**《木垒县烟草制品零售点合理布局规划》**

**起草说明**

**一、起草《木垒县烟草制品零售点合理布局规划》（下称《规划》）的目的**

按照当前国家简政放权、深化行政审批制度改革的要求，木垒县烟草专卖局严格依法履责，深入贯彻落实“放管服”改革要求，努力营造良好营商环境和市场秩序，切实维护国家利益和消费者利益，不断增强依法行政能力，提高管理服务质量，优化零售点布局，促进辖区烟草零售业良性发展，推动全州烟草专卖行政许可管理水平持续提升。

**二、起草《规划》的依据**

**（一）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7月20日中华人民共和国工业和信息化部令（第37号）发布施行的《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设定了四项基本条件，“符合当地卷烟零售点合理布局的要求”是其中之一,国务院法制局、国家烟草专卖局法规司在《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》(释义)中以及《烟草专卖许可证管理办法》第十五条第二款中都明确了“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”。因此，我局依法享有对卷烟零售点“合理布局规划”制定实施细则的权限。

**（二）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**

首先，本《规划》（草案）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具备的四个条件中“符合当地卷烟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。

其次，本《规划》(草案)是在对全县卷烟零售市场现状反复调研的基础上起草的，并依照《中华人民共和国行政许可法》的有关规定，反复征求社会各方面意见，举行公开听证，并依据听证会结果完成《规划》的制定，程序上符合《中华人民共和国行政许可法》的要求。

**三、起草《规划》遵循的要求**

**（一）严格依法行政**

严格遵循法律、法规、规章及有关政策规定，充分考虑辖区实际，科学研究布局模式、依法设定布局条件，未随意增设如场所面积、展柜大小、网订电访、订货数量、订货金额等不合理、无依据的办证门槛条件。严禁“有规不依”，违反合理布局规划实施许可。

**（二）做到“放之有度”**

紧密结合行业和辖区实际，正确处理落实“放管服”改革要求与加强布局管理之间的关系，以精简手续、提升效率、优化布局为重点，进一步推动行政资源高效配置、许可资源科学配置。既要服务市场主体、满足社会需求、改善营商环境，又要结合经济社会发展形势变化实施科学管控。本次《规划》修正，对木垒县烟草制品零售点实行网格化管理，依据《烟草专卖许可证管理办法实施细则》规定，在充公调研辖区人口分布和数量、交通状况、经济发展水平、消费能力、市场状态、未成年人保护等情况的基础上，设定零售点布局标准，努力保持烟草零售主体数量总体基本稳定，准入与退出基本平衡，做到“放之有度、活而不乱”。

**（三）坚持“管之有力”**

坚持放管结合、强化监管，在考虑烟草零售从业者生产生活需要的前提下，按照“合法有序、审慎稳妥”的原则，有计划地推进典型违法违规零售主体、中小学校周边零售主体和“空壳户”“休眠证”等经营不正常零售主体清退工作，将《规划》中的网格化管理与后期的市场监管工作相结合，逐步解决处理相关历史遗留问题和管理难点问题，做到“管之有力、严而不苛”。

**（四）提升“服”的质量**

坚持以人民为中心的发展理念，持续优化政务服务，深入推进“互联网+政务服务”，聚焦“一网通办”，真正让信息多跑路，让企业和群众少跑腿。兼顾好老年人、视障听障残疾人等群众的需求，针对性地提供人工指导和服务。坚持政务公开透明，严格落实首问负责制和责任追究制，充分发挥政务服务“好差评”作用，实现评价、反馈、整改、监督全流程衔接，形成社会监督、行业管理良性互动的局面。

**四、起草《规划》的必要性**

**（一）维护国家烟草专卖制度的需要**

烟草专卖许可证是实施烟草专卖管理的基本保障，坚持烟草专卖制度，首先应加强对烟草专卖许可证的管理。国家通过烟草专卖零售许可证实现对烟草制品零售市场的专卖管理，如果烟草制品零售点设置没有整体规划，零售许可证发放过多过滥，势必增加烟草专卖管理的难度，难以形成对烟草市场的有效管理和对涉烟非法经营行为的有效打击，如果烟草制品零售点规划过少，则难以满足基本消费需求，假冒卷烟、走私卷烟势必乘虚而入，损害消费者利益，导致国家财政税收的流失，从而冲击国家烟草专卖制度。因此，合理布局规划烟草制品零售点，有利于维护卷烟市场经营秩序，巩固国家烟草专卖制度。

**（二）行政机关依法配置有限市场资源的需要**

按照2020年5月，党中央国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中“完善烟草专卖专营体制，构建适度竞争新机制”的要求，为保证卷烟零售户的合理利润，防止卷烟零售户无序过度竞争，就需要对烟草制品零售市场从行政许可环节加以控制，防止规模失衡。制定本《规划》便于实施行政许可的机关在合理配置市场资源中有法可依。

**（三）规范卷烟市场秩序，保护消费者的合法权益的需要**

烟草制品零售点的合理布局规划，是强化烟草市场专卖管理、规范卷烟市场秩序的重要手段。卷烟零售户过多、分布密度失调是卷烟市场秩序规范程度不高、市场上假冒伪劣卷烟存在的原因之一。近年来，我局严格零售许可证发放条件，对新办证申请逐个实地勘察，对新办证申请的经营场所、从业人员、资金规模等条件进行严格把关，同时，按照“政府领导、部门联合、多方参与、密切协作”的打假打私机制要求，联合相关执法部门，积极开展烟草打假打私工作，有效遏制了假、私、非卷烟的流入，进一步规范了卷烟市场秩序，卷烟零售户违法经营行为明显减少，从根本上确保了消费者的利益。

**（四）维护社会公共利益的需要**

本《规划》通过增加零售点至中小学、幼儿园周围的距离和禁止基于安全因素不宜经营卷烟的场所设置零售点，限制了中小学、幼儿园周围卷烟零售点数量，在一定程度上增加了青少年获取卷烟的难度，减少了不安全场所经营卷烟可能对消费者、公众产生的不利影响。同时，关注社会特殊群体，在同等条件下适度优先扶持残疾人、特困户、军烈属等人群从事卷烟经营活动，对维护公共利益做出努力。

1. **起草过程**

烟草制品零售点合理布局工作关系到广大消费者和卷烟零售户的切身利益，关系到我县卷烟市场的健康发展，在制订《规划》的过程中严格遵循依法行政、科学规划、服务社会、均衡发展的原则。为准确把握木垒县辖区卷烟市场现状，2024年8月以来，我局通过对全县人口数量、交通状况，经济发展水平、消费能力等多种因素进行统计、分析，在全县范围内进行摸排调查，采用问卷调查形式对辖区内的持证户、无证户、消费者和社会公众进行意见征集，多次征求人大法工委、司法局等相关部门及社会各界人士意见，吸取其他地方和有关方面有益经验，经过州局专卖监督管理科和监督科及州局（公司）外聘律师的合法性、公平竞争审查，通过反复讨论、修改、论证，对“2021版规划”进行修正。

**六、《规划》主要内容**

修正后的《规划》（草案）共二十条。

第一至四条，主要是明确《规划》（草案）制订的目的和具体依据、适用范围、总体原则等。

第五条明确了布局标准，包括两个方面：一是明确了“网格”划分、“网格指导数”“许可准入限制”“零售店间距”等概念；二是明确了布局的总体标准。

第六条主要明确了饱和区、均衡区、发展区烟草制品零售点的进退规则。

第七条至第十三条，主要规定了九种属性的设置标准。

第十四条规定了与烟草制品零售业务没有直接或间接互补营销关系的业态类型零售点设置标准。

第十五条，细化了不予设置零售点的经营场所的情形。

第十六至十七条规定了零售点可享受放宽政策的情形，细化了设置的零售点可享受放宽政策的特殊群体情形。

第十八条到二十条，主要是合理布局规划相关名词解释，明确了《规划》（草案）解释部门、有效期限、效力等规定。

总体来看，本次修正的《木垒县烟草制品零售点合理布局规划》（草案）具有如下特点：

1. 突出不同属性网格区域的精细化布局。在“2021版规划”的基础上，本《规划》（草案）明确将零售点区域类型细分为九种网格。新增了新建小区、商业区零售点设置标准，较以往单纯以市场单元划分来进行烟草制品零售点布局规划的模式更加符合木垒县城市发展规划和实际情况、零售点布局更加精准，能满足城市不同区域发展的实际需求。
2. 持续落实特殊群体人文关怀政策。我们积极履行社会责任，继续落实好党和国家对残疾人、军人等特殊群体的关怀政策。本《规划》（草案）进一步明确了特殊群体范围，在给予许可准入放宽政策切实减轻特殊群体经济负担的同时，又规避冒用特殊群体身份申领许可证从事涉烟违法行为带来的风险。

（三）持续推进许可核查标准的统一。本《规划》（草案）增加附件《木垒县烟草制品零售点现场测量标准》，明确不同情形零售点间距测量的标准，在减少行政争议的同时有效保护群众利益，规范行政执法行为。