

# 烟草专卖零售许可证不予许可决定流程改造研究

## ——基于江西省吉安市烟草系统视角

黄立新

江西省吉安市青原区烟草专卖局 江西吉安 343000

**【摘要】**随着行政许可申请方式的增多，烟草专卖零售许可证的申请也呈现出多样化，互联网申请明显增加，因对烟草专卖行政许可的条件和要求了解不够，大部分不符合申请条件情况出现，不予许可案件也明显增多。不予许可关系到社会的方方面面，稍有不慎就可能引发舆情造成负面影响。因此，如何审慎妥善处理不予许可申请成为负有审批发放烟草专卖零售许可证的当前各县级局的一大难题。目前，予以许可的申请和处理已形成了一套较为成熟的工作流程，而不予许可工作尚未形成一套行之有效的流程，对于关键环节的把握和案件文书的制作仍存在模糊和有争议的认识，很有必要形成一整套职责明确、流程清晰、文书规范的不予许可决定工作流程，不断提升行政许可工作效率，防范行政许可风险。本文拟从目前现状、主要问题、产生原因、对策措施、实现效果五个方面对烟草专卖零售许可证不予许可决定工作流程改造进行探索和研究。

**【关键词】**烟草专卖零售许可证；不予许可决定；流程改造

Study on the transformation of the decision process of tobacco monopoly retail license

—— Based on the perspective of the tobacco system in Ji'an City, Jiangxi Province

Huang Lixin

Tobacco Monopoly Bureau of Qingyuan District, Ji'an City, Jiangxi Province Jiangxi Ji'an 343,000

**【Abstract】**With the increase of the application methods of administrative license, the application of tobacco monopoly retail license also shows diversification, and the Internet application has increased significantly. Due to the lack of understanding of the conditions and requirements of tobacco monopoly administrative license, most of the cases do not meet the application conditions, and the cases of no have also increased significantly. No permission is related to all aspects of the society, a little careless may cause a negative impact on public opinion. Therefore, how to prudently and properly handle the disapproval application has become a major problem for the current county bureau with the approval and issuance of tobacco monopoly retail license. At present, the licensing application and processing has formed a set of relatively mature workflow, and work has not yet formed a set of effective process, for the key link and the grasp of the case documents is still fuzzy and controversial understanding, it is necessary to form a set of responsibilities clear, clear process, document specification shall not permit to work process, improve administrative licensing work efficiency, prevent the risk of administrative licensing. This paper intends to explore and study the transformation of the work process of tobacco monopoly retail license from the current situation, main problems, causes, countermeasures and realization results.

**【Key words】**tobacco monopoly retail license; non-licensing decision; process reform

### 1. 目前现状

烟草专卖行政许可是一种授予权利的特许许可，能有效配置有限资源，其许可形式必须是以正式法律文书予以批准和证明。自烟草专卖制度建立以来，就得到了烟草行业的高度重视，根据相关法律法规规定，烟草行业内先后颁布和修订了《烟草专卖许可证管理办法》《烟草专卖许可证管理办法实施细则》《电子烟管理办法》等规范性文件，并及时下发了相关的文件和制度。其中，烟草专卖零售许可证办理流程经多次修改，准予许可流程已较为规范和成熟，而不予许可流程由于发生的情形较少等原因，有的没有专门的流程，现有的流程也较为简单，衔接不够紧密。随着烟草专卖零售许可证的严格控制和合理化布局要求的越来越高，烟草专卖

零售许可证含金量不断提升，很多地方出现了一证难办的现象。申办证的人越来越多，而符合条件的人却有不能同步增长，导致不予许可的情形呈爆炸增长趋势，原有不予许可工作流程已不适合当前形势要求。而目前行业内还未有统一的不予许可工作流程，也没有对相关文书的专门说明，亟需进行完善和改造。

### 2. 主要问题

针对以上现状，我们结合江西省吉安市烟草系统实际情况，通过采取“听、看、访、问、询”等多种方式深入查找存在的主要问题。

2.1 首先成立了科技创新课题小组，通过召集具有深厚

理论知识和丰富实践经验的同志加入小组。小组成员既有机关科室人员，也有实际操作的一线工作者，共同查找问题，

找准症结。

小组成员情况名单如下：

姓名	性别	年龄	学历	职称	专业	工作单位	任务分工
徐波	男	44	本科	专卖四级	会计	吉安市局法规科	组长
黄立新	男	54	本科	经济师/二级专卖师	中国语言文学	吉安市青原区局	组内指导
张睿盈	女	40	本科	经济师	软件工程	吉安市局法规科	组内协调
尹慧琴	女	25	本科	专卖五级	法学	吉安市永新县局	具体实施
戴亚婧	女	33	本科	专卖四级	艺术设计	吉安市青原区局	具体实施
侯万佳	女	27	大专	专卖五级	护理	吉安市青原区局	具体实施

2.2 此后，我们制定了较为详细的调研方案并扎实开展调研。

一是开展了座谈调研和实地走访。小组成员前往吉水县局、安福县局、吉安县局，与相关工作人员进行座谈和对该三县辖区不予许可申请人进行实地走访，收集第一手资料。

二是查阅查看了以上三县局不予许可决定案卷。通过直接审查不予许可决定案卷，发现在实际操作中的不足之处。

三是向系统外同类单位进行了解。通过到青原区市场监督管理局河东分局对行政许可办理情况的实地了解，得到了有益的借鉴。

四是向吉安辖区各县局下发了调查问卷，先后收到近200份调查问卷，向申请人零售户和消费者等不同类别对象全面收集关于不予许可流程和文书制作的相关意见建议。

五是邀请省内外专家进行了座谈咨询。先后邀请省局法规处专家及系统外专家（包括吉安市井冈山大学教授和律师）进行了座谈咨询，认真听取省、内外专家的分析指导，明确了当前不予许可流程改造中的不足和改进建议。

2.3 通过以上措施，课题小组最后确认在烟草专卖零售许可证不予许可主要存在以下问题：

2.3.1.不予许可决定工作的流程不够完善。存在申请受理不规范（如：有的县局没有发放书面受理通知书等）、实地核查不统一（如：有的县局对线上申请，对明显不符合申办条件的申请人，往往只给予口头回复等）、法制审核不明确（如：有的县局对不予许可案卷不交给法规员审核等）、文书送达不严谨（如：有的没有送达文书或者申请人未签字确认等）、受理范围不全面（如：未包含不予延续、不予万利营业及电子烟申请等）等问题。

2.3.2.不予许可文书制作无统一标准。存在如：文书使用不统一、文书摆放顺序不统一、文书填写不统一等问题。

### 3.产生原因

经过研讨分析，我们认为产生以上问题的主要是：

3.1 由于现实中存在不予许可决定不均衡的情况，除个别县局不予许可数量较多外，绝大部分县局数量极少，未引起具体工作人员和相关部门的重视。

3.2 针对新出现的规范和情况准备不足，无相应应对措施。

主要表现：电子烟作为一种新型卷烟的快速兴起，其定位、管理相对滞后；而“三项制度”，特别是《重大执法决定法制审核规定》等新规定出台较晚，与此前许可证办理流程模板存在冲突等。

3.3 由于人员素质参差不齐，主要是许可证办理人员、实地核查人员对政策法规把握不准，又未形成权威统一的卷宗模板，导致对不予许可文书制作理解不一致、实地核查标准把握不准等。

### 4.对策措施

根据省内外专家意见建议以及调研了解的实际情况，在总结分析的基础上，我们决定对不予许可决定工作流程从以下几个方面进行创新改造：

4.1 梳理统计不予许可的所有类别，做到全覆盖、不遗漏。初步确定不予许可类别包括：新办、延续、恢复营业三类。而电子烟作为一个单独的流程单独制定相关流程。

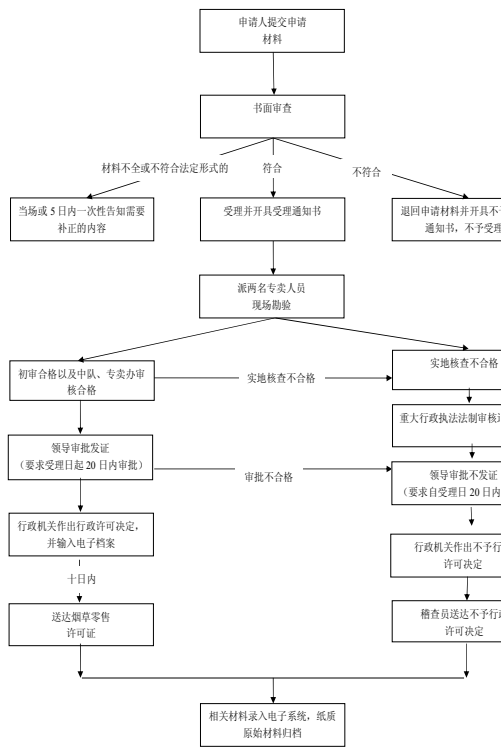
4.2 明确增加法制审核环节。根据重大执法决定法制审核规定，在不予许可做出前明确要由同级法制部门或者法制工作者进行法制审核。审核通过后，才能进入下一步，领导审批环节。

4.3 对文书制作进行填写说明。组织相关人员对不予许可全过程文书制作进行统一规范，按照未听证和听证两种情况，分别明确了12种和12+（即12+听证相关文书）种文书要求，并制定文书填写说明。

### 5.实现效果

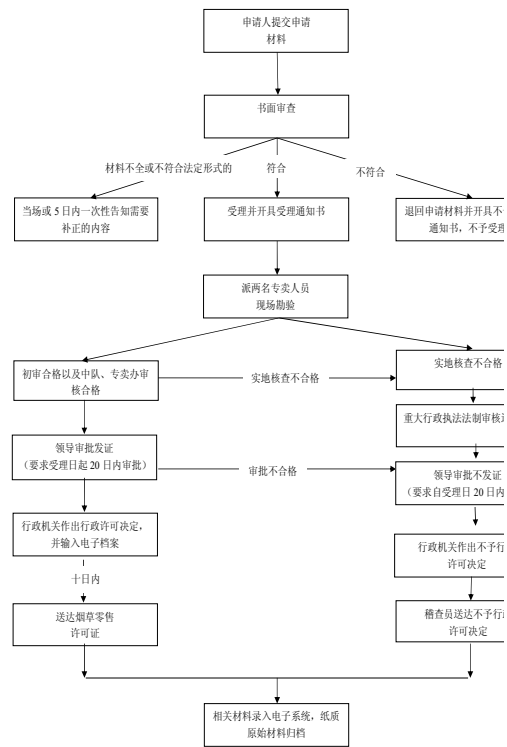
5.1.形成了一整套贴合实际、符合法律、运行顺畅的工作流程，含四个子流程，即：烟草专卖零售许可证新办流程、烟草专卖零售许可证延续流程、烟草专卖零售许可证恢复营业流程、烟草专卖零售许可证电子烟办理流程。其中新办流程为许可类流程，延续和恢复营业为管理类流程。电子烟办理流程为单列流程。而电子烟流程单列的主要原因包括辖区内符合条件的办理对象较少、从事电子烟零售业务的特殊要求等。如流程图所例。

(1) 烟草专卖零售许可证新办流程图



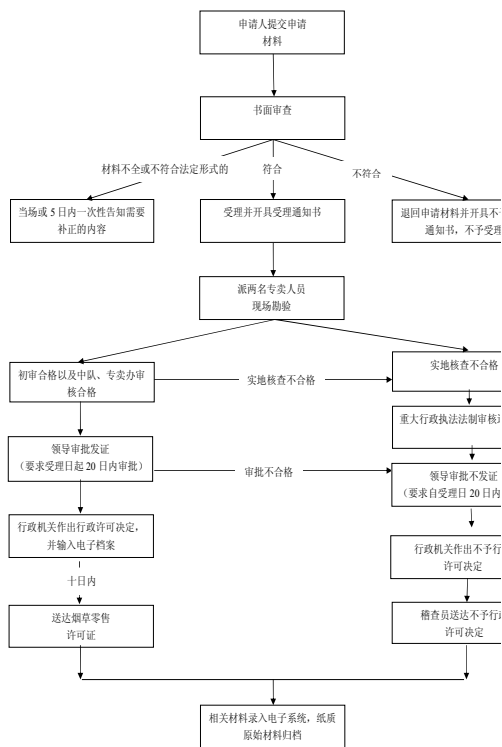
注：目前烟草行业承诺办证期限为8个工作日。

(3) 烟草专卖零售许可证恢复营业流程图



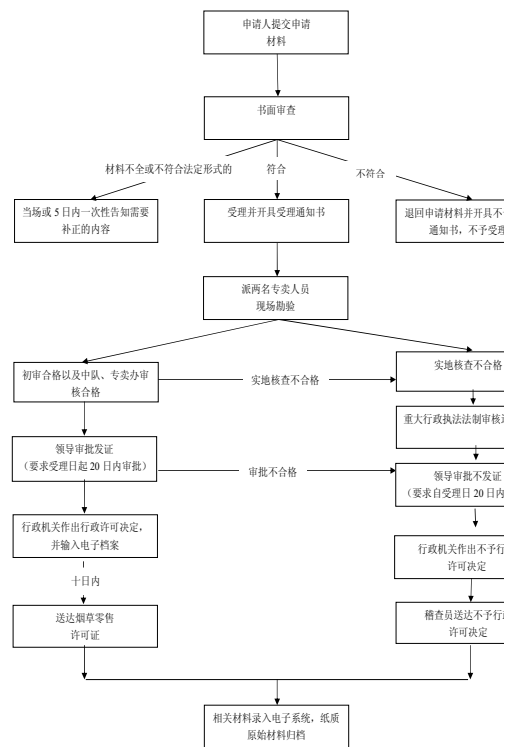
注：目前烟草行业承诺办证期限为8个工作日。

(2) 烟草专卖零售许可证延续流程图



注：目前烟草行业承诺办证期限为8个工作日。

(4) 烟草专卖零售许可证电子烟办理流程图



注：电子烟因其办理的特殊性，办理期限上另有规定。

5.2 加强了法制审核环节。在实地核查之后，审批决定之前，对不符合申办条件的受理事项，由同级法制部门或者法规工作人员进行法制审核，审核通过之后再呈报领导审批。法制审核的期限为3个工作日，具体规定以《重大行政执法决定法制审核制度》为准。如流程图及重大法制审核文书所例。

### XXX局重大执法决定法制审核意见表

XX烟草审[20XX]XX号

拟作出重大执法决定名称	XXX烟草专卖局关于对XXX申请办理烟草专卖零售许可证不予许可的决定				
执法部门	XXX烟草专卖局专卖监督管理科				
承办人员	XXX、XXX				
拟处理意见	对当事人作出处以进货总额10%的罚款。				
部门负责人意见					
审核意见	主体是否合法	是		否	
	执法人员是否具有执法资格	是		否	
	主要事实是否清楚，证据是否确凿	是		否	
	适用法律、法规、规章是否正确	是		否	
	执行自由裁量权是否恰当	是		否	
	程序是否合法	是		否	
	是否有超越职权范围或滥用职权情况	是		否	
	重大执法决定文书是否规范、齐备	是		否	
	是否涉嫌犯罪需要移送司法机关	是		否	
	有关事项说明及审核结论:				
备注:	审核意见在相应选项内打√，需要说明事项较多可另附纸。				

5.3 制作了标准化的文书填写说明。作为一套完整的不予许可文书，应包括但不限于以下文书：卷宗封面、不予许可决定书、送达回证、申请人申请资料（身份证、营业执照等）、受理通知单、实地核查记录表、重大行政执法法制审核表、行政许可审批表、不予许可告知书（如申请人申请听证，则需要按照听证程序开展）、送达回证、结案报告表、卷宗封底等。如下表，以烟草专卖零售许可证卷宗目录（未听证）为例。

### 参考文献

- [1]中华人民共和国工业和信息化部：《烟草专卖许可证管理办法》（2016-5-26）；
- [2]国家烟草专卖局：《烟草专卖许可证管理办法实施细则》（国烟法〔2020〕205号）；
- [3]国家烟草专卖局：《电子烟管理办法》（国家烟草专卖局公告2022年第1号）。

烟草专卖零售许可证卷宗目录（未听证）

序号	资料名称	页次
1	烟草专卖零售许可证不予许可决定书	1
2	烟草专卖许可证行政许可文书送达回证(决定)	2
3	烟草专卖零售许可证许可类(管理类)事项申请表	3
4	身份证	4
5	营业执照	5
6	烟草专卖零售许可证受理单	6
7	烟草专卖零售许可证实地核查记录表	7
8	重大执法决定法制审核表	8
9	烟草专卖许可证告知书	9
10	烟草专卖许可证行政许可文书送达回证(告知书)	10
11	烟草专卖零售许可证依申请办理审批表	11
12	烟草专卖零售许可证结案报告表	12
13	/	/
14	/	/
15	/	/
16	/	/
17	/	/
18	/	/
备注:	/	/

此卷共计：12份文书；13页次(连面带底)

总体成效：通过对不予许可决定流程的环节、文书进行汇总、核验、清理、更新、完善，形成了一整套贴合实际、符合法律、运行顺畅的工作流程，明确了文书制作要求，规范了文书制作，工作效率不断提升；强化了法制审核，降低了行政许可法律风险，减少了矛盾纠纷发生，促进了社会和谐。

下一步，我们将标准化工作流程和文书制作说明等，形成合法规范统一的行政许可模板，下发各县局遵照执行，同时加强对全体专卖法规人员的培训，加强对社会各届的宣贯，努力减少纠纷矛盾，防范化解法律风险，为法治烟草建设、构建和谐社会提供具有实践意义的支持。