

科普税收优惠制度实施中我国科普出版认定制度审视

张义忠¹ 任福君²

(华侨大学法学院, 福建泉州 362021)¹ (中国科普研究所, 北京 100044)²

[摘要] 为使科普出版享受科普的税收优惠落到实处, 我国对科普出版的认定制度作了初步安排。然而, 原有的科普出版认定制度还存在一些不足, 应当在认定制度设计理念、认定范围界定、认定条件的设置、认定主体的设置和认定程序方面加以完善。

[关键词] 科普 出版 科普出版 认定制度

[中图分类号] G206.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-8357(2010)03-0063-05

A Survey on Identified Institution of the Publications for Science Popularization in China

Zhang Yizhong¹ Ren Fujun²

(Law School of Huaqiao University of China, Quanzhou, Fujian 362021)¹

(China Research Institute for Science Popularization, Beijing 100044)²

Abstract: In order to put into practice the preferential tax that the publications for science popularization have enjoyed, identified institution of the publications for science popularization have been practiced initially in China. However, there are still some limitations in the system. The idea of the identified system design, the identified range definition, the identified standards for establishment, the identified subjectivity setting and the identified procedures should be improved.

Keywords: science popularization; the publications; the publications for science popularization; the identified system

CLC Numbers: G206.3

Document Code: A

Article ID: 1673-8357(2010)03-0063-05

网络的发展打破人们的时空界限, 人们由此共同生活在五彩缤纷的“知识化地球村”之中, 社会的知识化得以张扬和深化。组织生存的知识化、人力资本的知识化、人性彰显的知识化、行为主体的知识化和社会发展取向的知识化由此凸显。社会知识化转型中, 鼓励知识创新、促进知识传播、实现知识共享已经成为人类社会向知识社会转型的重要任务, 也成为当今社会发展观的主要内容。

适应社会的知识化转型, 我国在公民科学素质建设和国家科普能力建设提出了加强大众传媒科技传播能力建设任务。构建多层次、宽领域的科普出版体系因此成为我国创新型国家建设中公共政策体系的重要制度安排。鉴于科普事业的公益性和科普对象的普适性, 我国的法律、法规和政策均明确规定, 对科普实施税收优惠, 然而要将科普税收优惠落实到具体的科普出版业中, 就需要有科学合理的科普出版认定制度。为

收稿日期: 2010-05-15

作者简介: 张义忠, 博士, 华侨大学法学院教授, 硕士生导师, 中国科普研究所博士后, 研究方向为科技传播法、科技传播政策; 任福君, 博士, 中国科普研究所所长, 教授, 博士生导师。

此,系统梳理和审视我国科普出版认定制度存在的问题,并提出相应的改进对策就显得尤为必要和迫切。

1 我国现行科普出版认定制度

2003年5月,财政部、国家税务总局、海关总署、科技部、新闻出版总署联合发布了《关于鼓励科普事业发展税收优惠政策问题的通知》,国家科技部颁布实施了《科普税收优惠政策实施办法》,这两个部门规章对我国科普出版的认定制度作了初步安排。根据两个部门规章,科普出版税收优惠制度主要由以下内容组成。

其一,科普出版的认定范围。科普出版的认定范围涵盖综合类科技报纸和科技音像制品。依据上述两个部门规章规定,经批准正式出版的综合类科技报纸和科技音像制品,以普及科学知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神为宗旨的,可以认定为科普出版。其具体范围:综合类科技报纸是指新闻出版管理机关在报纸批准登记时分类认定的综合科技类报纸;科技音像制品是指中国标准音像制品编码分类代码(ISRC)中的A-马克思主义、列宁主义、毛泽东思想,B-哲学,D-政治、法律,E-军事,F-经济,K-历史、地理,N-自然科学总论,O-数理科学和化学,P-天文学、地球科学,Q-生物科学,R-医药、卫生,S-农业科学,T-工业技术,U-交通运输,V-航空、航天,X-环境科学、劳动保护科学。

其二,科普出版的认定标准。根据上述部门规章的规定,综合科技类报纸在报纸批准登记时按分类标准进行认定;科技音像制品按中国标准音像制品编码分类代码(ISRC)中的A-马克思主义、列宁主义、毛泽东思想,B-哲学,D-政治、法律,E-军事,F-经济,K-历史、地理,N-自然科学总论,O-数理科学和化学,P-天文学、地球科学,Q-生物科学,R-医药、卫生,S-农业科学,T-工业技术,U-交通运输,V-航空、航天,X-环境科学、劳动保护科学等类别进行认定。

其三,科普出版的认定程序。依据上述规章规定,科普出版认定的基本程序如下。①提出名单——新闻出版总署根据报纸批准的办报

宗旨和业务范围提出《综合类科技报纸名单》。

②申请——由主办单位提出申请,提交申请表。

③审核——由科普出版物的主办单位将提交的申请表报经省科技行政部门审核后,由省级新闻出版行政部门根据国家新闻出版总署提出的《综合类科技报纸名单》和《进口影视作品税号范围》办理认定手续。④通报——省级新闻出版行政部门对符合条件的综合类科技报纸办理认定手续,财政部门办理审核税收手续,并将有关情况通报同级科技行政部门。

其四,科普出版认定对象的年度调整。依据上述规章规定,新闻出版总署根据报纸经批准的办报宗旨和业务范围提出《综合类科技报纸名单》。新闻出版总署会同财政部、国家税务总局每年对《综合类科技报纸名单》调整一次,并将调整情况通报科技部。

其五,科普出版的惩戒制度。由于科普活动的公益性和国家目的性。依据上述部门规章规定,违规出版物和多次出现违规的出版社、报社不得享受税收优惠政策。

2 我国现行科普出版认定制度的不足

2.1 制度设计理念滞后

上述规定表明,我国现有的科普出版认定制度重概括规定轻细化设计、重管制轻服务,制度的安排着力强化了行政认定本位,带有浓厚的行政认定及相应的管制色彩。在科普出版的认定范围上强调行政批准,忽视了科普出版这种科普活动的科学性、公益性以及科技传播的社会性、科普作品对象的广泛性;忽视了科普出版认定中专业学会、专业业务机构、科协组织的科学性、知识性、专业性认定的优势;此外,在分类标准上强调批准登记时的分类标准,而忽视了科普出版在社会知识化迅速转型中的实际的动态的科普内容及相应的主题类型化标准,忽视了科普出版实际运行中的知识传播内容的创新和相应的主题类型化更新,更忽视了科普出版在应对突发公共事件中的应急性科普。

2.2 认定范围过于狭窄

首先,现行的科普出版的认定范围小于《科普法》的规定范围。《科普法》第16条规定:“新闻出版、广播影视、文化等机构和团

体应当发挥各自优势做好科普宣传工作。综合类报纸、期刊应当开设科普专栏、专版；广播电台、电视台应当开设科普栏目或者转播科普节目；影视生产、发行和放映机构应当加强科普影视作品的制作、发行和放映；书刊出版、发行机构应当扶持科普书刊的出版、发行；综合性互联网站应当开设科普网页；科技馆（站）、图书馆、博物馆、文化馆等文化场所应当发挥科普教育的作用。”^[1] 据此，与科普出版直接相关的不仅包括综合类的科技报纸和科技音像制品出版主体，还包括：①开设科普专栏、专版的综合类报纸、期刊；②扶持科普书刊的出版、发行机构；③制作、发行和放映科普影视作品的影视生产、发行和放映机构；④开设科普网页的综合性互联网站，他们的网络科普作品已经成为当今科普出版的重要组成部分。可见，《科普法》第16条规定的法定科普出版义务主体中包括的科普出版的范围更广泛。

其次，现行的科普出版的认定范围没有覆盖大众传媒科技传播能力建设工程中所含的科普出版范围。2006年国务院颁行的《全民科学素质行动计划纲要》（以下简称《科学素质纲要》）明确将“大众传媒科技传播能力建设工程”^[2]作为公民科学素质建设的四大基础工程之一，这一工程的核心任务有三：①加大各类媒体的科技传播力度；②打造科技传播媒体品牌；③发挥互联网等新型媒体的科技传播功能，培育、扶持若干对网民有较强吸引力的品牌科普网站和虚拟博物馆、科技馆。从《科学素质纲要》的规定可以看出，大众传媒科技传播能力的建设离不开：电视台、广播电台；科普作品的出版与发行机构；综合性的报纸与期刊；科普网站和门户网站的科普专栏；科普音像制品和电子出版物；虚拟博物馆和科技馆；其他新兴的媒体。因而，从深化公民科学素质建设、促进大众传媒科技传播能力工程建设角度，应当扩大科普出版的认定范围。

再次，现行的科普出版的认定范围没有覆盖我国已建立和即将建立的广泛的科技传播渠道。2007年科技部、中宣部等八部委联合发布的《关于加强国家科普能力建设的若干意见》强调，在创新型国家的建设中，要加强公众科

技传播体系和科普基础设施建设，建立更加广泛的科技传播渠道^[3]。一方面要加大大众媒体的科技传播力度。综合类报纸、期刊和电视、广播、互联网等大众媒体要设立科普类专题、专栏、专版或频道，增加播出时间、版面，提高质量和水平。另一方面还要发挥网络等新兴媒体的科技传播作用，打造和扶持一批富有特色的、高水平的科普网站或栏目；拓展科普出版物的发行渠道，大力扶持科普出版物在农村、西部和少数民族地区的发行工作；采用市场机制与政府支持相结合的手段，推出一批科普影视作品、精品专题栏目和动漫作品。可见，建立更加广泛的科技传播渠道同样离不开各类媒体充分发挥各自的优势，积极有效地开展特色鲜明、主题明确、内容丰富、针对性强的科普工作和科普活动，科普出版的认定范围理应覆盖这些渠道。

2.3 认定条件中“硬条件”缺失

认定条件作为一种制度安排，其设置应当科学、合理。否则，就难以形成一种激励与约束机制。从我国的科普出版的认定条件来看，依据上述部门规章规定，综合类科技报纸和科技音像制品是指以普及科学知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神为宗旨，经批准正式出版的报纸和音像制品。可见，这里的条件是“软条件”，仅仅是从出版产品的宗旨来认定。而对于出版科普产品所必需的人力条件、设施条件、科普研发条件等“硬条件”却没有规定。这种从宗旨的角度确定准入条件的核心要求体现的往往是认定主体的一种主观价值判断与选择，实践中缺乏规范性的运行机制，也不利于科普出版单位形成长效化的良性的科普出版运行机制。

2.4 认定主体中专业业务主体缺位

认定主体作为一种制度安排，其实质在于国家依法将认定权赋予符合条件的组织或机构，并通过相应的制度设置促使其依法履行职责的一种制度。在我国的认定制度实践中，有的认定主体是单一的主体，有的认定主体是联合认定主体，有的是采取委托认定的制度。如国家自主创新产品的认定是由科技部会同国家发展改革委、财政部委托相关机构，在国家层面上，

按照统一的认定条件开展产品的认定评价工作^[4]。有的是采取第三方认定的制度,如环保产品的认定,依据规定,从事环境保护产品认定的机构应是被公认独立于供方和购买方具备相应条件的第三方机构^[5]。

我国科普出版认定采取的是单一认定和联合认定相结合的方式,依规定,综合类科技报纸和科技音像制品是指以普及科学知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神为宗旨,经国家新闻出版总署正式批准出版的报纸和音像制品。新闻出版总署根据报纸经批准的办报宗旨和业务范围提出《综合类科技报纸名单》。新闻出版总署会同财政部、国家税务总局每年对《综合类科技报纸名单》调整一次,并将调整情况通报科技部。这种认定制度突出了国家对科普出版的严格管理,但却忽视了对科普内容和业务的认定。

2.5 认定程序中民主公开程序缺失

我国现行的科普出版认定的基本程序为提出名单、提交申请、审核、通报、年度调整。这一认定程序中缺失民主公开程序。其一,没有专家评审程序。由于社会知识化转型的加速、科普出版业务的发展和科普出版组织的变革加快,加之科普出版的科学性和知识性要求高,由行政主管部门认定虽然贯彻了政府的调控意图,但科学性、业务性和民主性很难兼顾。其二,没有科普专业组织和社会力量参与程序。在我国,科协组织是我国科普工作的主力军,是群众性、经常性的科普活动的组织者。中国科协的重要任务之一就是:开展科学论证、咨询服务,提出政策建议,促进科学技术成果的转化;接受委托承担项目评估、成果鉴定,参与技术标准制定、专业技术资格评审和认证等任务。然而,我国科普出版的认定程序没有引入科协组织的评审程序,这就使科普出版的认定难以更贴近科普的实际,难以更好地反映经常性、群众性的科普活动的内在要求。其三,我国现行的科普出版的认定程序中没有设置公示、公开程序。这既不符合法治政府信息公开的要求,也不符合社会知识化转型中满足公众知情权的要求,更不利于认定过程的公众参与和社会监督。

3 适应社会知识化转型,改进我国科普出版认定制度的建议

3.1 积极应对社会的知识化转型,适时变革制度设计理念

社会的知识化转型中,科普出版的重要功能在于广泛、及时地传播科学知识,促进公共科学知识的共享,推进公众科学素质建设向深度和广度拓展。科普出版的这种功能定位要求其认定制度的设计理念要由行政本位转向公众本位,由行政管制转向为民服务。

社会的知识化发展促进了科普出版知识传播的社会化,这种社会化在国家优惠政策的激励下更加强了科普出版的公益性。然而现行的行政认定本位有可能会产生政府行政部门利益强化的不当后果,进而弱化科普出版的公共利益取向。为此,科普出版的认定制度设计应当积极应对社会知识化的发展,坚持科普出版的公共利益取向,其认定过程应当充分活化科普出版知识传播的社会性,其认定的具体制度设计应当促进政府与公众、国家与社会的互促共进与良性互动,在这种互动中必须强化科普出版认定的服务本位,因为作为具有公益性和公共性的科普出版,在认定制度上转向服务本位是当代公共服务制度建设的基本理念,也是科普公益性的必然要求。

3.2 依法拓展科普出版的认定范围

现行科普出版认定范围狭窄,难以适应公民科学素质建设和国家科普能力建设的需要,应当适应社会知识化转型中公共科学知识传播信息化、网络化、实时化、互动化的要求,扩大科普出版的范围,尤其是将科普电子出版物、综合类报纸和期刊的科技专栏、科普图书、网络科普出版等纳入科普出版的范围。建议以《科普法》第16条的规定为基础,界定科普出版的认定范围,主要应当包括:①开设科普专栏、专版的综合类报纸、期刊及综合类科技报纸和科技音像制品、科普图书、科普电子出版物;②科普书刊、电子出版物的出版、发行机构;③制作、发行和放映科普影视作品的影视生产、发行和放映机构;④其他具有科普功能的新兴出版机构。

3.3 科学、合理地设置科普出版认定的“硬条件”

为保障科普出版能够将科普行为落实到实处和可持续进行,切实履行其科普义务,应当在科普出版的认定条件上设置一些“硬条件”。根据《科普法》、《科学素质纲要》和《关于加强国家科普能力建设的若干意见》规定的精神,科普出版认定的“硬条件”应当从以下几个方面考量。①科普出版管理基础条件:申请认定科普出版的单位应当有相关的日常科普出版工作的管理制度和具体的工作部门,有科普出版工作的规划和年度工作计划。②科普出版设施与内容条件:申请认定科普出版的单位应当具备开展一定规模的、经常性的科普出版活动的设施与资源,有主题明确和针对相应受众对象的科普出版内容或科普出版产品。③科普出版研发条件:申请认定科普出版的单位应当具备一定的科普出版产品、科普出版栏目、科普出版专题等科普内容研发能力,能够适应公众科学素质提高和社会经济发展的要求,做到科普出版服务的内容与主题及时调整、更新和补充,配备满足科普出版活动需要的现代物质技术条件。④科普出版人力条件:申请认定科普出版的单位应当具备开展科普出版的专业人才队伍,有专职或兼职的科普出版编辑、制作人员、科普出版策划人员。⑤科普业务指导条件:申请认定科普出版的单位应当依法接受中国科协、全国性学会和省(市)科协的科普工作指导。⑥科普经费保障条件:申请认定科普出版的单位应当依法保障科普活动的经费,将科普经费列入本单位经费预算,并能确保落实到位。

3.4 引入民主公开程序,注重发挥专业业务人员、机构和科协组织在认定制度中的特有作用

科普出版认定的结果无论对于申请人、认定主体还是社会公众和组织,都是重要的信息。对这种重要信息进行公示、公开能够有效地保证认定申请人的知情权,是对申请人人格的一种尊重,是信息民主的必然要求。依据《政府信息公开条例》规定,信息公开是政府的法定义务,是民众的法定权利。

认定程序的民主公开不仅体现在信息的公开上,还体现在认定主体社会化程度上。从我国认定制度的实践来看,技术性、业务性强的认定,多由国家主管机关委托有关业务组织和

协会认定,或由国家主管机关组织专家组认定,或采取第三方认定。科普工作有很强的技术性、科学性、专业性,科普内容和主体还具有很强的知识性和学科性,这就要求适当引入专业业务主体作为科普出版的认定主体,尤其是要引入科协组织力量,充分发挥专业业务人员、机构和科协组织在认定中的专业优势、学科优势和业务优势。

4 结语

社会的知识化转型加速促进了公民科学素质建设和大众传媒科技传播能力建设的深化,为了有效应对社会发展正面临的知识爆炸和知识能力短缺的矛盾,打破知识迅速更新与知识创新能力不足、知识类型不断涌现与个人知识短缺的瓶颈制约,动员和激励各类出版单位全方位、多层次、宽领域地开展科普活动,实现公共科学知识的广泛传播与社会共享,由此成为国家科技公共政策的重要价值导向,然而落实国家对科普出版的各种激励政策必然要求要有科学合理的科普出版认定制度。我国现行的科普出版认定制度在制度设计理念和具体制度安排上存在诸多亟待改进之处,应当适应社会的知识化转型,将科普出版认定制度设计的理念转向服务本位,并结合科普出版社会化的科普知识传播活动,依法拓展科普出版的认定范围,科学合理地设置科普出版准入的“硬条件”,注重科普出版认定中的公众知情权的实现,引入认定程序中的民主公开制度,充分发挥专业业务人员和科协组织在认定中的专业优势、学科优势和业务优势。

参考文献

- [1] 中华人民共和国科学技术普及法 [M]. 北京:中国民主法制出版社, 2006: 6
- [2] 国务院. 全民科学素质行动计划纲要(2006-2010-2020年) [M]. 北京:人民出版社, 2006
- [3] 科技部, 中宣部, 国家发展和改革委员会, 等. 关于加强国家科普能力建设的若干意见 [J]. 中国科技信息, 2007 (6): 6
- [4] 科技部, 国家发改委, 财政部. 国家自主创新产品认定管理办法 [J]. 现代焊接, 2007 (8): 33
- [5] 国家环保总局. 环境保护产品认定管理办法 [J]. 中国环保产业, 2002 (2): 20