

附件 1

《文化和旅游市场信用管理规定》释义 (第二版)

一、新增重点问题释义

1. 地方文化和旅游主管部门何时启动文化和旅游市场严重失信主体认定程序？

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，具备条件的地区可将严重失信主体认定与行政处罚同步考虑、同步推进。例如，履行严重失信主体认定程序时，在告知环节，地方文化和旅游主管部门中负责信用管理的部门可以会商负责行政处罚的部门，将《严重失信主体认定告知书》与行政处罚事先告知书等一并发出，分别填写送达回证；在认定环节，具备条件的地区可以将《严重失信主体认定告知书》与行政处罚决定书一并送达，提升工作效率。

如果同步推进确有困难的，应当在行政处罚决定生效之日起 45 个工作日内，根据《文化和旅游市场信用管理规定》第十四条要求，完成严重失信主体认定工作。

2. 文化和旅游市场主体被吊销许可证件，是否应当将其法定代表人或主要负责人认定为严重失信主体？

根据《文化和旅游市场信用管理规定》第十二条、第十三条情形，将受到吊销许可证件行政处罚的文化和旅游市场

主体认定为严重失信主体时，应当根据《文化和旅游市场信用管理规定》第十四条要求，同时将其法定代表人或主要负责人认定为严重失信主体。

出具《严重失信主体认定告知书》《严重失信主体认定决定书》时，法定代表人或主要负责人的认定依据应当与市场主体的认定依据保持一致，同时注明：“其所担任法定代表人或主要负责人的市场主体受到吊销许可证件行政处罚”。

通过全国文化和旅游市场信用管理系统进行操作时，应当将被吊销许可证件的市场主体、相关法定代表人或主要负责人分别新建数据，履行认定程序，不可在市场主体失信认定中夹杂从业人员认定事项。

3. 《文化和旅游市场信用管理规定》第十八条、十九条规定的管理措施该如何适用？

《文化和旅游市场信用管理规定》第十八条规定了关于文化市场严重失信主体的 10 项管理措施，第十九条规定了关于旅游市场严重失信主体的 7 项管理措施。同时，《文化和旅游市场信用管理规定》第二十一条明确，对严重失信主体实施信用管理措施的期限为 3 年，对轻微失信主体实施信用管理措施的期限为 1 年，法律法规另有规定的，从其规定。

实践中，应当根据严重失信主体的类型，结合实际选择相应的管理措施。通过全国文化和旅游市场信用管理系统进行操作时，管理措施内容、管理措施期限等相关选项的勾选与填写，可以参考下表：

表 1 文化市场严重失信主体管理措施适用参考

适用主体类型	适用的管理措施内容	管理措施期限
文化市场法人或者其他组织	(一) 适当提高抽查比例和频次, 纳入重点监管对象	3 年
	(二) 将失信信息提供给有关部门查询, 供其在相关行政管理、公共服务、评优评先等活动中参考使用	3 年
	(三) 将失信信息提供给各类市场主体查询, 供其在市场活动中参考使用	3 年
	(七) 因营业性演出含有禁止内容被吊销营业性演出许可证而被认定为严重失信主体的, 不得再次从事营业性演出或者营业性演出的居间、代理、行纪活动	长期
	(十) 法律、行政法规和党中央、国务院政策文件规定的其他管理措施	应当在系统中注明政策依据、具体措施及期限
文化市场主体的法定代表人、主要负责人、实际控制人	(一) 适当提高抽查比例和频次, 纳入重点监管对象	3 年
	(二) 将失信信息提供给有关部门查询, 供其在相关行政管理、公共服务、评优评先等活动中参考使用	3 年
	(三) 将失信信息提供给各类市场主体查询, 供其在市场活动中参考使用	3 年
	(四) 因擅自从事娱乐场所经营活动而被认定为严重失信主体的, 其投资人和负责人终身不得投资开办娱乐场所或者担任娱乐场所的法定代表人、负责人	长期
	(五) 因擅自设立互联网上网服务营业场所经营单位而被认定为严重失信主体的, 其法定代表人或者主要负责人 5 年内不得担任互联网上网服务营业场所经营单位的法定代表人或者主要负责人	5 年
	(六) 因被吊销营业性演出许可证而被认定为严重失信主体的, 当事人为单位的, 其法定代表人、主要负责人 5 年内不得担任文艺表演团体、演出经纪机构或者演出场所经营单位的法定代表人、主要负责人	5 年
	(八) 因被吊销或者撤销娱乐经营许可证而被认定为严重失信主体的, 其法定代表人、主要负责人 5 年内不得	5 年

	担任娱乐场所的法定代表人、负责人	
	(九) 因被吊销《网络文化经营许可证》而被认定为严重失信主体的, 其法定代表人或者主要负责人 5 年内不得担任互联网上网服务营业场所经营单位的法定代表人或者主要负责人	5 年
	(十) 法律、行政法规和党中央、国务院政策文件规定的其他管理措施	应当在系统中注明政策依据、具体措施及期限

(注: 管理措施序号与《文化和旅游市场信用管理规定》第十八条保持一致。)

表 2 旅游市场严重失信主体管理措施适用参考

适用主体类型	适用的管理措施内容	管理措施期限
旅游市场法人或者其他组织	(一) 适当提高抽查比例和频次, 纳入重点监管对象。	3 年
	(二) 将失信信息提供给有关部门查询, 供其在相关行政管理、公共服务、评优评先等活动中参考使用。	3 年
	(三) 将失信信息提供给各类市场主体查询, 供其在市场活动中参考使用。	3 年
	(六) 旅行社因侵犯旅游者合法权益受到罚款以上行政处罚而被认定为严重失信主体的, 自处罚之日起 2 年内不得申请出境旅游业务。	2 年
	(七) 法律、行政法规和党中央、国务院政策文件规定的其他管理措施。	应当在系统中注明政策依据、具体措施及期限
旅游市场主体的法定代表人、主要负责人、	(一) 适当提高抽查比例和频次, 纳入重点监管对象。	3 年
	(二) 将失信信息提供给有关部门查询, 供其在相关行政管理、公共服务、评优评先等活动中参考使用。	3 年
	(三) 将失信信息提供给各类市场主体查询, 供其在市场活动中参考使用。	3 年

实际控制人以及导游	(四) 旅行社因被吊销旅行社业务经营许可证而被认定为严重失信主体的, 其主要负责人 5 年内不得担任任何旅行社的主要负责人。	5 年
	(五) 导游、领队因被吊销导游证而被认定为严重失信主体的, 旅行社有关管理人员因旅行社被吊销旅行社业务经营许可证而被认定为严重失信主体的, 自处罚之日起 3 年内不得重新申请导游证或者从事旅行社业务。	3 年
	(七) 法律、行政法规和党中央、国务院政策文件规定的其他管理措施。	应当在系统中注明政策依据、具体措施及期限

(注: 管理措施序号与《文化和旅游市场信用管理规定》第十九条保持一致。)

应当注意的是, 对严重失信主体实施多项管理措施, 且多项管理措施对应的期限不尽相同时, 应当在《严重失信主体认定告知书》或《严重失信主体认定决定书》中分别注明各项管理措施及对应期限。

例如, 将某互联网上网服务营业场所的法定代表人认定为文化市场严重失信主体,《严重失信主体认定告知书》或《严重失信主体认定决定书》有关表述参考如下: 现(拟)对你做出认定为文化市场严重失信主体的决定, 通过全国文化和旅游市场信用管理系统公开, 并根据《文化和旅游市场信用管理规定》第十八条第(一)(二)(三)(五)项实施信用管理措施, 其中第(一)(二)(三)项管理措施期限为三年, 第(五)项管理措施为五年。

例如, 将某旅行社的主要负责人认定为旅游市场严重失信主体,《严重失信主体认定告知书》或《严重失信主体认定

决定书》有关表述参考如下：现（拟）对你做出认定为旅游市场严重失信主体的决定，通过全国文化和旅游市场信用管理系统公开，并根据《文化和旅游市场信用管理规定》第十九条第（一）（二）（三）（四）项实施信用管理措施，其中第（一）（二）（三）项管理措施期限为三年，第（四）项管理措施为五年。

目前在全国文化和旅游市场信用管理系统中勾选管理措施期限应为所选的全部管理措施年限中最长的（不包括长期），对外公示的管理措施只公示最长期限，其他在系统内部显示，后续我们还将对系统进行改造升级。

4. 对失信主体采取管理措施的期限如何确定？

通过全国文化和旅游市场信用管理系统进行“决定与送达”操作时，要准确填录“认定日期”“管理措施到期日期”。由于失信主体认定须经法定流程，在行政处罚与失信认定不能完全同步的情况下，会存在认定日期晚于行政处罚决定日期的情况。为保障失信主体的合法权益，以行政处罚为依据认定为失信主体的，其管理措施期限计算应以行政处罚决定书载明的生效日期为起算时间。

例如，行政处罚决定书生效日期为2022年4月15日，若管理措施为3年，则到期日期为2025年4月14日。其他情况下，失信管理措施的起算时间以《严重失信主体认定决定书》《轻微失信主体认定决定书》载明的日期为准。例如，《严重失信主体认定决定书》的生效日期为2022年5月1日，若管理措施期限为3年，则到期日期为2025年4月30日。

5. 是否还可以使用“黑名单”的表述？

《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，在社会信用体系建设工作推进和实践探索中要把握好严格依法依规、准确界定范围、确保过惩相当等原则。《文化和旅游市场信用管理规定》第三十七条明确，自2022年1月1日起，《文化和旅游部关于印发〈全国文化市场黑名单管理办法〉的通知》（文旅市发〔2018〕30号）、《文化和旅游部关于印发〈旅游市场黑名单管理办法（试行）〉的通知》（文旅市场发〔2018〕119号）废止。请各地在依法依规推进信用体系建设的过程中，密切关注法规政策的更新，原则上不再使用“黑名单”的表述，规范使用“严重失信主体”的表述。

二、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。

三、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了有力支撑。

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。实践中，在征得当事人同意

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，约谈记录应由被约谈人签字确认。被约谈人拒不在约谈记录上签字的，约谈人在约谈记录上如实记载拒签情况，被约谈人拒签不影响约谈记录的效力。约谈记录应当及时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。《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。

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。

四、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。备忘录中与《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）冲突的内容不再执行。

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。对自然人的失信信息，在向社会公开时应当经过技术处理使得个人信息不可识别。

五、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已停用，历史数据已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 2

全国文化和旅游市场信用管理系统操作手册 (第二版)

电子版请登录全国旅游监管服务平台下载

网址: <https://mr.mct.gov.cn>