

## 从公共物品视角看我国博物馆免费开放政策的出台

时间：2008-10-07 作者：欧阳坚

[摘要] 加快公共文化服务体系建设，是当前文化领域的一项重要任务。本文通过剖析博物馆、纪念馆免费开放这一重要公共政策出台的理论依据及其展开过程，对我国现阶段公共文化服务供给政策理念作了梳理和评价，并在此基础上提出了创新公共文化服务方式的相关建议。

[关键词] 公共物品；博物馆；免费开放

[中图分类号] D601；F294 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863（2008）10-0041-03

2004年5月1日，文化部、国家文物局颁布了《关于公共文化设施向未成年人等社会群体免费开放的通知》。次年，全国文物系统博物馆全部实现了对未成年人集体参观免费开放，对未成年人个人、老人、军人、残疾人等社会群体实行门票减免制度。2008年1月，中宣部、财政部、文化部、国家文物局联合下发《关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知》，规定全国各级文化文物部门归口管理的公共博物馆、纪念馆、全国爱国主义教育示范基地在2008年、2009年间全部实行免费开放。我国博物馆免费开放推进速度之快、覆盖范围之广、公共财政支持力度之大，备受中外舆论关注。本文拟通过剖析这一重要公共政策出台的理论依据及其展开过程，对我国现阶段公共文化服务供给政策作出评价，并在此基础上提出相关建议。

### 一、公共物品理论对我国公共文化政策的影响

公共物品理论的开创人之一萨缪尔森曾给出“纯私人物品”和“纯公共物品”的定义：纯私人物品是指只有获取某种物品的人才能对其进行消费的物品，私人物品一旦被消费就不可能再被他人所用；纯公共物品则是指任何一个人对某种物品的消费不会减少别人对其消费的物品，即一旦生产出来，社会的所有成员都可以对其消费的物品，具有消费的非排他性和非竞争性。<sup>[1]</sup>

改革开放以来，公共物品理论被引入我国公共政策设计之中，其中影响最为显著的就是推动形成了新时期的公共财政理论及其政策体系。公共财政不同于计划经济时期的财政供给制度，它是与市场经济相联系的，仅存在于市场经济之中，它变革传统的财政模式和活动思路，从为政府自我服务转变到为纠正“市场失灵”服务。

在我国文化政策领域，对公共物品和公共财政理论的运用可以溯源到党的十六大。2002年，党的十六大报告将文化分为“文化事业”和“文化产业”，在发展方式上提出了相互区别、相得益彰的要求。2003年，十六届三中全会通过的《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确阐明文化事业和文化产业的改革方向和目标，要求对公益性文化事业单位“深化劳动人事、收入分配和社会保障制度改革，加大国家投入，增强活力，改善服务”，对经营性文化单位“创新体制，转换机制，面向市场，壮大实力”。“两分法”的提出，肯定了现代公共财政理论在文化领域的适用性，明确了文化公共物品和私益物品的不同提供主体和各自的职责边界。可以说，这是我国博物馆免费开放政策的理论依据。

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

2003年，在中办、国办转发的《中共中央宣传部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见》中，规定“图书馆、博物馆、文化馆（站）、代表民族特色和国家水准的重点艺术院团等，实行事业体制，以政府投入为主，加大财政支持力度，改革扶持方式，提高财政资金使用效益”。在博物馆被

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

确定为公益性单位即“公共物品”这一点上，各方面并不存在争议。在博物馆是否可以实行大范围免费开放上，则自2003年以来一直争论不休。分歧主要来自以下方面：

一是在国内外尚无公认的博物馆免费开放财政支持模式。在国外，由于各国国情不同，公共财政对公益性文化设施免费开放的支持模式不尽相同。目前国际上比较流行的有三种支持方式：即收入上缴、财政拨款方式；收入分成、财政补助方式；自收自支、财政补贴方式。这三种模式虽具借鉴意义，但存在着外国经验难以本土化的问题。而在国内，各省在公益性文化设施的免费开放过程中，也初步探索出具有一定效用的财政支持模式，如浙江实行全补、江苏实行补项目、陕西实行“创收补足”等，这些都属探索中的运作模式，在全国范围内是否适用尚无公认。

二是基层单位在免费开放上存在许多实际困难。免费开放后，观众人数骤增，为增设服务项目、延长服务时间，需相应增加保安员、讲解员、工勤人员，添置必要的设备，整治内部及周边环境，加大了管理成本和人、财、物力的负担。相反，门票收入却大量减少，这使博物馆单位的经费压力空前加大。此外，文物展品安全压力和未成年人安全隐患也随之显著加大。

三是博物馆种类繁多，在归口管理上情况复杂。从体系上看，有历史类博物馆、革命史类博物馆、自然历史类博物馆、民族民俗类博物馆等体系，不同博物馆的运作目标、经济能力不一致，在推行免费开放上很难提出统一的要求；从归口管理上，博物馆分属文化、文物、部队、教育、共青团、妇联、民政、园林、科技、科协等系统，在免费开放步调协调上，需要较长的磨合过程。

2007年底，中宣部宣教局就博物馆等爱国主义教育基地向全社会免费开放问题，对东、中、西部共9个省市中不同类型的27个全国爱国主义教育示范基地进行了实地调查和书面调查。在调研的基础上，提出博物馆和爱国主义教育基地的免费开放是大势所趋，是有利于人民群众的好事实事，是进行爱国主义教育的有效手段，我国目前具备了推行此项措施的条件和资源，中央财政和地方财政应当对此给予必要的支持。

[2]

2007年4月至9月，财政部专门就公益性文化设施免费开放组织开展了专题调研，形成了进一步推动公益性文化设施向社会公众免费开放的基本思路。2007年底，财政部完成起草《关于加大财政经费保障力度推进免费开放工作的实施方案》（征求意见稿）。其要点有二：一是提出了“分类试点、区别对待、稳步推进”的免费开放原则，即考虑到我国博物馆类型、经费来源、归属部门较为复杂，为便于实施，建议免费开放由宣传部门和文化文物部门归口管理的博物馆和纪念馆，逐步向民政、园林、军队等其他部门归口管理的博物馆和纪念馆过渡。文物建筑及遗产类博物馆暂不实行全部免费开放。博物馆按照市场化运作举办的特别（临时）展览，应积极争取社会资金支持，尽可能实行低票价；二是提出了博物馆单位门票免费后造成的减收，主要由中央财政负责补足。

2007年底，文化部、国家文物局召开了部分博物馆馆长座谈会，就博物馆扩大免费开放问题广泛征求意见，形成了《关于落实博物馆向全社会免费开放试点工作的报告》，上报中宣部。报告的主要精神有：一是提出了“分类实施、区别对待、重点扶持”的原则，在思路和表述上与财政部基本一致；二是提出“完善免费开放的保障措施”的相关要求，主要是“博物馆免费开放后的运行成本和各类项目开支，由中央和地方财政共同负担”；三是提出了加强博物馆文化产品开发的思路，认为“博物馆文化产品的开发，符合中央关于发展文化产业的要求，同时也是博物馆多方面筹集资金的重要手段。对博物馆文化产品给予税收减免优惠，是世界各国扶持博物馆发展的重要措施。我国也应结合国情实际，积极研究出台相关政策，扶持博物馆的可持续发展”。

上述部门的意见和建议不尽相同，但却都反映出这样一个共识，即：博物馆免费开放非常必要，各部门要齐心协力把这项工作做好。同时，各部门的不同建议，在一定程度上对免费开放所存在的问题作出了回应、提出了对策，使得免费开放政策更具

针对性和可行性，为政策的有效推行奠定了较为坚实的认识基础。

### 三、博物馆免费开放政策对公共物品理论的运用

在相关各方达成重要共识的基础上，《关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知》（以下简称《通知》）在2008年1月23日正式出台。这一政策对博物馆和纪念馆免费开放的重要意义、保障机制和可持续发展等方面作出了较为细致的论证和规定，较为充分地反映了发展我国公共文化产品供给的共性要求。

《通知》进一步确立了博物馆作为公共物品的发展方向，指出：“博物馆、纪念馆是陈列、展示、宣传人类文化和自然遗存的重要场所，是国民教育体系的重要组成部分。博物馆、纪念馆向全社会免费开放是党的十七大关于社会主义文化大发展大繁荣的具体实践，是加强社会主义核心价值体系建设和公民思想道德建设的有效手段，是进一步提高政府为全社会提供公共文化服务水平的重要举措，是实现和保障人民群众基本文化权益的积极行动。”

《通知》确立了中央和地方公共财政为博物馆免费开放共同“买单”的原则和细则：“各级财政部门应将博物馆、纪念馆免费开放相关经费纳入财政预算，切实予以保障。中央财政设立专项资金，重点补助地方博物馆免费开放所需资金，鼓励改善陈列布展和举办临时展览，支持重点博物馆提升服务能力，对实行低票价的博物馆和自行实行免费并取得良好效果的省份给予奖励。其中，博物馆、纪念馆免费开放单位门票收入减少部分全部由中央财政负担；运转经费增量部分由中央财政分别按照东部20%、中部60%和西部80%的比例进行补助。地方财政部门要承担相应职责，保障当地博物馆、纪念馆免费或优惠开放的资金投入。要统筹使用中央和地方财政资金，落实配套设施建设和设备更新经费，落实增强接待能力、增设服务项目、改进服务手段所需资金，落实人员培训经费及增加业务时间和业务强度的必要补助，保证博物馆正常、高效运转。”

《通知》充分尊重某些作为“俱乐部物品”的博物馆及其活动的存在，将近期实行免费开放政策的范围确定为“全国各级文化文物部门归口管理的公共博物馆、纪念馆，全国爱国主义教育示范基地”，同时指出：“博物馆、纪念馆、纪念馆按照市场化运作举办的特别（临时）展览，可根据实际情况确定门票价格”。

《通知》还针对一些具有“公共池塘资源物品”特性的博物馆，制定了保护性的措施，规定：“文物建筑及遗址类博物馆暂不实行全部免费开放，继续对未成年人、老年人、现役军人、残疾人和低收入人群等特殊群体实行减免门票等优惠政策。”

### 四、博物馆免费开放政策的实际效果与存在的问题

博物馆向全社会免费开放，扩大了公共文化物品的供给，降低了博物馆的有形门槛，吸引更多的人开始进入、了解、热爱博物馆。例如，全国文物系统博物馆2003年未成年观众总数为1525万人次。免费开放后，2004年达到2700万人次，2006年为3500万人次。湖北博物馆免费开放仅两个月，接待观众即达30万人次，超过上年一年的接待人次，免费开放的第一个星期六，开馆半个小时门前就已排起500多米的长队；天津市5座首批开放的博物馆，在元旦3天假期中接待观众22784人，比往年同期增加2倍以上。可以说，实行免费开放的博物馆，参观人数都有大幅度的增长。同时，免费开放后观众结构呈现多元化趋势，其中未成年人、低收入群体、外来务工人员及其家属参观人数占参观总人数比例大幅上升。可见，人民群众对于这一政策的出台十分欢迎，从满足人民群众基本文化需求这一角度来看，这一政策已经起到显著的积极作用。[3]

在看到博物馆、纪念馆免费开放政策所产生的积极效果的同时，也必须承认，此项政策在操作过程中的一些具体问题仍有待解决。如前所述，准公共物品具有“拥挤性”的特点，当消费者的数目增加到某一个值后，即到达“拥挤点”后，每增加一个人，将减少原有消费者的效用。2004年浙江省博物馆实行免费开放之后，第一星期的观众人次就达1.6万，几乎是往年同期的5倍。过度的拥挤严重降低了消费者所能得到的鉴赏效用。另据财政部专题调研报告披露：在一些地方，“由于免费开放还是一个

比超前的做法，公益性文化设施周边公共设施不配套，随着公益性文化单位参观人数的增多……导致大量的市民到公益性文化设施中上厕所、纳凉等”。此外，由于参观人数过多，博物馆的服务管理暂时无法适应，不仅带来了一些安全上的隐患，也为设施文物的保护增加了困难。在某些馆内，甚至出现了文物、设施遭到破坏的情况。

[4]

#### 五、对策建议：引入竞争机制改进公共文化服务供给

为解决上述具体问题，各博物馆、纪念馆都进行了积极的探索和尝试，并提出了相应的措施，在一定程度上缓解了“拥挤”现象。但从长远看，这些都属治标之策。要从根本上解决“拥挤”，靠的是从制度层面保证供给的可持续增长。应当看到，博物馆免费开放，实质上是政府“花钱买服务”。这一政策推行以来，顺应了扩大公共物品供给的民意诉求，得到了社会舆论的一致好评。但是从创新公共文化服务供给体制机制的长远目标看，由于现有的博物馆、纪念馆大部分仍属政府直接主办的事业单位，公共财政所购服务基本出于自产，由于竞争机制的疏离，它远不能解决《通知》自身提出的“促进博物馆机制改革和管理创新”的任务。这从一个侧面反映了我国公共文化服务供给政策的思维惯性和缺陷。

创新的思路从哪里来？还在于市场。20世纪70年代以来，市场经济发达国家公共物品生产领域中竞争机制的作用越来越大，一些原来由政府提供的准公共物品甚至纯公共物品也转向由市场提供。这启示我们，改进公共文化服务供给，根本出路在于积极探索遵循社会主义市场经济规律、保障社会公平正义的公共文化服务方式。为此，必须探索在公共文化服务领域恰当引入市场机制，对重要公共文化产品、重大公共文化服务项目和公益性文化活动，除实行政府采购、项目外包外，还可以采取项目补贴、定向资助、贷款贴息等方式给予支持，以增强供给能力，扩大面向范围，提高服务质量。必须大力支持境内各类文化基金会和文化企业参与公共文化服务，鼓励民间参与公共文化设施建设，促进公共文化服务的多元化、社会化。按照这些思路，就推进博物馆免费开放而言，当前要抓紧建立多元化投入机制，在加大财政经费保障力度的同时，要采取有效措施、创造有利条件，最大限度地动员社会各方面力量支持参与博物馆、纪念馆建设，以多种途径增加供给，努力扩大服务范围，更好地满足城乡居民鉴赏需求。

[参考文献]

[References]

[1] 萨缪尔森.经济学 [M].高鸿业译.北京：华夏出版社，1999.

[1] Paul.A.Samuelson. Economics. Trans.by Gao Hongye. Beijing: Huaxia Publishing House,1999.

[2] 中宣部.关于爱国主义教育基地向全社会免费开放调研情况 [R].2007.

[2] The Publicity Department of the CPC Central Committee. Research on Opening Educational Bases of Patriotism to the Public Freely,2007.

[3] [4] 财政部教科文司.公益性文化设施免费开放研究报告 [R].2007.

[3] [4] Educational and Scientific Department of the Ministry of Finance. Research Reports on Opening Public Cultural Facilities Freely,2007.

（作者单位：中共中央宣传部副部长，北京 100042）

**On China's Museum Free Policy: in the View of Public Goods**

OuyangJian

[ **Abstract** ] Accelerating the building of public culture service system is one of the foremost tasks in cultural sector. This essay analyzes the theoretical evidence and its empowerment of this policy, clarifies and evaluates the supply policy concepts of public cultural services in the current stage. And based on that, it puts forward corresponding suggestions to the service mode/means innovation.

[ **Key words** ] public goods, museums, free opening

[ **Author** ] Ou Yangjian is Vice Minister of the Publicity Department of the CPC Central Committee