附件：

中山市文化市场综合执法“观察期”制度

实施指引

（征求意见稿）

为贯彻落实《广东省人民政府办公厅关于推进包容审慎监管的指导意见》（粤府办〔2022〕7号），进一步深化我市包容审慎监管方式改革创新，力求实现监管效能最大化、监管成本最优化、对市场主体干扰最小化，根据《中华人民共和国行政处罚法》《优化营商环境条例》等法律、法规和规章的规定以及《中山市实施行政执法“观察期”制度工作指引》等有关文件的精神，结合我市文化市场综合执法工作实际，制定本指引。

一、基本原则

文化市场综合执法“观察期”制度是指中山市文化市场综合执法部门对初次违法且危害后果轻微并及时改正，依法可以不予行政处罚的当事人，通过设定整改期限实施动态观察、教育指导，并根据整改效果决定是否予以行政处罚的监管执法制度。执法“观察期”制度应当遵循以下原则：

（一）合法合理。实施行政执法“观察期”制度必须在文化市场综合执法部门法定职权范围内进行，不得超越法定权限，不得违反法律、法规、规章的规定，不得与国家政策相抵触。

（二）加强引导。将深入预防违法行为作为监管执法的重要任务，引导企业不断强化风险防控意识，注重自查自纠、主动整改。对个案中发现的具有普遍性、典型性问题，及时对同行业企业进行风险提醒，指导企业从源头加强预防，消除违法隐患。

（三）注重实效。在文化市场综合执法“观察期”内，涉案企业是合规整改的责任主体，文化市场综合执法部门应根据涉案企业的经营规模、行业特性及违法情形等因素，指导其制定切实可行的合规整改方案并督促实施，防范“虚假整改”“纸面合规”等风险行为。

（四）严控风险。正确处理发展与安全的关系，对触犯安全、质量底线，侵犯他人合法权益、违背公平竞争秩序等违法行为，严格依法执法，严禁放任不管或者简单封杀，守牢安全底线、法律底线和系统性风险底线。

二、判定标准

法律、法规、规章或规范性文件对判定标准有明确规定的，依据相关规定进行判定；没有明确规定的，可以依据以下标准进行判定。

（一）“初次违法”的认定

通过询问当事人并查询信用中国、国家企业信用信息公示系统和全国文化市场技术监管与服务平台等方式，未发现当事人近二年内在全市范围有文化市场领域违法行为并受到行政处理的，可以认定为初次违法。认定违法事实存在，但依法不予或免予行政处罚，当事人再次实施该领域违法行为的，不属于初次违法。

“近二年内”是指当事人上一次违法行为受到处理决定之日与本次违法行为发生之日的时间间隔不超过二年。

（二）符合以下标准之一的，可以认定为“危害后果轻微”

1.违法行为有特定对象的，造成特定对象一定程度财产损失且未直接造成人身伤害，得到特定对象谅解的；

2.违法行为有特定对象的，造成特定对象较轻程度的人身伤害，当事人积极采取措施消除或者减轻对特定对象的伤害，得到特定对象谅解的；

3.违法行为没有特定对象的，违法行为持续时间较短，造成较轻程度的社会影响，且当事人及时采取措施消除或者减轻社会影响的。

（三）符合以下标准之一的，可以认定为“及时改正”

1.文化市场综合执法部门在发现违法行为之前主动改正；

2.文化市场综合执法部门在发现违法行为之后，责令改正之前主动改正；

3.文化市场综合执法部门在责令改正后按要求、按时限进行改正，经查验确认整改合格。

三、适用范围

除法律、法规、规章明确禁止或者涉及危害公共安全和人民群众生命健康等情形外，对符合国家和省政策导向、有发展前景的新业态新模式企业，综合考虑涉案企业违法行为的事实、性质、情节、违法过错和危害后果，兼顾地区经济社会发展状况、行业特征、当事人获利情况等多方面因素，可给予合理的文化市场综合执法“观察期”。“观察期”内优先采取教育提醒、劝导示范、警示告诫、行政提示、行政指导、行政约谈等柔性执法方式，推动“执法端口前移”，重点预防违法风险，助力文化市场主体提升合规管理能力，引导涉案企业主动改正违法行为。

1. 适用情形

经执法调查并综合考虑各裁量要素后，文化市场综合执法部门视违法情节和后果可提出适用执法观察期的建议：

1.擅自变更经营者姓名或名称、经营地址、网站名称、网站域名等审批登记事项，从行为发生之日起至被发现之日止未满3个月；

2.逾期未按规定办理备案手续；

3.未将许可证件置于营业场所明显位置或未在网页醒目位置公开许可证件、营业执照等登载的有关信息或链接标识以及备案编号等；

4.未悬挂相关警示标志、禁入或者限入标志；

5.属于省、市文化市场领域免处罚清单的；

6.其他情节轻微未造成危害后果的违法行为。

（二）排除适用的情形。有以下情形之一的，不适用文化市场综合执法“观察期”制度：

1.危害国家文化安全和意识形态安全，严重扰乱市场经营秩序的；

2.违法行为发生在重大传染病疫情等突发事件期间，涉案企业违反突发事件应对措施的；

3.违法行为属于适用移送公安机关行政拘留的；

4.近二年以来已适用过行政执法减免责清单制度或行政执法“观察期”制度，再次出现违法行为的；

5.拒绝、阻挠监督检查，或者在接受监督检查时弄虚作假的；

6.有转移、隐匿、使用、毁损、变卖等擅自处理被依法查封、扣押的设施、设备行为或者擅自撕毁封条的；

7.违法行为引起突发事件或者造成严重、重大影响的；

8.同一时间检查发现存在两个以上违法行为，其中一个违法行为存在排他适用情形的；

9.文化和旅游市场主体和从业人员被认定为严重失信主体后又发生违法行为的。

10.其他法律、法规、规章明确禁止给予行政执法“观察期”或者涉及危害公共安全、侵害人民群众生命健康等情形。

四、适用程序

实施执法“观察期”应当完善监管与执法衔接机制，实现监管与执法协同发力。各镇街文化市场综合执法部门行政行使授权下放范围内的行政处罚权适用执法“观察期”的，按照《中山市实施行政执法“观察期”制度工作指引》程序执行。市文化广电旅游局各执法科室可以按如下程序执行：

（一）执法“观察期”启动阶段。在执法过程中对符合法律、法规、规章规定的可以不予立案的违法行为，可以直接进行不立案处理。也可以对当事人进行立案，并对当事人是否可以适用执法“观察期”制度进行初查。执法人员认为可以适用的，提出对当事人适用执法“观察期”制度的具体意见及拟责令改正决定的具体内容，提交科室负责人进行审查，审查通过后，经局分管领导审批后对当事人发出《行政执法“观察期”责令改正违法行为决定书》（附件1）。执法人员须明确告知当事人改正违法行为、在执法“观察期”内完成整改的可依法不予处罚的法律后果，引导当事人配合柔性执法工作，主动纠正违法行为。责令改正决定明确给予整改期限的，以该期限为执法观察期限；给予“观察期”期限没有明确法律法规规章规定的，根据案件实际情况合理确定，但不得超过法定办案期限。采取说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等柔性执法方式的，应做好过程记录并附卷。

（二）违法行为改正核实阶段。发出责令改正决定后，应在确定的执法“观察期”内合理安排后续现场核查的时间和频次。当事人按照责令改正决定要求完成整改，并主动提交书面整改完成材料的，应当在收到书面材料五个工作日内到现场调查核实其整改完成情况。当事人未在执法“观察期”内主动提交书面整改完成材料的，应当在执法“观察期”截止后五个工作日内核实其整改完成情况。经核实，当事人已经在执法“观察期”内整改完成的，向当事人发出《行政执法“观察期”终止观察告知书》（附件2模板一），将全部案卷材料作为行政检查案件予以结案归档；当事人未在执法“观察期”内整改完成并需要给予行政处罚的，对现场核实的情况制作现场检查（勘验）笔录，向当事人发出《行政执法“观察期”终止观察告知书》（附件2模板二）并进行行政处罚。

五、工作要求

（一）落实工作指引。各镇街文化市场综合执法部门应直接适用本指引，可依据《中山市实施行政执法“观察期”制度工作指引》，结合本指引及辖区工作实际，研究制定本级具体实施规则或办法。市、镇两级文化市场综合执法部门要做好信息共享，在作出“观察期”决定后，应于1个工作日内抄送相关执法科室及镇街。

（二）依法推进包容审慎监管。要严格依法依规适用执法“观察期”制度,不得侵犯行政相对人的合法权益,不得随意或选择性运用非强制性监管手段。对于依法应当实施行政处罚或者不符合运用非强制性监管手段的其他情形,不得擅自运用非强制性监管手段以教代罚。涉案企业违法行为不适用本指引的，可依据法律法规规章、行政裁量权规范性文件中其他从轻减轻行政处罚、省市不予（免予）行政处罚清单等的规定，综合涉案企业改正违法行为等案件事实情况作出从轻减轻行政处罚或者不予（免予）行政处罚的决定。涉案企业已适用过本指引的，无正当理由一般不再适用，确需适用的，需按程序提交法制审核和集体讨论决定。

（三）加强宣传引导企业合规。要加强政策解读，积极引导当事人配合柔性执法工作，主动纠正违法行为，引导企业开展合规建设。各执法科室要在每月30日前将市镇两级适用行政执法“观察期”制度和省市免处罚清单作出相应处理决定的案件情况报执法四科汇总，在工作开展中要及时研究问题，总结经验。

附件1

行政执法“观察期”责令改正违法行为决定书

（模板）

中文综观责〔　　〕 号

：

经查，你（单位）于　　年　月　日　时在（填写地点，具体到门牌号和楼层，没有门牌号的需要具体到某个建筑物或场地）实施下列行为：（填写具体违法行为、情节、危害后果等内容），违反了（填写相关法律、法规、规章条文序号，具体到条款项目）的规定，以上事实，有（填写主要证据信息、名称等）等为证。依据《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条第一款和（填写单行法或部门法关于责令改正的相关条文序号，具体到条款项目）的规定，现责令你（单位）：

立即停止上述违法行为，于×月×日前完成对违法行为的整改，整改要求如下：（填写纠正违法行为需采取的整改措施或须达到的整改效果，可结合实际增减序号及相应内容。）

1.

2.

3.

上述整改期限为本机关给予你（单位）的行政执法“观察期”。你（单位）在“观察期”内配合本机关采取的教育提醒、劝导示范、警示告诫、行政提示、行政指导、行政约谈等柔性执法工作，主动完成整改，且未发现有新的违法行为的，本机关可依照《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条的规定不予行政处罚；你（单位）拒不配合本机关的柔性执法，或者在“观察期”内未能完成整改，或者在“观察期”内发现新的违法行为的，本机关将依法作出行政处罚决定。

你（单位）应按照本决定书要求，对自身开展全方位合法合规性核查和整改，如你（单位）在“观察期”内认为已经全面核查整改完毕，可主动向本机关申请查验，并附相关核查整改证明材料，本机关将自收到材料之日起五个工作日内实施查验；你（单位）未在“观察期”内主动提交书面核查整改材料的，本机关将在“观察期”截止之日起五个工作日内，对你（单位）整改情况实施查验。

如不服本决定，你（单位）可以自收到本决定书之日起60日内向中山市人民政府行政复议办公室（受理地址：中山市博爱五路68号市司法局一楼大厅）申请行政复议，也可以自收到本决定书之日起6个月内向中山市第一人民法院提起行政诉讼。

联系人： 联系电话：

中山市文化广电旅游局

年 月 日

受送达人：　签名或盖章

年 月 日

附件2

行政执法“观察期”终止观察告知书

（模板一）

中文综观终〔　　〕 号

：

经查验，你（单位）已经按照《行政执法“观察期”责令改正违法行为决定书》关于整改的要求完成整改，根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条的规定，本机关决定对你（单位）不予行政处罚并终止观察。

为避免类似行为再次发生，特向你（单位）提出如下行政合规建议：（结合当事人的违法情况，根据法律规定填写要求当事人不得从事的行为和应当履行的义务及其他需要注意的问题，可结合实际增减序号及相应内容。）

1.不得

2.应当

3.

遵守法律、诚信经营是每个企业的基本义务。本机关期望通过以上教育，你（单位）能够深刻汲取教训，避免再次违法。同时，更期盼你（单位）能够履行社会责任，强化合规意识，开展合规体检，不断完善合规管理制度，以确保企业持续健康发展。

联系人： 联系电话：

中山市文化广电旅游局

年 月 日

受送达人：　签名或盖章

年 月 日

行政执法“观察期”终止观察告知书

（模板二）

中文综观终〔　　〕 号

：

　　年　月　日　时，本机关对你（单位）落实《行政执法“观察期”责令改正违法行为决定书》关于整改的要求进行查验时，发现你单位存在以下问题：（对照整改要求，填写当事人未进行整改的具体情况，可结合实际增减序号及相应内容。）

1.

2.

3.

因你（单位）未完成全部整改要求，本机关决定对你（单位）终止观察并适用行政处罚程序进行处理。

联系人： 联系电话：

中山市文化广电旅游局

年 月 日

受送达人：　签名或盖章

年 月 日