

6岁儿童“超高”不免门票？侵权！

通过制发诉前检察建议,上海检方和行政机关形成合力,开展票价治理

□法治报记者 夏天

“五一”小长假将至，本市各景点或迎来复工复市后首个出游小高峰；随后 5 月 19 日“中国旅游日”又将接踵而至。近年来，公众普遍关注各大景点门票针对未成年人、60 周岁以上老人、残疾人、军人等消费者群体的优惠政策，是否因长期存在的“行规惯例”而有违国家法律、法规、政策？是否侵害部分消费群体中不特定消费者的合法权益？

过去一年多来，上海市检察机关陆续对本市部分景区儿童门票优惠标准开展了“公地治理”。检察官发现，虽国家有关法规明文规定“身高低于 1 米 2 或 6 周岁以下儿童”享受免票优惠，即“双轨制”优惠，但具体到部分景区实践中，却往往从便利原则来适用一些“单轨制”政策。此外，《未成年人保护法》第 30 条针对相关场馆“应当按照有关规定对未成年人免费或者优惠开放”的表述，也指向不确定，这些都让主管部门在履行管理职能时存在一定困难。于是通过制发诉前检察建议，检方和行政机关形成治理合力，陆续在黄浦、奉贤、宝山等多个区，成功开展了景点票价治理，依法保障了不特定未成年人的消费者利益。

一次公益诉讼的“破冰”行动

“从法官访上海迪士尼，到广东消保委诉长隆野生动物园，再到上海消保委开展长三角景点儿童免票规则调研……去年上半年，外部的声音成为我们开启儿童门票优惠标准公益诉讼的动力。”日前，黄浦区人民检察院第五检察部和第一检察部的谷莺、邵怡两位主要承办检察官，向记者回溯了这次该院未成年人公益诉讼“破冰”行动。“黄浦是上海的窗口和名片之一，也是旅游中心，这项公益诉讼既是回应社会关切，关注儿童福祉，又是服务黄浦区域发展定位，营造更加公平有序的旅游环境，并期待起到从城市中心辐射周边的效应。”

这项工作也让检察院内部承担公益诉讼职能的第五检察部与承担未成年人综合司法保护职能的第一检察部携手合作。“我们从一些网站如大众点评收集消费者反馈，或直接实地排摸，抽样调查了黄浦区 12 个设门票的景点，并拉出清单。”检察官披露，据调查显示，其中 4 个景点实行政府指导价，8 个景点实行市场指导价，且大多存在以身高作为单一儿童门票优惠标准。

“国家发改委早在 2012 年就发文明确规定，身高低于 1 米 2 或 6 周岁以下儿童，可享受免票优惠。是什么让白纸黑字的优惠政策，在实践中过程缺失少两？”检察官开始了追根溯源。

据介绍，其实关于景区儿童门票优惠政策，上海地方立法更为超前，早于国家发文即出台了“儿童 1 米 3 以下实行免票”的规定。而且上海地方立法的思路也具先进性，考虑

到上海经济发展水平和现代儿童的生长规律，已为孩子们在国家标准上提高了享受优惠的身高区间。

但检察官们发现，由于地方立法早于国家立法，仅采用了身高的单一标准，事实上存在法律冲突。在实践中，景区一方面依据地方立法制定执行标准，一方面也往往会从便利原则来适用政策。“要查看孩子的身份证，总不如直接看身高来得简单。这就是实践中，许多景区变门票优惠‘双轨制’为‘单轨制’的由来。”

检察官研究国家发改委 2012 年发文后认为：“国家层面的立法精神，应当是同时保障 6 岁以下儿童的免票权益。我们要让‘双轨制’真正保障到孩子的合法权益！”

因此从去年 3 月起，黄浦区检察院由分管检察长带队，对本地景区儿童门票优惠政策的合法性、合理性和执行问题开展专题监督。检察官们先后走访了多个分管行政机关，调查核实并明确了各部门负有对景区儿童门票优惠政策落实情况的相应职责。

去年 6 月，区检察院向各职能部门制发诉前检察建议：“1、依法落实监管职责，对辖区内实行政府定价、政府指导价管理的游览参观点加强价格监督检查和价格法律、政策宣传，严格执行国家发改委《通知》中对未成年人门票价格优惠政策的规定。2、鼓励实行市场调节价的游览参观点参照上述规定对未成年人等给予票价优惠。3、进一步明确各自职责权限、分工负责、协调配合，切实履行监督检查价格政策中的监管职责。”



图为整改后的景区门票优惠政策



图为黄浦检方走访相关职能部门，协调形成专项治理合力

行政机关点赞：填补立法空白，履职更有法可依

据披露，被建议单位对检察建议回函表示高度重视，积极落实，并迅速展开全面整改。随后黄浦区检察院对整治效果开展“回头看”，发现执行门票政府指导价的相关景区已在一周内整改完毕，实施市场调节价的景区也相继调整完毕。“现在孩子们再来黄浦区景点游玩，只要提供合法年龄证明自己符合门票优惠标准，即可享受‘双轨制’的门票优惠政策了！”检察官欣慰地表示。

至于被建议行政机关，也十分

肯定此次公益诉讼：“收到检察建议对我们依法履行相应行政职能，也是一个有利的帮助。譬如 12 家景区里有 8 家均实行市场定价，行政机关存在一定的‘介入难’。但在检察建议的支撑下，可以更好地形成合力，加强市场行为的引导。”

此外有行政机关表示，检察建议直指上海早期地方立法中的相应空白。而在以往，行政机关特别是基层执法单位，是无法突破地方立法进行“超前执法”的。因此行政机关也期待在检察建议的作用下，尽快在全市

层面的修法工作中，填补相应法律空白，让行政机关在履行管理职能时，更加有法可依。

“公益诉讼的初衷，就是帮助行政机关更好履职，服务公众利益。”听到来自行政机关的声音，检察官们感言道。据悉，下一步上海检方将和相关市级机关做进一步沟通，加快推动上海地方立法填补相应空白。而这次黄浦区检察院对辖区内景点门票的治理案例，也荣获去年上海检察机关未检部门参与社会治理优秀案（事）例。

全市各区逐步开展“单轨”治理

据悉，黄浦区检察院以诉前检察建议的形式率先在本市启动儿童门票执行方面公益诉讼，保护未成年人的合法权益，促进了消费公平，相关做法已得到市检察院的肯定和推广。上海市检察机关认为，景区优惠票价的执行，关乎千家万户未成年人消费者的合法权益。且随着人民群众的生活水平日益增高，儿童身高已经较以往有明显的增长，不以年龄和身高“双轨”标准执行优惠票价，无疑大大削弱了优惠力度，也有“歧视身高”之嫌。上海作为一个国际化大都市，更应对标国际标准，以更高要求做好未成年人保护工作。

因此，上海检察机关充分展开专项调研，对全市多个区的景区门票优惠政策落实情况开展走访排

摸，进行法律监督，督促、协调相关主管部门形成合力，开展专项治理。

如奉贤区人民检察院未成年人检察部门在走访中发现，2 家景点门票未能严格贯彻执行国家发改委关于门票价格优惠政策的相关通知、《上海市游览参观点门票价格管理办法》等政策规定，其优惠幅度未达到规定标准。其中，2 家均未按照儿童年龄作出相应优惠规定；此外还各自存在未对残疾人、伤残军人及现役军人、符合相应条件的学生作出免票或优惠规定的情况。

又如宝山区人民检察院未检部门与公益诉讼部门共同对 6 个游览参观点实行“未成年人优惠票价”情况进行了抽样调查，经调查发现：6 个游览参观点，除 1 家以身高及年龄为“双轨”优惠标准实现免票政策外，

其余均仅以身高为标准。

检察机关认为，在政府定价、政府指导价的游览参观点出现上述现象，可能导致不特定未成年人消费者利益受损，危害社会公共利益。奉贤区检察院于去年 10 月制发了诉前检察建议，同年 11 月，多部门召集景点负责人进行了协商，后向检察机关进行了回访，景点自今年 1 月 1 日起实施新的门票优惠方案，一并发出了新的价格公示栏样表。检察机关原计划春节前后进行回访，后受疫情影响未能成行。近日检察官发现，相关景点确已实行新的门票优惠措施。宝山区检察院也向相关职能部门制发了检察建议，随后施行政府指导价的相关景点迅速整改完毕，其余实行市场定价的景点，也得到职能部门加强引导和鼓励。