

doi:10.16104/j.issn.1673-1891.2021.01.006

推进民族地区农村卷烟专卖市场监管服务融合发展

胡凯临

(凉山州烟草专卖局,四川 西昌 615000)

摘要:创新监管方式是推进新形势下烟草市场监管工作高质量开展,提升监管效能,维护市场秩序,保障国家利益和消费者利益的现实需要与必然要求。凉山由于受地理环境、经济发展和民族文化等因素影响,烟草专卖市场监管工作点多、线长、面广、监管难度大。因此,推进民族地区农村市场监管服务融合发展已成为凉山专卖突破瓶颈、破解难题的必然选择,对保税利、促发展、助脱贫、稳就业起到积极的推动和促进作用。通过对县市农村市场开展实地调研,全面掌握了凉山农村卷烟市场现状、农村市场监管服务情况,在找准问题、深挖根源的基础上,提出了符合凉山实际的对策建议,为推进民族地区农村市场监管服务融合发展提供了有价值的参考借鉴。

关键词:卷烟专卖;农村市场监管;创新服务;融合发展

中图分类号:TS186 文献标志码:A 文章编号:1673-1891(2021)01-0027-05

A Brief Analysis on Promotion of Integrated Development of Supervision and Service for Monopoly Tobacco Markets in Ethnic Rural Regions

HU Kailin

(Tobacco Monopoly Bureau of Liangshan Prefecture, Xichang, Sichuan 615000, China)

Abstract: Innovation of supervision mode is a practical and inevitable requirement in promoting the quality tobacco market supervision under the new situation, in improving the supervision efficiency, in maintaining the market order, and in protecting the interests of the state and consumers. Due to geographical, economic and ethnic cultural influences, the tobacco monopoly market supervision in Liangshan involves numerous points, lengthy and extensive tasks, and great difficulties. Therefore, promoting the integrated development of rural market supervision and service in ethnic regions has become an inevitable choice for Liangshan monopoly to break through the bottleneck and solve the problems, which can greatly contribute to tax revenues, economic development, poverty alleviation and employment. Through on-the-spot investigation into rural markets of counties and cities, the present situation of rural tobacco markets and rural market supervision and service are fully understood. After problems are accurately located and their root causes are explored in depth, solutions and suggestions regarding Liangshan prefectural realities are proposed for promotion of the integrated development of Liangshan rural tobacco market supervision and service.

Keywords: tobacco monopoly; rural market supervision; innovative service; integrated development

0 引言

凉山州位于四川省西南部,地处川西南横断山区,地质地貌复杂多样,有平原、盆地、丘陵、山地、高原等,最高海拔 5 958 m,最低海拔 305 m,立体气候特征明显。全州面积 6.04 万 km²,辖 16 县 1 市,404 个乡、138 个镇、8 个街道办事处,123 个城市社区、158 个农村社区、3 737 个行政村。凉山是全国最大的彝族聚居区,也是四川省民族类别最多、少

数民族人口最多的地区。境内有彝、汉、藏、回、蒙等 14 个世居民族,总人口 529.94 万,其中少数民族人口 302.17 万人,占总人口的 57.02%;彝族人口 284.13 万人,占总人口的 53.62%^①。由于自然、社会、历史等原因,生产力发展水平低下与社会发育进程滞后、落后发展基础与特殊社会问题、物质贫困与精神贫困等叠加交织,凉山是全国典型的“三区三州”中“三州”深度贫困地区,也是全国脱贫攻坚的主战场。全州有 11 个民族聚居县均为“三州”

收稿日期:2020-11-30

作者简介:胡凯临(1971—),男,本科,研究方向:企业基层党的建设。

深度贫困县,建档立卡贫困人口共 97 万人,属于贫中之贫、困中之困、坚中之坚。

1 凉山农村卷烟市场现状

为研究凉山农村卷烟市场现状及农村市场监管服务情况,2020 年凉山州烟草专卖局开展了专项调研,本文数据均来源于本次调研。为确保调研工作的客观性、实效性和覆盖面,我们选择了西昌、冕宁、昭觉、美姑 4 个具有代表性的县市作为调查样本,其中西昌市和冕宁县位于安宁河流域经济发展较为迅速的地区,属典型的“两烟区”,区域内汉族与彝族杂居,而昭觉县和美姑县位于大凉山腹地经济发展较为滞后的地区,属典型的“纯销区”,区域内彝族人口聚居。卷烟零售户分布及数量情况如下:

1) 农网零售户分布情况。西昌、冕宁、昭觉、美姑四个县市的农网零售户共分布于 131 个乡镇内,分布极为分散,另仍有 26 个乡镇无零售户覆盖(表 1)。

表 1 农网零售户分布情况表

县市	农网零售户分布的乡镇/个	无零售户覆盖的乡镇/个
西昌市	30	4
冕宁县	30	9
昭觉县	35	11
美姑县	36	2

2) 农网零售户数量情况。西昌、冕宁、昭觉、美姑四个县市共有农网零售户 2 479 户,农网零售户数量较多,占到了零售户总量的一半以上,且经济落后地区农网零售户所占比例更高(表 2)。

表 2 农网零售户数量统计表

县市	农网零售户/户	占比/%
西昌市	1 347	40.92
冕宁县	516	55.19
昭觉县	281	59.41
美姑县	335	71.28

2 卷烟销量及结构情况

2.1 农网市场卷烟销量情况

今年以来,西昌、冕宁、昭觉、美姑农网市场卷烟销量,占到了销售总量的一半以上。其中,冕宁、昭觉、美姑农网市场销量均占到了 50% 以上,西昌虽然经济发展较快、城市化水平较高,但农网市场销量也占到了 40% 左右(表 3)。

2.2 农网市场卷烟结构情况

4 个县市农村市场卷烟消费结构均偏低,主要以三类烟为主,畅销品牌有云烟(紫)、云烟(软珍品)、红塔山(硬经典)、天下秀(金)、龙凤呈祥(鸿

运朝天门)、娇子(蓝时代)等(表 4)。

表 3 农网市场卷烟销量统计

县市	农网市场卷烟销量占比/%
西昌市	40.81
冕宁县	53.39
昭觉县	53.40
美姑县	63.91

表 4 农网市场卷烟结构情况

县市	一类烟 二类烟 三类烟 四类烟				销量前五的品牌
	1/%	1/%	1/%	1/%	
西昌市	28.64	14.80	50.10	6.46	云烟(紫)、云烟(软珍品)、娇子(蓝时代)、天下秀(金)、娇子(红格调)
冕宁县	18.67	11.24	57.58	12.51	云烟(紫)、云烟(软珍品)、天下秀(红名品)、天下秀(金)、龙凤呈祥(鸿运朝天门)
昭觉县	14.38	5.80	46.47	33.54	云烟(紫)、龙凤呈祥(鸿运朝天门)、天下秀(金)、云烟(软珍品)、红塔山(硬经典)
美姑县	13.91	9.06	58.71	18.32	云烟(紫)、天下秀(金)、云烟(软珍品)、娇子(蓝时代)、红塔山(硬经典)

2.3 无证户情况

西昌市、冕宁县、昭觉县、美姑县农村市场均不同程度地存在无证经营卷烟的现象,特别是在无零售户覆盖的地区、较为边远且交通不便的地区、彝族群众聚居且较为贫困的地区还存在较多的无证户。

2.4 农村市场涉烟违法案件情况

2020 年以来,四个县市在辖区农村市场中共计查获涉烟违法案件 64 起,占查获案件总数的 19.57%; 累计查获违法卷烟 98.33 万支,占查获“三烟”总量的 25.16%,涉案金额 46.13 万元,占涉案总金额的 11.56%。其中,查获真烟 89.54 万支,假烟 8.79 万支,未查获走私烟。由此可见,农村市场查获的案件数量、违法卷烟数量以及涉案金额均较少,所占比重也较小。同时,农村市场中以未在当地烟草专卖批发企业进货案件最为高发(表 5),且涉案卷烟以非法真烟为主(表 6)。

表 5 农村市场涉烟违法情况统计

县市	查获案件	占比	查获违法	占比	涉案金额	占比
	/起	/%	卷烟/万支	/%	/万元	/%
西昌市	11.00	8.40	54.42	24.4	31.16	16.72
冕宁县	27.00	23.00	7.73	7.00	4.34	3.00
昭觉县	6.00	13.64	9.38	20.84	3.29	14.31
美姑县	20.00	41.66	26.80	48.38	7.34	17.84

表6 农村市场涉烟违法情况统计

县市	查获真烟案件/起	查获真烟/万支	占比/%	查获假烟案件/起	查获假烟/万支	占比/%
西昌市	10	47.4	27.68	1	7.02	16.87
冕宁县	21	6.58	38.00	6	1.15	13.00
昭觉县	6	9.38	100.00	0	0	0.00
美姑县	19	26.18	97.70	1	0.62	2.30

3 农村市场监管服务中存在的问题

通过对农村卷烟市场现状进行调查分析,可以发现民族地区农村市场监管服务中还存在以下问题。

3.1 专卖市场监管效能偏低

从调研情况看,农网零售户在零售户总量中占有较大比重。因此,农村市场已成为烟草专卖市场监管的主阵地之一,管好农村市场对于稳销量、稳秩序具有十分重要的意义。但从查处情况看,虽然在农村市场监管中耗费了大量的时间、人力、物力,但仍然呈现“三少一低”的态势,即查获案件少、涉案卷烟少、涉案金额少、所占比重低,这就反映出专卖管理在农村市场的监管效能还比较低。

3.2 无证经营问题屡禁不绝

由于农村市场拥有大量的卷烟消费群体,因此无证经营户也随之产生和存在。通过调研发现,彝区农村市场的无证经营现象已经成为农村市场管理的顽疾,特别是在边远、封闭、落后的地区这种现象更加突出。由于无证经营者大多为弱势群体,加之农村市场的季节性以及无证经营活动的间歇性,给专卖监管带来了重重困难。

3.3 服务形式内容较为单一

长期以来,专卖部门对农村卷烟市场的管理以监管为主、服务为辅,服务形式和内容较为单一,仅限于机械地向零售户宣传烟草专卖法律法规和生硬地帮助零售户正确悬挂专卖零售许可证,导致专卖服务出现了“接天线而不接地气”和“有态度而没有温度”的情况,使得专卖服务难以达到应有的效果,零售客户的配合度和专卖监管的和谐度仍未得到明显改善。

4 存在问题的原因分析

4.1 山高路远,交通条件差

凉山地貌复杂、地形崎岖,交通条件差,特别是乡村公路,多为泥土、碎石路面,道路艰险、难走,如遇雨季塌方、泥石流和冬季霜冻,交通就会中断,导致专卖监管也被迫中断。

4.2 地域广阔,零售户分散

农村市场涵盖乡镇、村社及自然村落,往往相隔较远,人员居住不集中,使得农网零售户分布不

均,位置较为分散,监管工作耗时、费力、效率低,且难以实现有效覆盖。

4.3 语言不通,沟通交流不畅

作为全国最大的彝族聚居区,凉山彝族人口众多,至今仍有大量听不懂汉语、不会说汉语、也不认识汉字的彝族群众,由于存在语言障碍,很难实现有效的沟通。

4.4 受教育程度低,法治意识淡薄

由于受教育程度整体偏低,群众法制意识较为淡薄,不知法、不懂法的情况普遍存在,更谈不上自觉守法和护法,从而导致违法行为的发生率较高。

4.5 文化差异大,执法环境差

受民族文化、民族风俗等因素影响,专卖执法环境较差,威胁、阻碍执法甚至暴力抗法的情况时有发生。有的违法经营者,伙同家族成员、煽动不明真相的群众辱骂、围攻、殴打专卖执法人员,哄抢查扣卷烟,甚至出现过用刀、火药枪等威胁专卖人员人身安全的事件。

4.6 经济发展滞后,逐利性涉烟违法行为高发

由于凉山经济发展滞后,居民收入还处于较低水平,在利益的驱使下,部分零售户开始在烟草公司外非法购进卷烟进行销售,一些当地群众也利用逢场赶集的有利时机,少量兜售卷烟以赚取利润。

4.7 农村市场较为特殊,监管工作难度大

农村市场消费的季节性较强,农忙时节大多关门停业,只有在农闲时节才正常营业,同时零售户营业时间也大多不固定,经营较为自主和随意,经常会出现专卖人员上门走访检查却扑了一个空的情况;农村无证经营活动的间歇性强,一般只有在逢场赶集时无证户才会集中出现,且由于兜售的卷烟数量少,遇专卖人员检查便迅速一哄而散;农村无证经营户大多为社会弱势群体,文化水平低,经营能力弱,不以卷烟经营为主要收入来源,持证经营意愿不强,监管工作难度大。

4.8 专卖执法力量薄弱,人员思想观念陈旧

部分县级局专卖人员配备不足,而农村市场监管工作任务重、强度大,无法有效满足农村市场监管需求。同时,个别专卖人员思想观念陈旧,错误地认为农村市场份额低,卖不了多少烟,工作费时费力,监管意义不大。

4.9 卷烟供给不足,加剧管理矛盾

凉山是国家脱贫攻坚的主战场,贫困人口多,农村消费还处于较低水平,但当前低价位卷烟货源供给不足,为非法卷烟留出了市场空间,同时也加剧了专卖管理矛盾。

4.10 监管服务方式传统,难以满足市场需求

部分专卖人员在工作中主观能动性差,创造性开展工作意识不强,习惯于凭借经验开展工作,习惯于运用传统方式进行监管,导致监管效率低,监管效果不好。

5 推进民族地区农村市场监管服务融合发展的对策建议

5.1 以协同监管为基础,齐抓共管,化解农村市场监管矛盾

当前,农村市场监管还面临着诸多矛盾,给专卖管理造成了较大的制约。因此,烟草相关职能部门间还需要加强协同、密切配合,共同化解监管矛盾。一是适当增加低档卷烟货源供应。根据农村市场卷烟消费情况,卷烟营销部门应适当调整并增加低档卷烟投放量,积极满足农村市场卷烟消费需求,特别是对三、四类卷烟的消费需求,不给非法卷烟留出市场空间^[1]。二是积极探索农村市场配送模式。物流部门要积极探索构建能适应广阔农村、边远山区的物流配送模式,通过采取定点取货、委托代送、合法寄递等方式,全力化解配送服务进不去、跟不上的矛盾,进一步拓展农村空白市场,提升专卖网络覆盖面。三是持续推进农网零售户诚信自律建设。营销部门要依托自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,充分发挥零售户自律小组作用,通过开展诚实守信、放心消费等系列活动,努力构建良好的农村卷烟消费环境。四是努力深化专销协同。专卖、营销、物流部门要主动将专卖稽查员、客户经理、送货员与零售户进行对应绑定,共同管理片区市场,做到信息及时互通、问题及时反馈,打造联防联控的网格化管理格局。五是全面推动信息化管理。信息管理部门要在充分了解专卖农村市场监管需求的基础上,有针对性地开发或采购一些专用信息系统及设备,进一步提高专卖监管特别是农场市场监管的效率,解决执法力量不足的问题。

5.2 以精准监管为重点,多方借力,提高农村市场监管针对性

众所周知,农村市场地域广阔,零售户分散,仅靠现有专卖力量进行监管是远远不够的,同时专卖人员在监管过程中也存在较大的盲目性,需要多方借力,才能提高监管的针对性。一是建立县、乡、村“三级联管”平台。县、乡、村各级党政领导干部和工作人员不仅熟悉本地情况,而且在当地具有较强的话语权和公信力,在群众中也有较强的号召力,能够有效地帮助专卖人员掌握市场动向、了解违法

信息、搜集情报线索,是农村市场前沿不可多得的“千里眼”和“顺风耳”。因此,要主动争取党委政府支持,积极建立“三级联管”平台,推动齐抓共管。二是依托扶贫工作开展市场信息搜集。要依托当前全州正在开展的精准扶贫和脱贫攻坚工作,让行业选派到贫困乡村开展扶贫工作的第一书记、驻村扶贫人员兼职充当起专卖信息员,利用长期驻点优势,协助专卖人员进行市场信息和情报线索收集,进一步延伸专卖管理触角。三是抓好农村情报信息网络建设。要加强涉烟违法信息收集,注重在农村市场中发展“线人”,积极拓宽情报来源渠道,快速建立农村情报信息网络,通过加强对农村婚丧嫁娶、升学乔迁等宴事用烟情况的监控,从中发现涉烟违法线索。四是充分发挥群众监督作用。大力推动烟草专卖法律法规的“进村入户”和真假烟识别方法的“入脑入心”,让群众深入了解非法卷烟的危害和涉烟违法的法律后果,积极宣传烟草“12313”举报电话和举报奖励政策,发动农村群众对涉烟违法活动进行广泛监督^[2]。

5.3 以高效监管为关键,积极创新,增强农村市场监管实效性

当前,农村市场监管工作还存在效能低的问题,专卖人员耗费了大量的时间、人力、物力,但难以取得应有的效果。因此,还需结合农村市场实际,因地制宜、精准施策,不断创新监管模式和管理方式,才能增强监管的实效性。一是加大农村特色监管模式创新。要结合农村市场的现状和特点,加大农村特色监管模式创新,采取“赶场日突击检查”“节假日重点检查”“农闲期间随机抽查”等符合农村实际的监管模式,进一步提升监管效率,推动监管的不断档、无盲点。二是推动单兵作战方式转变。针对农村市场实际,要变单兵作战为集体作战,变集中检查、逐户检查为分散检查、包围检查,避免检查消息迅速扩散,防止违法卷烟转移^[3]。三是持续强化非法卷烟防控。密切关注边界毗邻地区卷烟市场动态,利用专卖固定检查站、公安综合查缉卡点加大对交通要道的路检路查力度,同时要会同邮政、交通等部门,加大对物流寄递的监管力度,建立监管信息档案,积极开展动态管理,形成联防联控的高压态势。四是不断完善“一体两翼”联合执法机制。充分发挥烟草为主体,公安、市管为两翼的联合执法机制作用,定期联合公安、市管部门,对辖区农村卷烟市场进行联合集中清理整治,进一步规范卷烟市场秩序。五是科学应对暴力抗法。针对拒绝、阻碍专卖执法工作的情况,应发动多方力量,积极借助当地村组

干部、德高望重人士等对阻碍执法的情况进行处理,同时邀请新闻媒体及时介入,强化社会监督和舆论监督。针对暴力抗法的情况,要与公、检、法等部门建立专门针对农村市场的联合整治长效机制,充分凝聚合力,形成综合治理高压态势,实现对暴力抗法活动的严厉打击和深度震慑。六是疏堵结合治理无证户。由于农村市场的特殊性,无证户治理不能仅仅依靠行政手段进行打击和取缔。一方面对符合办证条件的无证户,要主动了解其不办证的原因,积极提供周到便捷的办证服务,使其纳入网内进行管理;对于部分不符合办证条件,但有办证意愿的无证户,要积极引导、靠前服务,帮助其改善条件,使其符合办证条件;另一方面,对达不到办证条件、无办证意愿,以牟取非法利益为目的、屡教屡犯的无证“钉子户”,要发动公安、工商多方力量进行重点打击,做到发现一户、打击一户,取缔一户、警示一批,防止无证经营的反复^[4]。

5.4 以创新服务为抓手,管服融合,提升农村市场监管内涵

长期以来,专卖管理重监管而轻服务,服务意识不强,服务形式内容单一。因此,要积极转变观念,正确处理好管理和服务的关系,大力推动监管服务融合发展,提高民族地区农村市场管控和谐度。一是强化专卖服务意识。转变以管理者自居的观念,改变衙门作风和工作方式,充分尊重专卖管理相对人,改变语言上生硬的命令性言辞,代之以“微笑执法”“柔性执法”。要准确把握农村客户的特点以及与城镇客户之间的区别,坚持“教育为主、处罚为辅”原则,突出“服务”职能,在管理中融入服务理念,通过人性化监管体现烟草人文关怀精神^[5]。二是创新专卖宣传服务。针对农村群众文化水平较低的现状,要结合彝区实际,将汉语与民族语言相结合,将普通话与地方方言相结,采用“双语”的形式对烟草法律法规进行宣传,使专卖宣传工作更加贴近实际、贴近生活,切实解决农村一些文化水平较低的群众看不懂、听不懂的问题。将法律法规中一些比较晦涩难懂的专业术语转化为较

为通俗易懂的口头语向农村群众进行讲解,帮助群众更好地理解烟草专卖法律法规的具体内容。同时,要利用好当前“互联网+”时代丰富的宣传载体,广泛采用“漫画连载”“动画视频”等群众喜闻乐见的方式开展宣传活动,进一步提高群众的接受度和覆盖面,真正做到寓教于乐。要变“填鸭式”宣传为“订单式”宣传,从我们宣传什么、群众就学习什么到群众想学什么、我们就宣传什么,把握好成人学习特点,充分考虑群众实用性需求,编写“以案说法”等生动案例进行宣讲,不断提高农村群众学习的积极性和主动性。三是加快推进“放管服”改革。进一步降低办证门槛,缩短办证时限,积极为群众办证提供“一站式”办理、“一次性”告知、“一站式六步走”服务。针对农村交通不便等实际情况,要大力开展“电话预约、上门办证、送证上门、咨询入户”等便民服务,积极履行“最多跑一次”或“一次都不用跑”承诺,主动赢得零售户的支持和配合。四是关心农村群众生产生活。针对社会弱势群体、贫困群众,要结合当前“精准扶贫”工作,利用市场走访检查,主动关心农村群众生产生活,了解零售户卷烟经营情况,用好用活烟草政策,帮助零售户解决实际困难和问题,引导他们通过零售卷烟、种植烟叶等方式实现脱贫致富。主动和零售客户交朋友,了解他们的需求,掌握他们的动态,指导他们提高经营能力和赢利水平,引导他们守法、规范、诚信经营。五是减少监管工作的影响。要用好“APCD”“双随机一公开”等市场检查工作法,做好卷烟市场零售户分类管理,持续提高专卖市场检查的针对性和有效性,减少对零售户正常经营活动的干扰,做到对“守法者无事不扰、对违法者利剑高悬”,提高农村市场管控和谐度。

监管和服务作为专卖市场管理的两个重要内容,两者相辅相成、缺一不可,只有做到两手抓、两手硬,寓管理于服务之中,才能充分挖掘专卖管理潜力,实现以服务推动监管,用监管促进服务,高质量实现凉山民族地区农村市场监管服务的融合发展。

注释:

① 数据来源:凉山州烟草专卖局2020年专项调研。

参考文献:

- [1] 王品.浅谈农村卷烟市场监管的有效途径[J].中国市场,2012(36):46-47.
- [2] 王婉英.新形势下农村卷烟市场的专卖管理[J].现代企业,2009(12):22-24.
- [3] 万建平.探索新形势下的卷烟市场监管方法和途径[C]//中国烟草学会.中国烟草学会学术年会优秀论文集.中国烟草学会:中国烟草学会,2017:6.
- [4] 李胜利.构建卷烟市场监管体系的探索和思考[J].法制与社会,2013(3):213-214.
- [5] 陈军,王淑文.新形势下如何以搞好服务提高市场监管水平[J].现代商业,2012(17):197-198.