

## 消费零售业法律热点问题

### 《市内免税店管理暂行办法》即将施行

2024年8月28日，财政部官方发布了“五部门完善市内免税店政策”的消息，同时对外公布了财政部等五部门于一周前制定的《关于完善市内免税店政策的通知》（以下简称“《通知》”）。

《通知》称将在广州等8地增设市内免税店，并同步印发即将于10月1日正式施行的《市内免税店管理暂行办法》（以下简称“《市内店办法》”）。此外，《通知》也要求将现存的部分市内免税店、外汇商品免税店逐步统一纳入《市内店办法》管理。一时间此消息在免税零售业者和旅游消费业者间引起热议。

早在2019年，随着《口岸出境免税店管理暂行办法》（以下简称“《出境店办法》”，与《口岸进境免税店管理暂行办法》及其补充规定合称“口岸店办法”）的颁行，作为免税零售业态中最为传统的口岸（进出境）免税店的相关法规在我国已得到完善。当时我们也在第一时间发表研究简讯<sup>1</sup>（以下简称“《出境店简讯》”），其中即对市内免税店的发展前景及其政策制定工作进行了展望。

此次《市内店办法》的落地，在口岸店办法及更早前颁行《海南离岛旅客免税购物商店管理暂行办法》（以下简称“《离岛店办法》”）外，为我国主要免税业态管理规定又补充了一块重要拼图。

本所各有关团队在过去的十数年间，持续为有关部门、业主、投资人、免税零售商等各类客户，在我国各大口岸、市（岛）内、交通工具等各种免税业态的政策研究、招投标、合资及供应链合作等方面提供了全方位的法律服务，积累了丰富的经验。基于此，本文中我们就将从法律项目实务视角对《市内店办法》的部分内容进行简要解读，供相关业者和感兴趣的朋友参考。

#### 一、整体观感

由于此次《市内店办法》对口岸店办法及《离岛店办法》在立法技术上，有诸多较为明显的继承或扬弃，因此下面我们将以三种规定的部分异同对比为切入点向大家展现我们的观察。

表一：各免税店办法部分内容对比表

<sup>1</sup> 参见 <https://www.junhe.com/legal-updates/972> 以下除另有说明，否则相关概念将沿用上一篇简讯中简称，不赘述。

主要内容		《市内店办法》	口岸店办法 <sup>2</sup>		《岛内店办法》
			《进境店办法》	《出境店办法》	
免税税种		关税、增值税和消费税			
销售对象		持出入境有效证件 <b>即将于 60 日（含）内搭乘航空运输工具或国际邮轮出境的旅客</b> （包括但不限于中国籍旅客）	尚未办理海关进境手续的旅客	已办妥出境手续，即将登机、上船、乘车 <b>前往境外及出境交通工具上的旅客</b>	已购买离岛机票、火车票、船票，并持有有效身份证件（国内旅客持居民身份证、港澳台旅客持旅行证件、国外旅客持护照）， <b>离开海南本岛但不离境的国内外旅客，包括海南省居民</b>
设立免税场所报批	申报内容、主体	设立市内免税店的 <b>城市、数量</b> ，由 <b>省级（自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团）</b> 财政部门会同商务、文化和旅游、海关、税务等部门提出申请	设立口岸进境免税店的 <b>数量、口岸、营业场所的规模控制</b>	设立口岸进境免税店的 <b>数量、口岸</b> ，由 <b>口岸所属的地方政府或中国民用航空局</b> 提出申请	国家统筹安排海南离岛免税店的布局和建设。 <b>离岛免税店的布局</b> 选址应符合海南国际旅游岛建设总体规划，满足节约资源、保护环境、有序竞争、避免浪费、便于监管的要求，由 <b>海南省人民政府</b> 提出意见
	审批流程、主体	由财政部会同商务部、海关总署、国家税务总局和国家旅游局提出意见 <b>报国务院审批</b> 。		<b>财政部</b> 会同商务部、文化和旅游部、海关总署、国家税务总局 <b>审批</b> 。	财政部会同海关总署、税务总局、商务部审核后， <b>报国务院批准</b> 。

<sup>2</sup> 以下除分别说明的内容，其它《进境店办法》与《出境店办法》中不一致之处不特意处理，有需要的读者可进一步查阅我们的《出境店简讯》。

经营主体的确定方式	市内免税店经营主体，按照合法合规、公平公正的原则，由地方政府参照 <u>政府采购法</u> 中规定的采购方式和程序，采用竞争方式确定。	口岸进境免税店一般由机场或其他招标人通过招标方式确定经营主体。招标投标活动必须严格遵守《 <u>中华人民共和国招标投标法</u> 》（以下简称“《 <u>招标投标法</u> 》”）及其实施条例等有关法律法规的规定。如果不具备招标条件，比如在进出境客流量较小、开店面积有限等特殊情况下，可提出申请并报 <u>财政部</u> 核准，按照《 <u>政府采购法</u> 》规定的竞争性谈判等其他方式确定经营主体。	无	
经营主体的股权结构	经国务院批准在全国范围内具有免税品经营资质的企业，可平等竞争市内免税店经营权。市内免税店应当具有准确、唯一的经营地址。市内免税店经营主体可为单一股东或多元股东，可采取参股、合作等方式经营市内免税店。经营主体必须由竞争确定并具有免税品经营资质的企业绝对控股（持股比例大于50%）。	除国务院另有规定外，对原经国务院批准具有免税品经营资质，且近三或五年有连续经营口岸和市内进出境免税店业绩的企业，放开经营免税店的地域和类别限制，准予这些企业平等竞标口岸免税店经营权。免税店必须由具有免税品经营资质的企业绝对控股（持股比例大于50%）。	离岛免税店为自主经营、自负盈亏的独立企业法人。其经营主体可为单一股东或多元股东，可采取参股、合作等方式经营离岛免税店，具有免税品经销资格的企业必须对离岛免税店绝对控股。	
经营主体“五部委备案”	报批主体	地方政府与经营主体签订经营协议后，应当按程序向 <u>财政部、商务部、文化和旅游部、海关总署、税务总局</u> 备案。	招标人或口岸业主经招标或采用其他经核准的方式与免税品经营企业达成协议后，应按程序向 <u>财政部、商务部、文化和旅游部、海关总署、税务总局</u> 备案。	由具有免税品经销资格的经营主体提出申请， <u>财政部</u> 会同 <u>海关总署、税务总局</u> 和 <u>商务部</u> 审核并提出意见，报请 <u>国务院</u> 批准。
	备案内容	（一）经营场所选址和经营面积情况； （二）经营主体合作协议，包括各股东持股比例、经营主体业务关联互补情况等，独资设立市内免税店除外；	（一）经营主体合作协议（包括各股东持股比例、经营主体业务关联互补情况等。独资设立免税店除外）； （二）经营主体的基本情况（包括企业性质、营业范围、生产经营，资产负债等方面）；	（一）经营主体合作协议（包括各股东持股比例、经营主体业务关联互补情况等。独资设立免税店除外）；

	<p>(三) 经营主体的基本情况, 包括企业性质、营业范围、生产经营、资产负债等;</p> <p>(四) 地方政府与经营主体关于设立市内免税店的协议。</p>	<p>(三) 口岸与经营主体设立口岸进境免税店的协议。</p>	<p>(二) 经营主体的基本情况 (包括企业性质、营业范围、生产经营, 资产负债等方面); (三) 包括可行性研究报告, <b>设立离岛免税店所涉及的经营场所选址、机场隔离区购物提货场所等初步意向性协议或安排。</b></p>
提货点有关内容	<p><u>市内免税店应当在口岸出境隔离区内设立免税商品提货点。免税商品提货点不得设立在口岸进境隔离区内。</u></p> <p><u>地方政府应当协调口岸业主为市内免税店在口岸出境隔离区内设立免税商品提货点提供便利。口岸业主向经营主体收取的免税商品提货点费用标准不得高于同一口岸出境免税店的费用标准。</u></p>	无	<p>机场口岸业主或招标人不得与中标人签订阻止其他免税品经营企业在机场设立免税商品提货点的排他协议, <u>口岸所在地的省(自治区、直辖市)财政厅(局)对上述情况进行监督和管理。</u></p>

应当说市内店与岛内店和(进、出境)口岸店各有一定的类似之处。首先, 各类店所免除的都是以中央税收为主的税种, 因此在设立免税场所规划等原则问题上, 最终都需要由中央政府层面最终把控。再如, 市内店与岛内店在业务逻辑上, 都是面向即将离境或离岛的旅客(含本地居民), 因此在规划设店等问题上, 都由相应地方政府主导发起; 并且在购物场景需求上, 需要在相关离岸区域设置提货点。从目标市场上看, 市内店的定位又与口岸店中的出境店最接近, 都是针对即将离境的旅客; 而在对国内有税消费市场的影响方面, 由于市内店可以开设在非出境隔离区内, 因而影响又比一般口岸出境店更大, 导致其规划审批层级又比出境店(由五部委审批)更高、与进境店相同(由国务院最终审批)。

下面, 我们将针对《市内店办法》中部分内

容展开我们的分析。

## 二、从“市内进境店”到“市内出境店”?

如前所述, 《市内店办法》将市内店的销售对象限定为即将出境的旅客, 目标客群和其它类型的出境免税店一致, 实际上或可称为“市内出境店”。与此同时, 在发布《市内店办法》的《通知》中, 提出将现北京等地的存量“外汇商品免税店”共计 13 家, 在规定期限内转型为市内店, 否则将予以关闭注销, 且日后“不再设立外汇商品免税店”。

现存的所谓外汇商品免税店, 面向的是一定期限内进(回)境的旅客。其设立目的, 顾名思义, 是以免税为引导, 促进进(回)境旅客的存量外汇或在境外未消费的购物预算回流国内, 因此其目标客群与其它进境店一致, 是名副其实的

“市内进境店”。由于开设在市内且免税品可直接在国内消费使用，对国内有税销售市场影响更大，因而在政策上又设置了较小的消费额度上限，导致这类免税店在展业上受到一定限制。

此次通过《通知》将存量外汇商品免税店转型为市内店，统一锚定出境旅客，或从微观政策层面体现了国家对深入发展入境旅游消费市场的力度。

### 三、从“原经国务院批准”到“经国务院批准” “具有免税品经营资质的企业”

在口岸店办法中，无论是 2016 年的《进境店办法》还是 2019 年的《出境店办法》，对“准予企业平等竞标口岸进/出境免税店经营权”的范畴，使用的都是“**原经国务院批准具有免税品经营资质…的企业**”称呼。其中“原经××批准”并非是一个现代立法技术中常见的表述，如此称谓或也体现了“免税品经营资质”审批长期尘封的客观状态。我们在 2019 年的《出境店简讯》中也谈到了免税品经营资质的历史性。

而在《出境店办法》施行一年后，财政部官网于 2020 年 6 月 23 日转载了一则名为《免税店助力消费回暖》<sup>3</sup>的新闻，称“王府井集团股份有限公司（以下简称‘王府井集团’）近日发布公告显示，该集团获得免税品经营资质”。这意味着在数十年后，又有企业在全国范围内获批免税品经营资质。

2023 年 1 月 19 日，王府井集团发布公告<sup>4</sup>，称“2023 年 1 月 18 日…旗下王府井国际免税港对外营业…是公司旗下首家落地运营的免税店项目”。距此不满两年，王府井集团又在本文发稿当日发布公告<sup>5</sup>称“2024 年 8 月 13 日…中标哈尔滨太平国际机场、牡丹江海浪国际机场出境免税项目”已于 8 月 30 日签署相应合同。

我们注意到，在此次《市内店办法》内，前述口岸店办法中“原经国务院批准”的“原”字顺理成章地不见所踪。事实上，据悉自 2020 年起，相应口岸店设立批复等有关文件中，也已不再使用“原”的字样。

作为法律工作者，我们深知立法语言中不存在冗余字词。一个小小的“原”字逐步退出历史舞台，其背后反映的是我国免税店经营权竞争格局的变化。除王府井集团的入局外，我们也注意到中免曾于 2023 年 3 月 15 日发布公告<sup>6</sup>，称该公司决议拟通过以非公开协议方式<sup>7</sup>对中国出国人员服务有限公司（以下简称“中出服”）增资，并将持有中出服 49% 的股权，同时明确不纳入其并表范围。上周末，在中免公布的该公司 2024 年半年度报告<sup>8</sup>中，首次将中出服纳入其联营企业范畴。

这里还有一个老生常谈的问题，就是对于非免税品经营资质企业的其它投资者，参与免税店经营的路径。事实上，无论是稍早前的《离岛店办法》还是口岸店办法，以及本次的《市内店办法》，都明确了具体免税店的经营主体必须由具有

<sup>3</sup> 参见 [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/20206/t20200623\\_3537611.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/20206/t20200623_3537611.htm)

<sup>4</sup> 参见 <https://static.cninfo.com.cn/finalpage/2023-01-19/1215648635.PDF>

<sup>5</sup> 参见 <https://static.cninfo.com.cn/finalpage/2024-09-03/1221113320.PDF>

<sup>6</sup> 参见 <https://static.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/>

[c/new/2023-03-15/601888\\_20230315\\_3W6L.pdf](c/new/2023-03-15/601888_20230315_3W6L.pdf)

<sup>7</sup> 后中免发布公告

（[https://static.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2023-06-30/601888\\_20230630\\_RX53.pdf](https://static.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2023-06-30/601888_20230630_RX53.pdf)）称该交易“拟转为通过产权市场公开进行”。

<sup>8</sup> 参见

[https://static.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2024-08-31/601888\\_20240831\\_7MD6.pdf](https://static.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2024-08-31/601888_20240831_7MD6.pdf)

免税品经营资质的企业绝对控股。

在此基础上，对于以土地房产、供应链、客源、管理乃至资金等其它要素为纽带的投资者参股或以其它形式与经营主体合作，从各类免税店办法层面都是允许的。当然从部分纵向规定角度讲可能存在一定限制，如根据《民用机场管理条例》第 38 条，机场管理机构及其关联企业不得参与经营有偿转让经营权的经营性业务。我们理解这是从民航机场管理改革角度对机场管理机构角色定位提出的要求，而并非针对免税零售行业其它投资者的整体限制。

#### 四、从“严格遵守招投标法”到“参照政府采购法”确定经营主体

自 2018 年 3 月的《进境店补充规定》起，口岸店办法中就明确要求，“口岸业主通过招标方式确定经营主体。…招标投标活动必须严格遵守《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》等有关法律法规的规定。如果不具备招标条件，比如在进出境客流量较小、开店面积有限等特殊情况下，可提出申请，财政部会同有关部门核准，参照《中华人民共和国政府采购法》规定的竞争性谈判等其他方式确定经营主体。”即确立了口岸免税店应当以招标方式确定经营主体，以特殊情况经核准适用其它政府采购方式为补充的原则。

由于口岸业主多为国有性质，招标模式通常既能使其国有资产（零售资源）收益最大化，又能减小程序合规风险，加之口岸店办法的“加持”，从业主角度自然积极响应。

然而，我国幅员辽阔，各口岸的规模差别巨大。以中国民航局及国家发改委 2024 年 7 月 31 日

发布的《关于推进国际航空枢纽建设的指导意见》为例，我国的国际航空口岸分为国际航空枢纽全方位门户、区位门户及区域航空枢纽等不同层次，层次间客流市场差异巨大，与之相对的是相应口岸免税零售资源的稀缺程度和竞争力也大相径庭。加之近两年国内外消费市场情况的变化，据悉出现了部分中小型口岸免税资源招标不畅（投标人或有效投标不足）的情况。

如果“严格遵守《招投标法》”，则根据该法第 28 及 42 条，投标人不足或不存在有效投标时，“招标人应当依照本法重新招标”，然而《招投标法》只是针对招投标方式的法律，并没有规定重新招标不成后的其它方式转化问题。按照全国人大法工委对上述两条款的释义，“如果确因招标项目的特殊情况，即使重新进行招标，也无法保证有 3 个以上的承包商、供应商参加投标的，可按国家有关规定采取其他采购方式。”

于免税店经营主体确定一事而言，我们理解所谓采取其他采购方式的“国家规定”即上述口岸店办法规定的“参照《中华人民共和国政府采购法》规定的竞争性谈判等其他方式”。但是，该规定的一大适用前提即是由“财政部会同有关部门核准”，实践中若口岸业主通过所属财政部门层报财政部，再由其与有关部门会签核准，审批路径极长。

而无论是口岸店办法还是此次的《市内店办法》，都有“半年确定经营主体，一年内必须开业”<sup>9</sup>的时限要求。在实践中业主若产生流标等情况，要么大幅降价以吸引足够的投标却面临着一定业绩乃至审计压力；要么向有关部门申请变更方式，而通常审批流程又难以在上述时限内完成。

<sup>9</sup> 参见《出境店办法》第 21 条、《进境店办法》第 11 条及

《市内店办法》第 12 条。

我们理解,《招投标法》不包含招标外的其它采购方式,但《政府采购法》却包含了《招投标法》的采购方式。根据《政府采购法》第 37 条,“废标后,除采购任务取消情形外,应当重新组织招标;需要采取其他方式采购的,应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门或者政府有关部门批准。”因此《市内店办法》的规定将经营主体的确定方式在程序控制上提高了灵活度,既减轻了中央有关部门的核准负担,又为招标人提供了更加便利的选择空间。进而后续相同的法律逻辑能否参照适用于其它店的管理中,同样值得期待。

## 五、从中央到地方?

如前所述,各类免税店所免除的税种从传统上说属于中央税收或以中央税收为主。

目前,我国正在实施新一轮的事权及财税体制改革,2024 年 7 月 18 日中共中央二十届三中全会通过的公报中也明确要“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,完善增值税留抵退税政策

和抵扣链条,优化共享税分享比例。”我们理解,增加地方自主财力,建立权责清晰的财政关系是本次改革的一大目标。与此同时,各地也在想尽办法地利用各类地方国有资源有偿使用等形式保证地方财政收入。

在《市内店办法》中,在相关原则性问题仍需上收到中央政府层面把控之余,从设店规划申报、确定经营主体、订立经营协议,乃至缉私、综治,地方政府的重要地位也显现得较为突出。与口岸店的口岸业主既是“房东”又是“经营权授予者”(招标人),中标金额既含有“房租”又含有“经营权费”<sup>10</sup>属性不同;在市内店场景中,地方政府之外可能还会出现第三方房东的角色,进而可能会产生经营权费和房租相分离的情况。无论地方政府与房东是否具有事实上的关联关系,在各级有关政府、房东、免税品经营资质企业、其它投资人等参与者间如何切分市内免税零售资源的蛋糕,料想或将成为后续实务工作中的一大焦点。

邓 梁 合伙人 电话: 86 010 8519 1276 邮箱地址: dengl@junhe.com  
王达维 律 师 电话: 86 010 8553 7749 邮箱地址: wangdw@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。



<sup>10</sup> 此处“经营权费”指业主依据经营协议收取的对价中所蕴含的属性,而非指中央财政依据有关法规收取的“特许

经营权”。