

国家发展改革委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

（发改价格〔2018〕951号）

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局：

为贯彻落实中央经济工作会议和《政府工作报告》精神，促进旅游业高质量发展，现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提出如下意见。

一、重要意义

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，是加快发展全域旅游，推动景区及旅游业实现持续健康发展的重要举措。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，但门票价格管理和定价机制中的深层次矛盾问题依然存在。一些地方过分依赖门票经济，门票价格“额外负担”过重问题突出；现行价格机制对不合理定价行为有效约束不够，定价科学性、规范性亟待提高，导致部分重点国有景区门票价格水平被不断推高，一定程度上抑制了旅游消费增长，不利于发展全域旅游和旅游业转型升级。

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，是弘扬传统文化、加强爱国主义教育、保护生态环境的重要载体，依托这些资源建设的国有景区具有较强的公益属性。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；有利于优化旅游环境，积极解决人民群众关心的问题，充分释放旅游消费需求，更好满足人民美好生活需要；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。

二、基本原则和主要目标

（一）基本原则

坚持公益导向。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，以逐步实现公共资源全民共享、景区服务费用游客合理分担为门票价格改革取向，将游客付费范围限定在所享受的景区服务，充分体现公共资源建设的国有景区公益属性，促进大众旅游消费，增强人民群众获得感、幸福感。

坚持科学定价。加强国有景区门票定价制度建设，以规范成本构成为核心，建立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，推动政府和景区价格行为科学化、规范化。

坚持有序推进。综合考虑各地区经济社会发展水平及景区规模等级差异，区分景区不同经营管理模式，因地制宜，分类施策，分批推进，加快清理门票价格中的不合理负担，逐步创造条件推动国有景区门票价格回归合理区间。

坚持公开透明。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。

（二）主要目标

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任务取得明显成效。到 2020 年，以景区合理运营成本为基础，科学、规范、透明的国有景区门票价格形成机制基本健全，对促进景区持续健康发展、推动旅游业高质量发展的作用明显增强。

三、完善国有景区门票价格形成机制

对利用公共资源建设的国有景区，以补偿合理运营成本、保持收支总体平衡为改革方向，完善门票价格形成机制，明确定价成本构成、规范定价程序、加强收支监管，提高定价科学性、监管有效性。

（一）合理界定成本构成。实行政府定价管理的景区，门票定价成本应严格限定在景区游览区域范围内维持景区正常运营所需的合理支出，主要包括：（1）自然、文化遗产等资源保护支出；（2）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、财务费用等方面的成本支出；（3）为游客提供基本游览服务所需的固定资产折旧。景区支出中依法应由各级政府承担部分，以及与景区正常运营无关的支出，不得计入景区门票定价成本；各级政府提供的补贴和已通过单独收费补偿部分，以及景区特许经营收入，应冲减景区门票定价成本。

（二）创新价格管理方式。各地区可根据景区实际情况，对其门票价格实行

政府定价或政府指导价。季节性较强的景区，可分别制定淡季、旺季门票价格，引导客流均衡分布，淡旺季票价应保持合理比价关系。对实行政府指导价的景区，可以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。景区在政府指导价范围内调整具体价格水平、淡旺季票价执行时间等，应当提前 3 个月向社会公布，并抄报价格主管部门。

（三）严格履行政府定价程序。制定实行政府定价管理的景区门票价格，应当严格按照《政府制定价格行为规则》（国家发展和改革委员会令第 7 号）等规定，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，可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。景区经营管理者拒绝提供成本监审或成本调查所需资料，或者提供虚假资料、不完整提供资料的，定价机关可以中止成本监审或成本调查、按照从低原则核定成本。降低景区门票价格可按有关规定采取简易程序。景区实行免费开放的，应及时向社会公告，不需履行其他定价程序。

（四）建立定期评估调整机制。门票价格制定后，价格主管部门应当对门票价格执行情况进行跟踪调查和监测，每 3 年进行一次评估，重点评估景区游客数量变化、运营成本变动、收支节余等情况，以及社会各方面对门票价格的意见，根据评估结果及时调整门票价格。鼓励引入第三方机构开展评估。

（五）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，主动向社会披露相关信息，提高价格相关信息透明度。

（六）规范景区价格行为。所有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（含优惠门票价格及优惠对象、优惠条件等），以及单独收费的相关服务等价格；设有通票、联票的景区，其通票、联票价格及游览服务内容也应一并公示，通票、联票价格应低于各单项门票价格之和，不得强制购买通票、联票，保障游客知情权、选择权。不得区别本地外地游客设置两种门票价格。除法律法规明确规定外，各地区、各景区不得将各

种门票、游览服务、保险等捆绑销售，不得价外加价或强制代收其他任何费用。

（七）加强景区门票价格监管。各地区有关部门要持续加强对景区门票及游览服务价格的监管，及时依法查处景区不按规定明码标价、不执行优惠政策、擅自涨价、通过捆绑销售变相涨价等违法违规行为。各级价格主管部门应会同有关部门，建立健全景区价格失信惩戒机制，将景区不执行国家价格政策，有令不行、有禁不止，以及通过大额回扣争抢客源等扰乱景区价格秩序行为，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。

四、降低重点国有景区门票价格

各地区要按照本指导意见关于完善价格形成机制的原则要求，以认真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，确保 2018 年降低重点国有景区门票价格工作取得实效。

（一）突出重点。各地区要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，科学制定方案，切实降低偏高门票价格，并积极推动 4A 级及以下国有景区降价。对社会反映集中、“高定价大折扣”等问题突出的景区，要进一步加大降价力度。

（二）抓住关键。各地区应重点围绕当前景区门票价格管理中存在的突出问题，认真开展定价成本监审或成本调查，加大景区正常运营所需以外不合理支出的清理力度，相应降低门票价格。重点清理规范地方政府有关部门在全国政府性基金目录清单、中央及地方行政事业性收费目录清单之外，违规向景区或通过景区门票向游客收取的政府性基金、行政事业性收费；地方政府有关部门或其授权管理单位在法律法规明确规定以外，以各种形式、名义参与景区门票收入或经营利润分成，将景区门票收入用于景区以外设施建设运行维护，或将景区门票收入用于补充地方财政收入等。

（三）分批推进。各地区要尽早制定降低重点国有景区门票价格的工作方案，明确具体目标、重点任务、时间节点，成熟一批、实施一批。对于受客观条件限制，降价难以一步到位的景区，以及短期内拟先走一步实施降价的景区，要提出分步到位的方案并严格落实。各地区应确保于今年 9 月底前降低偏高的重点国有景区门票价格取得明显成效，鼓励各地区根据实际情况，加快工作进度。各省（区、

市)价格主管部门要认真总结降价工作取得的成效和问题,形成书面材料,于2018年11月底前报送国家发展改革委。

五、保障措施

(一)提高认识、压实责任。地方政府对降低重点国有景区门票价格承担主体责任。各省(区、市)价格主管部门应当会同有关部门,在当地党委、政府统一领导下组织实施完善价格形成机制、降低重点国有景区门票价格工作。各地区有关部门要进一步提高认识、统一思想,增强责任感和主动性。部门主要负责同志是第一责任人,要亲自抓,分管负责同志要全力抓,层层抓落实,确保按时按质完成。

(二)加强协作、务求实效。各地区要建立降低重点国有景区门票价格工作协作机制,及时研究解决存在的问题。要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。要进一步加强旅游市场秩序整治,持续做好价格监督检查。各有关部门要加强政策联动,优化政策组合,确保平稳实施。各地区不得避重就轻、流于形式、敷衍搪塞;不得明降暗升,在降低门票价格同时,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。

(三)强化督导、狠抓落实。各地区要建立健全定期调度督导制度,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。充分发挥典型引导和社会监督作用,推广先进经验做法;对工作进展滞后的,要及时督导,限时推进,加快落实。国家发展改革委将会同相关部门全程跟踪各地区降低重点国有景区门票价格工作进展情况,定期通报。对有令不行、进展迟缓的地区,组织专项督查。

(四)加强宣传、回应关切。各地区、各有关部门要加强政策宣传解读,重点宣传完善景区门票价格机制、降低重点国有景区门票价格对拉动旅游消费、推动全域旅游发展、促进旅游业高质量发展的重要意义,以及取得的成效和典型经验,及时回应社会关切,为开展工作营造良好舆论环境。

国家发展改革委

2018年6月28日