
上海自贸区建立及其对上海对外文化贸易的影响

一、上海自贸区与上海对外文化贸易扩大开放的机遇与挑战

2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌。该试验区总面积为28.78平方公里，相当于上海市面积的1/226，范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域。作为中国大陆境内第一个自由贸易区，其所承担的进一步扩大开放，以开放倒逼改革的“试验区”性质非常显著。作为自贸区的重要组成部分，文化服务是其中最为重要，也是开放难度最大的领域。

1. 上海自贸区总体方案中涉及文化服务内容的开放政策

根据《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，其中涉及文化产业内容主要在第二章[主要任务和措施]，第（二）节[扩大投资领域的开放]中的第2点[扩大服务业开放]：“选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放（具体开放清单见附件），暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施（银行业机构、信息通信服务除外），营造有利于各类投资者平等准入的市场环境”。

而中国（上海）自由贸易试验区服务业扩大开放措施中涉及文化开放的主要集中在三个方面，见表1。

●表 1 上海自贸区文化开放领域

三、商贸服务领域	
7. 游戏机、游艺机销售及服务 (国民经济行业分类：F 批发和零售业——5179 其他机械及电子产品批发)	
开放措施	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。
五、文化服务领域	
15. 演出经纪 (国民经济行业分类：R 文化、体育和娱乐业——8941 文化娱乐经纪人)	
开放措施	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，为上海市提供服务。
16. 娱乐场所 (国民经济行业分类：R 文化、体育和娱乐业——8911 歌舞厅娱乐活动)	
开放措施	允许设立外商独资的娱乐场所，在试验区内提供服务。

一是商贸服务领域，关于游戏机、游艺机销售及服务，开放措施为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。

二是文化服务领域，关于演出经纪，开放措施为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，为上海市提供服务。

三是文化服务领域，关于娱乐场所，开放措施为允许设立外商独资的娱乐场所，在试验区内提供服务。

2. 文化部针对上海自贸区确立的文化市场管理政策

2013年9月29日，文化部颁发《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》，进一步明确了文化管理部门针对上海自贸区文化服务方面的政策调整与配套。

分析相关政策表述，其管理思路主要集中在以下几个方面：

首先，配合上海自贸区总体方案，明确了在相关文化服务领域开放的范围。如允许在试验区内设立外资经营的演出经纪机构、演出场所经营单位，允许在试验区内设立外资经营的娱乐场所，允许外资企业在试验区内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等。

其次，对各文化服务机构服务范围进行了限制，如演出经纪机构规定在“上海市内”，娱乐场所、游戏游艺设备生产和销售限制在“试验区内”。

再次，对文化服务项目行政审批提出明确的时间表，一般性演出经纪项目受理申请之日起3日内做出决定；涉外或涉港澳台台的营业性演出、娱乐场所申请、注册外资企业等规定自受理申请之日起20日内做出决定。

最后，对行政审批事项的主体进行了明确规定：“适用于在试验区内投资、设立企业的香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区投资者和在国外居住的中国公民。”

3. 负面清单中涉及文化的内容

9月29日，根据外商投资法律法规、《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》《外商投资产业指导目录（2011年修订）》，上海自贸区同时公布《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2013年）》。负面清单中，涉及文化的主要集中在负面清单中涉及文化的内容分散在F批发和零售业、I信息传输、软件和信息技术服务业、L租赁和商务服务业、R文化、体育和娱乐业等门类，见表2。

●表2 上海自贸区负面清单

门类	大类	中类	特别管理措施
F 批发和零售业	F52 零售业	F524 文化、体育用品及器材专门零售业	1、除同一香港、澳门服务提供者投资图书、报纸、期刊连锁经营的出资比例不得超过 65% 外，其他国家或地区投资图书、报纸、期刊连锁经营，连锁门店超过 30 家的，不允许控股。 2、除香港、澳门服务提供者可以独资、合资、合作形式提供音像制品（含后电影产品）分销外，限制其他国家或地区投资者投资音像制品（除电影外）的分销（限于合作）。 3、禁止投资文物商店。
I 信息传输、软件和信息技术服务业	I63 电信、广播和卫星传输服务	I631 电信、I632 广播电视传输服务、I633 卫星传输服务	1、限制投资电信、广播电视和卫星传输服务。 2、禁止投资各级广播电台（站）、电视台（站）、广播电视频道（率）、广播电视传输覆盖网（发射台、传播台、广播电视卫星、卫星上行站、卫星收转站、微波站、检测台、有线广播电视传输覆盖网）。
	I64 互联网和相关服务	I641 互联网接入及相关服务、I642 互联网信息服务、I649 其他互联网服务	1、除应用商店以外，投资经营其他信息服务业务的外方投资比例不得超过 50%。 2、投资经营国内因特网虚拟专用网业务的外方投资比例不得超过 50%。 3、禁止投资新闻网站、网络视听节目服务、互联网上网服务营业场所、互联网文化经营（音乐除外）。 4、禁止直接或间接从事或参与网络游戏运营服务。
L 租赁和商务服务业	L71 租赁业	L712 文化及日用品出租	1、除同一香港、澳门服务提供者投资图书、报纸、期刊连锁经营的出资比例不得超过 65% 外，其他国家或地区投资图书、报纸、期刊连锁经营，连锁门店超过 30 家的，不允许控股。 2、除香港、澳门服务提供者可以独资、合资、合作形式提供音像制品（含后电影产品）分销外，限制其他国家或地区投资者投资音像制品（除电影外）的分销（限于合作）。
R 文化、体育和娱乐业	R85 新闻和出版业	R851 新闻业、R852 出版业	1、禁止投资新闻机构。 2、禁止投资图书、报纸、期刊的出版业务。 3、禁止投资音像制品和电子出版物的出版、制作业务。
	R86 广播、电视、电影和影视录音制作业	R861 广播、R862 电视、R863 电影和影视节目制作、R864 电影和影视节目发行、R865 电影放映、R866 录音制作	1、限制投资电影院的建设、经营（中方控股）。 2、限制投资广播电视节目、电影的制作业务（限于合作）。 3、禁止投资广播电视节目制作经营公司、电影制作公司、发行公司、院线公司。
	R87 文化艺术业	R871 文艺创作与表演、R872 艺术表演场馆、R873 图书馆与档案馆、R874 文物及非物质文化遗产保护、R875 博物馆、R876 烈士陵园、纪念馆、R877 群众文化文化活动、R879 其他文化艺术业	投资文化艺术业须符合相关规定
	R88 体育	R882 体育场馆	禁止投资高尔夫球场的建设、经营
	R89 娱乐业	R891 室内娱乐活动 R892 游乐园 R893 彩票活动 R899 其他娱乐业	禁止投资互联网上网服务营业场所（网吧活动） 限制投资大型主题公园的建设、经营 禁止投资博彩业（含赌博类跑马场） 禁止投资色情业

4. 2013年版上海自贸区与文化服务相关方案的基本特点及其问题

从以上情况可以看出，上海自贸区在文化服务扩大开放方案，总体姿态相对稳健，甚至是可以被称为保守的，并没有出现此前中外媒体及部分专家学者所期待的思想文化、意识形态、新闻媒体、文化生产等方面的“松绑”或“自由”。其基本特点可以概括为如下几个方面：

首先，文化服务被列入了金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、社会服务等领域扩大开放相对靠后的位置。这也就意味着，在文化领域内，服务的市场化并不意味着思想的自由化，文化管控与市场调配在相当长时间内仍然将是文化服务开放的主旋律。

其次，文化服务开放被严格限定在特定的物理空间范围，从而使文化服务开放真正具有了“试验区”的性质。因此，在未来三五年时间内，各文化服务机构如何在试验区（部分项目是上海市）范围内积累进一步扩大开放的经验，则是值得关注的重点。

再次，从上海自贸区运行机制来看，以后会陆续推出“负面清单”的2014年版、2015年版，这也就为未来文化服务进一步扩大开放提供了足够的政策想象空间。只要文化服务机构、文化服务研究的学者积极实践、认真研究，文化服务开放的步伐是有可能发生变化的：既可能加快开放，也可能放慢开放。

二、对策建议：制定上海自贸区文化服务进一步扩大开放的路线图

截止到目前，上海自贸区文化服务扩大开放尚无明确的路线图，一方面是相对稳健地选择了与现行文化管理政策相一致的保守性方案；另一方面则以年度“负面清单”的形式为未来三五年上海自贸区文化服务进一步扩大开放提供了制度性保障。但是，究竟是“摸着石头过河”，还是“顶层设计”，这是亟待文化管理部门和相关领域的研究学者破解的难题。毫无疑问，“顶层设计”能够有效地掌握文化服务开放的主动权，树立良好的自信、开放的形象；而“摸着石头过河”则只能引发更多的改革与反改革的争议，在各种猜忌中消耗改革的动力、丧失开放的机遇。正因为如此，十八届三中全会报告中才会指出，必须“加强顶层设计和摸着石头过河相结合”，两者不可偏废。而制定上海自贸区文化服务进一步扩大开放的路线图，正是着眼于未来中长期的“顶层设计”，并为各项改革实践的具体实施和开展过程中的“摸着石头过河”预留下足够的空间。

1. 明确文化服务扩大开放的“底线”，探索“文化内容服务负面清单管理”新模式。

文化服务不同于其他领域内的服务，文化内容属于精神生产领域，具有鲜明的意识形态属性。因此，文化服务的对外开放，必须旗帜鲜明地坚持有中国特色的社会主义方向、坚持马克思主义的指导、坚持中国共产党的领导，必须有利于中国文化的传承创新。与文化服务对外开放的“底线”原则相适应的，是对文化服务领域的“内容管控”，即凡不与文化服务对外开放底线发生冲突的内容，从生产、传播、销售等环节实施全面开放。那么，内容底线是什么？其实很简单，只要是在中华人民共和国境内的，都应该遵守中国的宪法和法律。

而目前的“负面清单”管理则只是从经济活动的领域对文化行业、机构或部门在各个生产、传播、流通、消费等环节进行了若干限定，采取的是“生产环节管控”原则。这与文化服务对外开放的“内容底线管控”原则既有部分重合之处，又有部分不兼容之处。

因此，有必要针对文化服务的特殊性，探索用“内容底线”原则替代“生产环节”原则，用文化服务的“负面内容清单”替代现在的“负面（文化服务行业、生产经营环节）清单”。

2. 充分利用现有保税区、自贸区政策优势，将自贸区打造成上海乃至全国文化市场体系的“文化金融服务中心”。

自贸区首先是经济领域的开放，因此，充分利用现有保税区以及自贸区未来在行政审批、金融服务、财税支持等方面的政策优势，探索文化服务的经济开放空间是上海自贸区作为“实验区”的重要功能。

一方面，是利用保税区现有的政策和服务空间，挖掘政策潜力。如“境内关外”海关政策、保税仓储、保税展示、保税租赁等。可以进一步推进区内试点经认定的文化企业自用进口文化设备全面享受减免税、制定适合文化企业的税收优惠政策、进一步落实和实施文化产品和服务出口退免税政策以及建立适应文化企业的外汇政策。

另一方面，是大力发展文化金融服务，形成自贸区之于上海乃至全国的文化市场体系的核心地位和辐射功能。经过十余年发展，中国众多的文化创意产业园区建设形成了以“文化—科技”相融合的文化产业、以“文化—创意（设计）”为基础的文化产业、以“文化—地产”相结合的文化产业等几种主要模式，唯独缺乏以“文化—金融”为基础的文化产业中心。文化金融服务是文化产业赖以发展的经济基础，也是中国特色文化市场体系构建中最为重要的部分，上海自贸区完全有责任，也有能力将这一“文化金融服务中心”打造出来。

3. 创新文化服务开放的管理体制和机制，构建“文化管理服务平台”。

十八大以后，我国行政管理体制最重要的变革就是下放行政审批事项。而上海自贸区的成立，也将在转变政府职能、优化行政管理方面做出积极的努力。不断改进和创新行政服务方式，提高文化管理能力，构建“文化管理服务平台”则是上海自贸区作为“实验区”的根本所在。

一是优化行政审批。整合文化服务行政审批事项，设立行政审批业务受理和咨询平台，简化办事程序、优化审批流程，推进一站式审批、查验工作，加快文化审批、通关便利化程度。

二是搭建服务平台。实现从“文化行政管理”到“文化行政服务”转变，通过搭建各类文化服务的信息平台，为自贸区文化企业、机构提供优质服务。如可以推动建立国际文化贸易信息平台、健全国际文化贸易企业和产品数据库、优化国际文化贸易研究平台功能以及建立国际文化贸易翻译服务平台，以及搭建国际文化贸易项目战略投资合作平台等。

三是完善监管体系。下放或取消行政审批，并不意味着政府完全退出市场，相反，政府要进一步完善文化市场监管体系，及时掌握文化服务和贸易开放状态。如建立文化企业诚信体系，并制订相应的信用管理机制；再比如要继续加强“上海市文化产品和服务进出口统计”及“上海市文化核心产品和服务进出口情况统计”等工作，完善国际文化贸易统计体系。

4. 创新文化服务对外开放新形式，开辟“文化贸易服务”新领域。

尽管在目前上海自贸区开列的负面清单中，文化服务领域的开放程度还相当有限，但与文化贸易相关的领域还有非常广阔的创新空间，足以开辟“文化贸易服务”的诸多新领域。

一是“文化产品仓储服务”。利用上海自贸区所拥有的保税仓储物流、离岸保税功能，为境外文化产品提供专业、高端和精良的仓储服务，降低运输、展示和交易成本。

二是“文化设备租赁服务”。利用上海自贸区所拥有的保税租赁优势，为自贸区乃至上海高端进口文化设备提供租赁服务，并以此降低自贸区、上海乃至长三角的影视、演艺、出版、传媒等领域文化企业的技术成本，提升其产品和服务加工的能级，增强其参与国际市场竞争的能力。

三是“文化产品展示服务”。利用上海及长三角地区现有的上海国际电影节、上海电视节、中国上海国际艺术节、“上海之春”国际音乐节、中国国际动漫游戏博览会、中国国际数码互动娱乐产品及技术应用展览会、上海书展、上海国际印刷周、上海艺术博览会和上海春季艺术沙龙等上海知名国际节庆会展，在上海自贸区内拓展国际文化产品展示服务，深化其国际文化贸易功能。

四是“文化服务中介机构”。吸引国内外著名文化服务中介机构入驻，引导其加强与海外、境外和国内文化企业的对接合作，形成以上海自贸区为中心的贸易代理、金融服务、推介宣传、法律服务等各类国际文化贸易中介服务机构群，提升上海自贸区面向国际国内文化企业的贸易配套服务能力。如自贸区可以积极依托商务部和上海市共同主办的中国（上海）国际跨国采购大会，积极发展一批有助于促进我国国际文化贸易的专业文化贸易公司和海外代理机构。

五是“文化服务外包”。文化服务外包是上海对外文化贸易的重要组成部分，也是国内文化企业“走出去”的重要形式之一。在中国文化产业发展水平相对较低的状态下，国内的文化企业通过文化服务外包提高创意能力和制作水平，也是必由之路。如可在上海自贸区内建设上海影视动漫游戏制作服务外包分发平台，推动国内优秀制作力量与国际创意、国际资本接轨。

六是“文化衍生后期服务”。文化创意产业依其产业属性可以分为文化创意核心产业、文化创意支持产业、文化创意配套产业和文化创意衍生产业，并形成相应的产业集群。在目前以生产经营管控为特征的负面清单管理机制下，大力发展文化衍生产业，提升后期制作服务功能，可以作为上海自贸区文化服务扩大开放的优先发展途径。可利用保税、免税的优势，吸引国际影视动漫游戏制作企业和设备供应商在上海自贸区的集聚，增强其为上海、长三角乃至全国、国际影视动漫游戏制作的服务功能，并以此加快文化科技的国际产业转移。

5. 加大文化企业“走出去”扶持力度，完善民营、外资参与文化企业经营的细则，搭建上海自贸区“文化服务国际舞台”。

目前中国对外文化贸易存在严重的贸易逆差，文化“走出去”除了语言文化、意识形态、体制、水平等原因之外，更重要的是国内的文化企业或机构满足于国内文化消费市场，缺乏“走出去”的动力。因此，有必要进一步通过财政扶持，扩大对内容原创版权输出的扶持，制定鼓励社会力量参与支持文化企业走出去的政策，扩大对文化企业海外营销相关的支持力度，支持影视、动漫、网游、艺术品、音乐及出版等多行业的版权输出。

扩大对“以进代出”的鼓励和扶持力度，有限扩大外资投资中国文化项目和中国企业投资境外文化项目的双向准入和有效路径。可依托上海自贸区进行政策突破，有限试点，如建议允许港澳台以外的境外投资者在自贸区内设立独资影视技术公司，开展影视后期技术制作、休闲娱乐类内容影视制作、非时政新闻制作与出版等业务等。

6. 在此基础上，制定上海自贸区文化服务扩大对外开放路线图。

通过以上分析，不难发现，上海自贸区文化服务扩大开放的空间还是相当之大的。我们既不能因为要“扩大开放”，就忽视了文化服务所具有的精神生产的意识形态属性，又不能因为要兼顾文化的意识形态属性而束缚了对外开放的手脚。改变现有的“文化（行业、生产经营环节）负面清单”管理模式，实现向“文化（内容）负面清单”管理模式的转变，并结合政府管理手段、经济服务水平、科技自主创新等其他多方面复杂因素的考虑，可以以“顶层设计”的方式制定上海自贸区文化服务扩大对外开放的路线图，见表3。

●表 3 上海自贸区文化服务开放路线图

顺序 领域	允许 开放	有条件 逐步开放	严格 审查开放	不允许开 放“负面清单”
文化技术 服务	技术引进	参股合资	外资独资	
文化贸易 服务	展示、外包	仓储、租赁	中介	
文化金融 服务	保税免税	金融服务	外资独资	
文化管理 服务	行政审批	服务平台	监管体系	
文化内容 生产	衍生、后期 加工	影视动漫 游戏	新闻出版	文化内容负面 清单

总之，上海自贸区的成立，为文化服务扩大开放注入了新的活力，也为上海对外文化贸易的提升提供了崭新的平台。文化服务的扩大开放要以确保文化安全为前提，但是确保文化安全不能简单以“封堵”方式，而应该以“疏导”方式，更不能付出成为“文化孤岛”的代价。因此，只有扩大“文化开放”水平，培育外向型文化企业，支持文化企业到境外开拓市场，积极吸收借鉴国外一切优秀文化成果，引进有利于我国文化发展的人才、技术、经营管理经验，才能真正提高“文化繁荣”程度，才能进一步增强我国中国特色社会主义建设的“文化自信”，只有这样才能更好地保障我国的“文化安全”。