

## 論中美視聽服務案對中美電影產業之經濟效應

朱苔心

校閱：鄭琇雲、董玉潔

中美視聽服務案<sup>1</sup>起源於美國向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 指控中國對進口之戲院放映用影片、視聽娛樂產品、錄影節目、音樂、書籍及相關出版品之進口和配銷設有若干的限制措施，違反中國入會議定書 (the Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO)、入會工作小組報告 (the Report of the Working Party on the Accession of China to the WTO) 之相關承諾，以及關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 1994) 與服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 之相關規定<sup>2</sup>。

有關本案中針對戲院放映用影片之爭議，美國主張中國對進口電影和國產電影的放映實行雙重配銷制度 (dual distribution regime)，進口電影僅能由二家全國性影片發行公司發行，國產電影除此之外還能通過包括地方性發行公司在內的其它單位經營，因此進口電影放映的條件不及國產電影優惠，故中國之措施 GATT 1994 第 3.4 條<sup>3</sup>。此外，因中國限制外國企業和個人進口國外電影，與中國入會時所承諾之貿易權不符，故違反入會議定書第 5.1 段和第 5.2 段與入會工作小組報告第 83 段和第 84 段下的義務<sup>4</sup>。

針對上述美國之主張，雖然小組認為中國之措施確實違反貿易權之承諾，但其裁決結果對中美雙方電影產業之影響是否會造成影響？若答案為否定，則對美國而言，雖表面上勝訴，但實際上其電影產業將不會因此判決結果而獲利。

為分析本案判決結果是否對中美雙方之電影產業產生影響，首先將簡介本案中有關戲院放映用影片之爭議與裁決，再介紹中國在保護政策之下電影之發展狀況，據此評估上訴機構之裁決是否會對中美二國之電影產業造成經濟上之影響。

### 本案戲院放映用影片爭點與裁決

中國「電影管理條例」第 30 條與「電影企業經營資格准入暫行規定」第 16

<sup>1</sup> WTO Panel Report, *China- Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products (China- Audiovisual Services)*, WT/DS363/R, appealed on 22 September 2009.

<sup>2</sup> Appellate Body Report, *China-Audiovisual services*, ¶¶ 1- 4.

<sup>3</sup> Panel Report, *China-Audiovisual services*, ¶ 7.1659.

<sup>4</sup> *Id.* ¶¶ 7.566- 7.601.

條規定電影進口業務需由中國國家廣播電影電視總局 (China's State Administration of Radio, Film, and Television, 以下簡稱 SARFT) 所指定之單位經營, 其他未經指定或允許之單位或個人皆禁止進口電影。

美國對指控中國之措施違反其入會議定書中所承諾之貿易權及 GATT 1994 第 3.4 條。因中國在入會議定書中承諾, 加入 WTO 後三年內全面開放其貿易, 但中國仍採取了多種措施保留了政府所指定之企業或國有企業進口電影權利, 禁止一般的中國企業以及外國企業和個人將電影進口至中國境內, 故外國企業、個人和未在中國投資或註冊的企業, 所享受的待遇會比中國政府所指定之企業或國有企業差, 因此中國之措施違反入會議定書第 5.1 段和第 5.2 段與入會工作小組報告第 83 段和第 84 段下的義務<sup>5</sup>。此外, 美國主張中國對進口電影和國產電影的放映實行雙重配銷制度, 進口電影僅由中影及華夏二家國營電影發行公司發行, 但國產電影可透過其他電影發行公司發行, 故對進口電影有較差的待遇 WTO 國民待遇之規定<sup>6</sup>。

小組認為因中國並未公布任何 SARFT 在決定是否可成為指定單位的過程中所依據的標準<sup>7</sup>, 且美國舉證指出唯一得到許可的二家進口電影發行也為國營企業<sup>8</sup>, 表示中國並未開放其他外國企業或個人經營電影進口之業務, 故小組判定此二條法規皆違反中國於入會議定書與入會工作小組報告中所承諾之貿易權<sup>9</sup>, 而上訴機構也肯認小組之判決<sup>10</sup>。而有關違反國民待遇之系爭措施, 因美國並未舉證是中國之國內法規導致只有二家電影發行公司雙頭壟斷 (duopoly) 進口電影發行之市場, 而產生對進口電影之歧視, 故小組並未對美國此一指控作出判決<sup>11</sup>。

### 中國電影產業發展狀況

<sup>5</sup> Panel Report, *China-Audiovisual services*, ¶¶ 7.566-7.601; 在中國入會議定書第 5.1 及 5.2 段關於貿易權之規定中承諾其自 2001 年加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 後 3 年內漸進開放貿易權範圍, 並使中國境內所有企業擁有除附錄 2A 外之貨品的貿易權, 而此貿易權包括了進口及出口之權利, 除此之外, 中國承諾所有貨品將享有國民待遇, 所有外國之個人及企業, 包括未在中國投資或註冊者, 皆可享有不歧視的貿易權待遇。在入會工作小組報告第 83 段 (d) 款及第 84 段 (a) 款中也再次解釋中國給予所有企業非歧視性貿易權之義務, 而第 84 段 (b) 款則是給予中國在符合 WTO 規範的前提下擁有制訂進出口規範的權利。

<sup>6</sup> Panel Report, *China-Audiovisual services*, ¶ 7.1659.

<sup>7</sup> *Id.* ¶¶ 7.569, 7.571.

<sup>8</sup> 根據 2004 年 11 月 10 日起施行的《電影企業經營資格准入暫行規定》第 16 條, 電影進口經營業務由廣電總局批准的電影進口經營企業專營。而進口影片全國的發行業務則由廣電總局批准的具有進口影片全國發行權的發行公司發行。目前實務上, 中國每年進口的分賬式電影與版權賣斷式電影的進口與發行是由中影、華夏兩家發行公司參與選片。在向電影局通過後, 中國電影集團公司進出口分公司負責統一辦理購買, 然後由中影發行放映分公司與華夏兩家公司同時將所有之進口影片向全國院線供片, 資料來源: 台灣電影網, 網址: <http://www.taiwancinema.com/> (最後瀏覽日: 2011 年 1 月 18 日)。

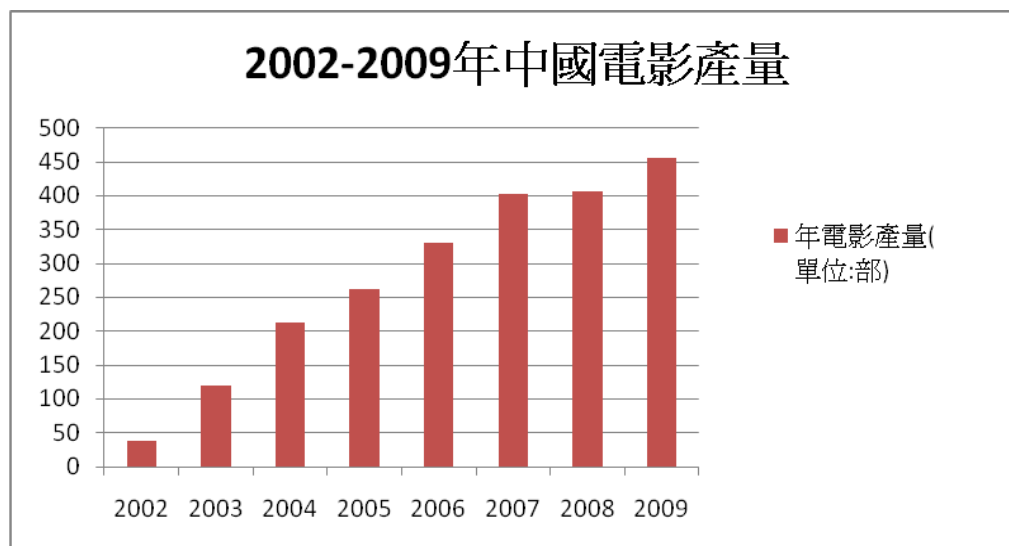
<sup>9</sup> Panel Report, *China-Audiovisual services*, ¶¶ 7.566-7.575.

<sup>10</sup> Appellate Body Report, *China-Audiovisual services*, ¶ 188-190.

<sup>11</sup> Panel Report, *China-Audiovisual services*, ¶¶ 7.1673-7.1699.

中國對其國內電影產業之保護政策除了上訴美國指控關於電影進口經營單位之壟斷外，尚包括限制外國電影每年之進口數量（配額）<sup>12</sup>、由政府干預進口影片之分帳機制與補貼國內電影事業等措施<sup>13</sup>。

中國國內的電影產業保護政策確實使中國之電影產業漸有起色。根據資料顯示（見下圖），從 2002 年起中國電影產業在保護政策之下產量逐年遞增，證實國片之產量確實有所成長。



圖、2002 年至 2009 年中國電影產量（資料來源：國家廣電總局）

此外，國片在國內保護政策之下與外國電影之競爭也漸增優勢。根據中國國家廣電總局電影局公佈的統計資料顯示，2010 年中國總票房已高達 101.72 億人民幣，其中國片之票房總額為 57.34 億人民幣，占全年票房總額的 56.3%<sup>14</sup>。而這也表示，國片市占率將連續 8 年超過進口片<sup>15</sup>。

### 中國修改措施後之對中美產業之影響

上訴機構最終裁決認為中國限制外國進口電影經營單位之設立確實違反其所承諾之貿易權，故要求中國必須開放國外企業成為進口電影之經營單位，中國

<sup>12</sup> The People's Republic of China, Schedule of Specific Commitment, GATS/SC/135；中國在加入 WTO 後，中美雙方協調放寬進口電影的配額，將進口影片配額數量增加到 50 部，其中包括 4 個國別以上的 10 部非美國進口電影，美國進口電影的數量仍維持每年 20 部。

<sup>13</sup> 劉立行，進口電影之發行管理模式分析-中國市場案例，載：博學，第 8 期，頁 61-75，2008。

<sup>14</sup> 楊崢，百億票房國產片份額過半，中國網，2011 年 1 月 9 日，網址：

[http://news.china.com.cn/rollnews/2011-01/09/content\\_5994831.htm](http://news.china.com.cn/rollnews/2011-01/09/content_5994831.htm)（最後瀏覽日：2011 年 1 月 18 日）。

<sup>15</sup> 喻德術，今年票房已破 80 億 國產片份額連續八年超進口片，新華網，2011 年 1 月 8 日，網址：[http://ny.stgloballink.com/ent\\_china/201101/t20110108\\_1490500.html](http://ny.stgloballink.com/ent_china/201101/t20110108_1490500.html)（最後瀏覽日：2011 年 1 月 18 日）。

電影輸出輸入公司將不再擁有進口國外電影的壟斷地位，國外電影將可透過其他企業進入中國電影市場，但此裁決對美國電影產業之影響卻相當有限。

儘管本案之最終裁決會影響到外國電影在中國之配銷通路，然因美國對中國之配額措施並無爭執，故對中國原先的電影進口配額並無影響，中國仍維持每年引進 50 部外國電影，並將其中 20 部之配額分配與美國。另外，中國原所指定之電影發行公司（即中影、華夏二家電影公司）仍得進口電影，以及中國仍保留 SARFT 對二家電影公司所挑選之進口電影進行審查的權利。唯一之政策調整是中國不得禁止於中國設立之美國或其它外國電影發行公司進口外國電影，換言之，將可打破中國電影集團公司之壟斷地位，且因會有其他電影發行公司參與選片，故可使更多元之電影進口，而不必受限於原本二家國營進口電影企業所挑選之影片才可進口，但因 SARFT 仍保有對進口影片之審查權，且美國電影進口數量只限於 20 部，故美國仍難以積極擴展其在中國電影市場的利益。

另一方面，中國電影產業是否會受到上述裁決的影響呢？中國電影產業仍屬於剛起步之階段，雖然目前中國國內電影產量逐漸增加，但國片中可進入電影院播放之影片數量卻一直沒有提高，除了知名導演所製作之電影外，大多數影片依然無法進入電影院放映。如 2009 年電影院放映國產電影約 130 部，亦即有 326 部影片無法在電影院放映，這也證明中國之電影產量與上映數量仍不成比例，為加速國內電影產業之發展，中國政府於 2009 年發布「文化創意產業振興計畫」，從政府保障、政府投入、稅收優惠、金融支持、人才培養等方面對電影產業進行扶持<sup>16</sup>。

從上述中國對國內電影產業之保護政策來看，中國不致於因此案裁決而改採任何相反的舉措，在進口電影配額數量不變的情況下，中國電影產業並不會受到大量的美國電影進入之威脅，故中國電影產業整體受到本案裁決結果之衝擊幾乎等於是零。

面對不斷成長之中國電影產業，美國本欲開啟中國電影接受外國電影競爭之大門，但因美國在向小組主張中國之措施違反其所承諾之貿易權時，並未提及中國之進口配額制度，故雖然中國承諾履行裁決，對電影之進口政策進行調整，但仍維持每年引進 20 部美國電影的限額，且因中國內部對電影產業扶植之政策也未受到本案之影響，故雖然本案最後認定中國違反貿易權，應修改系爭措施，但預計修改相關法規後之對電影進口市場之影響仍為有限，故美國電影出口至中國將不會因本案而有太大的改變。

## 結論

---

<sup>16</sup> 2010 年中國電影產業投資研究報告，清科研究中心，2010 年 7 月，網址：  
<http://www.pedaily.cn/UploadFiles/BG/2010/9/20109011158201687495812.pdf>。

中國電影市場於近年來不斷成長，甚至在 2010 年時總票房突破 100 億人民幣<sup>17</sup>，面對如此龐大之商機，文化產業極具優勢的美國當然希望能夠順利取得市場利益，但事實上即使美國在向 WTO 提出控訴後取得勝利，仍無法免除進口配額之限制和 SARFT 電影審查之雙重關卡；且近年來中國電影產業之發展，在政府之扶植已漸具有能與外國電影競爭之程度，故美國電影固然在小組之裁決下免於受到歧視待遇，但實際上對美國整體電影產業之利益增進卻是微乎其微。



---

<sup>17</sup> 周寧，中影協副主席張會軍：對中國電影現狀應有清醒認識，網址：  
[http://news.xinhuanet.com/zgjx/2010-09/21/c\\_13522615.htm](http://news.xinhuanet.com/zgjx/2010-09/21/c_13522615.htm) (最後瀏覽日：2011 年 1 月 18 日)。