责编 毛俊玉
2014年3月29日 星期六
E-mail:whcfzk002@163.com
电话:010-64293642 64298113
中国文化报 文化财富周刊

政策解读

文化财税政策扶持力度加大——

文化企业税负有望进一步减轻

□□ 本报记者 毛俊玉

文化产业的快速发展需要财税政策的大力支持。此前,财税学者马衍伟在本报撰文表示,多年来我国政府实施了一系列相关税收政策措施,对文化产业的健康发展起到了重要的推动作用。但随着人民群众文化消费日益活跃、文化产品和服务丰富多样、新文化业态和创意层出不穷,社会上对税收支持文化产业发展的状况并不满意。面对我国政府债务越来越大、公共支出刚性越来越强的财政经济形势,运用税收政策支持经济发展包括文化产业发展确实是一本难念的"经"。

但无论这本"经"多么难念,政府都必须念好。从目前情况来看,我国政府在逐步推进财税改革,文化产业的发展也将从中受惠。3月14日,国务院下发《推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》,其中提出促进产业融合发展的一个途径就是加大财税支持。比如,在文化创意和设计服务领域开展高新技术企业认定管理办法试点,将文化创意和设计服务内容纳入文化产业支撑技术等领域,对经认定为高新技术企业的文化创意和设计服务企业,减按15%的税率征收企业所得税。而这一举措此前在中关村国家自主创新示范区进行了试点。1月8日,科技部、财政部、国家税务总局联合下发《关于在中关村国家自主创新示范区完善高新技术企业认定中文化产业支撑技术等领域范围的通知》(国科发[2014]20号),该文件将"高技术服务业"领域中"文化产业支撑技术"的外延大大扩充。

3月17日,国务院印发《关于加快发展对外文化贸易的意见》,同样提出加大财税支持力度,促进对外文化贸易发展。比如,对国家重点鼓励的文化产品出口实行增值税零税率。对国家重点鼓励的文化服务出口实行营业税免税。而即将出台的由文化部、工信部与财政部负责起草的《关于支持小微文化企业发展的意见》目标之一就是为小微文化企业的发展创造良好的税收优惠政策。

和之前的财税政策相比,正在推行的政策进步之处体现在哪里?这些举措是否越来越符合文化产业的发展规律?它们能在多大程度上减轻相关企业的税负?就相关问题,记者采访了文化财税研究人士。

财税支持力度很大

"《推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》等政策文件的出台,是政府落实中央大力发展文化产业在财税方面的具体体现。"全国律协财税法专业委员会副主任、北京华税律师事务所主任刘天永说,这些优惠措施中既有所得税方面的,也有流转税层面的,借鉴了目前执行的科技企业税收优惠措施。

从2003年我国文化体制改革以来,文化产业的相关财税政策进行了几轮改革,取得了很大进步。刘天永认为,一项税收政策科学与否,既要考虑其是否符合市场经济发展规律,也要结合我国国情和相关产业发展的实际。针对文化产业出台税收优惠政策,要符合税收中性原则,不干扰市场秩序,同时要鼓励符合国家产业发展方向的文化企业快速成长。"近几年,我国在总结国内外经验的基础上,不断厘清文化产业的发展思路,通过'营改增'等政策优化税制结构,引导科技类、出口服务贸易类文化企业的发展,对文化产业的扶持力度越来越大,措施越来越科学。"

税收政策对文化产业发展的支持力度越来越大

在北京市社科院文化创意产业研究中心主任郭万超看来,虽然我国财税政策对文化产业的支持力度已经很大,但当前的税收政策仍具有过渡性质。"由于我国文化产业发展起步较晚,在改革开放前文化事业由政府包办,目前我国文化体制正处于转型期,多数文化单位仍属'事业体制、企业化运作'的模式,文化产业市场体系还不健全,税收优惠政策与市场经济国家相比,带有明显的过渡性质。将来需要调整支持的重点领域或扶持方式,应由政府投资为主转为社会投资为主,充分激发民间资本的活力。"郭万超说。

企业应尽可能争取优惠

当前的相关税收政策在多大程度上减轻文化企业的税负?刘天永说:"这些政策的出台对于符合条件的文化企业而言,无疑可以节省大量的税金,税负大大降低。"他以文化高新技术企业为例指出,经过认定取得高新资格的文化企业至少可以在以下4个方面获益:一是高新技术企业可享受企业所得税减按15%征收的优惠政策,二是企业开展的研究开发活动可享受加计扣除等税收优惠政策,三是高新技术企业可以申请科技部门的专项资金,四是资质较好的企业可申请国家火炬计划重点高新技术企业,享受更多财税优惠。

"文化企业一定要充分了解政策,尽可能争取税收优惠。"郭万超说。2013年,由北京市财政局、北京市经济与信息化委员会、北京市社科院首都文化发展研究中心组成的"文化产业税收政策研究"课题组对北京的动漫游戏企业进行实地调研。郭万超发现有些动漫游戏企业对税收优惠政策的适用范围等内容了解不透,或觉得麻烦,就未向税务部门申请税收优惠或未申请可享受优惠政策高新技术企业的认定审批。

对于企业在争取税收优惠时应注意什么事项,刘天永表示,主管部门对申请税收优惠企业一般会有资质、条件的限制,企业除了需要提交合规性材料、及时备案外,还需要事前进行规划。他以文化高新技术企业为例解释,依据《高新技术企业认定管理办法》(国科发[2008]172号)和《高新技术企业认定管理工作指引》(国科发[2008]362号)的相关规定,文化企业申请高新资格,除了满足"技术领域"这一必要条件外,还需要在核心自主知识产权、研发费用比例、高新收入比例、科技成果转化等方面达标。

刘天永特别指出,文化企业必须要拥有核心自主知识产权,否则,将无法申请高新技术企业资格,其中发明专利在认定过程中受认可的程度最高,企业还可以通过申请或受让等方式获得外观设计、软件著作权等知识产权,按照规定,企业申请使用的核心知识产权应与主营业务具有相关性。而在研发费用方面,一方面,其占销售收入总额的比重依据不同企业规模要达到相应的比例;另一方面,文化企业要提高研发费用核算的规范性。2013年12月31日,北京市国家税务局、地方税务局联合下发的《关于加强高新技术企业研究开发费用税收管理有关问题的公告》明确规定:高新技术企业应设置高新技术企业认定专用研究开发费用辅助核算账目,否则,不得享受高新技术企业所得税税收优惠。

除了做好前期申请规划外,刘天永建议,文化企业也要提高管理水平,在申请过程中,企业需要建立一个统筹部门,以协调内部关系,同时与政府相关部门做好对接。

文化财税政策仍需完善

近期出台的政策对相关文化企业是一个利好,但郭万超也指出,这次出台的政策还是局限于部分领域,比如可认定为高新技术企业的文化企业,国家重点鼓励的文化创意和设计服务出口等方面的企业,当然这些是对文化产业竞争力提升最明显的领域。

那么,跟欧美发达国家相比,我国文化企业的税负是否偏重,差距体现在什么地方?郭万超认为,与发达国家相比,我国文化企业税收负担仍较重,税收负担水平也存在不均衡现象。"从增值税负担来看,绝大多数欧盟成员国和准成员国对文化产业的增值税税率都低于增值税的标准税率。"郭万超援引的研究数据显示,捷克增值税标准税率是22%,而文化产业实施5%的低税率甚至免税;德国增值税标准税率是16%,而文化产业实施7%的低税率甚至免税;希腊增值税标准税率是16%,而文化产业实施4%或8%的低税率甚至免税;西班牙增值税标准税率是19.6%,而文化产业实施4%或8%的优惠税率甚至免税;卢森堡增值税标准税率是18%,而文化产业实施5%的最低税率。

此外,郭万超指出,我国文化产业税收政策还存在其他问题,比如现行增值税对文化产品的重复征税问题,扭曲了政策的效应;文化事业费似税非税,不利于发挥税收对文化产业的调节作用。"与发达国家相比,我国的文化财税政策还有不少需要完善的地方。"郭万超说。

学术视点

我国文化产业已经进入实质性的"拐点"——

产业的繁荣发展还需创新理念

□□ 高宏存

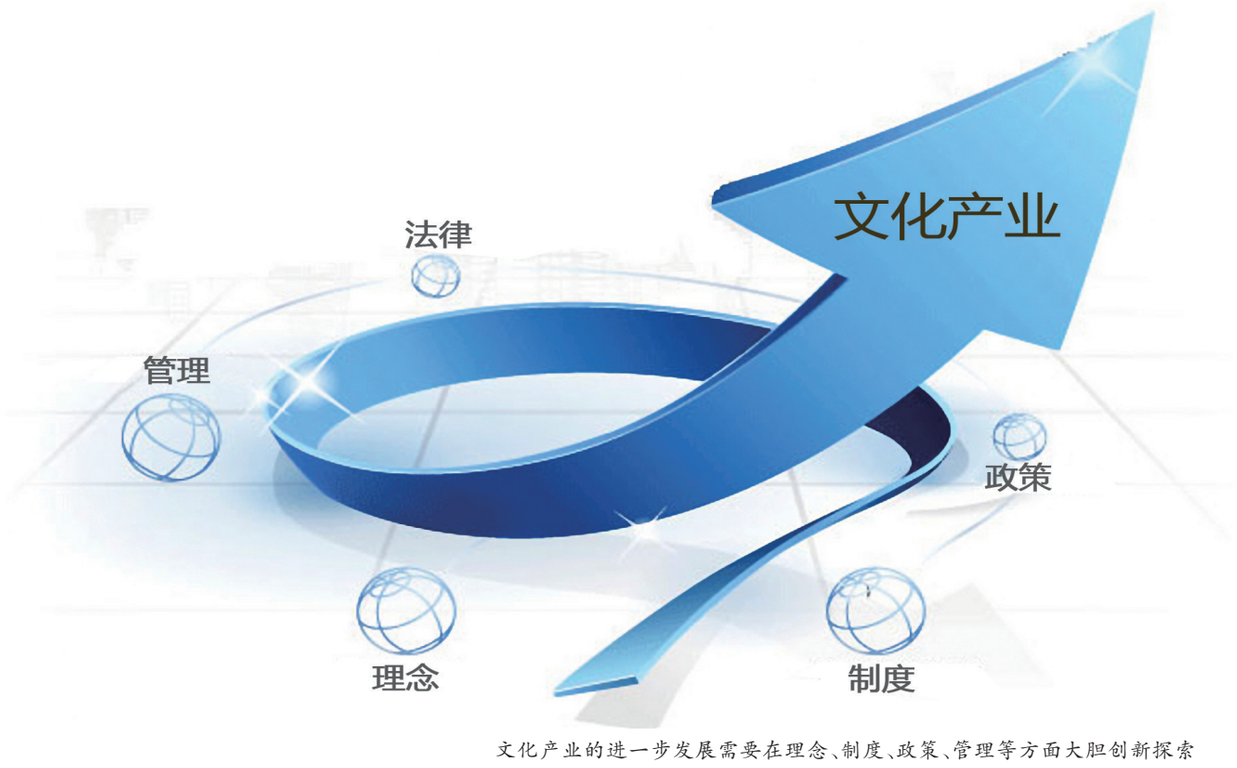
文化发展是一个系统工程,成效受制于制度设计、文化政策和政府管理实践等不同层面。当前,文化管理部门如何在深化行政管理体制改革中,更好地转变政府职能,调动社会各方力量,促进文化源泉充分涌流,需要在理念、制度、政策、管理等方面大胆创新探索,寻求文化发展的合力机制。文化是"制度之母",文化认识的深化往往会带来新制度的创新。因此,文化管理要进一步解放思想,持续推动整体性文化创新,不断调整完善文化管理理念和文化政策,创新体制机制,推动文化建设向纵深发展。

文化单位门类划分标准要更科学

根据文化服务业提供产品的方式,把文化单位分为公益性文化事业和经营性文化产业,因此推动了文化单位分类管理和改革。但发展过程中这种"两分法"面临的一个突出问题是,公益性文化事业与经营性文化产业边界不清。

在市场经济条件下,公益性文化事业与经营性文化产业、公共文化产品与满足市场需求的文化产品,部分很难截然区别开来,两者往往是一块硬币的两面。比如,中央电视台新闻频道,属于向社会提供公共文化产品的公益性部门,但由于新闻频道受众多、影响大,在中央电视台各个频道中广告收入最多,而根据早期初步设计,这个部门是要作为公益性事业单位保留的,而财经频道要作为企业去转制改企。

同样,经营性文化产业也承担了某种公共功能,许多产品和服务具有很强的公共性,政府要引导文化企业重视公共价值,实现社会效益和经济效益共赢,文化产品才能实现效益最大化。以新闻出版业为例,报刊业"分类改革"按时政类和非时政类划分,非时政类报刊要转企改制全部推向市场。实际上,非时政类报刊中许多报刊也承担着公共文化服务职能,如学术性刊物、行业报等信息服务类报纸,这类报刊要走向市场将很难生存,不宜采取一刀切的做法。同样作为传统文化遗产,将地方戏曲中的京剧和昆剧等类别划为公益性,由国家财政支持,而把诸如黄梅戏、花鼓戏等地方戏曲定为非公益性,要求走向市场,这实际上是不公平的,可能会造成许多地方戏曲的没落和消亡,不是传承文化而是加速了部分文化形态的消失。对文化单位门类的过于简单划分,直接影响了文化管理方式,制约了文化发展。



文化产业的进一步发展需要在理念、制度、政策、管理等方面大胆创新探索

不能一味强调做大做强国有文化企业

完善市场主体地位是文化体制改革中的重要任务之一,同时把做大做强国有文化企业作为一个重要目标,以适应国际文化竞争和国家综合国力的需要。但并不是所有国有文化企业都能够做大做强,要对国有文化企业进行分类指导。

自2008年第一次评选全国文化企业30强以来,目前从三届评选的企业情况综合分析,国有文化企业主营业务收入超过50亿元的企业数量明显增加,并且行业分布更加广泛。这些文化企业类型多属于传统新闻出版、广播影视、旅游娱乐等综合性文化类型。

但并不是所有国有文化企业都能够做大做强,以新媒体行业为例,社会性新媒体企业实力远超国有文化企业,阿里巴巴、百度的市值就超过了全国广电产业收入总和。因此,下一步深化改革中要从着眼于做大做强国有文化企业转变为提高国有文化企业的市场竞争力和活力,因为合并同类型文化单位,虽然提高国有文化企业的资产总量,但很难达到预期效果,也会强化国有文化单位的垄断地位,不利于市场竞争。

由于文化产业门类众多,产业形态也有很大差别,做大做强应分类指导,诸如传统新闻出版、广播影视等传统文化类型企业通常适合规模化大生产,而艺术设计类、工艺美术类企业大都是中小企业,多以个体为主,一味要求合并和做大做强并不现实。因此,要对国有文化企业进行分类指导,根据不同行业、不同类型、不同发展趋向提出不同发展目标。

推动文化产业实现跨行业发展

中国社会科学院发布的《中国文化产业发展报告(2012—2013)》指出,近年来伴随改革出台的种种优惠政策在文化产业的高速发展中扮演了重要角色,政策效应已接近尾声,我国文化产业在经历了10年"热运行"后,已经到了实质性的"拐点"。

文化产业要从"分业发展"走向融合发展,文化产业内各个行业主管部门主导的发展,将越来越被跨行业的融合发展取代,甚至为文化经济普遍融合发展所取代。随着"事转企"改革的完成,国有文化企业与主管部门逐步脱钩,成为独立的市场主体,必将在文化市场推动大规模的混业经营和跨界发展,今后一段时间将是文化产业实现融合发展的高峰期。以传媒产业为例,要想在与新媒体竞争中获得优势,必须在内容和平台打造方面下功夫。传统大众传媒需要整合产业链,创新商业模式,让图书、报刊、广电、影视和新媒体实现媒介融合,打造全媒体的运作方式,丰富文化传播的内容与形态,拓展价值链。

新一轮文化体制改革,两部委合并对跨行业门类的综合性文化企业的出现是一个极大利好。机构合并标志着文化领域的行业分割问题将显著弱化,图书、报纸、有线电视网、影视等文化子行业实现统一监管后,各子行业间的相互渗透将显著增加,文化公司业务有望实现多元化,综合性的文化集团或将出现。主管机构的合并也将减少对文化企业的政策管制和审批,为传统行业在新形势下转型升级、深度调整铺平了道路。

更科学地把握文化经济发展规律

"文化经济"的新经济形态不是经济与文化的机械混合体,而是经济与文化一体化过程,文化产业发展有自身的特殊规律。

文化产业发展不同于一般产业形态,文化是一种积淀,是一种价值内容,文化产业的关键在于创意、创新和创造。文化产业发展中首先要遵循文化自身发展规律,文化产品的生产与文化服务的提供,都要注重文化价值引领的内在规定。不能把文化产业发展等同于传统工业,以传统思维惯性指导文化产业发展,圈地跃进搞面子工程,更不能重有形建设忽略无形内容创造。

文化产品生产最重要的是形式创新、内容独到,原创内容差就会制约文化产业发展水平。我国文化贸易"纽扣现象"症结,凸显了文化产业发展中的问题。以文化园区建设为例,文化产业研究专家祁述裕认为,文化产业园区建设必须与生活相结合,实现文化产业园区的"三融合",即与社区的融合、与日常生活融合以及与时尚(艺术)相融合。

同时,文化产业毕竟是经济类型,须遵循市场经济价值规律,发挥市场配置资源的积极作用。减少政府干预文化企业发展,要依托产权规律充分尊重各类市场主体自身选择。要厘定市场机制和政府管理边界,完善政府行政管理改革,依法管理文化市场。(本文摘自《政府文化管理前沿》一书,作者系国家行政学院文化政策与管理研究中心副主任)