

第一编

行政处罚的法律适用

对违反烟叶收购管理规定的 违法行为实施行政处罚案

【案情 1】

2000 年 3 月 19 日，刘某自外地收购烟叶返回其所在地途中被该市公安局交警支队当场查获，该市公安局交警支队于当日将刘某移交给该市烟草专卖局处理，烟草专卖局立即对刘某收购烟叶的违法行为立案调查。经查，刘某承认其自 2000 年 3 月 1 日开始，先后从某省 A 市大量购进一批烟叶，共计 500 公斤，价值人民币 5000 元。烟草专卖局执法人员认为刘某擅自收购烟叶的行为违反了《烟草专卖法》第三十条的规定，确属违法行为。2000 年 3 月 25 日，烟草专卖局向刘某送达了行政处罚事先告知书，2000 年 3 月 28 日，烟草专卖局根据《烟草专卖法实施条例》第五十四条的规定作出处罚决定，对刘某的违法行为处以 1500 元的罚款，并依据国家规定的标准依法收购了刘某违法收购的烟叶。

【案情 2】

2001 年 5 月，在烟叶收购伊始，某县烟草专卖局即成立了强有力的打击烟贩违法活动“专案组”，经常深入省、县界夜间巡查，遏制烟叶外流。6 月 14 日晚 9 时左右，专案组人员在路段巡查

时，截获一辆运输烟叶的“东风”牌小汽车，车内装有烟叶 3000 余公斤。经查，烟贩王某无烟叶收购证，该批烟叶系其在浙江上杭等地擅自收购，并由驾驶员王某承运，伺机外流广东，途经某县时被截。县烟草专卖局执法人员依法对其价值 21883 余元的烟叶全部予以没收。

[法律问题]

1. 查处擅自收购烟叶违法行为的法律适用。
2. 查处擅自收购烟叶违法行为的证据规格。
3. 烟草行政管理在烟叶生产中的作用。
4. 烟叶收购改革的思路。
5. 滞销烟叶的专卖管理。

[分析]

本案涉及诸多烟草执法的法律问题。分述如下：

第一个问题，关于违反烟叶收购管理规定的违法行为的构成及对其进行查处的法律适用。

根据《烟草专卖法》的规定，烟叶是烟草专卖品，烟叶的收购管理是专卖管理的一个重要环节。烟叶作为烟草专卖品，由国家对其实行计划收购。烟叶计划收购是指收购单位按照国家下达的收购计划与烟农签定收购合同，并对烟农交售的烟叶，按照国家规定的烟叶收购价格和国家标准进行检验后分等级收购。同时，烟叶必须由烟草公司或者其委托的单位统一收购，这是加强专卖管理，保证烟叶收购质量，便于集中管理的要求。在烟草公司不具备收购条件的地方，烟草公司可以委托有关具备收购条件的单位收购。

除此之外，任何单位和个人不得擅自收购烟叶，否则应承担相应的法律责任。

《烟草专卖法》第三十条规定：“违反本法擅自收购烟叶的，由烟草专卖行政主管部门处以罚款，并按照国家规定的价格收购违法收购的烟叶；数量巨大的，没收违法收购的烟叶和违法所得。”

《烟草专卖法实施条例》第五十四条规定：“依照《烟草专卖法》第三十条处罚的，按照下列规定执行：（一）擅自收购烟叶的，可以处非法收购的烟叶价值 20% 以上 50% 以下的罚款，并按照国家规定的价格收购违法收购的烟叶；（二）擅自收购烟叶 1000 公斤以上的，依法没收其违法收购的烟叶和违法所得。”这一规定，明确了对违法收购烟叶的行为应进行处罚，行使该处罚权的主体为烟草专卖行政主管部门。

擅自收购烟叶行为是指单位或个人违反法律、法规和行政规章等规定收购烟叶的行为。擅自收购烟叶行为由两个基本要素构成，即收购行为和违反有关规定。前者是构成擅自收购烟叶行为的事实要件，一般由收购人、出售人、收购时间、收购地点、收购数量等事实要素组成。查处该类违法行为的关键是认定收购行为发生与否。烟叶收购行为实质上属于货物买卖行为，因此，判断收购行为是否发生的标准是烟叶所有权是否发生转移。实践中，一般以货款两清作为判定烟叶所有权转移的原则标准，即出售者移交了烟叶，收购者支付了资金，并实际占有烟叶。此外，也可能约定先交货、后付款以及先付款、后交货，这两种情形从法律上看，都可认定烟叶所有权发生了转移，这是构成擅自收购烟叶行为的法律要件。后者是判断收购行为“合法”或“擅自”的标准，烟草专卖行政执法中，擅自收购烟叶的违法行为构成主要有以下几种方式：

(1) 除烟草公司或者烟草公司委托的单位(基层供销社)以外的单位和个人擅自收购烟叶的; (2) 烟草公司或其委托的单位不按烟叶收购计划收购烟叶的; (3) 烟草公司或其委托单位不按烟叶收购合同收购烟叶的; (4) 烟草公司或其委托单位不按规定地点收购烟叶的; (5) 烟草公司或其委托单位不按国家规定的标准和价格收购烟叶的; (6) 其他违法收购烟叶的行为。

对上述违法收购烟叶的行为处以行政处罚, 通常按照收购数量的多少区分两种情况处置。

擅自收购烟叶 1000 公斤以下的, 可以处非法收购烟叶价值 20% 以上 50% 以下的罚款。这里的“可以处”意思是“可以处也可以不处”, 不一定必然要处, 而是由烟草专卖行政主管部门根据情况自由裁定。罚款标准也由烟草专卖行政主管部门在非法收购烟叶价值的 20% 以上 50% 以下这个幅度内, 根据违法情节的轻重, 综合考虑各种因素, 自由掌握, 便于执法的灵活。同时, 对于非法收购的烟叶, 要按照国家规定的价格强制收购。强制收购不是可以自由选择的, 而是必须收购, 不得有例外情况。国家规定的收购价格, 是指国务院物价行政主管部门会同国务院烟草行政主管部门统一规定的价格。收购违法收购的烟叶, 是为了消除违法行为人擅自收购烟叶的不良后果, 维护国家烟叶收购计划的严肃性和烟叶收购秩序, 从而保证烟叶调拨计划以及烟草制品生产计划的顺利完成; 另外, 收购违法收购的烟叶也是对违法行为人在经济上给以一定的出路, 体现了惩罚与教育相结合的法制原则。

对擅自收购烟叶 1000 公斤以上的, 依法没收其违法收购的烟叶和违法所得。擅自收购烟叶 1000 公斤以上的, 即构成《烟草专卖法》第三十条所称的“数量巨大”, 其违法程度更为严重, 对国家

烟草专卖管理制度的冲击和危害也大，因此，所受的处罚也相对要重一些，即国家不再按照规定的价格收购非法收购的烟叶，而是直接没收其违法收购的烟叶和违法所得的所有利润、收入。只有这样，才能起到震慑、教育违法行为人的作用，使其不再从事违法活动。当然，没收了非法收购的烟叶和违法所得后，烟草专卖行政主管部门便不再对违法行为人进行处罚。

具体到本组案例中，刘某擅自收购烟叶，构成违法，其收购的烟叶数量达 500 公斤，不构成《烟草专卖法》第三十条所称的“数量巨大”，其违法程度较轻。相反，王某擅自收购烟叶数量达 3000 公斤以上，构成《烟草专卖法》第三十条所称的“数量巨大”，其违法程度较重。因此，烟草专卖局对其刘某处以罚款并依法收购违法收购的烟叶，对王某则处以没收烟叶，是符合法律规定的。

第二个问题，关于查处擅自收购烟叶行为的证据规格。

根据擅自收购烟叶行为构成及其表现形态，要认定构成擅自收购烟叶行为，必须具有如下基本证据：一是必须具有证明烟叶收购者的主体方面的证据，如：户口簿、微机户口底卡、居民身份证、工作证、企业法人营业执照、企业工商登记表、烟叶收购许可证、烟叶收购授权协议书等。二是必须有证明收购行为发生的证据，如：烟叶照片、烟叶实物、烟叶运输工具、烟农登记表、烟叶验级单、现金、支票、现金帐、欠条、收据、出售人询问笔录、收购人询问笔录、知情人证言、当事人陈述与辩解、检查笔录等。三是必须有证明收购行为违反规定的证据，如：无烟叶收购证的证据、跨地区收购烟叶的证据、超计划收购烟叶的证据、从无国家烟叶种植计划的地区收购烟叶的证据、压级抬级的证据、压价抬价的证据等。

第三个问题，关于烟草行政管理在烟叶生产中的作用。

现阶段，我国还处于社会主义初级阶段，市场经济的机制在许多方面都还不完善，政府宏观调控在相当长一段时期内必不可少。在农村，以家庭承包责任制为基础的体制还将长期存在，农民自主经营无可非议。如何教育和引导农民步入市场，适应市场经济，是各级党委、政府应尽的职责。烟草部门应该充分认识行政管理对于烤烟生产的作用，主动配合地方政府和基层社队搞好烟叶生产各项工作。大胆探索新形势下企业经营管理路子，提高管理水平，提高经济效益。一是要服从服务于地方经济建设大局，主动接受地方党政领导，当好助手，在烤烟生产中发挥参谋作用。例如，代政府拟写烟叶生产计划和工作方案，针对烟叶生产实际提出阶段性工作意见，搞好调查研究，为政府决策提供有益的、建设性的意见。二是要摆正位置，妥善处理好和有关单位的关系。对地方公益事业给予必要的支持，加强精神文明建设，加强职工队伍建设，树立烟草行业在地方的良好形象。三是要对烤烟生产有所投入。推广科学技术，搞好科技服务。烟叶生产是科技含量比较高的产业，与国外相比，我们的种植技术还显得粗放，这就影响到烟叶质量，缺乏竞争力。加入世界贸易组织之后，烟叶质量更是需要向国际看齐，科技成为烟叶生产中不可缺少的生产力。对于农民来说，科技信息的获取、科技的引进都不是轻而易举的事，示范、推广先进技术理所当然地落在企业肩上。何况，当今世界科技更新速度惊人，搞好科技服务更显得迫切。四是要搞好烟叶收购、加工、流通服务。烟叶是特殊商品，国家控制收购量，严把质量关，加工和收购者需要专门人才和技术。即使农村有专门的烟叶生产组织，但这一环节目前也是农民组织无法完成的。因此，各级烟草公司应该发挥企业的龙头作用，生产优质烟叶，积极寻找销售市场，为

烟农扩大再生产找出路，努力保持烤烟产业持续发展的势头，为农民增收、财政增收、企业增效做出贡献。

第四个问题，关于烟叶收购改革的思路。

不可否认，烟叶收购管理中出现的大量违法行为，重要原因之一一是行政管理相对人的利益驱动行为。那么如何搞好烟叶收购，来增加烟农、地方政府、收购部门效益，从而尽量减少、避免违法行为的发生，则是我们烟草部门加强行政管理应该考虑的问题。我们认为，烟叶收购的工作思路在现阶段可从以下方面做一些探索：一是在烤烟收购政策上，理顺烟叶收购、调拨价格体系、实行优质优价政策，通过提高烟叶收购价格，特别是中上等烟叶的价格，彻底解决价与质背离的问题；进而放开烟叶收购价格，实行国家监督机构挂牌，质量监督代表验货，烟叶买卖双方以质论价的价格机制。二是在烤烟农特税纳税环节上，烤烟生产、收购、调拨之所以矛盾多，多在利益之争。烟农、政府、经营企业各自站在自己的利益上说话，导致种植烟叶层层加码扩大种植计划，收购烟叶降低质量。建议实行烟叶调拨后交纳农特税，使政府与企业携手共进，风险共担，为企业营造一个宽松、和谐、相互理解、相互依赖的环境。三是在烤烟收购标准上，烤烟国家标准是国家强制执行的技术法规。任何单位和个人都必须认真贯彻执行。对实际执行中的一些矛盾，建议借鉴国外烟叶收购的一些先进经验，实行烟叶收购和复烤两个标准，即：烟叶收购按部位、按颜色分组制订烟叶收购标准、收购价格，然后复烤厂根据烟厂配方来组织挑选复烤加工或由复烤厂严格按照烤烟国家标准组织挑选复烤，这样就能纯化等级质量，提高烟叶等级合格率。四是在烟叶经营体制上，实行产供销统一管理、统一经营，提高经营效益，加大烟叶生产扶持力度，使烟叶

生产逐步向国际型优质烟叶迈进。

第五个问题，关于滞销烟叶的专卖管理。

滞销烟叶对烟草市场的冲击是一个必须面对的问题。随着烟草企业组织结构和烟草产品结构调整步伐的加快，烟草工业对烤烟等级结构的需求矛盾愈来愈突出，上等烟叶供不应求，货源紧缺，下低等烟叶积压严重，销路不畅。大量低等烟叶存在为不法分子造假提供了重要的原料来源，特别是在一些种植水平较低的烟叶产区，其矛盾将更加突出。非法从事烟叶购销的人员会增多，非法交易会增多，如农民擅自贩卖低次烟叶、非法生产销售烟丝等给治理烟叶流通秩序增加了难度。因此，加强滞销烟叶市场专卖管理，打击违法活动，无疑是净化烟叶市场的重要手段。

具体措施上，一要提高生产水平，改善等级结构，减少滞销烟叶比例，是解决滞销烟叶的根本途径。在产区要加强宣传教育，提高质量意识和市场意识，增加生产投入，落实科技兴烟措施，大力推广烟叶生产先进实用技术。重点搞好“一个开发”、推广“四项技术”，提高烟叶生产水平和科技含量。要通过政策引导的作用，激励生产者在调整烟叶等级结构上下功夫。根据市场需求实际和优质优价的原则，进一步拉大等级之间的价差，对优质烟叶进行适当物资补贴，体现扶优限劣的原则，根据收购、调拨的实际等级数量和收购调拨等级合格率，对适销的烟叶提取一定比例的奖励金。通过政策引导，使产区政府和烟农努力提高生产水平，改善烟叶等级结构，最大限度的降低滞销烟叶的比例。二要调整烟叶标准，适应卷烟工艺的需要。现行的烟叶标准是42个等级，按照标准化法的要求，烟叶标准是强制执行标准，必须坚决执行。烟农送售的烟叶在合同约定的数量内，只要符合烤烟42个等级标准的要求，收

购企业必须全部收购。目前一些产区政府出台的部分等级烟叶不予收购的规定，与标准化法不一致，如果发生烟农状告烟叶收购企业的案件，烟叶收购企业败诉的风险很大。为此，建议国家有关部门尽快修改国家标准，从法律上保证烟叶等级结构调整落在实处。

三要多渠道消化滞销烟叶，净化烟叶市场。进一步开拓国际市场，扩大烟叶出口业务。国家有关部门应制定更为优惠的烟叶出口政策，如提高烟叶出口退税比例，在烟叶收购环节减免出口烟叶农业特产税等。加大科研力度，改革卷烟工艺配方。卷烟生产企业及有关科研部门应建立健全激励机制，积极组织和鼓励科技人员进行科研攻关，利用部分低等烟叶生产高档名优卷烟，从根本上解决下低等烟叶的出路问题。同时，在烟叶收购结束后，按一定的价格将低次烟叶集中收购销毁，虽然烟草公司减少了利润，但农民增加了收入，又净化了烟叶市场，对烟农有一定的教育作用，能增强他们的质量意识和市场意识。

四要内管外打，整顿和规范烟叶流通秩序。一方面要严格行业内部专卖管理，规范烟叶收购经营行为。合同外的烟叶一律不予收购。对无合同或超合同的烟叶不予销售，特别是不得向无烟草专卖生产许可证的单位和个人提供烟叶货源，更不得为地下烟厂和制假窝点以及非烟丝生产经营企业和个人提供烟叶。严肃查处内部违法案件。另一方面要加强市场管理，严厉打击烟叶非法交易活动。对擅自收购烟叶的行为，要坚决打击。对烟农自发进行烟叶交易的行为，要进行宣传教育，说服他们停止非法交易行为；对其中不听取阻，情节较重的，要依法进行查处；对烟叶交易场所，要组织力量坚决取缔；对不法烟贩则要会同公安、工商等有关部门严厉打击，对触犯刑法构成犯罪的，要移送司法部门依法惩处；对无证运输的烟叶，要严肃查处，切断烟叶

的非法运输组织。各级烟草专卖行政主管部门，在当地政府的领导下，会同公安、工商、技术监督等部门，采取“整市场、清柜台、查大案、端窝点”的办法，深入持久地开展卷烟打假斗争，彻底取缔地下烟厂和制假、制丝窝点。

对违反烟草专卖品准运管理规定的 违法行为实施行政处罚案

[案情 1]

2000 年 11 月 11 日，某市烟酒百货店店主黄某自外市卷烟零售店收购南京卷烟 61 条，欲运回自己开设的百货店加价销售。在运输途中被该市公安局交警支队查获，并于当日移交给该市烟草专卖局处理。经烟草专卖局立案调查，黄某沿途收购零售店里的南京卷烟，目的是欲运回自己开设的百货店加价销售，且其运输卷烟无准运证、无购烟证明，所收购的卷烟总价值 4000 余元。烟草专卖局认为，黄某的行为违反了《烟草专卖法》第二十二条规定，确属违法行为。根据《烟草专卖法》第三十一条以及《烟草专卖法实施条例》第五十五条的规定，处以黄某 1200 元罚款。另外，发还被暂扣的真品卷烟 61 条。

[案情 2]

2000 年 5 月 9 日，姜某自某省会城市购得卷烟运往某市，途中被该市公安局治安大队查扣，移交该市烟草专卖局处理。经查，姜某被扣卷烟 71 条，其中非法生产卷烟 40 条，总价值 6000 余元，在此之前，姜某因无证运输卷烟被烟草专卖管理机关行政处罚过

多次。此次的行为再次违反了《烟草专卖法》第二十二条规定，确属违法行为。2000年5月11日，该市烟草专卖局依法对姜某送达了处罚事先告知书。2000年5月15日，根据《烟草专卖法》第三十一条以及《烟草专卖法实施条例》第五十五条的有关规定，烟草专卖局对其作出处罚决定，依法没收被查扣的卷烟71条，其中非法生产卷烟40条予以公开销毁，其余上缴国库。

[案情 3]

2000年8月15日，某卷烟零售个体户韩某从江南购得卷烟若干，在其搭乘公共汽车至某市后被烟草专卖局稽查人员查获，当场查扣卷烟245条，其中非法生产卷烟21条。扣除国家规定准其携带的数量后，其违法超量携带卷烟部分总价值8000余元，经查其超量携带卷烟且无烟草专卖局出具的证明，故烟草专卖局执法人员认为其行为违反了《烟草专卖法》第二十三条的规定，确属违法行为。2000年8月18日，烟草专卖局依法向其送达了处罚事先告知书。8月21日，烟草专卖局根据《烟草专卖法实施条例》第五十五条的规定作出处罚决定，依法没收了非法生产卷烟21条，并予以公开销毁，发还依法暂扣的真品卷烟224条，限其自行销售，罚款人民币3200元。

[案情 4]

2001年6月16日上午10时，某烟草专卖局在车站货场查获非法托运的普“三五”卷烟300条。这批卷烟外包装是编织袋，里面是垃圾碎布，再里面才是“三五”烟纸箱，共6个纸箱，是福建某联运站托运的，在某市车站中转，到达站是安徽省亳州。经查，该

托运没有任何准运手续。该市烟草专卖局以违反烟草专卖品准运为由,对该案立案查处。

[案情 5]

2003年2月23日晚6时许,某市烟草专卖局直属分局接到群众举报后,数十名烟草稽查队员在市公安局刑侦支队的紧密配合下,冒雨埋伏在某长江大桥两侧。经过近八个小时的守候。24日零晨2点10分,稽查队员在长江大桥南端收费站处截住了一辆由北而来的货车。经清点,车上共有卷烟600件,其中黄“红梅”400件、“盖龙泉”200件,总标值90余万元。该批卷烟系某卷烟个体户无证贩运的卷烟。烟草专卖局依法调查取证,鉴于违法行为人涉案标的巨大,遂将此事移送公安机关查处。

[案情 6]

2001年5月19日凌晨,一辆兰色的解放牌大卡车在某市中心某标志建筑物附近出现。该市烟草专卖局执法人员事先接到举报,迅速出击并对其进行检查,发现车箱内装有卷烟500件,标值37万元,车上无相关卷烟准运证与购销合同。市烟草专卖局以违反烟草专卖品准运为由,对该案立案查处,查处过程中,鉴于违法行为人涉案标的巨大,遂将此案移送公安机关进一步查处。

[法律问题]

1. 查处无准运证、超过准运证规定的数量托运或自运烟草专卖品的违法行为的法律适用。

2. 无证运输和非正常渠道进货两种违法行为及其查处的

异同。

[分析]

本组几则案情涉及到烟草专卖品的运输、携带管理。根据《烟草专卖法》第二十二条的规定，烟草专卖品的运输实行准运证制度，即托运或者自运烟草专卖品必须持有烟草专卖行政主管部门或者烟草专卖行政主管部门授权的机构签发的准运证；无准运证的，承运人不得承运。

《烟草专卖法》第三十一条规定：“无准运证或者超过准运证规定的数量托运或者自运烟草专卖品的，由烟草专卖行政主管部门处以罚款，可以按照国家规定的价格收购违法运输的烟草专卖品；情节严重的，没收违法运输的烟草专卖品和违法所得。”

对违反烟草专卖品准运管理的行为，应按照不同的情况，结合相关规定进行处罚。一般有以下几种情况：

一是未取得省级以上烟草专卖行政主管部门或者其授权的机构签发的准运证，或者超过准运证规定的数量托运或者自运烟草专卖品的，规定处以违法运输的烟草专卖品价值 20%以上 50%以下的罚款。烟草专卖行政主管部门可以根据实际情况，按照国家规定的价格对行为人违法运输的烟草专卖品进行收购。

二是违反准运证托运或自运烟草专卖品情节严重的，没收违法运输的烟草专卖品和违法所得，但不得再处以罚款。如何衡量情节严重，可从以下几个方面把握：

- (1) 非法运输烟草专卖品价值巨大（超过 50000 元）或者运输的卷烟数量巨大（超过 100 件）的；
- (2) 被烟草专卖行政主管部门处罚两次以上的。被烟草专卖

行政主管部门处罚两次以上，说明违法人屡教不改，主观恶性较大，应当加重其处罚。

(3) 抗拒烟草专卖行政主管部门的监督检查人员依法实施检查的。烟草专卖行政主管部门的监督检查人员实施检查是法律赋予的权力，当事人应当予以协助和配合，抗拒检查的，应当视为情节严重，加重处罚。

(4) 非法运输走私的烟草专卖品的。走私烟草专卖品是一种严重的违法行为，有的甚至构成犯罪。因此，运输走私的烟草专卖品，实质上是在帮助这种违法犯罪活动，具有较大的危害性。

(5) 运输无烟草专卖生产企业许可证的企业生产的烟草专卖品的。无烟草专卖生产企业许可证生产烟草专卖品，是一种严重的违法行为，为这样的企业生产的烟草专卖品进行运输，其性质比一般的非法运输更为严重。

(6) 利用伪装非法运输烟草专卖品的，利用伪装，使违法行为更具隐蔽性，增加了执法的难度，违法人的主观恶性也较大，视为情节严重。

(7) 利用特种车辆运输烟草专卖品逃避检查的。特种车辆，是指军车、消防车、救护车、邮政车等依法享有一定特别通行权的车辆。利用这类车辆进行的非法运输，往往逃脱检查，而且一般存在内外勾结的情况，因此，一经查获就应视为情节严重。

(8) 其他情节严重的非法运输行为。这是一个概括性的条款，为了使法律规定更为完善，也为了给实际执法留有一定的自由裁量余地，使违法行为不致逃脱应有的法律制裁，特作这一规定。

三是承运人明知是烟草专卖品而为无准运证的单位和个人运输的，没收违法所得，可以并处违法运输的烟草专卖品的价值