《云南省易门县烟草制品零售点合理布局规划（草案）》起草说明

为深入推进国家“放管服”改革，依法依规、科学合理制定烟草制品零售点合理布局规划，提升烟草专卖行政许可的公开性、公平性和公正性，加强烟草专卖零售许可证的管理，规范烟草制品零售市场经营秩序，促进烟草市场健康发展，保障国家利益，维护烟草制品经营者、消费者和未成年人的合法权益，特制定《云南省易门县烟草制品零售点合理布局规划》，以下简称《规划》。

一、《规划（草案）》起草的依据

依照《烟草专卖许可证管理办法》（工信部令第37号）第十五条：“制定烟草制品零售点合理布局规划时，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规划。烟草制品零售点合理布局规划、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”的规定，全省各地烟草制品零售点合理布局规划由县级烟草专卖局为主体制定。

《规划（草案）》依据《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《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》、《烟草专卖许可证管理办法实施细则》等法律、法规、规章和国家烟草专卖局的有关规定，并结合本辖区实际起草。

二、《规划（草案）》起草的必要性和意义

自2021年1月1日以来，我县严格按照《云南省易门县烟草制品零售点合理布局规定》依法办理烟草专卖行政许可事项。截至2024年9月30日，我县共有持证卷烟零售户956户，持证卷烟零售户占全县总人口（2023年年末公安户籍人口163733人）的5.8‰，全县各乡镇街道卷烟零售点基本处于饱和状态。但随着我县建设规划步伐不断加快，经济发展水平不断提高，消费能力不断增强，加之法律法规修改、政策变动等原因，现行的卷烟零售点合理布局与易门的社会经济发展实际不相适宜，开展新一轮的卷烟零售点合理布局工作势在必行。

**（一）法律法规修改。**根据《中华人民共和国未成年人保护法》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及《烟草专卖许可证管理办法实施细则》的修改发布及玉溪市创建全国文明城市实施方案的要求，为规范烟草制品零售市场经营秩序，加强烟草制品零售点布局管理，切实维护国家利益，保护烟草制品经营者、消费者的合法权益，积极营造有利于未成年人健康成长的校园周边环境，需要结合新形势、新政策重新修订烟草制品零售点合理布局规定。

**（二）政策要求。**第一，国家烟草专卖局印发的《完善烟草专卖零售许可管理优化政务服务工作指引》（国烟法〔2024〕55号）文件中，关于“个转企”等涉及主体变化的典型情形与原《规定》内容相悖；第二，云南省烟草专卖局为加强烟草专卖零售许可管理，依法依规、科学合理制定烟 草制品零售点合理布局规划，提升烟草专卖行政许可的公平性、 公正性和公开性，制发了适用全省的《云南省XX县（市、区）烟草制品零售点合理布局规划（示范文本）》（云烟专〔2024〕55号），要求各州市结合实际认真贯彻执行。

**（三）易门县现状要求。**根据《中华人民共和国未成年人保护法》、《烟草专卖许可证管理办法实施细则》规定及玉溪市创建全国文明城市方案要求，易门县烟草专卖局从落实国家“放管服”改革、控烟履约、构建良好营商环境、保护未成年人身心健康、响应创建全国文明城市等角度综合考虑，须对原《规定》中的部分内容进行修改完善，以达到简政放权增强活力、合法合规符合地方实际、优化布局合理调控、畅通零售户准入和退出机制、保护烟草制品经营者、消费者、未成年人合法权益的目的。

三、《规划（草案）》起草的作用

烟草制品零售点合理布局规划是调整烟草制品零售点布局、规范零售终端市场主体准入的合法手段，是零售许可审批的重要标准，在市场资源配置、市场秩序维护方面发挥着不可替代的作用：

**一是优化辖区烟草制品零售点的空间分布。**通过预先制定烟草制品零售点合理布局规划，划定最小单元网格，可以将卷烟零售点合理地分布在辖区范围内，既能满足消费需求，又能避免恶性竞争，由此达到优化辖区烟草制品零售点空间分布的目的。

**二是保持辖区烟草制品零售业的适度发展。**通过制定烟草制品零售点合理布局规划，合理设定数量限制、距离限制、数量限制与距离限制相结合以及不予设置烟草制品零售点等布局标准，将辖区烟草制品零售市场的整体规模控制在合理范围内，既能满足辖区民众的消费需求，同时又能构建良好营商环境，避免过度发展带来的一系列社会问题。

**三是保证辖区烟草制品零售商的合理利润。**烟草制品零售点合理布局规划综合考虑辖区人口数量、交通状况、经济发展水平、消费能力等因素，对一定时期内辖区烟草制品零售点的合理数量、最低间距、禁止区域等作出明确规定，使烟草专卖零售许可证的数量在合理区间浮动，从而保证烟草制品零售商的合理利润，激发其守法经营和维护烟草专卖专营体制的内生动力。

四、拟定的过程

为切实做好此项工作，制定符合易门县实际的烟草制品零售点合理布局规划，易门县烟草专卖局于2024年10月到全县各乡镇（街道）抽取部分卷烟零售户、工商户及消费者进行了修订合理化布局的意见征询；对县城辖区内人口情况、小区住户数、综合性商（农）贸市场情况、零售户情况及卷烟销量等情况进行详细调研，充分听取广大个体工商户及消费者的意见和建议，综合各方面意见建议和调研情况进行草拟，经多次座谈会讨论，并征询玉溪市烟草专卖局相关部门意见建议，最终形成《云南省易门县烟草制品零售点合理布局规划（草案）》。

五、《规划（草案）》调查数据来源

1.持证户数：由全国统一专卖监管平台统计，统计数据为截至2024年9月30日持证户数量。

2.人口数量：从《易门县2023年国民经济和社会发展统计公报》查询获取，获取数据为2023年年末公安户籍总人口163733人，全县常住人口 149000 人。

3.卷烟销售情况：数据来源于易门县烟草分公司区域市场部卷烟营销系统（V6）。

4.居民住宅小区住户情况：从易门县房管所提取。

5.综合性商（农）贸市场情况：从易门县市场监督管理局或相关部门提取。

6.厂矿、园区员工情况：从易门县工业园区管委会提取。

六、对《规划（草案）》的主要内容及相关说明

**（一）《规划（草案）》主要内容**

《规划（草案）》全文共二十二条，总体结构为正文+附件，其中正文结构由总则、零售点布局标准、附则三章构成，主要内容包括烟草制品零售点布局遵循的主要原则、不纳入合理布局规定许可范围的具体情形、零售点设置的限制标准、特殊区域零售点设置标准、相关注释等；附件结构由《烟草制品零售点间距测量规则及标准》、《烟草制品零售点合理布局公示表》、《网格示意图》、《规划数动态调整管理制度》、《排队轮候制度》5个文件构成。

**（二）《规划（草案）》条款及相关说明**

**第三条** 第二款 零售点应当设置于与住所相独立的固定经营场所，经营场所与住所应当在空间上相互独立，在物理特性上应有实体墙相隔离或有明确的区域界线。经营场所应有指向明确并唯一的门牌、地址或者方位表述，且与营业执照登记注册的经营场所一致，并面向公众经营。

设置理由：“与住所相独立的固定经营场所”应理解为在物理特性上应有实体墙相隔离，删除《示范文本》同一条款中“或有明确的区域界线”的表述，便于概念理解与实际适用。

**第五条** 零售点布局采用数量限制、距离限制、数量限制与距离限制相结合以及不予设置烟草制品零售点等布局标准。

距离限制设置理由：为防止局部区域市场卷烟零售点“扎堆”、烟草专卖零售许可证发放数量“过多过滥”，卷烟零售客户间形成“恶性竞争”，挫伤了部分守法零售户经营卷烟的积极性，维护卷烟零售终端良好秩序的形成。因此在兼顾卷烟消费者方便购买、工商户有序准入及确保零售户合理经营利润的前提下，根据所抽取的卷烟零售户、工商户、消费者意见和建议，确定了“县政府所在地城区街道（路）50米，乡、镇（街道）政府所在地街道（路）30米”的距离标准，约为成人1分钟左右的步行距离，既可以确保消费者卷烟购买的便利性需求，也能避免因烟草制品零售户扎堆经营形成恶性竞争的情形。

**第六条** 第二款 除本规划规定的特殊区域外，单元网格内零售点数量达到规划数时，该单元网格不予新设零售点。

单元网格内零售点规划数设置理由：卷烟消费既与消费者经济支付能力密切相关，更与其消费选择等多种因素关联，客观上难以找到卷烟消费需求测评的准确依据。同时，由于全县经济发展、交通状况、人口分布密度和卷烟消费习惯等存在较大差异，主要依据大量市场调查结果并按照现行法律法规要求进行拟定。提取全国、云南省及易门县人均持有烟草专卖零售许可证数（全国4.18‰、云南省4.96‰、易门县5.8‰），发现我县持证率已远远超过全省、全国平均水平，同时也远超经济发展水平较高的昆明等地区，不符合市场发展定律。提取易门县近五年卷烟零售户及卷烟销售历史数据：2019年持证卷烟零售户819户，卷烟销量为5371.96箱；2020年持证卷烟零售户945户，卷烟销量为4805.2箱；2021年持证卷烟零售户951户，卷烟销量为5155.51箱；2022年持证卷烟零售户974户，卷烟销量为5473.64箱；2023年持证卷烟零售户920户，卷烟销量为5571.21箱。零售户增长数量与卷烟销售数量增长正相关关系不强，经综合考虑以现存卷烟持证户为基数，结合行政村烟草制品零售点设置标准下预计可办数量，确定各网格零售点规划数。

**第十一条** 具有下列情形之一的，不予发放烟草专卖零售许可证：

（1）申请人是限制民事行为能力人或无民事行为能力人的。特殊群体中智力残疾以及精神残疾为限制民事行为能力人或无民事行为能力人的，不予发放烟草专卖零售许可证。

设置理由：《行政处罚法》第三十一条规定“精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的，不予行政处罚，但应当责令其监护人严加看管和治疗。间歇性精神病人在精神正常时有违法行为的，应当给予行政处罚。尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。”根据《中华人民共和国民法典》、《合伙企业法》的相关规定，作为商事主体的自然人应当具有完全民事行为能力。而精神病人、智力残疾人在经营过程中所实施的民事行为的法律效力存在不确定性，不利于保护当事人和债权人的合法权益，因此将该情形新增入了《规划》中不予新办的情形之一。

（2）无固定经营场所包括但不限于流动的摊、点、 车、棚、简易板房、活动板房、临时占道的建筑等不予发放烟草专卖零售许可证不予发放烟草专卖零售许可证；经营场所与住所不相独立包括但不限于经营场所为住所的客厅、餐厅、卧室、阳台、地下室、车库、储藏室等或居民楼内公用道、楼梯间等不予发放烟草专卖零售许可证。

设置理由：第一，烟草制品零售点的布局应当遵循满足消费、便民利民、合法合规的原则。由于地下室、小区车库等非商业设施场所，不能为广大消费者购买提供便利，如在上述区域内设置零售点，不能体现满足消费、便民利民、合法合规的原则；第二，《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备有与住所相独立的固定经营场所”。而“简易板房、活动板房、临时占道的建筑、流动摊点，占用公共消防通道等场所”不属于“合法”和“固定”的“经营场所”，因此上述场所不纳入合理布局规定的许可范围。

（3）经营场所基于安全因素不适宜经营卷烟的，不予发放烟草专卖零售许可证。

设置理由：《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第二十九条规定：“严禁销售霉坏、变质的烟草制品”。由于卷烟、雪茄烟属易霉坏、变质的烟草制品，有毒有害、易挥发类物质和有异味、污秽不洁的经营场所容易导致卷烟、雪茄烟霉坏、变质；《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条第（一）项规定：经营场所基于安全因素不适宜经营卷烟的，不予发放烟草专卖零售许可证。固存在以上情形的场所不纳入合理布局规定的许可范围。

（4）易门县辖区内中小学、幼儿园学生正常出入的校门口（含通道）50米以内，不予发放烟草专卖零售许可证。

设置理由：一是根据《中华人民共和国烟草专卖法》第五条第二款规定国家和社会加强吸烟危害健康的宣传教育，禁止或者限制在公共交通工具和公共场所吸烟，劝阻青少年吸烟，禁止中小学生吸烟；二是根据《烟草专卖许可证管理办法》第二十五条第二款之规定中、小学周围，不予发放烟草专卖零售许可证；三是根据2021年6月1日实施的《中华人民共和国未成年人保护法》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。”四是根据问卷调查，征询零售户、工商户、消费者的意见为中小学、幼儿园学生正常出入的校门口（含通道）间隔距离为50米。

**第十二条**具有完全民事行为能力的特殊群体申请零售许可证的，受所在单元网格规划数限制，零售点间距可放宽至本单元网格间距标准的80%执行。本规定政策，同一特殊群体申请人在云南省内仅适用一次。

特殊群体范围：

1.烈士家属、因公牺牲军人家属（持有合法有效证明材料）。

2.残疾人（持有合法有效残疾证和相关证明材料）。

3.国家明文给予政策扶持，属地烟草专卖局经集体研究认为可以扶持照顾的对象（持有政府文件，属地烟草专卖局集体研究会议纪要）。

设置理由：一是根据国务院提出的“放管服”改革要求，我局积极落实帮残、扶弱原则，强化服务意识，服务社会民生，支持社会就业，扶持社会弱势群体。二是《烟草专卖许可证管理办法实施细则》第十七条规定“烟草专卖在制定烟草制品零售点合理布局规划时，可以视当地实际对社会弱势群体、优抚对象申请烟草专卖零售许可证的情形在数量、间距方面给予适当放宽”。三是参照《云南省烟草专卖局关于特殊群体办理零售许可证的指导意见》的规定，属于烈士家属、因公牺牲军人家属、残疾人、国家明文给予政策扶持，属地烟草专卖局经集体研究认为可以扶持照顾的对象（持有政府文件，属地烟草专卖局集体研究会议纪要），且由本人经营的，零售点间距可放宽至本单元网格间距标准的百分之70%-90%执行。

**第十四条** 因中小学及幼儿园新建、改扩建等客观原因，造成持证人无法在原核定地址经营，持证人申请歇业并在原单元网格内新址申请新办的，按照40%间距标准执行；在本县其他单元网格申请新办的，按照80%间距标准执行。

设置理由：《烟草专卖许可证管理办法实施细则》第十七条第（二）项规定：烟草专卖在制定烟草制品零售点合理布局规划时，可以视当地实际对因道路规划、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情形在数量、间距方面给予适当放宽。

本规定共二十二条，通过本规定的制定实施，为易门县行政区域内烟草制品零售点的布局确定了条件，明确了标准，规范了烟草专卖零售许可证的管理。

本规定拟定于2024年修订完成，在以后的实施过程中若有不适宜我县实际情况的，我局将根据实际情况，适时进行修改。

云南省易门县烟草专卖局

2024年10月18日