



# 党的十八大以来 中国电影的对外交流与合作政策

■文/支非娜

党的十八大以来,因产业化改革十年积累,电影行业整体实力显著增强,对外交流逐渐频繁。一段时间以来,形成了较好的对外交流与合作局面。这是宏观政策密集出台营造良好环境的结果。

## 一、“引进来”

随着国家外交局面的逐渐,中国电影作为外资投资对象,逐渐有一定程度上的开放。

### (一)降低外资准入门槛

国家对外资进入电影业一直有相对严格的规定,主要由国家发展改革委、商务部负责具体工作。

1.党的十八大以前的工作基础。党的十八大以前,电影领域引进外资的基础文件是2003年11月25日的《外商投资电影院暂行规定》(国家广电总局、商务部、文化部令第21号)、2005年4月8日的《外商投资电影院暂行规定》的补充规定》(国家广电总局、商务部、文化部令第49号)和2005年7月6日文化部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家发展和改革委员会、商务部联合出台的《关于文化领域引进外资的若干意见》(文办发〔2005〕19号)等等。其中规定,“在中方控股51%以上或中方占有主导地位的条件下,允许外商以合资、合作的方式设立和

经营演出场所、电影院、电影技术等企业。允许香港和澳门的服务提供者以独资形式新建、改建电影院,在内地试点设立发行国产影片的独资公司。”

自2002年3月11日起,“电影院的建设和经营(中方控股)”和“电影制作(中方控股)”在原国家发展计划委员会、原国家经济贸易委员会、原对外贸易经济合作部发布的《外商投资产业指导目录》中被列为“限制外商投资的产业”。

2012年2月1日,中宣部、外交部等十部门联合出台了《文化产品和服务出口指导目录》。这是《文化产品和服务出口指导目录》(商务部、外交部、文化部、广电总局、新闻出版总署、国务院新闻办2007年第27号公告)的更新文件。文件划定了五类电影出口的重点企业标准:1.电影产品出口(包括电影完成片、宣传片、素材及其版权);2.中外合作制作电影服务;3.广播影视对外工程承包服务;4.广播影视对外设计、咨询、勘察、监理服务;5.影视节目制作或销售机构、电影院线等境外文化机构的新设、并购和合作。

2.党的十八以来的具体政策。党的十八大以来,相关部门在前述文件基础上,继续出台了一系列政策(见表2)。国家发展改革委、商务部在2004年、2007年、2011年、2015年均发布修订版《外商

投资产业指导目录》,鼓励外商投资电影机械制造;限制外商投资电影的制作业务(限于合作),以及电影院的建设、经营(中方控股);禁止外商投资电影制作公司、发行公司、院线公司。

2017年,这一工作更加细化。国家发展改革委、商务部发布《中西部地区外商投资优势产业目录(2017年修订)》和《外商投资产业指导目录(2017年修订)》,延续了外商对电影投资的准入范围。2019年起,发展改革委与商务部首次将原《外商投资产业指导目录》鼓励类和《中西部地区外商投资优势产业目录》合并,发布为2019年版鼓励目录。

2019年6月30日,发改委、商务部出台《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》,删除“电影院、经营需由中方控股”条款,这意味着外资在中国内地成立影院可以合资、独资等形式合作,不再受持股比例上的限制,有了更多的自主权。

### (二)推动自贸区电影发展

按照2019年11月6日国务院下发的《关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》(国发〔2019〕25号)及附件公开的相关内容,2019年12月8日,国家电影局《关于公布在自由贸易试验区开展电影“证照分离”改革具体措施的通知》,对电影放映单位设立审批,外商

投资电影院设立许可,电影发行单位设立变更业务范围或者兼并、合并、分立审批,境外电影机构在华设立办事机构审批等四项内容进行改革,有望有效降低电影企业制度性交易成本。

国家发展改革委、商务部部长更新发布自贸区鼓励和禁止产业目录。自贸区在文化产业政策等方面可以创新突破、先行先试。随着国家自由贸易试验区数量的进一步增加,自贸区在电影产业发展方面进一步打开尝试空间。不少自贸区发展方案中将电影作为单独事项列入。2020年6月1日,海南自由贸易港正式设立,提出在海南建设国家对外文化贸易基地。陕西自贸区建设方案对“一带一路”倡议下西部电影产业发展具有促进作用。财政部、税务总局的《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》(财税〔2020〕31号),规定了自2020年1月1日起至2024年12月31日的5年间的企业所得税优惠政策。一系列利好政策下,海南吸引海内外众多头部影视文化企业和从业者落户。北京和湖南发挥基础优势,将影视相关内容纳入自贸区发展方案。

自贸区的外商投资,受《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》的限制。一般而言,主要是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。但经批准,允许中外企业合作摄制电影。

## 二、“走出去”

### (一)加快服务贸易发展

2014年3月3日,国务院印发《关于加快发展对外文化贸易的意见》(国发〔2014〕13号)。这份文件从国家战略和整体发展目标、政策措施以及组织领导等方面对文化贸易提出了目标、措施和要求,其中在明确支持重点、加大财税支持、强化金融服务、完善服务保障等多个方面制定了具体政策措施。其中提及“开展知识产权侵权险、广播影视产品完工险和损失险等新型险种和业务。”

“尽快培育国家文化出口重点企业成为海关高信用企业,享受海关便捷通关措施。对文化企业出境进行影视节目摄制和后期加工等所需暂时进出境货物,按照规定加速验放。”

2022年7月18日商务部等27部门发布《关于推进对外文化贸易高质量发展的意见》,是继2014年后对外文化贸易领域又一重要指导性文件,其中专门提及扶持影视出口的多项措施。该文件合发部门较多,落实情况尚待进一步观察。

### (二)建设国家文化出口基地

建设国家文化出口基地是激发文化产

业发展活力、健全现代文化产业体系、推动对外文化贸易高质量发展的重要途径,也是推进社会主义文化强国建设的重要举措。2018年商务部、中央宣传部、文化和旅游部、广电总局认定了首批文化出口基地。

此外,2020年11月15日,国家对外文化贸易基地(上海)与二十国驻华使馆发表共同倡议,促进“一带一路”框架下的文化贸易共建,推动中外多边开展友好合作与往来,建设与促进以合作互惠互利共赢为核心的国际贸易关系。而同日,中国、东盟十国以及韩国、日本、澳大利亚、新西兰,共涉及15个经济体全面签署《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),标志着当前世界上人口最多、经贸规模最大、最具发展潜力的自由贸易区正式启航。

(三)搭建联合平台  
国家鼓励影视节(展)及节目交流活动,以促进中外影视交流。

2013年12月25日,文化部外联局与国家新闻出版广电总局电影管理局共同签署《关于中国电影走出去的战略合作协议》。

2022年1月,“中国电影联合展台”设立,这是中国电影集体出海的一次新举措。2022年3月,“中国电影联合展台”首次在香港国际影视展上亮相。

(下转第7版)

表1:党的十八大以来电影对外交流相关文件

发文时间	主体单位	文号	文件名	主要内容
2013年12月25日	文化部外联局、国家新闻出版广电总局电影局	—	《关于中国电影走出去的战略合作协议》	1.双方把推动中国电影走出去纳入各自对外交流的总体战略规划和年度计划;将中国电影展(周)作为在境外举办中国文化年(节)等综合性文化活动的重要组成部分,统一规划,统筹协调,共同组织实施。 2.充分发挥驻外文化机构在推动中国电影走出去中的桥梁纽带作用,推荐优秀国产影片参加国际电影节,并为实现中国电影在海外商业发行放映以及中外电影合拍等提供协助。
2014年3月3日	国务院	国发〔2014〕13号	《关于加快发展对外文化贸易的意见》	1.对国家重点鼓励的文化产品出口实行增值税零税率。对国家重点鼓励的文化服务出口实行营业税免税。结合营业税改征增值税改革试点,逐步将文化服务行业纳入“营改增”试点范围,对纳入增值税征收范围的文化服务出口实行增值税零税率或免税。 2.在国务院批准的服务外包示范城市从事服务外包业务的文化企业,经认定可享受减按15%的税率征收企业所得税和职工教育经费不超过工资薪金总额8%的部分税前扣除政策。
2015年3月28日	国家发改委、外交部、商务部	—	《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》	沿线国家间互办文化年、艺术节、电影节、电视周等活动,合作开展广播影视精品创作及翻译。
未公开件	—	—	《我国国际传播能力建设发展规划(2020—2025年)》	未公开件
2021年10月12日	商务部、中央宣传部等17部门	商服贸函〔2021〕519号	《关于支持国家文化出口基地高质量发展若干措施的通知》	提出五方面具体措施,助力国家文化出口基地建设提质增效。 鼓励优秀影视剧等数字文化产品“走出去”。 支持基地建设广播影视线上交易平台等,为企业提供国别政策、市场信息、法律服务、技术支持、人才招聘、交易撮合等公共服务。 鼓励企业为境外生产的影视、动漫等提供洗印、译制、配音、编辑、后期制作等服务。
2022年7月18日	商务部等27部门	商服贸发〔2022〕102号	《关于推进对外文化贸易高质量发展的意见》	第二条(六)扩大优质文化产品和服务进口。围绕满足人民日益增长的文化需求,有序扩大电影、电视剧等领域优质文化产品和服务进口,促进高水平市场竞争。 第三条(九)鼓励优秀广播影视节目出口。支持电影、电视剧、纪录片、动画片、综艺节目创作和出口,加大海外推广力度,做强“中国联合展台”,创新叙事方式,推进中国故事和中国声音的全球化表达、区域化表达、分众化表达。加强与海外媒体平台合作,拓展广播影视节目出口渠道。鼓励影视制作机构开展国际合拍。 第五条(十八)加强国际化品牌建设。在动漫、影视、等领域培育一批国际知名品牌。

表3:党的十八大以来将电影作为要项列入的自贸区相关文件

发文时间	发文单位	文号	文件名	电影相关内容
2015年12月6日	国务院	国发〔2015〕69号	《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》	加快发展对外文化贸易,创新对外文化贸易方式,推出更多体现中华优秀传统文化、展示当代中国形象、面向国际市场的文化产品和服务。讲好中国故事、传播好中国声音、阐释好中国特色,更好地推动中华文化“走出去”。吸引外商投资于法律法规许可的文化产业领域,积极吸收借鉴国外优秀文化成果,切实维护国家文化安全。
2017年3月15日	国务院	国发〔2017〕21号	《国务院关于印发〈中国(陕西)自由贸易试验区总体方案〉的通知》	建设中影丝路国际影城等一批文化产业项目,推出一批具有国际影响力的文化艺术精品。
2017年6月5日	国务院办公厅	国办发〔2017〕51号	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2017年版)》	禁止投资电影制作公司、发行公司、院线公司,但经批准,允许中外企业合作摄制电影。电影院的建设、经营须由中方控股。
2018年10月16日	国务院	国发〔2018〕34号	《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》	支持举办国际电影节,支持引进影视专业服务机构,推进服务要素集聚。
2019年12月8日	国家电影局	国影发〔2019〕3号	《关于公布在自由贸易试验区开展电影“证照分离”改革具体措施的通知》	降低电影企业制度性交易成本,优化电影营商环境,激发市场活力和社会创造力。 电影放映单位设立审批;外商投资电影院设立许可;电影发行单位设立变更业务范围或者兼并、合并、分立审批;境外电影机构在华设立办事机构审批等四项内容进行改革。
2020年6月1日	中共中央、国务院	—	《海南自由贸易港建设总体方案》	支持建设文化旅游产业园;建设国家对外文化贸易基地。
2020年8月30日	国务院	国发〔2020〕10号	《关于印发北京、湖南、安徽自由贸易试验区总体方案及浙江自由贸易试验区扩展区域方案的通知》	北京:打造国际影视动漫版权交易平台。 湖南:加快影视产品出口退税办理进度。
2021年3月18日	财政部、税务总局	财税〔2021〕14号	《财政部、税务总局关于印发〈海南自由贸易港旅游业、现代服务业、高新技术产业企业所得税优惠目录〉的通知》	列入所得税优惠目录:电影机械制造;广播影视制作、发行、交易、播映、出版、衍生品开发;电影数字化服务和监管技术开发及应用。

表2:党的十八大以来电影利用外资的相关文件

发文时间	发文单位	文号	文件名	内容
2015年3月10日(2017年6月28日更新)	国家发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令22号	《外商投资产业指导目录(2015年修订)》	鼓励外商投资电影机械制造(2K、4K数字电影放映机,数字电影摄像机,数字影像制作、编辑设备)。 限制外商投资:电影的制作业务(限于合作);电影院的建设、经营(中方控股)。 禁止外商投资:电影制作公司、发行公司、院线公司。 自2015年4月10日起施行。
2016年1月18日	国家广播电影电视总局、商务部、文化部	国家广播电影电视总局、商务部、文化部令51号	《〈外商投资电影院暂行规定〉补充规定二》	—
2017年2月17日(已废止)	发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令33号	《中西部地区外商投资优势产业目录(2017年修订)》	将海南省、甘肃省电影院的建设、经营(中方控股)列入优势产业目录。
2017年6月28日(已废止)	发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令〔2017〕4号	《外商投资产业指导目录(2017年修订)》	同2015年版。 自2017年7月28日起施行。
2018年6月28日(已废止)	发展和改革委员会、商务部	发展和改革委员会、商务部令18号	《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)》	电影院建设、经营须由中方控股。 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。 自2018年7月28日起施行。
2019年3月15日	十三届全国人大二次会议表决通过	—	《中华人民共和国外商投资法》	无电影相关内容。 自2020年1月1日起施行。
2019年6月30日(已废止)	发展和改革委员会、商务部	发展和改革委员会、商务部令2019年25号	《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》	删除“电影院建设、经营需由中方控股”条款。 但保留“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。” 自2019年7月30日起施行。
2019年6月30日(已废止)	国家发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令2019年27号	《鼓励外商投资产业目录(2019年版)》	鼓励外商投资电影机械制造。 海南省:电影院的建设、经营。 自2019年7月30日起施行。
2019年10月30日	国务院	国发〔2019〕23号	《关于进一步做好利用外资工作的意见》	无电影相关内容。
2020年12月27日	发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令2020年38号	《鼓励外商投资产业目录(2020年版)》	同2019年版。 自2021年1月27日起施行。
2020年6月23日(已废止)	发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令2020年32号	《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》	同2019年版。 自2020年7月23日起施行。
2021年12月27日	发展和改革委员会、商务部	发展改革委、商务部令2021年47号	《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》	同2019年版。 自2022年1月1日起施行。