

权威解读

中华人民共和国 电影产业促进法 学习问答

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 学习问答

- 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学习问答 / 柳斌杰, 聂辰席, 袁曙宏主编. —北京: 中国法制出版社, 2018. 2
ISBN 978 - 7 - 5093 - 8223 - 3

I. ①中… II. ①柳…②聂…③袁… III. ①电影事业 - 产业发展 - 法规 - 中国 - 问题解答 IV. ①D922. 85

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 023681 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学习问答

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO DIANYING CHANYE CUJIN FA XUEXI WENDA

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/2018 年 2 月第 1 版

印张/10 字数/160 千

2018 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8223 - 3

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010493

市场营销部电话: 66033393

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)

目 录

导 读

1. 我国电影产业发展的总体态势是怎样的? 1
2. 电影产业化改革以来,我国电影业实现了哪些
转变? 3
3. 我国电影产业存在哪些问题? 4
4. 如何理解电影产业促进法立法的必要性? 5
5. 电影产业促进法的制定过程是怎样的? 8
6. 电影产业促进法的立法思路是怎样的? 10
7. 电影产业促进法的主要内容有哪些? 11
8. 电影产业促进法的主要创新体现在哪些方面? 12
9. 电影产业促进法的制定出台将发挥怎样的作用? 14
10. 电影产业促进法如何贯彻落实宪法有关规定的? 16
11. 电影产业促进法如何处理与其他法规的关系? 17
12. 电影产业促进法对于电影产业有哪些总则性规定? 19
13. 电影产业促进法在繁荣文艺创作、推动文艺创新
方面作了哪些规定? 20

14. 电影产业促进法在产业促进方面做了哪些探索?	21
15. 电影产业促进法在规范电影市场秩序方面建立了 哪些主要制度?	23
16. 电影产业促进法在行政审批制度改革方面的措施 有哪些?	24
17. 电影产业促进法在维护文化安全、弘扬社会主义 核心价值观方面的主要规定是什么?	25
18. 电影产业促进法如何对从业人员行为进行引导和 规范?	26
19. 电影产业促进法在推动电影公益服务, 维护观众 权益方面有哪些举措?	27
20. 电影产业促进法在推动中国电影走出去方面作了 哪些规定?	28
21. 电影产业促进法有关法律责任的规定是怎样的?	28
22. 电影产业促进法对涉外电影管理制度立法中是如何 考虑确定的?	29
23. 电影产业促进法和《电影管理条例》是何关系?	30

第一章 总 则

24. 电影产业促进法的立法宗旨是什么?	32
25. 电影产业促进法的适用范围是怎样的?	40
26. 电影产业促进法所规范“电影”含义是怎样的?	41
27. 电影活动应当遵循怎样的基本原则?	48

-
28. 国家对于电影创作有哪些要求? 51
29. 如何理解电影的创作自由? 54
30. 为何将电影产业纳入国民经济和社会发展规划? 55
31. 电影产业政策的作用和意义何在? 56
32. 国家鼓励电影科技创新的意义是什么? 58
33. 我国电影技术标准的现状是怎样的? 60
34. 我国电影技术创新体系如何构成? 61
35. 电影产业促进法如何规范电影与知识产权的关系? 62
36. 电影产业促进法确立的电影管理体制是怎样的? 65
37. 电影行业组织如何开展行业自律工作? 67
38. 电影产业促进法为何着重强调电影从业人员的道德自律问题? 71
39. 如何看待电影评价与电影产业发展的关系? 72
40. 如何对电影行业进行表彰奖励? 73
41. 我国电影国际交流的整体情况是怎样的? 76

第二章 电影创作、摄制

42. 如何理解电影创作和摄制的概念? 79
43. 政府如何鼓励和保障电影创作、创新活动? 80
44. 如何开展电影剧本梗概、电影剧本备案立项公示工作? 83
45. 电影剧本及其梗概管理制度的发展历程是怎样的? 85
46. 对于境外主体参与的电影摄制活动, 国家有哪些规定? 88

47. 我国合拍片的成绩和问题有哪些?	90
48. 如何妥善处理电影摄制活动与环境保护、安全生产等方面之间的关系?	91
49. 电影不得含有哪些内容?	93
50. 真人真事题材影片审查应特别注意哪些事项?	103
51. 为何电影产业促进法未采取电影分级制度?	106
52. 影片的审查程序是怎样的?	106
53. 电影片审查中如何开展专家评审?	109
54. 影片内容变更应当履行什么程序?	112
55. 电影片传播过程中应当提示或者标识哪些信息?	113
56. 未取得电影公映许可证的电影能否进行传播?	115
57. 电影片参加境内外电影节(展)应符合哪些要求?	117
58. 承接境外电影的洗印、加工、后期制作等业务应注意哪些事项?	119
59. 电影行业主体应当如何履行电影档案管理职责?	120

第三章 电影发行、放映

60. 我国电影发行行业的现状是怎样的?	124
61. 电影发行许可的基本情况是怎样的?	127
62. 我国电影放映行业的现状是怎样的?	128
63. 电影放映许可的基本情况是怎样的?	130
64. 电影发行、放映活动许可的程序、期限有哪些规定?	132

-
65. 为何对电影流动放映活动实行备案管理? 134
66. 农村电影公益放映的工作现状是怎样的? 135
67. 国家如何保障农村地区观众基本观影需求? 138
68. 县级以上人民政府在农村电影公益放映方面应履行哪些职责? 139
69. 农村电影公益放映补贴资金使用方面存在哪些问题? 140
70. 如何保障接受义务教育学生的观影权益? 141
71. 应当怎样对未成年人等特殊群体观影提供便利和支持? 144
72. 放映国产影片有何特殊要求? 148
73. 电影放映质量有何要求? 151
74. 国家对电影放映硬件标准有哪些要求? 154
75. 影院终端是否应当安装计算机售票系统? 157
76. 在电影院摄录电影作品, 应当如何处理? 159
77. 电影院放映广告有哪些注意事项? 161
78. 电影放映场所如何维护公共秩序和环境卫生? 164
79. 为何要行政干预虚报瞒报票房行为? 167
80. 在境内举办涉外电影节(展) 是否要取得行政许可? 171

第四章 电影产业支持、保障

81. 目前, 电影领域最重要的文化经济政策有哪些? 175

82. 为何要通过文化经济政策扶持民族电影产业? 176
83. 国家支持什么类型电影的创作、摄制? 178
84. 我国电影财政扶持的现状是怎样的? 187
85. 电影产业促进法对财政扶持政策是如何规定的? 194
86. 我国电影税收优惠的现状是怎样的? 195
87. 电影产业促进法对产业税收优惠政策是如何规定的? 196
88. 电影产业促进法如何保障、支持电影院的建设和改造? 197
89. 电影产业促进法对金融扶持措施是如何规定的? 201
90. 电影产业促进法为何要对电影行业用汇问题作出规定? 206
91. 目前电影人才培养方面存在哪些问题? 208
92. 我国有哪些电影人才扶持计划? 210
93. 如何对电影教育予以支持? 212
94. 电影产业主体如何参与学校人才培养? 213
95. 国家对农村地区、边疆地区、贫困地区和民族地区电影活动采取了哪些扶持措施? 215
96. 国家对少数民族电影活动有哪些扶持措施? 217
97. 对电影境外推广的扶持措施有哪些? 220
98. 电影产业促进法对于国产电影境外推广有哪些规定? 222
99. 对于社会力量支持电影产业发展, 国家有哪些鼓励政策? 224

100. 县级以上人民政府电影主管部门如何履行日常
监督管理职责? 226

第五章 法律责任

101. 擅自从事电影摄制、发行、放映活动的, 应当
承担哪些法律责任? 232
102. 破坏电影产业促进法有关行政许可管理制度应
承担何种法律责任? 234
103. 违反电影公映管理制度应承担何种法律责任? 238
104. 违反承接境外电影洗印、加工、后期制作等业务
管理制度应承担何种法律责任? 240
105. 制造虚假交易、虚报瞒报销售收入等应当承担
何种法律责任? 241
106. 违反电影院广告放映管理规定应当承担何种法律
责任? 243
107. 违反规定擅自进行电影国际交流活动应当承担
何种法律责任? 244
108. 电影产业促进法规定的从业资格处罚有哪些? 247
109. 电影产业促进法对于违反该法规定的哪些行为,
在法律责任方面作了指引性、衔接性规定? 249
110. 电影产业促进法对有关政府工作人员违法行为的
责任问题是如何规定的? 255

111. 违反电影产业促进法规定，造成人身、财产损害的，应当怎样承担责任？ 259
112. 电影产业促进法对于行政处罚从重情节是怎样规定的？ 260
113. 对于电影领域违法行为，应当如何实施行政处罚？ 261
114. 查处电影领域违法行为时，有关部门可以采取哪些行政强制措施？ 262
115. 当事人对有关行政机关依照电影产业促进法作出的行政行为不服的，可以选择哪些救济措施？ 266

第六章 附 则

116. 对于境外资本设立从事电影活动的企业，电影产业促进法是如何规定的？ 272
117. 电影产业促进法从什么时间开始施行？ 277

附 录

- 中华人民共和国电影产业促进法 280
- 《中华人民共和国电影产业促进法》起草大事记 296
- 后 记 310

导 读

1. 我国电影产业发展的总体态势是怎样的？

近年来，在国内经济高速发展、综合国力不断增强、市场需求拉动的背景下，电影产业焕发出旺盛的生命力和可持续发展的巨大潜力，电影市场规模迅速扩大、市场结构日益完善、市场影响显著增强，我国电影已进入繁荣发展的关键时期，我国已成为电影大国。

一是中国作为新兴电影市场正在崛起。自 2002 年实行产业化改革以来，电影市场的规模一直保持着每年超过或接近 30% 的增长。中国目前是全球第二大电影市场，同时也是增长最快的市场之一。自 2012 年跃居全球第二大电影市场以来，我国与北美市场的差距不断缩小，与第三大市场的差距不断拉大。根据美国电影协会的统计，2012 年我国市场为北美的 25%，是第三大市场（日本）的 1.125 倍；2013 年分别为 33.03% 和 1.5 倍；2014 年达到 46.15%

和 2.4 倍；2015 年则为 61.26% 和 3.58 倍（该年全球第三大市场为英国）。

据统计，自电影产业化改革以来，我国电影产能稳步提高，故事影片年产量从不足百部稳定到 700 余部，票房从每年不足 10 亿元增加到超过 500 亿元，银幕从不足 2000 块发展到 5 万余块，产业总体规模保持每年超过 30% 的增长幅度。2016 年，我国电影故事片产量 772 部，全年总票房 492.83 亿元，国产影片票房占有率 58.33%，全年城市影院观影人次达到 13.72 亿。

二是电影生态系统日渐成型。中国电影产业以版权为核心关联起许多产业，形成一个庞大的产业系统。电影产业在国民经济中的贡献率将越来越大，关联领域越来越广。从 2003 年起到 2014 年，票房年均复合增长率达到 35.96%，远远超过国内生产总值增速。

电影行业阵容不断壮大，更多的电影公司如雨后春笋般诞生。据不完全统计，仅在制片领域，目前电影企业就超过了 3000 家。其中既有历史悠久的国有制片单位，又有实力雄厚的民营企业，也有特色突出的中小公司，还有大量创业创新型的小微企业。

资本驱动成为近年来电影产业创新发展过程中的鲜明特征。上市对民营电影公司来说早已不再陌生。2016 年，中影、上影、幸福蓝海三家国有企业顺利挂牌上市，而在

新三板挂牌的影视公司已将近 70 家。电影行业成为国内资本市场投资并购最为活跃的领域之一。

三是拉动就业作用更加突出。电影拍摄、影院经营和建设等都提供了大量直接就业岗位。现在，中国电影业直接拉动的就业岗位约为 50 万个，美国约为 150 万个，中国有望达到和超过这一水平。

2. 电影产业化改革以来，我国电影业实现了哪些转变？

电影产业是高新技术为支撑的高智能、高投入、高产出的文化产业，是文化产业中颇具活力与生命力的重要组成部分，自改革以来取得了显著发展。1993 年 1 月，原广电部下发《关于当前深化电影行业机制改革的若干意见》，电影体制改革正式开始。2003 年以来，国家电影主管部门制定出台了一系列改革措施，电影业迎来了难得的发展机遇，开始真正走上了产业化发展道路，并且整体保持了健康、稳定、科学发展的良好态势，并实现了六个方面的变革与创新：一是电影体制从计划经济向市场经济体制转轨；二是电影结构从事业主导型向产业主导型转变；三是经营主体从单一所有制向多种所有制并存转变；四是电影市场从分割封闭垄断向统一开放竞争的格局转变；五是电影制片从指令性计划性向自主性经营性转变，盈利模式也

从单一的影院票房向多元化的衍生收入转变；六是电影技术从模拟技术向数字技术体系转变。

3. 我国电影产业存在哪些问题？

不容回避的是，电影产业在迅猛发展的同时也存在、积累了诸多问题，产业化水平距离电影强国的要求还有较大差距，健康繁荣面临严峻挑战。

一是电影产品结构体系仍不完整，影片的核心竞争力不强。

二是电影科技化水平还不高，目前我国在影片制作水平和技术含量、关键系统设备国产化研制及制作工具自主研发、电影产业信息化运营管理、信息技术创新型人才支撑等方面，与国际先进水平相比尚存较大差距。

三是电影工业基地建设水平不高，未能为产业发展提供强有力的工业化保障和技术支撑。

四是电影市场拓展空间有待提升。不但存在影院建设地域分布不均衡、电影票价偏高等问题，与北美电影市场相比，我国电影市场在银幕总数、人均银幕数、观影人次等方面也存在很大差距。

五是影院偷漏瞒报票房等违法违规经营问题突出，电影市场秩序有待整顿。

六是在商业化浪潮冲击下，出现了忽视电影精神内涵和社会效益的倾向；一些电影产品存在庸俗化、低级趣味化、过度娱乐化等现象；少数电影从业人员道德水准低下，对社会大众尤其是青少年产生了一定的负面影响。

其他还有“走出去”能力不强、人才队伍建设力度不够等问题。从外部来看，美国电影对我们的挑战与日俱增，市场份额竞争的背后是电影所承载的文化和价值层面的争夺，是事关国家文化安全的意识形态阵地的争夺。

4. 如何理解电影产业促进法立法的必要性？

电影产业是文化产业的重要组成部分。繁荣发展电影产业，对于加强社会主义文化建设、满足人民群众精神文化需求、促进经济发展方式转变、扩大中华文化国际竞争力和影响力，增强国家文化软实力具有十分重要的意义。近年来，在党中央的高度重视下，我国电影产业发展迅速，迎来了难得的发展机遇，整体保持了健康、稳定、科学发展的良好态势，电影产量逐年增长，电影技术日新月异，在电影的社会效益方面也取得了可喜的成绩。但随着改革不断深入、经济社会快速发展、人民群众文化需求日益增长和文化产业国际竞争越来越激烈，我国亟需通过顶层设计和法治保障，坚持我国电影产业发展方向，理顺电影创

作、摄制、发行、放映各环节关系，进一步完善审查制度，规范电影市场，明确政府职责和各项促进保障措施，排除各种干扰阻碍，走出一条中国特色电影发展道路，推动我国电影产业健康繁荣发展，实现由电影大国向电影强国的历史性转变。

一是产业发展初具规模，需要以法律手段扶持电影产业发展。我国电影的产业化格局初步形成，但实力还相当薄弱，存在发展不平衡、市场规模小、市场集中度低等产业初期的共性问题。实现由电影大国向电影强国的历史性转变，必须从电影产业的基础抓起，通过立法手段扶持促进电影产业的良性持续发展，如明确对摄制、发行和放映国产电影的扶持、保障措施，电影基础设施建设以及明确电影院放映国产电影放映比例等。尽管对电影业的管理方式、管理手段不同，但世界许多国家对电影法律制度在促进电影产业发展方面所具有的作用，均给予高度重视。如德国、西班牙、意大利、美国、法国、韩国、澳大利亚、俄罗斯等。

二是市场主体日趋多元，需要增强依法治理能力。随着电影产业化改革的日益深入，电影市场投资主体日趋多元化，以往传统的管理模式、管理手段已经难以适应新形势要求和新技术发展，迫切需要通过加快立法，增强依法治理的能力，提高依法管理的水平，建立规范的市场秩序。