

烟草专卖行政执法自由裁量权的风险防控研究

陈秋华

(菏泽市烟草专卖局, 山东 菏泽 274600)

【摘要】烟草专卖行政执法是烟草行业管理中的重要环节, 涉及烟草市场的规范和监管。在烟草专卖行政执法过程中, 存在自由裁量权的情况, 执法人员可以根据自己的判断对违法违规行为进行不同程度的处理。但自由裁量权的使用存在一定的风险。基于此, 本文概述了烟草专卖行政执法自由裁量的相关内容, 分析了当前烟草专卖行政执法自由裁量的风险, 提出了烟草专卖行政执法自由裁量风险防控的有效对策。

【关键词】烟草专卖; 行政执法; 自由裁量; 风险防控

烟草专卖行政执法拥有一定的自由裁量权, 符合烟草专卖制度的需求与发展, 目的是通过这样的方式构建良好的专卖环境。但从当前自由裁量权的实施情况来看存在一定的问题, 容易产生一定的风险。因此有必要探讨烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控对策。

一、烟草专卖行政执法自由裁量概述

(一) 行政执法自由裁量

烟草专卖行政执法自由裁量权, 是指在烟草专卖行政执法过程中, 执法人员根据法律法规规定, 综合考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及当事人的主观过错、立功表现等因素, 决定是否给予行政处罚、给予行政处罚的种类及幅度的权限。值得注意的是, 在烟草专卖行政执法中, 执法人员拥有根据特定情况决定是否采取措施的权力, 这种权力并非强制性, 而是可以选择性的, 也就是执法自由裁量权。但执法人员的决定必须基于法律法规的规定, 不能超出法律法规的授权范围。执法人员在执法过程中, 需要对案件进行判断、分析、评估, 最终决定是否适用自由裁量权。一旦决定实施行为, 执法人员可以选择行为方式, 这是自由裁量权的核心部分。烟草专卖行政执法自由裁量的对象是烟草专卖领域中的违法行为, 包括烟草制品的生产、销售、运输、进出口等。但自由裁量权是一把双刃剑, 优势是可以公正执法、提高效率。但也可能造成滥用权力。因此, 在烟草专卖行政执法中, 必须遵循一定的程序和规则, 确保自由裁量权的正当和合理使用^[1]。

(二) 烟草专卖行政执法自由裁量的必要性

烟草属于国家专卖品, 具有较高的行政执法要求, 在保证公平公正的同时, 要充分考虑行业的特殊

性质, 避免过度干预企业生产。我国的法律法规对烟草行业的规范非常严格, 但执法环境复杂多变, 在实际工作中经常需要执法机构根据实际情况进行判断和决策, 以此确保法律法规得到正确实施。在烟草专卖行政执法中, 自由裁量权的合理运用可以促进执法效率的提高, 更好地应对突发事件和复杂情况。应用自由裁量, 可以在法律规定范围内, 让执法人员更灵活地处理各种情况, 从而更好地平衡各种利益关系, 促进执法的公正性。自由裁量的运用可以让执法行为更加符合公众的期待和需求, 提升公众对执法工作的满意度^[2]。

二、烟草专卖行政执法自由裁量的风险分析

由于行政机关的执法人员不是理性的“公权人”, 拥有较大的裁量幅度必然会出于自身利益考虑, 加上执法人员业务素养、法律法规知识水平、理解能力的不同等原因, 很可能会影响最终行政处罚决定的客观性和公正性, 违背法律授予裁量权的目的, 权益受到损害的注定只会是处于劣势的处罚相对人。这种裁量权虽然不会必然导致不公正的结果, 但至少为不公正提供了契机。主要表现在:

(一) 权力滥用风险

一些执法人员会因为个人利益或偏见, 对同一类型的案件给予不同的处理结果, 造成执法不公。还有些执法人员在执法过程中会对违法行为实施宽松的处理方式, 导致执法不严。由于自由裁量权的存在, 部分执法人员会滥用这种权力, 选择实施过度处理措施或者不必要的措施, 最终导致执法过度。究其根本原因在于, 执法人员素质参差不齐, 一些执法人员的法律素质和职业道德水平不高, 容易影响其自由裁量的公正性和合理性。同时, 烟草专卖行政执法自由裁

量的行使缺乏有效的监督机制，容易造成权力滥用。烟草专卖行政执法的法律法规可能存在不完善的地方，也为自由裁量的滥用提供了空间，如行政执法人员认定情节轻重的裁量权过大，当前在烟草专卖法律法规中对某一违法行为的规定在用语上不规范、不统一，这就造成执法人员在实际情境中，处罚决定的做出很大程度上依赖主观意志。烟草专卖行政执法涉及的违法行为类型多样、情况复杂，增加了自由裁量的难度和风险^[3]。

（二）法律适用不一致风险

由于各地烟草专卖行政执法部门对法律法规的理解和执行标准存在差异，可能会造成不同地区的执法人员在处理相同或类似案件时，适用法律存在差异。即使在同一部门，不同执法人员对相同或类似案件的处理结果也可能存在差异，执法人员在工作中，会根据个人经验、自身判断作出最终的决策。在自由裁量的过程中，由于需要对案件进行评估和判断，处理周期可能会较长，如此一来容易造成案件在不同时间由不同执法人员处理时，适用法律存在差异。原因在于，烟草专卖行政执法的法律法规可能存在较为原则的规定，为执法人员在具体案件中的自由裁量提供了空间，但同时也增加了法律适用的不确定性和不一致性。烟草专卖法实施条例有些条款出现“可以并处”“可以处”字样的规定，执法人员在面临处罚对象的时候对罚与不罚有选择权，这难免不会出现事实上应该处罚的却由于与处罚对象有一定的利害关系或执法人员自身的心情好恶而主观上不去处罚。并且很多条款上对处罚的具体幅度规定范围太广，如“无烟草专卖批发企业许可证经营批发业务的，处以批发的烟草制品价值 50% 以上一倍以下的罚款”“销售非法生产烟草专卖品的，处以违法销售总额 20% 以上 50% 以下的罚款”，这样的规定必然导致不同的人适用法律出现不同的处罚结果，同一违法行为对当事人的处罚程度不同，达不到真正意义上的公正。另外，不同执法人员的法律素养、专业能力和经验存在差异，从而导致他们在处理案件时，对法律法规的理解和适用存在差异。在一些特殊情况下，烟草专卖行政执法部门可能缺乏明确的执法标准，导致不同人员对相同或类似案件的处理结果存在差异^[4]。

（三）信息不对称风险

烟草专卖行政执法人员在执法过程中，可能无法获取违法行为相关的所有信息，如：违法行为的规模、涉案金额、涉案人员等情况，导致无法做出准确的判断和决策。烟草专卖行政执法人员在执法过程中，

可能对法律法规的理解和适用存在偏差，或者对相关法律法规的更新和变化不了解，导致自由裁量的不合理或不当。在处理案件时，烟草专卖行政执法人员可能对案件所处的环境、背景等情况了解不足，导致自由裁量的不合理或偏离实际情况。具体原因在于，一些违法行为人可能故意隐瞒或误导执法人员，导致相关信息无法及时获取或传递。加之，烟草专卖行政执法人员可能受自身专业知识和技能的限制，对获取的信息进行准确分析和判断的能力有限，导致自由裁量的不合理或不当。最后，缺乏有效的信息共享机制，烟草专卖行政执法部门之间可能存在信息沟通不畅、共享不足的问题，导致信息不对称的风险增加^[5]。

三、烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控措施

（一）完善法律法规

要想在烟草专卖行政执法中充分发挥出自由裁量的优势，并避免发生风险，有必要完善法律法规。首先，应明确自由裁量的范围和标准，科学合理地制定出自由裁量的范围和标准，为执法人员提供明确的指导，避免自由裁量权的滥用。其二，规范执法程序，法律法规应当对烟草专卖行政执法程序进行规范，明确执法人员需要收集哪些信息、如何分析评估案件、如何做出决策等，确保执法人员在自由裁量的过程中遵循程序规则。其三，加强法律法规的更新和完善，有必要及时更新并完善烟草专卖行政执法的法律法规，将实际情况和变化体现出来，为执法人员提供更加准确和实用的指导。其六，加强与其他执法部门的协作，烟草专卖行政执法部门应当加强与其他执法部门的协作，共同应对烟草违法行为的挑战，实现信息共享和优势互补，降低自由裁量风险。通过上述措施，可以进一步完善法律法规，实现对烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控，提高烟草专卖行政执法的公正性和合理性^[6]。

（二）加强内部监督

内部监督是对行政执法自由裁量行为监督管理的有效途径之一，在具体实践中可以通过以下方式加强内部监督。第一，建立健全的内部监督机制。烟草专卖行政执法部门应当建立健全的内部监督机制，明确监督的范围、程序和标准，确保监督的公正性和有效性。第二，加强对执法人员的监督和管理。烟草专卖行政执法部门应当加强对执法人员的监督和管理，定期开展执法检查 and 评议，对滥用自由裁量权的行为进行严肃处理，形成有效的震慑作用。第三，建立责任追究制度。烟草专卖行政执法部门应当建立责任追究制度，明确执法人员在自由裁量中的责任和义

务,对滥用自由裁量权的行为进行责任追究确保权责统一。第四,加强内部信息共享和沟通。烟草专卖行政执法部门内部应积极尝试应用现代化信息技术,为部门之间信息共享与沟通互动提供便利条件,从而及时传递和分享执法信息,提高工作效率和准确性。通过一系列措施,可以加强内部监督,实现对烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控,提高烟草专卖行政执法的公正性和合理性。同时,还需要注意监督机制的独立性和公正性,避免受到外部干扰和影响^[7]。

(三) 提高执法人员素质

提高执法人员素质是实现防控烟草专卖行政执法自由裁量风险防控的重要手段之一。执法人员素质高低直接决定了执法人员在执法过程中自由裁量权的使用情况,因此要高度重视执法人员的素质。其一,应加强法律知识培训。烟草专卖行政执法部门应当定期组织执法人员进行法律知识培训,使他们能够准确理解和适用法律法规,避免滥用自由裁量权。其二,重视提高专业能力和经验。烟草专卖行政执法部门应当注重培养执法人员的专业能力和实践经验,使他们能够更好地应对不同类型的烟草违法行为,提高自由裁量的准确性和合理性。其三,强化职业道德教育。烟草专卖行政执法部门应当加强执法人员的职业道德教育,使他们能够树立正确的执法观念,增强自律意识,避免滥用自由裁量权。其四,引入竞争机制和激励机制。烟草专卖行政执法部门可以引入竞争机制和激励机制,鼓励执法人员不断提高自身素质和能力,增强责任心和使命感,避免滥用自由裁量权。最后,加大监督和考核力度。烟草专卖行政执法部门应当加强对执法人员的监督和考核,建立科学的考核体系和奖惩机制,对滥用自由裁量权的行为根据内部管理规定给予相应的处分,以儆效尤。通过上述措施,可以提高执法人员的素质,实现对烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控,提高烟草专卖行政执法的公正性和合理性。同时,需要注重对执法人员的培训和管理,建立完善的培训和考核机制,确保他们能够胜任执法工作^[8]。

(四) 强化外部监督

其一,烟草专卖行政执法部门应当建立公开透明的执法信息公示制度,严格执行“两随机、一公开”,及时向社会公众公开执法信息,接受社会监督。其二,可以引入第三方监督机构,对执法人员的自由裁量行为进行监督和评估,提高外部监督的客观性和公正性。其三,加强与其他执法部门的协作,共同应对烟草违法行为的挑战,实现信息共享和优势互补,

增强外部监督的效果。其四,要鼓励公众参与监督。烟草专卖行政执法部门可以通过公开投诉举报渠道、加强宣传教育等方式,鼓励公众参与监督,及时发现和纠正违法行为。最后,提高执法透明度。烟草专卖行政执法部门应当加强执法透明度,定期公布执法情况和工作计划,接受社会监督和评价。如此一来,可以通过强化外部监督,实现对烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控,提高烟草专卖行政执法的公正性和透明度。同时,还需要注重对外部监督机制的完善和改进,提高其客观性和公正性,确保外部监督的有效性^[9]。

结束语:

综上所述,烟草行业始终是我国的一大重要经济产业,对国家和地方都做出了重要的经济贡献,国家对烟草行业的管理也非常严格。自由裁量给到烟草专门行政执法者的目的是促进烟草市场更好的发展,为烟草行业健康长远发展奠定良好基础。但受诸多因素影响,当前烟草专卖行政执法自由裁量存在一定的风险,在行业高质量发展没有取得相应的效果。因此有必要探讨烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控对策,推动烟草行业实现健康稳定可持续发展。

参考文献:

- [1] 蒋巧明,杨伟平.试论烟草专卖行政执法自由裁量的风险防控[J].法制博览,2014,000(023):119-120.
- [2] 赵鹏.浅谈烟草专卖行政管理中的自由裁量权[J].法制博览(名家讲坛、经典杂文),2013(2X):1.
- [3] 郝文亮.烟草专卖行政处罚中自由裁量权相关问题研究[J].内蒙古工业大学学报:社会科学版,2013,22(1):3.
- [4] 俞龙山.烟草专卖行政处罚自由裁量权问题对策研究[J].法制与社会:旬刊,2018(2):2.
- [5] 杨艺璇.烟草行业行政自由裁量权细化法律问题研究[J].文化创新比较研究,2017(30):2.
- [6] 李文斐.浅谈烟草专卖行政执法中自由裁量权的适用[C]//中国烟草学会优秀.2016.
- [7] 应松年.行政法与行政诉讼法学:第二版[M].北京:法律出版社,2013:27-44.
- [8] 郭永华.自由裁量在烟草行政执法中的程序性控制刍议[C]//云南省烟草学会.云南省烟草学会,2011.
- [9] 任泰.烟草专卖行政处罚自由裁量权基准制度刍议[C]//中国烟草学会2014年学术年会入选论文摘要汇编.2014.