



权威解读

# 中华人民共和国 电影产业促进法 释义

主 编

柳斌杰 聂辰席 袁曙宏

副主编

许安标 阎晓宏 童 刚 张宏森

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威解读

# 中华人民共和国 电影产业促进法



- 主 编：柳斌杰（全国人大教科文卫委员会主任委员）  
聂辰席（国家新闻出版广电总局局长、国家版权局局长）  
袁曙宏（国务院法制办副主任）
- 副主编：许安标（全国人大常委会法制工作委员会副主任）  
阎晓宏（国家新闻出版广电总局副局长）  
童 刚（国家新闻出版广电总局副局长）  
张宏森（国家新闻出版广电总局副局长）

## 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 / 柳斌杰, 聂辰席, 袁曙宏主编. —北京: 中国法制出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8220 - 2

I. ①中… II. ①柳…②聂…③袁… 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 028833 号

策划编辑: 谢 雯

责任编辑: 谢 雯

封面设计: 李 宁

---

## 中华人民共和国电影产业促进法释义

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO DIANYING CHANYE CUJINFA SHIYI

主编/柳斌杰, 聂辰席, 袁曙宏

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 毫米 × 1230 毫米 32 开

版次/2017 年 6 月第 1 版

印张/12 字数/215 千

2017 年 6 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8220 - 2

定价: 52.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

## 为电影产业健康发展提供有力法律保障

王 晨

《中华人民共和国电影产业促进法》已于2016年11月7日由第十二届全国人大常委会第二十四次会议通过，自2017年3月1日起施行。这是我国文化法治建设取得的又一重要进展，是我国电影行业的一大盛事，为我国电影产业的健康发展提供了法律保障。

电影产业促进法立法历时十三年，从2003年12月国家电影行政主管部门正式启动这项工作以来，进行了大量的调研、论证和起草、修改工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文化建设、文化工作，习近平总书记2014年10月15日在文艺工作座谈会上发表重要讲话，对发展文艺事业和做好文艺工作提出了新论断，作出了新部署。党的十八届四中全会《决定》把加强文化立法作为推进全面依法治国的一项重要任务，为电影产业促进法立法工作进一步指明了前进方向，有力地推动了电影产业促进法的立法进程。按照党中央的部署，全国人大常委会深入地组织开展该法的立法工作，并于2016年11月顺利通过了这部法律。在这期间，各有关部门积极配合、密切协作，推动解决了立

法中的许多重点难点问题；很多专家学者、从业人员和社会公众关心支持、积极参与，为电影产业促进法的出台奠定了坚实的民意基础。

### 一、充分认识制定电影产业促进法的重要意义

电影产业促进法是我国文化领域第一部促进产业发展的法律，是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，是推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的重要制度成果。电影产业促进法的颁布实施，主要有以下几方面的重要意义。

第一，以实际行动贯彻落实党中央关于加强文化立法的决策部署。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文化建设的重大战略意义，公共文化和文化产业作为文化建设的双轮驱动承担起历史重任，成为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要支撑。依法促进包括电影产业在内的文化产业发展，不断繁荣和丰富文化产品的创作生产，推动文化产业成为国民经济支柱性产业，这是满足人民群众日益增长的精神文化需求、增强中国特色社会主义文化自信的重要途径，也是体现我国文化软实力、提升我国文化竞争力的重要方式和手段。

长期以来，我国文化立法方面存在法律数量偏少、法规层级偏低、规范缺位等问题，与文化工作的现实地位不匹配，与文化建设的发展趋势不相符，也与人民群众日益增长的物质和精神文化需求不相适应，与政府部门日益复杂的行政管理实践不相适应。现有的文物保护法、非物质文化遗产法、档案法等法律，主要是调整文化事业领域的法律关系，而文

化产业领域的法律规范长期处于空白。不少全国人大代表、政协委员和广大人民群众对此十分关注，文化界和社会舆论对此反映强烈。

为深入推进全面依法治国，让文化事业、文化产业在法治轨道上走得更快更稳更好，党的十八届四中全会作出了“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”的决策部署。全国人大常委会去年审议通过公共文化服务保障法、电影产业促进法，是贯彻落实党中央这一决策部署的重要举措。

电影产业在文化产业中具有十分重要的地位，其涉及面广，社会影响大，发展任务重。在电影产业促进法的制定过程中，如何把中央大政方针与电影行业具体实践相结合，如何处理好产业促进与市场规范、产业发展与事业保障之间的关系，挑战艰巨，使命重大。电影产业促进法的立法过程，既反映了我们对文化产业发展客观规律的理论认知成果，也考验了我们在文化产业领域的顶层设计能力。电影产业促进法的问世，弥补了我国文化立法工作的“短板”，丰富了文化法律制度的内容，是文化产业领域专门立法的一次成功探索实践。

第二，把电影产业发展纳入了法治轨道。当前，我国电影产业正处于繁荣发展的关键时期，亟需解决好发展中的现实问题和制约瓶颈，夯实电影产业发展的法治基础，为实现我国从电影大国向电影强国的历史性转变提供有力的法律支持。习近平总书记在文艺工作座谈会上的重要讲话中指出：

#### 4 中华人民共和国电影产业促进法释义

“我们必须把创作生产优秀作品作为文艺工作的中心环节，努力创作生产更多传播当代中国价值观念、体现中华文化精神、反映中国人审美追求，思想性、艺术性、观赏性有机统一的优秀作品，形成‘龙文百斛鼎，笔力可独扛’之势。”电影产业要做大做强，就要夯实产业基础，营造有利的政策环境，做好供给侧结构性改革，最终表现在多出能够满足人民群众精神文化需求的优秀作品。电影产业促进法立足于电影产业发展的现实需要和未来趋势，用法律的形式固化和升华了多年来电影产业改革发展的政策措施和成功经验，用法治手段来解决电影产业发展中遇到的问题，从而有利于优化电影产业运营和行业管理实践，推动创作生产更多更好的优秀电影作品，为社会增加精神文化财富，推动国家文化软实力的提升。

第三，为在电影产业中弘扬社会主义核心价值观提供了有力支撑。习近平总书记明确指出：“核心价值观是一个民族赖以维系的精神纽带，是一个国家共同的思想道德基础。如果没有共同的核心价值观，一个民族、一个国家就会魂无定所、行无依归。”电影产业作为生产、传播精神文化产品的内容产业，必须坚持把弘扬社会主义核心价值观放在首位。为此，电影产业促进法坚持把社会主义核心价值观融入法治，明确了以人民为中心的创作导向，确保对电影创作内容、摄制过程及发行放映活动的有效把控，确保中国电影能够体现和承载社会主义核心价值观，传承和弘扬中华优秀传统文化，提升民族文明素质，展示中国良好的国家形象和中国人民良好的精神风貌，推动中国电影在世界电影之林占有越来越重要

的地位。

第四，规范了电影市场秩序。随着经济社会的快速发展和文化体制改革的深入推进，我国电影产业近年来取得了长足进展，成就令世人瞩目。但同时也要看到，仍然存在不少问题和矛盾，如票房造假、监管不力等，必须通过立法推动有效解决。电影产业促进法坚持问题导向，为规范电影市场秩序作出了系统的设计安排。一是简政放权，进一步激发电影市场活力；二是建立有关制度，理顺电影创作、摄制、发行、放映等各环节之间的关系；三是加强电影活动的日常监管；四是加强电影行业自律；五是强化电影知识产权的保护；六是针对票房虚假交易、偷漏瞒报销售收入等突出问题，完善管理措施，加大打击力度；七是严格电影放映单位义务，提高放映质量，保障观众权益；八是规范电影对外交流活动，推动中国电影“走出去”。同时，在法律责任部分对破坏市场秩序的行为规定了严格的处罚措施，这些规定将为电影产业的健康繁荣发展营造良好的市场秩序和社会环境。

第五，为人民群众享有健康丰富的精神文化生活提供保障。建设社会主义文化强国，必须把满足人民群众日益增长的精神文化需求作为文化建设的一个重要目标，做到文化发展为了人民、文化发展依靠人民、文化发展成果由人民共享，切实维护人民群众基本文化权益。电影产业促进法在这方面下了很大功夫，一方面大力促进电影产业发展，利用市场力量向公众提供更多更好的电影产品，同时根据不同地区、不同群体的情况，积极推动电影的公益性服务，努力让电影更



多更好地惠及广大人民群众。例如，法律中明确规定，县级以上人民政府应当将农村电影公益放映纳入农村公共文化服务体系建设规划，由政府出资建立完善农村电影公益放映服务网络，统筹保障农村地区观众观看电影需求；教育部门和电影主管部门可以共同推荐有利于未成年人健康成长的电影，并采取措施支持接受义务教育的学生免费观看。此外，法律还鼓励电影放映者采取多种措施，为未成年人、老年人、残疾人、城镇低收入居民以及进城务工人员等观看电影提供便利。这些规定都将进一步满足人民群众的观影需求，丰富人民群众的精神文化生活，充分显示出中国特色社会主义制度的优越性。

### 二、大力推动电影产业促进法的宣传普及

习近平总书记高度重视法治宣传教育工作，指出：“推进全民守法，必须着力增强全民法治观念。要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，采取有力措施加强法制宣传教育。”法律的宣传普及，是全民普遍守法、政府准确执法的基础性工作，必须真抓实干，持之以恒。电影产业促进法施行后，一定要广泛深入地宣传普及这部法律，为法律的贯彻实施营造良好社会氛围。

第一，政府部门要把电影产业促进法作为一项重要内容纳入“七五”普法计划，并在工作中认真宣传好、普及好、贯彻好。新闻出版广电主管部门以及其他相关部门要精心组织系统内工作人员学习电影产业促进法，深刻理解法律的立法精神和制度要义，牢牢掌握执法的内容标准和程序要求，

提高依法办事的意识和能力。特别是各级领导干部要带头尊法学法守法用法，在强化法治思维和法治观念、依法办事等方面作出表率。

第二，政府部门要落实好“谁执法谁普法”的普法责任制，积极创新宣传手段和工作方式，努力增强宣传普法实效，扩大宣传的覆盖面和影响力，让电影创作、摄制、发行、放映等各领域的电影从业人员和广大社会公众充分了解依法享有的权利和应当履行的义务。

第三，电影行业各机构尤其是电影界各类社会团体和电影从业人员应当更加主动担负起积极宣传贯彻电影产业促进法的责任。电影行业是具有一定特殊性的行业，电影工作者对社会特别是青少年的影响广泛，更应当身体力行，树立法律意识，在电影创作、生产、发行、放映、交流各个环节中自觉遵守这部法律；要依法规范行业组织，加强行业自律，坚持德艺双馨，恪守职业道德，增强社会责任，齐心协力推动我国电影产业健康繁荣发展。

第四，新闻媒体要坚持正确的舆论导向，精心组织好这部法律的宣传报道。既要积极报道成绩，也要深入分析问题；既要讲权利，也要讲义务；既要有严谨的宣传内容，也要有活泼的报道形式。传统媒体和新媒体都要发挥作用。专家学者、电影评论人员要积极发声，帮助社会公众加深对这部法律的认知理解。

### 三、抓紧完善相关制度措施

“徒法不足以自行”。保障电影产业促进法正确有效贯彻

实施，使法律真正动起来、活起来，用起来，必须给电影产业促进法装上“驱动器”，建立健全贯彻实施的体制机制，依法确定相应的执法主体和职责分工；必须抓紧制定和执行推动电影产业促进法落实的配套法规规章，形成以电影产业促进法为龙头的电影产业法律制度规范体系，使电影产业促进法真正落地。

电影产业促进法的出台不是电影领域法治建设的终点，而是依法促进电影产业繁荣发展、健康发展的新起点。政府部门要根据法律规定的相应职责，将电影产业发展纳入国民经济和社会发展规划，制定电影及相关产业政策，引导形成统一开放、公平竞争的电影市场。各级新闻出版广电主管部门及政府其他有关部门对电影产业的发展要依法切实担负起相应的职责，健全完善电影创作、摄制、发行、放映等各环节的管理和服务工作，贯彻落实好促进电影产业发展的有关政策措施，形成本级人民政府统一部署、新闻出版广电主管部门牵头负责、相关职能部门分工协作的工作格局。要按照电影产业促进法的要求，在法治轨道上深化电影产业体制改革，进一步健全电影社会监管体系、产业扶持体系和公共服务保障体系，在坚持依法行政的前提下加强电影领域行政管理能力建设，进一步完善宏观管理和具体监管体制。

此外，电影产业促进法明确了多项需要另行制定的制度规范，如电影剧本梗概备案或者电影剧本审查制度、电影审查的具体标准和程序、电影审查专家遴选和评审、电影税收优惠政策、电影行业自律规范、电影违法行为行政处罚种类

和幅度的具体办法等。有关单位要在立法法规定的时限内按时完成，及时公布。电影产业促进法涉及电影产业各领域、各环节，不可能对所有问题都面面俱到地作出详细规定，有一些法条较为原则。有关部门要抓紧对这些法条加以完善细化，为法律的有效实施提供进一步的支撑。地方人大和政府要结合当地实际情况，抓紧出台地方性法规规章，推动法律的贯彻实施。总之，要以电影产业促进法为核心，形成多方位、多层次的电影产业法律制度规范体系，使电影产业管理、促进和保障工作更加制度化规范化。

#### 四、严格履行法定职责

法治是良法与善治的结合。要使法律的规定得到普遍的遵循，行政机关的正确有效执法和带头示范作用是关键。习近平总书记指出：“行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。”各级政府及有关部门要强化建设法治政府、服务型政府的意识，严格依法履行职责，以有效的行政监管和高效的社会服务确保电影产业促进法的规定落到实处，特别是要着力做好以下几方面的工作。

第一，加强产业促进，做好社会服务工作。要积极引导社会主体开展科技研发、人才培养等工作，为电影产业发展夯实基础。要积极运用财政、税收、金融、土地、外汇等多种扶持措施，充分利用好优惠政策，为电影产业发展添火助薪，加强产业薄弱环节建设，催生更多优秀作品。要引导行业自律，为电影行业组织和从业人员确立正确导向。

第二，规范行政监管，做好行政许可等工作。要按照简政放权、放管结合、优化服务的要求，加强对电影行政执法人员的教育管理，严格要求约束，严肃纪律规矩，塑造良好形象。要改进行政执法方式，落实行政执法责任制，提高执法质量，实行文明执法，做到法律效果与社会效果相统一。

第三，严格行政处罚，做好市场规范工作。要本着对人民高度负责的精神，依法严肃查处各种违反电影产业促进法的行为，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，维护法律的权威和尊严，净化行业环境，维护市场秩序，确保电影产业健康繁荣发展。

第四，自觉接受监督，主动改进工作。电影行政执法要依法接受人大监督、行政监督、司法监督、审计监督，接受人民政协的民主监督，接受社会监督、舆论监督等。特别是各级人大要根据法律规定适时开展监督工作，督促和支持政府及有关部门依法履职、改进工作，推动电影产业促进法的正确有效实施。

这里，还要强调一下电影产业的社会效益与经济效益的关系问题。电影是一种文化产品，具有商品和意识形态双重属性，既会产生经济效益，也会产生社会效益，两种效益之间应当是相互依存、互相促进的关系。在我国，发展电影产业和从事电影活动，必须始终坚持为人民服务、为社会主义服务，坚持百花齐放、百家争鸣的方针，正确处理社会效益与经济效益的关系，坚持社会效益优先，实现社会效益与经济效益相统一。电影产业之所以具有超越其经济地位的影响

力，就在于其具有的社会效益，在于其展现的价值观念和蕴含的文化精神力量。电影产业要保持正确的发展方向，就必须始终坚持把弘扬社会主义核心价值观、传播中华优秀传统文化、提高全民族思想道德素质作为根本立足点。如果割裂社会效益与经济效益的关系，否定电影的文化社会属性，将会把电影产业引向单纯追求经济效益的歧路上去，将会使电影成为只追求票房成绩而无视艺术品味的娱乐产品。从另一方面来看，如果电影拍出来没有人看，没有电影市场的繁荣壮大，那么电影的文化功能、教育功能也就无从谈起，社会效益和经济效益也都发挥不出来，最终也会导致电影产业的自我坍塌。所以，我们要采取积极措施，鼓励创作思想性、艺术性、观赏性相统一的优秀电影，通过电影质量的提升，推动电影产业的发展壮大，使电影充分发挥出更大的社会效益和经济效益。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全党全国各族人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。我们要以更强烈的时代感、使命感，创作出反映这个伟大时代更多更好的电影作品。电影产业促进法的出台，为电影产业的繁荣发展提供了制度保障和法律支撑。让我们共同努力，宣传贯彻实施好电影产业促进法，共同创造中国电影更加辉煌美好的未来，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开！

（本文为全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在宣传贯彻电影产业促进法座谈会上的讲话，有删节，发表于2017年5月2日《光明日报》）

# 认真贯彻实施电影产业促进法 加快推动中国电影繁荣发展

聂辰席

《中华人民共和国电影产业促进法》（以下简称电影产业促进法）已于2017年3月1日起施行。作为文化产业领域的第一部法律，电影产业促进法的颁布实施，是我国文化立法领域的一次突破，是文化体制改革的一座里程碑，标志着中国电影产业法治水平的极大提升。电影产业促进法以习近平总书记系列重要讲话精神为根本遵循，深入贯彻中央关于宣传思想文化工作的政策方针，在深入研究我国电影产业发展现状、全面总结产业发展规律及存在问题的基础上，充分吸纳了在改革创新过程中形成的一系列好做法、好经验、好举措，从法律层面明确了电影产业的重要地位、发展方针、指导原则和扶持措施，用法治思维突破发展瓶颈，用法治手段解决突出问题，彰显社会主义核心价值观的价值引领和以人民为中心的创作导向，对于激活电影市场主体、规范电影市场秩序、促进电影事业产业繁荣发展具有十分重要的意义，必将更加有力地推动电影产业进入科学化、现代化发展轨道，开创中国电影产业繁荣发展新局面。

国家新闻出版广电总局以全面实施电影产业促进法为契机，坚持深入学习宣传贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，特别是在文艺工作座谈会、中国文联十大作协九大上的重要讲话精神，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，抓质量、强产业、重管理、促交流，推动电影事业产业发展迈上新台阶。

### 一、围绕重点，打造亮点，催生“三性统一”的优秀电影作品

习近平总书记指出，“推动文艺繁荣发展，最根本的是要创作生产出无愧于我们这个伟大民族、伟大时代的优秀作品”。衡量电影繁荣发展成就最终也要体现在优秀作品上。电影产业促进法首次将“以人民为中心的创作导向”写入法律条文，倡导“贴近实际、贴近生活、贴近群众”的创作原则和“思想性、艺术性、观赏性相统一”的创作标准，充分表明了党和政府对繁荣电影创作的殷切期望，体现了广大人民群众对加大优秀作品供给的强烈愿望。繁荣创作，是壮大产业的基础环节和内生动力。贯彻实施电影产业促进法的一个重要任务，就是要不断推动中国电影创作繁荣，提升创作质量、力攀文艺“高峰”，创作生产更多传得开、留得下，为人民群众所喜爱的优秀电影作品。

繁荣创作、提升质量，要紧扣时代脉搏、突出主题主线。电影创作要始终围绕中心、服务大局，推出一批讴歌党、讴歌祖国、讴歌人民、讴歌英雄的标志性作品，推出一批贯穿中国梦主题、传承中华优秀传统文化、弘扬社会主义核心价值观



价值观的标志性作品。今年将召开党的十九大，我们要集中力量抓好迎接十九大重点作品创作，努力反映党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央领导下，全国人民奋勇争先、创新创业的澎湃激情，生动体现人民群众的幸福感和获得感，为党的十九大胜利召开营造良好氛围。同时，我们还着眼于今年和未来几年重大时间节点，如纪念建军90周年、庆祝香港回归20周年、庆祝新中国成立70周年、纪念改革开放40周年等，大力实施精品工程，抓好创作规划和项目实施，推动优质创作资源向重点项目倾斜，把精品力作作为资源配置、资金扶持、评奖评优的重要方向。

繁荣创作、提升质量，要不断架构和完善多样化、多类型、多品种的创作格局。文艺创作是观念和手段相结合、内容和形式相融合的深度创新，是各种艺术要素和技术要素的集成。在这一点上，电影表现得尤为突出。“二为”方向、“双百”方针，是我们党长期以来坚持的文艺工作指针，是勇攀“高峰”的重要途径，电影产业促进法将此作为一项发展原则写入法律总则。时代发展和技术进步，带来电影创作观念和创作实践的深刻变化，必须坚持“二为”方向、“双百”方针，把创新精神贯穿电影创作生产全过程。电影创作要更加深刻地融入社会主义核心价值观，更加自觉地体现以人民为中心的创作导向，用不同的题材、意境、风格、样式、手段，全方位地表现丰富多彩的现实生活和博大精深的传统文化，多层次、多角度地刻画民族精神和时代精神，开辟更加广阔的表现空间，形成均衡、良性的电影生态。