宜阳县烟草专卖局

关于《宜阳县烟草制品零售点合理布局

规定》的政策解读

为贯彻落实国家烟草专卖局关于加强烟草制品零售点合理布局的有关精神，以及河南省烟草专卖局关于进一步稳定烟草制品零售点总量，进一步维护卷烟市场经营秩序，主动适应形势变化等相关要求，经过深入调研、征求各方意见，并经专题会议研究，起草拟定了《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》（草案），并依据重大决策有关程序规定，于2021年11月23日召开了听证会，并形成正式《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》（以下简称《规定》）。现就有关起草必要性、有关依据和主要政策规定说明如下：

一、开展卷烟零售点合理布局工作的必要性

开展卷烟零售点合理布局工作的必要性可以归纳为“四个有利于”：

一是有利于维护国家烟草专卖制度。许可证制度是国家烟草专卖制度的基石，是《中华人民共和国烟草专卖法》的核心，国家通过零售许可证实现对卷烟市场的专卖管理，如果零售许可证过多过滥，必将产生恶性竞争，引发获利水平较低的商户降价争客，滋生非法经营，违法经营假冒卷烟和走私卷烟等违法行为；如果零售许可证分布过稀也会形成市场缺乏活力，同时更将导致假冒卷烟和走私卷烟的乘虚而入，冲击国家烟草专卖制度、导致国家税源流失。因此，开展合理布局工作，有利于维护卷烟市场经营秩序，巩固国家烟草专卖制度，维护消费者利益、维护国家利益。

二是有利于行政机关依法配置有限市场资源。国家对烟草制品采取“寓禁于征”的高税赋政策，对卷烟产销量实行严格的计划管理，卷烟零售业已成为有限的市场资源。随着这一特殊商品经营利润率的上升，申请从事卷烟零售业的人员将快速增加。因此，对卷烟零售市场这项有限资源不能完全依靠市场调节，必须从行政许可环节加以控制，防止规模失调。制定公布本《规定》便于实施机关在合理配置有限市场资源中有法可依。

三是有利于维护卷烟零售户的利益。因为国家对卷烟产销量的限制，所以在一定时期、一定地域范围内卷烟销量和零售利润是有限的。但由于目前缺乏明确的合理布局标准，卷烟零售市场进出机制不够完善，导致全县卷烟零售户明显过多，布局不够合理，有些区域过于集中，卷烟零售户相互争夺市场，恶性竞争，造成获利水平低下。经过零售布局的调控，卷烟零售户的平均获利水平将会呈明显增长趋势。

四是有利于规范市场经济秩序，保护消费者的合法权益。前几年我县卷烟市场秩序规范程度不高，市场上假冒伪劣卷烟牌号一度多达数十个，严重损害了消费者的合法权益。究其原因，其中卷烟零售户过多，分布密度失调是一个重要方面，零售户为了利益以假冒伪劣卷烟冒充真品卷烟销售，严重侵犯了消费者的合法权益。

二、拟定《规定》的法律依据

一是符合《中华人民共和国烟草专卖法》及其《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》对烟草专卖行政机关的授权。《中华人民共和国烟草专卖法》第三条规定：“国家对烟草专卖品的生产、销售、进出口依法实行专卖管理，并实行烟草专卖许可证制度”。《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第九条和2016年5月26日国家工业和信息化部发布的《烟草专卖许可证管理办法》第十三条中，明确规定了对取得烟草专卖零售许可证应当“符合当地烟草制品零售点合理布局的要求”。同时，《烟草专卖许可证管理办法》第十五条中明确了烟草专卖零售许可证合理布局“由县级以上烟草专卖局制定”。因此，我局依法享有对烟草制品零售点“合理布局规定”制定修订实施细则的权限。

二是符合《中华人民共和国行政许可法》对行政许可事项的设定要求。本《规定》是根据《烟草专卖法实施条例》第九条、《烟草专卖许可证管理办法》第十三条，对取得烟草专卖零售许可证应当“符合当地烟草制品零售点合理布局要求”条件的细化，并未增设新的行政许可事项，也未增加新的行政许可条件，实体上符合《中华人民共和国行政许可法》的要求。

三、修订《规定》的总体目标

制定烟草制品零售点合理布局规定是《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》和《烟草专卖许可证管理办法》赋予县级以上烟草专卖局的法定职权，宜阳县烟草专卖局严格依法履责，深入分析零售市场状况，充分结合辖区实际，按照合法、合规、合理、合情的要求，修订现行合理布局规定。新《规定》对本辖区烟草制品零售点按照“区域+距离”调控、距离调控和总量调控三种模式作出整体安排，以保持烟草制品零售市场的适度规模，达到全县烟草制品零售点基本满足社会需要、零售户规范经营、市场秩序良好的目标。

四、本次修订《规定》的特点

一是更加关注人民健康和未成年人保护。《规定》将中、小学校出（入）口50米范围内禁止设立烟草制品零售点调整为中、小学校内部及距离中小学校所有学生通勤出入口100米范围内禁止设立烟草制品零售点，增设了幼儿园内部及距离幼儿园所有学生通勤出入口50米范围内禁止设立烟草制品零售点的规定，主要是根据2021年6月1日生效的新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》，其第五十九条“学校、幼儿园周边不得设置烟、酒、彩票销售网点”的规定。通过合理布局予以明确范围；同时也是对减少未成年人接触卷烟、保护未成年人的身心健康，保障未成年人合法权益，维护公共利益的具体体现。

二是更加体现科学合理优化布局。新《规定》明确，一般区域零售点间隔距离保持在50米以上。在使用距离控制模式的同时，对部分区域和特定区域零售点采用区域总量控制模式以及距离与总量综合控制模式。通过多种控制模式的综合运用，科学合理的优化辖区内零售点布局，逐步减少烟草制品零售点数量。

三是更加注重营造公平、稳定的卷烟市场经营秩序。新《规定》增设了与烟草制品零售业务没有直接或间接互补营销关系的企业或者个体工商户，与最近零售点的间距不得低于200米的规定，有效避免了不正当竞争的行为，杜绝了零售门店分布扎堆现象，提高了卷烟经营者的经营利润，为消费者提供了便捷便利的购买渠道，稳定卷烟市场经营秩序。

四是更加彰显人文关怀、突出和谐发展。本《规定》明确因道路规定、城市建设等客观因素改变经营地址和因中小学校、幼儿园新建校区、通勤出入口改造等客观原因改变经营地址，自特定事实出现之日起六个月内，向原发证机关申请变更至本规定行政区域内的其他经营场所的不受零售点间隔距离的限制，按照“一店一证”设置零售点，对上述情形予以放宽办证条件，体现了烟草行业基于市场实际情况的综合考虑，有利于卷烟市场整体质量提升。除此之外，本《规定》明确了对特定人群放宽办证条件的具体情形，切实帮扶社会弱势群体和优抚对象，为他们参与卷烟零售业务提供更多机会，展现烟草行业勇于承担社会责任、自觉履行社会义务的社会责任意识。

五是更加关注控烟履约工作。本次修订的主要导向之一是通过优化烟草制品零售点的布局，合理控制许可证的过快增长，更好地推进控烟履约和规范卷烟市场秩序。如新《规定》中规定的党政机关内部、医疗卫生机构工作区域内等首次被纳入到不予设置零售点区域，体现了烟草行业在建设“健康中国”上的主动作为。

六是更加精细化、增强实际操作性。《规定》中对幼儿园、中小学校周边不予办证做了详细说明，举例说明了周边不予办证的各种学校类型，易于社会公众和申请人理解。同时对限制零售点设置区域进行了精细化分类，根据实际情况设定城镇、农村、住宅小区限制零售点设置区域的具体规定，切实增强了实际操作性。

五、相关标准解释

（一）关于“间隔距离”的说明。

1.本规定中一般区域零售点间隔距离保持50米以上。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第九条第一款第（一）项规定：行政区域内所有烟草制品零售点间距无特殊规定的不低于50米。

**说明**：“特殊规定”是指，本《规定》第十条、第十一条规定的一般情形、特殊情形。

2.不以副食品为主要经营范围的企业或者个体工商户取得烟草专卖零售许可证，需要与最近零售点的间隔距离保持200米以上。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第九条第一款第二项规定：与烟草制品零售业务没有直接或间接互补营销关系的企业或者个体工商户，与最近零售点的间距不得低于200米（如按摩推拿、文化体育、音像制品、母婴用品、家电家具、通信器材、金融证券、仪器仪表、金银珠宝、修理修配、修车洗车、寄递配送、服装制售、中介劳服、汽车租赁、传真打印、机耕农具、汽车美容、照相馆、农畜养殖、床上用品、非星级酒店、小型餐饮、彩票店、五金店、洗浴中心、化妆品店、网吧、台球厅、回收寄售商店、典当店铺等）

**说明**：根据法无禁止皆可为理念，条款中所列业类未有明令禁止的规定，虽非主营烟草制品，应予以同意许可类申请，但为了合理调整其对主营的烟酒店、便利店的影响，根据当前实际，应予以明确间距。

（二）关于限制零售点设置区域的说明。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第九条第二款：经营场所属于下列区域，零售点数量达到下列规定上限的，不再新增零售点：

1.事业单位100人以上可设立一个零售点，最多可设立2个零售点；

2.军队营区、厂矿、看守所等每500人设立1个零售点，最多可设立3个零售点。

3.封闭式景区内部设置零售点，最多不得超过5个。

4.农贸市场、集贸市场等场所内零售点的设置，原则上不超过3个。

5.车站等交通站点（含售票厅、候车室、大厅区域内各通道及走道、上下客区）零售点按占地面积和人流量的大小适当设置，最多不得超过3个。

6.实施物业封闭式管理的居民小区内非住宅类的服务设施区域，按照200套房以下可设置1个零售点；200套房以上每超100套房增设1个零售点，零售点总数不得超过3个。

7.行政村、社区居委会的农村部分按照村民人数设置零售点，不满500人的设置1个；每超500人增设1个。行政村在公路主干道两侧的，仍按行政村人口数量标准设置零售点。

8.其他实行封闭管理的特殊场所，根据人员数量可设立1-2个零售点。

**说明**：一是党政机关、医院等场所区域属于明令禁止吸烟和经营烟草制品类型，除此之外也是按照法无禁止皆可为理念，也可以理解为禁之无据。所以应予以明确标准加以规范。二是考虑到封闭场所监管有一定的难度，特殊区域如有需求，应予以受理许可，但特殊区域日常监管涉之不易，比如军队营区、厂矿、看守所，事业单位、封闭景区等，更多的是靠自律和数据监管。行政村等由于房屋多为自有，很少租赁，位置固定不宜腾挪，所以以上场所按照人口数量予以调整的方式，符合实际。三是人口数量基本是根据调研情况，多数区域，比如事业单位平均职工数，行政村村均人口数、城镇小区户数与户均人口数，与历年来商户平均数合理比较后，分别确定人数档次界值。

1. 关于“一个经营场所办理一证”的说明。

一个经营场所已经办理了烟草专卖零售许可证的，在许可证有效期内不再审批发放其他烟草专卖零售许可证。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第十条 有下列情形之一的，经营烟草制品零售业务，不受本规定第九条限制，按照一个经营场所办理一证的原则设置：

1.星级宾馆、大中型连锁商务酒店、KTV、体育场馆等场所；

2.建筑面积在500平方米（含）以上，以出租柜台（摊位）为主要经营形式的超市、大型商场、购物中心，按区域楼层划分，每区域楼层可设置1个零售点；

3.具有安全保障措施的加油（气）站的便利店；

4.高速公路同一服务区在公路两侧各设一个零售点；

5.建筑工期在一年以上，人数达100人以上，且具有相对独立的固定经营场所的工程工地，可设置1个零售点；

6.政府鼓励发展的品牌连锁便利店；

7.其他符合办证条件的情形。

**说明**：根据我县实际，以上场所主要涉及实际场所是否独立为一个经营主体，同时结合场所内主要经营主体与经营区域之间的关系。实体上不属于统一经营场所的，应当识别为另一经营主体，不以法人是否相同为判断依据，这一点符合工商户判断的普遍认识原则，因此，以上场所应该通过明确一店一证要求，避免出现一证多店、一户多址、店外经营、无证（无效证）经营等违法违规情形。

（四）烟草专卖零售许可准入倾斜性条件设定说明。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第十一条特殊情形

1.属于下列社会特殊群体，首次申领零售许可证，不受本规定第九条的限制。

（1）三级以上残障人士（但不包括精神类残疾、无法适应经营行为的残疾）；

（2）残疾军人、烈士家属；

（3）低保户。

2.因道路规划、城市建设等客观因素，持证人本人需在原发证机关辖区内重新选点申请办证的，从证件注销之日起六个月内，不受间隔距离限制。

3.因中小学校、幼儿园新建校区、通勤出入口改造等客观原因，持证人本人需在原发证机关辖区内重新选点申请办证的，原许可证件注销之日起六个月内，不受间隔距离限制。

**说明**：以上第1、第2项均属于国家有关规定的政策倾斜事项。第3项主要考虑到尽快消化历史遗留的且仍在许可有效期的学校、幼儿园周边商户。以示鼓励其主动退出；二是政策救济。

（五）烟草专卖零售许可禁止条件说明。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第十二条规定：有下列情形之一的，禁止设立烟草制品零售点:

1.主体资格

（1）未成年人、无民事行为能力人及限制民事行为能力人；

（2）取消从事烟草专卖业务资格不满三年的；

（3）因申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料，烟草专卖局作出不予受理或者不予发证决定后，申请人一年内再次提出申请的；

（4）因申请人以欺骗、贿赂等不正当手段取得的烟草专卖许可证被撤销后，申请人三年内再次提出申请的；

（5）未领取烟草专卖零售许可证经营烟草专卖品业务，并且一年内被执法机关处罚两次以上，在三年内申请领取烟草专卖零售许可证的；

（6）申请人为外商投资的商业企业或者个体工商户，或者外商投资的商业企业以特许、吸纳加盟店及其他再投资等形式变相从事烟草专卖品经营业务的；

（7）未取得营业执照的。

2.经营场所

（1）无固定经营场所的；

（2）经营场所与住所不相独立的；

（3）经营场所存在安全隐患，不适宜经营卷烟的；

（4）生产、经营、储存有毒有害、易挥发类物质，不符合食品安全标准，容易造成卷烟污染的；

（5）以居民楼阳台、地下室、储藏室、流动摊点（车、棚）、以及其他临时建筑物等作为对外营业的；

（6）住宅小区除商用属性的平层全开放式门店外的其他场所。

3.经营模式

（1）利用自动售货机（柜）或其他自动售货形式，销售或者变相销售烟草制品的；

（2）通过电玩游戏机等方式开展以烟草制品为奖品的游戏活动的；

（3）通过信息网络平台销售烟草制品的。

4.特殊区域

（1）中小学校内部及距离中小学校通勤出入口100米范围内（地方政府另有规定的，从其规定）；

（2）幼儿园内部及距离幼儿园所有学生通勤出入口50米范围内；

（3）党政机关内部、医疗卫生机构工作区域内；

（4）未经城市规划部门批准而建的违规建筑场所；

（5）经营场所即将被拆迁或征用；

（6）政府明令禁止经营卷烟类商品的区域。

5.法律、法规、规章和国家烟草专卖局、河南省烟草专卖局规定的其他不予办证的情形。

**说明**：以上规定均为《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》、《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》、《中华人民共和国未成年人保护法》等法律法规明文规定以及国家有关政策明文规定的情形。

（六）相关术语的解释、解释主体等方面的内容说明。

根据《宜阳县烟草制品零售点合理布局规定》第十三条 本规定所称“幼儿园、中、小学”，是指以未成年人为教育对象，实施中等和初等教育的学校，包括幼儿园、普通小学、普通中学和其他以未成年人为教育对象的实施中等和初等教育的各类学校，如职业中学、中等专业学校等。第十四条 本规定中涉及的“以上”“内”包含本数，“以下”不包含本数。第十五条 本规定由宜阳县烟草专卖局负责解释。第十六条 本规定自公布之日起施行。

**说明**：此规定内的“幼儿园、中、小学”名词解释来源于《烟草专卖许可证管理办法实施细则》，“未成年人”来源于《中华人民共和国民法典》；“以上、以下、内”等本数含与否参照法律法规常用规则。