

附件 2

《文化和旅游部关于修改〈娱乐场所管理办法〉的决定（征求意见稿）》的起草说明

为了贯彻实施《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国外商投资法》《娱乐场所管理条例》（以下简称《条例》），加强娱乐场所事中事后监管，规范文化和旅游市场信用管理，我们对《娱乐场所管理办法》（文化部令第 55 号，以下简称《办法》）部分内容进行了修订，形成了《办法》（修订草案），现将有关情况说明如下。

一、修订背景和必要性

现行《办法》是为贯彻《条例》制定的部门规章，2013 年 3 月 11 日起施行，2017 年根据文化部令第 57 号进行了修订。《办法》的实施，为规范娱乐市场秩序、促进娱乐市场繁荣健康发展发挥了重要作用。但随着有关法律法规的修订和娱乐市场的发展，《办法》部分内容已不符合规定和发展需要，亟需修订。

一是贯彻落实《外商投资法》的需要。2020 年 11 月，为了贯彻实施《外商投资法》，国务院对《条例》等 22 部行政法规的部分条款予以定向修改，明确了允许外商投资娱乐场所，《办法》相关内容也需要及时修订。二是贯彻落实《未成年人保护法》的需要。《未成年人保护法》第五十八条提出幼儿园周边也不得设置娱乐场所，为贯彻落实此要求，我

部印发了《关于调整娱乐场所和互联网上网服务营业场所审批有关事项的通知》，《办法》相关内容需要及时修订。三是加强事中事后监管的需要。2017年《无证无照经营查处办法》生效后，取消了“取缔”的表述，文化和旅游行政部门无法继续援引《无照经营查处取缔办法》对擅自从事娱乐场所经营活动行为进行查处，既没有执行强制措施的法律依据，也没有具体处罚标准规定，给执法工作带来一定难度，一线执法人员反映强烈。

据此，我们对《办法》相应条款进行了修订，并于近日专门召开了《办法》修订论证会，征求吸收部分地区文化和旅游行政部门、文化市场综合执法机构及法律和娱乐行业专家意见，形成了目前的修订草案。

二、修订的主要内容及理由

草案共对《办法》作出五方面修改，共涉及二十三条。主要内容及理由如下。

（一）修订与《未成年人保护法》不符条款

修改《办法》第六条，明确娱乐场所不得设立在教育法规定的幼儿园周围，明确娱乐场所与幼儿园距离及其测量方法由省级文化和旅游行政部门规定。

根据《中华人民共和国未成年人保护法》第五十八条规定，学校、幼儿园周边不得设置娱乐场所。根据《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于未成年人保护法第五十八条中幼儿园周边不得设置有关场所规定含义理解和适用问题的答复意见》，幼儿园与娱乐场所距离及测量方

法，由省级文化和旅游行政部门结合实际作出具体规定。2021年5月，文化和旅游部印发《关于调整娱乐场所和互联网上网服务营业场所审批有关事项的通知》（文旅市场发〔2021〕57号）已经做出规定。此次在《办法》中做出相应修改。

（二）修订与《外商投资法》及《条例》不符条款

修改《办法》第九条、第十一条，明确外商投资娱乐场所申请从事娱乐场所经营活动的审批层级，取消提交商务主管部门的批准文件的相关要求。

一是2020年《外商投资法》正式实施，《中外合资经营企业法》《外商投资企业法》《中外合作经营企业法》废止，已不再沿用“中外合资、中外合作”的说法。二是2020年国务院令（第732号）《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》第二十条明确将《娱乐场所管理条例》第六条修改为“外国投资者可以依法在中国境内设立娱乐场所”。第九条第一款中的“中外合资经营、中外合作经营”修改为“外商投资”。《办法》也做相应修改。

（三）修订与消防、环保政策调整相适应的条款

将《办法》第十一条规定的必须提交消防、环境保护部门的批准文件或者备案证明，修改为“有关法律、行政法规规定需要办理消防、环境保护等审批手续的，应当提交相关批准文件”。

一是生态环境部公布的《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》，已经取消娱乐场所在环保方面登记备

案要求；二是《噪声污染防治法（草案）》将“新建营业性文化娱乐场所的边界噪声必须符合国家规定的环境噪声排放标准；不符合国家规定的环境噪声排放标准的，文化行政主管部门不得核发文化经营许可证，市场监督管理部门不得核发营业执照”条款修改为“经营中的文化娱乐场所，其经营者应当采取有效措施，使其噪声排放不超过规定的噪声排放标准”；三是根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化消防执法改革的意见》，部分地区已探索取消消防批准文件改为备案、申请人承诺制或者改为加强事中事后监管，考虑到各地审批实际情况，修订相关表述。

（四）修订与《无证无照经营查处办法》有关条款

修改《办法》第二十八条，明确擅自从事娱乐场所经营活动的处罚种类、罚款数额等，解决了《无证无照经营查处办法》实施，《无照经营查处取缔办法》废止后“无法”取缔的执法难题。

2017年《无证无照经营查处办法》生效后，取消了“取缔”的表述，删除了原《无照经营查处取缔办法》第十四条、第十七条的表述，规定“从事无证经营的，由查处部门依照相关法律、法规的规定予以处罚”，即各行政审批部门应依据各自专业法规对无证经营行为进行处罚。而《条例》第四十一条仍使用“取缔”表述，文化和旅游行政部门对擅自从事娱乐场所经营活动的查处，出现了法规依据的空白和断档。在执法实践中，擅自从事娱乐场所经营活动比较常见，在查处一些不符合消防条件的“黑歌厅”和“黑游戏厅”时，均

会使用上述案由。无法依法进行查处和作出行政处罚，对基层监管执法工作影响很大，给文化市场安全生产和内容监管带来较大管理执法隐患。

一是《娱乐场所管理条例》第四十一条：违反本条例规定，擅自从事娱乐场所经营活动的，由文化主管部门依法予以取缔；公安部门在查处治安、刑事案件时，发现擅自从事娱乐场所经营活动的，应当依法予以取缔。二是依据《行政处罚法》第九条的规定，行政处罚的种类包括“限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业”，其中“责令关闭”与《条例》中规定的“取缔”立法本意相同，拟在《办法》第二十八条中设定“责令关闭”的处罚种类，以实现“取缔”的查处结果。三是依据《行政处罚法》第十三条规定部门规章“对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚”，第二十八条第二款“当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定”，拟在《办法》第二十八条中设定“没收违法所得并处3万元以下的罚款”的行政处罚。四是根据《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》，部门规章对经营活动中的违法行为，有违法所得的设置罚款最高不得超过3万元，因此确定罚款限额为3万元。

（五）其他需要修改的相关表述

一是为落实《文化和旅游市场信用管理规定》（文化和

旅游部令第7号），将《办法》第二十八条拒不停止经营活动的，“依法列入文化市场黑名单”改为“依法列入文化市场严重失信主体”。

二是为落实《国务院办公厅关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》（国办发〔2020〕53号）要求，修订《办法》第二十四条，娱乐场所应当在显著位置悬挂未成年人禁入或者限入标志，标志应当注明“12318”文化市场举报电话改为“12345”等政务服务便民热线。

三是顺应机构改革后新的部门名称表述，将《办法》中“人民政府文化主管部门”改为“文化和旅游行政部门”，将“工商行政管理部门”改为“市场监管部门”。