

# **《官渡区烟草专卖局烟草制品零售点合理化布局规划（征求意见稿）》听证会 听证报告**

为增加行政决策的透明度和参与度，切实保障人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权，提高行政决策的科学性和民主性。根据《昆明市重大决策听证制度实施细则》的要求，昆明市官渡区烟草专卖局于 2021 年 9 月 1 日在昆明市官渡区烟草专卖局七楼会议室举行听证会，就《官渡区烟草专卖局烟草制品零售点合理化布局规划（征求意见稿）》是否适当直接听取社会各方面的意见和建议。现将听证会的情况报告如下：

## **一、听证事由**

对《官渡区烟草专卖局烟草制品零售点合理化布局规划（征求意见稿）》是否适当，听取社会各方面的意见和建议。

## **二、听证会举行的时间、地点**

听证会于 2021 年 9 月 1 日（星期三）上午 9 点 30 分至 12: 00 分在官渡区烟草专卖局七楼会议室举行，会期半天。

## **三、听证主持人、记录人、监察人、听证代表人基本情况**

(一) 听证主持人

周 诚 昆明市官渡区烟草专卖局 专卖办主任

(二) 听证委员

初晓军 昆明市官渡区烟草专卖局 副局长

周 诚 昆明市官渡区烟草专卖局 专卖办主任

张洪玮 昆明市公安局官渡分局经济犯罪侦查大队

(三) 决策发言人

初晓军 昆明市官渡区烟草专卖局 副局长

(四) 听证监察人

徐建绒 昆明市官渡区司法局法制科 科长

高崇彬 昆明市官渡区烟草专卖局监察审计股 股长

(五) 听证记录人

于艺皎 昆明市官渡区烟草专卖局

李 晗 昆明市官渡区烟草专卖局

杨涵茜 昆明市官渡区烟草专卖局

(六) 听证代表

贺云波 昆明市官渡区双桥社区居委会 昆明市官渡区  
两级人大代表

董 明 云南律知律师事务所主任 官渡区政协九届  
委员

刘 辉 众济律师事务所 律师

杨鲁明 昆明市烟草专卖局专卖科证件管理员

吴小瑜 卷烟零售户 烟证号：530111165123

李 伟 卷烟零售户 烟证号：530111176146

林才情 卷烟零售户 烟证号：530111172356

陈乐茂 卷烟零售户 烟证号：530111165794

詹隆文 卷烟零售户 烟证号：530111173283

范伟元 卷烟零售户 烟证号：530111164100

陈文蓉 卷烟零售户 烟证号：530111163891

郑光琴 卷烟零售户 烟证号：530111161260

张学雄 卷烟零售户 烟证号：530111163213

张 英 卷烟零售户 烟证号：530111161311

李 萍 卷烟零售户 烟证号：530111168812

陈少莹 卷烟零售户 烟证号：530111262019

高 祥 个体经营户 烟证申请人

袁震宇 个体经营户 烟证申请人

付利伟 个体经营户 烟证申请人

李 钊 个体经营户 烟证申请人

李 涛 消费者

袁晓堃 消费者

李万春 消费者

赵睿琪 消费者

#### （七）旁听人员

晁 山 消费者

张 勇 消费者

#### 四、各方听证代表提出的主要观点、理由、意见和建议

1. 听证代表贺云波发言：（1）未成年人保护的角度，将幼儿园纳入规定范围内；（2）零售户的增长速度与市场匹配度不高；（3）烧烤夜宵是否可以考虑适当放宽？

2. 听证代表董明发言：总体到位。未成年人保护法的前提下进行的行政许可。建议：（1）合理化布局规划是否可以考虑对重点区域及其重点区域零售户总额上限有所设置；（2）名词解释细化，如：封闭式小区如何界定、品牌连锁店如何理解、间隔距离中的测量方法（按照符合交通规则的可通行最短距离）具体细化，有利于实际操作；（3）尊重历史的原则，实施时如何衔接之前已经申请受理的和后期申请的；（4）经营者的合法权益的强化；（5）措辞规范性和言语的表述及严谨性；（6）除了法院判决还应加上仲裁裁决；（7）补充：建议市场导向原则细化。

3. 听证代表刘辉发言：（1）《烟草专卖许可证管理办法实施细则（试行）》已失效，建议删除；（2）第十七条提到的《通知》不再使用，效力如何？是否已废除；（3）第十三条，零售业态分类标准是否使用最新分类标准；（4）第十一条第一款第八点中一年的限制出处未明确，因为上位法《实施细则》中并无一年的限制且该种情形也只是作为不予延续的情形。

4. 听证代表吴小瑜发言：比较合理，100 米距离保护未成年人、80 米距离维护零售户权益，支持。

5. 听证代表李伟发言：关于“棚”如何界定？如新建的

菜市场摊位有相应编号，可否能办证？

6. 听证代表林才情发言： 同意支持。

7. 听证代表陈乐茂发言： 赞同。

8. 听证代表詹隆文发言： 赞同，80 米保护零售户合法权益 利于规范市场。疑问：间隔距离怎样确定及如何测量？

9. 听证代表范伟元发言： 幼儿园周围 100 米内的零售户主动搬离的，在新地址申请办证不受 80 米限制与该规划是否有冲突；自动贩卖机是否能办理烟草专卖零售许可证？

10. 听证代表陈文蓉发言： 赞同。

11. 听证代表郑光琴发言： 赞同。

12. 听证代表张学雄发言： 赞同，80 米限制保护零售户合法权益。

13. 听证代表张英发言： 赞同。

14. 听证代表李萍发言： 经营场所和住所不相对独立怎么区分？

15. 听证代表陈少莹发言： 烧烤夜宵是否需要固定场所？

16. 听证代表高祥发言： 建议把测量方法图附在意见稿后。

17. 听证代表袁震宇发言： 尊重历史原则，许可证的后续如何管理的问题建议细化。

18. 听证代表付利伟发言： 无。

19. 听证代表李钊发言： 前期投资的风险能否降低？

20. 听证代表李涛发言：封闭式小区办证不建议一刀切。

21. 听证代表袁晓堃发言：烧烤夜宵能不能开放一定数量的卷烟零售户方便购买卷烟？

22. 听证代表李万春发言：赞同。

23. 听证代表赵睿琪发言：合理化布局的新闻隔距离限制后是否会出现卷烟价格上浮？

24. 听证代表杨鲁明发言：（1）未成年人保护的角度，将幼儿园纳入规定范围内；（2）零售户的增长速度与市场匹配度不高；（3）建议考虑烧烤夜宵适当放宽。

## 五、决策发言人的陈述和答辩

### （一）官渡区卷烟市场基本概况

官渡区，隶属于云南省昆明市，昆明五个主城区之一，位于昆明主城区东南部、滇池北岸，东邻宜良县，南接呈贡区，东北与嵩明县交界，西南濒临滇池，西北与盘龙区相接，西与西山区相连，总面积 552 平方公里。根据第七次人口普查数据，截至 2020 年 11 月 1 日零时，官渡区常住人口为 160.2 万人。2020 年卷烟销售量为 83242 箱以当期末 8104 户零售户测算，户均年销售卷烟 2567 条，烟草专卖零售许可证人均持有率 5.05%，年人均卷烟消费量 12.99 条。

### （二）制定的基本原则

官渡区烟草专卖局关于烟草制品零售点合理化布局规定（听证稿）严格按照依法依规原则、保护未成年人原则、市场导向原则、优化布局原则、便民利民原则、服务社会原

则制定。

### （三）制定的法定依据

设置零售点的法定依据是《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》、《中华人民共和国工业和信息化部令》第 37 号令，即县级局以上烟草专卖局可以结合区域人口数量、交通状况、经济发展水平、居民消费能力制定本区域的合理化布局规划。其中，《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第二章“烟草专卖许可证”第九条第三项规定：取得烟草专卖零售许可证应具备的条件，应符合烟草制品零售点合理布局的要求；《中华人民共和国工业和信息化部令》第 37 号《烟草专卖许可证管理办法》第二章第十五条规定：制订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。烟草制品零售点合理布局规划，经营资金和场所条件，由县以上烟草专卖局制定，并报上一级烟草专卖局备案。

### （四）主要内容

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，由于全市经济发展、交通状况、人口分布密度和卷烟消费习惯等存在较大差异，因此，《规划》主要依据现行法律法规要求进行拟定。现就《规划》几个重要问题说明如下：

## 1. 关于距离标准

卷烟零售作为同质性商业类型，客观上具有较强的排他性；但从卷烟消费者角度来说，卷烟零售网点设置密度越高，越方便购买，两者诉求之间存在着一定的矛盾性。在此之前，官渡区烟草专卖局设置了 20 米的距离限制，造成局部区域卷烟零售店“扎堆”、烟草专卖零售许可发放数量“过多过滥”，卷烟零售客户在销售中议价能力丧失进而产生了“恶性竞争”的被动局面，挫伤了部分守法零售户从业的积极性，也不利于卷烟零售终端良好秩序的形成。为更好地维护消费者及卷烟零售户的利益，规范卷烟市场秩序，在此次《规划》制定时，明确了设置卷烟零售网点布局的距离标准 80 米，在坚持依法依规的基础上，适当提高了卷烟零售市场准入“门槛”。

## 2. 关于重点区域数量限制标准

《规划》中所指的重点区域主要是指车站、机场、综合性批发市场等人流、物流比较集中的区域。这些重点区域，往往属于昆明的旅游和商品交易的窗口地区，关乎昆明甚至云南形象；同时其卷烟售卖对象多为一次性消费者，消费者维权难度较高，如果简单按照《规划》既定的距离标准进行许可，不做个性化地考虑区域市场的需求实际，在较高的经营成本压力下，容易滋生卷烟不规范经营行为。因此，需要根据各个重点区域实际，进行必要的卷烟零售网点设置的数量限制，依靠市场调节和行政管理两个层面的手段来实现规

范管理。

### 3. 不予设置卷烟零售网点的情形

《规划》中所列的不予设置卷烟零售网点的情形，均属于《烟草专卖法》及其《实施条例》、《烟草专卖许可证管理办法》、《烟草专卖许可证申请与办理程序规定》、《公共场所卫生管理条例实施细则》、《未成年人保护法》、《食品安全法》、《控烟框架公约》等法定禁止事项，且部分内容进行了具体明确，以便于实际操作：

一是今年6月1日起，新修订的未成年人保护法正式实施，第五十九条明确了“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。”即上位法发生了变化。因此，在此次合理化布局规划中，按照新修订的《未成年人保护法》的要求，在保持之前中小学周边100米距离范围内禁止设置烟草制品零售网点的基础上，明确将幼儿园周边100米范围也列入不予设置烟草制品零售网点的区域。二是更加明确了今后不予设置卷烟零售户的主要情形。参考《中华人民共和国食品安全法》、《控烟框架公约》等的相关要求，将对于主要经营五金建材、建筑装潢、美容美发、按摩推拿、药妆医械、文化体育、音像制品、家

电家具、通信器材、金融证券、仪器仪表、金银珠宝、修理修配、洗涤护理、服装制售、中介劳服、寄卖典当、汽车清洁、汽车租赁、传真打印、机耕农具、母婴用品、丧葬用品、渔具、鲜花礼仪、快递、煮品、烧烤夜宵、非预包装食品及调料等与烟草制品零售不存在互补营销关系的非副食品类商品业态类型，不适宜经营卷烟且不会到这些地方购买卷烟，所以本《规划》将上述类型纳入今后不予设置卷烟零售网点的范围。

规范行政管理行为，是防止滥用权力、保证正确行使权力的重要环节。针对烟草专卖零售许可证办理过程中可能出现的缺乏公开、难以有效监督的问题，《规划》还就各项评价标准、评价结果等公示内容做出了强制性要求，以确保工作的公平、公正落实。

### 3. 新标准的适用范围

明确了对事前已取得卷烟零售资格但未达到《规划》新确定标准的经营网点的处理办法。即在尊重历史、尊重现实的基础上，通过今后市场调节和依法监管逐步达标，严格对相对人行政许可结果“确定力”原则的依法落实。确保烟草专卖零售这一行政许可工作应有的确定力，维护持证卷烟零售户应有的合法权益。

## 六、听证机关对听证情况的评说

此次听证会准备充分，操作规范，共有 34 人参加听证会，其中听证委员 3 人，听证代表 24 人，旁听人员 2 人，

听证代表人数、听证代表的构成、听证委员、听证监察人、决策发言人、听证主持人、旁听人员等均符合《昆明市重大决策听证制度实施细则》的相关规定和要求，会议完成全部预定议程，达到了预期效果。

参加听证会的 24 名听证代表提出的意见和建议观点鲜明，意见明确，对《官渡区烟草专卖局烟草制品零售点合理化布局规划（征求意见稿）》给予了充分的肯定。

此次听证会严格按照法定要求进行，增加了行政决策的透明度和参与度，切实保障了人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权，增加了决策的透明度和参与度，提高了烟草专卖零售许可证相关决策的科学性和民主性。

### 七、对听证代表意见建议的采纳情况及理由

听证会上共收到听证代表 30 余条听证意见和建议。所有听证意见和建议均紧扣《官渡区烟草专卖局烟草制品零售点合理化布局规划（征求意见稿）》的条款提出，观点鲜明、内容客观公正。官渡区烟草专卖局对听证代表提出的意见和建议予以高度重视，采纳情况及理由总结如下：

1. 在新的合理化布局规划中将附上关于距离的测量方法示意图。提高烟草专卖零售许可证办理过程的公开性、透明性。

2. 关于延续的标准，在征求意见稿中没有明确，经听证代表提出意见，经听证委员会会议：在新的合理化布局规划

正式实施后，许可证的延续条件除不受新的距离标准 80 米限制外，均需符合其它新办条件，未能达到条件的，不予延续。

3. 该规划布局符合官渡区实际，符合消费者需要，同意通过该规划。

4. 该规划代表了各群体的意见，同意通过该规划。

昆明市官渡区烟草专卖局

2021 年 9 月 2 日

