

作者简介：刘超琦，女，广西壮族自治区烟草专卖局（公司），主任科员，吴添，男，广西柳州市烟草专卖局（公司），内部专卖管理监督办公室，科员，撰写的论文《新办《烟草专卖零售许可证》审查阶段存在的问题及解决措施》获得广西烟草学会 2017 年优秀论文优秀奖、《关于易发生卷烟外流零售户甄别方法的几点思考》获得广西烟草学会 2020 年优秀论文二等奖，

关于强化合规管理监督职能的认识与建议

刘超琦¹，吴添²

1 广西壮族自治区烟草专卖局（公司），内部专卖管理监督处，530022；

2 广西柳州市烟草专卖局（公司），内部专卖管理监督办公室，545006

摘 要：推进卷烟经营合规管理，是烟草商业企业实现高质量、高效能、高素质发展的必经之路。内部专卖管理监督部门作为实施合规管理的第二道防线，强化监督能力，是保障内部严格规范、高效运行的有效举措。本文结合笔者的工作实践，通过分析内部专卖管理监督部门强化合规管理第二道防线监督职能的必要性与紧迫性，指出在履行合规管理监督职责中存在的不足，提出针对性的解决措施，并对合规管理体系的健全与提升提出了建议，以期为烟草企业强化合规管理、有效防控合规风险提供借鉴。

关键词：合规管理；内部专卖管理监督部门；措施

1 前言

卷烟经营合规管理体系是为贯彻落实国家局《卷烟经营内部专卖管理监督工作指引（试行）》的要求，结合《中央企业合规管理指引（试行）》运用基于风险思维和过程方法，融入主动合规价值理念，贯穿决策、执行、监督全流程的长效监管机制。通过对卷烟经营合规风险的标准化、规范化、精细化管理，明确业务部门主动合规为第一道防线、内部专卖管理监督部门（以下简称为“内管部门”）强化监督为第二道防线、审计纪检部门再监督为第三道防线的合规职责，以降低发生合规风险可能性为目的，在源头上和过程中防范合规风险，排除员工职业风险，促进企业经

营健康发展。

2 内管部门强化合规管理“二道防线”监督职能的必要性和紧迫性

广西烟草商业企业于 2020 年下半年全面推进卷烟经营合规管理体系运行至今,达到了有效防控风险、保障企业高质量健康发展的目的,但是因个别员工存在规则意识不强、合规认知缺失等原因,不合规行为仍偶有发生,例如,广西某市烟草公司 2021 年全年共计发生不合规行为 4 起,处理责任人员 5 人。因此,内管部门作为实施合规管理的“二道防线”,有效履行职责,筑牢合规管理防线,构建“事前预防、事中管控、事后督办”的监督检查闭环,是贯彻落实国家局关于“持续实施突出问题、重点单位、关键环节治理,有效提升内部监管工作效能”工作部署的重要保障。

3 内管部门在履行合规管理“二道防线”监督职能时存在的不足

3.1 宣贯效果不佳

主要表现在部分员工对合规管理工作的配合度不够,甚至个别员工存在上推下卸、消极应对的情况,定期开展的合规知识宣贯未能有效提升企业全员主动合规意识。

3.2 线索来源单一

当前内管部门获取的不合规线索主要来源于业务部门自查以及监督部门的定期检查,线索来源渠道单一、获取时间滞后。

3.3 监管措施被动

内管部门在履行合规管理的监督职责时,多以事后惩治的措施进行防控,未能有效采取事前预防、事中管控的方式主动防范,防控措施较为被动。

3.4 内部专卖管理松懈

主要表现在偏远农村地区缺乏管理,偏远地区已成为“假烟”和“走私烟”的主要市场。另外,由于内部专卖管理松懈、管理机制不完善,导致产品供需不合理,供需矛盾日益明显,给了非法烟商乘虚而入的机会,致使卷烟异常流动屡禁不止,影响了烟草行业的发展,严重损害了国家利益。

3.5 监督能力不强

主要体现在内管人员的检查监督、违规调查、督促整改能力与有效履行监督职责仍有差距,导致监督结果不理想,甚至个别内管人员存在不会管、不想管、

不敢管的情况。

3.6 内部专卖管理制度不健全

虽然各级内管部门都建立了“工作职责”、“工作流程”等监督制度，但是存在着不健全、缺乏有效性的问题，导致工作流程混乱，部门和人员之间缺乏合作，严重影响了烟草行业内部专卖管理和监督的有效性。

4 内管部门强化合规管理“二道防线”监督职能的措施

4.1 做好法规宣传，扼制卷烟异常流动

由于一些零售户对专卖法律法规不够了解，他们相信只要他们不出售假烟，他们就不会违法，也不理解通过合法渠道购买的真正含义，导致卷烟异常流动。所以在走访市场过程中，内管部门应加大对《烟草专卖法》及相关法律法规和“12313”热线的宣传力度。各级烟草专卖局要充分利用“3.15 消费者权益保护日”、“12.5 法律宣传日”等重大节假日的宣传机会，广泛深入宣传卷烟异常流动的危害、协助办案的激励机制，同时切实做好投诉举报服务工作，鼓励更多的人积极参与打击非法烟商的斗争，从而有效扼制卷烟异常流动，维护良好的卷烟经营秩序。

认真做好法规宣传，提高市场管控能力，从源头上降低卷烟异常流动风险，是内管部门履行合规管理“二道防线”职责的重要工作。

4.2 营造合规氛围，提升全员合规意识

内管部门应当采取有效措施，营造合规工作氛围，促使各层级员工由“被动合规”向“主动合规”转变。一是持续开展全员合规培训宣贯。合规培训是员工合规认知提升的一个重要方法，内管部门应当充分利用内、外部师资力量定期组织业务部门开展合规培训宣贯，特别是对合规风险评估被界定为重大风险的岗位，要有针对性地加大宣贯频次。二是定期组织合规知识测试。以定期测试的方式，巩固各岗位人员的合规风险、义务知识，新进及换岗员工必须测试合格后方可上岗。三是营造主动合规的工作氛围。通过签订合规承诺书、发放合规手册、制作合规屏保、推送合规宣传短信等形式，持续正向引导员工的合规意识。四是推动将合规责任纳入岗位职责，进一步明确合规是每一名员工的责任与义务。

合规氛围是开展合规管理的必要基础。通过合规氛围的引导、渗透，实现员工合规意识和价值观的强化与再造，树立员工合规就是“红线”的思维。良好的

合规氛围，可以实现监督检查闭环的“事前预防”。

4.3 构建监督制度，确保合规管理有效

没有完善的监督管理制度，就不可能制衡内部权利、监督日常工作。在新时代背景下，内管部门应紧紧围绕《烟草专卖法》和“两烟”经营权、点的监管，构建完善的监管体系。构建和完善烟草行业内部合规管理监督体系，应从下面几点着手：一是制定宏观管理和监督体系，明确监督结构和相应的管理和监督职能。二是在宏观管理体系的条件下，细化管理制度的内容。制定定量和定性工作考核综合指标，全面、系统地评价内管部门的监督管理行为和力度。三是健全内部垄断管理监督长效机制、权力制衡机制和监督约束机制，从而通过一系列配套机制规范内部监督管理行为，确保主体制度的有效性。四是可以制定“岗位变动和轮换制度”，不定期调动地区内管监督人员，以避免发生结党和地方保护。

构建完善的监督管理制度，统一内管工作流程、规范和纪律，是保障合规管理具有长期管理能力的重要依据，确保监督规范化和合规管理的有效性。

4.4 建立报告制度，强化“一道防线”作用

建立报告制度，明确报告部门、内容、流程、责任等要求。报告内容主要是内管部门协同业务部门依据合规管理体系识别的风险清单制定的《合规自查表》以及据此形成的合规检查报告。首先，由业务部门的合规管理员、重大风险岗位人员分别对照《合规自查表》每周或每月定期开展部门、岗位自查，并交由部门负责人复核签字。接着，内管部门依据业务部门交来的《合规自查表》逐项进行监督审查，如发现异常立即组织开展调查。最后，内管部门形成合规检查报告，报分管领导审批后在一定范围内公布，并将相关工作底稿建档备查。业务部门的合规管理员、负责人以及内管部门审查人员对自查工作的真实性、有效性负责。

“一道防线”是实施合规管理的主要环节。通过建立合规管理的报告制度，形成业务部门自查自控的常态化运行机制，提高业务部门员工的合规意识，可以将不合规行为扼杀在初始状态，有利于防范潜在性、倾向性的不合规行为。落实、强化业务部门“一道防线”的责任，实现监督检查闭环的“事中管控”。

4.5 排查工作流程，修补管理制度漏洞

对发生的不合规行为，除了对责任人给予相应处罚外，更要及时深入分析成因，排查工作流程、管理制度漏洞，并据此督促业务部门修订完善，堵塞漏洞，

杜绝不合规行为的反复发生。2021年2月，广西某市某县一卷烟零售户通过烟草市场监管服务热线12313投诉辖区客户经理韦某擅自修改其卷烟订单。经内管部门实施调查，查实韦某为获取自用卷烟，在索取零售户新商盟登录密码未果的情况下，利用其客户经理的信息系统权限，擅自修改零售户密码并登录修改订单，增加订购自用卷烟，然后通过网上银行把卷烟货款按批发价格转账至该零售户名下账户完成结算。产生此不合规行为的管理漏洞在于客户经理的信息系统权限过大，可以随意修改零售户新商盟登录密码。因此，内管部门应当督促营销部门及时调整客户经理的系统权限，并制定管理办法，如果是零售户忘记登录密码而需要重置的，规定为应当由其本人提出书面申请，经营销部门领导审批同意，交由指定专人操作重置，禁止任何人以任何理由随意修改零售户的新商盟系统账号密码，防止烟草工作人员利用职权冒用零售户订货权订购卷烟等不合规行为的再次发生。

内管部门更应未雨绸缪，协助业务部门对各项工作流程（管理标准）开展排查梳理，堵塞管理漏洞。例如新入网零售户的初次档位设定，《卷烟零售客户分档管理办法》的规定是“由辖区客户经理按照新入网零售户的经营能力、商圈位置、业态类型等因素确定初次档位”。但是在实际操作中，因为客户经理之间的理解与执行差异，容易造成不同辖区相同类型的新入网零售户初次定档不同的不公平现象，甚至产生档位划分不符合规定要求的不合规行为，因此，该规定应该调整为“由客户经理参照新入网零售户周边业态相同、规模相近、位置相邻的零售户的档位，提出初次档位建议，并附相关数据、照片说明理由，呈交市场经理、营销部门领导批准后，由指定专人操作定档”，确保新入网零售户初次档位设定的合理、公平、合规。

排查流程是提升合规管理的重要措施。通过梳理排查工作流程（管理标准），堵塞漏洞、优化管理制度，解决监督措施被动的问题，实现监督检查闭环的“事后督办”。

4.6 畅通举报渠道，拓宽违规线索来源

内管部门可通过在办公场所设立举报信箱、在企业微信公众号公布投诉电话、电子邮箱，畅通不合规线索举报渠道。利用公告、诚信互助小组会议、实地走访等方式，宣传、鼓励供应商、员工、零售户以及消费者善意向内管部门举报卷烟

经营不合规行为。从更广泛、更深入的渠道获取不合规线索，能有效发现隐蔽的不合规行为，改善监督部门线索来源单一的现状。尝试建立“监督反馈系统”，丰富公众监督投诉渠道，提高执法透明度，接受社会各界实时监督，防范违法执法、滥用职权、以权谋私等不规范行为的发生。

2021年5月，前私募基金经理叶飞爆料的“A股黑幕”突然在网上发酵。叶飞通过微博，曝光某上市公司、公募基金和券商资管等采用在业内已是“公开的秘籍”的操控手段在A股市场实施内幕交易、恶性操纵市场等不法行为，引起了证券市场“大地震”。此次“爆料”，若非叶飞因自身利益受损而“吹哨”，相信此“A股黑幕”仍不为监管部门、普通投资者所知。以此为鉴，内管部门还应协调有关部门建立一套融鼓励、保护、约束于一体，行之有效的合规举报制度。

举报机制是支撑合规管理的必要制度。通过引入外部监督，可以对有违规动机和企图的员工形成震慑力、约束力，最大化地降低、控制潜在或隐藏的合规风险。

4.7 制定考核办法，落实合规管理责任

对于合规文化尚未成熟的企业，通过绩效考核来提升合规执行力就尤为重要。因此，内管部门应当协同综合管理科根据已建立、运行的合规管理体系，制定《卷烟经营内部合规管理考核办法》，并实施考核。考核办法分为合规责任与监督责任两部分内容。业务部门及其人员的合规责任依据不合规行为性质分为违法行为与不合规行为。例如，对销售非法生产卷烟、向无证户供货等违法行为应当移交至有管辖权的行政主管部门依法追究法律责任；私自调整客户档位、违规处理破损卷烟等不合规行为按照性质严重程度设定不同的考核扣减分值或者给予行政处罚、行政处分的类型。监督部门及其人员的监督责任（含业务部门的管理责任），按照监督过错行为性质严重程度设定不同考核扣减分值或者处分类型，例如监督人员存在对不规范生产经营行为包庇、袒护或者阻碍、干涉职能部门查处的情形，责任人就应当受到相应的行政处分或者纪律处分。

合规考核是落实合规管理的主要手段。合理利用考核的纠偏、追责作用，有利于业务部门建立正确的业务发展目标，有利于规范员工的经营行为，也对个别内管人员存在的不想管、不敢管的情况形成制度约束，有效落实全员合规责任。

4.8 培训业务技能，提高合规监督能力

不合规行为有技术化、隐秘化的趋势，发现和调查的难度在增加，这对内管人员的合规监督检查能力提出了更高的要求，因此需要持续加强内管人员的发现收集不合规线索、调查核实不合规行为等监督能力的培训。一是加强信息系统监管功能应用的培训。信息系统的查询储存数据、记录操作痕迹、按设定阈值产生预警等功能，可以对业务部门、员工的生产经营行为实施监测、分析，善于利用，可以及时发现隐蔽性、苗头性的不合规线索，以及不合规行为的证据固定。例如，省级卷烟营销平台的修改订单 IP 地址查询，可查证是否有内部员工利用单位 IP 地址修改零售户订单；专卖管理信息系统的许可证查询，可查证是否存在虚拟零售户；烟草专卖内部监督管理系统的零售户单品订货总量查询，可查证营销部门卷烟货源投放策略制定是否规范、是否按投放策略投放货源等等。二是加强询问技巧和笔录制作的培训。询问是调查取证的重要方法，笔录是询问结果的表现方式，对查清不合规事实具有重要作用。内管部门可以利用讲授、演示、案例分析、经验交流等方法开展培训，提高内管人员的询问技巧和笔录制作能力。诚然，一名优秀的合规管理监督员还应具备良好的个人素质、精湛的业务技能、准确的判断能力、进取的创新精神等等，这也是内管部门需要关注与重视的培训内容。

监督能力是决定运行质量的重要因素。通过加强业务技能培训，提高内管人员的监督检查能力，有效发挥内管部门的“二道防线”作用，提升合规管理体系的运行质量与效率。

5 卷烟经营合规管理体系的健全与提升

5.1 形成企业合规文化

鉴于企业合规文化的形成不会一蹴而就，内管部门应当持之以恒加以培育。倡导依法依规做事理念，树立“有规必合、合规立企”的价值观，并经过长期的传承、积淀，逐渐形成一种看不见摸不着的行为规范、思维方式和企业价值观，形成良好的企业合规文化。

5.2 健全合规实施制度

合规管理体系有效地运行，需要健全实施制度来进行支撑，例如投诉举报制度、合规处理和改进制度、合规信息管理制度等。健全合规管理实施制度，可以确保体系真正落实到各级业务操作层面，保障体系的有效实施。

5.3 提升合规管理体系

“合规”包含遵守法规、遵守规制、遵守规范等三方面内容，而现阶段运行的合规管理体系在遵守法规方面的内容还较少涉及，例如，《广告法》关于烟草广告的规定对行业单位开展卷烟宣传促销时存在风险的识别与评估；依据《劳动合同法》与员工所签订的保密协议对员工泄露单位经营数据、零售户信息等情形的风险识别与评估，这些都需要内管部门继续去补充与完善，实现合规管理体系的提升。

6 结语

当前，卷烟经营合规管理体系仍处于运行初期，内管部门作为卷烟经营合规管理体系的制定、推行、实施部门，需要不断地探索与改进，确保体系的适宜性和有效性，更要充分发挥“二道防线”作用，保障内部严格规范，从而有效贯彻落实国家局在 2022 年全国烟草工作电视电话会议提出的“提升规范管理效能，健全完善‘大规范’制度体系，把规范性要求落实到生产经营全过程各环节”的工作要求。

参考文献

- [1] 王志乐. 强化合规经营意识促进企业持续发展[J]. 新产经, 2018(09):14-16.
- [2] 王志乐. 如何建立有效的合规举报机制[J]. 新产经, 2019(01):63-64.
- [3] 黄胜忠, 刘清. 企业内部控制与合规管理的整合[J]. 财会通讯, 2019(17):105-108. DOI:10.16144/j.cnki.issn1002-8072.20190128.002.
- [4] 董伟. 关于企业合规管理的几点认识和建议[J]. 企业改革与管理, 2020(14):49-50. DOI:10.13768/j.cnki.cn11-3793/f.2020.1487.
- [5] 俞国洪. 合规文化: 企业合规管理体系的密码[J]. 法人, 2021(01):81-83.
- [6] 刘伊雯. 国有企业合规管理策略[J]. 企业改革与管理, 2015(06):1. DOI:10.13768/j.cnki.cn11-3793/f.2015.1098.