

中华人民共和国法律释义丛书

权威机构专家编写  
法律释义标准版本

# 中华人民共和国 电影产业促进法释义

许安标 / 主编



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书

# 中华人民共和国 电影产业促进法释义

主 编：许安标

副主编：王瑞贺

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国电影产业促进法释义 / 许安标主编

—北京:法律出版社,2017.5

(中华人民共和国法律释义)

ISBN 978-7-5118-6913-5

I. ①中… II. ①许… III. ①电影事业—产业发展—  
法律解释—中国 IV. ①D922.85

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第095154号

中华人民共和国电影产业促进法释义  
ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO  
DIANYING CHANYE CUJIN FA SHIYI

许安标 主编

策划编辑 麦 锐  
责任编辑 麦 锐  
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法规出版社

开本 850毫米×1168毫米

印张 11

字数 265千

版本 2017年5月第1版

印次 2017年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6913-5

定价:39.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书撰稿人：

郭 庆 诸政红 王历磊 侯晓光  
陶 勇 袁先鹏 刘 林 刘汉思

## 出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

## 目 录

导 读 .....	( 1 )
-----------	-------

---

**第一部分 释 义**

---

<b>第一章 总则 .....</b>	<b>( 29 )</b>
第一条 【立法宗旨】 .....	( 29 )
第二条 【适用范围和调整对象】 .....	( 33 )
第三条 【基本原则】 .....	( 38 )
第四条 【电影创作应当坚持的原则】 .....	( 41 )
第五条 【电影产业发展】 .....	( 46 )
第六条 【电影技术创新】 .....	( 50 )
第七条 【与电影有关的知识产权保护】 .....	( 55 )
第八条 【电影工作管理体制】 .....	( 60 )
第九条 【电影行业组织及从业人员规范】 .....	( 63 )
第十条 【电影评价体系和奖励制度】 .....	( 66 )
第十一条 【电影国际合作与交流的原则】 .....	( 69 )
<b>第二章 电影创作、摄制 .....</b>	<b>( 71 )</b>
第十二条 【鼓励电影创作、创新】 .....	( 71 )
第十三条 【电影剧本梗概备案、电影剧本审查】 .....	( 74 )
第十四条 【中外合作拍摄电影】 .....	( 78 )

第十五条	【电影摄制活动】	( 81 )
第十六条	【电影审查内容标准】	( 83 )
第十七条	【电影审查程序】	( 91 )
第十八条	【专家评审程序】	( 93 )
第十九条	【取得电影公映许可证的电影变更内容 需重新报送审查】	( 95 )
第二十条	【电影公映许可证标识使用和电影放映 提示】	( 96 )
第二十一条	【参加境内外电影节(展)】	( 101 )
第二十二条	【承接境外电影洗印、加工、后期 制作】	( 105 )
第二十三条	【电影档案】	( 108 )
第三章	电影发行、放映	( 115 )
第二十四条	【电影发行、放映活动行政许可】	( 115 )
第二十五条	【电影发行、放映活动行政许可程 序】	( 123 )
第二十六条	【电影流动放映活动实行备案管 理】	( 126 )
第二十七条	【扶持、保障农村电影放映活动】	( 130 )
第二十八条	【特殊群体观看电影的保障措施】	( 136 )
第二十九条	【国产电影放映场次、时段、年放映 时长、放映质量】	( 139 )
第三十条	【电影放映设施、设备技术标准和安装 计算机售票系统】	( 143 )
第三十一条	【对电影录音录像的禁止性规定及处 理措施】	( 147 )

第三十二条	【电影院放映广告】	(149)
第三十三条	【放映场所公共秩序、环境卫生、公共安全】	(152)
第三十四条	【如实统计电影销售收入】	(155)
第三十五条	【在境内举办涉外电影节(展)】	(157)
第四章	电影产业支持、保障	(163)
第三十六条	【国家支持创作、摄制的电影范围】	(163)
第三十七条	【财政资金、专项资金和基金支持电影产业】	(172)
第三十八条	【电影产业税收优惠政策】	(184)
第三十九条	【保障、支持电影院建设和改造】	(187)
第四十条	【电影产业金融支持】	(191)
第四十一条	【鼓励电影行业跨境投资】	(195)
第四十二条	【电影人才扶持、培养】	(198)
第四十三条	【国家对特殊地区电影活动扶持措施、对少数民族题材电影和民族地区电影活动支持】	(203)
第四十四条	【电影境外推广】	(207)
第四十五条	【国家鼓励社会力量支持电影产业发展】	(212)
第四十六条	【行政机关监管职责】	(217)
第五章	法律责任	(222)
第四十七条	【违反规定擅自从事电影摄制、发行、放映活动的法律责任】	(223)
第四十八条	【与许可证、批准或者证明文件有关	



	的非法活动的法律责任】 .....	(226)
第四十九条	【未取得电影公映许可证的违法行为的法律责任】 .....	(228)
第五十条	【违反规定承接境外电影洗印、加工、后期制作等业务的法律责任】 .....	(231)
第五十一条	【违反规定制造虚假交易、虚报瞒报销售收入、放映广告的法律責任】 .....	(234)
第五十二条	【未经许可擅自举办、参加电影节(展)的法律责任】 .....	(240)
第五十三条	【被吊销许可证后的从业禁止】 .....	(245)
第五十四条	【违反有关规定的处罚】 .....	(249)
第五十五条	【国家工作人员违法行为的处分】 .....	(253)
第五十六条	【违反本法规定承担民事责任、刑事责任和行政责任的规定】 .....	(257)
第五十七条	【实施行政处罚和行政强制措施】 .....	(261)
第五十八条	【行政复议和行政诉讼】 .....	(263)
第六章	附则 .....	(268)
第五十九条	【境外资本设立从事电影活动的企业】 .....	(268)
第六十条	【施行时间】 .....	(270)

## 第二部分 附 录

中华人民共和国电影产业促进法 .....	(272)
关于《中华人民共和国电影产业促进法(草案)》的说明 .....	(286)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国	

---

电影产业促进法(草案)》修改情况的汇报·····	(290)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 电影产业促进法(草案)》审议结果的报告·····	(294)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 电影产业促进法(草案三次审议稿)》修改意见的报 告·····	(297)
电影管理条例·····	(300)
电影企业经营资格准入暂行规定·····	(314)
《电影企业经营资格准入暂行规定》的补充规定·····	(321)
电影剧本(梗概)备案、电影片管理规定·····	(322)
中外合作摄制电影片管理规定·····	(329)
广播影视节(展)及节目交流活动管理规定·····	(333)
后 记·····	(338)

## 导 读

电影产业促进法于2016年11月7日经十二届全国人大常委会第二十四次会议表决通过,并于2017年3月1日起实施。这部法律对电影创作、摄制、发行、放映等活动和电影产业的支持、保障进行了全面规范。共六章六十条,虽然从篇幅上讲算不上大法,却有不少非同寻常之处。在准确理解每个具体条文的含义之前,我们需要从整体上把握这部法律的精神,了解在立法过程中对主要问题的思考和处理情况。

### 四点总体认识

第一,电影产业促进法是落实党中央关于繁荣发展社会主义文艺和建立健全文化法律制度决策部署的重大立法事项。党的十八届四中全会决定要求,建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。习近平总书记就推动文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国作出过很多重要论述。立法工作要坚持党的领导,坚决贯彻党中央的决策部署,像电影产业促进法这样一部具有很强意识形态色彩、涉及国家文化安全的法律,尤其需要吃透党中央相关文件的精神和要求,才能把握好解决立法相关问题的思路和方法。

第二,电影产业促进法是我国文化立法取得的重大成果。

文化建设是中国特色社会主义总体布局中五大建设之一,但文化领域的立法已经不能适应全面推进依法治国的需要。在现行法律体系中,文化方面的立法较为薄弱,甚至存在很多空白。按照此前的说法,文化方面的法律只有“两部半”;其中,两部指的是文物保护法和非物质文化遗产保护法,“半部”指的是著作权法(著作权法属于民法,因为具有文化属性,所以通常将其列为文化方面的法律)。党的十八大以来,党中央和全国人大常委会、国务院等有关方面都非常重视文化立法。2013年经党中央批准的十二届全国人大常委会立法规划包括了制定电影产业促进法、公共图书馆法和修改著作权法、文物保护法,并将文化产业促进法和公共文化服务保障方面的立法作为研究论证项目。党的十八届四中全会以后,经党中央批准对立法规划进行了调整,明确将文化产业促进法和公共文化服务保障法作为规划一类项目,并同时加快了包括电影产业促进法、公共文化服务保障法在内的文化方面立法的进程。中央宣传部先后制定并实施了《关于制定我国文化立法十年规划(2004-2013)的建议》《未来五年(2014-2018)加快推进我国文化立法工作的建议》。这两份建议中都提出了电影产业促进法这一立法项目。电影产业促进法的立法过程颇为曲折。据介绍,早在1984年就有了电影法草稿。1988年6月,七届全国人大法律委员会《关于五年立法规划的初步设想》中也提出了电影法的立法项目。因立法分歧较大,进程缓慢,在20世纪90年代初调整立法思路,改为先由国务院制定行政法规,并于1996年制定了《电影管理条例》。在电影产业化改革以后,2003年又重新提出制定电影方面法律的问题,启动了电影促进法的起草制定工作。2009年电影促进法更名为“电影产业促进法”。如从最早的起草工作算起,电影立法已经走过了三十多年的立法历程;从重启电影立法算起,也

有十三个年头了。历经三届,几经反复,多方论证,广泛征求意见,数易其稿,也充分说明了文化立法的复杂性和特殊性。法律通过后,有媒体报道:“承载了数代中国电影人梦想的电影产业促进法终于开花结果。”电影产业促进法是我国文化领域一部重要法律,是文化产业方面的第一部法律。

第三,我国发展电影产业取得了巨大成就,形成了一系列成熟的经验和做法,为立法奠定了坚实的基础。自2002年开始的电影产业化改革至今,我国电影产业已经取得长足发展。产业化改革之初,我国影片年产量不足百部,2016年达到了772部;票房从不足10亿元增加到2016年的457.12亿元。产业化就必然会有市场竞争,没有竞争就没有生命力。习近平总书记在文艺工作座谈会上的讲话中充分肯定了电影领域产业化后取得的成就。他说:“经过市场竞争,国外影片并没有把我们的国产影片打垮,反而刺激了国产影片提高质量和水平,在市场竞争中发展起来了,具有了更强的竞争力。”产业化的成绩不仅表现在票房和产业规模上,还包括一批政策和制度成果。党和国家在电影行业与产业方面出台了一大批政策和法规规章等规范性文件,从市场规范到政策扶持、从剧本创作到发行放映、从合作拍摄到“走出去”战略,等等,都已经形成了一些稳定成型、行之有效的经验、政策和规范性文件,其中包括一批较为成熟的产业政策。因此,现在我们有条件把部分实施效果好、较为成熟的经验、政策总结、提炼上升为法律。这就是制定电影产业促进法的经济、社会和政策基础。

第四,电影产业促进法立法既要坚持简政放权,又要保障国家文化安全。如何处理电影行业管理和产业发展过程中的放管问题,始终是立法的重点和难点。这部法律总体上来说,既注重建立健全促进和保障电影产业发展的各项制度,又注重加强规

范电影市场秩序,大力弘扬社会主义核心价值观,维护国家文化安全。我们坚持放管并举,该放的放开,该管的管住,寓管理于服务之中,为电影活动和相关产业发展提供便利和保障。一方面,按照下放和取消行政审批的要求,立法延续了相关领域继续简政放权的行政审批改革进程,减少行政审批项目,降低准入门槛。这部法律在从事电影活动方面没有新设行政许可,而且取消了电影制片单位审批、摄制电影片许可证(单片)审批等行政审批项目,下放了电影片审查等多项行政审批项目。特别是关于电影摄制许可问题,全国人大常委会在二审时对一审草案中规定的电影摄制许可(即企业资质许可)和电影剧本(梗概)的备案、审查问题进行了认真研究,在取得共识的基础上,最后取消了摄制电影的企业资质许可,简化、优化行政程序,通过电影剧本(梗概)备案或者审查把住“入口关”。这样既符合党中央简政放权的要求,又能有效地维护文化安全。另一方面,在电影创作、摄制和发行、放映等环节,努力建立健全规范、公开、透明的电影管理程序和标准。例如,明确规定电影审查的内容标准和行政程序,在相关程序中还明确规定审查期限;建立专家审查制度,要求国务院电影主管部门根据本法制定完善电影审查的标准和程序,并向社会公布。

## 八个主要问题

以上几点认识有助于理解电影产业促进法立法的重要意义和总体思路。经过梳理和概括,我们认为,这部法律主要解决了以下八个问题。

### 一、电影产业促进法的调整范围是什么?

制定电影产业促进法要解决什么问题?调整哪些法律关

系?规范哪些活动和行为?能够把电影产业范畴内的问题解决到什么程度?等等。电影领域正在进行日新月异的改革,而法律是相对稳定的,对于正在或将要发生的重大变革,电影产业促进法如何调整、适应、留有接口,都需要在立法过程中慎重研究。在立法过程中,逐步厘清了以下几个问题:

(一)只就电影立法,而不包括电视剧。电影与电视剧,既有共性,又有区别。二者都是视听作品的综合表现形式,而且越来越多地出现从业人员跨界发展、制作公司兼营等现象,甚至进行影视剧套拍,但二者在艺术表现特点、行业属性、创作规律、传播模式、管理体制等方面存在明显不同。例如,就行业属性而言,电影具有较强产业和市场特征,在国际文化贸易中占有极其重要的地位,观众要通过购票来消费,而电视剧具有较强的公益性和公共产品特性,也是公共文化服务的一部分,一般不需要购票消费。很多意见要求就影视合并立法,法律名称可以叫作“影视管理法”或者“影视产业促进法”。立法过程中,也曾经尝试在法律附则中规定电视剧的创作、摄制等活动参照电影产业促进法的有关规定执行。从国外的立法模式来看,多数国家是对电影或电影产业单独立法的。英国有电影法和电影院法,法国有电影工业法,德国有电影产业促进法,俄罗斯制定了联邦电影业国家扶持法,韩国制定了电影振兴法,意大利、西班牙、印度、新加坡等都有电影法。美国、加拿大等国采用分散立法的方式。美国在联邦层面没有统一规定,而是由各州自行立法,各州侧重点不同,有的重在平衡市场竞争,如印第安纳州的反不正当竞争法就涉及电影内容;有的侧重于电影摄制税收优惠的规定,如亚利桑那州在其民法典中有对电影制片优惠的规定。加拿大关于电影的法律框架则包括版权法、所得税法、投资法、国家电影局法和影视协会法等。当然,也有少数国家,如巴西,是将视

听艺术合并立法的。立法模式最终选择就电影产业单独立法,是一个科学、合理的选择。在全国人大常委会一审时,影视合并立法的呼声依然很高,经过讨论、说明,二审以后认识逐渐趋于一致,只就电影产业单独立法成为主导意见。

(二)网络电影等网络视听节目不纳入调整范围。对这个问题的认识有个过程,解决思路前后有所调整,甚至反复。这也反映电影行业和产业领域正在发生着深刻变革,而且这些变革对现行管理体制、法律制度和产业趋势会造成什么样的影响,各方面的认识尚难统一,管理和规制的经验还不成熟。网络视听节目,是指制作、编辑、集成并通过互联网向公众提供视音频节目,以及为他人提供上载传播视听节目服务的活动。其主要包括通常所说的网络剧、微电影、网络大电影等。网络剧,是指通过互联网播放的网络连续剧;微电影是指专门在各种新媒体平台上播放、适合在移动状态和短时休闲状态下观看的具有完整故事情节的视频短片,也叫网络微视频;网络大电影是介于传统影院电影和微电影之间的中小制作电影,以互联网传播但不进入传统影院发行放映渠道的网络电影。网络剧不纳入调整范围比较好理解,但微电影和网络大电影,主要是网络大电影,二者虽然在时长、投资、营利模式等方面有差异,但无实质性区别,且同时冠以“电影”之名,是否进入法律调整范围,认识分歧较大。网络电影近年来正在进行着飞跃式发展,据国家新闻出版广电总局提供的材料,2014年有商业和艺术价值的微电影年产量达2万部,网络大电影400多部。2015年,网络大电影已经达到600多部。特别是近两年,随着数字技术和网络技术的迅猛发展,网络大电影在影像和声音质量方面基本达到了影院放映的水平和要求,创作和播放规模也开始爆发式增长。

对于网络视听节目,我国目前实行不同于电影的管理制度,



出台了一些规范性文件,主要包括《互联网视听节目服务管理规定》《关于进一步加强网络剧、微电影等网络视听节目管理的通知》和《关于进一步加强网络剧、微电影等网络视听节目管理的补充通知》等。对网络视听节目实行播出机构准入管理,对内容审核实行“谁办网,谁负责”的自审自播模式。二审之前,主管部门始终坚持现行的管理模式,不希望将网络电影纳入电影产业促进法的调整范围。后来,实际情况发展了很大的变化。随着网络视听节目的快速发展,特别是网络大电影,正对包括影院电影在内的视听艺术市场造成巨大冲击,同时,相当一部分网络视听节目充斥着暴力、恐怖、迷信、色情内容,侵犯知识产权,甚至宣传社会阴暗面,传播负能量,诋毁社会主义核心价值观。在草案二审后,有关方面和主管部门对网络电影的认识有了很大转变,希望对现行网络视频管理制度进行调整,对网络电影与影院电影进行统一管理,采取统一规则、统一标准,进行事前的内容审查。具体而言,就是要将网络电影限定为片长60分钟以上、有完整叙事结构的单本影片,纳入法律调整范围,实施剧本梗概备案或剧本立项审查、完成片审查和境外参展备案管理等。完成片获得电影公映许可证后,方可通过信息网络传播。其中,符合电影院放映技术标准的,还可以通过院线发行和在影院放映。最后通过的法律没有采纳这一意见。其主要考虑是,网络电影和传统影院电影的区别较大,这部法律起草至今十几年时间里只限定为影院电影,对于网络视听节目立法相关问题的论证尚不充分。网络视听节目有特别的管理制度,影院电影和网络电影统一管理没有什么经验,还需要进一步探索。这部法律只解决影院电影问题,比较谨慎、稳妥。习近平总书记在文艺工作座谈会上的讲话中指出:互联网技术和新媒体改变了文艺形态,催生了一大批新的文艺类型,也带来文艺观念和文艺实践的