

陕西省文化和旅游厅文件

陕文旅市〔2022〕6号

陕西省文化和旅游厅关于 加强全国文化和旅游市场信用管理系统 (第一期)使用管理工作的通知

各设区市(杨凌示范区、韩城市)文化和旅游局:

为贯彻落实党中央、国务院关于健全社会信用体系的决策部署,文化和旅游部发布了《文化和旅游市场信用管理规定》(文化和旅游部令第7号,以下简称《规定》)。为保障《规定》顺利实施,文化和旅游部于2022年1月1日启用全国文化和旅游市场信用管理系统(第一期,以下简称信用管理系统),原全国文化市场黑名单管理系统和旅游市场信用管理系统同步停用。根据《规定》《全国文化和旅游市场信用管理系统(第一期)操作手册》和前期我省信用管理系统使用情况,为规范工作流程,加强信用

管理系统（第一期）使用管理工作，各市区文化和旅游局要高度重视此项工作。现将相关事项通知如下。

一、信用管理系统工作流程

（一）信用管理系统登录

1. 开通信用管理账户。全国文化和旅游市场信用管理系统部署在“全国旅游监管服务平台”（以下简称服务平台）。全省县级以上地方人民政府文化和旅游主管部门（以下简称各级文化和旅游行政部门）应按照《陕西省文化和旅游厅关于加强全省对全国旅游监管服务平台安全管理工作的通知》要求，在服务平台开通具有信用管理系统权限的账户。

2. 信用管理系统登录。使用具有信用管理系统权限的账户登录网址 <https://mr.mct.gov.cn>，打开全国旅游监管服务平台首页面，从“旅游管理部门”--“业务办理”--“信用管理”登录信用管理系统。

3. 操作手册下载。进入“信用管理”模块后，在服务平台右上角下载《全国文化和旅游市场信用管理系统（第一期）操作手册》。

（二）信用管理系统权限管理

1. 及时配置权限。各市区文化和旅游局要按照《陕西省文化和旅游厅关于加强全省对全国旅游监管服务平台安全管理工作的通知》要求，遵从最小化、适度化原则，及时科学合理配置权限，保障工作规范与数据安全。各级权限设置见《全国文化和旅游市场信用管理系统（第一期）操作手册》第8-10页。

2. 权限配置报备。各市区文化和旅游局应予2022年5月25日前将本级信用管理系统的普通用户及权限配置情况报送省文

化和旅游厅。

(三) 失信主体认定

文化和旅游市场失信主体分为严重失信主体和轻微失信主体。

1. 失信主体的认定要求。严重失信主体的认定按照《规定》第十二条、第十三条执行，轻微失信主体的认定按照《规定》第十五条执行。认定失信主体的部门层级原则上应与做出行政处罚的机构层级一致。

2. 严重失信主体认定工作流程。严重失信主体认定，通过全国文化和旅游市场信用管理系统进行。工作流程为：新建数据—告知—申辩受理—申辩答复—决定与送达（而非在完成决定与送达之后补录进系统），应注意保障当事人合法权益，防范法律风险。

3. 轻微失信主体认定工作流程。轻微失信主体认定，通过全国文化和旅游市场信用管理系统进行。工作流程为：新建数据—告知—约谈—决定与送达（而非在完成决定与送达之后补录进系统）。根据《规定》第十六条，符合轻微失信主体认定标准的，在作出决定前，经文化和旅游主管部门约谈督促，改正违法行为、履行赔偿补偿义务、挽回社会不良影响的，可以不认定为轻微失信主体。

4. 比对失信名单。失信主体认定前，必须与全国信用信息共享平台各领域“守信激励名单”和地方设立各领域“守信激励名单”进行比对，如拟认定的失信主体在“守信激励名单”中，需将失信主体认定情况告知“守信激励名单”管理单位。

5. 失信主体信息公开。根据《规定》第二十三条，失信主体信息应当按照“谁认定、谁公开”原则通过全国文化和旅游市场

信用管理系统等渠道公开。严重失信主体必须通过全国文化和旅游市场信用管理系统公开,轻微失信主体信息可通过全国文化和旅游市场信用管理系统酌情公开。各地文化和旅游部门也可同时在部门门户网站等渠道公开失信主体信息。信息公开应当坚持合法必要安全原则,进行必要脱敏处理,不得侵犯商业秘密和个人隐私。通过全国文化和旅游市场信用管理系统公开的失信主体信息,将在文化和旅游部门门户网站公布。

(四) 管理措施及管理措施期限

各市区文化和旅游局应严格按照《规定》第十八条、第十九条和第二十条,通过全国文化和旅游市场信用管理系统对失信主体采取管理措施。根据《规定》第二十一条要求,严重失信主体管理措施期限,若相关法律法规规定了行业禁入年限,从其规定,其余以认定日期作为起始日期,以3年为管理措施期限。轻微失信主体管理措施,以认定日期作为起始日期,以1年(365天)为管理措施期限。

(五) 信用修复

各市区文化和旅游局应通过全国文化和旅游市场信用管理系统对失信主体进行信用修复。

1. 主动信用修复。认定部门应对符合《规定》第二十六条的失信主体进行主动信用修复。

2. 依申请信用修复。文化和旅游市场失信主体积极进行合规整改、纠正失信行为、消除不良影响、接受信用修复培训、作出信用承诺的,可以向认定部门提出信用修复申请。修复程序:申请与受理—核查与决定—信用修复。

（六）规范使用有关文书格式

《规定》中涉及的《XXX失信主体认定告知书》《XXX失信主体认定决定书》《送达回证》《信用修复申请书》《准予信用修复决定书》《不予信用修复决定书》等文书需从信用管理系统下载后按照《全国文化和旅游市场信用管理系统(第一期)操作手册》相关要求填写。

二、相关工作要求

（一）建立工作机制，明确责任主体

各市区文化和旅游局要加快建立工作机制,职能部门、文化市场综合执法机构,应当将行政许可、执法信息等相关信用信息及时与同级文化和旅游信用管理部门共享。明确信用管理系统具体负责部门、具体责任人,压实责任主体。

（二）增强安全意识，保障信息安全

各市区文化和旅游局要增强安全意识,按照《规定》要求,通过信用管理系统做好信用信息归集、公开和失信主体认定、信用修复等相关工作,防止信息泄露,保障信息安全。

（三）加强学习培训，增强操作水平

各市区文化和旅游局要组织人员认真学习《文化和旅游市场信用管理规定》、《全国文化和旅游市场信用管理系统(第一期)操作手册》(见附件1)和《《文化和旅游市场信用管理规定》重点问题释义(第一版)》(见附件2),力求规范、准确掌握信用管理系统操作流程,提升实操水平。

（四）加强统筹协调，加大推广力度

各市区文化和旅游局要加强统筹协调,大力推广信用管理系

统，及时收集反馈系统应用中出现的问题。强化信用管理系统应用工作的检查和评估，加强对下级部门信用管理工作的指导与监督，采取通报表扬、通报批评、责令改正等措施，增强信用监管效能。省文化和旅游厅将适时开展《规定》第十二条、第十三条和第十五条执行情况督导检查。

联系人和电话：

全国旅游监管服务平台陕西省文化和旅游厅管理员高阳

电话：029-87284580/13709181674

全国旅游监管服务平台信用管理系统技术支持与服务

电话：0519-88012301/400-000-9373

- 附件：1. 全国文化和旅游市场信用管理系统(第一期)操作手册(电子版)
2. 《文化和旅游市场信用管理规定》重点问题释义(第一版)
3. 全国文化和旅游市场信用管理系统市级权限配置情况备案表



(联系人：任文 联系电话：029-87374207)

陕西省文化和旅游厅办公室

2022年4月22日印发

附件 1

**全国文化和旅游市场信用管理系统（第一期）
操作手册**

（电子版可在全國文化和旅游市場信用管理系統首頁下載）

附件 2

《文化和旅游市场信用管理规定》重点问题释义

(第一版)

一、关于《规定》的基本认识

1. 如何理解《规定》的立法思路?

《规定》坚持整体立法、系统立法。《规定》是文化和旅游市场信用管理的基础和依据,涵盖信用信息的采集、归集、公开和共享,守信激励和失信惩戒,信用修复、信用承诺和信用评价等制度,为信用管理各环节、全流程提供制度支撑。

《规定》坚持重点突破、统筹推进。《规定》在《全国文化市场黑名单管理办法》(文旅市发〔2018〕30号)、《旅游市场黑名单管理办法(试行)》(文旅市场发〔2018〕119号)多年良好运行的实践基础上,重点对文化和旅游市场严重失信主体的认定标准、认定程序和管理措施进一步规范和完善,从实体、程序等方面体现了依法行政和权益保护。同时,对于信用修复、信用承诺、信用评价等制度,充分兼顾可操作性和前瞻性,后续将根据实践发展情况,采取“1(部门规章)+N(规范性文件)”的模

式对相关制度进一步细化。

2. 如何理解信用管理与行政处罚的关系？

信用管理是贯穿市场主体全生命周期，衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制。当前，在行政管理、社会共识等方面一致认为，信用管理是与政策制定、行政许可、行政处罚等并列的行政职能与管理手段，是政府部门实现监管目的的重要工具之一。《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）明确要求，行政机关认定失信行为必须以具有法律效力的文书为依据，行政处罚决定是依法认定严重失信主体的依据之一。信息共享是信用管理与行政处罚的重要联结点。

3. 对于失信主体的管理措施是否全国有效？

《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）要求，在全国范围内实施的严重失信主体名单制度，其名单认定标准应当以法律、行政法规或者党中央、国务院政策文件形式确定，暂不具备条件的可由该领域主管（监管）部门以部门规章形式确定。《规定》属于部门规章，其关于失信主体的认定标准、管理措施等在全国范围内普遍适用，不再对失信主体进行分级，实现全国一张

清单管理失信主体。

4. 地方是否可以另行制定适用于地方的信用管理办法？

《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）要求“严格规范严重失信主体名单认定标准”，仅在地方范围内实施的严重失信主体名单制度，其名单认定标准应当由地方性法规规定。若要制定适用本行政区域的相关制度，必须有明确的地方性法规作为依据。

二、失信主体的认定与管理

5. 失信主体的认定由哪一级地方人民政府文化和旅游主管部门负责？

《规定》第五条明确，县级以上地方人民政府文化和旅游主管部门负责开展本行政区域文化和旅游市场失信主体认定工作。各级文化和旅游主管部门“谁负责、谁认定”，严格根据《规定》确定的认定标准、认定程序认定失信主体。认定的部门层级原则上应与做出行政处罚的机构层级一致。上级文化和旅游主管部门对下级的信用管理工作进行指导与监督。

6. 严重失信主体管理措施的主要依据是什么？

国办发〔2020〕49号文明确要求，“依法依规开展失信惩戒，对失信主体采取减损权益或增加义务的惩戒措施，必须基于具体的失信行为事实，直接援引法律、法规或者党中央、国务院政策文件为依据”。《规定》第十八条、第十九条规定了文化和旅游市场严重失信主体的管理措施，均有明确的法律、法规或者党中央、国务院政策文件为依据。其中，第十八条第（四）至（九）项直接援引了《娱乐场所管理条例》第五十三条、《互联网上网服务营业场所管理条例》第三十五条、《营业性演出管理条例》第五十三条等有关规定。第十九条第（四）至（六）项直接援引了《旅游法》第一百零三条、《旅行社条例》第八条和第六十四条等有关规定。因此，相关管理措施为依法确定，并非新设处罚。依法确定严重失信主体管理措施是《规定》的核心内容，为有效衔接事前、事中、事后全监管环节，强化监管的协同性提供有力了支撑。

7. 如何理解第十二条文化市场严重失信主体认定标准的第四项、第十三条旅游市场严重失信主体认定标准的第五项？

必须同时满足。即，擅自从事营业性演出、娱乐场所、互联网上网服务等文化市场经营活动且造成重大事故或者恶劣社会影响的；未经许可从事旅游市场经营活动且造成重大事故或者恶

劣社会影响的，应当认定为严重失信主体。擅自从事或未经许可从事有关活动，根据文化市场、旅游市场有关法律、行政法规和规章，还有没收违法所得、罚款等其他行政处罚。《规定》按照分级分类监管思路，将文化和旅游市场失信主体区分为严重失信主体和轻微失信主体，认定为严重失信主体是“重器”，不宜泛化和滥用。

8. 轻微失信主体的如何履行认定程序？

轻微失信主体的认定须依法履行告知、约谈、认定等程序，可通过全国文化和旅游市场信用管理系统下载告知书、决定书及送达回证等格式文书。根据2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》精神，征得当事人同意的情况下，可通过电子告知（电子邮件、短信、注册用户提示等）、电话告知等方式履行告知程序，可以不另行出具告知书。当事人提出需要书面告知书的，文化和旅游主管部门应当提供。同时，按照《规定》第十六条第二款要求，文化和旅游主管部门须约谈当事人，当事人改正违法行为、履行赔偿补偿义务、挽回社会不良影响的，可以不认定为轻微失信主体。约谈过程应有书面记录，并上传至全国文化和旅游市场信用

管理系统。约谈记录模板可从全国文化和旅游市场信用管理系统下载。

9. 《严重失信主体认定告知书》《严重失信主体认定决定书》《轻微失信主体认定决定书》等文书如何送达？

直接送达。根据 2021 年 12 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》精神并结合工作实际，《严重失信主体认定告知书》《严重失信主体认定决定书》《轻微失信主体认定决定书》须首先采取线下直接送达的方式，将告知书、决定书及送达回证直接交给受送达人或共同居住的成年家属。向法人或者其他组织送达决定书，应当由法定代表人、主要负责人在送达回证上签收或盖章。

邮寄送达。在直接送达确困难的情况下，通过邮局以 EMS 或者挂号信的方式将需送达的告知书、决定书及送达回证邮寄给受送达人，并要求受送达人及时签字反馈送达回证，同时妥善留存 EMS 或者挂号信的签收记录。

公告送达。受送达人下落不明或采取上述方式均无法送达时，将告知书或决定书的主要内容在政府门户网站上予以公告，自发出公告之日起，经过 30 日，即视为送达。采用公告送达时，

必须妥善保存相关网址及页面主要内容,并将网页截图上传至全国文化和旅游市场信用管理系统。

实践中,为进一步提升监管效能,各地文化和旅游主管部门应结合工作职责和实际,建立健全工作机制,加强信息共享,将信用管理和行政处罚同步考虑、协同推进,具备条件的地区可将《严重失信主体认定告知书》《严重失信主体认定决定书》《轻微失信主体认定决定书》等文书同行政处罚相关文书一并送达,提升工作效率。

10. 失信主体信息如何公开?

根据《规定》第二十二条、二十三条规定,按照“谁认定、谁公开”原则,严重失信主体信息应当通过全国文化和旅游市场信用管理系统公开,轻微失信主体信息通过全国文化和旅游市场信用管理系统酌情公开。信息公开应当坚持合法必要安全原则,进行必要脱敏处理,不得侵犯商业秘密和个人隐私。

三、法律法规政策的协同与衔接

11. 法院推送的文化和旅游领域失信被执行人如何实施信用管理?

《规定》第三十六条明确,文化和旅游主管部门对收到的人

民法院生效法律文书，根据法律、行政法规和党中央、国务院政策文件需要实施严重失信管理措施的，参照本规定执行。要坚持依法行政、合理关联、保护权益、审慎适度原则，根据《规定》明确的认定标准和管理措施，对失信被执行人实施信用管理，确保惩戒措施与失信行为相当。认定程序可以适当简化，但要出具失信主体认定决定书并送达。

12、原文化市场领域、旅游领域联合惩戒备忘录如何执行？

《关于对文化市场领域严重违法失信市场主体及有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》（发改财金〔2018〕1933号）、《关于对旅游领域严重失信相关责任主体实施联合惩戒的合作备忘录》（发改财金〔2018〕737号）仍现行有效。同时，备忘录明确，本备忘录签署后，各项惩戒措施依据的法律、法规、规章及规范性文件有修改或调整的，以修改后的法律、法规、规章及规范性文件为准。

对于严重失信主体的联合惩戒，应当按照《国家发展改革委人民银行关于印发〈全国公共信用信息基础目录（2021年版）〉和〈全国失信惩戒措施基础清单（2021年版）〉的通知》（发改财金规〔2021〕1827号）要求，遵照合法、关联、比例原则，严格依法依规实施清单内的失信惩戒措施。任何部门（单位）不

得以现行规定对失信行为惩戒力度不足为由,在法律、法规或者党中央、国务院政策文件规定外增设惩戒措施,不得擅自扩大清单内惩戒对象范围,不得在法定惩戒标准上加重惩戒,确保失信惩戒在法治轨道运行,切实保护信用主体合法权益。

四、配套制度与技术保障

13. 市场主体如果未履行信用承诺,采取何种管理措施?

目前,根据行业内的共识和实践,行政管理领域的信用承诺主要有以下4种类型:审批替代型、容缺受理型、证明替代型、信用修复型。《国务院办公厅关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》(国办发〔2020〕42号)要求,对在核查或者日常监管中发现承诺不实的,行政机关要依法终止办理、责令限期整改、撤销行政决定或者予以行政处罚,并纳入信用记录;要求加强告知承诺信用管理制度建设,依法科学界定告知承诺失信行为,建立告知承诺信用信息记录、归集、推送工作机制,将承诺人履行承诺情况全面纳入信用记录;要求根据虚假承诺造成的社会影响进行失信程度分级,区分不同失信情形实施相应惩戒措施。未履行信用承诺的情况应当记入信用信息记录,作为监督管理的重要依据。

14. 全国文化和旅游市场信用管理系统权限如何配置？

我们根据《规定》对原文化市场黑名单管理系统、旅游市场信用管理系统进行整合、改造，升级后的全国文化和旅游市场信用管理系统将于 2022 年 1 月 1 日上线启用，可从全国旅游监管服务平台登录。请各级平台管理员严格遵守用户权限分配规则，遵从最小化、适度化原则，按规范填写并上传《全国文化和旅游市场政务信息系统用户账号申请和变更表》后，赋予相应操作权限。全国文化和旅游市场信用管理系统权限配置应于《规定》施行起 10 个工作日内完成，并报上一级主管部门备案。

15. 原文化市场黑名单管理系统、旅游市场信用管理系统的历史数据如何处理？

全国文化和旅游市场信用管理系统上线后，原文化市场黑名单管理系统、旅游市场信用管理系统将停用，历史数据将迁移至新上线的信用管理系统。

原文化市场黑名单，2019 年 12 月 15 日之前列入的，作为历史数据留存；2019 年 12 月 15 日之后列入的，按照“谁列入、谁退出”的原则，由列入部门在黑名单管理期限届满后，自行公告退出。原旅游市场黑名单，按照“谁列入、谁退出”的原则，由列入部门在黑名单管理期限届满后，自行公告退出。

附件 3

全国文化和旅游市场信用管理系统
市级权限配置情况备案表

序号	姓名	单位及职务	权限内容	备注

请 2022 年 5 月 25 前反馈至邮箱 554188089@qq. com。