

附件 1:

中宁县烟草专卖局关于《中宁县烟草制品零售点合理布局规定》的解释（听证稿）

为确保《中宁县烟草制品零售点合理布局规定（试行）》（以下简称“规定”）规范有效执行，现对具体条款作以下解释说明。

一、关于第七条“应用模型测算指导数量”中的模型，是中卫市烟草专卖局参考行业先进单位与福建大学联合攻关，以社会因素、客户因素、市场因素三种类别的 14 个关联因素指标作为测算维度，采集辖区经济发展水平、人口数量、消费能力等指标数据，引用 LightGBM、随机森林、XGBoost 三个数学模型进行单一模型测算，并构建组合预测模型，客观合理测算许可证容量。

二、“饱和区、稳定区、发展区”的设定。根据模型测算出的合理数量，按照 3% 的偏差度进行确定。例如：某单元测算得出的烟草制品零售点合理数量为 100 个，当前已有 104 个或更多，超出了合理数量的 3%，该单元为“饱和区”。如果该单元当前已有烟草制品零售点在 97 个到 103 个之间，则该单元为“稳定区”。如果该单元当前已有烟草制品零售点 96 个或更少，低于合理数量的 97%，则该单元为“发展区”。

三、关于第八条第一项“饱和区不再增设零售点”。申请办证的经营场所位于饱和区的，中宁县烟草专卖局将依法受理申请，对除城市、乡镇街道以外的申请经营场所进行实地核查（新增空白点区域的申请人将按照零售点设置条件核查，符合条件的准予行政许可），城市、乡镇的街道申请经营场所不进行实地核查，通过核实申请人、

经营场所位置等信息后做出不予行政许可的决定，不进行排号，待12个月再次进行测算，该饱和区转为稳定区后，再按照公示之后申请的先后顺序进行排号。

四、关于“排队轮候”。排队轮候制度是一种科学合理的分配制度，用于应对公共资源紧缺，无法满足公共需求的情况。其特点是设置准入条件，按照一定的规则进行排序分配。烟草专卖零售许可证实行市场单元总量控制，当市场单元内零售点数量已经达到或超过规划上限时，行政许可资源相对紧张，为确保烟草专卖零售许可证办理的公平、公正和公开，引入排队轮候制度，让申请人明晰排队轮候的权利、进度、受理及审批结果等相关政务信息，以充分保障申请人的合法权益。应当明确的是，申请人排队轮候的只是申请机会，而非许可资格，能否取得烟草专卖零售许可证还要看其是否符合法定许可条件。

五、关于第八条第二项“登记排号”。登记排号只适用于“稳定区”。申办证的经营场所位于稳定区的，中宁县烟草专卖局将依法受理申请，经核查后，依据稳定区合理数量，符合“退一进一”原则的，准予行政许可，不符合“退一进一”原则的，做出不予行政许可决定，按照该申请人的申请编号进行登记排号，之后按照本规定第九条执行。排号失效或经核查不符合办证条件的，按照轮候顺序通知下一个轮候申请人提交申请材料。

六、关于“发展区”的布局规则。申办证的经营场所位于发展区的，中宁县烟草专卖局将依法受理申请，按照本规定第三章“零售点设置条件”进行核查，符合条件的准予行政许可，不符合条件的做出不予行政许可决定，不进行排号，该发展区转为稳定区后，再按照公示之后申请的先后顺序进行排号。

七、区域单元由发展区转入稳定区，中宁县烟草专卖局将在开始排号的三个工作日前进行充分的公示和宣传，保障公众知情权。

八、关于第九条“通过预留联系方式或客户端依次通知申请人”。排队到号后，中宁县烟草专卖局将按照申请人预留的联系方式联系申请人，同时也将积极拓展应用手机短信、“中卫市烟草专卖局”网站公告或微信小程序通知等多种方式告知到号申请人，最大程度保障申请人权益。

九、关于第十条中的相关规定。“收到办理通知之日起五个工作日内”包括通知、告知、公告的当日。第一项“逾期未提交全部申请材料的”是指到号申请人收到或应当收到办理通知后五个工作日内，仍未提交全部申请材料的。通过信函、电报、传真、电子数据提交和电子邮件等方式提出的申请，均以受理申请的时间核定，建议申请人以最快捷的方式提交申请材料。第三项“申请信息中的经营者、经营主体、经营地址等与排号时登记信息不符的”，确保排号的申请人及其经营场所与到号的申请人及其经营场所一致，防止出现代办、套办等不公平情形。第四项“经核查不符合办证条件的”，中宁县烟草专卖局对到号申请人提出的新办申请进行核查，不符合本规定第三章“零售点设置条件”的，将做出不予行政许可决定，该申请人的排号随之失效，按照申请人的意愿可重新进行登记排号。

十、关于第十一条“两个或两个以上烟草专卖零售许可证申请因烟草制品零售点合理布局规定限制无法都准予许可的，按照受理申请的先后顺序作出准予许可的决定”，前提是两个或两个以上申请都符合合理布局条件，但因数量、距离等限制不能都准予行政许可的，对受理时间在前的申请准予行政许可。

十一、关于第十二条“饱和区、稳定区、发展区的划分及其合理数量自本规定施行之日起每 12 个月进行测算并对外公布”。中宁县烟草专卖局将自本规定实施之日起，每 12 个月，通过“中卫市烟草专卖局”网站及政务大厅政务服务窗口进行公示，并积极拓展其他公示渠道，保障公众知情权。

十二、关于第十四条“烟草制品零售点应具备与住所相独立的固定经营场所”中，“与住所相独立”是指经营场所与生活区域相独立，可对消费者全开放（店面处于完全开放状态，消费者和行政监管部门不受限进出），经营场所不包含办公场所、写字楼、公寓楼、楼梯间、门岗、仓库、单元门内、门禁小区等，以及生活住所的阳台、窗口、车库、地下室、储藏室，以及地面二层及以上未对消费者全开放的非经营用途场所等。“固定经营场所”是指应由砖、木、钢、混等材料建成，具备对外正常经营和安全储存烟草制品的基本设施与条件的封闭且不可移动的合法建筑。不包含城市规划内待拆迁建筑、违章建筑、流动摊点、售货车（棚）、市场无围墙摊位、活动性板房（墙体、屋顶均由彩钢瓦建成）、店中店、简易搭盖、占用公共消防通道、公共巷道、楼梯间等作为对外营业窗口的场所。

十三、关于第十五条“城市、乡镇的街道零售点设置应满足与最近持证零售点间距不低于 50 米的条件”。按照中卫市烟草专卖局关于制定烟草制品零售点合理布局规定的相关要求，参考行业先进单位山东烟台、福建福州等省市的距离标准测算公式，以《中卫年鉴 2023》中公布的绿化覆盖面积、城市公园绿地面积等数据，结合零售点规划数量，按照面积覆盖、均匀分布的原则，测算户均服务面积，并据此以圆形相交求圆心距的方式测算得出中宁县城镇零售

点间隔距离基础标准为 46.54 米,全市统一零售点间距标准为 50 米。

另：乡镇街道仅指乡镇政府所在地街道。 测算公式如下：

1. 卷烟零售服务面积（平方米）=（城市建设用地面积 - 绿化、绿地与公园广场用地面积）*1000000；

2. 户均辐射半径（米）= $\sqrt{((\text{卷烟零售服务面积} / \text{全市零售点规划数量}) / \pi)}$ ；

3. 零售点间距（米）= $\sqrt{(\text{户均辐射半径} * \text{户均辐射半径} * 2)}$ 。

城市名称	消费分布面积（平方公里）		零售点规划数量	零售点户均服务半径（米）	距离标准（米）
	城市建设用地面积（平方公里）	绿化与公园绿地面积（平方公里）			
中宁县	17.87	11.8844	1775	46.54	50

十四、关于第十六条居民小区建筑户数 500 以下设置 1 个零售点，后因小区整体改建扩建等，建筑户数每增加 500 户增设 1 个零售点，且各零售点间距不低于 30 米。居民小区以中宁县住房与城乡建设局登记小区名称为标准，小区建筑户数以该小区开发商或物业管理部门出具的建成可居住总户数为准。

十五、关于第十七条农村自然村（组、队）每 300 人设置 1 个零售点，不足 300 人口的按 300 人计算，每增加 300 人增设 1 个零售点，最多设置 2 个零售点且与最近零售点间距不低于 500 米，邻村相邻两个卷烟零售户间距不得低于 300 米。农村建设、发展多年，村庄基础建设越来越完善，为了助力农村全面振兴，各个相继落地了规划编制措施，农村建设，耕地利用以及自然生态这三个方面都出台了编制规划。如今，农村规划已经正式推行，没有落实的也在加快完成，原有农村区域组成形式随着土地流转等原因产生较大的变化，因此按照《合理布局规定》行政村设置零售点按照其所

辖村(组、队)的数量设定,每个自然村(组、队)设置 1 个零售点,同时,为方便消费者卷烟购买,设定 2 个零售点且与最近零售点间距不低于 500 米,邻村相邻两个卷烟零售户间距不得低于 300 米。

涉及国道、省道、县道、乡道道路边的申请,纳入道路穿行地自然村(组、队)条件设置。

十六、关于第十八条“固定门面”的要求,是指有明显隔断,相对固定和独立的商铺门面的内部,不包含临时摊位、流动摊点、彩钢搭建早市等。经营场所有两个以上出入口,其中一个出入口与市场、物流园等相通的,属于该市场、物流园内部。“各类综合市场”是指批发市场、农贸市场、专业市场、集贸市场等各类市场。

十七、关于第二十条“酒店、宾馆等住宿场所建筑面积在 3000 平方米以上;餐厅、酒楼、KTV、酒吧建筑面积在 2000 平方米以上,有相对独立的实际商品对外展卖场所”。“经营面积”是指以申请地址相关产权凭证或合同所登记的建筑面积为准,不包括车库、生活区等辅助设施的面积。

十八、关于第二十二条对施工工地的布局要求,根据施工工地用工人数进行设置,零售点可设置在工人生活区,也可按照工地安全管理要求,设置在工地范围内管理方指定的经营场所。

十九、关于第二十七条符合下列条件的新办申请,经发证机关集体讨论并报上级备案后,可不受本规定单元划分的限制进行布局,但受距离限制”中所列情形,主要是从方便就业、照顾社会弱势群体以及社会责任方面考虑的,自 2022 年以来中宁县烟草专卖局先后对近 30 余户社会弱势残疾人按照优抚政策予以布局。这反映了烟草专卖局旨在为这些群体提供更多的便利和支持,帮助他们更好地融入社会和经济生活。具体来说,在公共政策制定过程中,需要考

考虑其他社会利益之间的关系，以及如何更好地履行社会责任，以确保公共政策的公正性和有效性。政策制定时群体类型较宽，涉及众多的法律法规，协调道德规范和法律框架之间的关系，及之间存在明显的利益冲突，这使政策制定变得复杂且困难，由于是特殊群体，日常监管难度较大，时常接到周边零售户反映实际经营者不像残疾人、残疾人不在店中实际经营等投诉和咨询。综上所述，烟草对国家优抚政策的影响主要体现在对特定群体的支持上，本着既能帮助社会弱势群体和优抚对象改善生活状况，又能确保让最需要帮助的人得到关怀和支持，故我局将残疾等级二级以上作为本次设定的依据。

二十、关于第二十七条第二项中的“遗属”一般是指包括父母、子女、配偶在内的直系亲属。依据：《民法典》第一千一百二十七条规定：遗产按照下列顺序继承：第一顺序：配偶、子女、父母。

二十一、关于第二十八条“新建或尚未设置零售点的空白点区域”是指正式建成运营的，如居民小区为已交房即将入住的，市场、园区等已规划完毕即将开始经营的，以及其他前期未布局后期需要零售点布局的区域。同时上述零售点设置也需“第三章 零售点设置条件”规定要求方可进行布局，达到应设置数量后，将不再作为空白点区域。空白点设置的零售点数量不纳入当期测算合理数量范围之内，对单元区划调整不产生影响，在下一测算周期按照已设置零售点数量计算。

二十二、关于第二十九条第三项所称“中小学校”是指普通中小学、特殊教育学校、中等职业学校、专门学校。“幼儿园”是指经教育行政主管部门、文化旅游广电局依法批准取得办学资质的，公办和民办全日制、寄宿制、半日制幼儿园及幼儿看护点、学前看护

点、学前服务点等幼儿托管场所。“进出通道口”指学校设置的各类出入口大门，含消防通道、侧门、后门等。

二十三、关于第二十九条第八项“未成年人、无民事行为能力人或限制民事行为能力人”。1.《中华人民共和国未成年人保护法》第五十九条规定“禁止向未成年人销售烟、酒、彩票或者兑付彩票奖金”，烟草公司是批发企业，不得向未成年人批发销售卷烟。2.《世界卫生组织烟草控制框架公约》第十六条规定“每一缔约方应在适当的政府级别采取和实行有效的立法、实施、行政或其他措施禁止向低于国内法律、国家法律规定的年龄或 18 岁以下者出售烟草制品；每一缔约方宜酌情采取和实行有效的立法、实施、行政或其他措施，禁止由低于国内法律、国家法律规定的年龄或 18 岁以下者销售烟草制品”。3.根据《中华人民共和国民法典》第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条、第一百四十四条的规定，无民事行为能力人是指不具有以自己的独立的意思表示进行民事法律行为能力的自然人。限制民事行为能力人是指独立通过意思表示进行民事法律行为的能力受到一定的限制的自然人。无民事行为能力人与限制民事行为能力人因为其主体资格的限制，无法独立承担民事责任，实施的民事法律行为无效或效力待定。

二十四、关于第二十九条第十项“无人驻店值守”主要指利用互联网、视频监控等方式在经营场所外部进行值守的，即无人超市、无人商店。经营场所内部设置有自动售烟机或以游戏、博彩、抽奖等机器设备变相售卖烟草制品的，也视为无人驻店值守。

上述以无人售货等形式销售烟草制品属于《烟草专卖许可证管理办法实施细则》第五十八条第六项“利用自动售货机或者其他自动售货形式，销售或变相销售烟草制品的”规定的情形，发证机关

依据《烟草专卖许可证管理办法》第四十四条，可以责令持证人暂停烟草专卖业务、进行整顿，直至依法取消其从事烟草专卖业务的资格。

因顾客可以通过网络终端或者手机 APP 等方式选择商品并进行支付，未成年人可能无法识别无人售货柜台上的警语和标志，也可能使用虚假身份或者伪造的证件进行购买，当出现难以判明是否是未成年人购买卷烟的情形时，无人值守的自动零售商店缺乏人工干预，无法防止向未成年人售烟违法行为的发生。综上所述，为切实保护未成年人的合法权益，禁止以无人售货等形式销售烟草制品。

二十五、关于第二十九条第十四项“尚在内部装修或未形成商品售卖条件，无法识别零售业态的经营场所”。形成商品售卖条件是指已经依法取得营业执照，经营场所完成装修，设置柜台或货架，商品上柜，存储位置或场所明确，具备正常开展经营活动的条件。未形成商品售卖条件的，不展示售卖商品，执法人员就无法确定该申请人的经营场所是否符合本规定零售点设置条件，也无法确定是否与住所相独立，也未形成客观上的卷烟销售实体经营场所，不利于烟草专卖行政主管部门进行有效监管与提供服务，因而对申请时未形成商品售卖条件的不予发放烟草专卖零售许可证。

二十六、关于第二十九条第十五项“位于住宅楼、临街商铺等二楼以上，办公楼、公寓楼和写字楼内部的经营场所，除首层沿街营业房和娱乐服务业态场所”，住宅楼、临街商铺等建筑的二楼以上的场所大多为非直接面对公众的场所，且不利于日常监管、送货、服务等工作，不需要发放烟草专卖零售许可证。办公楼、公寓楼、写字楼主要用途为住宿和政务、商务办公，与烟草制品零售没有直接或间接营销关系。因此不予发放烟草专卖零售许可证。

二十七、关于第二十九条第十六项“母婴用品店、文具店、玩具店、游乐场所、台球厅室、儿童社会福利机构、青少年活动中心等容易诱导未成年人关注、购买、吸食卷烟的经营场所。各类对未成年人教育、培训、咨询的机构及其场所”《中华人民共和国未成年人保护法》第五十九条第二款规定：“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”。该类经营场所主要经营与未成年人相关的商品或服务项目，未成年人出入较为频繁，属于未成年人集中活动的公共场所，为突出“未成年人保护”原则，最大限度地避免未成年人受到关注、购买、或吸食诱惑，参照《中华人民共和国未成年人保护法》相关规定，该类场所内部不予设置卷烟零售点。

二十八、关于第二十九条第十七项“党政机关内部、医疗机构内部”。2013年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》，明确要求要把各级党政机关建成无烟机关，机关内部禁止销售或提供烟草制品，禁止烟草广告，公共办公场所禁止吸烟。《关于进一步加强无烟医疗卫生机构建设工作的通知》（国卫规划函〔2020〕306号）规定“各地医疗卫生机构要按照无烟医疗卫生机构建设指南要求，完善工作机制，明确职责分工，保障经费投入，将无烟医疗卫生机构建设纳入年度工作计划和日常工作，推动控烟工作经常化、制度化。本通知所称医疗卫生机构，包括公共卫生机构、各级各类医院、基层医疗卫生机构、其他医疗卫生机构。无烟医疗卫生机构基本要求：机构范围内禁止销售烟草制品，无烟草广告”。

二十九、关于第二十九条第十八项“经营场所所在区域采取封闭式管理，烟草专卖执法人员无法自主开展日常监管工作的”。主要

指申请经营场所所在的企业、单位、小区等区域，实行封闭式管理，烟草专卖执法人员即使出示证件进行登记也无法进入开展监管检查工作，或无法开展实地现场勘验、送货、营销服务的，将不与设置烟草制品零售点。

三十、关于第二十九条第十九项，《中华人民共和国未成年人保护法》第四十四条第一款规定：“爱国主义教育基地、图书馆、青少年宫、儿童活动中心、儿童之家应当对未成年人免费开放；博物馆、纪念馆、科技馆、展览馆、美术馆、文化馆、社区公益性互联网上网服务场所以及影剧院、体育场馆、动物园、植物园、公园等场所，应当按照有关规定对未成年人免费或者优惠开放”。以上场所均为国家提倡未成年人活动的空间，且为之提供了免费开放或优惠开放的鼓励性政策，是未成年人活动聚集场所，为更好的保护未成年人，避免诱导未成年人关注、购买、吸食卷烟，该类场所及其附属设施内部不予设置零售点。

三十一、关于第二十九条第二十一项“农家乐、户外烧烤、度假村等场所”。此类经营场所内部烟草制品零售点不固定，且此类场所属于休闲度假场所，未成年人较多，也不宜设置烟草制品零售点。

三十二、关于距离测量，严格按照《中宁县烟草制品零售点间距现场测量标准》（附件2）执行。

三十三、关于“雪茄烟零售点合理布局规定”，按照《宁夏回族自治区局关于烟草制品零售点合理规划的纸到意见》（宁烟专[2021]7号）中新增雪茄烟专营零售点合理布局的相关内容，中国烟草总公司宁夏回族自治区公司卷烟营销管理处及宁夏回族自治区烟草公司中卫市公司卷烟营销中心建议在“依法优化完善合理布局规定”中增加“雪茄烟零售点合理布局规定”意见意见，结合本辖区

雪茄烟消费市场实际，制定了本规定第五章“雪茄烟零售点合理布局规定”的内容，统一、规范了本辖区雪茄烟零售点合理布局设置标准。

三十四、其他需要说明的问题

（一）效力问题

《中宁县烟草制品零售点合理布局规定》属于规范性文件，根据国家现行法律、法规、规章及上级规范性文件单独制定，对不特定公民、法人和其他组织具有普遍约束力，用于本辖区烟草专卖管理工作，具有法律赋予的规范性和强制力。

（二）溯及力问题

作为规范性文件的《中宁县烟草制品零售点合理布局规定》不具有溯及力，即施行之前已取得且未超过有效期的烟草专卖零售许可证继续有效，本规定只适用其施行之日之后的零售点设置。