《武汉市汉南区烟草制品零售点合理布局规定（草案）》

解读

**一、制订规定的必要性和总体目标**

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行政机关的法定职权。汉南区烟草专卖局以《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国烟草专卖法》《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》以及相关法律、法规、规章为依据，以维护国家利益、维护消费者利益为出发点，以满足社会需求、方便人民群众、服务人民群众为根本，积极稳妥地推进烟草制品零售点合理布局制定工作，保证烟草行政许可的合理性、公平性，将有意愿、符合条件的申请人依法纳入专卖监督管理服务范畴，构建守法诚信、公平公开、规范有序的市场环境，达到烟草制品零售点基本满足社会需求、零售户规范经营、市场秩序良好的目的。这次合理布局规定制订，我局在充分征求卷烟零售户、消费者、社会各界意见建议的前提下，通过进一步明晰准入条件，细化卷烟零售点布局标准，适度放宽特定条件下的办证条件等办法，达到全区卷烟零售许可证办理总数较以往稳中有增的目标，为持续优化营商环境，有效满足市场需求，更好维护卷烟零售市场秩序，积极推动控烟履约，维护国家和消费者利益创造条件，切实与当前国家简政放权、推进放管服、深化行政审批改革的要求相适应。

**二、制订规定的法律依据**

《烟草专卖法实施条例》第九条规定：“取得烟草专卖零售许可证，应当具备下列条件：（1）有与经营烟草制品零售业务相适应的资金；（2）有固定的经营场所；（3）符合烟草制品零售点合理布局的要求；（4）国务院烟草专卖行政主管部门规定的其他条件。”《烟草专卖许可证管理办法》（中华人民共和国工业和信息化部令第37号）第十五条规定：“制订烟草制品零售点合理布局规定时，应当根据辖区内的人口数量、交通状况、经济发展水平、消费能力等因素，在举行听证后确定零售点的合理布局。烟草制品零售点合理布局规定、经营资金要求和经营场所条件，由县级以上烟草专卖局制定，并报上一级烟草专卖局备案。”

**三、本次制订的规定（草案）主要特点**

**1．制订主体下沉。**一方面，自2004年至2019年的《武汉市烟草制品零售点合理布局规划》均由武汉市烟草专卖局统一制定出台，区局只负责在审批发证时进行运用。但在实际工作中，经常出现条款内容无法精确贴合辖区内具体情形，导致零售点位分布不合理以及行政许可争议和投诉事件时有发生，给行政许可工作带来的压力持续加大；另一方面，《烟草专卖许可证管理办法》第十五条明确规定：“烟草制品零售点合理布局规划由县级以上烟草专卖局制定，并报上一级烟草专卖局备案。”同时，省局、市局出台的《关于烟草制品零售点合理布局的指导意见》内容中的制订程序也明确要求由县级局拟订。因此，本次烟草制品零售点合理布局规定的制订主体调整为区局，完全符合法律要求和实际工作需求。

**2．布局模式变化。**国家局在新修订的《烟草专卖许可证管理办法实施细则》第十六条中明确要求：制定烟草制品零售点合理布局规划应当以较为稳定、相对独立的市场区域为单元，量化分析单元内与烟草制品零售相关的因素，测算零售点的合理数量范围与间距标准，组合运用数量、间距和其他符合当地实际、科学合理的布局模式。因此，本次汉南区合理布局规定制订所确定的模式为最小单元格模式。其特点主要有以下三个方面：①以市场单元为基准。确定细分市场的标准，将市场细分为不同类型、相对稳定、独立的市场单元。以此为基准，根据区域属性、交通状况、客户特征、消费习惯等要求，对单元内零售点数量做出布局规划，通过局部相对合理实现整体最优布局；②组合运用布局模式。针对不同的市场单元类型，组合应用数量控制、间距控制、禁止性规定等模式，确定市场单元内零售户的数量、零售户间距标准与不予许可的各种情形，避免零售点分布不均或零售点数量过快增加；③实行动态评估调整。密切关注零售户数量、卷烟销量、新办申请数量以及集贸市场、商业综合体等市场单元的变化情况，进行动态调整，定期公示市场单元修订内容。

**四、规定（草案）的重点内容说明**

（一）《规定（草案）》第八条说明。五年来，区政府始终坚持高质量发展要求，区域经济能级跃上新台阶。近年来，由于辖区新农村建设和城市改造等原因，辖区零售许可证呈逐年减少趋势，从2016年全区持证户698户下降到目前605户。目前，由于卷烟市场需求不断加大，全区每年申请办证的数量持续增加，但是相当一部分申请因为不符合间距标准而不予许可。

《国家烟草专卖局关于印发烟草专卖许可证管理办法实施细则的通知》（国烟法〔2020〕205号）第十六条规定制定烟草制品零售点合理布局规定应当以较为稳定、相对独立的市场区域为单元，量化分析单元内与烟草制品零售相关的因素，测算零售点的合理数量范围与间距标准,组合运用数量、间距和其他符合当地实际、科学合理的布局模式。

卷烟零售业并不完全是一种开放的市场资源，国家对烟草制品的生产销售仍实行严格的计划管理。如果零售点过多过密，必将产生恶性竞争，引发降价争客，滋生非法经营，导致假冒卷烟和走私卷烟泛滥，冲击国家烟草专卖制度。因此，卷烟零售点的设置不能完全依靠市场自由调节，必须按照《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》要求，对行政许可环节加以一定控制，出台公平合理的烟草制品零售点合理布局规定，保证零售户都有一定的效益，更好满足消费者需求。结合区实际情况，我们因地制宜、因时制宜，运用数量、间距的布局模式，做出了“烟草制品零售点间距不少于30米”、“住宅小区内（临街商铺除外），按每150户设立1个零售点”“新农村建设整体安置小区，按人口户数100户以下的设置零售点不得超过1个，人口户数超过100户的按每80户增设1个零售点，一个还建小区内设置的零售点数量不得超过5个”的规定。目前辖区东荆街三眼桥社区居民700余户，设有卷烟零售点4个；

（二）《规定（草案）》第九条说明。为更好满足消费者需求，将商业步行街市场单元合理布局的设置采取间距和数量组合控制模式，但100米范围内不得超过3个卷烟零售点。目前辖区商业步行街有南国江城、新兰步行街等商业步行街。南国江城步行街长600米，经营业态主要以教育培训机构和各类零散商铺为主，新兰步行街长300米，经营业态主要以服装零售为主。目前南国江城步行街已设有2个卷烟零售点；新兰步行街目前暂无卷烟零售点。

（三）《规定（草案）》第十条说明。按照行业指导意见要求，充分考虑辖区内集贸市场、商业综合体的区位市场容量、卷烟消费需求，对集贸市场、商业综合体市场单元合理布局采取间距和数量组合控制模式，按照场内经营者200户以下的设置零售点不得超过5个，场内经营者超过200户的按每50户增设1个零售点，一个大型集贸市场、大型商业综合体设置零售点不得超过10个，大型集贸市场、大型商业综合体的临街商铺零售点间距应当在30米以上。例如辖区商业综合体-绿地城奥特莱斯内经营者300户左右，设有卷烟零售点7个；集贸市场-薇湖路集贸市场内经营者1000户左右，设有卷烟零售点16个（因历史原因，该市场内现有超出布局范围卷烟零售点实行逐步退出机制，不予新增）；湘口街集贸市场内经营者150户左右，设有卷烟零售点2个。

（四）《规定（草案）》第十一条说明。结合本辖区实际，对公共（轨道）交通区域采取数量控制和数量间距组合控制模式设置卷烟零售点，对公共交通区域销售零售点数量的限定，主要是为了避免卷烟零售点过于集中，产生恶性竞争，形成违法卷烟集散市场。轨道交通站点根据站点类型设置零售点，非换乘站的建筑内区域零售点设置不得超过1个，换乘站建筑内区域零售点设置不得超过3个，目前，辖区地铁16号线还未正式运行，目前还没有卷烟零售点。

（五）《规定（草案）》第十二条说明。文化体育场馆属于满足停留在设施内特定顾客消费的经营场所，其经营卷烟是供停留在设施内的人群消费，基本不参与卷烟零售市场的竞争。文化体育场馆单元合理布局的设置标准采取数量控制模式，文化体育场馆内零售点不得超过2个。例如辖区全民健身中心，因该场馆正在扩建中，目前还没有卷烟零售点。

（六）《规定（草案）》第十三条说明。认真贯彻落实“放管服”改革要求，根据调研结果，充分结合本辖区实际，减少不必要的限制条件，同时更好满足校内师生生活需求。高等院校单元合理布局的设置标准，采取数量控制模式，按校内师生2000名设立1个零售点的原则设置。辖区内有国资大学、铁路桥梁学院等高等院校，其中国资大学校内师生10000余人，校内设有卷烟零售点5个；铁路桥梁学院校内师生5000余人，校内设有卷烟零售点2个（各校内师生人数截止今年10月份数据）。

（七）《规定（草案）》第十四条说明。对施工工地市场单元合理布局的设置标准，采取数量控制模式，工期在1年以上且施工人员在300人以上规模较大的施工工地，施工期间可在施工区域内设置1个零售点。万丈高楼平地起，这些都离不开众多建筑工人付出的艰辛和努力，为节约工地工作人员的时间，避免耽误工程进度，我们对工期在1年以上且施工人员在300人以上规模较大的施工工地，施工期间可在施工区域内申办1个烟草专卖零售许可证。

（八）《规定（草案）》第十五条说明。汉南区作为车谷，汽车附属企业不断在汉南落户，并不断扩大形成工业园区，为更好的满足工业园区企业和企业员工的生活需要，工业园市场单元合理布局的设置标准采取间距和数量组合控制模式，具体为：工业园内零售点间距应当在30米以上，一个相对独立的工业园区内零售点不得超过5个。辖区较大的工业园有华顶工业园、幸福工业园、湘口工业园等园区，其中华顶工业园设有卷烟零售点4个。

（九）《规定（草案）》第十六条说明。自然村市场单元合理布局的设置标准采取数量控制模式，具体为：户数150户以下的零售点设置不得超过1个，人口户数超过150户的按每100户增设1个零售点，一个自然村的零售点设置数量不得超过3个。我区正逐步加强新农村建设，辖区自然村逐步减少，目前仅有20个左右，人数最少自然村是一冶农场，153人，设有卷烟零售点1个。

（十）《规定（草案）》第十七条说明。高速公路服务区（驿站）市场单元合理布局的设置标准采取数量控制模式，具体为：可按实际情况适当设置零售点，一个高速公路服务区（驿站）零售点总量不得超过2个。目前辖区有湘口高速服务区，设有卷烟零售点1个。

（十一）《规定（草案）》第十八条说明。有下列情形之一的，不受间距限制，但应当符合具体所属市场单元合理布局的数量标准。1.经过前期市场调查，将经营面积作为区分零售点控制的标准，既能够方便群众、满足需求，又能实现对经营者的服务与管理。营业面积在500平方米以上的宾馆、饭店、大型连锁超市、酒店等娱乐服务类场所，其经营场所内醒目位置须设置烟草制品经营柜台，只要符合具体市场单元合理布局的数量标准，便可申办零售许可证，不受间距限制，但上述娱乐服务场所视为一个整体，仅限办理一个烟草专卖零售许可证。2**.**2年内无涉烟违法记录的持证零售户，经营主体为自然人，自然人死亡或丧失民事行为能力，发证机关作出注销决定后 3个月内，其配偶、子女、父母在原经营场所重新申领许可证的，只要符合具体市场单元合理布局的数量标准，其直系亲属申办零售许可证，不受间距限制。**3.**因法院判决、法人或其他组织分立、合并，在原经营场所重新申领许可证的，只要符合具体市场单元合理布局的数量标准，便可申办烟草零售许可证，不受间距限制。

（十二）《规定（草案）》第十九条说明。具有下列情形之一的，可在零售点的间距标准上降低50%，但应当符合具体所属市场单元合理布局的数量标准：1.具备经营能力的残疾人（智力残疾和精神残疾除外）、具有完全民事行为能力的残疾退役军人或退伍起3年内选择自主创业的退役军人、享受城镇居民最低生活保障等群体是依据国家法律法规政策享受优惠扶助规定的特殊群体。如《残疾人保障法》第三十一条规定:残疾人劳动就业，实行集中与分散相结合的方针，采取优惠政策和扶持保护措施，通过多渠道、多层次、多种形式，使残疾人劳动就业逐步普及、稳定、合理；《军人抚恤优待条例》第四条规定:国家和社会应当重视和加强军人抚恤优待工作。《湖北省城市居民最低生活保障实施办法》第十五条规定：地方各级人民政府及其有关部门对享受城市居民最低生活保障待遇的对象,应当优先安排其就业,扶持其开展生产经营。兼顾市场主体平等竞争的原则，本着关怀生活困难的弱势群体和社会优抚对象的初衷，对于这些社会特殊群体申领烟草专卖零售许可证，在符合具体所属市场单元合理布局的数量标准基础上，可在零售点的间距标准上降低50%。但明确这样的优惠条件在全市范围内仅限办理一个烟草专卖零售许可证，且实际经营者应为本人，否则不享有优惠；2.根据《商务部关于推动便利店品牌化连锁化发展的工作通知》（商办流通函〔2019〕223号）要求，各地要以深化“放管服”改革、优化营商环境为重点，推动出台支持品牌连锁便利店发展的政策，从店铺选址、注册登记、经营许可、技术应用、供应链建设等方面予以支持，为便利店发展营造良好营商环境。该规定中品牌连锁便利店，是指统一形象标识、统一门店管控、统一设施配置、统一服务标准、统一商品采购、统一物流配送，以直营或加盟方式开展经营的便利店，全市门店数量在50家以上的品牌连锁便利店，且1年内无涉烟违法记录的，只要符合具体市场单元合理布局的数量标准，可在零售点的间距标准上降低50%；3.根据《国家烟草专卖局关于印发烟草专卖许可证管理办法实施细则的通知》（国烟法〔2020〕205号）第十七条第二项规定，因道路规划、城市建设等客观原因造成无法在核定经营地址经营，持证人申请变更到原发证机关辖区内其他地址经营的，烟草专卖局在制定烟草制品零售点合理布局规定时，可以视当地实际，在数量、间距方面给予适当放宽，为进一步优化营商环境，体现社会关爱，针对这种情况，在符合数量标准基础上零售点间距标准下降50%。

（十三）《规定（草案）》第二十条说明，具有下列情形之一的，不受具体所属市场单元合理布局标准的规定条件限制：1.根据《烈士褒扬条例》第二十二条第三款，军烈属符合就业条件的，由当地人民政府人力资源社会保障部门优先提供就业服务。军烈属已经就业，用人单位经济性裁员时，应当优先留用。军烈属从事个体经营的，市场监督管理、税务等部门应当优先办理证照，军烈属在经营期间享受国家和当地人民政府规定的优惠政策，因此军烈属办理烟草零售许可证不受具体所属市场单元合理布局标准的规定条件限制。2.国家历来高度重视未成年人保护工作，学校是未成年人成长过程中至关重要的场所，为未成年人健康成长营造良好的社会环境，对于自愿迁址经营的卷烟持证户，重新在原发证机关申办烟草专卖零售许可证，可不受具体所属市场单元合理布局标准的规定条件限制。

（十四）《规定（草案）》第二十一条说明。1.根据《烟草专卖许可证管理办法》第十三条第二项规定，申请烟草专卖零售许可证应当具有与住所相独立的固定经营场所，流动摊点、简易搭盖、临时建筑、违章建筑、占用公共消防通道等都不是固定经营场所，不具有申领烟草专卖零售许可证的必要条件。2.居民楼阳台、窗口、地下室、储藏室等场所，与住所不相独立，根据《烟草专卖许可证管理办法》第十三条第二项规定，申请烟草专卖零售许可证应当具有与住所相独立的固定经营场所，不便于对其进行日常监督检查，不予办理烟草专卖零售许可证。3.依据《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条第一项规定，具体实践中主要包括：生产、销售、存储炸药、鞭炮、液化石油气等危险品区域，不适宜经营卷烟的重点防火区域，以及经营场所存在安全隐患，不具备安全保障措施的区域。另根据《国家烟草专卖局办公室关于加油站便利店申领烟草专卖零售许可证有关事项的通知》（国烟办综〔2014〕474号）规定，具备安全措施保障的加油站便利店不属于《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条第一项规定的不予核发烟草专卖零售许可证的范围。4.为了保障公共安全，确保人民的生命财产安全，《中华人民共和国食品安全法》第三十三条规定，食品生产经营应当符合食品安全标准，并具有与生产经营的食品品种、数量相适应的食品原料处理和食品加工、包装、贮存等场所，保持该场所环境整洁，并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离。烟草制品作为消费者直接吸食的商品，具备食品的一般特征，其经营场所应当符合上述食品安全法律法规要求。具体实践中主要包括：经营农药、化肥、油漆、散装汽油等容易造成卷烟污染的有毒有害、放射性商品的场所，或者专门经营或从事建筑装潢、洗涤、水产品、美容美发等与包装食品经营业务无关的场所。5.《烟草专卖许可证管理办法实施细则》第四十条规定：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。6.因新兴交易手段不断丰富，部分商家采用自动售货机、抓烟机、自助便利店等销售卷烟，而此类售卖方式容易导致售假售私、无证运输等涉烟违法行为发生，且无法识别购买者是否成年。为维护卷烟零售市场正常秩序，保护未成年人身心健康，根据《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条有下列情形之一的，不予发放烟草专卖零售许可证：《烟草专卖许可证管理办法实施细则》第五十一条第一款规定，公民、法人或者其他组织不得利用自动售货机或者其他自动售货形式，销售或者变相销售烟草制品。7.部分商家通过微店、淘宝店铺、美团等销售卷烟，《烟草专卖许可证管理办法》第四十条第二款规定:除了取得烟草专卖生产企业许可证、烟草专卖批发企业许可证的企业依法销售烟草专卖品外，任何公民、法人或者其他组织不得通过信息网络销售烟草专卖品。8.依据教育部《关于在全国各级各类学校禁烟有关事项的通知》（教基一函〔2014〕1号）中明确规定，中小学、幼儿园的学校小卖部不得销售烟草制品；《未成年人保护法》第五十九条规定，学校、幼儿园周边不得设置烟、酒、彩票销售网点，禁止向未成年人销售烟、酒、彩票或者兑付彩票奖金，烟、酒和彩票经营者应当在显著位置设置不向未成年人销售烟、酒或者彩票的标志；对难以判明是否是未成年人的，应当要求其出示身份证件。任何人不得在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟、饮酒。《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条规定，中、小学校周围不予发放烟草专卖零售许可证。（二）区烟草专卖局参照省内各地市州、武汉市其它区局及省外重庆地区的合理化布局规定确定幼儿园、中小学校周围距离为50米的距离设置。9.已被政府纳入征收规划且政府明令禁止办理有关证照的区域，卷烟等烟草制品零售是商品零售业务的一种，无论单独经营卷烟，还是附属销售，其经营主体与经营行为均要接受政府相关行政部门的监管、调整。因此，卷烟经营者属地政府在市政规定等方面的管控措施，应当作为烟草专卖零售许可限制准入的禁止性条款。10.写字楼、公寓等限制进入、管理方不允许或不配合行政监管的场所（建筑内平层全开放式门店除外），此类经营场所具有隐蔽性和私密性，出于对公民住宅权的保护，以及行政执法机关对其无法实施有效监管，管理服务难以跟进，所以写字楼、公寓等限制进入、管理方不允许或不配合行政监管的场所不予发放烟草专卖零售许可证。但是建筑内平层全开放式门店则是公共性商业服务区域，在平层全开放式门店设置卷烟零售点，既能够方便群众、满足需求，又能实现对经营者的服务与管理。11.其他不符合法律法规及国家烟草专卖局规定情形的。《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条第七项规定：国家烟草专卖局规定的其他不予发证的情形。《国家烟草专卖局办公室转发中共中央办公厅国务院办公厅关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项通知的通知》第三条规定：“停止向党政机关内部新办烟草专卖零售许可证”。

（十五）《规定（草案）》第二十六条说明。本规定中“幼儿园”是指经政府教育行政部门依法认定的，对3岁以上学龄前幼儿实施保育和教育的机构。“中、小学校”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。根据《中华人民共和国未成年人保护法》第一百三十条对“学校”用语含义的规定，“学校是指普通中小学、特殊教育学校、中等职业学校、专门学校”。

（十六）《规定（草案）》第二十六条说明。本规定所称“幼儿园、中小学校周围”是指自幼儿园、中小学校供未成年人进出的出入口中央向外延伸一定距离的区域。本规定所称零售点的“间距”是指从申请零售点的出入口中央到最近零售点出入口中央，以遵守交通规则正常行走的最短距离为标准进行测量的距离。本规定所称“幼儿园、中小学向外延伸的距离”应当按照行人不违反交通管理规定、习惯性行走的最短路径进行测量。需进行距离测量时，申请人和烟草专卖人员应当共同确认。《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条第二项规定，中小学校周围不予发放烟草专卖零售许可证，《国家烟草专卖局关于印发烟草专卖许可证管理办法实施细则的通知》（国烟法〔2020〕205号）规定，学校周围是指自中学、小学进出通道口向外延伸一定距离的区域等规定执行。我们按照行人不违反交通管理规定正常行走的最短距离计算学校周边距离，符合逻辑，贴近实际。

以上条款特此说明。各位听证代表，我局将根据听证会综合意见，进一步调整完善《草案》内容，并按法定程序及时向社会公示后实施，我们将持续完善监督制约机制，通过内部监督、群众监督、舆论监督、法制监督等多种监督渠道，加强对烟草专卖零售许可证发放工作的监管，确保草案平稳有序实施。