

基于数字化转型的烟草专卖市场监管能力提升研究

俞晨曦

(三明市沙县区烟草专卖局, 福建 三明 365500)

【摘要】烟草专卖市场监管数字化转型既是主动对接烟草行业数字化转型战略必然要求,也是行业推动高质量发展、推进高效能治理的重要组成部分,事关烟草专卖制度的巩固和完善。烟草专卖市场进行数字化改革,既是推动烟草专卖市场监管转型升级的现实需要,也是提升烟草专卖市场监督管理能力的迫切需求。在数字浪潮的席卷下,烟草市场监管出现监管数据要素价值未得到充分释放、市场乱象治理难、内部人员数字素养有待提高的三大难题。为了抓住机遇,增强烟草专卖市场治理能力,提升烟草专卖市场监管水平,需创新数据收集利用方式,激发数据要素价值;充分利用数字手段,开发新应用、研发新技术、推动全国烟草生产经营管理数字一体化平台建设;加快培育数字人才队伍,打造数字化转型储备力量。

【关键词】数字化;烟草市场;专卖管理;市场监管

引言

数字经济的快速发展、广泛辐射、影响力扩张,使其正在成为重新配置全球要素资源、拓展全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。近年来,互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术加速创新,日益融入经济社会发展各领域全过程,深刻改变了管理模式,提高了治理效能。2023年7月19日,全国烟草半年工作会议提到要深入推进数字赋能发展,加快推进数字化转型战略,适度超前布局数字基础设施,推动经营管理数字一体化平台早建成早见效,增强行业数字化发展能力。烟草行业还明确提出实施数字化转型战略,以更高水平、更深层次的信息化、数字化能力促进资源要素优化配置和合理流动,为实现烟草行业高质量发展锻造强劲数字引擎^[1]。既有研究多聚焦于传统意义上加强烟草市场监管(武婧轩 2013;蒋丽雯 2014;刘飞 2015),或者是对数字化背景下某一具体制度改革的研究,比如大数据时代下数据融合技术对于创新烟草市场监管的应用(王炜 2021)、数字化转型背景下查出非法运输烟草专卖品活动非现场执法模式探讨(邱文永 2023)和数字背景下数字监管平台建设(刘佳 2023)等研究。但较少有学者对数字化背景下烟草专卖市场监管转型升级这一特定议题进行专项研究。推进烟草专卖市场监管数字化转型,要根据“十四五”专卖专项规划提出的紧紧围绕全力构建“监管全覆盖、全国一盘棋、全数据驱动”的烟草专卖管理现代化监管新格局总体目标,不断推进监管方式创新,以中国烟草科学数据中心为基础,促进数据作为资源的循环,充分发挥数据利用价值。加快数字基础设施建设,推动新一代数

字技术与监管相融合,实现监管智能化。培育一批优秀的数字人才队伍,推进专卖市场监管数字化建设,为实现烟草行业高质量发展赋能。因此,本文基于数字化的背景下,首先阐述烟草专卖市场监管进行数字化改革的必要性,其次探究传统背景下烟草专卖市场监管存在的问题,最后针对传统背景下存在的监管漏洞,针对性提出相应的解决和应对措施。

一、烟草专卖市场监管数字化改革的必要性

2021年以来,国家烟草专卖局党组明确提出实施数字化转型战略,这是贯彻落实党中央、国务院决策部署的战略举措,是服务和融入新发展格局的内在要求,是赋能行业转型升级的有力抓手。置身数字化发展浪潮中,烟草行业坚决贯彻党中央、国务院决策部署,扎实推进数字技术与烟草经济深度融合,探索走出一条符合中央要求、契合行业实际的数字化转型之路。烟草专卖市场监管数字化改革是烟草行业数字化转型的重要组成部分。在烟草行业数字化转型的道路上,烟草专卖市场监管数字化改革是重要的里程碑,涉及烟草行业数字化转型和烟草行业的可持续发展,涉及烟草行业带领各行业转型的社会责任。推动烟草专卖市场监管数字化改革是推动市场监管转型的现实需要,也是提升市场监管能力的迫切需求。

(一)推动烟草专卖市场监管转型升级的现实需要

市场监管数字化转型既是推动烟草专卖市场转型升级的重要组成部分,也是反推烟草专卖市场顺应数字化潮流主动改革的动力,事关专卖市场监管制度的巩固和完善。在传统的市场监管体系下,仅仅只能依靠人力监管,面对人力资源有限的情况,

通常采用抽查、事后追责的方式，此方式并不能全方位、全过程地覆盖，呈现出碎片化、粗放式的特点。在数字化背景下，烟草专卖市场监管通过业务数据、互联网数据的充分融合，精细刻画监管对象特征，筹划监管策略，有助于推动市场监管工作由碎片化、粗放式监管向精细化监管转变，加快推进市场监管数字化转型，有助于实现由被动监管向主动监管转变、由治标向治本转变、由事后治理向事前防范转变，切实提高监管准确性、及时性和有效性。

（二）提升烟草专卖市场监督管理能力的迫切需求

鉴于数字化背景下，随着社会经济和高新技术的快速发展，卷烟经营违法犯罪活动出现了渠道隐蔽、形式多变、人员复杂、线上交易等新的形势和特点，提升了涉烟违法行为的监管难度、执法成本也更高。虽然始终保持市场监管高压态势，但由于数据收集不全面、数据分析不精准和数据利用不充分等问题，导致监管工作存在一定的滞后性，监管精确度需进一步提高，如果烟草行政主管部门仍然按照旧的、传统的监管方式来治理市场，需要投入大量的人力、物力、财力和精力^[2]。数字化监管下，通过数据融合分析、远程监管和监控自动预警等技术的运用，不仅能够节约人力、物力资源，还能够进行精确监管，甚至在交通不便的偏远地区也能够实现有效监管，最终提升烟草专卖市场监督管理的能力。

二、传统烟草专卖市场监管存在的问题

烟草专卖制度自1984年正式确立以来到今天已经经历了39年，在这39年中烟草专卖制度为维护国家利益，增加财政收入做出了突出的贡献；为维护消费者的利益，打假破网、追根溯源，保持了烟草市场的平稳健康发展。烟草专卖市场监管制度在39年中一直以守卫者姿态，为烟草专卖制度的发展保驾护航。但是进入数字化时代，烟草专卖监管制度仍然面临着三大挑战。首先，在日常工作过程中缺乏工作数据的收集、分析和处理，对已经收集到的数据未充分利用。其次，随着数字技术的发展萌生了犯罪活动新方式，市场秩序的维护面临新的挑战。最后，新的犯罪活动方式需要新的监管方式，而监管人员数字素养较低难以开创和适应新的监管方式。

（一）数据要素价值未充分释放

传统的监管模式往往是以零售户为构成单位，按照片区、线路，采取定期、不定期实地检查的形式，通过检查发现违法行为进而采取行政处罚的措施，从而规范零售户经营行为。这种“地毯式”的检查模式需要投入大量人力和物力，产出率却很低，缺乏针对性管理。部分市管员缺乏主动收集市场动态信息的意识，虽然专卖信息管理系统、营销信息系统能帮助市

管员收集、分析卷烟零售户经营信息，但大家往往嫌麻烦，没有直接上市场检查方便，忽视了“磨刀不误砍柴工”这个道理。此外，2021年国家烟草专卖局就已依托中国烟草总公司建设中国烟草科学数据中心。该中心面向各单位提供基础性、公益性科学数据共享和服务，但实际上，各个单位没有重视该数据中心的地位，更没有利用该数据中心的数据为推动各地方数字化转型赋能，造成了数据聚集未得到充分利用的困境。

（二）市场乱象仍需治理

在许可证管理方面，许可证管理作为市场监管的主要内容，一直以来重视不够，市场中存在的随意搬迁、转让等行为时有发生，对于此类行为专卖人员往往是不反馈、怕麻烦或是证据难而收集予以默许。许可证管理是专卖制度的外在表现形式，它关乎专卖法律法规的严肃性和权威性，应该要认真予以对待。在“打假打私”方面，卷烟违法犯罪活动已经出现新手段新方式，出现了“卖熟不卖生”“卷烟不在经营场所存放”“线上交易”及“一次性买卖”等多种情况，在经营场所的常规检查上，尽管专卖人员每天都在上市场，但是对于销量、品牌、结构的把握上没有深层次的利用，对于市场整体和个体把控上无法深入进去。

（三）监管人员数字素养有待提高

烟草行业集生产、经营、执法于一体，工作中稍有差错，稍有疏忽，处理不当，轻则影响行业形象，重则动摇专卖体制。目前，队伍中少数人员法治意识不强，有法不知、有法不依的现象时有发生，部分单位内管、法制队伍配备不强，能力不高，特别是县区局内管、法规部门人员多为兼职，力量较为薄弱，内部规范经营的监管职责在基层难以有效落实，机构设置、职能职责配置与其工作任务不相适应。基层烟草专卖执法人员比较少，而监管的面比较广，战线长，矛盾多。市场内和市场外都存在违法违规的行为，城郊、偏远山区、夜市等区域更是违法行为高发，监管难度大。另外违法违规行为在时间上不分昼夜，不分节假日。在地域上没有固定点，流动性强。无论是交通工具，还是信息来源，或是假冒卷烟的制作，不但先进而且科技含量高，反监管的手段更加老练，甚至很专业。若要全方位监管到位，显然难度很大。

三、化解烟草专卖市场监管难题的有效措施

一方面，数字技术的发展为烟草行业转型升级带来了新动力。另一方面，数字技术的发展也为涉烟违法分子提供了新型犯罪方式，提升了监管难度。面对数据价值释放、数字人才培养、数字市场规范的新型挑战，如何对涉烟违法活动进行有效的监管、查处与打击，成为目前社会普遍关注的问题^[3]。利

用大数据、AI、“互联网+”等数字技术,开创烟草专卖市场监管新模式,是烟草专卖监督管理工作转型升级的重点内容。具体来说,创新数据收集利用方式,充分利用数字技术手段,加快培育数字人才队伍,促进激发数据要素价值和潜能,规范市场秩序,增强烟草专卖市场治理能力,提升烟草专卖市场监管水平。

(一) 创新数据收集利用方式

大数据关键是实现数据价值,因此要积极利用目前的中国烟草数据中心,加强数据研判、关联分析、深化应用,以提升工作效率和水平^[4]。第一,采集数据建立完整专卖销售数据库,依托PC端和移动端实现数据采集工作场景全覆盖,实现多层次、多视角、多渠道的数据收集体系。依据已经生成的数据,对烟草专卖经营个体和辖区在每天、每月和每年的销量进行横向和纵向对比,对销售异常的情况及时做出反应,进行重点查问和监督。第二,汇聚数据建立数据共享机制,行业整体要对卷烟生产、运输、经营、监管整个过程形成数据库,各部门要及时更新部门数据,并且实现数据共享和数字资产化。此外,还要与行业外共享数据,比如交通管理部门的监控摄像数据能够便利跟踪假烟运输违法行为。第三,分析数据,建立数据利用机制,不仅要展现和利用传统的查询统计和数据报表,还要通过交叉比对、深度挖掘、趋势研判,充分利用数据来提升专卖监管事前预测、事中预警管控和事后溯源能力^[5]。

(二) 充分利用数字手段

数字技术带来了新的监管难题的同时,也为烟草专卖市场的监管带来了机遇。面对新形势新任务,要抓住数字时代机会,充分利用数字手段,深入推进烟草专卖市场监管新模式建设。第一,开发数据应用工具。打造一系列好用、管用、实用的数据产品和服务,释放数据红利,推动专卖管理创新升级,如在许可管理领域建立许可证合理容量测算模型,为零售户合理布局提供科学依据;在综合监管领域建立零售户信用画像,实现信用监管和标签监管,让监管效能最大、监管成本最低、对市场主体干扰最小;在打假打私领域形成烟叶烟丝、烟用辅料及烟机、烟草进出口、物流寄递等领域涉烟情报研判中心,开发数据研判工具,提升导侦能力;在风险防控领域建立全国涉烟信息主题数据库,建设全网涉烟信息监测平台,提升新产品新业态新模式监管能力^[6]。第二,升级数字化监管技术。推进电子技术监控设备执法资源的共享应用^[7],利用条形码、二维码、RFID等技术,可以实现对烟草生产和销售全过程的监管。第三,完善数字基础设施建设。2020年全国烟草生产经营管理一体化平台建设拉开序幕,2023年正式上线运行,各地方要推进该平台的功能完善、树立平台意识、

养成用平台协作、促平台升级的工作习惯。

(三) 加快培育数字人才队伍

在数字化的进程中,人才是第一要素。数字化转型不仅仅是技术转型,更是人才的转型。要实现烟草行业数字化转型,建设数字化专卖市场监管方式,发展数字化经济,需要培养一批技术过硬的数字化人才。第一,要紧盯“关键少数”,各级领导干部要转变传统工作思路,强调进行重要决策过程中充分考虑数字技术和手段,在任务落实过程中也要利用数字技术和措施推进工作进程,在任务完成后还要收集数据,分析数据,管理数据。要学会利用数据进行决策、利用数据推动工作、利用数据进行管理。第二,搭建数字化人才队伍。对于目前已经就职的烟草工作人员,要充分利用线上和线下的方式开展数字培训,还要各级之间进行交流学习共同提升数字化能力,整体提升工作人员的数字素养,打造一支能够与专卖管理数字化转型相匹配的基层专卖队伍。建立产学研联合培养机制,依托高校、科研机构 and 龙头企业的专家、设施和资金等资源,联合培养兼具理论素养和实践技能的高素质数字人才。第三,打造数字人才储备。根据岗位和技能需要,完善人才选育机制,优先引入具备数字技术的人才,加快培育行业内数字技术人才。深化数字人才“引育留用”体制机制改革,激励更多数字化人才到烟草领域发展的同时,还要让其能在烟草行业持续深耕,助力提升烟草专卖市场监管水平。

参考文献:

- [1] 李令闯. 基于烟草数字专卖背景下的市场监管应用研究[J]. 合肥学院学报(自然科学版), 2013,23(4):42-46+96.
- [2] 杨宇波, 郭亭. 重点突破的烟草市场动态监管方式研究[J]. 法制博览, 2017,(30):104-105.
- [3] 张振华, 孙昕, 曾新森, 魏立聪. 烟草打假打私数字化综合治理体系的构建研究[J]. 汕头大学学报(人文社会科学版), 2023,39(01):17-23+94.
- [4] 章惠民. 福建烟草商业系统专卖管理“数字化”监管体系构建[J]. 中国烟草学报, 2020,26(05):123-128.
- [5] 刘佳. 烟草专卖新型数字化监管平台探索与研究[J]. 商业观察, 2023,9(05):30-32.
- [6] 王志勇. 监管全覆盖 全国一盘棋[N]. 东方烟草报, 2021-9-13(02).
- [7] 邱文永. 数字化转型背景下查处非法运输烟草专卖品活动非现场执法模式探讨[J]. 综合运输, 2023,(12):1.

作者简介: 俞晨曦, 1990年11月出生, 女, 福建将乐, 汉, 本科, 二级专卖管理师, 烟草专卖管理。