



深圳市烟草专卖局始终以改革创新的精神，从创新中寻办法、找出路，注重完善专卖监管治理体系，注重提高专卖监管治理能力，在深度融入城市综合治理，推动行业监管模式转型方面作出了一系列创新探索。

立足自身实际，深刻认识大城市行业监管的难点问题

深圳市烟草专卖局始终坚持问题导向，从深圳城市实际出发，从行业监管特点出发，认真研判和仔细梳理开展专卖监督管理的难点问题。

特有的区位优势增加了专卖监管难度。深圳位于广西—广东—福建交通带及粤港澳大湾区，交通便利，是全国重要的物流中心。由于靠近福建、粤东制假和广西走私重点地区，自身又物流发达，物资集散迅速，深圳反而容易成为假私烟中转扩散地，涉烟违法活动监管难度很大。从近年全国破获的涉烟大案看，深圳辖区内涉烟大案往往都与外地相关。同时，深圳毗邻香港，涉及跨境走私卷烟的监管也存在着不少困难。目前，深圳共有8大口岸直通香港，还有1个在建口岸，2016年出入境超2.39亿人次，其中不乏“水客”采取“蚂蚁搬家”等方式跨境走私烟草制品。加之口岸出入境人流量大、隐蔽性强，缺乏有效针对性管控，查处难度相对较大。

复杂的市场业态增加了专卖监管难度。深圳市场开放度高，卷烟品牌规格众多，市场监管压力比较大。作为市场开放程度最高的城市之一，深圳流动人口较多，来自全国各地，对卷烟品牌偏好各不相同，消费需求多样化。因此，深圳现有在销卷烟品牌规格426个，基本涵盖全国大部分品牌，进口在销品牌规格92个。繁杂多样的品牌规格也为真假烟鉴别、市场监管等工作带来较大难度。另外，随着电子商务等新兴业态的崛起，许多网店租赁普通居民楼作为办公及仓储地，监管难度相对传统终端显著加大。这种情况，带来的直接结果是近年来涉烟违法行为转移至互联网成为新趋势。违法犯罪分子利用物流寄递分销非法卷烟的案件逐年递增，深圳仅2016年破获的利用物流寄递非法销售卷烟的案件就有14宗，涉案金额达1107.79万元。其中，龙岗区烟草专卖局破获的“7·22”大要案，查获寄递包裹包装卷烟16974万支，协助公安机关抓获当事人3名，涉案金额高达300多万元。对物流企业和网商的监管亟待强化。

倒挂的执法格局增加了专卖监管难度。当前，倒挂的执法格局主要表现为管理服务对象众多，执法力量相对不足。首先，管理人口基数大。数据显示，2016年深圳市实际管理人口密度排名全国第一，每平方公里高达5963人，是全国平均水平的41倍左右。此外，根据最新发布的《中国城市研究报告》，2017年以来深圳在人口流入城市排名中高居第一，超过北、上、广。持续扩大的管理人口规模、复杂的人口结构无疑大大增加了专卖管理的难度。其次，商事主体基数大。深圳市企业注册局数据显示，深圳市开展商事登记制度改革以来，全市新登记商事主体比改革前增长270%。其中，企业增长339%，个体户增长199%。目前深圳共有持证卷烟零售户40943户，且随着商事登记制度改革持续推进，一定程度上也将增加专卖管理的工作量，其监管能力将受到更加严峻的挑战。再次，一线执法人员数量相对不足。作为烟草专卖市场监管的主体，一线专卖稽查员规模却相对较小。以深圳市为例，全市共有专卖稽查员198人，每万人中仅有专卖稽查员0.17人，远低于全国平均水平。另外，警力配备也严重不足。相应的，作为烟草案件侦办主要协作力量的经济犯罪侦查员数量十分有限，一定程度上制约着烟草专卖市场管理水平的提升。

受限的巡查范围增加了专卖监管难度。当前，我国《烟草专卖法》及其《实施条例》赋予烟草专卖行政管理机关的执法权力相对有限，导致专卖巡查范围仅仅局限于卷烟零售户及其他开业经营的商户，无法覆盖所有可能从事非法卷烟经营活动的场所，尤其对于目前遍布深圳的物流园区、仓库以及厂房、出租屋等场所，专卖

执法均受限，导致市场监管存在许多盲区，不利于涉烟违法案件侦办。同时，特（超）大城市法治建设相对小城市更完善，尤其在出台史上最严控烟条例的深圳，烟草专卖执法受到越来越多更为严格的监督，巡查范围受限更加明显，执法难度日益增大。

紧盯关键环节，系统整合开展打假打私工作，规范市场秩序

假烟私烟，破坏合法产品形象，危害公众健康，破坏控烟努力。但是，由于消费惯性的原因，作为特殊消费品和高税产品的卷烟市场常常被违法犯罪分子利用，假烟私烟屡禁不止。

不断推进打假打私体系建设。大力增强内外协作力量，加强与政府部门的联合协作，坚持“大广东”烟草专卖管理格局，有效构建打假打私立体防线。深化案件经营观念，从打单一案件转变为打网络、斩链条的集群作战。2016年7月与广东省烟草专卖局签订《烟草专卖管理合作备忘录》；主动与东莞、惠州加强专卖管理联动协作，强化接壤地带的综合治理；主动向市委市政府领导汇报工作，争取对专卖打假打私工作的更大支持；与市公安局、市场稽查局、市网格办、市邮政管理局、深圳海关缉私局和广东省海警总队建立协作制度，与香港海关加强沟通交流，着手研究建立协作机制。

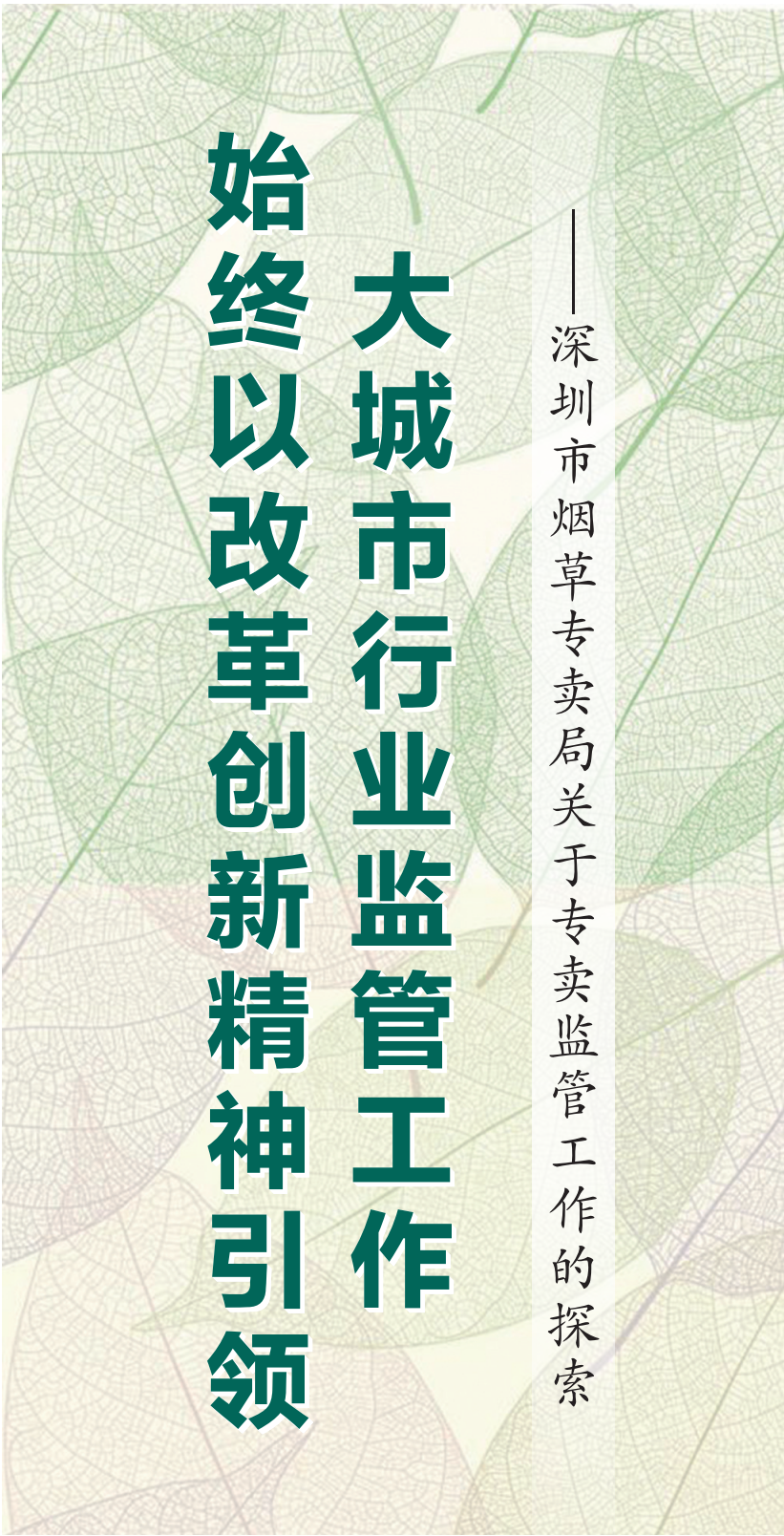
不断加强打假打私力度。2016年5月初，深圳市烟草专卖局制定下发了《强化专卖管理净化烟草市场工作提升方案》，并于6月份开始全市范围内组织开展代号为“清风”系列卷烟市场专项整治行动，从源头入手，深挖扩线，对全市重点区域和深、莞、惠毗邻区域“插花地”进行大力整顿，有效维护了卷烟市场良好秩序。2017年，深圳市烟草专卖局重点加强对物流运输企业、货运场站及重要交通枢纽的监管力度，通过集中打击着力解



▲ 凌成兴局长来深调研

决中转分销环节存在的问题，逐步建立健全长效防控机制。2017年3月，在广东省公安厅统一部署，广东省烟草专卖局、深圳市烟草专卖局的协调推动下，穗深两地公安、烟草部门联合经营、共同侦破广州“12·19”、深圳“12·9”特大卷烟制假案，仅深圳地区就捣毁假烟生产窝点1个、咀棒生产窝点1个，现场查获非法烟草专卖品价值1367万元，抓获包括该团伙涉案嫌疑人37名，成功追逃涉案人员3名。此案是在“大广东”专卖管理格局下取得的辉煌战果，也是深圳迄今为止打击网络最全、批捕人员最多的涉烟刑事案件。2017年6月13日，深圳市烟草专卖局还参与了桂、粤两地联合查处的公安部督办“1·17”案件，他们所在的深圳行动小组共冻结账号66个、冻结资金逾百万元，现场查获走私的南洋双喜、万宝路、爱喜等品牌卷烟一大批，涉案金额逾千万元，打掉一特大非法销售走私烟团伙，抓获包括主犯在内的涉案嫌疑人13人，有力震慑了涉烟违法犯罪分子。

不断加大治理真烟非法流通力度。牢固树立“眼睛向内”的监管理念，深化实施内管倒逼机制，通过考核引导、定期检查、月（季）度通报、专题分析、制度建设等方式，提高各区局对治理真烟非法流通工作的重视，主动规范经营行为。充分发挥内管信息系统和省级营销平台过程监控的功能，在源头上做好卷烟投放和防范外流工作。按照国家烟草专卖局



深圳市烟草专卖局关于专卖监管工作的探索

始终改革创新精神引领大城市行业监管工作



▲ 参观专卖打假成果展

加强治理违法违规大户的要求，及时制定了专项整治方案，在全市范围内认真开展自查整改，从源头上铲除了“二次批发、左右价格、扰乱市场”行为。

改革监管方式，主动与社区网格化治理深度融合

2016年以来，深圳市烟草专卖局主动向市委市政府汇报，要求以全市社区网格为依托，推动建立起烟草专卖工作网格并实现“双网对接”。深圳市政法委书记李华楠同志对此非常重视，作出专门批示，要求有关部门深入推进、抓好落实。在市委市政府的高度重视和大力支持下，全市各相关部门扎实部署、积极推动，为专卖网格化管理奠定了坚实的基础。

制度先行，对全市烟草专卖网格化进行顶层设计。在深圳市委市政府领导下，深圳市烟草专卖局与市社区网格办共同协商，研究出台《深圳市网格办 深圳市烟草专卖局关于全面推进烟草专卖网格化管理协作机制的意见》。在此基础上，深圳市烟草专卖局印发《关于进一步推进全市烟草专卖网格化管理工作的方案》，进一步完善联动合作、信息化监管、学习培训、奖励激励、工作保障五大配套制

度。各区局相继主动对接所属区政府、网格办等部门，取得政府支持，结合各区实际制定专卖网格化管理实施方案，在全市范围内同步建立起专卖网格联动合作机制，为全面推进“专网联合”搭建良好平台，积极促进全市各级社区网格管理部门、烟草专卖部门协作关系规范化、制度化。同时，各区局在完善联合机制方面，依据各自实际又有所创新。比如，深圳大鹏新区烟草专卖局鉴于网格员原本就较多的工作量，立足人性化化管理，重点完善以激励为主、考核为辅的考核激励机制，不对网格员进行任务指标的硬性考核，也不进行倒查追责，以有效的奖励规定激发网格员参与专卖网格化管理的主动性和积极性。

自上而下，全面铺开全市烟草专卖网格体系。在网格架构上，实现从上至下各层级对接，烟草部门从市、区、队、组四级与网格管理部门的市、区、街道、站四级相互对应，在不同层级分别设立联系人，负责日常工作联系，定期相互通报涉烟情报信息和有关社情，及时通报重大敏感线索，促进紧密合作。深圳市烟草专卖局专卖处对接市网格办，各区烟草专卖局对接区网格管理中心，各区稽查队分别对应各区街道网格管理所，稽查队下设的稽查组分别对应各区网格化管理站。推行烟草专卖网格化管理以后，全市网格均可作为卷烟经营信息采集点，依托统一数字化平台、地图

工具，将监管对象按照特定标准划分成基础单元格，通过建立合理巡查路径，加强对单元格事件巡查，建立“采办分离”工作模式，即网格员主要负责全面信息收集，稽查员主要负责涉烟问题处置，将发现线索、反馈立案、侦办破案三个步骤形成闭环。通过这种系统明晰、分工明确的工作模式，实现涉烟信息采集的全覆盖，极大拓宽了信息来源渠道。实践结果表明，新型监管体系建立后，从内部看，原来的“例行巡查、发现问题”模式变成了“靶向打击、定点清除”，监管效果更加明显，监管效率大为提升。从外部看，原来的“烟草为主、单打独斗”变成了“综合治理、齐抓共管”，有效整合政府资源，提升了市场监管质量，实现监管模式的转型升级。

深入合作，建立全市各级烟草专卖管理部门和社区网格管理部门的协作机制。在协作机制中，突出网格员的信息搜集、发现问题隐患的能力，拓宽涉烟情报信息来源；发挥烟草专卖人员监督整治市场、经营侦办案件的职责，加大对涉烟犯罪活动的监控力度。双方实现信息情报共享，建立顺畅、精准、高效的协作机制。实现人员层面的对接，形成领导层、联系人层、执行层等多层次人员对接，保障信息有效沟通、问题妥善解决和工作执行到位。定期召开联席会，互通涉烟情报和有关社情，及时共享重大涉烟案件线索，共同加大对涉烟犯罪活动的监控力度。根据基础网格与专卖执法责任片区划分、客户及网格数量，确定执法人员与网格员配对模式，加强工作交流、培训、跟班作业，增进双方互动，更好地实现人员对接，实行责任制管理，做到“网中有格”“格中有人”“人人有责”。按照“大数据+专卖”工作思路，有效融合专卖管理信息系统和网格管理信息系统数据，实现两大平台涉烟信息的无缝对接，可第一时间接收网格员采集上传的涉烟事件信息，并进行筛选、辨别和及时处理。通过信息平台的无缝对接，让涉烟信息资源实现实时的互通共享。宝安、光

类网格的针对培训。

设立奖励，对有突出表现或取得重大成果的单位个人给予正向激励。全市各级烟草专卖管理部门依据现行深圳市烟草专卖管理经费开支办法有关规定，对协助打击涉烟违法犯罪活动有功以及参与打假打私专项行动有突出表现或取得重大成果的社区网格管理部门和个人予以通报表彰和奖励。市烟草专卖网格化管理工作领导小组每年度对全市烟草专卖网格化管理进行综合考评，对工作成效显著、成绩突出的单位、集体和个人进行表彰奖励。区烟草专卖网格化管理工作领导小组每季度根据基层网格所、站、个人在烟草专卖网格化管理工作中的实际情况进行综合评定，酌情对表现突出的集体和个人给予表彰奖励。

推行简政放权，通过“放管服”推行烟草专卖零售许可改革试点

深圳市烟草专卖局的证件管理“放管服”工作起步较早、成效显著，烟草专卖零售许可改革基础较好。早在2007年，深圳市烟草专卖局便逐步淡化合理布局规定，降低许可门槛，加强后续监管。2015年，为贯彻落实中央关于简政放权的要求，提高烟草部门依法行政能力，增强烟草部门行政服务意识，国家烟草专卖局研究决定在重庆和深圳试点推行烟草专卖零售许可改革试点工作。按照要求，深圳市烟草专卖局就推动深圳烟草专卖零售许可改革进行了大胆的探索，取得了阶段性成效。一是印发了深圳市烟草专卖局烟草专卖零售许可改革试点工作方案，阐明了改革的背景意义及目标要求，成立了领导小组，明确了工作任务及时间安排。二是制定了烟草专卖零售许可改革负面清单，以清单方式公布法律法规禁止或者是限制办理烟草专卖零售许可证的情形，并规定不属于清单列明的情形，烟草专卖行政主管部门均应给予许可。三是优化了办证流程，按照“该取消就取消，该删减就删减”的原则，优化办理零售许可证的申办材料、审批时限，删减不必要的审批流程。四是实施了烟草专卖零售许可证后续监管、依法退出等举措，加强许可证的后续监管。

狠抓整改落实，用全面从严治党的成效提供坚强政治保证

深圳市烟草专卖局成立专项巡视整改工作领导小组，逐条对照国家烟草专卖局党组整改方案，紧密结合实际，制定整改方案，坚持开门整改，建立台账制度、销号制度等工作机制，目前67项整改任务已全部完成。积极推进“两学一做”学习教育常态化制度化，把党的政治建设放在首位，以尊崇党章、遵守党规为基本要求，进一步坚定理想信念，提高党性觉悟。改进完善党组中心组学习制度，规范基层党组织“三会一课”制度，进一步规范党内政治生活，严格党员管理。组织全体党员对2008年4月以来交纳党费问题进行自查，按时完成补交党费工作。全面落实“两个责任”。深入抓好《准则》和《条例》的实施，抓好关键的少数，与各直属单位和机关各部门主要负责人签订落实全面从严治党主体责任责任书。不断强化执纪监督，开展贯彻落实中央八项规定专项检查，完成对深圳烟草进出口公司巡视的反馈，丰富纪律教育学习月活动内容，增强廉政警示教育效果。同时，坚持党管干部原则不放松，着力加强干部队伍管理。站在“十三五”的起点上，面对机遇与挑战，深圳市烟草专卖局党组提出处级干部必须具备“四种能力”，即站位全局、把控宏观的能力，熟知政策、熟知基层的能力，沟通协调、解决问题的能力，敢于担责、善于担责的能力。同时，要求职工队伍保持好昂扬向上的工作朝气、勇于创新的工作锐气、以学促干的工作底气、严格规范的工作正气“四种状态”，着力打造“想干事、能干事、干成事、不出事”的队伍。“四种能力”“四种状态”的提出，坚定了行业全体干部员工改革的决心，激发了行业发展的活力，为深化专卖监管、推动深圳烟草可持续发展注入源源动力。

（胡永嘉 凌杰 石伟 张亚宾 吴镇丰 张文锋 周培春 常天山 温宇思）