·智库·观察·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2026.02.016

欧美国家公共文化服务收费模式及其借鉴意义探析

高迎刚　齐慧姝

[摘　要]在我国公共文化服务体系建设过程中,与公共文化服务收费相关的问题一直困扰着政策制定者与服务提供者。究其原因,既有政策方面的模糊表述,也有观念层面的含混误读,更有实践层面的操作失范。欧美国家的公共文化服务经过一个多世纪的发展,已经形成了相对规范的收费模式,其中既有值得借鉴的经验,也有应当反省之处,对其进行科学地分析借鉴,对于提高我国公共文化服务水平具有较强的理论与实践意义。

[关键词]欧美国家;公共文化服务;收费模式;借鉴意义

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出“推进公共文化设施所有权和使用权分置改革”①,所有权和使用权分置必然涉及某种形式的收费行为,这不仅在国家政策层面打破了公益一类文化事业单位“不能或不宜由市场配置资源”的限制②,也为我国公共文化服务领域的收费问题提供了更为明确的政策依据。长期以来,我国公共文化服务是否可以收费,以及依据何种标准收费,始终是一个在实践工作中被搁置的一个问题。

对近二十年我国公共文化服务体系建设的相关政策进行梳理,结合对各地公共文化服务体系建设实践的考察,可以发现这一问题的出现既涉及政策层面的模糊,也有观念层面的含混,更有实践层面的失范。而欧美国家相对规范的公共文化服务收费模式则提供了一定的经验借鉴。因此,本文在深入分析我国公共文化服务收费问题成因的基础上,对欧美国家的成功经验进行总结,并提出系列对策建议,以期不断创新与完善我国公共文化服务的收费模式。

一、我国公共文化服务收费问题的现实窘境与历史成因

根据《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称《保障法》)的表述:“公共文化设施应

[基金项目]国家社会科学基金艺术学重大项目“中华文明精神标识的艺术呈现与传播研究”(项目编号:23ZD02);吉林省教育厅人文社科研究项目“公共艺术教育对吉林省文化消费提升的促进作用研究”(项目编号:JJKH20240610SK)。

[作者简介]高迎刚,山东大学艺术学院教授、博士生导师;齐慧姝(通讯作者),吉林艺术学院副教授、硕士生导师,邮箱:413049797@qq.com。

①新华社:《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?_slb=true,2025.07.02.

②《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2121699.htm,2025.07.05.

当根据其功能、特点，按照国家有关规定，向公众免费或者优惠开放”[①]。然而，哪些服务应该“免费”?哪些收费应该“优惠”?收费的标准和优惠的依据又是什么?相关法律法规却并未清晰界定。事实上，自2011年1月原文化部、财政部发布《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的意见》之后，多数公共文化服务机构便较少提供收费性的公共服务了。2007年陕西渭南的“一元剧场”，虽然象征性收取一元门票，但却意外改变了人们对待收费公共文化服务项目的看法。报载某地曾就“一元剧场”的票价问题进行调研，群众说：“一块钱，我们天天看；两块钱，会选着看；三块钱，考虑考虑；五块钱，就不看了[②]。”象征性地收取1元费用，有助于引导基层群众形成“文化产品有价值”的认知，培育基层演出市场做强做大。但这种象征性收费模式被推广到全国各地后，依然面临收费是否合理的质疑。比如山东曹县的一元剧场，其运作模式虽然与陕西渭南并无多少差别，其定位却是“政府购买、公益服务、社会投入、品牌发展”[③]，刻意回避了收费这一市场行为，将其笼统地归于“社会投入”。

笔者的调研发现，从事基层公共文化服务的工作者，较为普遍地认为自己从事的是低级的文化事业，难登大雅之堂，所以也不宜收费；而不收费就面临无法平抑成本、投入不足、服务水平难以提高等问题，进而陷入不良循环。二十多年来，我国公共文化服务体系建设的实践表明，市场因素适度介入公共文化服务不仅是可行的，而且是有益的，需要改变人们对公共文化服务必然是免费的刻板印象，相应收费依据与标准也亟待完善。

市场因素适度介入公共文化服务，并不意味着所有公共文化服务都需要收费。收费与否，需要根据服务目的、方式，以及各地的具体情况而定。强调对公共文化服务的合理化收费，目的在于逐步改变人们对于公共文化服务“不值钱”的片面理解，逐步建立现代公共文化服务体系。公共文化服务合理化收费的积极意义，可能还需要很长时间才得以显现；至于在全社会达成共识，则需要更长时间。在这方面，欧美国家经过一个多世纪的发展，已经积累了较为丰富的经验，汲取欧美国家公共文化服务收费经验，适当反思其不足之处，对于逐步形成适宜我国国情的公共文化服务收费模式，提升公共文化的服务质量具有一定的借鉴价值与启示意义。

二、关于欧美国家公共文化服务收费方式的考察

新世纪以来，我国与欧美国家的学术交流活动越来越频繁深入，笔者所在的科研团队中多数成员有欧美国家留学、访学或者参会经历，这一方面增进了中西学者之间的相互了解，另一方面也使获取各种研究资料更为便利。近年来，我们对美国和欧洲主要国家的公共文化服务收费方式进行了较为深入的考察和细致的研究，总体看来，美国和欧洲国家之间在公共文化服务建设方面既有相似之处，也存在诸多不同，其经验可为我国提供一定的借鉴与启示。

（一）欧美“免费”文化场馆的收费项目

首先需要说明的是，本研究中的“免费”，指的是面向所有人（在场馆所在地具有合法居留身份）的长期免费措施，不包括只面向某些特定人群的，或者在某些时段免费开放的情况。就此而言，除英国外，欧洲绝大多数国家的公共文化场馆都是收费的，只是收费的具体数额与优惠的条件不同，其中也包含不收费的情况。从伦敦的大英博物馆、大英图书馆、伦敦博物馆到各地的公共博物

①柳斌杰，雒树刚，袁曙宏：《中华人民共和国公共文化服务保障法解读》，北京：中国法制出版社，2017年版，第142页。

②韩业庭：《一元剧场，点燃大众看戏热情》，《光明日报》，2025年06月24日第7版。

③山东公共文化云：《文化惠民暖人心“一元剧场”乐戏迷——曹县一元剧场项目被评为菏泽各县区学习借鉴典型》，https://sdpcc.com/article/15062，2025.07.25.

馆、美术馆、图书馆,英国的公共文化场馆的常设项目大都是免费的,临时项目则因各类情况而有所不同。而美国的公共文化场馆,基本上都是收费的。本文以英国大英博物馆和美国史密森尼博物馆群为例对一般所谓“免费”场馆的某些收费项目进行说明。作为世界上首家国家级公共博物馆,大英博物馆的永久馆藏是免费的,免费政策覆盖所有具有合法身份的参观者。为维持参观秩序和保证参观质量,要求所有参观者都预约门票,否则会因名额限制而无法入内。专题性展览多数收10-20英镑的费用,少数展览门票超过30镑,具体收费标准与展品的所有权以及展览的复杂程度密切相关。史密森尼学会管理的美国史密森尼博物馆群中,除了库珀·休伊特设计博物馆外,其他所有场馆均可免费进入,不仅所有服务项目免费,还为许多教育、研究类项目提供数额不等的资助,但一些项目也收费,如洛克希德·马丁剧院、空中客车影院、爱因斯坦天文馆等沉浸式体验,依据观众的年龄进行票务的定价,经典影片票价分为$7.5、$8、$9三档,新上影片票价分为$13.5、$14、$15三档,军人享有与老年人一样的优惠票价[①]。

(二)欧美“收费”场馆的收费方式

英国之外的大部分欧洲国家,史密森尼博物馆群之外的大多数美国文化场馆,所提供的公共文化服务基本上都是收费的,具体收费方式存在较大差异。美国大都会艺术博物馆包含第五大道和修道院两个场馆均对12岁以下儿童免费;纽约州居民,以及纽约、新泽西和康涅狄格州的学生,可自行决定入场费的金额,实际也可以免费入场;而对其他访客,其门票费分为三档:学生$17/人,65岁以上的老年人$22/人,12-65岁之间的人群$30/人,包含两个场馆当天所有展览。大都会艺术博物馆“使命宣言”声称,他们致力于“收集、研究、保存和展示跨时代和跨文化的重要艺术作品,以将所有人与创造力、知识、思想,以及其他人联系起来”[②]。大都会艺术博物馆还提供了许多富有创意的艺术活动,部分面向公众的活动是免费的,多数则是收费的,且有些活动价格昂贵。法国卢浮宫博物馆对大多数访客收取门票费用,常设项目(永久馆藏)现场购票15欧元/人,线上购票17欧元/人;临时展出需要单独购票,一般为17欧元。卢浮宫也对未满18周岁的游客、未满26周岁的欧洲经济区国家居民、艺术、艺术史、应用艺术专业的在职教师、法国艺术家之家协会会员、国际艺术协会(IAA)会员、国际博物馆协会(ICOM)和国际古迹遗址理事会(ICOMOS)会员、新闻记者、失业人员、享受法国最低生活保障金的人员、残障人士及其陪同人员一名等特殊人群免费,体现出对特殊群体的关照。

三、欧美国家公共文化服务收费模式分析

欧美国家公共文化服务收费方式已如前述,那么,何谓“收费模式”?二者有何联系与区别等一系列问题需要进一步探讨。“模式”一词,古已有之。据《汉语大词典》所引典籍,自魏晋迄清末,其基本含义是“事物的标准样式”[③];而在现代汉语中,“模式”更多吸收了西方近代以来心理学中paradigm一词的含义。根据《辞海》的解释,模式一般指“可以作为范本、模本、变本的式样”;社会学研究中指的是“研究自然现象或社会现象的理论图式和解释方案,同时也是一种思想体系和思维方式”[④]。本文所谓收费模式之“模式”,指的是社会学意义上的“理论图式和解释方案”,侧重观念、原则,以及实现目标的思路与依据等。对欧美国家公共文化场馆的具体收费方式进行分析,透视其所

①史密森尼的两家IMAX剧院和爱因斯坦天文馆均由航空航天博物馆运营,https://airandspace.si.edu/whats-on/imax-theaters-and-planetarium,2025.07.16.

②参见大都会艺术博物馆的简介网页:https://www.metmuseum.org/about-the-met,2025.07.17.

③《汉语大词典》,上海:汉语大词典出版社,1997年版,第2558页。

④辞海编辑委员会:《辞海》,上海:上海辞书出版社,2000年版,第1596页。

依据的观念、原则，归纳其实现目标的思路，提炼其经验举措，旨在为提升我国公共文化服务水平提供参照。

（一）欧美国家公共文化服务收费模式的基本观念

公共文化服务的理念决定了欧美国家关于公共文化服务收费问题的基本观念，自1912年法国公法学者莱昂·狄骥（Leon Duguit）提出“公共服务”概念后，包括公共文化服务在内的公共服务在欧美社会已经有一个多世纪的发展历程。他在《公法的变迁》一书中指出：“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动，就是一项公共服务，它具有除非政府干预，否则便不能得到保障的特征”[①]。随着西方社会公共服务实现方式的发展，西方学界关于公共服务的理论也在不断深化，其中最重要的变化之一是围绕政府职能展开的。在《公法的变迁》一书中，莱昂·狄骥提出了“政府活动的产业化”这一概念，认为这些活动会在“那些具有内在产业特征的公用事业”中发生[②]。二十世纪后半叶，尤其二战之后，伴随着公共服务领域社会化、市场化的发展，新公共管理理论也逐渐兴起，公共服务中的市场元素也越来越多。以反对新公共管理理论著称的新公共服务理论，其立论虽然基于对企业家政府理论的批判，但并不排斥市场元素对公共服务的介入，其反对的只是传统行政手段，而非包括市场元素在内的社会化运作方式。事实上，公共文化场馆对其提供的服务项目适当收费，在欧美国家是一种较为普遍的现象。比如在美国随处可见的非营利机构，必须在申请建立机构时明确声明其存在目的不是为了牟利，而是某种公益性，但其组织结构、运作方式却是企业化的。正因如此，欧美国家的公共文化服务虽然意在惠及大众，基本项目普遍收费低或者免费；但并不排斥收费，甚至运用适度的市场行为提升公共文化服务的质量。

关于欧美国家的公共文化服务模式，学术界目前主要有两种划分方式，其中一种是“以公共文化的供给主体的多寡为依据，分为一元式、二元式、多元式；以公共文化供需双方之间的关系为依据，则可以划分为政府主导式、民间主导式，或合作共建式”[③]。需要说明的是，这些模式主要用于说明政府及社会各方对公共文化服务的投入方式，而较少涉及公共文化场馆的经营方式。实际上不同国家公共文化场馆的经营模式，与其社会制度、文化传统、社会思潮及其自身的历史沿革等因素密切相关。作为中国特色社会主义文化建设的重要组成部分，我国目前的公共文化建设模式总体上是“政府主导式”，具有缘自我国社会制度、文化传统等因素的诸多特点。这种具有中国特色的政府主导模式，使我国公共文化场馆的经营模式更多受到诸多观念与政策影响，亟需进行完善。

（二）欧美国家公共文化服务收费模式的主要原则

如果说收费观念体现的公共文化服务的理念，相对明确也相对单纯；那么收费原则体现的内涵则更为复杂，基本可以涵盖整个社会的主流价值观。因而，欧美各国各家公共文化服务机构在收费方面的做法大都体现了共通的基本原则：

1. 强调政府和社会的责任。早在二十世纪初，莱昂·狄骥在《公法的变迁》一书中就明确指出，“公共服务就是指那些政府有义务实施的行为”[④]。由此，为公众提供公共服务就成为现代政府必须履行的职责之一。欧美国家各级政府部门通过直接投资、间接资助，以及政策鼓励等方式，为公共文化服务提供各种保障。至于公共服务的社会化现象，则是在上世纪六七十年代，伴随着西方国家经济危机的发生而涌现的。来自社会的赞助可分为主动捐助与购买会员身份两种，尤其对于存在大量免费项目的场馆而言，会员身份的购买难以给购买者带来实际利益，更多地体现了购买者对公共文化服务的关注和支持。因而，虽然欧美国家的大多数公共文化服务场馆都是收费的，但门票

①狄骥著，郑戈译：《公法的变迁》，北京：商务印书馆，2013年版，第49页。下文引用该书内容不再一一注释，只随正文加注页码。

②狄骥著，郑戈译：《公法的变迁》，第53-54页。

③高迎刚：《我国公共文化建设的理念、模式与路径探析》，《湖南社会科学》，2017年第3期。

④狄骥著，郑戈译：《公法的变迁》，第47页。

(含基本项目或常设项目)总体上较低,有些场馆还对所有人或部分人群免费。公共文化服务场馆普遍花费巨大,单纯依靠低廉的门票收入很难维持,来自政府和社会的资助是欧美公共文化场馆正常运行的最大保障,如美国百老汇地区非营利性演出机构"票房收入最低的占全年总预算的20%,最高的占全年总预算60%,其余预算来自私人、基金会、公司以及政府"①,这在某种程度上反映了欧美国家多数公共文化场馆的预算情况。

2. 强调对知识版权的保护。对欧美公共文化场馆收费情况的分析,可以发现两个事实:一是免费进入的场馆,比如大英博物馆,其专题展览是否收费与其展品的所有权有关,比如2022年10月3日-2022年11月13日展出的《女史箴图》,虽然非常珍贵且其布展工作极为繁琐,但因为其是馆藏文物且布展工作不涉及知识产权,所以是免费的;而2022年10月13日-2023年2月19的《古埃及象形文字解锁》展览,虽然展出的也是馆藏文物,但展览内容主要是对埃及象形文字的破译,因而展出的并不是文物本身,而是对文物的解读,所以是收费的。二是收费的场馆,门票费用一般只包括常设展览和临时展览,但场馆举办的某些创意活动,比如美国大都会艺术博物馆举办的儿童益智类项目"材料探索"则是单独收费的。此外,大多数博物馆附设的文创产品商店,虽然是基于文物的再创作,但都是收费出售的。这表明,欧美国家公共文化场馆对知识产权是非常重视的。

3. 强调对本地民众和弱势群体的关注。这种关注集中体现在收费场馆的特殊免费政策中,比如美国大都会艺术博物馆对纽约州居民,以及纽约、新泽西和康涅狄格州的学生免费;法国卢浮宫博物馆对"未满26周岁的欧洲经济区国家居民,法国艺术家之家协会会员,失业人员,享受法国最低生活保障金的人员,残障人士及一名陪同人员"等群体免费,其中既有对本地居民的关照,亦有对弱势群体的照顾。

4. 公共文化场馆主动承担服务社会的责任。正如大都会艺术博物馆宣称的"使命","收集、研究、保存和展示跨时代和跨文化的重要艺术作品"之外,他们还藉此"将所有人与创造力、知识、思想,以及其他人联系起来"②。为了实现这一使命,大都会艺术博物馆为众多教育、研究类项目提供资助。除此之外,史密森尼博物馆群、大英博物馆、大英图书馆等公共文化机构举办的许多高质量的免费展览,也都体现出欧美国家公共文化场馆对社会责任的主动承担。

(三)欧美国家公共文化场馆实现运营目标的思路及相应措施

作为实施公共文化服务的主要机构,欧美国家公共文化场馆实现既定目标的思路,主要体现在相关制度设计与标准制定等方面。从制度设计看,收费思路主要体现在基于前述观念与原则的三种分类方式。首先是收费与资助的区分,公共服务不止提供收费服务,还为研究者和学习者提供资助,体现出其对社会使命的自觉承担。其次是公益项目与商业项目的区分,公益项目免费或较低收费;商业项目收费且部分项目较为昂贵。最后是基本服务内容与基于基本内容的创意类服务的区分,前者免费或者包含在门票中,后者一般需要单独收费,体现出其对知识产权的重视。从标准制定看,差异性标准的制定体现在两个层面:一是收费、免费,与资助之间的差异,哪些人群、哪些项目收费,哪些免费,哪些资助,均遵循不同的原则。二是收费项目具体收费数额的差异,根据不同人群、不同项目,收费标准也各异。

四、欧美国家公共文化服务收费模式对我国的借鉴意义

欧美国家的公共服务已经发展了一个多世纪,既积累了行之有效的成功经验,也存在不尽人意之处。作为后发展国家,我国应该正视欧美国家公共服务的经验与教训,因地制宜地取长补短,

①杨绍林:《透视纽约百老汇,求索中国话剧未来之路》,《中国戏剧》,2008年第3期。

②参见大都会艺术博物馆的简介网页:https://www.metmuseum.org/about-the-met,2025.07.17.

精准解决目前面临的实际问题，以提高我国公共文化服务的供给水平。

我国在公共文化服务体系建设过程中，与其相关的收费问题一直是一个困扰政策制定者与服务提供者的现实问题。观念的含混、政策的模糊、规范的缺失，都是形成这一问题的系列因素。因此，亟需从观念、原则、制度、标准等维度，构建符合我国国情、行之有效的公共文化服务收费模式。

欧美国家公共文化场馆收费模式中明确的收费观念、相对准确的分类原则与适中的收费标准等值得借鉴。但鼓励社会力量参与公共服务的措施还不够精准丰富，市场力量的过度介入也对公共服务的公益理念带来一定冲击。基于以上分析，结合我国公共文化服务体系建设的基本情况，建议我国公共文化场馆在收费方面做出如下调整：

首先，通过理论阐释、政策规范、宣传说明等，引导公众确立公共文化服务不等于免费服务、适当收费是合理的理念。其次，提炼分类收费的基本原则。借鉴欧美国家本地居民、未成年人、残障人士的优惠措施，反思其对低收入人群的关照措施精准度不够、优惠力度有限，收费偏高等问题。作为社会主义国家的公共文化服务，应将关注低收入人群、缺乏工作能力的人群、少年儿童，为其提供优质低价的公共文化服务项目，并将其纳入考量收费模式是否规范的基本原则。再次，明确具体的收费项目，并充分论证其收费的合理性。目前我国公共文化场馆基本服务之外的收费项目数量偏少、质量堪忧，政府应当采取相应措施提升机构提供优质公共文化服务的积极性。2017年8月，中宣部文化部等7部门联合印发的《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》中规定：公共文化机构开展文化服务取得的合法收入，既可以“纳入本单位预算统一管理”，也可以“对符合规定的人员予以绩效奖励等”[①]，这是非常有力的推动措施，但这只是松绑，其激励成效并不显著，长远地看，政府应在调查研究的基础上推出更多实质性的激励措施，提升公共文化场馆开展收费性公共服务水平、强化服务供给质量的积极性。最后，参照市场价格制定恰当的收费标准。提升公共文化场馆开展公共文化服务的积极性，提高公众的文化艺术素养，激励其参与更多公共文化服务活动，才是最终目的。因而，所谓“参照市场价格”，指的并不是根据市场需求定价，而是在市场价格的基础上适当下调，在成本价与市场价之间寻找一个合适的平衡点，使收费金额既能体现公共文化服务的水平和质量，又能被普通公众所接受。此外，推出激励社会力量参与公共服务的措施。公共文化场馆应通过大数据筛选出乐于赞助、热心参与公共文化服务活动的人群，并通过调整免费政策、调整收费金额，提升其赞助或者参与公共文化服务的积极性。

[责任编辑：付　强]

①中华人民共和国文化和旅游部：《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》，https://zwgk.mct.gov.cn/zfxxgkml/ggfw/202012/t20201205_916599.html，2025.07.07.