



漢坤律師事務所

汉坤法律评述



融贯中西 · 务实创新

2015年11月11日

激活中国电影市场的一江春水？

——评《电影产业促进法（草案）》

何军 | 贺环豪 | 韦北辰

2015年10月30日，全国人大常委会初次审议了《中华人民共和国电影产业促进法（草案）》（以下简称“《草案》”），并于11月6日公布全文向社会公开征求意见。

与现行《电影管理条例》（2002年2月1日起施行，以下简称“《条例》”）及2011年国务院法制办公布的《中华人民共和国电影产业促进法（征求意见稿）》（以下简称“《征求意见稿》”）相比，《草案》针对目前中国电影行业亟待解决的诸多问题，做出了若干实质性改变。这些改变能否如业内所希冀的那样，激活中国电影市场的一江春水？且让我们走进中国电影市场的现状，共同解读《草案》主要亮点可能带来的影响。

亮点一：取消《电影摄制许可证（单片）》

点评：场外资本磨刀霍霍，版权战争或已不远

1. 电影投资者的福音？

此项变化无疑是《草案》最大的亮点之一。根据现行规定，一家未取得《摄制电影许可证》的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之后，方可申领《电影摄制许可证》。2011年《征求意见稿》也没有实质性改变这一要求。此次《草案》则直接取消了一次性的《摄制电影片许可证（单片）》，企业、其他组织只要具备与所从事电影摄制活动相适应的人员、资金等条件，就可以直接申请《电影摄制许可证》。同时，《草案》还将审批权限由广电总局下放至省级电影主管部门，审批时限也由90天降低至20天。

这意味着市场准入的门槛大大降低，直接后果是取得《电影摄制许可证》更容易了。目前中国电影投资普遍采用联合摄制的方式，对于执行制片方而言可能主要是出于解决资金压力、分散投资风险乃至联合产业链上下游以保证影片发行和票房（发行方、院线也可能参与共同投资）的需要，但对于一些投资方（尤其是新进入影视领域的投资人）而言却可能是在未取得摄制许可证时的不得已之举。因此可以预见，随着市场准入门槛的降低，已取得的《电影摄制许可证》将不再是稀缺资源，同时也将会有更多有资金实力却缺乏资质的社会资本以更积极的角色进入电影摄制市场。

2. 市场竞争加剧

然而，并非所有从业者都能从中受益，因为市场放开将意味着更激烈的竞争和优胜劣汰。这将使本已经呈现高淘汰率和高风险特征的中国电影制作市场变得更加残酷。不妨看一组数据：

据业内人士初步统计，2015年年初至今，中国电影通过剧本梗概备案或剧本审批的项目约有4000个左右，发放了约1200个摄制许可证、约600个公映许可证，最终能够在电影院线播出的约280部。如果平均按每部电影5000万投资额计算，中国电影市场今年总投资至少在300亿以上，而电影票房预计在430亿左右，按照中国电影行业票房分账体制，出口方能够回收的票房收入大约在140亿左右，因此全行业的投资产出角度，至少亏损160亿元以上，90%的电影会亏钱，只有10%的电影能够回收或赚钱。

可以预见的是，随着《草案》正式成为法律之后，中国电影制作领域将迎来更加高涨的投资热潮以及随之而来更为残酷的市场竞争和淘汰。尤其是在BAT、乐视等互联网巨头以及万达等传统行业巨头纷纷进军电影市场的背景下，这场战争将会越来越惨烈。

传统片商与互联网新贵，资本大佬与跨界新秀——群雄逐鹿、硝烟弥漫，谁在这场涌入越来越多资本和跨界玩法的角逐中最终笑傲江湖，这无疑将是一个跌宕起伏、引人注目的精彩故事。

3. 外资限制依旧

尽管准入门槛大大降低，但是《草案》仍然不允许外资独立进入中国电影摄制市场，第17条明确规定：“境外企业、其他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）。此外，《草案》第17条还明确增加一条限制：“规定合作的企业、其他组织从事过损害我国国家荣誉和利益、危害社会稳定、伤害民族感情等活动的，不予批准。”

亮点二：取消一般题材剧本审查

点评：剧本审查大大简化，投资风险不容忽视

《草案》第16条将电影剧本区分为“一般题材”和“特殊题材”两类，一般题材电影剧本取消审查环节，只需将剧本梗概予以备案，而特殊题材的电影剧本仍需报国务院或省级电影主管部门审查。不过，实际上早在2006年6月22日起施行的《电影剧本（梗概）备案、电影片管理规定》就已经放开了一般题材电影剧本审查，2013年7月11日《国务院办公厅关于印发国家新闻出版广电总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》也已进一步明确规定“取消一般题材电影剧本审查，实行梗概公示”。

然而，这一亮点同样具有两面性。取消剧本审查不等于取消成片审查，甚至可以说，过去已通过剧本审查将提高成片审查的概率，而剧本审查取消后成片审查的不确定性反而提高了。例如，即便是追求审片“安全”的商业片中，宁浩执导的《无人区》因在公映审查环节被数度要求修改，拍摄完成后4年才得以公映，同样因审查原因而不得不延期首映的还有姜文执导的《一步之遥》。

当然，风险的存在并不意味着应当恢复剧本审查，只要充分认识和防范风险，取消一般题材电影剧本审查仍然是一项值得业界欢迎和肯定的制度改革。

亮点三：适当放松电影公映审查

点评：更具可预见性和专业性，具体实施仍待观察

与《征求意见稿》相比，《草案》第 21 条下放了电影公映审查的权限，明确规定由广电总局或省级电影主管部门对摄制完成的电影进行审查，符合规定的发给《电影公映许可证》。

《草案》同时第 21、22 条还规定，广电总局应制定电影审查的具体标准，且制定过程中应当向社会公开征求意见，并组织专家进行论证；电影审查过程中应当组织专家进行评审（具体办法由广电总局制定），且专家评审意见应作为作出审查决定的重要依据。随着审查具体标准的制定以及专家参与到审查标准、审查过程中，电影公映审查的可预见性和专业性都将大大提高。

尽管如此，变革终非一蹴而就，以上放松的具体实施仍有待观察。有理由相信，在整个电影审批制度中，作为放宽摄制审批、剧本审查之后而保留的最后阀门，电影主管部门对公映审查制度的放宽将持相对更为慎重的态度。

亮点四：取消和下放多项电影行政审批

点评：简政放权，效率提高

作为加快转变政府职能、简政放权工作的一部分，与现行规定相比，《草案》并未新设行政审批，而是取消和下放了多项电影行政审批，涵盖除电影发行以外的各个阶段，主要包括：

1. 取消《电影摄制许可证（单片）》（详见亮点一）；
2. 取消一般题材剧本审查（详见亮点二）；
3. 将《电影摄制许可证》审批，由广电总局下放至省级电影主管部门；
4. 将特殊题材电影剧本审查，由广电总局下放至包括省级电影主管部门；
5. 将《电影公映许可证》审批，由广电总局下放至包括省级电影主管部门；
6. 将《电影放映经营许可证》审批，由所在地县或者设区的市电影主管部门，下放至县级电影主管部门；
7. 将举办涉外电影节（展）审批，由广电总局下放至包括省级电影主管部门。
8. 将提供已取得《电影公映许可证的》的电影参加境外影展，由广电总局批准修改为报广电总局或省级电影主管部门备案，同时明确未取得《电影公映许可证》的电影，不得发行、放映、参加电影节（展）。

亮点五：明确观影提示、禁止插播广告、规范票房计算

点评：更好的观影体验，更健康的消费市场

《草案》第 32 条规定：“放映的电影可能引起观众身体或者心理不适的，应当予以提示。”第 33 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，不得放映广告。电影院应当安装符合国家标准计算机售票系统，依法进行会计核算，如实统计销售收入。”《草案》同时规定了违反前述禁止插播广告、如实统计销售收入规定的行政处罚措施，这将有助于给观众带来

更好的观影体验，偷漏瞒报票房的现象也将遭到严厉打击。

亮点六：鼓励对电影产业提供融资、保险和融资担保服务

点评：融资难题或将逐步改善

要拍电影就要解决资金来源问题，除了吸引其他投资方分担资金压力、分散风险之外（类似于股权融资），投资方往往还需要进行债务融资，这首先考虑的便是银行贷款。目前银行在电影方面的贷款非常严格，例如，南京银行为电影《小时代》提供 7000 万贷款，就是以乐视集团关联公司提供担保以及乐视集团负责人个人提供连带责任保证的方式实现增信，这对于一些没有实力的制片方而言恐怕很难效仿。除了融资与融资担保外，完片担保保险也是好莱坞的通行模式，作用在于担保一部影片能够在预算内完成，对此国内电影界也一直呼吁，但并未获得法律层面的支持。

此次《草案》终于在立法层面对电影融资、保险和融资担保方面的需求有了正式回应。《草案》第 40 条提出，国家鼓励金融机构对从事电影活动以及改善电影基础设施提供融资服务，依法开展与电影有关的知识产权质押业务，并在信贷等方面支持电影产业发展；鼓励保险机构依法开发适应电影产业发展需要的保险产品；鼓励融资担保机构依法对电影产业提供融资担保，通过再担保、联合担保以及担保与保险相结合等方式分散风险；对国务院电影主管部门依照本法规定公告的电影的摄制，按照国家有关规定合理确定贷款期限和利率。虽然还仅仅是原则性规定，但一定会引发市场相关主体的高度关注与热情，在业界与主管部门的共同推动下，相信配套机制将逐步建立，相应的市场实践也会加快进行。

除了以上主要亮点外，《草案》还有不少其他方面的创新，包括强调电影知识产权保护、明确禁止电影院内进行录影录像、加大对农村电影公益放映的支持力度、等等。

总结

目前《草案》还处在向社会公开征求意见阶段（截至 2015 年 12 月 5 日），但离《电影产业促进法》的正式颁布也许已不远，我们将持续关注相关动态。

《草案》所体现的核心理念是降低电影市场准入门槛，简化、放宽事前审批，更多引入市场机制、释放市场活力，同时规范产业发展与市场秩序、加大扶持力度。我们有理由期待，《草案》以及将来正式通过的《电影产业促进法》将会激活中国电影市场的一江春水，释放出市场的更大创造力和生产力，中国电影的大时代将要来临！机遇与挑战并存，正在以及打算进入电影市场的各路英豪，你们准备好了吗？

● 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**何军**（+8610-8525 5558; jun.he@hankunlaw.com）联系。