



漢坤律師事務所

汉坤法律评述



融贯中西 · 务实创新

2016年11月8日

传媒娱乐法

《电影产业促进法》新鲜出炉，你看懂了吗？

何军 | 贺环豪 | 韦北辰

2016年11月7日上午，全国人大常委会表决通过了《中华人民共和国电影产业促进法》（“《促进法》”），该法将于2017年3月1日起施行。《促进法》作为中国文化产业第一部立法，其立法之路不可谓不坎坷，自2011年12月首次公开征求意见以来，直到2015年10月全国人大常委会才初次审议了《中华人民共和国电影产业促进法（草案）》（“草案”），前后历经三审、多次公开征求意见，终于得以正式出台。无论是与最初的《草案》还是自2002年2月1日起施行至今的《电影管理条例》（“《条例》”）相比，《促进法》都有了很大变化。

《促进法》的内涵远比其文本条款丰富，我们着重基于中国电影市场的发展背景及现行监管制度，并结合相关影视项目经验，总结了《促进法》的如下核心亮点：

一、明确“电影”定义——网络大电影虚惊一场

所谓“网络大电影”，通常指时长超过60分钟，具备完整电影要素，并且符合国家相关政策法规，以移动网络和互联网发行为主的影片。与院线电影不同，网络大电影不在大银幕上映，根据现行规定无需取得“龙标”（即电影公映许可证），而是由视频网站自审自播。除审查优势外，网络大电影的题材更为丰富（如穿越、暴力、犯罪、心理障碍、软色情、鬼怪惊悚、同性等题材），在排片等方面也具有更高的灵活性。据新财富统计¹，2014年全国共拍摄网络大电影437部，2015年上升至622部，而随着各大主流视频网站纷纷进场，2016年预计将达到1600部。

网络大电影首次被政府正式提起，是在2016年10月31日全国人大常委会对《草案》的第三次审议。会上，中宣部副部长、全国人大常委会委员孙志军同志提出，网络电影应该纳入法律监管，否则对院线电影不公平，建议增加一条：“采用与电影相同方式进行拍摄和制作，专门用于网络传播的网络电影，对其摄制，参加电影节展等活动的管理，依照本法有关规定执行。”此外，还有其他委员

1

http://mp.weixin.qq.com/s?src=3×tamp=1478535850&ver=1&signature=LBFOEonOebOzFp8qAT9mYz7Ww7cGxxd74PekPLsKRy*0EA0rsgqEegncHXLiInXZvIPpc7qxexP7jcQZMAgZ1G2lmd36q89iy7XmBumIz9tGRqykIoW-Wy7WwLwoJ4rthXIr4oY5cY67TSAG--9J2*rX4MVFbix-NYhSl2By0wk=

提出类似意见。2016年11月初，陆续有超过60部网络大电影下架，似乎印证了这一监管趋势。

但是，11月7日正式通过的《促进法》并没有增加上述条款，且第2条第2款明确规定“电影，是指……用于电影院等固定放映场所或者流动放映设备公开展映的作品”。这意味着，至少从条文上看，在现阶段，网络大电影仍适用网站自审自播制度，无需经过政府事前审查。尽管如此，我们理解监管部门已经注意到行业存在的一些乱象，即便在自审自播机制下，网络大电影仍可能面临着比以往更严格的事前或事后审查。

二、 取消电影制片单位审批——拍电影更容易了

根据现行规定，企业首次拍摄电影时，须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）》，只有在摄制完成过2部以上依法准予公映的电影后，方可申领可反复使用的《电影摄制许可证》。2015年的《草案》取消了一次性的《摄制电影片许可证（单片）》，允许具备条件的企业直接申请《电影摄制许可证》。最终通过的《促进法》则更进一步，同时取消了电影制片单位审批、摄制电影片（单片）许可证审批。根据《促进法》第13条的规定，拟摄制电影的法人、其他组织可以直接向电影主管部门办理电影剧本梗概备案或剧本审查，不再要求申报主体为“取得《电影摄制许可证》的企业、其他组织”。

从市场准入的角度看，毫无疑问，这意味着拍电影更容易了——摄制电影前不再需要申请电影摄制许可证（无论是一次性的还是可反复使用的）。可以预见，随着市场准入门槛的取消，越来越多的资本将进入电影市场，市场竞争将更加激烈；另外，由于不再需要通过积累单片许可从而获得制片牌照，我们大胆推测，类似于房地产开发项目公司的单片“项目公司”模式在电影制片环节或许将越来越常见。此种单片“项目公司”模式亦是好莱坞电影生产的惯用做法，从制片管理、运营及收益分配等各个环节都更规范和透明。

三、 中外合拍电影——视同国产、值得期待

《促进法》仍然不允许外资独立进入中国电影摄制市场，第14条第3款明确规定：“境外组织不得在境内独立从事电影摄制活动；境外个人不得在境内从事电影摄制活动。”依据现行法规，外资欲绕开电影进口配额进入中国电影市场，只能采取与中方合作在中国境内外联合摄制、协作摄制、委托摄制电影片（与中方设立中外合资电影制片公司在实践中并不可行）的形式。《促进法》对涉外电影问题的规定较少，根据新闻出版广电总局有关负责人的解答²，关于涉外电影管理制度，将在《条例》修订中统筹解决。

值得注意的是，《促进法》第14条新增第2款规定：“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。”这是否意味着，符合相关比例要求的中外合拍电影，将被视同国产电影，而不再需要经国务院电影主管部门的事先批准，且得以享受国产电影的一切同等待遇？我们理解，该条款尚待《条例》或实施细则的进一步明确（包括相关比例要求的具体内容），但此项突破无疑值得期待。

四、 重申电影剧本备案制——简化一般性题材的备案要求

《促进法》第13条基本保留了《草案》中关于剧本备案的相关规定，即除涉及重大题材或者国

² http://news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119867062.htm

家安全、外交、民族、宗教、军事等方面题材应当将电影剧本报送审查外，其他题材（以下简称“一般题材”）仅需将电影剧本梗概（而不再是剧本）向国务院或省级电影主管部门备案即可。但该规定并非对原有规定的突破，但是简化了对于一般题材的剧本备案要求。

剧本备案要求的简化有助于电影摄制前期工作尽早启动并为拍摄中的剧本变化与调整提供了更多的空间，但是，我们提醒投资者注意，成片审查难度并未因此降低。若制片方在摄制阶段未能把握好内容尺度，待到成片审查阶段被否，其造成的损失将远远高于剧本审查阶段就无法过审（或者根据审查意见进行修改）的情形。

五、 细化成片审查制度——下放权限、专家评审、再次评审

《促进法》第 17 条完全保留了《草案》中关于电影成片审查的规定，明确了由国务院电影主管部门或者省级电影主管部门（以往仅限广电总局）负责成片审查、颁发电影公映许可证，并要求国务院电影主管部门制定并公布审查的具体标准和程序。《促进法》第 18 条明确，专家评审意见应作为审查决定的重要依据，并明确了成片审查异议程序——法人、其他组织对专家评审意见有异议的，国务院电影主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府电影主管部门可以另行组织专家再次评审。不过，从该条款表述看来，再次评审并非强制要求。

六、 扶持国产电影——排片保障、纳入规划、产业政策

《促进法》的主旨是扶持国产电影，除了延续外资限制政策外，还包括但不限于如下重要内容：

1. 第 29 条规定，电影院应当合理安排由境内法人、其他组织所摄制电影的放映场次和时段，并重申了《条例》中关于放映的时长不得低于年放映电影时长总和 2/3 的规定。
2. 第 5 条要求，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。
3. 第四章规定了若干电影产业支持、保障政策，包括但不限于引导文化产业专项资金、基金加大对电影产业的投入，实施必要的税收优惠政策，支持电影院建设和改造，提供融资、保险、担保服务，保障合理用汇需求，实施电影人才扶持计划，鼓励国产电影境外推广等。总的来说，第四章的规定较为原则性，上述政策尚待进一步细化落实。

七、 规范市场秩序——坚持德艺双馨、打击票房造假、限制广告播放

《促进法》还对从业人员、企业及观众的行为做出了规定，以规范市场秩序：

1. 第 9 条明确要求演员、导演等电影从业人员应当坚持“德艺双馨”。根据新闻出版广电总局有关负责人的解答³，“德艺双馨”中的“德”，就是符合社会主义核心价值观的社会公德、职业道德和家庭美德；“德艺双馨”中的“艺”，就是艺术才华的高低，有行业共识，有群众口碑。
2. 第 34 条强调，电影发行企业、电影院等应当“如实统计电影销售收入”，如有制造虚假交易、虚报瞒报销售收入等行为的，由电影主管部门责令改正，没收违法所得，处 5 万元以上 50 万元以下的罚款；违法所得 50 万元以上的，处违法所得 1 倍以上 5 倍以下的罚款；情节严重的，责令

³ http://news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119867062.htm

停业整顿；情节特别严重的，由原发证机关吊销许可证。上述条款加大了处罚力度，有助于打击时下票房造假的乱象。

3. 第 32 条规定，国家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；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，不得放映广告。
4. 第 31 条明确了未经权利人许可，禁止对正在放映的电影进行录音录像，同时规定如发现进行录音录像的，电影院工作人员有权予以制止，并要求其删除；对拒不听从的，有权要求其离场。目前，我国“枪版”电影泛滥，严重损害了权利人的相关权益，该规定有助于抑制“枪版”电影的频繁出现。

结语：《促进法》与《条例》的关系

尽管效力层级不同，我们理解《促进法》与《条例》之间并非简单的上位法与下位法的关系。《促进法》旨在确立促进电影产业发展的基本制度，而《条例》则涵盖更多、更细化的内容（例如电影进出口管理、涉外电影问题等）。《促进法》实际上突破了《条例》规定的若干制度，例如取消电影制片单位审批、下放成片审查权限等内容，同时《促进法》的若干规定也还有待进一步细化，考虑到《促进法》将于 2017 年 3 月 1 日起施行，我们推测《条例》及其他配套法规也应在此之前完成修订，以实现法规体系的衔接。

新法给行业带来的，将是前所未有的机遇，也将是日益激烈的挑战。从业者不仅要敏锐地把握住政策及市场机遇，还须时刻关注层出不穷的市场与法律风险，一手拓疆，一手护航，方可突出重围，笑傲电影江湖。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所**何军律师**（+86-10-8525 5558; jun.he@hankunlaw.com）联系。