

3. 文化创意产业

虽然中国市场对日本的文化创意产品有需求，但由于监管和准入壁垒，无法保证其自由传播，还有盗版和非法传播仍然是一个问题。与保护中国国内产业相比，构筑健康的竞争市场和合理的著作权保护体制，对中国文化创意产业进一步发展更有效果，所以有必要放宽对外国企业和境外文化创意产品的限制，消除其准入壁垒。

摸索发展的中国文化创意产业市场

中国的文化创意产业拥有全球屈指可数的市场规模，逐年扩大的势头一直保持至2019年，2021年继去年持续受到了新冠肺炎疫情的影响。短视频等新型领域有所增长的同时，印刷品却有所下降，游戏市因为对使用的限制更加严格而增长缓慢。近几年的市场概况如下所示。

电影

2021年，中国全年电影票房收入为472.58亿元，为上年的2.31倍。其中，84.49%是国产电影，而进口电影的73.3亿元票房收入与2020年的33.24亿元相比翻了一倍，但与2019年的230.91亿元相比仍然在大幅下降。虽然由于新冠肺炎疫情的影响，优秀的进口电影继续推迟上映，但上映了许多热门的国产电影，年度票房收入前十名的影片中有八部是国产电影。美国Comscore公司的估算结果显示，北美2021年电影票房收入约为45亿美元，中国票房收入连续两年超过美国，有可能成为全球最大的电影市场。同年在日本，票房收入同比增长13%（比2019年下降38%），达到1,618.93亿日元（日本国产影片票房占比79.3%）。

出版

国家新闻出版署2021年12月发布的《2020年新闻出版产业分析报告》显示，2020年全国出版、印刷、发行服务业（不含电子出版）的整体营业收入为16,776.3亿元，同比减少11.2%。2019年共出版图书103.7亿册，同比增长2.1%；出版期刊20.4亿册，同比减少7.0%；数字出版销售收入为17.9亿元，同比增长8.2%。虽然印刷品发行量下降的总体趋势仍在继续，但特定主题的图书，如中国特色社会主义思想、脱贫攻坚和新冠肺炎疫情防控成果等，在百万销量图书总数中的份额增加了6.4%。

音乐

2020年中国音乐产业销售收入为4,039.06亿元，同比增长2.2%。其中，数字音乐市场占710亿元。在过去曾非法流通的市场上，正版产品开始流通，智能手机上的音乐应用程序以订阅方式为主的服务也在增长。其中主要的音乐播放软件包括酷狗音乐、QQ音乐、酷我音乐以及网易云音乐等。

游戏

据估计，2021年中国游戏市场营业收入将同比增长6.4%，达到2,965.13亿元，增幅小于2020年，2020年因居家需求等因素实现了20%的增长。用户数量为6.66亿人，同比仅增长0.2%，除了市场饱和之外，热销产品的减少，以及2021年8月出台的加强限制未成年人网络游戏使用

间等因素均对此产生了影响。营业收入细分如下：移动游戏增长7.6%，达到2,255.38亿元，占总额的76.1%；其次是客户端游戏，增长5.2%，达到588亿元，占总额的19.8%；网页游戏下降20.7%，达到60.3亿元，占总额的2%。单机游戏市场的营业收入同比增长了22.3%，但也只达到25.8亿元。在2020年创下同比增长44.16%的新高后，2021年电竞市场仅增长了2.65%，为1,401.81亿元。此外，2021年中国国产游戏在境外的营业收入达到180.13亿元，同比增长16.59%。

在线视频

中国网络视听节目服务协会发布的《2021中国网络视听发展研究报告》显示，网络视听节目播出市场包括迷你视频（短视频）、综合视频（以电视剧、电影和动画片等电视节目发行为主的视频）、网络直播、OTT-TV/IP-TV（让任何一个用户直接联网看电影或电视）、视频内容制作（视频传播前的内容制作环节）和网络音频，各细分市场的规模如下。特别是短视频在最近几年发展迅速。

细分市场	2020年市场规模	同比增长率
短视频	2,051.3亿元	57.5%
综合视频	1,190.3亿元	16.3%
网络直播	1,134.4亿元	34.5%
OTT-TV/IP-TV	745.6亿元	23.5%
视频内容制作	548.9亿元	10.6%
网络音频	338.6亿元	24.5%

存在针对外国企业及海外文化创意产品的过度限制

一直以来存在如下限制和准入壁垒，导致日本企业投资机会受损。

电影

对外国投资建立电影院的限制

根据2004年起开始施行的《外商投资电影院暂行规定》，外商不得设立独资电影院，不得组建电影院线公司。设立合资、合营公司时，规定合营中方在注册资本的投资比例不得低于51%，合资、合作期限不超过30年。另一方面，《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》规定，取消在出版物印刷、电影院的建设和经营方面要求中方出资过半的规定，这与《外商投资电影院暂行规定》相矛盾。

进口、放映相关限制

国家电影局统一管理电影相关工作，日本电影自2012年7月至2015年4月期间，一直未在电影院上映。以下为近几年来日本影片的上映情况（不含合拍影片）：2015年2部，2016年11部，2017年9部，2018年15部，2019年23部，2020年受新冠肺炎疫情影响缩减至11部，2021年也仅为11部。

苛刻的合同惯例

很多美国电影在进口时，发行方与境外电影进口公司（仅中国电影集团公司、华夏电影发行有限责任公司2家公司被认可）之间签订“分账”合同（票房分账模式），享有联合发行的待遇。另一方面，按照惯例，日本电影等外国电影代理发行一般采用“买断”合同（买断版权模式），而近年来，

日本电影的代理发行实质上正在越来越多地采用接近于票房分账模式的合同。

电视节目、网络视听节目播出(包括动画)

禁止外资准入电视节目制作公司

根据2004年公布的《中外合资、合作广播电视节目制作经营企业管理暂行规定》，允许与外资设立合资电视节目制作公司。然而，根据2009年公布的《关于废止部分广播影视部门规章和规范性文件的规定》，对电视制作公司的外资准入再次实施了禁令。

对境外电影、电视剧播放时间的限制

根据相关规定，境外电影、电视剧在黄金时间(19:00—22:00)禁止播放。22点以后的境外节目也以美国大片为主，极少放映日本文化创意产品。此外，还限制各频道一天之内播出的进口电视剧不得超过当天同一频道所播电视剧的25%，境外电视剧很难普及。

近年来，中国企业购买境外电视节目(电视剧和娱乐节目)的模式版权后再制作中国版的情况屡见不鲜，根据《2014年电视上星综合频道节目编排和备案工作的通知》(广发〔2013〕68号)(加强版限娱令)，规定了禁止在黄金时间放映境外版权节目，新节目的放映每年不得超过1个。还有该通知的全文未在广电总局的主页上公开。

境外电影、电视剧在网络传播上的限制

最近，由于境外的正版文化创意产品与境外同步或稍后就会在中国国内的网络上公开，在防止非正版文化创意产品的网络传播方面存在一定的效果。但根据2014年9月发布的《重申网上境外影视剧管理的有关规定》，由于预审等新规定将妨碍正版文化创意产品的迅速发布，因此非常担心非正版文化创意产品的传播会再次增加。另外，对于文化创意产品传播的这一限制，也不利于中国国内企业近年来与境外企业建立的商业交易。

限制境外动画片的进口，过度保护国产动漫产业

在17:00至21:00这一时段禁止播放境外动画片。对国产动漫给予产业优惠制度，如，每天国产动画片与引进动画片播出比例不低于7:3(2008年《广电总局关于加强电视动画片播出管理的通知》)、只可进口与国产动画制作机构制作数量等同的境外动画片(2004年《关于推动我国动漫产业发展的若干意见》)等。对已进口动画片的播放许可也越来越严格，且新引进申请难以获批的情况仍然存在。实际上，自2007年起，一直到2020年，电视台不再允许播放日本的动画作品，即使在2021年2月开始再次播放后，除去唯一的一部新作品“工作细胞”外，其他的均属于重播。另一方面，由于中国对日本动画片的视听需求很高，对此CCTV以电影节目而非动画节目的方式播放了剧场版动画片，有时也凭借独有审查权进行播放，而其他电视台却很难采取相同的应对措施。还有，对于已经与权利方签订正式合同后在网络上进行播放的动画片，因为可能会对社会道德产生危害，也在不断加强相应监管措施。不仅如此，由于此类监管的标准尚不明确，权利人一方很难采取应对措施。

随着2021年4月开始实施的海外动画互联网传播的先审后播制度，海外权利人应对动画网络传播的负担大大增加

(制度要求至少提前3个月提交所有视频样本，考虑到海外动画制作的实际情况，这个条件相当严格。此外，先审后播标准的不明确和严格也使海外权利人感到困惑)，而激增的先审后播工作量，使海外动画片的播出数量和版权费比过去明显减少。

出版

目前，外资被禁止进入出版业，且只有获得许可的国有企业才能进口国外书籍，而中国图书进出口(集团)总公司占有60%以上的国内进口图书市场。不仅进口原版书籍受限，出版中文版书籍和漫画时 also 需取得书号方可出版，近年来对境外漫画作品出版许可的审批越来越严格。杂志出版需要取得刊号，但却不对境外杂志单独发行新增刊号。因此，只能通过已与取得刊号的中国国内杂志合作，以提供文化创意产品的形式进入市场。

音乐

《外商投资准入负面清单(2021年版)》中的禁止外商投资产业目录列举了“音像制品和电子出版物的编辑、出版、制作业务”。进口境外音乐软件必须获得国家新闻出版署(国家版权局)的审批许可。2017年9月国家版权局约谈境内外音乐相关企业，建议在音乐传播方面避免授予独家版权。虽然这对于消费者权益保护和网络音乐产业健康发展等是利好消息，但另一方面授予独家版权可以提高受权方的经营积极性，授权方和受权方均可获益，但这一裨益未来将无从享受。

游戏

进口网络游戏时，必须经由已取得新闻出版署核发的网络出版服务许可证、且拥有互联网出版服务资格的企业进行，外资企业实质上不可能进行单独的传播和收费活动。游戏的出版(发行)必须获得国家新闻出版署(国家版权局)的审批许可。

2017年获得456个批文的外国游戏批文数量呈下降趋势，2020年和2021年分别仅获得97个和76个批文。

媒体组合、各种活动的举办

由于外资企业和境外文化创意产业存在各方面的限制和市场准入壁垒原因，在实施以热销文化创意产品为核心的(例如漫画出版×电视节目播放等)媒体组合、商品化计划、活动、宣传时受到很大限制。其实为推动文化创意产品业务的发展，采取这样有联动性的一系列措施不可或缺，但是目前因各领域的限制，只停留在各自单独开展的阶段，导致文化创意产品业务发展很难获得较大成功。拥有该领域经验的境外文化创意产业的成功事例，应该可以为国内文化创意企业的发展做出贡献。

著作权保护体制以及行政手续的隐患

从2021年6月实施的新《著作权法》对权利体系进行了重新梳理，将短视频等互联网上的文化创意作品纳入了保护范围，同时还针对完善交易规则、加强权利保护作出了相应规定。特别是权利保护方面，针对司法救济的损害赔偿额增加了新的规定，即对于故意侵权或情节严重的，可以适用五倍以下的惩罚性赔偿，同时还将法定赔偿上限提高至500

万元，在一定程度上加大了处罚力度，这一点值得肯定。然而，新《著作权法》以及行政程序方面，依然存在以下隐患。

法定许可范围的隐患

其中规定，报纸、期刊、广播电台、电视台等媒体可以不经著作权人许可，刊登或者播放其他报纸、期刊、广播电台、电视台等媒体已经发表的时事性文章，新《著作权法》将其范围限定为“时事性报道”，这一点固然值得肯定，但事实上依然无法避免“未经著作权人许可擅自使用其作品”这一情况的发生。使用作品应与著作权人签订使用协议为前提，未经许可就使用作品的情况原则上应该取缔。

著作权登记制度的隐患

新《著作权法》第十二条中提出了署名推定规则：在作品上署名的即为作者，同时还应将著作权登记视为著作权成立的一种初步证据。也就是说，该条规定将登记制度与署名推定规则同时作为了确定著作权归属的两大必要证据。当前已登记权利的注销程序尚未完善，著作权被抢注后，真正的著作权人的利益可能无法得到保护。对于许多海外企业来说，他们对于中国的著作权登记制度缺乏足够的了解，并且缺乏登记意识，从而导致他们的文化创意作品在著作权方面存在很大的风险。在现行制度下，热播动画片的角色等日本的许多著作权已经遭到抢注。

著作权集体管理组织的隐患

在著作权集体管理组织方面，主要是担心音乐著作权相关收入及分配信息等内容不够透明，不过根据新《著作权法》第八条规定，著作权集体管理组织制度今后将会得到进一步的加强与扩充，我们依然希望通过这部修订后法规的实施促进向更多权利人的信息公开。此外，按照本法规定，一个领域只能设立一个著作权集体管理组织，并允许各组织形成垄断，希望今后放宽这一限制，给著作权人更多的选择。为避免著作权人和与著作权有关的权利人因未将著作权管理授权给著作权集体管理组织而蒙受损失，需要对尊重著作权人的权利给予考量。

其他方面的隐患

- 法律规定的可以回避技术性保护手段的条件，有可能助长盗版。禁止回避限制应仅限于禁止积极回避和更改行为。

简化和加速行政手续的办理

- 存在对电影、动画、电视剧、出版物的内容进行事前审查、检查的情况，且限制标准也不透明。
- 在中国，文化创意产品软件从制作到流通的全程都存在限制，出现了多个部门执行多重限制的情况，手续耗时较长。

查处市场上的非正版文化创意产品

在中国，所有领域都存在非正版产品。电影、动画等视频存在未经许可和非法网络传播，漫画等书籍方面存在盗版及网络盗版，音乐方面存在盗版CD及未经许可和非法传播，游戏方面存在盗版及未经许可和非法网络传播，卡通商品方面存在仿冒产品及非正规渠道的销售等。

互联网上未经许可、非法传播视频的问题

截至2021年12月，中国互联网用户达到10.32亿人，较2020年12月增加了4,296万人，其中99.7%的用户使用的是移动终端。对版权所有人而言，中国市场中互联网上未经许可和非法传播视频问题一直是一大风险。近年来，一些主要的视频网站开始积极传播正版的日本人气作品，部分网站版权相关意识有所提高，这些都有助于促进市场的健康发展。另一方面，最近中国政府对境外影像作品的管制有所加强，令人担忧这将给市场的健康发展带来不利影响。

产业发展和人才创造性培养的障碍

猖獗的假冒和盗版行为是版权所有人无法享受他们应得的利益。保护企业利益和健康的市场竞争是培养企业的创造力和发展产业的关键。此外，打击非正版文化创意产品，不仅给企业带来负担，而且也是行政机构和公众的社会成本。值得称赞的是，修订后的《著作权法》引入了加强权利保护的条款，如对侵犯著作权行为进行更严格的处罚。我们期待进一步加强执法。

<建议>

①放宽对外国企业和海外文化创意产品的限制，消除其准入壁垒

发展中国的文化创意产业，关键是应当通过良性竞争培养国内企业和人才，而不是一味的保护国内企业。无视市场需求限制海外正版进入市场，会导致未通过政府事前审查、检查的仿冒产品、盗版文化创意产品在市场上蔓延。建议如下：

- 取消对外国企业和对海外文化创意产品进口、制作、流通、销售的各种限制，消除其准入壁垒。
- 希望允许外资企业经营线上音乐发行服务等。
- 希望能够放宽网络动漫的预审规定。在进行审查时，希望不再要求提交全集视频样本，放宽并明确审查的标准，加快审查速度。
- 为促进与海外市场的文化交流，进一步推动国内游戏市场的发展，对于进口游戏，希望能够及时审查并授予版号，同时更加积极地为海外优质游戏产品发放许可并研究制定相关政策。

②完善和促进著作权保护体制，简化行政手续，加快办理速度

发展中国的文化创意产业，必须放宽限制，同时进一步加强对著作人权利的保护。针对《著作权法》和行政程序，向国家版权局提出建议如下：

- 完善著作权被假冒登记时的撤销登记程序；
- 推进公开著作权集体管理组织的收入和分配信息、实体、权限等相关信息。在著作权集体管理组织制度方面，应当充分尊重著作权人的权利，引入竞争机制，取消各领域仅能成立一个著作权集体管理组织的限制；
- 明确文化创意产品相关内容事前审查、检查的监管标准；

- 进一步简化文化创意产业领域的行政手续, 加快办理速度;
- 虽然在职务作品、现场演示等方面给予员工奖励是很重要的, 但是关于给予奖励、报酬的方法及金额等, 应由各公司根据经营状况进行判断, 而不应通过法律进行规定。

③ 查处市场上的非正版文化创意产品

为保护正规经营者的利益、促进中国文化创意产业的进一步发展, 提出以下建议:

- 继续积极推进行政执法;
- 加大对互联网上盗版以及未经许可的文化创意产品传播行为、下载网站等的监管力度;
- 围绕著作权的纠纷很多, 这对当事人、行政机关、司法机关以及社会都带来巨大负担。为了改善这种状况, 应推进有关著作权保护的普及教育等。

④ 促进文化创意产业的均衡发展

- 中国拥有与美国同等规模的庞大市场, 但从游戏产品的类型来看, 仍以手游为主, 在单机游戏领域, 无论是人才方面还是制作技术方面都缺乏相应的积累。在促进产业的均衡发展和成长的前提下, 希望能够将促进单机游戏的发展作为工作重点, 研究制定相关激励政策以及特殊扶持措施并加以推进。
- 为了全面促进文化创意产业的发展, 希望能够放宽对中国国内市场的过度管控, 在制定新的审批制度及相关限制时, 应充分考虑行业意见等, 并谨慎实施。