

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，2022年继上年持续受到了新冠病毒疫情的影响。短视频等新型领域有所增长的同时，影院暂停了营业，一些活动也被迫取消，印刷品数量因此而减少，游戏市场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

2022年，受微视频普及和新冠病毒疫情影响，中国电影整体市场形势严峻，全年电影票房300.67亿元，比上年下降36.4%。其中国产片占比达84.85%，进口片票房为45.56亿元，同比下降37.8%，与2019年的230.91亿元相比，继续大幅下滑。在新冠病毒疫情的影响下，国内“新时代”题材的国产片（注1）受到热捧，优秀的进口片不断延期上映，不少热门的国产影片不断上映，全面票房前十的影片中有八部是中国的国产影片。同年在日本，票房收入同比增长31.6%（比2019年下降18.4%），达到2,131.11亿日元（日本国产影片票房占比68.8%）。

注1：指以中国当代社会为题材的作品。

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、印刷和发行服务（不含电子出版）实现营业收入16,776.3亿元，同比降低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，同比降低7.0%；电子出版物出版实现营业收入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、脱贫攻坚和新冠病毒疫情防控成果等，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

经估算，2022年中国游戏市场营业收入2,658.84亿元，同比下降10.3%。游戏用户规模6.64亿，同比下降0.3%，除了近年来严格的内容审查和市场饱和之外，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时间

等因素均对此产生了影响。营业收入细分如下：移动游戏下降14.4%，达到1,930.58亿元，占总额的72.6%；其次是客户端游戏，增长4.4%，达到613.73亿元，占总额的23.1%；网页游戏下降12.4%，达到52.8亿元，占总额的2%。2022年，电竞游戏收入为1,178.02亿元，同比下降16.0%，自2020年以来首次出现下降，2020年和2021年分别实现同比增长44.2%和2.7%。2022年中国自主研发游戏在海外市场的实际销售收入约为173.46亿美元，同比下降3.7%。

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。

表：网络视听行业市场构成

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%

资料来源：《2021中国网络视听发展研究报告》

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）（2019年版）》规定，取消在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年受新冠病毒疫情影响缩减至11部，2021年10部，2022年也仅为8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决定》,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《关于做好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)(加强版权限娱令),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

传统上线动画只需通过平台自主审核即可上线,但自2021年4月起,海外动画上线引入监管制度,上线前必须通过监管机构的内容审核并获得许可。这一审查制度的实施,对日本动画进入中国产生了巨大影响。具体来说,海外动画制作商的应对负担剧增(要求至少提前三个月将全集动画样本送审,但从动画制作的实际工期来看,日程相当紧张。同时,先审后播标准的不明确和过于严格给实际工作带来了混乱。);导致播放数量和许可费减少(以下情况正在增加:审查对应负担增加导致购买海外动画的交易中止;那些可能无法通过审查的动画的实际购入价格会是原价格的五分之一,甚至十分之一左右。);制作方为应对审查而对原作进行了相应改编,导致作品在中国观众和粉丝中的口碑下滑。中国正版引进播出日本动画,多数无法与日本同步播出,加大了盗版的传播。

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。

出版

根据《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》规定,外资进入出版业务仍被禁止。并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也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,只能通过与已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。在音乐传播方面,国家版权局于2017年9月约谈了境内外音乐公司,要求避免授予网络音乐服务商独家版权。此外,2021年7月24日,国家市场监督管理总局以反垄断为由,责令腾讯解除网络音乐独家版权协议。受此影响,音乐传播独家授权的情况正在逐步减少。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被授权方的经营积极性,授权方和被授权方均可获益,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456款进口游戏版号获批,此后呈下降趋势,2020年、2021年和2022年进口游戏版号获批数量分别为97款、76款和44款。

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。

著作权保护制度及商标抢注行政程序方面的隐患

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》、商标抢注、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，还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不完善，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。

商标抢注方面的隐患

漫画和动画中的人物和标题等商标抢注依然多有发生。商标抢注可能会给中国文化创意产业的发展带来重大障碍，例如，被迫更改人物角色名称和作品名称，或遭到抢注者反向维权等。

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。

有关行政查处的问题

与商标侵权相比，对文化创意著作权侵权的行政查处存在更大的难度，在很多著作权侵权行政查处中，除了要求提交由鉴定机构出具的侵权鉴定书，增加了权利人的维权负担外，还出现了不能及时制止盗版的问题。

互联网上未经许可、非法传播视频的问题

截至2022年6月，中国互联网用户约10.51亿人，较2021年12月增加了1,919万人，其中99.6%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，近来，引进海外动画在线播放的“先审后播”制作制度，政府加强了对境外视频作品的监管，我们担心这会令盗版行为变得更加猖獗，造成更大的损失，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：

- 希望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。
- 希望放宽上线动画的预审规定。在进行审查时，希望不再要求提交全集动画样本，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，希望及时进行审查并授予版号，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，简化行政程序，加快办理速度，加大对商标抢注行为的打击力度

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权人权利的保护。因此，我们针对《著作权法》、行政程序和商标抢注行为，向国家版权局和国家知识产权局提出以下建议。

- 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。
- 加强对涉及漫画和动画中的人物和标题等商标抢注的审查。对于属于抢注范畴的申请，应依法予以驳回。同时还应建立一个提供抢注相关信息的系统（明确信息提供窗口和具体流程）。（参见“第2部第6章知识产权”。）

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。

- 加强对侵犯文化创意著作权行为的行政打击力度，降低查处门槛，例如无需鉴定机构出具侵权鉴定书。
- 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。