

## 传媒娱乐法律热点问题

### “手游”江湖风云起，监管打开新格局？

2016年6月2日，国家新闻出版广播电影电视总局（以下简称“**国家新闻出版广电总局**”）发布《关于移动游戏出版服务管理的通知》（新广出发〔2016〕44号，以下简称“**44号文**”）。44号文一出，“手游”江湖一片哗然，冠以“手游圈炸锅了”，“广电总局加码游戏监管”的文章也被广为转发。44号文到底说了什么，从而引发了“业内”甚至“业外”朋友的广为关注呢？

#### 一、44号文监管对象—移动游戏

首先需要明确的是，44号文监管的是“移动游戏”（以下简称“**手游**”或“**移动游戏**”），而非仅在PC端运行的游戏。按照44号文，“移动游戏”包含两个特征，一是以手机等移动智能终端为运行载体，即通常所说的“手游”，及运行在平板电脑等移动智能终端上的游戏；第二，是通过信息网络供公众下载或者在线交互使用，因此，下载后无论该移动游戏是否需要在线运行，均适用44号文。

#### 二、44号文针对手游界乱象“开刀”

44号文的监管要求，简单来讲，就是所有的

手游作品，无论是否已经上网运营，都要报经国家新闻出版广电总局批准，否则，不得上网出版运营。具体来说，自44号文实施之日（即2016年7月1日），未经国家新闻出版广电总局批准的移动游戏，不得上网出版运营；在此之前已上网出版运营的移动游戏（含各类预装游戏），由各游戏出版服务单位及相关游戏企业做好相应清理工作，确需继续上网出版运营的，须于2016年10月1日前补办相关审批手续。

引起业内外普遍关注的前述审批要求，其实并不是一项全新的监管要求。早在2009年9月，新闻出版总署（其后并入国家新闻出版广电总局）联合其他部门发布的《新闻出版总署、国家版权局、全国“扫黄打非”工作小组办公室关于贯彻落实国务院〈“三定”规定〉和中央编办有关解释，进一步加强网络游戏前置审批和进口网络游戏审批管理的通知》（以下简称“《**网络游戏审批通知**》”）中，就已经明文规定，“未经新闻出版总署前置审批的网络游戏，一律不得上网，电信运营企业也不得为其提供互联网接入服务。”然而，由于种种原因，实践中存在相当一部分上网

前没有获得出版批准的网络游戏。因此，44 号文的出台，同时开启了对“违规”上网游戏的清理工作。

### 三、获得审批的时间点

44 号文重申，手游作品必须获得国家新闻出版广电总局批准后，方能上线出版运营。值得注意的是，44 号文更将“公测”纳入出版定义。44 号文之前，并不是所有的游戏厂商都会在公测前进行报审，但考虑到目前市场上公测已经成为许多游戏厂商市场活动的必要宣传环节，与正式上线没有太大区别，44 号文第一次明确将公测定义为出版，“提前”了出版的时间范围。

### 四、审批的游戏范围

按照 44 号文，所有的手游作品均需要获得出版审批，但需注意的是，手游的升级作品及新资料片也落入了出版审批的范畴。这里的“升级作品及新资料片”，指故事情节、任务内容、地图形态、人物性格、角色特征、互动功能等发生明显改变，且以附加名称，即在游戏名称不变的情况下增加副标题，或者在游戏名称前增加修饰词，如《新××》，或者在游戏名称后用数字表明版本的变化，如《××2》等进行推广宣传。

其实，手游的升级作品及新资料片在出版审批的范畴之内，与上述新闻出版总署在 2009 年 9 月发布的《网络游戏审批通知》中的规定一致。此次 44 号文重申这一要求，我们理解，国家新闻出版广电总局很有可能在未来实施过程中加强对游戏版本升级更新的管理。

### 五、关联运营者的核验义务

为加强监管，44 号文规定，移动游戏联合运营单位在联合运营移动游戏时，须核验该移动游

戏的审批手续是否完备，相关信息是否标明，否则不应联合运营。

此外，44 号文还要求，各类手机、平板电脑等移动智能终端生产和经营单位预装移动游戏时，也须履行上述核验义务，不得预装未经批准或者相关信息未标明以及侵权盗版的移动游戏。

### 六、手游上线的具体审批流程

44 号文区分游戏的题材内容和情节，对国产游戏设置了两种出版审批模式；对进口游戏，依然延续现有的审批模式。

#### 1. 国产休闲益智类游戏

对于不涉及政治、军事、民族、宗教等题材内容，且无故事情节或者情节简单的消除类、跑酷类、飞行类、棋牌类、解谜类、体育类、音乐舞蹈类等休闲益智国产移动游戏（统称“休闲益智类游戏”），申请流程如下：

（1）游戏出版服务单位在预定上网出版（公测，下同）运营至少 20 个工作日前，将《出版国产移动游戏作品申请表》及相关证照的复印件报送属地省级出版行政主管部门提出申请。经省级出版行政主管部门审核同意的，报国家新闻出版广电总局审批。

（2）国家新闻出版广电总局审核批准后，游戏出版服务单位按批复文件要求，组织游戏上网出版运营，并在游戏上网出版运营后 7 个工作日内，向属地省级出版行政主管部门书面报告上网出版运营时间、可下载的地址、运营机构数量及主要运营机构名称和是否开放充值等出版运营情况；超过预定上网出版运营时间 20 个工作日仍不能上网出版的，应及时向属地省级出版行政主管部门书面说明理由。

## 2. 国产非休闲益智类游戏

对于非休闲益智类国产移动游戏，44 号规定须参照申报进口游戏的规范办理，申请材料远比休闲益智类游戏复杂，包括《出版国产移动游戏作品申请表》、游戏防沉迷系统功能设置说明、用于内容审查的“管理人员”帐号 3 套（分高、中、低等级）及游戏防沉迷系统测试账号 3 个、游戏出版物中文脚本全文及游戏屏蔽词库（电子文档）、下载网址或安装程序光盘 3 张或已安装游戏的专用审查设备 3 部等。

此外，非休闲益智类国产移动游戏还须按照《网络游戏防沉迷系统开发标准》和《网络游戏防沉迷系统实名认证方案》进行开发部署，实施用户实名认证并设置防沉迷系统。

## 3. 进口游戏

对于进口网络游戏，境内运营者须先与该进口游戏著作权人签署授权合同，取得在境内运营该游戏的独占性授权。然后，前往国家版权局办理著作权合同登记手续取得登记批复后，向所在地省级出版行政主管部门申报，经审核同意后报国家新闻出版广电总局审批。相较于国产非休闲益智类游戏，出版进口游戏还须提交《出版境外著作权人授权互联网游戏作品申请书》（包含出版机构情况、引进游戏出版物情况、运营机构情况等）、国家版权局著作权合同登记批复、运营企业法人营业执照及 ICP 证、出版机构的审读报告及游戏作品介绍（包含游戏背景、人物角色、游戏 NPC、主要情节、场景、系统功能、游戏商城等内容）。另外，进口游戏也须实施用户实名认证并设置防沉迷系统。

## 七、手游市场的多头监管

既然出台了明确要监管手游领域的 44 号文，那经营手游的运营商和出版商们，仅需要遵守 44 号文的规定就可以了吗？不幸的是，答案是否定的。

多年来，网络游戏行业一直属于多头监管的局面。根据 2009 年 9 月中央机构编制委员会办公室的相关通知，新闻出版总署负责网络游戏的出版前置审批，游戏一旦上网，其运营和内容将由文化部管理。2009 年新闻出版总署发文，对网络游戏出版的前置审批进行了细化。2010 年，文化部出台《网络游戏管理暂行办法》，对网络游戏内容审查与备案，以及从事网络游戏上网运营、网络游戏虚拟货币发行和网络游戏虚拟货币交易服务等网络游戏经营活动的单位进行了详细规定。文化部规定，除了进口游戏，对于经有关部门前置审批的网络游戏出版物，文化部门不再进行重复审查，允许其上网运营。而对于进口游戏，文化部仍然进行上网前的内容审查，经其批准后方可上网运营。

结合现行有效的监管规定和新出台的 44 号文，44 号文生效后，游戏企业如需运营一款新的国产移动游戏，应在上网前获得国家新闻出版广电总局的出版批准，并在上网后 30 日内，完成文化部门备案。对于国产休闲益智类游戏，游戏企业还须在上网后 7 个工作日内，完成省级出版行政主管部门备案。对于进口游戏，除在上网前获得国家新闻出版广电总局的出版批准，还应通过文化部门的内容审查，取得进口网络游戏批准文号。

44 号文出台后，手游市场的监管架构概述如下表：

|             | 网络游戏出版                                                                              | 网络游戏运营                                                         |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>监管部门</b> | 国家新闻出版广电总局                                                                          | 文化部                                                            |
| <b>监管职责</b> | 网络游戏出版前置审批及休闲益智类游戏上网后备案<br>国产游戏：分休闲益智类和非休闲益智类游戏申报出版批准<br>进口游戏：按照对进口游戏的专门规范要求，申报出版批准 | 国产游戏和进口游戏监管不同<br>国产游戏：上网后办理文化部门备案<br>进口游戏：获得文化部门内容审查批准后，方可上网运营 |
| <b>核发资质</b> | 游戏批准文号（注：需由有网络出版服务资质的单位办理）                                                          | 国产网络游戏备案编号<br>进口网络游戏批准文号                                       |

## 八、我们的观察和思考

(1) 国家新闻出版广电总局对手游市场的监管加强

44 号文专门针对移动游戏出台，说明国家新闻出版广电总局正逐步重视并加强对于移动游戏领域的监管。44 号文的实施，以及同时启动的对“违规”上网游戏的清理活动，无疑是要遏止目前鱼龙混杂的手游市场，进而“绿化”移动终端游戏世界。

(2) 44 号文对游戏市场内容走向或有影响

44 号文以题材内容是否涉及政治、军事、民族、宗教等，以及有无故事情节或者情节简单程度区分管理，暗示监管重点并非游戏形式，而在于游戏题材及文化背景。考虑到网络游戏的生命周期较短，44 号文简化了休闲益智类游戏的审批程序（20 个工作日）。而其他非休闲益智类游戏和进口游戏，则仍需遵循复杂的申报流程，整个

审查时间或需数月。监管的区分，是否会导致国产游戏向休闲益智类游戏偏移？我们拭目以待。

(3) 相关运营商或需加强对上线游戏的出版批准审查

44 号文的出台以及国家新闻出版广电总局对“违规”上网游戏的清理态度，无疑将对提供移动游戏下载服务的国内各大应用商店、以及作为游戏推广渠道的社交网站、即时通讯工具等运营者起到警示作用，该等运营商应加强对已上线游戏和拟上线游戏的出版批准核验力度。如果某款移动游戏未经出版审批，可以考虑在应用商店上架、线上推广等方面予以限制。对于服务器设在境外的应用商店运营商，考虑到监管机关对境外网站的信息内容同样监管，其也不应忽视中国区移动游戏的出版批准管理。

陈 伟 合伙人 电话：86 010 8519 2788 邮箱地址：chenwei@junhe.com  
孙 玄 律师 电话：86 010 8519 2495 邮箱地址：sunxuan@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

