

3. 文化创意产业

虽然中国市场对日本的内容产品有需求,但由于监管和准入壁垒,无法保证其自由传播。与此同时,盗版和非法传播的问题依然存在。相较于保护中国国内产业,构筑健康的竞争市场和合理的著作权保护体制,才能让中国文化创意产业获得进一步的发展。因此,有必要放宽对外国企业和海外内容产品的相关限制,或取消准入壁垒。

摸索发展的中国文化创意产业市场

2024年,在中国经济增速放缓的背景下,中国人的消费更趋于克制,旅游、娱乐、外出、服装等线下娱乐消费减少,电影票房收入比2023年下降约23%。另一方面,以音乐、游戏、短视频为代表的线上内容依旧保持良好势头,较2023年均有所增长。展望未来,随着政策环境持续改善,以及数字技术的快速发展,中国文化创意产业有望保持增长态势。

电影

根据国家电影局统计,2024年电影票房收入为425.02亿元,相比2023年的549.5亿元减少约23%。全年总观影人次为10亿人,预计观影人数达4.3亿人。全年票房收入位居世界第二,银幕总数继续保持世界第一。在2024年票房收入排名前十的电影中,国产电影占据了前八名,彰显了国产电影在市场上的强势地位。另一方面,进口电影中《哥斯拉大战金刚2:帝国崛起》《你想活出怎样的人生》分别位列全年票房收入的第九位和第十位,但进口电影的整体成绩并不理想。分析认为,原因包括好莱坞大片魅力渐失,以及很多电影的内容难以吸引Z世代观众等。总体而言,2024年中国电影市场呈现出以国产电影为主导的格局,但整体票房收入有所下降,进口电影的成绩也未达预期。今后,要实现电影行业的复苏,需要提供更高质量的内容,并改善经济环境。

出版

2024年,中国图书零售市场的总销售规模达1,129亿元,总体规模保持稳定。从细分市场来看,生活、教辅、语言、自然科学、少儿和教育类图书销售实现正向增长,其中生活类和教辅类涨幅明显。从不同渠道销售结构比例看,平台电商销售比重最大,为40.9%、内容电商销售比重为30.4%、垂直及其他电商和实体店占比分别为14.7%和14.0%。从各类图书的销售构成来看,少儿类是销售比重最大的类别,为28.16%,其次是教辅类,销售比重为25.33%,文学和学术文化类销售比重在7%至9%。

音乐

2023年中国音乐产业总规模约4,696亿元,同比增长10.75%,呈现出音乐消费的蓬勃活力。从增长趋势来看,传统广播、电视音乐的市场规模呈双降趋势,但凭借线下音乐演出、在线数字音乐娱乐市场的突出表现,以及乐器制造、专业音响设备等传统制造产业的企稳复苏,行业呈现平稳快速增长态势。

游戏

根据《2024年中国游戏产业报告》,2024年,中国国内游戏市场实际销售收入3,257.83亿元,同比增长7.53%,再创新高。游戏用户规模6.74亿人,同比增长0.94%,为历史新高点。从细分市场来看,2024年,国内小程序游戏市场收入398.36亿元,同比增长99.18%,仍处于快速成长期。中国自主研发游戏海外市场实际销售收入185.57亿美元,同比增长13.39%,其规模已连续五年超千亿元人民币,并再创新高。在政策方面,游戏市场的版号发放管制从2024年起逐渐放宽。据统计,除4月、5月外,过去一年每月发放版号数量始终保持在百个以上。相比2023年所发放的977个国产游戏版号,再一次刷新近五年来版号发放的新高。除了国产游戏版号持续下发外,2024年进口游戏获批数量达到了110个,高于去年审批的98个。总体而言,2024年中国游戏市场在各个领域均取得了显著增长。随着政策环境的改善和技术的进步,预计未来游戏产业将继续保持增长态势。

网络视听

根据中国网络视听节目服务协会的《中国网络视听发展研究报告(2024)》,2023年中国网络视频播放市场的规模达到11,524.81亿元,网民规模达10.74亿人。在使用率方面,视频应用程序继续超过即时通讯、线下支付等应用,在所有应用中排名第一。在用户经常收看的类型中,微短剧以39.9%的用户占比排名第三,排名第一的是电视剧/网络剧,排名第二的是电影/网络电影。

存在针对外国企业及海外内容产品的过度限制

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。

① 海外内容的事前审核及审查限制

在内容发布之前,监管部门会进行内容审核等工作。通过该审核并获得核准后,方能在中国发布相关内容。而且,与中国国产内容相比,针对海外内容的限制更为严格,所以在接受监管部门审查时,手续繁琐,耗时较长。

此外,有观点指出,在引入新的许可制度及限制措施时,往往没有充分考虑行业及专家的意见。结果导致一些不符合实际情况的限制措施得以实施,在行业内引发混乱的情况也屡见不鲜(例如,2018年加强了对游戏行业的限制,暂停了新游戏版号发放)。

② 海外内容的总量限制

海外内容方面,每年可发行的内容数量受到限制。

③ 外资限制

在中国开展内容业务,经营者需要取得相关许可,为此需要满足资本构成、经营规模、专业人员、设备等条件。外国企业适用特殊规定,尽管有放宽限制的趋势,但在许多内容领域仍禁止直接投资。

以下将说明各领域的限制情况和准入壁垒。

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，从《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》开始，取消了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、发行相关限制

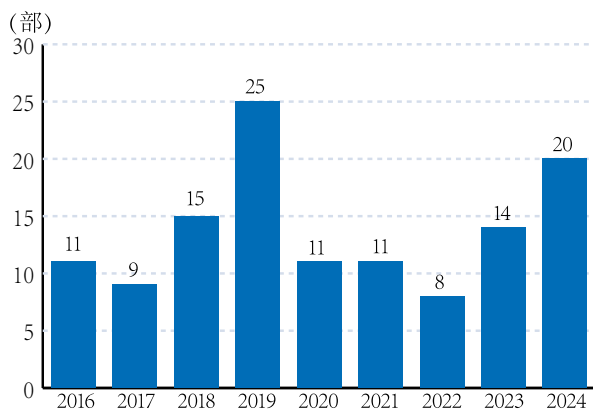
根据《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）》，外国企业禁止投资电影制作公司、发行公司、院线公司以及电影引进业务。

而在实际操作层面，进口电影的引进业务仅限中国电影集团公司进出口分公司开展，发行则仅限于中国电影集团公司和华夏电影发行有限责任公司两家企业负责。

进口电影的数量限制

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。日本电影，除合拍片外，近年来的上映数量如下。

图1：中国上映的日本电影数量变化情况



资料来源：猫眼、《中国电影报》“2024年中国电影市场进口电影观察”

近年来，尽管日本电影的上映数量在逐渐恢复，但2024年在中国上映的501部电影中，日本电影占比不到4%，对日本电影等进口电影在上映数量方面的限制依然存在。

网络视听播放（包括动画）

境外影视剧在网络传播上的限制

2014年9月发布的《关于进一步落实网上境外影视剧管理有关规定的通知》，要求用于互联网等信息网络传播的境外影视剧，必须接受事前审核。同时规定，单个网站年度引进播出境外影视剧的总量，不得超过该网站上一年度购买播出国产影视剧总量的30%。

境外动画在网络传播上的限制

一直以来动画上线只需通过平台自主审核即可，但自2021年4月起，境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。这一审核制度的实施，对日本动画进入中国产生了巨大影响。

①审核负担的增加及其对市场的影响（审核周期过长、透明度不足、收益降低）

境外动画在播放前需经过内容审核，审核所需时间不断延长，与全球同步播放愈发困难。导致版权方企业和组织的收益受到不利影响。境外动画购买交易中途终止，无法通过审核、风险较高的作品，其授权费降至原来的五分之一到十分之一的情况正在增多。

此外，审核缺乏透明度，有时在没有具体理由说明的情况下被驳回，或因缺乏客观性理由而被拒绝。再者，要求境外动画制作方在播出前三个月提交全剧集动画样本，这样的严格要求给制作日程带来了巨大负担。

②数量限制

关于境外动画的播出，规定视频平台可购买的境外动画比例不得超过其全部播出内容的30%，并且针对不同国家和地区设有相应的配额限制。特别是日本动画，尽管每年制作出大量高质量的作品，但在中国市场的播出比例仅占整体的4.5%，受到严格限制。

③审核措施导致观众评价下降，加剧版权侵害风险

随着审核的日益严格，动画作品往往需要进行改编或调整，引发观众和粉丝的评价下降。

此外，由于中日同步正版播出的减少，无法通过正规渠道观看的用户更容易流向盗版资源，著作权侵权的风险正在扩大。

电视节目

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年发布的关于废止上述规定的决定，电视节目制作公司再次被禁止引入外资。

对境外影视剧播放时间的限制

根据相关规定，境外影视剧在黄金时段（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，极少放映日本内容产品。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）版权后再制作中国版的模式并不鲜见，但是根据《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）（加强版限娱令），规定了禁止在黄金时段播出此类引进版权模式节目，且每年播出的新引进版权模式节目不得超过1档。此外，该通知的全文至今未在国家广播电视总局的官方网站上公开。

境外动画的播放限制，对国产动画产业的过度保护

在17:00至21:00这一时段禁止播放境外动画片。对国产动画给予产业优惠制度，如，每天国产动画片与引进动画片播出比例不得低于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。不仅对已进口动画片的播放许可越来越严格，且新动画片引进的申请也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，除了2021年2月播放的“工作细胞”是新作品外，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）（2024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）有限公司占有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，以提供内容产品的形式进入市场。

音乐

《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）》中的禁止外商投资产业目录中列举了“音像制品和电子出版物的编辑、出版、制作业务”，因此外资无法从事CD等音乐软件的出版等业务。虽然从《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》开始，在“禁止投资互联网文化经营”中注明“音乐除外”，但实际上，外资仍难以获得发行音乐所需的网络文化经营许可证。此外，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。

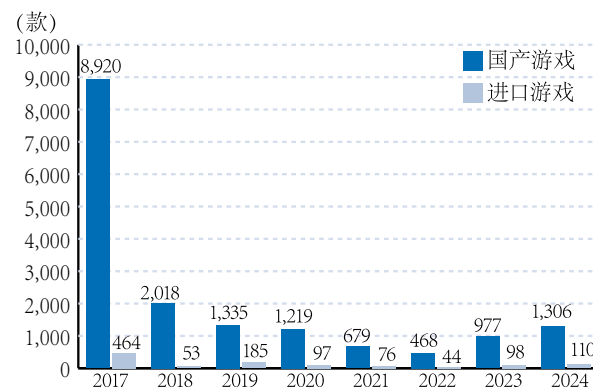
游戏

游戏发行的限制

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发行和收费活动。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。

近年来，游戏（包括游戏机软件）的审批数量如下。

图2：取得游戏版号的游戏数量变化情况



资料来源：中国国家新闻出版署

如上所述，与国产游戏相比，进口游戏的比例仍然维持在较低水平。其主要原因在于，进口游戏往往需要对内容进行大量修改，而且审核耗时较长，对进口游戏的审核要比国产游戏更为严格。这种严格的审核制度，也影响了国内游戏公司购买进口游戏版权的积极性。

2023年12月22日，中国国家新闻出版署发布了《网络游戏管理办法（草案征求意见稿）》，其中包含了“不得设置每日登录等诱导性奖励”“须设置用户充值限额”“限额测试用户数”等多项对现行网络游戏运营制度有重大影响的规定。如果上述《办法》正式实施，无论是中国国产游戏还是进口游戏，恐怕未来网络游戏产业的发展都会受到阻碍。

关于主机游戏的限制

2014年，在中国（上海）自由贸易试验区的政策推动下，游戏机（主机）的制造与销售获得解禁。此后，国内外企业相继推出游戏机，对中国游戏文化的多元化产生了重大影响。游戏机和游戏作品犹如车之两轮。需要互相配合、互为补充，才能为用户带来更具吸引力的游戏体验。然而，尽管游戏机解禁已近10年，中国市场对游戏机作品的供应不足依然突出，其根源在于游戏作品内容审核面临各种瓶颈。主要问题包括以下三点：

- 审查标准不透明：尚不明确是以怎样的标准在进行审核，对于开发者和发行商而言，经营风险很高。
- 审核周期过长：到获得版号需要较长时间，难以顺利将游戏投入市场。
- 获批游戏数量较少：针对主机游戏获得版号的数量较少。根据《2024年游戏版号审批报告》，2024年获得版号的主机游戏作品仅有23款，其中国产游戏10款，进口游戏13款。由此导致企业对主机游戏市场的投入意愿受挫，影响了整体市场的发展。

媒体联动、各种活动的举办

关于媒体联动的限制

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，在实施以热销内容产品为核心的（例如漫画出版×电视节目播放等）媒体联动、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业的发展

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,导致文化创意产业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。

关于举办演唱会的限制及存在的问题

近年来,对在中国举办演唱会表示出兴趣的海外演艺人员呈上升趋势。海外演艺人员举办演出,能带来诸多好处,既能通过艺术和娱乐增进相互理解,也能通过扩大国际文化交流来振兴文化产业等。然而,在中国国内举办演唱会时,需要跨越诸多障碍,也不乏一些海外演艺人员因此望而却步的情况,亟待加以改进。具体问题如下:

- 事前审查严格:大型演出的事前审查繁琐且严格,甚至出现在演唱会临近时才宣布取消的情况。
- 观众人数限制:在许多情况下,演出场馆的容纳人数上限被限定,不得不对观众入场人数进行限制。
- 售票透明度不足:在门票销售过程中,直到临近演出前,门票的可售数量仍不明确,导致运营缺乏可预见性。
- 周边商品售卖规定严格:在周边商品售卖方面,对排队管理等方面的限制较为严格,并且在演出当天也会施加限制,使得运营的灵活性降低。
- 应对措施的不统一:由于不同城市或演出在背景和判断标准上缺乏明确规定,导致执行方式各不相同,从而增加了演出策划和运营的难度。

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内容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,同时还法定赔偿额上限提高至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。

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,从而导致他们的内容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的法律的实施向更多的权利人公开信息。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,需要考量充分尊重著作权人的权利。

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。

查处市场上的非正版内容产品

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,角色周边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,对内容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、非法传播视频和游戏的问题

截至2024年12月,中国网民规模达11.08亿人,比上一年增加了1,608万人,其中99.7%的用户通过移动终端使用互联网。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,引进境外动画在线播放的“先审后播”制作制度,政府加强了对境外视频作品的监管,我们担心这会让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。

游戏行业也存在着严重的盗版问题。现在市面上出现许多使用日本IP的盗版游戏。这些盗版游戏往往原封不动地使用现有游戏的玩法、框架等核心元素,只对角色和场景进行调整(即所谓“换皮游戏”)。由于开发时间短,所以可以比正版游戏更早发布。考虑到游戏的生命周期,为最大限度减少负面影响,需要在盗版游戏发布后立即采取措施,但是发现盗版游戏需要一定的时间,并需要时间准备采取措施所需的文件等,所以很难确保每次都能迅速采取行动。其结果导致用户流向盗版游戏,中国的游戏开发商和日本版权所有人的利益都受到严重损害。

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使得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,打击非正版内容产品,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. 放宽外国企业及海外内容进入中国市场的限制

推动中国文化创意产业的发展,关键在于通过良性竞争培养国内企业和人才,而不是单纯依赖保护政策限制外资进入市场。如果无视市场需求而严格限制海外正版内容进入,可能导致未经政府审核的仿冒产品和盗版内容产品在市场上泛滥。因此,我们向国家电影局、国家新闻出版署、国家广播电视总局以及文化和旅游部提出以下建议。

① 放宽海外内容的事前审核及审查限制

希望政府进一步放宽并明确海外内容的审核标准,同时优化审批流程,加快审查进度。此外,在引入新的审评审批制度或限制措施时,希望充分听取行业意见,并审慎推进。在此基础上,特别希望重点考虑以下优化措施:

- 放宽动画上线前的审查要求。审查时,不再要求一次性提交全剧集样本,明确并放宽审查标准,加快审批速度。
- 进一步推动国内外游戏市场的文化交流,促进国内游戏行业的发展。对于进口游戏产品,加快审核流程并增加版号发放数量。对于优质海外游戏内容产品,更加积极地发放许可,并研究制定鼓励政策。
- 明确并放宽海外演艺人员演出审批标准,简化审核所需提交的材料,同时取消或放宽演出场馆容量限制,并优化演出票务销售管理规定。

② 放宽海外内容的总量限制

希望政府放宽海外内容的总量限制,包括互联网平台上可引入的海外内容份额,并明确相关总量管理规则。

③ 撤销或放宽外资限制,优化实务操作

由于内容发布阶段已有审核机制可以过滤不适宜的内容,在内容制作和电影发行业务领域设置外资限制并无必要。因此,希望取消或放宽相关外资限制。同时,希望放宽规定,允许外资企业在中国市场运营互联网音乐流媒体等相关服务。

2. 完善著作权相关制度,加强商标抢注治理

推动中国文化创意产业的发展,既要放宽市场

准入限制,也要加强对著作权人权益的保护。因此,我们就《著作权法》、行政程序和商标抢注问题,向国家版权局和国家知识产权局提出以下建议。

④ 完善著作权相关制度

希望优化著作权假冒登记的无效化程序。希望推进著作权集体管理组织在收入分配、运营情况及权责范围等方面的信息披露。在著作权集体管理组织制度方面,希望确保著作权人的权利得到充分尊重,并引入市场竞争机制,取消同一领域仅允许设立一个著作权集体管理组织的限制。

⑤ 加强对商标抢注的应对措施

希望加强对漫画、动画角色名称及作品标题等商标抢注的审查力度,确保对于恶意抢注的申请予以适当驳回。同时,希望完善相关信息提供机制,明确商标抢注的举报渠道和处理流程。(详见第2部第6章 知识产权相关内容。)

3. 加强市场监管,打击非正版内容产品

为保护正规内容提供商的合法权益,并促进中国文化创意产业的健康发展,我们向国家版权局和国家知识产权局提出以下建议。

⑥ 加强著作权侵权的行政执法

希望政府加强行政执法力度,提高内容著作权侵权查处的效率,并取消提供鉴定机构出具的侵权鉴定报告这一要求,降低执法门槛。

⑦ 加强对盗版及未经授权内容的监管

希望政府加强对通过互联网传播盗版或未经授权内容的传播和下载网站的监管。

⑧ 加强对游戏分发应用平台的监管

希望政府要求各大游戏应用平台在游戏上市前,进行版权审核,防止盗版游戏流通。希望加强游戏上市后的持续监管。

⑨ 推动著作权保护的宣传与普及

鉴于著作权纠纷频发,不仅加重了权利人维权负担,也给行政机关、司法部门及社会整体带来了较大压力。为改善这一状况,希望政府加大著作权保护的宣传力度。

4. 振兴主机游戏产业

为推动主机游戏(Console Game)产业的发展,我们向国家新闻出版署提出以下建议。

⑩ 促进主机游戏发展的政策支持与监管放宽

中国与美国同为全球最大的游戏市场之一,然而,目前中国游戏产业的结构高度依赖移动游戏。为了实现多元化且健康的产业增长,需要建立移动游戏、主机游戏和PC游戏均衡发展的产业格局。因此,我们希望政府出台针对主机游戏产业的激励政策,提供专项支持,并制定推动计划,以促进该领域的健康发展。同时,随着市场

需求的增长,希望政府适当增加主机游戏软件的版号发放数量。此外,为了促进游戏主机与海外市场的文化交流,推动国内游戏市场的进一步壮大,希望政府积极加大海外优质游戏内容产品的引进力度,优化相关审批流程。为实现上述目标,希望提高版号审批的透明度,进一步放宽监管要求。