

# 中国电影产业的立法需求及供给分析

胡金荣, 周恩毅

(西安建筑科技大学 管理学院, 陕西 西安, 710055)

**摘要:**近年来, 中国电影产业的发展取得了骄人的成绩。为适应产业发展, 国家与地方政府出台若干法律法规来规范电影产业发展。首先分析了目前电影产业发展中存在的隐忧, 然后梳理了中国电影产业的立法供给, 包括1978年以来的电影产业政策法规的发展历程, 以及中国电影产业法律体系现状; 在此基础上, 分析了电影产业法律规制需求, 最后提出了中国电影产业立法供给的路径选择。

**关键词:**电影产业; 立法需求; 立法供给

**中图分类号:** D 922.69    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-7192(2017)01-0059-05

2003年以来, 中国电影产业化改革已超过十年。中国电影产业发展迅速, 显示了中国电影市场发展的巨大潜力。中国电影票房从2003年的10亿元增长到2015年的438.80亿元, 年均增长率超过36%, 2015年比2014年同期增长了49.15%, 其中国产影片票房收入近272.07亿元, 占比62%, 占票房总量的62%<sup>[1]</sup>。纵观中国电影产业的惊人发展, 其动力在于经济快速发展和电影政策的有力助推。

中国电影产业表面繁荣的背后, 透露出许多隐忧。现阶段影业的繁荣, 主要是电影放映市场的繁荣, 还没有达到电影产业的整体繁荣<sup>[2]</sup>。首先, 电影制作的质量参差不齐。目前的市场化导向的文化产品生产方式, 导致诸多电影题材狭窄、价值导向偏颇、内容创新不足。其次, 电影发行阶段的网络水军营销普遍。网络水军的虚假评价影响了受众的观影愿望。雇佣网络水军刷评论成了电影新片宣传的惯用做法<sup>[3]</sup>。第三, 虚假票房时有发生。近年出现的“偷票房”、“挪票房”、“虚报票房”等一系列事件, 折射出中国电影市场对票房的“畸形追求”。第四, 电影衍生品的开发不足。电影衍生品收入是电影获利的保证, 例如美国电影产业收入的88%是由国内票房以外的版权交易、影院后市场收入构成。中国电影产业产值主要是国内票房收入, 电影衍生品的收入比例

很低, 影片效益没有得到充分的挖掘<sup>[4]</sup>。这些问题将阻碍电影产业的健康有序发展, 亟需相应的法律法规予以规范, 并引导其健康发展。

## 一、电影产业立法供给分析

中国电影产业领域的政策法规内容丰富, 并且随着产业的发展更替频繁。政府的相关部门及学术界、业界也十分关注这一领域的立法供给。本文所探讨的立法供给包括法律、部门法规和相关政策。以下就立法供给的发展历程、供给现状作出分析。

### 1. 电影产业政策法规的发展历程

从新中国成立到1978年, 这一时期电影政策法规主要是计划经济制度下对电影经济政策的初步探索, 中国电影产业法律体系的形成则是在改革开放以后<sup>[5]</sup>。

第一阶段(1978-1993年), 电影法律体系的萌芽时期, 主要以“规范管理”为主, 1979年8月, 文化部、财政部颁发了《关于改革电影放映管理体制的请示报告》, 电影法制建设开始恢复; 1985年12月, 国务院办公厅《关于电影、电视机机构合并有关事项的通知》, 将文化部门管理的电影事业、企业单位全建制地与广播电视部合并; 1993年8月, 原广电部下发《关于进一步深化电影行业机制改革的通知》, 使电影行业的所有经营自主

收稿日期: 2016-10-17

基金项目: 陕西省教育厅专项科研计划资助项目(14JK1376); 西安建筑科技大学重点学科建设项目“老年工程与老年保障”(XK201227)

作者简介: 胡金荣(1981-), 女, 西安建筑科技大学管理学院讲师, 博士研究生, 研究方向为文化产业政策; 周恩毅(1963-), 男, 西安建筑科技大学马克思主义学院教授, 博士生导师, 研究方向为公共管理与马克思主义理论。E-mail: 20366157@qq.com

权得到认可。这一时期电影初步显现出产业特征。

第二阶段（1993 - 1999 年），电影法律体系的发展阶段，以“管理和促进并重”。1995 年 1 月，广电部《关于改革故事影片摄制管理工作的规定》出台，规定国有电影制片厂可拍摄出品故事片，昭示制片业计划经济体制的坚冰被打破。1996 年 11 月，《电影管理条例》出台，这是中国电影史上第一部全面规范电影市场的行政法规。20 世纪 90 年

代颁布实行的电影管理政策数量较多，针对性也较强，但是系统性的政策不多，主要是对电影制片、发行、放映的政策性调节。

第三阶段（2000 年至今），法律体系的完善阶段（表 1）。2000 年，广电总局和文化部联合下发了《关于进一步深化电影业改革的若干意见》，实行三大举措：组建股份有限公司、建立大型电影企业集团、院线制改革。

表 1 2001 年以来颁布的电影产业政策法规

| 文件名称                      | 出台时间             | 内容简介  |
|---------------------------|------------------|---|
| 《电影管理条例》修订                | 2001 年 12 月 25 日 | 中国电影产业政策的主要指导文件，对电影产业和电影市场的各个方面都进行了宏观的规定                                |
| 《关于改革电影发行放映制的实施细则》        | 2001 年 12 月 28 日 | 实行以院线为主的发行机制  |
| 《外商投资电影院暂行规定》             | 2003 年 9 月 28 日  | 允许外资在中国境内设立合资、合作企业，新建和改造影院  |
| 《电影制片、发行、放映经营资格准入暂行规定》    | 2003 年 10 月 29 日 | 允许民营资本全面进入从制片、发行到放映的电影产业链，正式允许外资进入中国电影制片行业                              |
| 《关于加快电影产业发展若干意见》          | 2004 年 1 月 8 日   | 确立了电影产业在文化产业中的重要地位，并提出加快改革，加快创新，加快发展                                    |
| 《国务院关于非公有资本进入文化产业的决定》     | 2005 年 4 月 13 日  | 鼓励和支持非公有资本进入电影电视剧制作发行、广播影视技术开发运用、电影院和电影院线、农村电影放映；从事文化产品和文化服务出口业务等       |
| 《国务院办公厅关于促进电影产业繁荣发展的指导意见》 | 2010 年 1 月 21 日  | 国务院出台的电影产业指导文件，提出了“走中国特色电影发展道路，大力推动中国电影产业跨越式发展，实现由电影大国向电影强国的历史性转变”的总体要求 |
| 《关于加强海峡两岸电影合作管理的现行办法》     | 2013 年 1 月 17 日  | 规定取得《电影片公映许可证》的台湾影片，作为进口影片在大陆发行，不受进口影片配额限制；大陆与台湾合作摄制的电影在大陆发行时享受国产影片相关待遇 |
| 《关于支持电影发展若干经济政策的通知》       | 2014 年 6 月       | 将电影产业发展纳入国家战略层面，着力提高中国电影的整体实力和竞争力                                       |
| 《电影产业促进法》（草案）             | 2015 年 9 月 1 日   | 对电影产业发展的各个环节进行法律规范，明确通过采取财政、税收、金融、用地等扶持措施，激励企业、个体工商户和个人从事电影活动           |

2001 - 2005 年及 2010 年以后，是电影管理部门出台相关法规政策比较频繁的几年，电影集团的成立、院线制的改革、电影股份制、外资进入门槛的降低为中国电影业繁荣起到了重要的作用。这一阶段的法律法规建设成果丰硕，主要以深化电影体制改革为核心，从过去的重管制、重规范的立法理念转变为重保护、重引导的立法思想，法制建设的基本取向为放开、鼓励和扶持。确立了灵活的所有制形式和多元的市场主体，各个产业都降低了市场准入门槛，吸引民营资本和外资

进入电影市场。

## 2. 中国电影产业法律体系现状

经过三十多年的立法实践，中国已初步形成了电影产业法律体系。按照立法层级，包括以下四个层级。

第一，宪法。宪法是国家的根本大法，宪法关于国家基本制度、发展文化事业和保障公民享有从事文化活动权利的纲领性规定为电影法制建设提供了基本原则。

第二，全国人大及其常委会制定的涉及电影

产业发展的综合性法律。包括《民法》、《刑法》、《著作权法》以及《反不正当竞争法》等，为电影产业的健康发展以及惩治电影领域发生的知识产权犯罪活动提供了法律依据。

第三，国务院及电影主管部门制定的行政法规、部门规章及规范性文件。如《电影产业促进法》（草案）、《中外合作摄制电影片管理规定》等。《电影产业促进法》（草案）是调整电影产业法律关系的专门法规，是电影产业的根本大法。

第四，是各省、自治区、直辖市出台的与电影相关的地方性法规、政府规章和规范性文件。各省、自治区、直辖市依据上位法的规定并结合当地的实际情况对电影产业进行具体规制等。

虽然一些长期困扰电影产业发展的问題还未解决，如电影分级制度、盗版问題等，但电影产业管理法律法规的适时调整带来了电影产业环境的改善，中国电影产业也开始蓬勃发展。

### 3. 制定中的《电影产业促进法》

业界为中国电影法的制定已经呼吁近30年，其立法过程也几经波折，法律名称也从《电影法》、《电影促进法》更改为《电影产业促进法》，被称作“中国电影第一法”。业界对于该法的出台抱以殷切的希望。1984年，中国的电影法就有了第一稿；2003年正式起草，2008年底文案定稿并报送国务院。2010年3月，正式启动更名后的《电影产业促进法》的立法调研。《电影产业促进法》由广电总局起草，于2011年12月15日在国务院法制办公室公布征求社会各界意见。2015年9月1日，国务院常务会议通过了《电影产业促进法》（草案），并决定将其提请全国人大常委会审议。《电影产业促进法》的通过备受期待。这部法律体现了政府对电影产业领域的高度重视，政策导向推动投资的活跃。

《电影产业促进法》（草案）中的亮点包括：第一，降低市场准入门槛。一是对社会资本投资电影摄制等业务不作限制，二是减少行政审批；第二，通过采取财政、税收、金融、用地等扶持措施，激励企业、个体工商户和个人从事电影活动。一是国家设立电影专项资金、基金促进电影产业发展，二是从事国产电影的创作、摄制、发行、放映等活动，可以享受税收优惠；第三，加强对电影产业的法律监管。一是电影院不得偷漏瞒报票房收入，二是依法惩治侵犯与电影有关的知识产权的行为<sup>[6]</sup>；第四，鼓励优秀电影创作。

从《电影产业促进法》（草案）的内容分析，该法的着力点体现在产业层面上，一方面是促进电影产业投融资的增加；另一方面国家政策对于电影产业发展的扶持更加明确，力度也会日益加大。但同时，电影产业也会受到更多的约束，而政府对电影业人治式的“干预”也转向了法治式的“管理”。

## 二、电影产业法律规制需求分析

20世纪50年代，英美等西方发达国家就颁布了娱乐法，经过几十年的实施与管理，这些国家的电影工业得到长足发展。如前所述，我国的电影产业法制建设已经形成体系，但是从电影产业发展的角度来看，法律规制的内容与电影产业的高速发展不相适应，比如有的法律条款滞后于产业的发展，部分法律内容甚至阻碍了产业的发展，没有充分发挥法律应有的规制、引导的作用。具体体现在以下几个方面。

### 1. 电影立法层级低

在具体规范层面上，我国缺乏一部行业基本法。2001年12月国务院颁布的《电影管理条例》实质性地发挥着电影产业基本法的作用。其他的法律文本大多是部门规章，如由广电总局颁布的《电影企业经营资格准入暂行规定》等，法律层级和法律效力都较低，具有临时性和过渡性的特点。电影法规及政策的频繁变动使得从业者无所适从，也造成了管理上的复杂与随意性，增加了执法成本。制定中的《电影产业促进法》，其立法层级较高，但是由于其对各方利益的兼顾，使得业界关心的一些重大问题未能涉及。

### 2. 立法体系不完善

目前电影产业法律体系不完善，存在着总体失衡的问题，国家层面的立法少，主要是部门规章，以及大量以“通知”、“意见”等，且大部分政策是针对特定时期的问题制定的，存在政策交叉重复以及冲突。法律体系的特征是基本法律少、单行法规多；权利保障少、管理规范多；还存在立法盲点，一些新领域比如互联网电影规范等，尚存在立法缺位，造成了无法可依的局面。近几年来，国内一大批视频网站发展迅猛，如优酷、土豆、搜狐、乐视等，日益成为影视剧播放的重要平台。这些视频网站上播放的影片大都是通过正规渠道购买版权，但也有相当一部分影片未获得电影公映许可证。这意味着，这些网站的主营

业务将涉嫌违法。但互联网电影究竟如何规范,仍缺乏相应的法律规范。

### 3. 具体制度存在的问题

从产业本身看,中国电影行业资金投入、市场准入、内容审查制度等都亟需规范化、法治化。

第一,电影审查制的弊端重重。现行的电影内容审查制与产业发展不相适应:一是不利于中国电影走向国际市场。与实行分级制的国家相比,审查制提供的表达空间有限,通过审查的电影没有等级之分,与国际通行的分级管理体制不接轨,成为电影出口的障碍;二是增加了创作焦虑,很多电影创作者表示在创作和送审时仍难以把握;三是审查标准不明确。由于剧本、影片的审查标准不明确、审查程序不够规范,导致审查随意性过大<sup>[7]</sup>。电影审查规定赋予审查委员很大的自由裁量权,造成审查的“松紧不一”。对于不服这种行政监管或者处罚决定的,缺乏对应的司法救济条款。而民众所期待的分级管理体制在《电影产业促进法》(草案)并未涉及<sup>[8]</sup>。

第二,版权保护乏力。目前,电影产业领域的版权保护问题日益凸显。现实中存在未经合法授权的电影拍摄,不经编剧商量随意篡改剧本歪曲内容的现象。由于编剧的权益难以保障,使得中国电影原创能力不足<sup>[9]</sup>。《电影产业促进法》(草案)提出“与电影有关的知识产权受法律保护”。这里的保护缺乏明确的保护条文,以及如何与《著作权法》进行衔接。(草案)提出“国家鼓励电影企业开发电影形象产品等衍生产品”。但是盗版猖獗、侵权无羁使得电影后产品的开发失去保障。

第三,未成年人保护力度不够。法的本质是调节社会关系,其核心是实现和保护社会效益。因此,法所面对的调节对象中,弱势群体当是其首要考虑的对象<sup>[10]</sup>。2001年的《电影管理条例》中,没有明确未成年人保护的相关办法。而《电影产业促进法》(草案)规定,电影不得含有“侵害未成年人合法权益或者损害未成年人身心健康”的内容。但这些条款如何落实,具体审查标准是什么,还没有完全明确。

## 三、 中国电影产业立法供给的路径选择

通过立法所构筑的健全的产业制度体系是电

影产业健康发展的前提。电影产业立法应从国情出发,遵守宪法、法律的立法精神,借鉴美日韩等国的立法经验,根据产业特点进行立法供给。法律与政策的区别在于,法律需要具有稳定性,应用时效长。而政策更具有问题的针对性,应用时效相对短。因此,立法必须站在一定的高度,有一定的前瞻性和预见性,考虑发展的长远性。中国电影产业要实现可持续发展,其立法供给应从以下几个方面考虑。

### 1. 完善电影产业法律规制体系

电影产业的发展需要高层次的法律规范,如《电影法》等基本的行业法律规范,以弥补现有立法空白,提升法律规制的立法层级。还要在宪法的框架下,以《电影产业促进法》为指导和核心,对现行有效的、与电影管理以及电影发展有关的规范性文件和非规范性文件进行系统的梳理和整合,形成电影产业法律体系,包括电影版权保护、市场准入、电影市场投、融资制度、电影分级、电影产业税收制度、电影后产品开发等相关领域。对现有制度进行理顺和清理,避免立法冲突、立法重复和立法死角,达到体系的一致性、稳定性和完整性。当然,目前紧要的还是尽快通过《电影产业促进法》,使产业发展有法可依。

### 2. 完善电影审查制度

由于我国的国情限制,业界广泛呼吁的分级制建立的时机还未成熟。因此,为了让法律规制发挥真正的促进及规制作用,需要明确电影审查制度的程序和标准。首先,建议建立电影审查的独立机构。目前的审查人员主要是由一般以主流媒体退休领导、大学老师、广电系统在编工作人员为主。这些人员构成能够保障影片审查的政治性、道德性标准得到满足,但影片的艺术性以及未成年人保护的审查标准较难兼顾。因此,建议建立电影审查的第三方独立机构,在审查人员的构成上建议吸纳专业人士。其次,细化审查标准。细化每一个审查条款的标准,减少创作焦虑;再次,审查过程透明化。将审查程序和过程透明化,让送审者了解审查的过程,审查标准以及不通过和整改的原因。

### 3. 明确未成年人保护的相关审查细则

首先,建议在审查人员构成中,选用相当比例的有为人父母经历,并且有高水平电影专业知识者来担任;其次,建议在影片满足政治性审查

标准的前提下，可以参照国际做法，依据影片中有关性暴力、吸毒及裸露镜头的画面时长来对影片进行分级，站在父母的角度去帮助区分未成年人可以看的电影。这样父母在为未成年人选择影片时可以参考。

#### 4. 加强版权保护

美国电影产业的发达得益于重视和强调版权保护，这种无为而治的政策为美国电影产业的发展提供了自由发展的土壤。电影剧本的著作权在电影产业中的法定地位是不容忽视的。因此，应当把剧本著作权列入立法考虑，建立严格的电影拍摄立项剧本授权书制度；加大扶持剧本创新的奖励程度；建立剧本登记注册制度，保护剧本创意；严惩剽窃抄袭剧本的违法行为；保护电影版权，加大盗版以及未经授权使用电影相关形象的惩治力度；同时，引导电影制作过程也不得侵害其他门类的著作权。鼓励电影企业延长产业链，从电影IP经营、票房、植入、衍生品、主题公园等系列化的收入来扩展电影收入规模，提升单一电影的附加价值，最终完善商业模式。以版权为核心，推动包括电视版权、网络版权、形象产品的开发、相关版权的转让等，通过版权授权获得更大的收益，借此推动电影产业链的延伸和完善。

中国电影行业法律规范的导向应是建立“小政府、大市场”的架构，充分发挥“看的见手”和“看不见手”各自的作用。政府要更多地从规范市场秩序、做好市场监管、打破制约电影产业发展体制障碍上下功夫。中国要实现电影强国的

梦想，缩小与电影发达国家的差距，需要审时度势，完善符合电影产业发展的法制体系，实现市场机制与法律机制的高度融合，是实现电影产业大发展、大繁荣的必经之路。

#### 参 考 文 献

- [1] 中国成世界第二大电影市场 电影产业开上“快车道”[DB/OL]. [2015-10-26]. <http://news.cntv.cn/2015/10/26/ARTI1445813774862435.shtml>.
- [2] 谢颖. 电影产业将迎来绝佳发展期——业界人士畅谈《中华人民共和国电影产业促进法(征求意见稿)》[N]. 人民政协报, 2012-01-09(C01).
- [3] 王珊珊. 中国电影市场中的“跨界人”入侵现象分析[J]. 今传媒(学术版), 2015(10):75-76.
- [4] 杨菱子. 进口配额对中国电影产业发展影响的实证研究[D]. 北京:对外经济贸易大学, 2014.
- [5] 陈静华. 论中国电影产业发展中的法制建设[N]. 中国电影报, 2013-11-28(6).
- [6] 电影立法的两大争议点:分级还是审查,保护还是开放?[DB/OL]. [2015-09-05]. <http://www.huxiu.com/article/125068/1.html>.
- [7] 胡君光. 国务院会议通过《电影产业促进法(草案)》[J]. 中国广播, 2015(10):14-16.
- [8] 曹怡平. 中国电影管理制度创新的路径与策略[J]. 文艺研究, 2015(1):97-107.
- [9] 王兴东.《电影产业促进法》强调著作权保护[N]. 北京商报, 2010-03-08(F08).
- [10] 郑秋艳.《电影产业促进法》怎能不含电影分级制[J]. 剑南文学, 2012(10):189-190.

## An Analysis on the Demand and the Supply of Legislation in Chinese Film Industry

HU Jin-rong, ZHOU En-yi

(School of Management, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

**Abstract:** China's film industry has made outstanding achievements in the development of recent years, in order to adapt to which the state and the local government have issued a number of relevant laws and regulations to standardize the film industry. This paper discusses the concerns existing in the development of film industry and the present situation of legal system of Chinese film industry, and then combs through the legislation supply on Chinese film industry, including those policies and regulations in the development of film industry since 1978. On this basis the paper analyzes the legislation demands of the film industry and proposes approaches to the legislation supply of China's film industry.

**Key words:** the film industry; legislation demand; legislation supply

【编辑 程广平】