

## 重磅利好：《电影产业促进法》八大亮点解读

顾正平/孙思慧<sup>1</sup>

### 背景

“千呼万唤始出来”，自上世纪 80 年代开始酝酿，直至 2011 年 12 月 15 日《中华人民共和国电影产业促进法（征求意见稿）》首次公开亮相，此后近五年时间经过全国人大常委会的三次审议及多方征求意见，堪称影视行业第一法的《中华人民共和国电影产业促进法》（“《电影产业促进法》”）终于在 2016 年 11 月 7 日经全国人大常委会表决通过，并将于 2017 年 3 月 1 日起施行。《电影产业促进法》的出台具有非常重大的标志性意义。《电影产业促进法》涵盖了电影创作、摄制、发行、放映等电影产业各个环节。中国电影产业近年来发展迅猛，目前已经是全球第二大电影市场。但是在快速发展的同时，中国电影也存在着题材单一、原创匮乏、质量平庸、制作粗糙以及票房造假等问题。《电影产业促进法》一方面旨在简政放权，激发电影市场主体的创作活力，另一方面就行业中的不规范现象加强监管，为电影产业的发展提供有力的法制保障。作为中国文化产业领域的第一部法律，《电影产业促进法》也将对整个文化产业的发展产生长期深远的影响<sup>2</sup>。本文着重从实务角度总结和解读与电影从业者密切相关的八大亮点。

### 亮点一、降低准入门槛，让拍电影更简单

在《电影产业促进法》出台前，企业首次拍摄制电影应根据《电影管理条例》、《电影企业经营资格准入暂行规定》的规定，设立影视文化公司并申领一次性的《摄制电影片许可证（单片）》。在摄制完成两部以上准予公映的电影后，方可申领可以反复使用的《电影摄制许可证》。《电影产业促进法》取消了电影制片单位审批、《摄制电影片许可证（单片）》审批的行政审批项目，降低了摄制电影片的准入门槛，为各类主体和资本参与电影市场的竞争提供了便利。

可以预见在取消摄制电影许可证后，以前那种借用或挂靠有多片摄制电影片许可证的制片公司的联合摄制商业模式会大大减少乃至终结。今后可能会涌现出更多以拍摄完成单个电影为目的项目公司。项目公司的法律架构下参与拍摄电影

<sup>1</sup>顾正平律师是北京安杰律师事务所的创始合伙人。顾律师专长于竞争法、投资并购、影视娱乐及艺术法。联系顾正平律师可通过电邮：[michaelgu@anjielaw.com](mailto:michaelgu@anjielaw.com) 或致电（8610）85675959。孙思慧是安杰律师事务所律师。

<sup>2</sup> 全国人大常委会办公厅 2016 年 11 月 7 日新闻发布会国家新闻出版广电总局副局长阎晓宏讲话。

的各方的权利义务更加容易界定，运营管理和收益核算更加规范，有助于保障电影参与各方的利益。

## 亮点二、剧本备案程序简化

现行的《电影管理条例》下，制片公司在开拍任何电影之前都要将电影剧本报广电总局备案，剧本审查通不过的，不得投拍。《电影产业促进法》在剧本备案方面进行了分类简化管理。《电影产业促进法》生效后，除涉及重大题材或国家安全、外交、民族、宗教、军事等题材的电影需要将剧本报送国家新闻出版广电总局（“广电总局”）或省级电影主管部门备案外，一般题材的电影只需将剧本梗概提交国务院或省级电影主管部门备案。剧本备案新规简化了电影摄制方前期准备工作，但随之而来的后期风险也可能会增加。在剧本事先备案审查的制度下，如剧本通不过，则制作方不会投入制作。而根据《电影产业促进法》，对一般题材剧本不再事先审查，制作方需要更加注意防范风险，正确把握剧本内容。如电影制作完成后由于剧本内容方面不符合要求，导致成片审查未通过从而不能取得公映许可证则损失将难以弥补。

## 亮点三、电影审查权力下放，审查更专业更透明

根据现行的《电影管理条例》的规定，电影审查的权力集中于广电总局。《电影产业促进法》对电影片的审查权限做了一定程度的下放。《电影产业促进法》第十七条规定，摄制完成的电影须报送国务院电影主管部门或者省级人民政府电影主管部门审查。但《电影产业促进法》没有明确具体哪类影片应报广电总局，哪类影片仅需省级电影主管部门审查。

在下放审批权限的同时，《电影产业促进法》还强调国务院电影主管部门应根据《电影产业促进法》的规定制定电影审查的具体标准和程序，并应当向社会公开征求意见、组织专家进行论证。电影审查将引入专家评审制度。每次评审专家不少于五名，而且专家的评审意见应当作为审查决定的重要依据。如当事人对专家评审意见有异议的，电影主管部门还应当组织专家进行再审。审查标准的公开、透明和专家评审制度的建立将为电影市场的公平竞争营造良好的环境。

## 亮点四、网络电影不算电影，仍“逍遥法外”

在全国人大常委会讨论《电影产业促进法》的过程中，有代表建议将网络电影纳入《电影产业促进法》进行规制。所谓网络电影，目前法律法规并没有具体定义，根据行业惯例，通常指时长 60 分钟以上，以类似电影的拍摄方式制作完成，主要通过互联网发行和放映的影片。从技术角度分析，网络电影与《电影产

业促进法》并无本质差距，都是用声音、影像讲述一个完整的故事，用高清数字设备进行拍摄和录音、录像，影像的质量基本符合影院放映的技术标准，与《电影产业促进法》所称的电影在拍摄制作环节上基本相同。但是在最终通过的《电影产业促进法》中并没有采纳上述建议，即网络电影不受《电影产业促进法》规制。根据该法第二条定义：“电影是指运用视听技术和艺术手段摄制、以胶片或者数字载体记录、由表达一定内容的有声或者无声的连续画面组成、符合国家规定的技术标准、用于电影院等固定放映场所或者流动放映设备公开放映的作品”，该定义侧重从放映场所和放映设备的角度对电影进行了狭义的定义，显然将网络电影排除在了电影范围之外。尽管网络电影可以逍遥于《电影产业促进法》之外，但网络电影并非监管真空，网络电影的制作和网络传播应符合《互联网视听节目服务管理规定》等互联网信息服务的相关规定。我们注意到，随着网络电影的蓬勃发展，监管部门正在逐步意识到对网络电影审查的重要性，有关监管部门可能会进一步加强对网络电影的事后监管，也可能会另行制定专门的审查和监管规则。

#### 亮点五、票房造假遭重罚

“票房注水”、“幽灵票房”、“虚假排片”等影片票房造假乱象长期以来困扰中国电影市场发展。但由于相关法律在这方面的规制不健全和监管部门惩罚力度太轻，导致票房造假现象屡禁不止。一度闹得沸沸扬扬的《叶问三》因票房造假而遭受的处罚也仅仅是发行方被监管部门责令停业一个月、相关的影院和电商被警告，令人不禁慨叹处罚“无关痛痒”。《电影产业促进法》大大提升了对票房造假行为的监管和处罚力度。该法第三十四条规定，“电影发行企业、电影院等应当如实统计电影销售收入，提供真实准确的统计数据，不得采取制造虚假交易、虚报瞒报销售收入等不正当手段，欺骗、误导观众，扰乱电影市场秩序”。对制造虚假交易、虚报瞒报销售收入的电影发行方和电影院，将由县级以上人民政府电影主管部门责令改正，没收违法所得，处五万元以上五十万元以下的罚款。违法所得五十万元以上的，处违法所得一倍以上五倍以下的罚款。除罚款外，对于情节严重的，可责令停业整顿、甚至吊销许可证。

#### 亮点六、电影广告不能太任性

根据《电影产业促进法》第三十二条规定，电影院在向观众明示的电影开始放映时间之后至电影放映结束前，不得放映任何广告。这条规定严格限制了电影院播放广告的时间，也就是说影院只能在明示的电影放映时间之前放映广告。这对维护观众利益和观影体验提供了法律保障。但对电影放映过程中隐性的植入广告，《电影产业促进法》未进行规制。同时，《电影产业促进法》鼓励电影院在向观众明示的电影开始放映时间之前放映公益广告。

## 亮点七、国产电影仍受到重点保护

《电影产业促进法》的主旨是为了促进国产电影的发展，着重对国内电影产业的规范和促进。《电影产业促进法》第四章规定了各项产业支持、保障措施。根据《电影产业促进法》的要求，国务院及县级以上地方政府应当将电影产业发展纳入本级国民经济和社会发展规划。《电影产业促进法》还从专项资金和基金投入、税收优惠、影院用地保障、融资担保、人才扶持政策等方面对促进电影发展做了引导性的规定。更为突出的是，《电影产业促进法》重申了《电影管理条例》中国产电影放映时间的强制规定，即放映国产电影的时长不得低于年放映电影时长总和的三分之二。

## 亮点八、对中外合拍及涉外电影的管理 - 原则未变，略有放松

延续目前的监管思路，《电影产业促进法》禁止境外组织在境内独立从事电影摄制活动，禁止境外个人在中国境内从事电影摄制活动。但是外资机构可以与境内组织合作摄制电影，前提条件是需要经过国务院电影主管部门批准。境内制片方不得与从事损害中国国家尊严、荣誉和利益，危害社会稳定，伤害民族感情等活动的境外组织合作，也不得聘用具有上述行为的个人参加电影摄制。根据《中外合作摄制电影片管理规定》及目前的实践，外资进入中国电影市场可采取与中方合作在中国境内联合摄制、协作摄制、委托摄制影片的形式。《电影产业促进法》并未对外资做更进一步开放的规定。对此，国家新闻出版广电总局副局长阎晓宏表示，针对涉外电影管理制度，将在对《电影管理条例》的修订中统筹解决<sup>3</sup>。对外资来说可喜的是，《电影产业促进法》规定，中外合作摄制电影符合创作、出资、收益分配等方面比例要求的，该电影视同境内法人、其他组织摄制的电影。但对于上述比例要求具体如何设置，该法没有明确。对于国家文化产业的重要组成部分、政策性非常显著的电影产业，中外合作电影是否会完全享受国产电影一样的待遇（例如在院线排片方面），还有待今后修订《电影管理条例》时进行澄清和细化。

## 总结

《电影产业促进法》根据中国在电影产业方面日渐成熟的监管制度，取消了现行《电影管理条例》下的一些行政许可要求，通过降低电影行业的准入门槛和简化一系列审批程序，促进电影产业的市场化公平竞争。同时《电影产业促进法》保留、完善了一些《电影管理条例》的制度，如影片成片的审查、发行、放映等仍实行较为严格的审批制，但在审批专业性和透明度上有较大提高。《电影产业促进法》完善了监管措施，细化了监管程序，加大打击违法的力度，对规范产业

<sup>3</sup>全国人大常委会办公厅 2016 年 11 月 7 日新闻发布会国家新闻出版广电总局副局长阎晓宏讲话。

发展起着重要作用。

值得注意的是，目前尚有许多问题有待细化，如电影进出口管理问题、中外组织合作摄制电影的具体实施问题、电影海外推广的问题、电影的具体审查标准和程序、发行和放映企业的审批、变更、终止的具体条件等等。另外，颇为遗憾的是，呼吁了很多年的电影分级制度也未能在《电影产业促进法》中落实。随着《电影产业促进法》即将生效（2017年3月1日），《电影管理条例》的修订已迫在眉睫，对上述问题的细化部分将体现在《电影管理条例》的修订中，部分问题可能需要制定专门的配套规定。

《电影产业促进法》中所规定针对电影产业的财政、税收、金融、用地等方面的扶持制度，都较为原则，尚缺乏可操作性。这些产业扶持政策的落实还需要相关部门（如国家财政部、国家发展改革委员会、国家税务总局、广电总局等）出台具体实施细则。

“徒法不足以行”，指望一部《电影产业促进法》的出台能解决中国电影发展中的所有问题是不现实的。国产电影不可能仅仅依靠政策保护发展壮大，最终需要面对来自好莱坞和全球市场的竞争。中国电影的真正繁荣发展，需要电影监管机构在依法行政，营造公平竞争的市场环境下，激发全体电影从业者的创作活力，需要所有电影从业主体加强守法意识。中国电影需要全体电影人的努力，借助《电影产业促进法》的利好，在规范中发展，真正从电影大国走向电影强国。