
深化自贸试验区对外文化贸易改革,助力上海文化品牌建设

胡云华 郑海鳌

(中共上海市浦东新区区委党校 201210)

【摘要】加快发展对外文化贸易,有助于推动我国文化产业融入世界文化产业链、价值链、消费链,推动我国演艺、娱乐、文化旅游、工艺美术等传统文化产业改造升级,推动我国动漫、游戏、数字文化服务等新型文化产业加快发展,推动经济结构转型升级。

【关键词】对外文化贸易 自贸试验区 文化品牌

【中图分类号】G127.51 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-1309(2018)03-0071-006

一、上海促进对外文化贸易发展,加快文化品牌建设面临的新形势

(一) “一带一路”倡议为上海开拓对外文化市场提供新契机

“一带一路”经济带沿线国家具有丰富的文化资源以及广阔的市场,文化贸易合作前景广阔。2016年,我国与“一带一路”沿线国家和地区文化产品进出口额达149亿美元,占文化产品进出口总额的16.8%。一大批影视剧出口到哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、埃及、阿联酋等国;部分国产动画片成为印尼、土耳其、越南等国的热门儿童节目。2016年,与上海开展文化贸易的国家数量较往年有极大提升,上海与东南亚各国、印度、阿联酋等“一带一路”国家的文化贸易进出口总额也有大幅增长。

(二) 新兴信息技术发展推动了文化产业与文化贸易的大融合

丰富的文化产品和不同的文化服务,融入几乎所有的产业和贸易领域,文化贸易已经逐渐与旅游、信息、制造、建筑、商贸、休闲、餐饮等相关产业紧密融合。尤其是文化产品和文化服务与信息技术的结合,加速了文化的传播速度,加大了扩展范围,因而增强了文化产品和文化服务的可贸易性。各种媒体所有权的融合、货物贸易和服务贸易的融合、在地生产和跨境贸易的融合、自主研发和国际合作的融合,大大突破原有的国别和行业文化贸易管制框架。文化产业逐渐渗透到了经济社会发展的各个环节。加快发展对外文化贸易,将有助于推动我国文化产业融入世界文化产业链、价值链、消费链,有助于推动我国演艺、娱乐、文化旅游、工艺美术等传统文化产业改造升级,推动我国动漫、游戏、数字文化服务等新型文化产业加快发展,推动经济结构转型升级。当前我国文化贸易发展呈现出服务化、数字化的趋势,文化服务出口比例提高。2016年文化服务出口占我国服务出口总额的比重为3.1%,比上年提升0.7个百分点。2016年,影视、动漫、网游等新兴文化产品出口同比增长25%,版权

作者简介: 胡云华,经济学博士,中共上海市浦东新区区委党校副教授。郑海鳌,管理学博士,上海自贸试验区管委会研究局副局长。

输出达到 1 万种。

(三) 相关扶持政策的陆续出台为上海对外文化贸易提供支撑

在对外文化贸易发展方面,2014 年 3 月,国务院印发《关于加快发展对外文化贸易的意见》,提出到 2020 年,要扭转中国核心文化产品和服务贸易逆差,使对外文化贸易额在对外贸易总额中的比重大幅提高,文化产品和服务在国际市场的份额进一步扩大,文化整体实力和竞争力显著提升。在这一发展目标的指引下,我国对外文化贸易的顶层设计不断完善。2016 年,文化部出台《“一带一路”文化行动发展计划(2016—2020)》,中央深改小组出台《关于进一步加强和改进中华文化走出去工作的指导意见》,《外商投资产业指导目录(2017 年版)》进一步明确了文化领域外资准入限制,《自贸试验区外商投资国家安全审查试行办法》将外商投资重要文化领域纳入安全审查范围,《境外投资管理办法》则为推动文化领域对外投资便利化制定了规范。在有利的政策背景下,我国对外文化贸易稳步发展,贸易规模不断扩大。2016 年,我国文化产品和服务进出口总额达 1142.1 亿美元,文化体育和娱乐业对外直接投资 39.2 亿美元。就上海市级层面来看,为配套和落实国家相关政策,上海近年来持续加强资金扶持力度,不断健全对外文化贸易体系。2013 年,上海启动了文化“走出去”专项扶持资金项目,重点扶持新闻、出版和版权、广播、电视、电影、文化艺术等领域文化服务和相关产品的国际贸易,积极扶持网络文化、文化休闲娱乐、广告会展等领域文化服务和相关产品的国际贸易,同时也扶持文化用品及相关设备的国际贸易。《上海市加快促进服务贸易发展行动计划(2016—2018)》《上海市文化创意产业发展三年行动计划(2016—2018 年)》等文件也相继颁布。这些不同层面扶持政策的出台与政策体系的不断完善为上海对外文化贸易的繁荣发展提供了有力支撑。

二、上海自贸试验区对外文化贸易发展现状

(一) 发挥扩大开放的试点效应,集聚了文化服务业开放领域重点项目

2013 年《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》关于文化服务领域对外开放提出了 3 项措施:取消外资演出经纪机构的股比限制,允许设立外商独资演出经纪机构,为上海提供服务;允许设立外商独资的娱乐场所,在自贸试验区内提供服务;允许外资企业从事游戏游艺设备的生产和销售,通过文化主管部门内容审查的游戏游艺设备可面向国内市场销售。为推动文化开放措施落地,文化部、上海市人民政府办公厅分别公布了《文化部关于实施中国(上海)自由贸易试验区文化市场管理政策的通知》和《中国(上海)自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则》。目前,这 3 项开放措施已在上海自贸试验区全面落地:演出经纪方面,美国百老汇知名演艺经纪机构倪德伦环球娱乐公司于 2014 年 10 月在自贸试验区注册成为中国首家外商独资演出经纪机构,香港寰亚集团下属寰亚蒙丽文化传播公司成为自贸试验区首家取得《营业性演出许可证》港商独资的企业,台湾著名导演赖声川也在自贸试验区注册了台资独资演出经纪公司;在娱乐场所方面,日本太田公司成为首家在自贸试验区基地内设立游艺机保税展示体验中心的外资企业。在游戏游艺设备方面,微软与百视通共同出资 7900 万美元组建上海百家合信息技术发展有限公司,双方共同运营的家庭游戏娱乐产品 Xbox One 汉化游戏机于 2014 年 9 月在国内发售;2014 年 5 月,索尼公司与东方明珠签订 4800 万元合同,设立合资企业推广 PS 系列游戏机业务,并于 2015 年初推出 PS4 和 PS Vita 游戏机。

(二) 发挥制度创新的先发优势,搭建文化贸易的政策保障体系

上海自贸试验区运用制度创新的优势,积极探索文化开放与自贸试验区投资、金融、贸易制度创新对接取得突破。最典型的是综合运用保税政策促进对外文化贸易走在全国前列。上海海关、上海市文广局共同发布 2015 年第 11 号公告,海关特殊监管区内艺术品进出境备案免除文广局批文,简化美术品审批及监管手续。艺术品在保税区内可享受多项保税政策,艺术品进入保税区域后,可无限期保税仓储,无须缴纳关税与增值税;艺术品如产生交易,可在保税仓库内进行交割,无须缴纳关税与增值税;如艺术品需复运出境,也无须缴纳相关进出口税费。自贸试验区保税区域内符合相关条件的企业,向海关提供足额税款担保(保证金或银行保函)后,可在区外或者区内指定场所开展保税展示交易,对展示期间发生内销的货物实施先销后税、集中申报。在检验检疫方面,上海国检局对上海自贸试验区内进口文化艺术品(限艺术品整体或部分属于 CCC 目录产品)给予无须办理 CCC

认证的特殊监管措施。检验检疫还利用在上海自贸试验区“简政放权，分类管理”的办法，对于由低风险国家进口含动植物标本的艺术品的检疫工作下放到上海自贸试验区，大大地缩减审批时间，推进了艺术品检验检疫的便利化。在外汇支付方面，外管局针对经由自贸区保税区片区进境的艺术品，如发生交易并继续存放于保税区内，则允许交易中心使用进境备案清单、有效成交记录证明、拍卖行预提税缴纳证明，或其他可证明的材料，代客户将外汇全额付出。

上海自贸试验区还充分运用上海配套政策，促进对外文化贸易发展。启动了文化“走出去”专项扶持资金项目，扶持方式主要有出口项目资助、贷款贴息、政府委托、房租补贴等；对扶持对象为促进文化产品和服务出口而开展的海外渠道展项目给予一次性的资助。还有“设立文化创投风险引导基金”“加大文化企业融资担保风险分担比例”“促进文化创意产业发展财政扶持资金实施办法”等多项政策。此外，还通过重点项目建设优化对外文化贸易发展环境，如自贸试验区内的上海国际艺术品交易中心即受惠于重点项目建设。

（三）依托国家对外文化贸易基地建设，形成文化贸易产业全程服务体系

上海自贸试验区始终坚持通过“市区联动”“部市共建”机制，强化自贸试验区文化改革同上海市、国家部委改革的联动。为增强文化产业整体实力和竞争力，上海率先尝试将文化与贸易进行嫁接以促进文化“走出去”战略实施。2007年9月，建立“市区联动”机制，由上海市委宣传部和浦东新区人民政府共同发起，利用浦东“先行先试”及保税区的政策功能优势，在外高桥保税区搭建“政府推动、企业运作”为营运模式的上海国际文化服务贸易平台（国家对外文化贸易基地的前身）。2011年10月，平台被文化部命名为全国首个“国家对外文化贸易基地”。基地主要为文化贸易企业提供综合性公共服务，吸引和集聚了一大批文化艺术类企业落户，引入了上海文化贸易语言服务基地、上海文创产业法律服务平台及知识产权调解中心等，还集聚了银行、证券、保险、律师事务所、会计师事务所等一批专业服务机构，大幅提升了基地的综合服务功能。基地还通过展会、跨境合作等活动推动文化企业“走出去”，自主举办了上海文化产业成果展、国际音乐创意产业高峰论坛、国际艺术品拍卖会等活动近百场。自贸试验区文化服务业扩大开放措施的3项内容均在基地实现落地。截至2017年6月，基地入驻企业达到430余家，文化市场会员总数近240家。

上海自贸试验区以“国家对外文化贸易基地”建设为依托，致力于打造国际文化贸易服务创新平台、国际文化贸易信息咨询平台、国际文化贸易展示推介平台、国际文化贸易人才培养平台、国际文化贸易政策试验平台五大平台。基地依据上海自贸试验区国际文化投资发展有限公司、上海国际高科技文化装备产业园有限责任公司、上海文化产权交易所等企业的服务实现五大平台功能，形成了文化贸易产业的全程服务体系：在艺术品贸易服务方面，成立了外高桥文化艺术发展公司，重点为艺术品交易提供通道服务，利用外高桥的先入区后报关、区外保税展示、留购交易等贸易便利化创新功能，为艺术品国内外交流拓展渠道，曾为佳士得年度的春秋拍、自贸试验区文化授权交易会参展客户等提供贸易、物流全流程服务。在艺术品展示交易服务方面，成立了自贸试验区国际艺术品交易中心，中心主要提供艺术品提供采购、展示、交易代理、鉴赏评估、艺术品金融等服务，打造“市民可以拥有的博物馆”，从而为收藏者提供可靠的艺术品投资、交易平台，为市民提供艺术品欣赏与文化传播的空间。在硬件服务设施建设方面，上海自贸试验区推动了“2+2”自贸试验区内艺术品保税仓库一期二期、森兰区域艺术品展示交易中心一期二期的建设工作，其中艺术品保税仓库一期项目自2013年起就已投入运营，为国内目前最高端、最专业的艺术仓库。艺术品保税仓库二期项目—上海国际艺术品保税服务中心建筑面积6.5万平方米即将建成，将成为全球面积最大、设施最先进的艺术品保税仓储中心。艺术品展示交易项目一期项目已于2015年建成投入运营，建筑面积6000平方米，结合自贸试验区文化保税政策优势，举办多场文化艺术展会，吸引更多的专业艺术品机构集聚自贸试验区。艺术品展示交易中心二期项目——森兰国际艺术岛建筑面积超过8万平方米，已于2014年3月开工建设，将成为集国际艺术品展示交易区、美术馆、艺术精品酒店、高端艺术机构办公于一体的文化综合体。

（四）着力培育营商环境，加快促进文化企业集聚

上海自贸试验区着力培育国际化、法制化的营商环境，对区内文化促进与管理实行政府推动、企业运作的运营模式。政府

推动，即政府为自贸试验区对外文化贸易培育国际化、法治化营商环境，对基地发展进行顶层设计。如文化部扮演的是政府推动角色，汇聚统筹全国资源，通过上海国家对外文化贸易基地这个口岸和平台带动全国对外文化贸易发展。企业运作，即在自贸试验区政府职能转换还不到位、在国际化营商环境形成之前的过渡期，政府采取财政资金支持、购买服务等方式，通过企业运作实现政府服务职能，以减少政府直接干预。

营商环境的不断优化推动了文化企业在上海自贸试验区的快速集聚。从企业注册的情况来看，数据显示，上海自贸试验区挂牌成立后，文化类企业的注册数量呈现出井喷式的增长。2012 年保税区域文化类新注册企业的数量仅为 10 家；2013 年上海自贸试验区挂牌成立后，保税区域文化类新注册企业提升至 57 家，注册资本 6.4 亿元；2014 年，保税区域文化类新注册企业达到 254 家，文化类企业注册资本 28 亿元。2015 年稍有回落，新注册文化类企业 192 家，文化类企业注册资本 35 亿元。陆家嘴金融片区（含世博区域）、张江片区、金桥片区等区域的文化企业数量也在自贸试验区成立后保持稳步提升。从文化贸易的规模来看，在上海自贸试验区文化贸易发展的带动下，2015 年上海市文化产品和服务进出口总额 90.63 亿美元，比上年增长 8.63%，总量规模持续扩大（同期北京为 30.28 亿美元，全国为 1013.1 亿美元）。外高桥国家对外文化贸易基地文化贸易总额从 2011 年 5 亿元，2012 年到 17 亿元，2013 年达到 71 亿元，2014 年实现 100 亿元，2015 年超过 200 亿元，2016 年突破 300 亿元，6 年增长 60 倍之多。

三、上海自贸试验区文化贸易发展面临的问题

得益于上海自贸试验区的创新政策和改革推进，文化贸易行业得到了长足发展。但是我们必须清醒地认识到，当前上海自贸试验区的文化贸易领域依然存在着一些阻碍发展的瓶颈和问题，相关政策与市场主体的期待之间还存在着一些差距。具体包括以下 3 个方面：

（一）文化服务业的开放水平有待提升

由于文化服务业是具有意识形态属性的特殊行业，因此国内目前对文化产品的主体和内容的限制依然较多，2017 年版负面清单上涉及文化领域的限制就达到 21 条，开放水平有待提升。首先是“主体准入难”。以限制外资从事文物拍卖经营活动为例，虽然 2015 年 12 月《文物保护法修正案（送审稿）》取消了对外资从事文物拍卖经营活动的限制。但由于《修正案》尚未在全国人大正式通过，因此目前外资商不能在自贸试验区从事文物拍卖经营活动，这对自贸试验区外资拍卖行影响较大。佳士得拍卖（上海）有限公司于 2013 年在上海注册，佳士得经过数百年的发展以及在全球布局，积累了大量优质的文物拍品，但因为受到国内政策的限制，佳士得无法发挥自身优势，开展文物拍卖业务，也在一定程度上影响相关文物的回流。其次是“内容审核严”。以游戏内容审核为例，游戏上线必须通过文化部和广电总局的严格审核，并且两个部门执行游戏审核的标准不同，申报主体需要准备两份材料和样机分别上报，两个部门的审批时限也各有不同，文化部需要 2 个月，广电总局则需要 3~5 个月，复杂的内容审批流程无疑增加了文化企业的经营成本。

（二）文化贸易通关便利化水平还有待提升

文化产品的通关便利化水平直接影响着上海自贸试验区文化贸易的竞争力。经调研，当前上海自贸试验区在通关便利化领域主要存在两个问题：一是文化产品的海关申报品类有待拓展。比如，当前近现代名人遗物（旧服饰等）就存在进境困难的问题，由于目前海关申报品类中没有近现代名人遗物这一项，因此在实践中就出现了一部分近现代名人服饰等被混淆定性为“废旧衣物”的情况，而废旧衣物是被明令禁止进口的“洋垃圾”，所以可能会导致该类艺术品无法顺利回流或入境展览。2017 年，“赫本展”携近千件国际著名影星奥黛丽·赫本的私密珍藏、收藏级电影相关展品，首次远渡重洋，来到中国。展品包含了赫本服饰、帽子、包包、鞋子等私人物品。海关归类中心认为赫本展的展品需要按实际用途进行归类申报。如此一来，近千展品的申报就需要按照货物的申报办法及监管条件进行申报。但展览中的大部分为已使用过的物品，这使得申报难度加剧。介于如上原因，赫本展最终未能通过自贸试验区通关入境。二是海外入境文物难以在自贸试验区内长期储存。随着文化艺术品市场的日益繁荣，

文物市场也逐渐转暖，在自贸试验区内以保税仓储为目的海外入境文物逐渐增多，但由于 2007 年颁布实施的《文物进出境审核管理办法》仅针对口岸临时出入境管理，其中第十二条明确写到“因修复、展览、销售、鉴定等原因临时进境的文物，经海关加封后，报文物进出境审核机构审核、登记。”这说明，临时进境的文物是有特定原因的，但目前许多个人藏家及机构的文物入境原因并不是展览、销售、鉴定等，而只是需要一个专业的保税仓储机构来长期仓储，因此 2007 年的《文物进出境审核管理办法》并不能满足自贸试验区内文物入境仓储的需求。

（三）文化贸易的税制安排有待完善

艺术品交易这一特殊行业，有别于普通商品销售，普遍存在卖家难以提供增值税发票或者不能开具同样税率的可以抵扣的增值税专用发票的情况。上海自贸试验区国际艺术品交易中心作为自贸试验区艺术品交易平台，目前仅对成交艺术品向卖家收取约定比例的佣金服务费，并就佣金部分向卖家开具 6% 税率的增值税专用发票。但艺术品的买家则时常需要交易中心提供艺术品的全额销售发票，交易中心目前是一般纳税人，只能向买家开具的是 17% 税率的增值税发票，如果卖家是个人，交易中心还需替卖家代扣代缴 20% 的个人所得税，这给交易中心的艺术品实物交易运营带来了较大的障碍，也使得多笔交易迟迟未能落地。为了解决该问题，税务部门在交易中心设立了“双委托代开票点”，一方面由交易中心通过双委托代开票模式替个人委托方代开票给买受方，另一方面由交易中心完成对委托方的个人所得税代扣代缴工作。但是“双委托代开票点”有两种征收模式：一是“按次征收”，增值税税率为 3.18%，个人所得税税率为 6%，总税率 9.18%；二是“按月征收”，增值税税率为 3.18%，个人所得税税率为 3%，总税率 6.18%，此类征收模式所得税税率要比“按次征收”模式减少 3% 的税点。目前交易中心适用的是“按次征收”（9.18%），这种缴纳方式下税率还是较高，大额的艺术品交易因此会受到较大的影响。

四、深化上海自贸试验区对外文化贸易改革的若干建议

为进一步保持上海自贸试验区对外文化贸易的领先优势，建议下一步要努力在明确发展定位、扩大开放度、通关便利化、财税政策等 4 个方面取得新突破。

一是进一步明确上海自贸试验区对外文化贸易的发展定位。上海自贸试验区发展文化贸易，一要发挥自贸试验区服务业扩大开放和贸易便利化的优势，发展国际艺术品保税展示交易。二要发挥“双自联动”的政策优势，将文化贸易与科技创新紧密结合起来，发展文创、游戏、影视等与科创相关的文化产业。建议加快国际艺术品交易中心的建设，积极引进国际知名的文化艺术品机构和企业，组织各类具有国际影响力的艺术品展览，提升上海自贸试验区国际艺术品展示交易的辐射力。三要积极推动文化贸易与科创产业相结合，支持区内文创、游戏等文化产业的发展，加大对相关重点企业的扶持力度。

二是加快文化艺术品行业的开放步伐，探索在外资从事文物拍卖经营领域先行先试。当前外资从事文物拍卖正处于修法的窗口期，上海自贸试验区作为中国探索对外文化贸易的首块“试验田”，建议积极开展先期论证工作，做好重点企业清单的梳理和实施方案研究等前期工作，努力做到新政策颁布以后在全国率先试点，推动政策的完善，进一步带动文化贸易产业发展。

三是拓展文化艺术品通关申报品类，完善保税仓储功能。首先是探索在艺术品通关环节为近现代名人遗物设立专有艺术品申报品类。当前的艺术品展览市场对近现代名人遗物（旧衣物等）的展览需求旺盛，但是当前对该类艺术品并没有设立专有的申报品类，导致这些艺术品在入关时被定性为“废旧衣物”。建议为近现代名人遗物设立专有的申报品类，以解决此类艺术品进境难的问题，支持艺术品入境展览。其次是推动在自贸试验区内设立由海关认定的海外文物长期保税仓库，让文物可以实现长期保税仓储。在现行政策下，从海外入境的文物难以实现长期仓储，导致很多文物滞留海外，无法带回祖国。为了解决该类问题，建议在上海市文物局和上海海关的支持下，在自贸试验区内设立指定的海外入境文物长期保税仓储监管点并设立现场审核查验点，以满足入境文物长期保税仓储的需要。

四是进一步完善对外文化贸易的财税扶持政策。目前税务部门在国际艺术品交易中心实行“双委托代开票”的模式，但在

“按次征收”的模式下，总税率依然保持在 9.18% 的高位，这对大额的艺术品交易形成了一定障碍。为了更好地开展艺术品交易业务，建议税务部门能够按照“按月征收”模式(增值税税率 3.18%、个人所得税税率 3%)向国际艺术品交易中心进行征收。此外，建议广泛利用现有上海市的文创专项资金和“文化走出去”专项资金，设立浦东新区文化贸易的专项资金，加大对浦东新区的重点文化贸易企业的财政扶持力度。

参考文献：

- [1] 张佑林. 文化贸易发展论[N]. 东方早报, 2012-09-04.
- [2] 花建. “一带一路”战略下增强我国对外文化贸易新优势的思考[J]. 中共浙江省委党校学报, 2015(4).
- [3] 2016 年上海对外文化贸易发展报告. <http://shcci.eastday.com/c/20170227/ulail0376402.html>
- [4] 秦淑娟, 李邦君, 陈朝霞. “一带一路”下的上海对外文化贸易发展新机遇及路径研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2016(4).