

全链条打击涉烟违法背景下警烟合作实训中心的功能拓展研究

李琦

山东潍坊烟草有限公司, 中国·山东 潍坊 261205

摘要:近年来, 针对境外制假走私打击、境内涉烟违法活动严打等维度关注度逐渐提高, 对警烟合作机制建设提出了要求, 为警烟合作实训中心的功能定位与拓展方向提供了指引。电子烟等新型烟草制品层出不穷, 烟草、公安、检察院、法院等部门对新型涉烟制品的执法认定标准尚不统一, 此类涉烟案件侦办受阻问题日益突出, 严重制约了全链条打击目标的实现。本文旨在统一执法认定标准、深化跨部门协同联动, 依托警烟合作实训中心强化实战训练、优化功能定位、提升保障能力, 为全链条打击涉烟违法活动提供坚实支撑。

关键词:警烟合作; 实训中心; 全链条打击; 新型烟草制品; 执法协作

Research on Expanding the Functions of the Training Center for Police-Tobacco Cooperation in Cracking Down on Tobacco-Related Crimes

Li Qi

Shandong Weifang Tobacco Co., Ltd., China Shandong Weifang 261205

Abstract: In recent years, attention to cracking down on overseas counterfeit and smuggling operations, as well as strictly tackling domestic tobacco-related illegal activities, has gradually increased. This has set requirements for building police-tobacco cooperation mechanisms and provided guidance for the functional positioning and expansion direction of police-tobacco training centers. New types of tobacco products like e-cigarettes keep emerging, and departments like tobacco authorities, public security, prosecutors, and courts still don't have unified standards for enforcing laws on these new tobacco products. This has increasingly caused problems in handling such cases, seriously limiting the achievement of full-chain crackdown goals. This article aims to unify enforcement standards, deepen cross-department coordination, and rely on police-tobacco training centers to strengthen practical training, optimize functional positioning, and enhance support capabilities, providing a solid foundation for cracking down on tobacco-related illegal activities across the entire chain.

Keywords: Police-tobacco cooperation; Training center; Full-chain crackdown; New tobacco products; Law enforcement collaboration

0 引言

《意见》里说的“全链条打击”, 核心就是一个“全”字——要把各个环节都覆盖到, 把各种要素都管起来, 还要让各个部门一起配合。具体来讲, “全环节覆盖”就是要对生产、运输、仓储、销售这些环节一个不落, 都进行严厉打击, 不能给违法分子留空子; “全要素管控”就是要精准管住涉烟违法犯罪涉及的人、钱、货、信息这些关键要素, 把他们的犯罪路子给堵死; “全部门协同”就是要让烟草、市场监管、海关、邮政、公安、检察院、法院这些部门紧密合作, 形成一股强大的治理力量。要实现全链条打击可不是一件简单的事, 这是一个系统的治理工程, 能不能做好, 关键就看各个部门能不能好好配合, 执行能力怎

么样。这也是现在在治理涉烟犯罪时, 急需深入研究的一个重要问题。最近几年, 涉烟犯罪可是冒出了不少新花样。有些不法分子利用社交平台、直播带货这些新渠道来卖假烟。他们搞虚假宣传, 还偷偷摸摸地交易, 想尽办法躲开监管, 把烟草市场秩序搅得乱七八糟。比如说, 在一些直播平台上, 主播打着“福利”“抽奖”的幌子, 卖那些假冒伪劣的烟草制品, 吸引了好多消费者去买。这不仅坑了消费者, 还严重破坏了正常的市场秩序。这些新情况的出现, 让全链条打击涉烟违法活动已经刻不容缓了。

警烟合作实训中心作为烟草和公安协作的重要平台, 在进一步深化合作、提高协同效率方面, 有着独特的优势。通过拓展和升级实训中心的功能, 就能有效地打通执法信

息的堵点,消除大家在认定问题上的分歧,提高各个环节协同作战的实际效果。

1 全链条打击现实困境

最近几年,烟草专卖行政主管部门一直在加强和各个部门的合作,也取得了一些不错的成绩。但是,要是按照全链条打击的要求来看,面对现在的新形势、新变化,还有很多做得不够的地方。

1.1 能力建设不够全面

现在的培训体系主要偏重于执法流程、文书制作、案件办理、案卷归档这些实际操作技能,对于烟草专卖法律基础理论这些底层能力的系统培训,明显做得不够。特别是针对新型烟草制品的专题培训,更是少得可怜。这就导致一线执法人员在遇到新型涉烟违法活动时,拿不准该怎么定性、案件该怎么定性,更别说在跨部门协作中,能和其他部门有效沟通、准确地移交案件了。在实际执法过程中,一线执法人员经常会遇到这样的难题:很难区分合法和非法的电子烟产品。市场上的电子烟产品种类太多了,外观和包装都差不多,有些非法产品甚至模仿合法品牌的设计。这就让执法人员在现场检查的时候,光看外观根本没法判断产品是不是合法,结果就是执法的时候拿不定主意,容易判断错误,影响执法效率和打击效果。

1.2 协作深度不够深入

现在的合作大多还停留在信息共享、开联席会议、联合办案这些制度层面,在认知统一、标准共建、能力共育这些深层次的合作方面,还有很大的差距。特别是在新型烟草制品的法律定性、证据标准、鉴定规范这些核心问题上,大家还没有形成一个共识的机制。这就导致在查办案件的过程中,烟草专卖行政执法、公安刑事侦查、检察院审查起诉、法院审判这四个环节之间,经常会出现适用法律标准不一样、罪名认定有分歧、证据要求冲突这些问题,严重影响了打击效果。比如说,有个地方的烟草部门查获了一起涉嫌销售非法电子烟的案件,把案件移交给公安机关后,因为双方对证据标准的理解不一样,公安机关觉得烟草部门提供的证据不足以证明犯罪事实,又把案件退回去补充侦查。这一来一回,不仅耽误了办案时间,还增加了执法成本,让犯罪分子有更多的时间逃跑。

1.3 多元格局尚未形成

现在,烟草部门和检察院、法院这些司法部门的沟通还不够,没有形成常态化的互动。执法人员对各个部门的职能权限、法律认定这些方面,了解得也不够清楚。这就导致在遇到新型涉烟违法案件时,不知道该从哪里入手去

查办;在案件推进遇到困难时,也不知道该怎么和其他部门有效沟通、解决问题,只能走一步看一步,很被动,在跨部门协作中总是被别人牵着鼻子走。

2 现实困境深层次原因

出现这些问题,主要是因为各个部门的认知不一样,可以从制度、专业、立场这三个方面来分析原因。

2.1 制度层面

烟草专卖法律法规体系本身就存在一些模糊的地方。《烟草专卖法》及其实施条例的立法框架建立得比较早,对于现在的网络空间、新型烟草制品、物流寄递这些新情况,针对性的规范还比较滞后。这种制度上的不确定性,必然会影响到执法和司法环节。各个部门在没有明确依据的情况下,只能按照自己的理解来判断,分歧也就这样产生了。《烟草专卖法》及其实施条例对“烟草制品”的定义范围比较窄,主要是传统的卷烟、雪茄烟这些产品,没法涵盖现在市场上出现的各种新型烟草制品,比如加热不燃烧烟草制品、口含烟这些。这就导致在执法过程中,对于这些新型产品是不是属于烟草专卖品,没有明确的法律依据,执法人员只能根据自己的理解来判断,结果就引发了很多争议和分歧。

2.2 专业背景

各个部门的执法司法人员,他们的知识结构长期局限在自己的系统和专业领域,对其他部门的业务逻辑和专业知识了解得很少。这种“各管一段”的知识结构,使得大家在面对同一个案件事实时,习惯从自己的专业角度去解读和判断,对同一个行为可能会做出不同的法律评价,进而在案件定性、证据采信这些关键环节产生分歧。烟草执法人员虽然熟悉烟草专卖业务,但对刑事诉讼程序、证据规则这些法律知识了解得不够,在移送案件的时候,经常因为证据收集不规范、法律文书制作不符合要求这些问题,导致案件被退回去补充侦查。而公安人员虽然精通刑事侦查技能,但对烟草专业知识,比如烟草制品的生产工艺、质量标准这些了解得很少,在查办涉烟案件时,很难准确判断案件的性质和情节,影响了案件的办理质量。

2.3 部门立场

不同部门在涉烟案件中的职责定位和价值取向是不一样的。烟草部门主要是维护市场秩序和执行专卖制度,公安机关主要是打击犯罪和进行刑事追诉,检察机关主要是进行法律监督和公诉,法院主要是居中裁判。这种职能上的差异,使得各个部门在适用法律时,可能会有不同的侧重点。同一个案件在不同的环节,可能会被不同地处理,

最后就导致标准不一样,各个环节之间衔接得也不顺畅。

3 警烟合作实训中心的功能拓展与优化路径

面对这些问题和背后的原因,警烟合作实训中心作为执法协作的重要平台,不能只局限于“培训中心”这一个功能,应该向“标准共建、能力共育、共识共育”的综合性平台转型,真正发挥它在统一认识、打通堵点、提高效率方面的关键作用。

3.1 主动研究:以专业推动部门共识

烟草部门要主动加强自身的研究能力,对于各种涉烟违法行为,自己先把它想明白、说清楚,形成一个系统的判断和独立的见解。带着依据去和其他部门沟通,带着自己的立场去争取,这样才能在跨部门协作中,从“被动接受分歧”转变为“主动引领共识”。对于不断出现的新型烟草制品,应该围绕三个核心问题进行深入研究:一是烟草专卖制度的价值根基。从国家财政贡献、公共健康保护、市场秩序维护这些方面,系统地论证烟草专卖制度存在的必要性和不可替代性,让其他部门真正理解“专卖”这两个字的分量,不要简单地把它当成一般性的行政管理;二是新型涉烟违法活动的现实危害。从危害青少年健康、造成国家税收流失、破坏正规市场秩序这些角度,用数据和案例来说明,打击新型涉烟违法不是“小题大做”,而是维护公共利益的迫切需要;三是人民群众的真实期盼。现在社会公众对电子烟无序泛滥、向未成年人渗透这些问题反映很强烈,打击涉烟违法是顺应群众呼声的,这不是烟草部门一家的事,而是大家共同的责任。为了提高研究的专业性和权威性,警烟合作实训中心可以和高校、科研机构建立长期的合作关系,一起开展新型烟草制品的研究。比如说,和烟草专业的高校合作,利用他们在烟草种植、加工、检测这些方面的专业优势,深入研究新型烟草制品的成分、危害这些问题;和法学研究机构合作,从法律层面探讨新型烟草制品的监管问题,为完善相关法律法规提供理论支持。

3.2 同堂培训:打破部门“信息茧房”

定期组织多部门一起参加培训,围绕新型烟草制品治理中的争议问题,开展专题授课和案例研讨。让不同部门的业务人员在同一个课堂上,听同一个老师讲解同一法条、同一司法解释,打破因为部门本位主义形成的“信息茧房”。具体的课程可以这样设计:法律政策模块,邀请《电子烟管理办法》《电子烟强制性国家标准》起草的专家,系统地讲解电子烟监管制度的设计逻辑、立法意图和法律位阶;罪名适用模块,让资深法官、检察官结合典型判例,

对比分析非法经营罪、销售伪劣产品罪、妨害药品管理罪、走私罪这些罪名的构成要件、证据要求和量刑差异,形成一个“罪名适用对照表”;检测鉴定模块,让检测机构的技术专家来讲课,讲解电子烟烟油成分检测的标准流程、报告解读方法、常见技术争议点,帮助执法人员理解检测结论在司法上的证明力;证据标准模块,让检察机关侦查监督部门和法院刑庭的业务骨干,结合电子烟案件的特点,讲解行政执法证据怎么转化为刑事证据,取证的要点和常见的问题,形成一个“取证清单”,让一线人员可以照着做。为了让更多的执法人员能参加培训,警烟合作实训中心可以采用线上线下相结合的培训方式。线上培训可以通过网络直播、录播这些形式,让没法参加现场培训的执法人员也能学习到相关知识;线下培训可以组织现场教学、案例研讨、模拟执法这些活动,让执法人员亲身体验和实践,提高培训效果。同时,还可以建立培训考核机制,对参加培训的执法人员进行考核,保证培训质量。

3.3 办案指引:转化为操作规范

在大家达成共识的基础上,推动多部门联合印发《新型烟草制品涉刑案件办案指引》。明确以下核心内容:罪名适用规则,以“罪名适用对照表”为基础,明确无证生产、销售、进出口、网络销售这些不同经营行为对应的罪名选择标准;证据标准规则,以“证据清单”为基础,分环节明确立案、侦查、起诉、审判各个阶段的取证要点、证据形式要求和常见问题的解决方法,统一行政执法证据转化为刑事证据的认定标准,列出哪些证据是不被采信;行刑衔接规则,明确行政执法和刑事司法的衔接节点、案件移送的实体和程序标准,以及刑事案件结束后需要进行行政处罚反向衔接的处理方式,避免“刑行脱节”。《新型烟草制品涉刑案件办案指引》在实际办案中可是很有用的。比如说,在查办一起涉嫌销售非法电子烟的案件时,执法人员可以根据指引快速确定案件的罪名和证据标准。如果案件符合非法经营罪的构成要件,执法人员就可以按照指引里的“取证清单”,收集相关证据,比如销售记录、进货渠道、产品检测报告这些,确保证据合法、有效。同时,指引还明确了案件移送的程序和要求,执法人员可以按照指引的规定,及时把案件移交给公安机关,提高办案效率。

3.4 案件会商:以个案推动类案办理

建立“疑难涉烟案件会商机制”,对于那些在法律适用、证据认定上争议比较大的重大疑难案件,在侦查阶段就启动多方会商。烟草部门介绍案情和初步调查情况,公

安机关汇报侦查方向和已经获取的证据,检察机关从审查起诉和证据标准的角度提出指导意见,法院可以从审判的角度预判可能会出现的争议焦点。这样可以大大降低后续环节出现分歧的概率,节省司法资源。会商过程中形成的纪要、意见,经过处理后可以作为培训素材和类案参考,逐步积累形成“新型涉烟案件案例库”。案例库按照罪名、争议焦点、裁判结果进行分类索引,供全省甚至全国的办案人员检索参考,发挥“软法”的规范引导作用。为了建立常态化的案件会商机制,警烟合作实训中心可以定期召开会议,邀请烟草、公安、检察院、法院这些部门的业务骨干参加,一起解决办案中遇到的问题。比如说,每个月召开一次案件会商会议,对当月查办的涉烟案件进行总结和分析,找出存在的问题和不足,提出改进措施和建议。同时,还可以建立案件会商信息平台,实现案件信息的共享和交流,提高会商效率。通过建立常态化的案件会商机制,可以及时解决办案中遇到的问题,形成长效机制,提高涉烟案件的办理质量和效率。

3.5 人才库建设:打造“通才”队伍

探索建设“新型涉烟案件办理人才库”。对于那些通过特定课程培训和考核的烟草执法人员、公安干警、检察官、法官,把他们纳入“新型涉烟案件办理人才库”。在办理重大疑难新型涉烟案件时,优先从人才库中抽调人员组成专案组,保证办案团队具备跨专业的知识结构和统一的共识基础。同时,每年举办“新型涉烟案件办理技能大比武”,模拟真实的案情,由公检法烟四个部门混合组队,进行情报研判、现场执法、证据固定、审查起诉、模拟庭审的全流程对抗演练,在模拟中强化大家的共识。比武结果纳入部门绩效考核和个人评优体系,形成“以赛促学、以学促干”的良性循环。

打造这样的“通才”队伍,不光能打破办理单个案子时的专业隔阂,还能慢慢培养出一批既懂烟草专卖政策,又熟悉刑事司法流程的全能型执法司法人才。对于人才库的成员,要进行动态管理。定期组织他们复训,还得评估能力,保证他们的知识能跟上节奏,协作意识也越来越强。同时,还可以试试建立跨部门轮岗交流的机制,挑优秀的人才去其他系统短期实践锻炼。比如让烟草执法人员参与公安经侦案件的查办,让检察官深入烟草稽查一线跟着学办案,通过亲身体验,加深对彼此工作逻辑的理解。只有这样,才能真正打破“各说各话”的局面,推动形成统一的法律适用标准,以及协同高效的办案合力,为全方位打击涉烟违法行为提供坚实的人才支持。

3.6 向上请示:打通堵点“最后一公里”

对于在实践中经常出现、在现行法律框架内很难统一的分歧,单靠地方层面的沟通协调往往很难彻底解决。实训中心应该充分发挥它能汇集一线实践数据、掌握真实案例样本的独特优势,对典型疑难问题进行系统梳理,形成有数据支撑、有案例佐证、有法理分析的专题调研报告。在此基础上,由省级公安、检察、法院、烟草四家单位联合向上级主管机关请示,集中反映基层执法司法中的共性难题,推动上级机关出台统一的规范性答复或司法解释性文件,从制度层面消除法律适用的模糊地带,真正打通解决执法分歧的“最后一公里”。

比如,在办理那种加热不燃烧烟草制品的案子时,各地对到底算不算非法经营罪,看法并不一致:有的地方觉得这事儿归《烟草专卖法》管,得按涉烟犯罪来处理;可有的地方认为法律里没明确写进去,不该判刑。这类问题在基层经常出现,可又没有统一的权威说法,只能碰到一个案子协调一个,临时想办法解决,没法形成长久有效的规矩。实训中心就可以针对这类经常有争议的问题,好好收集一下近三年全国范围内类似案子的处理情况,比如立了多少案子,定不同罪名的比例有多少,哪些案子没起诉或者判无罪了,还有二审改判的情况都给统计起来。再结合一些典型案例,分门别类地分析分析,把大家争论的焦点和法院判决的分歧都提炼出来。在这个基础上,把公安、检察院、法院和烟草局这四方的专家都召集起来一起商量,形成一份逻辑严谨、有充分依据的请示材料,然后由省级的这四个部门一起发文,请求最高人民法院、最高人民检察院或者国家烟草专卖局给出明确说法。这种“基层遇到问题一平台整合资源一上级给出回应”的闭环办法,不光能把具体的法律适用难题解决好,还能给以后修改法律或者出台司法解释提供实实在在的实践依据,真真正正地实现从“头疼医头脚疼医脚”到“从根儿上解决问题、建立制度”的转变。

4 结语

全链条打击涉烟违法活动,关键在于“全”,难点也在于“全”。它的核心不只是一是要覆盖全环节、管控全要素,更重要的是要实现各个部门的认知统一和行动协同。警烟合作实训中心的功能拓展,本质上就是以“共识”为基础,以“机制”为支撑,以“人才”为保障,系统地解决跨部门协作中的认知壁垒和制度堵点。只有让各个部门在同一套标准下沟通、在同一个平台上训练、在同一本指引下办案,才能真正把《意见》提出的全链条打击要求,从政策

文本变成实际的执法效果，切实维护国家利益和消费者权益。在未来的涉烟犯罪治理中，警烟合作实训中心将会发挥更加重要的作用，希望各个部门能够加强协作，共同推动全链条打击涉烟违法活动取得更好的成效。

参考文献：

- [1] 徐科雷. 行政执法与刑事司法衔接机制研究[J]. 南京大学, 2015.
- [2] 陆学明, 李宏昌. 烟草专卖行政执法和刑事司法衔

接相关问题研究[C]// 中国烟草学会学术年会优秀论文集. 2017.

[3] 李斌. 关于新型烟草制品的研究[C]// 中国烟草学会 2014 年学术年会入选论文摘要汇编. 2014.

[4] 胡俊. 我国新型烟草制品的政府监管策略研究[D]. 云南大学, 2021.

作者简介：李琦（1990-），男，汉族，山东潍坊人，本科，研究方向：主要从事烟草专卖管理方面的工作。