

# 国外文化产业财税政策借鉴与启示

吴庆华

(中南财经政法大学财税学院 武汉 430064)

**【摘要】** 我国的文化产业虽已粗具规模,但其对国民经济的贡献和影响仍远低于发达国家。本文通过研究和借鉴世界文化强国在财税政策方面发展文化产业的经验,探索我国从财税政策上促进文化产业发展的途径,以加快新兴文化产业的健康、持续发展。

**【关键词】** 文化产业 财税政策 文化产业市场化 传统文化 国家战略

文化产业既具有较强的公益性又具有巨大的发展和成长空间,各个国家和地区特别是发达国家更是制定了一系列保护知识产权、文化遗产、民族艺术和保障公民接受艺术教育、享有文化服务以及支持各种公益性文化艺术事业和非营利性文化事业等的法律法规。在这些法律法规中,作用最直接、效用最大化的应该就是相关的财税政策了。各国的财税政策其理论指导思想和具体做法上皆各有所长、各具特色,本文以各国财税政策的施政目标取向为分类依据,大体上将它们划分为四种类型。

## 一、以实现文化产业市场化为目标的财税政策

美国是这一政策的典型代表。在经济全球化条件下,美国在文化产业领域倡导自由主义政策,让文化产业在自由的市场经济条件下发展。但是这并不代表美国政府任由文化产业自生自灭,恰恰相反,美国在财政扶持上虽然对相关项目只提供不超过所需经费50%的资金,却通过制定优惠的财税政策来鼓励各州、各企业集团以及全社会对文化艺术产业进行支持,吸引更多的外来资金投入文化产业。美国的文化产业部分(经营性的或以经营为主的)面向市场要效益,但文化事业部分(公益性的文化基础设施和文化遗产)则依靠政府的投入以及企业和私人的资助。在政府资助方面,联邦政府一方面为文化艺术产业部门提供直接的财政资助,另一方面以税收优惠的方式提供政策支持。1917年美国联邦税法就明文规定对非营利性文化团体和机构免征所得税,并减免资助者的税额。1965年,美国国会通过了《国家艺术及人文事业基金法》,并据此创立了国家艺术基金会与国家人文基金会。美国联邦政府主要通过国家艺术基金会、国家人文基金会、博物馆学会以及联邦政府的一些部门对文化艺术产业给予资助,州和地方政府也提供了大量资助。

## 二、以保护传统文化为目标的财税政策

这一政策的典型代表是法国。法国在国际贸易中对文化产业始终强调“文化例外”。法国拥有目前国际上产业架构最为完整的文化产业税收扶持政策。法国政府非常重视文化基础设施的建设,每年政府都要拨出几十亿法郎用于兴建图书

馆、博物馆、剧场等文化设施,这些资金由政府拨给文化部,再由文化部分配给各施工项目。法国管理图书出版事业的政府机构是文化部图书阅览司,图书的出版、发行和销售均由私人企业经营,文化部通过国家图书中心对图书出版业给予扶持和资助,每年国家图书中心都将为出版业提供1亿多法郎的资助。同时,法国政府通过国家电影中心对电影业的生产、发行和放映等各个环节给予扶持性资助。另外,法国政府还鼓励企业赞助文化产业的发展,并对赞助的企业实行税收减免政策。

其次是澳大利亚。澳大利亚政府用于文化产业的财政拨款大部分是用来支持传统艺术和博物馆、图书馆、美术馆等文化设施和机构的发展的。同时,澳大利亚政府对文化产业的扶持还体现在通过税收减免来鼓励民间投资。

## 三、以实现国家战略为目标的财税政策

这一政策的典型代表是韩国和日本。韩国在1998年提出文化立国战略后,迅速摆脱了金融危机的消极影响,其文化产品不断涌入世界各地,一跃成为世界五大文化产业强国之一。韩国在财税等经济政策上的主要做法是:第一,集全国之力,以财政资金为主,按照“集中与选择”的原则,有重点地扶持、提升文化产业竞争力,优化国内文化产业结构。第二,以国家财政资金为主设立文化产业基金,建立多层次、全方位的资金扶持体系,并多渠道筹措文化产业发展资金,在经费上确保文化产业的发展。第三,制定文化产业税收政策,对文化产业实行税收优惠,以税收优惠政策为导向,明确国家文化产业发展战略并制定中长期发展计划,设立政府财政资金奖励制度,支持文化产业人才的培养,有力推动本国文化产业的发展。第四,除财税政策之外,韩国还对《影像振兴基本法》、《著作权法》、《电影振兴法》、《演出法》、《广播法》、《游戏产业振兴法》等做了部分或全面修订,并专门制定《文化财产保护法》,保护和发掘本国优秀传统文化。此外,韩国还设有一个无形文化财产厅,专门管理无形文化财产,如韩国传统的说唱、假面舞、摔跤、拳击等,并对每项无形文化财产及掌握该绝活的民间艺人都实行编号管理。

日本在1995年确立了21世纪文化立国战略。2003年日本又制定了观光立国战略。为了实现这一系列国家战略,日本财税政策扶持文化产业的力度也增大。但不同的是,日本财税政策施政目标取向和定位介于美国与韩国之间。一方面日本主要依靠市场机制发展文化产业,但另一方面政府主导的特点也很明显。比如,政府对具有地方特色的文化艺术产业提供包括动用财政资金在内的综合援助,中央政府与地方政府联手举办全国规模的文化节等。此外,日本政府早在1986年就制定实施了《研究交流促进法》,鼓励国家机构的研究人员到民间企业参加共同研究,为各类文化产业项目开发提供智力保障和人力支持。

#### 四、以发展多元文化产业为目标的财税政策

这一政策的代表国家是英国。英国的财税政策几乎覆盖了整个文化产业领域。英国政府不对图书、期刊、报纸征收增值税,从而使图书与其他出版物始终处于零税状态。这种税收激励政策使英国跻身于世界出版大国之列。英国政府对一些大学出版社如牛津大学出版社和剑桥大学出版社的经营全部免税,以资助学术出版。如果英国公司向其他征收增值税的国家进口图书,所支付的税金可向有关部门索回,书报刊还享有免征进口税的优惠。从1950年开始,英国政府开始对电影门票根据其价格向影院征收伊迪税。政府将税款用来资助国家电影投资公司,资助英国电影、电视艺术学院以及英国电影学院制片委员会。20世纪50年代以后,伊迪税成为英国电影制作的主要资金来源,它促使美国公司在英国组建子公司生产英国影片以符合取得伊迪税基金资助的资格,极大地引起了美资的进一步涌入。英国政府还对游戏产业实施出口退税,支持游戏产业的海外发展。

其次是加拿大。加拿大的文化产业是20世纪90年代以来发展最快、对国民经济和就业贡献最大的产业。加拿大政府建立了一套称之为支持文化产业发展“工具箱”的文化政策系统,其中涉及财税政策的主要有两个方面:一是财政补贴。加拿大政府每年为公共广播服务提供超过10亿加元的补贴。二是采取税收优惠政策。1977年,加拿大国会对1958年的《所得税法案》进行了修订,规定在加拿大人拥有75%股份的期刊和80%股份的电视台做广告,可以享受税收减免待遇。另外,加拿大政府还以财政资金为引导,通过各种文化理事会和文化产业进行帮扶。理事会每年为本国艺术家和表演团体、演出商提供资助,以鼓励和促进文化艺术产业的发展。政府为此设立了各种文化基金作为资助经费的来源,其中包括演出基金、边远地区艺术开展基金、表演艺术管理基金、艺术节基金、对外文化交流基金等。

通过对上述各国文化产业财税政策进行比较研究可以发现,这些文化产业发达国家主要采取了三种方式扶持本国文化及相关产业发展:一是直接动用财政资金。主要通过对文化基础设施的投入、对文艺团体的扶持、对民族文化保护的政府拨款来实现对文化事业的帮扶。二是运用税收杠杆进行调节。对于不同种类的文化企业、文化产品或文化服务实行区别对待。对盈利性非公益文化企业、产品、服务实行累进税制征收,

赢利越多税率越高。对于非营利性公益文化单位、活动、服务,则实行减免税或低税率。三是综合运用各种经济政策。在文化产业财税政策支持的基础上,综合运用各种经济政策和手段,扶持文化产业发展。

#### 五、国外文化产业财税政策对我国的启示

1. 制定财税政策要明确原则。一方面,政府要为市场经济规律发挥作用创造条件,从政府直接“办文化”的模式中解放出来,以财政资金为引导、以税收政策为杠杆,着重解决那些文化产业中市场决定不了、解决不好的问题,确保文化市场充满生机和活力。另一方面,政府应通过制定财税政策加大对弱势文化产业如芭蕾舞、交响乐、歌剧、话剧等代表水准较高又能满足社会根本性需要的文化产业活动的扶持。为充分体现社会价值,政府亦应制定政策扶持文化评析的社会力量,以保持文化活动良好的艺术理性和价值导向。

2. 制定财税政策要契合市场规律。政府财税政策只是导向,应解放和发展文化生产力,给文化产业自身足够的发展和成长空间。特别要打破我国由于长期以来过分强调文化的意识形态而形成的国家“办文化”的文化管理体制,帮助和推动建立与社会主义市场经济体制相适应的现代文化市场体系,培植适应市场经济体制的文化市场主体。

3. 制定财税政策要符合本国实际。各国制定包括财税政策在内的各项措施,都是从本国经济社会发展和文化产业的实际情况出发的。所以,在学习借鉴这些国家的经验时一定要从我国的文化国情出发,科学运用财税政策保护和开发我国深厚的传统文化资源,鼓励文化产业实现市场化,扶持民族文化产业“走出去”,推动文化产业与其他产业的融合,增强文化产业的创造力和竞争力。

4. 学习借鉴国外先进的财税政策模式。主要有以下几个方面:①要学会放开市场,政府应由以前的“办文化”转变为“管文化”,即通过行政、经济和法律手段实现对文化产业的管理。②学习国外由国家财政资助建立文化产业行业协会的做法,强化协会的管理作用,增强行业自律。维护文化市场秩序,使市场竞争机制较为有序。③设立文化产业发展基金,专项基金由国家主持,或者由国家指定相应的民间组织来主持,基金的来源也可以多样化。④逐步改善文化产业财政投入的支出结构和投入方式,一方面要给予公益性文化事业以财政保障,另一方面又要引导经营性文化产业有重点地进行项目发展。⑤在税收调节政策上要始终保持政策实施的连续性和有效性。

#### 主要参考文献

1. 蔡欣欣. 国外文化产业政策法律对河北省的借鉴与启示. 商场现代化, 2009; 10
2. 官盱玲. 国外文化产业政策对我国文化产业发展的启示. 江西教育学院学报, 2007; 10
3. 马衍伟. 税收政策促进文化产业发展的国际比较. 涉外税务, 2008; 9
4. 马冉. 加拿大的文化产业政策措施评析. 辽宁行政学院学报, 2009; 11