2009年《关于修改部分法律的决定》第一次修正,2013年《关于修改〈中华人民共和国海洋环境保护法〉等七部法律的决定》第二次修正,2015年《关于修改〈中华人民共和国计量法〉等五部法律的决定》第三次修正,为烟草专卖行政执法提供了完善的法律法规内容,为烟草执法起到了积极作用。此外,烟草专卖行政执法通常会和其他机关联合执法,在联合执法的过程中围绕执法过程中的物证管理、处罚管理、执法权责等都进行了一些具体的明确,在职权范围和执法问题上给出了一些司法解释。部分地方行政部门还根据实际情况出现了一些法规,进一步对烟草专卖行政执法管理提供了执法上的细则,这些都有效助推了烟草专卖行政执法的权威性。完善烟草专卖行政法律法规、做好与其他法律部门执法上的权

责分析都需要法律法规做出具体的司法解释,同时在法律的修订和法规的推出时都要注重具体问题的具体分析,实现行政执法有法可依的效果。

(二)推进服务型烟草专卖行政执法

推进服务型烟草专卖行政执法非常重要,是打造烟草执法品牌,提升公众认可的重要手段。推动服务型烟草专卖的执法是加强执法质量的重要方式,需要在管理过程中应积极推动服务型烟草专卖的执法工作。

推进服务型烟草专卖行政执法必须要提升其服务意识,首先,要规范烟草专卖行政许可的申请行为,提高服务意识,优化服务能力。针对烟草专卖中的行政执法内容,包括审批职能等都要严格加强服务工作,一方面在服务过程中要树立以人为本的方案,在服务过程中突出服务意识,杜绝以往可能存在的执法拖延问题,从思想态度上做好转变工作;另一方面是要做好服务过程的优化,主要是对现有的行政管理流程进行梳理,积极推进一站式服务。一站式服务管理可以降低包括烟草证的申报在内的申报时间,同时利用现代信息技术手段实现网上申报,办理人员可以在线看到办事的进度。其次,加强行政执法过程中的管理工作,主要是加强柔性执法。根据服务型烟草专卖行政执法的内容,在执法过程中应坚持以教育为主、惩罚为辅的工作方针。在具体的管理过程中提倡说理式执法,通过“说明事理、说通情理、说透法理”的方式,说清说透烟草专卖法律法规背后的情理,让违规经营者进行相应处罚时,收到不再是一张“冷冰冰”的行政处罚决定书,而变成了一堂生动的烟草专卖法律法规宣传课,减少被处罚对象对烟草行政执法的抵触情绪,避免发生执法矛盾和冲突。同时,结合对违规经营者的定期回访,了解其是否充分意识到自身错误并是否加以改正,针对依旧违规经营且造成更为严重的社会危害的经营商户,则应予以严惩。引导已经改正违规经营行为的商户找到正确的经营方向,应通过“有温度、有人情、说情理、谈法理”的柔性执法唤起卷烟经营商户对违法违规经营行为的厌恶感和愧疚感,避免出现违规经营行为,与烟草行政主管部门一起维护公平有序的卷烟经营环境。

(三)健全烟草行政的监督机制

健全烟草行政的监督机制是提升烟草行政执法严肃性的重要内容。在烟草行政执法的监督管理方面要加强事前监督、过程性监督和事后监督,真正让监督落实在烟草行政管理的实处。

事前监督、过程性监督和事后监督主要内容为:事前监督即烟草行政执法应积极根据上级单位的相关要求做好行政执法的学习工作,结合相关的文件、要求等执行,从而实现事前监督的目标;过程性监督则是指在烟草行政执法过程中应佩戴执法记录仪、记录执法过程自我过程性监督,在行政

执法过程中联合执法的部门也要对烟草专卖执法的过程进行监督,约束烟草专卖执法人员的执法权责,从而实现过程性的监督,提升过程性监督的质量;事后监督则是指对行政执法以后进行后续的监管力度,主要是定期对执法单位和相关单位进行回访,了解执法人员的执法过程是否合理,是否存在执法简单粗暴的情况,是否存在随意性执法的情况。通过事后监督的方式对执法人员的执法行为、执法过程进行监督,从而实现对烟草专卖行政执法的全过程、全流程监督。总之,健全烟草行政的监督机制非常重要,在完善监督制度的过程中要加强各方面的建设,从执法前、执法中和执法后进行合理的监督,确保执法的程序合法、内容合法、适用法律正确。

(四)提升烟草行政执法人员的素质

根据烟草行政执法人员的管理问题,在实际执法过程中要加强行政执法人员的培训和指导工作,加强人员综合素质、法律意识,真正在执法过程中按照法律规范要求执行,避免出现执法人员随意性对社会带来的不良影响,通过培训等多种方式加强烟草行政执法人员的专业能力。

提升烟草行政执法人员的素质,首先要加强法治教育,从思想上认识到自身执法的重要性,从烟草专卖行业的发展角度去看待自身的执法而不是简单的主观执法行为。加强法治教育非常重要,在具体教育管理过程中还需要做好理论与案例相结合的培训方案。理论指导主要以法治教育为主,而案例指导则以具体的执法案例进行分析,包括一些执法人员随意性执法对市场主体造成的影响,通过典型案例分析的方式提升执法人员的思想认识。其次,要加强执法技能和执法风险意识管理。烟草行政执法管理过程中加强其职业技能和执法风险管理非常重要,执法技能主要是通过培训提升执法人员的规范执法意识,在执法的过程中可以根据严格的执法标准进行操作而非随意操作。规范整个人员的执法流程和内容,而执法的风险管理则强调在执法过程中可能遇到的执法风险,包括被执行的商户不配合,如何与公安机关、市场管理部门进行联合执法等工作。通过加强培训指导的方式提升烟草行政人员的执法能力。最后,要加强个别烟草执法人员的法治教育工作。加强个别执法人员

的法治教育工作,主要是对行政执法过程中大众反应强烈的个人或者是组织进行反馈。这部分人需要接受法治教育工作,有必要的情况下要及时调离行政执法的岗位。总之,加强烟草专卖行政管理人员培训,提升其思想认识,综合执法能力非常必要,其也是提升烟草专卖执法质量和人员能力的重要体现。

三、结束语

烟草专卖行政执法过程中既有人员的因素,也有法律法规和执法程序的问题,在一定程度上影响了烟草专卖行政执法的权威性。因此,在行政执法的过程中应进一步做好行政执法的管理工作,通过完善烟草专卖行政法规、推进服务型烟草专卖行政执法、完善烟草行政执法的内部外部监督机制,以及提升烟草行政执法人员的专业素质提升行政执法的权威性,为推动烟草行业的健康发展提供有力保障。

参考文献:

- [1]成龙.市级烟草专卖局(公司)如何做好县级档案业务指导的思考[J].陕西档案,2022(03):56-57.
- [2]黄磊.利益相关者视角下昆明市烟草专卖局(公司)企业社会责任研究[D].昆明:云南财经大学,2022.
- [3]刘路.烟草专卖局推进“放管服”改革过程中的问题与对策研究[D].成都:电子科技大学,2022.
- [4]王玮,王玮.基于市场主体全生命周期的烟草专卖信用监管模式研究与应用[J].现代商贸工业,2022,43(04):103-105.
- [5]王玮,王玮.数据融合视角下烟草专卖市场监管能力提升研究与应用[J].现代商贸工业,2021,42(36):39-41.
- [6]张健,魏生强,张瀛.精准画像提高烟草专卖监管效能——基于粗糙集的大数据分类监管体系研究[J].海峡科学,2021(08):69-73.
- [7]常宇刚,王艺波.烟草专卖执法资源的优化配置——基于重庆市烟草专卖执法的分析[J].河南司法警官职业学院学报,2021,19(02):46-50.

作者简介:

郑子龙(1984—),男,汉族,福建福州人,本科,研究方向:烟草行政执法。