

国家发展改革委价格司有关负责人 就完善国有景区门票价格形成机制 降低重点国有景区门票价格答记者问

近日，国家发展改革委印发了《关于完善国有景区门票价格形成机制 降低重点国有景区门票价格的指导意见》（以下简称指导意见）。就社会各方面关心的问题，记者采访了国家发展改革委价格司有关负责人。

问：请介绍一下指导意见出台背景和现实意义。

答：当前，随着城乡居民收入增加，我国旅游需求快速增长，旅游业发展呈现出消费大众化、需求品质化、竞争国际化趋势，已成为发展经济、增加就业和满足人民日益增长美好生活需要的支柱产业。景区是发展旅游业的重要资源和依托，景区门票价格直接关系到人民群众切身利益，是社会关注的热点。近年来，各级政府有关部门加强景区门票价格监管，对遏制门票价格过快上涨发挥了一定作用，但门票价格管理科学性、规范性仍有待提高。从深层次看，一些地方仍过于依赖门票经济，部分重点国有景区门票价格“额外负担”过重，推高了价格水平，成为旅游经济发展的制约因素。去年底召开的中央经济工作会议和今年《政府工作报告》对降低重点国有景区门票价格提出了明确要求。为贯彻党中央、国务院决策部署，针对门票价格管理中存在的突出问题，国家发展改革委深入开展调查研究，听取相关部门、地方、景

区和旅游消费者意见，并在委门户网站开设“我为建立完善重点国有景区门票价格机制建言献策”专栏，问需于民、问计于民，在此基础上形成了指导意见。

完善国有景区门票价格形成机制、降低重点国有景区门票价格，有利于理顺国有景区功能定位，加快构建充分体现社会效益、社会效益和经济效益相统一的国有景区运营管理体制机制。风景名胜区、自然保护区、文物保护单位、国家公园等是全民所有的公共资源，既具有经济属性，也有较强的社会属性、生态属性。利用这些公共资源建设的景区应该为全民提供服务，应当充分体现社会效益、坚持社会效益和经济效益相统一。要扭转一些景区过度追求经济效益，重开发、轻保护，忽视社会效益和生态效益的局面，逐步向更加注重社会属性、生态属性转变，回归公共资源景区的本质。

完善国有景区门票价格形成机制、降低重点国有景区门票价格，有利于优化旅游消费环境，充分释放旅游消费需求，更好满足人民美好生活需要。2017年，我国人均出游次数3.7次，与世界发达国家人均出游7次相比，仍有很大的增长空间。国家统计局的一项调查显示，认为当前国内景区门票价格“太高”或“偏高”的占72.3%。近年来，一些知名景区游客人数已经开始下降，越来越多的人用脚投票，表明高票价已经制约影响了我国旅游消费的增长，成为迫切需要解决的问题。

完善国有景区门票价格形成机制、降低重点国有景区门票价格，有利于推进旅游业供给侧结构性改革和高质量发展，推动旅游业加快由门票经济向产业经济、小众旅游向大众旅游、景点旅游向全域旅游转型升级，形成旅游业供给结构优化和总需求稳步扩大的良性循环。满足 14 亿人口大国的旅游需求，必须要有大视野，开辟更广阔的发展道路，不能局限在门票经济上。不少地方已经有了成功经验。如浙江省衢州市，以全域旅游理念为指引，通过尝试开展免收景区门票旅游活动，使当地旅游业逐渐摆脱门票经济依赖，朝着做精产品、做优服务、做长产业链的方向发展。2017 年，全市旅游总收入 449.4 亿元，同比增长达 25.6%。13 个景区实现旅游服务、纪念品销售等收入 28.1 亿元；免费日期间，旅行社的游客地接量同比增加 46.8%、接待天数增加 42.5%，餐饮行业、星级以上宾馆客房营业收入分别增长 48.1%和 48.9%，全市民宿床位突破 4.5 万张，并涌现出一批标杆性精品民宿，地方特色商品销售也得到了明显增长，初步实现了景区与旅游相关行业协调发展，走出了大旅游发展的新路子。

问：完善国有景区门票价格形成机制的总体思路、目标是什么？

答：完善国有景区门票价格形成机制总体思路是：一是坚持公益导向。风景名胜区、自然保护区、文物保护单位、

国家公园等公共资源为全民共有，依托这些资源建设的国有景区应该充分体现社会效益、坚持社会效益与经济效益相统一。推进门票价格改革必须坚定不移贯彻以人民为中心的发展思想，秉持旅游为民、旅游惠民理念，按照逐步实现公共资源全民共享、景区服务费用游客合理分担的取向，充分体现公共资源建设的国有景区公益属性。

二是坚持科学定价。加强国有景区门票定价制度建设，改变过去用行政命令禁止价格上涨的工作方式，不搞行政命令式“一刀切”，而是通过建立健全主要补偿景区服务和生态环境保护合理成本并适当反映景区价值的价格形成机制，规范政府和景区行为来管理价格。

三是坚持有序推进。当前，各地区经济社会发展水平、景区规模等级都存在一些差异，完善国有景区门票价格形成机制需要区分景区不同经营管理模式，因地制宜，分类施策，分批推进，逐步创造条件推动门票价格回归合理区间。

四是坚持公开透明。要加快推行国有景区门票价格管理程序公开、决策公开、结果公开、执行公开及景区收支情况公开，接受社会监督。

指导意见明确了两阶段目标。2018年，在推进完善国有景区门票价格形成机制同时，降低重点国有景区门票价格要取得明显成效；到2020年，要基本健全以景区正常运营成本为基础，科学、规范、透明的景区门票价格形成机制。

问：完善国有景区门票价格形成机制有哪些具体举措？

答：主要包括7个方面的措施：

一是合理界定门票定价成本构成。将门票定价成本严格限定在景区游览区域范围内直接为游客提供基本游览服务所发生的设施运行维护、人员薪酬、财务费用、固定资产折旧等方面的成本支出，以及自然、文化遗产等资源保护支出。通过明确门票价格合理构成，逐步剥离门票承载的“额外负担”，推动国有景区形成合理门票价格。

二是创新价格管理方式。由各地区根据实际，对不同国有景区门票价格分别实行政府定价或政府指导价；季节性较强景区可实行淡、旺季门票价格，引导客流均衡分布；实行政府指导价的景区可采取价格上限管理方式，允许景区经营管理者在不超过政府规定上限价格的范围内，根据旅游市场供求状况自主确定具体价格水平，具体执行时应提前3个月向社会公布。

三是严格履行政府定价程序。政府制定景区门票价格，应当依法履行定价成本监审或成本调查、听取社会意见、合法性审查、集体审议、作出价格决定并及时向社会公告等程序。对以外地游客为主的景区，通过网络公开征求意见或创新价格听证方式，广泛听取意见建议。

四是建立定期评估调整机制。门票价格制定后，每3年进行一次评估，根据景区游客数量变化、运营成本变动、收支节余等情况，以及社会各方面意见，及时调整门票价格。

五是加强景区收支监管。加强景区门票收入及其他各类收入、支出监管，保证景区收入主要用于景区运营所需合理支出。鼓励有条件的地方探索建立国有景区运营状况、收支信息公开制度，提高价格相关信息透明度。

六是规范景区价格行为。景区应严格落实明码标价规定，在其网站、收费场所等醒目位置公示门票价格及游览服务内容，保障游客知情权、选择权。禁止捆绑销售、价外加价或强制代收其他任何费用。

七是加强景区门票价格监管。依法查处景区价格违法违规行为。建立健全景区价格失信惩戒机制，将景区扰乱价格秩序行为，作为景区及其主要负责人不良信用记录纳入全国信用信息共享平台，实施失信联合惩戒。

问：今年如何在推动降低重点国有景区门票价格上取得明显成效？

答：当前，部分重点国有景区门票价格偏高，很重要的一个原因是成本构成不合理、不规范，承担了一些“额外负担”。要坚持问题导向，瞄准突出问题，以开展定价成本监审或成本调查、纠正违规不合理收支行为为抓手，以知名度较高、社会影响较大的国有景区为重点，努力在降低重点国有景区门票价格上取得实效。一是突出重点。以利用国家级风景名胜区、国家级自然保护区、全国重点文物保护单位、国家公园等公共资源建设，旅游景区质量等级评定为5A级，

且现行价格水平较高的国有景区为重点，降低偏高门票价格，并积极推动4A级及以下国有景区降价。二是抓住关键。围绕解决门票价格“额外负担”重这一突出问题，加大对地方、景区违规不合理收支行为的清理规范力度，既相应降低门票价格，又保证景区正常运营。

国家发展改革委将督促各地进一步明确具体目标、重点任务、时间节点，在今年“十一”黄金周旅游高峰之前，切实降低一批重点国有景区偏高的门票价格。

问：降低重点国有景区门票价格，会对景区运营产生什么影响？

答：通过建立健全机制推动降低重点国有景区门票价格，是以景区合理运营成本为基础，重点剥离景区承载的“额外负担”，包括不合理的政府收费收入等，规范价格行为，相应降低门票价格。因此，不影响景区正常运营。随着景区门票价格的下降、游客数量增加，景区总的门票收入并不一定会减少，还有可能会增加。同时，景区运营管理者要积极适应旅游业高质量发展要求，转变发展思路、模式，提升经营管理效率，丰富旅游产品，通过提升服务质量、提供更多增值服务吸引游客，逐步降低对门票的依赖，更好实现景区持续健康发展。

问：如何保障完善国有景区门票价格形成机制，降低重点国有景区门票价格工作落实？

答：当前，我国景区实行行业指导、属地管理，利用公共资源建设的国有景区门票定价权也在地方。完善国有景区门票价格形成机制、降低重点国有景区门票价格工作主要由各地负责落实。为保障工作取得实效，国家发展改革委将加强对各地工作的督促指导，具体有四个方面措施：一是明确地方政府对降低重点国有景区门票价格承担主体责任。要求各省级价格主管部门进一步提高认识、统一思想，在当地党委、政府统一领导下，增强责任感，明确责任人，层层抓落实。二是要求各地建立工作协作机制，认真开展定价成本监审或成本调查，科学测算制定降价方案，加强旅游市场秩序整治，持续做好价格监督检查。有关部门要加强政策联动，优化政策组合，确保平稳实施。三是要求各地加强督察问效，及时评估工作进展情况，查找不足，改进工作，确保不折不扣完成预期目标。国家发展改革委将全程跟踪各地工作进展情况，对有令不行、进展迟缓的地区，组织专项督查。四是要求各地区、各有关部门要主动加强政策宣传解读，及时回应社会关切。

指导意见特别强调，各地区降低重点国有景区偏高门票价格不得避重就轻、流于形式、敷衍搪塞；在降低门票价格同时，不得提高景区内交通运输等其他游览服务价格，变相增加游客负担。

来源：政策研究室子站