

电影领域对港澳地区的待遇政策进程

■文/支菲娜 潘晨曦

2003年以来,一系列加强中国香港、中国澳门电影资源交流合作,服务祖国统一大局,吸纳港澳优秀电影资源和人力物力与技术的针对性优惠措施,推动了港澳与内地电影业的共同发展共同进步。

一、对港澳的电影相关待遇进程

对港澳的电影优惠措施经历了从准入前国民待遇到国民待遇的发展进程。(见表1)

(一)对港澳的电影政策框架

对港澳的电影政策框架,主要由四个大类政策确定。

第一类是包括电影在内的文化领域引进外资的相关规定,如国家发改委和商务部常年联合发布的《外商投资产业指导目录》《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》《跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》和《自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》,文化部、广电总局、新闻出版署、发改委、商务部于2005年联合出台的《关于文化领域引进外资的若干意见》(文办发〔2005〕19号)等。这类政策针对包括港澳在内的所有外资在文化领域的投资。

第二类是内地与香港、澳门特区政府分别签署的内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》(以下简称“CEPA”),及其补充协议、相关附件、修订版本。这类政策中专门开辟了广播影视领域的优惠条款。

第三类是电影主管部门依据CEPA相关政策出台的更为细化的落地措施,包括专门针对港澳的措施,或在已出台的电影相关引进外资政策中以修订方式增加对港澳的优惠措施,如2005年的《〈电影企业经营资格准入暂行规定〉的补充规定》,就是在《电影企业经营资格准入暂行规定》(国家广播电影电视总局、商务部令第43号)的基础上增加了专门对港澳的条款。当然,也有例外,就是2019年时是电影主管部门先行探索,再将这些探索汇入CEPA文件,详见后文。

第四类是宏观发展文件中包含一些影视相关内容。2019年2月出台的《粤港澳大湾区发展规划纲要》第六章第三节中,提及推动粤港澳影视合作、支持香港成为电影电视博览枢纽。此外,2021年10月国家广电总局出台的《广播电视和网络视听“十四五”发展规划》第九章中专门提及“力挺爱国爱港艺人”。影视管理分属不同部门但影视产业交叉较深,这一提法是对香港从业人员的普遍约束。

(二)对港澳的电影优惠措施类别

目前来看,对港澳的电影优惠措施主要分为7个环节。一是合拍影片及其在内地的发行,共涉及10个方面的放开。二是成立电影制作公司,共涉及1个方面的放开。三是国产影片的相关工作,共涉及4个方面的放开。四是影院新建及其经营。五是港产片在内地的发行放映,共涉及3个方面的放开。六是港澳从业人员在内地工作,共涉及3个方面的放开。七是成立电影技术公司,这方面的优惠等同全部外资。

二、CEPA涉及的电影政策框架

与电影相关的CEPA文件主要有7

份。(见表2)

其中,以2003年的CEPA为起点,在2003—2013年进行了多次修订与补充,2019年的《关于修订〈〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议〉的协议》是对2003年以来各项对港优惠政策的汇总修订。它们规定了两类政策。

一类是内地向港澳开放服务贸易的具体承诺,2019年起承诺改称为“内地向港澳开放服务贸易的具体承诺:跨境服务开放措施(正面清单)”。

另一类是禁止开放的负面清单。在2024年以前,负面清单主要有四项:禁止投资电影院线、禁止投资电影制作公司、禁止投资发行公司、禁止从事电影引进业务。其中,电影引进业务一直由中影集团进出口分公司独家经营,不仅针对外资,内资也无此权。2024年的《协议二》放宽了其中两项并于2025年3月1日生效。一项是港澳服务提供者经内地主管部门批准设立的发行公司,可经营以买断形式引进的香港影片的发行业务。打个简单的比方,就是香港安乐电影公司生产的港产影片,此前只允许内地电影公司发行,但2025年3月1日起,这类影片可以由香港英皇在内地成立的发行公司买断后发行。另一项是允许投资电影制作公司,投资生产电影,由2025年5月出台的《港澳服务提供者投资电影制作业务管理规定》进行落地(后文详述)。

三、电影主管部门出台的港澳相关政策

2003年以来,电影主管部门在外商投资相关管理规定和CEPA宏观框架之下,结合《外商投资电影院暂行规定》《电影企业经营资格准入暂行规定》等法规条文,共出台了9项针对性政策并进行了局部修订,进一步便利港澳资金、项目和人才进入内地市场,提高内地与港澳电影合作的灵活性、降低成本,并为港澳业界提供更多在内地发展的机遇,推动行业发展。(见表3)

尤其是2019年,电影主管部门先行一步,出台了《支持港澳电影业在内地进一步发展的五项放宽措施》,并将这些政策优惠汇入了当年的CEPA修订版。

2025年5月20日,电影主管部门又在2024年CEPA《协议二》的基础上,出台了《港澳服务提供者投资电影制作业务管理规定》,解释了最新放开条件的执行要求,推动港澳资金、人才、项目更好进入内地。规定生效日期遵从《协议二》所规定的2025年3月1日。

简单来说,就是港澳资金可以在内地成立独资电影制作公司。如果这个电影制作公司在内地以第一出品方身份制作电影,那就按照合拍片程序立项和审查。如果这个电影制作公司只是作为一部国产片的联合投资者、联合出品方,那就按照国产影片程序备案(立项)和审查。

(支菲娜,中国艺术研究院高级编辑;潘晨曦,中国艺术研究院2024级硕士研究生)

表 1: 对港澳电影相关待遇的进程 (年份为文件出台年份,不一定是政策实施年份)									
业务	子项	2003	2004	2005	2009	2013	2015	2019	2024
合拍片制片及内地发行	立项申报管理费用	适当降低,不超过8万元						取消收取	
	香港主创占比	不限							
	香港演员占比	不超过2/3						不限	
	故事发生地	不限						不限	
	主要情节或主要人物	与内地相关						不限	
	后期制作	允许在香港			允许在香港				
	冲印	允许在香港	允许在境外			允许在香港			
	发行待遇	等同国产片						等同国产片	
	普通话版本	可译制为少数民族语与方言						可译制为少数民族语与方言	
成立电影制作公司	合拍片或国产片制作	允许合资、合作;股权不超过49%;注册资本不低于500万元		允许在广东		允许在内地		允许在内地	允许成立独资公司制作
国产片	后期制作				允许在香港				
	冲印					允许在香港			
	发行		允许试点成立独资公司	注册资本不低于100万元			不限注册资本	允许试点成立独资公司	
	申请海外发行奖励							允许	
影院	新、改建及经营	允许合资、合作;股权不超过75%;注册资本不少于600万元	允许独资	允许独资、多地、多家			不限注册资本		
港产片	配额	不受限制		不受限制				不受限制	
	发行公司	限中影、华夏						拥有《电影发行经营许可证》	允许独资且买断方式
	粤语版本发行			允许在广东		允许在内地		允许在内地	
人员	参与内地电影制作							数量不受限制	
	参评华表奖、金鸡奖等							允许	
	允许以自然人流动的方式在内地提供服务的部门					电影制作、电影分销		华语影片和合拍影片、录像与录音制品	

表 2: 内地与香港签订的CEPA 相关政策中提及电影的内容 (澳门政策几同香港,略)		
时间	文件名称	主要内容
2003年6月29日	《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》	附件四:内地向香港开放服务贸易的具体承诺: 1.允许香港服务提供者在内地以合资、合作形式建设、改造及经营电影院。允许香港服务提供者拥有多数股权,但不得超过75%。 2.香港拍摄的华语影片经内地主管部门审查通过后,不受进口配额限制在内地发行。 3.香港与内地合拍的影片视为国产影片在内地发行。该影片以普通话为标准译制的其它中国民族语言及方言的版本可在内地发行。 4.香港与内地合拍的影片,港方主创人员所占比例不受限制。但内地主要演员的比例不得少于影片主要演员总数的三分之一。对故事发生地无限制,但故事情节或主要人物应与内地有关。
2004年10月27日	《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议》	附件三:内地向香港开放服务贸易的具体承诺的补充和修正: 1.允许香港服务提供者在内地以独资形式新建、改建电影院,经营电影放映业务。 2.允许内地与香港合拍的影片经内地主管部门批准后可在内地以外的地方冲印。 3.允许香港服务提供者经内地主管部门批准,在内地试点设立独资公司,发行国产影片。
2005年10月18日	《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议二》	附件二:内地向香港开放服务贸易的具体承诺的补充和修正二: 1.允许香港服务提供者在内地设立的独资公司,在多个地点新建或改建多间电影院,经营电影放映业务。 2.允许香港与内地合拍影片的粤语版本,经内地主管部门批准,在广东省发行放映;允许香港影片的粤语版本,经内地主管部门审查通过后,由中国电影集团电影进出口公司统一进口,在广东省发行放映。 3.根据香港特别行政区有关条例设立的制片单位所拍摄并拥有50%以上的影片著作权的华语影片,经内地主管部门审查通过后,不受进口配额限制在内地发行。
2009年5月9日	《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议六》	附件:内地向香港开放服务贸易的具体承诺的补充和修正: 允许国产影片(含合拍片)由内地第一出品单位提出申请并经国家广电总局批准后,在香港进行后期制作。
2013年8月29日	《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议十》	附件:内地向香港开放服务贸易的具体承诺的补充和修正十: 1.允许国产影片及合拍片在香港进行冲印作业。 2.允许香港影片因剧情需要,在影片中如有方言,可以原音呈现,但须加注标准汉字字幕。 3.允许香港与内地合拍影片的方言版本,经内地主管部门批准,在内地发行放映,但须加注标准汉字字幕。 4.允许香港影片的方言版本,经内地主管部门审查批准通过后,由中国影集团进出口公司统一进口,在内地发行放映,但均须加注标准汉字字幕。 5.允许香港服务提供者雇用的合同服务提供者以自然人流动的方式在内地提供电影制作服务、电影分销服务部门或部门分类项下具体开放承诺的服务。
2019年11月21日	《关于修订〈〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议〉的协议》	内地向香港开放服务贸易的具体承诺: 一、跨境服务开放措施(正面清单): 1.香港拍摄的华语影片经内地主管部门审查通过后,由中国电影集团公司统一进口,由拥有《电影发行经营许可证》的发行公司在内地发行,不受进口配额限制。 2.香港与内地合拍的影片视为国产影片在内地发行。该影片以普通话为标准译制的其他中国民族语言及方言的版本可在内地发行。 3.香港与内地合拍的影片,在主创人员、演员比例、内地元素上不设限制。 4.香港人士参与内地电影制作不受数量限制。 5.允许香港与内地合拍影片的方言版本,经内地主管部门批准在内地发行放映,但须加注规范汉字字幕。 6.允许香港影片的方言版本,经内地主管部门审查通过后,由中国电影集团公司统一进口,由拥有《电影发行经营许可证》的发行公司在内地发行,但均须加注规范汉字字幕。 7.取消收取内地与香港电影合拍立项申报管理费用。 8.允许香港服务提供者雇用的合同服务提供者以自然人流动的方式在内地提供华语影片和合拍影片、电影制作服务、录像与录音制品部门或部门分类项下具体开放承诺的服务。 二、对商业存在保留的限制性措施(负面清单): 1.不得组建电影院线公司。 2.设立独资公司发行国产影片须经内地主管部门批准。 3.不得投资电影制作、电影引进公司。
2024年10月9日	《关于修订〈〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议〉的协议二》	内地向香港开放服务贸易的具体承诺: 一、跨境服务开放措施(正面清单)表述同2019年。 二、对商业存在保留的限制性措施(负面清单): 1.不得组建电影院线公司。 2.设立独资公司发行国产影片须经内地主管部门批准。 为明晰起见,香港服务提供者经内地主管部门批准设立的发行公司,可经营以买断形式引进的香港影片的发行业务。 3.不得投资电影引进公司。

表 3: 电影相关政策中涉港区的内容				
时间	文件名	文号	内容	备注
2003年10月21日	《关于加强内地与香港电影业合作、管理的实施细则》	广影字〔2003〕第658号	1.港产影片由中国电影集团公司进出口分公司统一进口,其它任何单位或者个人不得经营香港影片的进口业务。 2.取得《电影公映许可证》的香港影片,作为进口影片在内地发行,不受进口影片配额限制。引进的香港影片其数量、放映时间不受国产片与进口片数量、放映时间份额限制而单独统计。 3.引进的香港影片由中影集团发行放映分公司和华夏电影发行有限责任公司发行。 4.香港与内地联合摄制的电影,故事发生地可不受地域限制,但其故事情节或主要人物须与内地有关。内地主要演员的比例不得少于影片主要演员总数的三分之一; 5.合拍影片底片、样片的冲印及后期制作可在香港完成; 7.香港投资者在内地以合资、合作方式建设或改造电影院,可控股经营,但控股比例不得超过注册资本的75%; 8.允许香港投资者与内地公司成立影院建设公司改建电影院,影院建设公司香港公司可控股经营,但控股比例不得超过注册资本的75%。	落实2003年6月《CEPA》附件四。
2003年11月25日	《外商投资电影院暂行规定》	国家广播电影电视总局、商务部、文化部令第21号	附件中提及: 1.允许香港、澳门服务提供者在内地以合资、合作的形式建设、改造及经营电影院。 2.允许香港、澳门服务提供者拥有多数股权,但不得超过75%。 1.香港电影制片者(公司)与内地联合摄制的影片,除主要演员外,其他主创人员不受比例限制。	对齐2003年《关于加强内地与香港电影业合作、管理的实施细则》。
2003年11月27日	《关于印发〈中外合作摄制电影片管理规定〉实施细则(暂行)的通知》	广影字〔2003〕第748号	限制: 2.香港电影制片者(公司)与内地合作摄制的影片,经电影局批准,其电影底样片的冲印及后期制作,可在香港完成; 对香港电影制片者(公司)与内地合作摄制的影片,可在规定的范围内,适当降低中介服务费,其高于600万成本的影片收取中介服务费不得超过8万元。	落实2003年6月《CEPA》附件四。
2005年3月7日	《〈电影企业经营资格准入暂行规定〉的补充规定》	国家广播电影电视总局、商务部第50号	允许香港、澳门服务提供者在内地试点设立独资公司发行国产电影片,注册资本不少于100万元人民币。	落实2004年CEPA《补充协议》附件三。
2005年4月8日	《〈外商投资电影院暂行规定〉的补充规定》	国家广播电影电视总局、商务部、文化部令第49号	允许香港、澳门服务提供者在内地以合资、合作或独资的形式建设、改造及经营电影院。	落实2004年CEPA《补充协议》附件三。
2005年7月6日	《关于文化领域引进外资的若干意见》	文办发〔2005〕19号	允许香港和澳门的服务提供者在内地以独资形式新建、改建电影院,在内地试点设立发行国产影片的独资公司。	
2006年1月18日	《〈外商投资电影院暂行规定〉的补充规定二》	国家广播电影电视总局、商务部、文化部令第51号	允许香港、澳门服务提供者在内地设立的独资公司,在多个地点新建或改建多间电影院,经营放映业务。	落实2005年CEPA《补充协议二》附件二。
2019年4月16日	《支持港澳电影业在内地进一步发展的五项放宽措施》	—	1.港澳人士参与内地电影制作不作数量限制; 2.对内地与港澳合拍片在演员比例、内地元素上不作限制; 3.取消收取内地与港澳合拍片立项申报费用; 4.港澳电影及电影工作者可报名参加华表奖、金鸡奖等内地电影奖项; 5.港澳企业在港澳地区及境外发行推广优秀国产影片可申请奖励。	有关措施纳入《关于修订〈〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议〉的协议》。
2025年5月20日	《关于印发〈港澳服务提供者投资电影制作业务管理规定〉的通知》	国影发〔2025〕4号	国家鼓励香港、澳门服务提供者在内地投资设立电影制作公司,开展电影制作业务。	落实《关于修订〈〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议〉的协议二》。