

國立政治大學傳播學院傳播碩士學位學程

碩士論文

指導教授：馮建三博士



中國電影的立法之路

——從《電影管理條例》到《電影產業促進法》

研究生：梁婷婷 撰

中華民國 107 年 07 月

## 摘要

2016年11月7日，中國正式發佈《中華人民共和國電影產業促進法》，這是中華人民共和國歷史上首部電影法，也是文化產業領域的重要法律之一。電影所承載的政治性、商業性和藝術性特徵使其在近代中國歷史上扮演非常特殊且重要的角色，長期的官定文化事業性質也讓電影的經濟意義未得正視。電影作為文化產業是1990年代中期以後，特別是本世紀初以來的事，以「產業促進」為名立法，是該屬性得到凸顯的最新標誌，而能否達成這一目標則仍待考察。

通過傳播政治經濟學的視角，本文試圖充分認識中國特殊性，但不將中國的特殊絕對化。因此藉由具體鋪陳中國電影的立法過程，回溯其歷史並分析法規文本，特別是《電影管理條例》（1996 / 2001）和《電影產業促進法》（2016），遂能推敲國家為促進電影產業而立法的得失。

本文認為，中國共產黨領導下的依法治國方針需要為文化立法，《電影產業促進法》為文化產業中最為國際化、商業化也最具傳播影響力的電影提供了最優解：國家引領資本，資本左右電影。

**關鍵字：**中國電影產業、傳播政治經濟學、電影法

## Abstract

On November 7, 2016, China has released a groundbreaking Film law, *Film Industry Promotion Law of the People's Republic of China*, which is the first film law in the history of PRC. Film has played an important role in modern China with its political, commercial and artistic characteristics. It is intrigued that, the Film was considered as an economic industry only for about two decades; however, the government intended to boost this “industry” by rapid legislation.

This dissertation tries to interpret the purpose and evaluate the effectiveness of film legislation through a critical political-economic perspective of communication. It focuses on the historical retrospection of the process of film legislation and conduct an analysis of the texts of regulations and laws, especially *Regulations on Administration of the Films Industry* (1996 / 2001) and *Film Industry Promotion Law* (2016).

As its conclusion, it's fair to say that, in China, the state manipulates the capital while in turn the capital commands the film industry.

**Keywords:** Chinese Film Industry, Critical Political Economy of Communication, Film Law

# 目次

第一章	緒論.....	1
第一節	研究緣起.....	1
第二節	問題意識.....	3
1.	這裡是中國.....	3
2.	為什麼研究電影法？.....	6
第二章	理論視野.....	10
第一節	文化工業與文化產業.....	10
第二節	傳播政治經濟學視角.....	12
1.	為什麼是傳播政治經濟學？.....	12
2.	傳播政治經濟學在中國.....	16
第三節	作為方法的中國.....	18
第三章	進入脈絡中.....	20
第一節	有中國特色的社會主義.....	20
1.	中國特色社會主義法治.....	20
2.	中國特色社會主義管理體制.....	23
第二節	從無到有的電影法.....	27
1.	要有法.....	27
2.	於是有法.....	30
第四章	回到電影法之前.....	40
第一節	起：1996年《電影管理條例》.....	41
第二節	承：2001年《電影管理條例》.....	53

第三節 轉：產業化改革.....	60
第五章 合？《電影產業促進法》.....	67
第一節 立法的準備.....	67
1. 外來的壓力.....	67
2. 內在的推力.....	69
第二節 法律的誕生.....	73
1. 徵求意見稿.....	73
2. 草案初次審議稿.....	76
3. 草案二次審議稿.....	79
4. 草案三次審議稿.....	81
5. 草案表決稿.....	82
第三節 《電影產業促進法》之後.....	84
第六章 結論.....	88
參考文獻 .....	91
附錄 .....	103

## 表次

表 1	中國電影管理機構沿革（1949-2018 年） .....	25
-----	-------------------------------	----



## 圖次

圖 三-1	《電影產業促進法》立法進程（2001-2017） .....	38
圖 三-2	《電影產業促進法》文本的變化（2004-2016） .....	39
圖 四-1	1989-1999 年中國大陸國產故事片產量 .....	53
圖 四-2	2000-2017 年中國大陸國產故事片產量 .....	66
圖 五-1	2003-2017 年中國大陸電影總票房及國產電影票房 .....	72
圖 五-2	2002-2017 年中國大陸影院數及銀幕數 .....	72



# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起

看電影已經成為中國<sup>1</sup>都市生活的重要休閒文化活動之一。中國電影銀幕總數已經超過 50000 塊，位居世界第一；2017 年全國總票房 559 億元人民幣，城市院線觀影人次達到 16.2 億，而年度熱片《戰狼 2》更以 56.83 億元票房和 1.6 億觀影人次創造了市場紀錄（白瀛、史競男，2017.12.31）。

據 2016 年中國統計年鑑記載，2015 年國內生產總值 68 兆 5505.8 億元人民幣，而電影票房總收入 440.69 億元人民幣，約佔 0.064%<sup>2</sup>。電影在整個國民經濟中僅佔很小比例，但當年 440 億的票房已讓全行業亢奮不已，中國電影也許前途未卜，電影業卻志得意滿。即便次年電影票房增速大跌，票房收入、觀眾人次等主要經濟指標仍舊有所增加，總銀幕數也在當年底躍至世界首位。2017 年票房收入更是突破 500 億，若以「票房是電影市場的 GDP」這樣的中國式標準（韓洪剛，2016），距離官方的「電影強國」夢想似乎又近了一步。

電影似乎並非「社會主義」中國的發展重點，就連討論中國的大眾傳播媒介時電影也常敬陪末座，畢竟不自由的新聞界讓學者不吐不快，千家萬戶的電視機也已牢牢鎖定眾人的眼球，新興的網絡媒體更是成為言論與媒介形式的試驗場。但在共和國歷史的重要時刻，電影的在場總顯得意義格外重大：1951 年毛澤東發表《人民日報》社論批判《武訓傳》，文藝界整風拉開序幕，中國隨之陷入連續不斷的思想鬥爭運動；文革期間，「八億人看八齣戲」，八部樣板戲及其舞臺

---

<sup>1</sup> 以下本文所稱「中國」，未言明之處俱指中國大陸，「中國電影」亦然。

<sup>2</sup> 參見中華人民共和國國家統計局網路資料 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm>。



紀錄片和大量新聞紀錄片幾乎就是全國人民的全部文化生活；到了 1981 年劇本《苦戀》翻拍成電影《太陽和人》，未上映就因一句台詞「您苦苦留戀這個國家，可這個國家愛您嗎？」使劇本成為批判對象，也掀起了文革後「反對資產階級自由化」的首次運動高潮（李洪林，1999）。

自 1949 年中華人民共和國成立到 20 世紀九十年代前，中國電影都是一項重要的文化事業乃至政治事業。有學者認為，1950-1976 年的中國電影是超越第三世界電影階段劃分的鏡像階段，電影工業完全歸屬國有，自然承擔起國家機器賦予的喉舌任務（林勇，2005），更憑藉中國「本來就擁有創造自己文化的能力」（費正清，1999，頁 452）從自身發展出一套特定的電影話語。改革開放以來，後文革時期的中國電影的本質發生了變化，逐漸發展成「經過中國民族化包裝的跨國資本主義社會的消費品」（林勇，2005，頁 2），進入到全球化商業語境之中。意識形態文藝批判的時代已經過去，電影逐漸成為日常休閒娛樂的重要方式，這也是在九十年代「休閒文化」話語在官方構建下漸漸普及之後的事（王瑾，2006）。電影早非鼓吹民族救亡的左派文藝，也不再是發起政治運動的標靶與棋子，電影真的成了電影本身，有人看有人笑有人談，但無人關心。

所以當 2016 年末首部電影法規《中華人民共和國電影產業促進法》（以下簡稱「《電影產業促進法》」）通過之時，我以大半個外行人的心態想，這是一件利好之事，畢竟中國既沒有新聞法也沒有廣電法<sup>3</sup>，傳統媒介依憑的是各式管理條例或辦法，如今有了電影法或許能夠帶動文化產業全面立法也未可知。但細思之下不禁追問，如果依法治國需要文化立法，那麼為什麼是電影法首當其衝？

---

<sup>3</sup>事實上沾得上邊的還有廣告法和著作權法，但二者都與中國經濟體制改革的商業需求有莫大關係，且其法律文本並不直接規範本文所討論的普遍意義上的報紙、廣播、電視及電影等傳統媒體，因此不列入考慮。

電影是最重要的還是最易著手的？國家立法促進電影產業發展，中國電影相對於國內市場和全球市場會有什麼變化嗎？

中國自 1992 年中共十四大明確建設社會主義市場經濟的發展目標、1997 年中共十五大強調依法治國後，在電影市場化的過程中、電影市場的生產與消費過程中，電影立法實際上代表的是官方對於電影的總體態度和行動綱領，而市場條件下追求利潤最大化的電影則會力求突破文化與意識形態壁壘，其間不免形成一股張力。同時，當中國的經濟體制在改革過程中逐漸市場化，社會體制轉型卻遠未完成之際（韋森，2009），作為文化產業的電影搶先立法、促進電影產業發展被寫進由中國最高權力機關通過的法律，這背後有什麼樣的政治意涵？這一意涵尚有兩個方面需要進一步釐清：電影在中國到底意味著什麼？為促進電影產業發展而立法又意味著什麼？

## 第二節 問題意識

### 1. 這裡是中國

細觀百餘年電影史，電影作為媒體產品消費中全球化程度最高的品類，始終跟勞資衝突和國家機器的介入緊密相關（馮建三，1999），這在生產、發行和放映當中都有所體現。Robert G. Picard (1989)將政府介入市場的行為分為四種主要類型，包括監管規範、優惠待遇、補貼政策以及稅收手段，而 David Hesmondhalgh (2012)認為政府介入傳播、媒介及文化市場有立法、管制和補助三種方式，且進一步總結認為這三個領域結合起來就是所謂的「政策」。在《電影產業促進法》裡，可以同時覓得上述幾種政府介入類型，即中國政府開始以專門法形式將本國電影政策固定下來。

中國政府介入，對任何產業類型來說，很大程度上又與執政黨有著密切的關係，即所謂「中國共產黨領導人民發展社會主義市場經濟」（中國共產黨章程），而對電影經濟的干預又因電影本身的複雜性而更有再思考的必要。有學者將新中國以來約六十年的中國電影以時間為序粗分成四種型態，即電影作為政治意識形態、電影作為電影、電影作為知識分子表達以及電影作為產業（裴亞莉、饒曙光，2010），縱然這只是一種相當概括的分類，但卻可以幫助我們認識中國共產黨及其政府在電影管理中的地位變化。如今中華人民共和國建國將屆七十年，作為產業的電影在中國不過是二十餘年的事，為促進電影產業發展而立法，其重要意義值得深入探究。

對應電影包含的宣傳工具、商品和藝術作品的複雜性，中國電影主要受到政治調控、商業利潤及藝術判斷三種力量制約，政治性、商業性和藝術性構成了電影的三個支柱（尹鴻、凌燕，2002），也一度成為中國電影理論界爭論不休的議題<sup>4</sup>。就政治調控而言，前文所述的政府介入市場的行為和方式俱為資本主義經濟條件下的論述，即 Hesmondhalgh (2012) 所說的政府干預必然存在於商業生活中，完全自由的市場並不存在。在社會主義中國，這必將觸及一個電影研究乃至中文傳播研究都要遇到的本土化問題，正如祝建華（2001）在研究中國大陸受眾和媒體效果時反覆思索的那樣，如何將中國納入世界傳播規律的同時兼顧中文世界或者中國大陸的特殊狀況。

---

<sup>4</sup>如商業性這種電影本身自誕生以來就擁有的屬性近三十年才在中國全面復活，八十年代末中國曾對電影的屬性究竟是宣傳工具、藝術還是商品有過一番論爭，「娛樂主體論」和娛樂片的熱潮因為當時的社會與政治環境也沒能堅持多久（沈芸，2005），學術界甚至到電影誕生百年後的1996年才重新廣泛討論這個話題。中國大陸電影類核心期刊《電影藝術》在1996年出現大量有關電影的工業或商業屬性的討論，如張同道《跨越喧嘩——一九九五年中國電影回顧》、尹鴻《商品拜物教與電影觀念辨析》、邵牧君《電影首先是一門工業，其次才是一門藝術》、李光一《電影與市場四題》和鄭洞天《關於電影商品——工業體系的再描述》等，可以視作是當時學術界對於電影界現實狀況所作出的思考及引發的論戰。

中國顯然並不在 Daniel C. Hallin 與 Paolo Mancini (2004 / 陳娟、展江譯, 2012) 所總結的西方三種媒介和政治體制之中, 他們在前書最後一頁「推測, 研究世界許多地方... (包括) 亞洲大多數地區... 的學者, 會... 發現... 國家的強大角色」, 但沒有特別提及中國。其後兩位作者也認為在新局勢下需要超越西方視野並為此編纂新書<sup>5</sup>, 趙月枝(Yuezhi Zhao, 2011)在書中撰文談論要如何在世界歷史語境中理解中國的媒介體制, 即一種包括多維政治和經濟鬥爭在內的中國模式。同時她強調, 在使用西方學者(如 Hallin & Mancini 與 Picard 等)偏好的「干預」(intervention)一詞時需要謹慎, 對於他們來說「干預」是歐美媒介體制初形成之際國家就擁有的潛在角色, 而中國卻不然。經濟學家也認為, 處在經濟過渡期的中國在整體經濟上存在多方面的扭曲, 無法完全採用西方式的市場調整理論, 政府干預和市場調整之間存在衝突(香港《南華早報》網站 8 月 14 日文章, 2017.8.15)。中國有必要從這個框架中脫離, 其不僅擁有高度控制的權力政體, 也將自身定位在資本主義的對立面<sup>6</sup>; 就中國而言, 國家干預市場不僅是必然的, 更是凸顯社會主義制度的重要表現。

脫離了西方的政府干預框架, 也就意味著需要一個兼顧國家與市場的中國式分析。當前中國的國家與市場是全盤糾結在一起的, 改革開放以來的市場導向使得萌芽中的文化產業成為刺激國民消費的關鍵一環(Eric Kit-wai Ma, 2000), 電影產業作為核心文化產業的一部分, 在產業化改革進程中逐漸煥發商業活力。電影本身的商業性質被召喚回來, 不可抗拒且自覺自願地加入全球化競爭中; 中國的電影研究作為廣義的傳播與媒介研究的一部分, 也面臨著如何在全球化範式中抓準中國本土特性。

---

<sup>5</sup> Hallin, D. C., & Mancini, P. (Eds.). (2011). *Comparing media systems beyond the Western world*. Cambridge University Press.

<sup>6</sup> 雖說根據另一種視野, 也有人則會將中國當作是「國家資本主義」, 如李金銓(2003)認為「有中國特色的社會主義市場經濟」就是「有獨裁特色的國家資本主義」。

## 2. 為什麼研究電影法？

1989 年事件以後的 90 年代中國常被海外學人稱作「後社會主義」(post socialist)時期，「文化事業」(culture institutions)開始逐漸向「文化產業」(culture industries)轉變(Yue, 2013, pp.365-366)。1997 年中國共產黨第十五次全國代表大會報告在論及「有中國特色社會主義的文化建設」時稱，「發展文學藝術、新聞出版、廣播影視等事業，是文化建設的重要內容」，廣播影視仍舊被視為文化事業；當時的電影體制改革仍在深化之中，試圖從觀念上和制度上開始慢慢確立電影的文化產業本性(尹鴻，1999)。1998 年 7 月，文化部成立「文化產業司」，處理相關文化產業發展問題，這代表對文化產業的管理已經進入國家管理機關的視野，開始逐漸獲得與文化事業相當的位置。

2000 年《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議》首次在中央級別의 正式檔案中使用了「文化產業」這一概念，提出要「完善文化產業政策，加強文化市場建設和管理，推動有關文化產業發展」，而在此前的三個五年計畫中，文化都是與「事業」或「工作」聯繫在一起(韓永進，2002; 劉海龍、黃雅蘭，2013)。

2002 年中共十六大報告中明確提出，「積極發展文化事業和文化產業……發展文化產業是市場經濟條件下繁榮社會主義文化、滿足人民群眾精神文化需求的重要途徑。完善文化產業政策，支持文化產業發展，增強我國文化產業的整體實力和競爭力」，文化事業與文化產業已經並置成為社會主義文化的重要內容。

《電影產業促進法》的出現再度昭示了作為產業的電影在官方話語中的地位認定，也印證了中國對於「文化產業」的逐步確認。這種確認還伴隨著中國傳播產業研究的興起。



文化產業在全球範圍內廣泛的政策變遷始於上世紀 80 年代，政府部門從 70 年代石油危機造成的資本主義社會萎縮中慢慢恢復，文化產業、電子通訊等新興產業受到扶持，新自由主義和資訊社會的論述開始產生深遠的影響 (Hesmondhalgh, 2012)。於此同時，以陳凱歌、張藝謀為首的中國「第五代」導演在世界影展中嶄露頭角，中國電影重新回到世界的視野之中，美國的中國電影研究也在八十年代中期崛起，但政治問題構成了西方對於中國電影的大部分興趣所在，這一點從對中國電影審查制度的大量報導中可見一斑（張英進，2008）。近二三十年來的西方尤其是美國，電影是認識中國的有效工具，許多理論被用於中國電影研究，八九十年代對外開放初期的國內電影研究的理論話語也深受這些理論的影響。

葉月瑜（2011）曾在總結近年來華語電影研究的中西文著作特點時認為，由於書寫主體和預想的讀者族群的差異，西文作品偏重以文本出發的理論演練，中文著作則因地制宜，更在理論之外有歷史的選擇，二者互相補充各有價值；但與經濟和政治環節緊密連結的、聚焦於電影工業史和工業史論方法的研究還非常欠缺，也就是說中文著作在歷史方面的明顯優勢未能發揮出來。隨著市場化的深入和政策對電影產業的重視，當前中國大陸電影研究有從理論轉向實證、從文本轉移到數據的趨勢，有關電影的政策、品牌學、營銷學研究層出不窮（葉月瑜，2011），這些研究中有不少關於電影政策，但中國電影產業化起步較晚，電影產業政策研究也整體處於學術界邊緣，多是實用性、同質化的議題研究，深入的理論研究更是匱乏（劉陽，2015b）。

湖南大學教授何春耕（2012）著有專書《中國電影產業與政策發展研究》，就 1949 年以來新中國電影產業和產業政策發展的歷史、特徵及經驗做了較為詳細的梳理，同時指導了多篇相關內容的碩士論文（有不少內容也收錄在該書中），

根據他對當前產業政策研究現狀的介紹，認為主要有宏觀、微觀和綜合研究三類，從中也能看出相關研究仍舊集中於微觀的具體研究。這些具體研究包括清華大學尹鴻教授自 1998 年起每年撰寫的「中國電影產業備忘」、唐榕的多篇有關電影體制改革的論文、何春耕指導的碩士論文（有關中國電影的管理政策、結構政策、組織政策、投融資政策等）等，宏觀研究相對欠缺，而綜合研究則主要著眼於整個電影產業鏈，包括電影學者針對產業運作各環節所出的專書或論文，相關機構出版的年度《中國廣播電影電視發展報告》《中國電影產業研究報告》等。上海大學等機構還曾舉辦「中國電影政策研究高端論壇」學術研討會，會上眾多學者就當代中國電影政策的未來趨勢、與其他國家的政策比較等內容做討論（黃望莉、王巍，2013）。《電影產業促進法》的誕生帶來的是一個新的研究機會，紛繁的電影政策出現了一個極具代表性和權威力的具體象徵，並且以其產業化的特徵為人矚目。

此外，中國自 1982 年開始每年發行<sup>7</sup>《中國電影年鑑》，記錄「電影行業取得的新進展、新成就、新經驗，出現的新矛盾、新問題以及新探索」<sup>8</sup>，尤其是當年重要的官員講話、政策法規都會網羅其中，是非常重要的中國電影研究歷史資料。中國素有著史的傳統，年鑑這樣的資訊密集型工具書在文革後的八十年代全面恢復和發展起來<sup>9</sup>，但 2012 年《中國電影年鑑 2011》出版之後再無續集，共計出版 31 卷，就筆者能力所及未能尋得任何相關的解釋資料<sup>10</sup>。在最後一本年鑑

<sup>7</sup> 除 1998-1999 年兩年合為一刊及 2005 年為中國電影百年特設的增刊外，每年均有一冊。

<sup>8</sup> 從 1983 年至 2005 年增刊有多冊《中國電影年鑑》的內容簡介中出現此段文字描述。

<sup>9</sup> 早在電影傳入中國之初，為「借教育電影富民強國」而組建的中國教育電影協會就曾編纂《中國電影年鑑 1934》，這是中國第一本「官修」電影年鑑，2008 年中國廣播電視出版社出版該書影印本，是重要的電影歷史研究資料。參見 [http://www.bfa.edu.cn/news/2008-04/23/content\\_19545.htm](http://www.bfa.edu.cn/news/2008-04/23/content_19545.htm)

<sup>10</sup> 除了在搜尋引擎和中國知網做大量關鍵詞檢索一無所獲之外，出版年鑑的中國電影年鑑社亦蹤跡全無。我曾於 2017 年 7 月向中國電影家協會官方網站（<http://www.cfa1949.com/>）上公佈的聯絡地址（[zgdyjxh@163.com](mailto:zgdyjxh@163.com)）發送問詢電郵，求教 2011 年以後不再出版新的年鑑是出於何種緣由，但除了「信件已經收到。我們會盡快處理。」的自動回覆再未收到回音。

的《2010年中國電影記事》中曾提及《2009中國電影產業研究報告》和《2009中國電影藝術報告》召開發佈會，這兩本與《中國電影年鑑》一樣由中國電影家協會組織編纂的、按年度出版的報告具體出自中國電影家協會產業研究中心之手，但以產業分析報告為主的實際內容與年鑑的資料性質仍有不小的差距，似乎不能視之為年鑑的替代品，但可從中窺見學界、業界十分明顯的對於電影之文化產業定位的偏好，而「一板一眼」的年鑑消失卻再無人過問。

改革啟動之初，1992年中共十四大就宣稱中國經濟體制改革的目標是建立「社會主義市場經濟體制」，經歷多年的改革實踐之後利用電影立法將電影的商業特性喚出並強化似乎無可爭議；但從政治和文化角度看，埋頭苦幹搞經濟和繼承社會主義遺產也並不矛盾，「你們必須牢記，在一切藝術中，對我們來說，最重要的就是電影」，列寧（1990）在1922年發出的指示依舊振聳發聵，中國並沒有放棄將電影作為重要的宣傳和文化陣地，尤其當中國戲院裡出現了名為《光榮與夢想——我們的中國夢》的強制貼片廣告以及《厲害了我的國》這樣的院線電影的時刻。

綜上，《電影產業促進法》的誕生不僅可以成為我補充中國電影政策研究的起點，以專門法作為傳播研究對象，使過往寬泛的政策研究獲得重點和焦點，借助歷史資料回溯出電影最高法出現的背景、意義，更能以點帶面地描繪出中國電影產業中廣泛存在的電影的政治性、商業性與藝術性的衝突，以及這部明顯具有產業傾向的法律是如何調和、掩飾或忽略這些衝突的。這些也就將我的研究問題凝聚至一個最重要的面向：通過立法促進電影產業發展的目的何在？這個問題中隱藏著的主語決定了本文意義所在。



## 第二章 理論視野

### 第一節 文化工業與文化產業

當文化進入規模生產之後，對文化工業的批判就構成了當代文化研究的重要部分。最早對此進行嚴肅分析和批判的法蘭克福學派學者認為，文化一旦遭遇可以任意買賣的商品化，就幾乎喪失了提供烏托邦式批判觀點的潛能；雖然也有人提出不同的解讀方式，以法蘭克福學派代表人物霍克海默與阿多諾兩人在〈文化工業：作為大眾欺騙的啟蒙〉一文<sup>11</sup>中的表述為例，作者指出這兩位抨擊的是文化的「工業化」，不是起步更早的「商業化」，並且也不是對大眾文化可能蘊藏的顛覆性無一絲肯定（John Durham Peters, 2003 / 唐士哲譯，2013）。但不可諱言的是，在現代資本主義民主社會中，更多的人認定「文化」和「工業」兩個原本意義相反概念之間的區別已經瓦解，「文化工業」（culture industry）的概念得以由此發展出來（Hesmondhalgh, 2012）。

法蘭克福學派帶出的這一概念起初被認為是侷限於意識和精神領域的批判，實踐性較低（陸揚、王毅，2006），因而更多地作為一種文化批判的理論概念存在，後來逐漸為法國社會學家、基進行動份子以及包括聯合國教科文組織在內的政策制訂者所延用，並以「文化產業」（culture industries）的複數形式出現，這被認為更能展現文化產業的複雜型態，也顯示出文化產製的各式運作邏輯（Hesmondhalgh, 2012）。

批判的文化工業理論曾在中國有過短暫的輝煌時期，九十年代初中國大眾文化迅速發展，文化工業一時成為中國學者最為適宜的理論工具，用以批判當時的

---

<sup>11</sup> Max Horkheimer 和 Theodor W. Adorno 合著的經典批判理論著作《啟蒙的辯證》中的一個重要篇章。

市場轉型和大眾文化。劉海龍與黃雅蘭（2013）就中國學術界從「文化工業」到「文化產業」研究的轉變做過細緻的分析，認為今日在中國常見的「文化產業」本質上是將「文化工業」轉譯，去除其中的批判後，國家藉之將政策正當化，研究者則以此鞏固在國內的學術地位或換取經濟資本。2000年中國共產黨第十五屆中央委員會第五次全體會議（簡稱「中共十五屆五中全會」）通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議》（簡稱「十五計劃建議」），首次在中央級檔案中肯定了這一概念，「文化產業」成為一個正當的主流意識形態表述，並在2002年中共十六大報告中正式作出積極的促進表示，文化作為商業運作被賦予正當性，其後的改革也都相應被稱作「產業化改革」。

弔詭的是，中國正是在九十年代末，特別是加入世界貿易組織(WTO)之後，文化的商業性逐漸凸顯出來，文化產業的發展模式也推廣愈深，中國日益接近法蘭克福學派所論述的文化工業的歷史語境（劉海龍、黃雅蘭，2013）。「文化產業」享有絕對的合法性和政治正確性之後，「出於種種考慮」，很多中國學者擱置了討論和批判文化工業（趙勇，2009，頁30），相應的產業研究卻突飛猛進，作為文化產業重要組成部分的媒介產業研究包括媒介經濟學等，都成為熱門研究主題。陳犀禾與劉帆（2008）在研究西方電影工業和體制時認為，電影在一定的經濟與社會語境中被想像、製作、發行、放映和消費，結合目前中國的電影現狀，從工業立場出發的電影工業和體制的研究顯得特別重要。這既可以視為是學者對於現狀的關懷與反思，也可以看作是國家政策正當化文化產業後對於學界的收編，同時中國學界也不再諱言「文化工業」一詞的中文表述，原本批判性的理論詞彙完成了中性化的過程。

電影自然也是文化工業。電影是帶有文化性質的工業製作，其生產模式取決於商業利益而非藝術水準（鄭樹森，2005）。這一問題在中國顯得格外有趣，從

社會主義計劃經濟步入社會主義市場經濟的轉型過程中，電影也逐漸通過改革去除計劃經濟因數，直到成為官方認可的「文化產業」。只有這樣，中國才能在全球資本主義的語境中發展自己的文化產業，借鑑資本主義文化產業的發展路徑。但中國並不會放棄自己的「社會主義」立場，社會主義市場經濟下的「電影」與其他大眾傳播媒介一樣，需要兼顧「社會效益」和「經濟效益」，在《電影產業促進法》中則直接表述為「從事電影活動，應當堅持為人民服務、為社會主義服務，堅持社會效益優先，實現社會效益與經濟效益相統一」（第三條）。要理解未來對於電影法的分析中可能會顯現的諸多矛盾之處，必須首先明確這一認識，這也是對於中國電影產業及其法律進行分析的前提。

作為文化商品的電影糾結於各種權力關係之中，在當前中國大陸環境下顯得更為複雜，而當代政治經濟學視角的一個主要關注點就是文化的工業化，由此又和法蘭克福學派有了承接，作為大規模經濟實體的文化工業應被置於資本主義經濟的大框架下分析（Lisa Taylor & Andrew Willis / 吳靖、黃佩譯，2005），電影產業的研究也服膺於這一預設，只是在中國被替換成「社會主義市場經濟」，商業成為新的道德。

## 第二節 傳播政治經濟學視角

### 1. 為什麼是傳播政治經濟學？

政治經濟學認為，經濟與政治、社會與文化生活之間密不可分，媒介被用於實現意識形態；而文化研究觀點則堅信媒介公民能夠在零碎資訊中建構出自我認同和地方政治。後者也就是 Jim McGuigan (1992)所談及的大眾文化研究，他認為大眾文化研究正在經歷典範的危機，典型地表現為文化民粹主義的思潮，即認為

普通人的符號經驗和實踐遠比文化本身還要重要。他進一步表示，文化研究一旦脫離政治經濟學就會羸弱不堪，甚至會喪失批判的功能，進而成為權力剝削與壓迫的同謀者。Nicholas Garnham 也認為，必須針對文化實踐的政治經濟基礎和語境進行分析才能進一步研究權力，必須重建文化研究與政治經濟學之間的橋梁，才能消滅二者因誤解而產生的對立(尼古拉斯·加恩海姆、賀玉高、陶東風，2005)。政治經濟學是針對社會關係尤其是權力關係的研究，有助於推進文化研究，而文化研究批判性的一面也值得政治經濟學的吸收(Vincent Mosco, 2009 / 胡春陽、黃紅宇、姚建華譯，2013)，如何以批判的觀點討論文化與社會權力之間的關係成為重要的課題。

改革開放以來的中國，資本的邏輯漸漸凸顯，尤其是極度依賴資本投入的電影行業開始超越計劃經濟體制下的國家分配與投資，伴隨市場經濟的發展不斷調整結構，由此也就出現社會效益與經濟效益、公共利益與商業利益的緊張關係，以電影法為首的一系列電影政策正是用來調節和緩解這種緊張關係。文化產業已經逐漸在經濟中佔據了重要地位，批判的政治經濟學在理解這種權力之間的緊張關係方面意義重大(Wasko, Murdock, & Sousa, 2011)。

社會由多重交疊和交錯的社會空間的權力網絡構成(Mann / 劉北成、李少軍譯，2002)，傳播研究關注社會文化發展形式和不同社會力量之間的傳播關係，而社會權力關係是傳播研究不可避免的核心問題(趙月枝，2007)，對於電影也不例外。但是傳播研究在吸收諸多後現代主義與資訊社會的新範疇之後，逐漸喪失了馬克思主義的整體觀，尤其是以後現代或後工業化的標籤來描述傳播時，往往規避了其中的緊張與抗爭(胡泳，2010)。相比之下，堅持總體觀點的批判的傳播政治經濟學則克服了傳統馬克思主義的經濟決定論和階級簡化論，成為具有突破意義的觀點。傳播政治經濟學作為重要的傳播研究流派，與資本主義體系在

全球範圍內的建立、擴張以及抗爭的發展密切相關，深刻批判了當前資本主義高度商業化、集中化、去管制化、國家化的傳播制度與傳播現象（曹晉、趙月枝，2008）。

政治經濟學擁有四個重要的奠基理念和主要特徵，即優先理解社會變革和歷史；植根於社會整體，跨越各種問題，從廣義上研究社會生活；關注平等、公正等基本道德問題；重視實踐，知識源於概念和實踐的相互構成。傳播政治經濟學不僅尋回了前述古典政治經濟學中對歷史、社會整體性、道德哲學以及實踐理念的關注，又不同於傳統政治經濟學過度關注機構，而是將社會過程和社會關係置於前沿，藉此描繪傳播媒介中的權力角逐（Mosco, 2009 / 胡春陽、黃紅宇、姚建華譯，2013; Wasko et al., 2011）。

歐美擁有相對成熟的電影工業，相關的經濟學或產業模式研究非常豐富，近年來隨著電影產業的發展，中國的這類研究也日益增長。專長於電影政治經濟學並對好萊塢有著深入見解的 Janet Wasko 教授就提醒道，儘管美國等地的研究為中國提供了相當多的示範，但是中國電影產業跟好萊塢是兩碼事，研究視角不能因此受到侷限（珍妮特·瓦斯科、徐亞萍，2016）。從當前中國電影產業來看，各種權力關係彼此建構電影的製作、發行與放映的狀態已經顯現，既要兼顧國家與市場，還要保持不脫離電影研究的領域，關注權力如何在媒介中運作的傳播政治經濟學為理解中國電影產業提供了適宜的認識論。

傳播政治經濟學以強調檢視制度的意義而聞名，尤其是商業與政府制度，因為它們主導著傳播商品的生產、分配、交換以及傳播市場的管制（Mosco, 2009 / 胡春陽、黃紅宇、姚建華譯，2013）。就略顯貧乏的中國電影法研究而言，這種認識論取向也具有一定的合理性和必要性，特別是其對於商品經濟的批判態度能夠彌補不少中文學界談及國家時的諱莫如深。



中國確立社會主義市場經濟體制、開啟經濟體制改革後，中國電影就正式邁入世界資本主義市場結構和商品體系之中。Wasko (2004)認為，電影的政治經濟學必須廣泛吸收批判政治經濟學的中心特徵，最根本的是要將電影理解成是在資本主義工業結構下生產與分配的商品。借鑑對好萊塢電影的研究，從批判傳播政治經濟學角度來認識中國電影，需要關注的包括中國電影產業化中的權力及其關係是什麼，國家如何被牽扯進來，國際市場與本土市場的關聯，以及在如此情形下又會生成怎樣的政治和文化內涵等問題。最重要的是要認識到這些市場安排當中的政治與意識形態內涵都相互關聯，同時將電影置於整體的社會、經濟和政治脈絡之中，也必須依據其在維護與再生產權力結構過程中的地位來進行批判 (Wasko, 2004)。

傳播政治經濟學的研究必須基於對社會進程的分析，Mosco 以商品化、空間化和結構化為其理論的切入點 (Mosco, 2009 / 胡春陽、黃紅宇、姚建華譯, 2013)。同時知名學者 Peter Golding 與 Graham Murdock (1978)提出「不需要大眾傳播理論，需要的是社會理論」<sup>12</sup>，並非是要取消前者，而是致力於強調以社會結構與社會進程作為研究前提。他們提出了新的基本理論框架，包括傳播與社會階級體系不平等、不平等的合法化以及就此出現的社會異議和抗爭，這三個取向為傳播研究提供了一致的框架與整合分析的基礎。

上述這些理論意識都將內化在後文對於電影法的分析內，不僅需要針對縱向的電影工業流程中的製作、發行和映演部分的規定作結構化的分析，更要回到我的研究問題，通過對重要內容的解讀來探詢國家立法的目的。

---

<sup>12</sup> 此處亦參考李郁青的譯文，見 <http://www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/goldingmurdock19782007.doc>，特此致謝。

## 2. 傳播政治經濟學在中國

上世紀九十年代，批判學派的文化研究在中國擁有大批學者「粉絲」，出現一系列的譯作和研究著作；而以更為宏觀的架構對資本主義進行批判和政治經濟分析的傳播政治經濟學，可能是因為這個術語或概念的指涉被認為與傳播給予的市場與職業想像之距離較遠顯得並不實用，可能是因為歷來官方挪用政治經濟學而使其成為官學...等等不一而足的原因，乏人問津。華人學者趙月枝最先將相關理論引入中國傳播學界並做大量研究，但發展到現在，大部分學者還是停留在對理論的梳理之上，研究大體處於初級階段（郭鎮之，2002；肖榮春，2013；孫婕，2016）。在中國知網以「傳播政治經濟學」為關鍵詞檢索，包括期刊、博士及優秀碩士論文、重要會議在內，僅得文獻 96 篇；以「傳播政治經濟學」和「電影」共同檢索，相關主題 158 則，關鍵詞 0 則<sup>13</sup>。總體可見傳播政治經濟學在中國學術界受到的關注並不多。

趙月枝在談及政治經濟學在中國的發展時表示，非常諷刺的是，在中國當前混雜與不穩的意識形態狀況下，大多數的政治經濟學者都是新自由主義者和反馬克思主義者，馬克思主義不僅產生了變化更逐漸喪失熱度；她想要在中國實現的，近乎是一種馬克思主義的復興，一種不再由官方意識形態劫持的當代馬克思主義（John A. Lent & Michelle A. Amazeen, 2015）。受限於中國的政治意識形態框架和理論體系缺失，中國學術界呈現出顯著的「對外批判主義、對內行政主義」的雙重標準現象，批判研究總體上較為薄弱（劉彥，2016），傳播政治經濟學的取徑也難以成為研究熱門。

---

<sup>13</sup> 檢索更新時間為 2018 年 2 月 20 日。

趙月枝（2007）從中國出發，認為中國的傳播研究在美國實證傳播研究主流和傳統馬克思主義的影響下，前者權力概念缺席、歷史背景淡化，後者則因僵化的社會結構論將權力概念單面化，突出「經濟」和「國家」卻相對忽略了「社會」；而在西方馬克思主義理論框架下發展起來的批判傳播研究則彌合了這兩個缺點，不但持續關注權力問題，更將其置於廣闊的政治經濟和社會文化發展歷程中審視。她主張將國家視為一個分析範疇，而針對傳播研究，需要具體分析在特定的政治經濟條件下，國家和市場的相互構建，以及就此形成的傳播體系如何賦予或限制不同社會力量的傳播權力，並且如何影響了社會的權力結構和文化發展模式。本文指向的中國電影法的政治經濟分析正是在這樣的批判傳播研究理念下進行的。

趙月枝（2014）進一步提出跨文化傳播政治經濟學，旨在強調在中國這樣特殊的世界歷史性轉型中，需要對批判傳播政治經濟學進行理論上的更新，在更為廣闊的、超越西方強勢資本主義體系前提下以中國為例探討其多重性、複雜性以及挑戰資本主義結構的可能性等。對本文而言，這一取向將有助於提醒我，中國進入世界體系包括中國電影融入世界電影市場都處於並非平等的關係之下，不管是中國的階級、民族、國家層面還是歷史、文化、思想傳統層面都有必要注意其在理論和實踐上的差異性。

正如前文所說大多數的研究尚停留在理論介紹與梳理上，除了一些期刊論文亦有專書如《西方傳播政治經濟學研究》（劉曉紅，2007）等出版，而隨著一些學者在中國的勉力推廣，近年來出版了更多更具價值的專書。除了對 Vincent Mosco 集大成的《傳播政治經濟學》等海外重要著作的譯介或重譯之外，中國還有趙月枝的傳播政治經濟學文集《傳播與社會：政治經濟與文化分析》（2011）、華東師範大學出版社的《批判傳播學文論》已出版計七冊<sup>14</sup>、復旦大學新聞學院

---

<sup>14</sup> 「批判傳播學文論」包括專著、論文集、報告等形式，目前出版了七冊，依出版時間順序分



曹晉教授與趙月枝合作編寫兩冊《傳播政治經濟學英文讀本》（2007）等著作以饗讀者。

### 第三節 作為方法的中國

本節標題借用溝口雄三（1999）的中國學所提出的「以中國為『方法』」，他認為過去以世界的標準（歸根究底就是歐洲的標準）來衡量中國，是一種以中國為「目的」的中國學，想要向世界主張中國的地位；隨著多元化世界的發展，中國已經沒有必要以「世界」為目標，而應該以自我肯定的態度向世界展現中國作為其中一部分的、自己的世界即可。儘管年深日久，但其思想最大的啟發性在於，要在中國之內思考中國問題，但同時不將中國特殊化，因為特殊化中國的同時也就特殊化了西方。李金銓（2003）也認為，以西方為中心的媒介研究需要重新定位，而以傳播政治經濟學（原文表述為「媒介政治經濟學」）的觀點審視中港臺三地傳媒時，需要認識到其中的具體差異。

王瑾（2000）曾經深入討論過中國大眾文化研究中的國家問題，西方因中國的民主遺留問題而奠定的「邪惡中國」基本觀點常常會掩蓋中國在 1992 年鄧小平「南巡講話」後巨大的社會、文化和經濟變革，其在系統觀看第三世界時不僅執著於自身的批評方法，也忽略了作為多元能動者的國家以及有關政策制訂與消費主義和大眾文化議程設定之間的複雜關係。她呼籲要跳脫過往習慣於討論中國的「文化-經濟」角度，如從計劃經濟向市場經濟的過渡、通俗文化的流行、民族文化與跨國文化的共同呈現等，應該關注國家統治技術的重構和國家話語機關組

---

別是《學術、傳媒與公共性》（2015）、《傳媒公共性與市場》（2015）、《別對我撒謊：23 篇震撼世界的調查性新聞報道》（2015）、《信息資本主義時代的批判宣言：赫伯特·席勒思想評傳》（2015）、《馬克思歸來（上下卷）》（2016）、《脅迫之術：心理戰與美國傳播研究的興起（1945-1960）》（2017）、和《中國傳播政治經濟學》（2017）。

成之變化等方面。與此同時，中國知識分子與國家之間的緊張關係阻礙了針對中國政治結構變化的嚴肅討論，使得國家政權的轉型、國家政策與文化產業之間相互關係的研究所受關注頗低。因此，超越國際與中國內部的侷限，關注國家，關注政策與文化的關係研究，成為非常迫切的需要。

「埃及學是埃及學，不是埃及」(Edward W. Said/ 李琨譯，2003，頁 166)，觀察中國與中國電影同樣需要警惕這樣一個文化陷阱。畢竟，任何國家或地理空間都有各自的歷史及相應的變化脈絡，在提示「中國」作為方法的同時，一些價值如經濟增長、環境保育、性別平權、種族平等、消極的表意自由等...是不是各地互異而必須以特殊性質看待，又或者仍有一些價值確實是人所共願皆有待細問；只是我們不能容許有人以普世價值為由，強制他人此時此地立刻接受，正如同我們不願有人以特殊為名，對內正當化其欺凌之實。雖萬不能達至那樣的高度，但我仍舊希望借助中西文文獻和歷史資料描摹出一個更可理解的中國，不僅出於我的個人生活經驗與對中國的關切，更來自一個研究初學者的自覺與練習。

本章旨在言明，作為權力關係網絡中的文化商品，電影在中國面臨著更為複雜的歷史文化和政治經濟脈絡，因而在強調中國的特殊性和不忽略普遍性的前提下，利用傳播政治經濟學的關切來研究中國電影及其背後潛藏的力量有十分重要的意義。要進入《電影產業促進法》的研究，必先明確這樣的基本理念。

### 第三章 進入脈絡中

如何研究《電影產業促進法》？當上一章的傳播政治經濟學奠定了我的基本立場後，首先需要解釋中國電影立法之為必要，以證實電影法在中國存在之合法性。文化大革命與天安門危機成為兩次關鍵性的轉折，共產主義意識形態行將就木，市場經濟才能讓執政黨帶領國人重返世界；而訴諸法律能夠讓執政黨的政治承諾固定下來，讓這種本質上是「新型買辦式的、以利潤為中心的准資本主義」（徐中約，2002）以現代的方式成為新的救世主。

當歷史時程一步步接近中國電影法時，作為分析背景的政治經濟脈絡也顯現出來。國家、資本與電影藝術形成了不穩定的夥伴關係(Yingjin Zhang, 2004)，電影法的修法過程中透露的訊息要比電影法文本本身來的更早。

#### 第一節 有中國特色的社會主義

##### 1. 中國特色社會主義法治

中華人民共和國成立也就是中國共產黨正式建政之後，曾有過短暫的立法高潮，隨著執政黨逐漸掌控政治與經濟上的支配權力，這種權力的擴張導致了名義上的最高權力機關——全國人民代表大會功能的虛化；而政體的根本轉變帶來了與國民政府時期法統的決裂，刑法、民法等基本法律未能在建國初年制定出來，只能有法律依法律、無法律依政策，而政策的靈活性顯然規避掉了立法的諸多困難與不便，以至於大多數情況下都是政策取代法律。這些又進一步造成了黨權與行政權的膨脹，有學者明確指出，黨的權威並非主要來自法律在形式上的規定，而是來源於因共產黨在中國的實際地位而形成的制度框架，甚至在以群眾運動來

推進法制建設的建國初期，法律不僅不能駕馭運動反而成為運動的工具和黨的政策之附屬物（張執中，2005）。周旺生（2000）在梳理中國建國以來五十年立法歷史時，不無痛心地談到引起文革的根源，中國本就有長期的封建極權專制和人治傳統，商品經濟傳統薄弱，但建設新國家的執政黨不僅長期沒有正視這些問題，其自身也附帶了這樣的歷史特點，最致命的是完全沒有有效的制度來制約這個全世界最具權威性又最大的黨，這種又大又集中的權力最終導致了慘痛的中國式教訓。他還以具體的數據指出，五四憲法之後的 1957-1976 年這二十年中，享有最高立法權的全國人民代表大會除了通過《（1958-1967 年）全國農業發展綱要》和 1975 年憲法之外沒有制定任何一部法律，而全國人大常委會自行通過的條例、辦法僅有十個。

蕭冬連（2008）在研究共和國歷史時表示，中共執政最重大的失誤之一就是長期對法制的忽視。文革之後的痛定思痛成為社會主義民主法制建設的動力來源，全社會都開始期待秩序和規則的回歸，立法的恢復和對法律的日益重視不僅提高了法律在中國的地位，也使黨的政策以法律的形式確定下來，重新建立起執政的威信。法律在中國的地位逐步透過黨的治國方針凸顯出來，1978 年底的十一屆三中全會以來就強調要加強社會主義法制、完善立法，並且逐步確立了依法治國的方略直至寫入憲法：1997 年中共十五大確立的黨在社會主義初級階段的基本綱領包括「依法治國，建設社會主義法治國家」；1999 年九屆全國人大二次會議通過憲法修正案，第五條第一款規定「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家」；2002 年中國共產黨十六大再次強調，把依法治國作為「黨領導人民治理國家的基本方略」。

法律是社會運行的規則，是政策執行的依據，但政策的強化效果卻常會使法律成為一紙空文，只有在政策需要強制保障時才會被祭出。中國法學學者曾經深

人檢討過政策對於中國法制建設的消極影響，認為重政策、輕法律甚至以政策代替法律是中國共產黨領導革命時在長期戰爭環境中形成的習慣，政策治理的實質就是一種人治（蔡定劍、劉丹，1999）。儘管依法治國成為基本的治國理念，長期以來形成的政策對法律的侵蝕以及行政機關大量制定和批准規範性法規檔案的弊病卻還是或多或少沿襲下來，成為改革的重大障礙。

蘇力（1999）在思考中國法治建設時認為，一種制度的法治是無法脫離傳統的，必須在理解中國歷史與現實的基礎上建設法治；同時法治也必須廣為人接受並妥善運作，其作為制度的基本特點就是維護現狀，時間維度上進入相對穩定發展期的中國給法治建設創造了穩定的社會條件，但穩定發展的前提是改革開放，而改革則是要打破現狀，因此改革與發展法治之間必然存在緊張關係。在基本完成社會轉型、工商經濟取代小農經濟成為中國社會經濟基礎的時期，中國在堅持改革開放的同時也要兼顧法治建設與制度生長所需要的社會穩定，這也就決定了中國的法治建設恐怕任重道遠。同時周旺生（2000）提到，中國實際上是成文法與不成文法、成文與不成文立法制度並存的國家，一方面由於法制和法治都比較落後，要麼無法可依要麼就存在弊端或漏洞，另一方面是政黨、重要人物、重大事件等非立法因素會對立法產生直接重大影響，很多時候甚至大於成文立法制度的作用。如今建國近七十年才有了第一部電影法，這一曠日持久的過程中很難說沒有這些不確定因素的作用。

當前中國的法律體系是由來源於歷史背景的傳統道德準則、西方移植的權力思想以及法律實踐中的實用考慮共同組成的三位體系，且這一體系更多地依靠一種實用智慧來進行邏輯聯繫（黃宗智，2010）（這似乎也可以用來部分解釋「電影產業促進法」之命名），充滿矛盾、衝突而又依傍無定，在這種以歷史與現實、制度與行為等諸多層面的脫節為特徵的極其複雜的情態之下，「法律問題從一開



始就明顯不僅是法律問題，而同時也是政治問題、社會問題、歷史問題和文化問題」（梁治平，1998，頁6）。

中華人民共和國第一部成文電影法自然也深陷於這個脈絡之中，而任何立法的内容設計，必然反映不同利益訴求和價值觀念之間的衝突（紀海龍，2016）。2016年11月7日《電影產業促進法》公佈，計六章六十條，除去首尾的〈總則〉、〈附則〉兩章，法律主體包括〈電影創作、攝製〉、〈電影發行、放映〉、〈電影產業支持、保障〉和〈法律責任〉四章。最先凸顯的就是針對商業邏輯中電影製片、發行和放映的規範，而第四章〈電影產業支持、保障〉則呼應了該法的命名，言明國家促進電影產業發展的主動措施。對比該法頒布前電影行業最為權威的《電影管理條例》，〈電影審查〉與〈電影進口出口〉兩章被取消，代之以符合電影產業結構的幾大部分，亦可說明該法旨在促進產業發展，意在何處則有待後文的分析。

## 2. 中國特色社會主義管理體制

中國的媒介體制植根於中國共產黨的早期革命理論與實踐，以「控制」為中心的體制已經成為後1989時代中國高速發展的前提和結果(Zhao, 2011)，由此所具有的「並不獨立的商業化」（Chan, 2003；轉引自沈國麟，2012）和「無法保障的專業化」（Yu, 1994；轉引自沈國麟，2012）特徵對於電影亦可適用。

簡單觀察中國電影管理的機構沿革對於認識這一體制會有最基礎的幫助。「黨管文藝」的原則是早就確立下來的。1949年中華人民共和國中央人民政府正式成立，組建不久的中央電影事業管理局從中國共產黨中央宣傳部領導轉由中央人民政府文化部領導，這意味著電影從黨的宣傳工作變成了人民的文化事業。1954年，改稱「文化部電影事業管理局」，為之正名（而廣播電台則由中央廣播

事業局管理，自 1954 年起「技術、行政業務由國務院二辦領導，宣傳業務由中宣部領導」，足見廣播是當時極重要的宣傳視窗）。文化大革命時期（1966-1976 年）國務院文化組全面領導宣傳，廣播電視電影無一不是「無產階級全面專政的工具」（中國社會科學院新聞研究所、中國新聞學會聯合會，1991），各項事業發展幾乎陷入停滯。

經歷了文革後的恢復期，文化部電影事業管理局逐漸恢復工作，但根據資料中 1980 年中共中央宣傳部在北京召開電影體制改革座談會並在之後統一做出工作部署來看，文化部電影事業管理局作為當時的電影管理機構只是實際管理體制中一環而已，電影仍舊是中共宣傳部統一領導的文化事業建設規劃和體制改革的重要組成部分。

行業外的錄像、電視等新興娛樂形式開始與電影共同競爭文化消費市場，八十年代初電影業開始寄望於與電視合作。這一期望換來的卻是 1986 年電影的領導關係從文化部轉入廣播電視部，文化部電影事業管理局被劃入改組後的廣播電影電視部（作為國務院組成部門的廣播電視部在 1982 年成立），「廣電合併」帶來的「多頭管理」和「上合下不合」等管理弊病進一步使電影業泥足深陷（沈芸，2005）。

廣播電影電視部屬於國務院組成部門，即由全國人民代表大會決定設置的正部級機構，行政首長是國務院組成人員，也就意味著這一時期的廣播、電影、電視管理都是國家重要行政事務。但是「由於種種原因」（李道新，2005，頁 395），各地電影單位仍由地方文化部門領導和管理，難免各行其是，整個電影行業管理困頓，而這未能言明的所謂種種原因，歸結起來不外乎是舊有的權力機制和權力關係在政治和經濟體制改革未盡之時難以被撼動。1996 年，地方電影製片管理

職能劃歸廣電部門，但發行、放映管理職能沒有隨之劃轉，由此形成了地方上由文化部門管理電影發行放映，廣電部門管理電影製片的體制。

1998年，國家廣播電影電視總局成立，屬國務院直屬機構，行政層級較先前的正部級有所降低，是擁有獨立行政管理職能的主管專門業務的國務院下屬機構。2008年中宣部、中編辦、文化部、廣電總局聯合發布《關於進一步理順地方電影管理體制的通知》進行全國電影行政管理職能調整劃轉後，將文化部（及地方各級文化主管部門）管理的電影發行、放映的工作職責統一交由國家廣電總局，算是解決歷史遺留問題，至此全國由上而下與電影相關的管理工作盡數統一到了廣電總局及其地方各級部門。

2013年國務院機構改革，整合新聞出版總署與廣電總局，組建國家新聞出版廣播電影電視總局，繼續作為國務院直屬機構存在。至此中國在國家層面的大眾傳播媒介管理集中到一個機構內，一方面有利於整合文化資源，提高管理效能，另一方面也使得宣傳和傳播體系成為一個整體，納入統一管理。

2018年3月，中共中央發布《深化黨和國家機構改革方案》，在為了體現「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」而進行的黨和國家機構改革中，原本由國家新聞出版廣電總局管理的新聞出版和電影工作交由中央宣傳部統一管理。2018年4月16日，「國家新聞出版署（國家版權局）」與「國家電影局」正式在中央宣傳部揭牌（史競男、黃小希，2018.4.16）。下表依前文介紹，對中國電影管理機構從1949年到2018年的變化作出大致的總結，以供參考。

表 1 中國電影管理機構沿革（1949-2018年）

起始時間	國家電影管理機關	主管單位
1949.4	中央電影事業管理局	中央宣傳部



1949.11	中央電影事業管理局	文化部
1954	文化部電影事業管理局	文化部
1966	(停擺)	國務院文化組
1978	文化部電影事業管理局	文化部
1986	廣播電影電視部	國務院組成部分
1998	國家廣播電影電視總局	國務院直屬機構
2013	國家新聞出版廣電總局	國務院直屬機構
2018	國家電影局	中央宣傳部

資料來源：本研究根據國家新聞出版廣電總局公開資料整理

基於研究興趣與好奇，此處輔以中華民國行政院的组织架構略作比對。影視及流行音樂產業局是文化部的附屬機關，而行政院新聞局則在 2012 年裁撤，大眾傳播事業管理權分別交由文化部以及行政院直轄的獨立機關國家通訊傳播委員會（NCC）執掌。

同樣，臺北市政府文化局下設藝術發展科管理表演藝術、電影、電視、視覺藝術等相關事項，但市政府另有觀光傳播局，下設媒體行政科，管理內容包括電影片映演業等。臺北市是中華民國首府，其重要地位不言而喻，專門的觀光傳播局設置也可以呈現臺北市對於城市形象的塑造和傳播的重視。相比之下，南部的重要城市高雄市雖同樣設有文化局和觀光局，但影視方面的管理權限只在文化局下設的影視發展中心。

如台灣這樣在國家層面上將電影、電視、音樂等全部歸入文化部轄下的設計在中國也曾有媒體報導過，設想「大文化部」的出現<sup>15</sup>。中國近年來的機構改革

<sup>15</sup>參見 <http://news.sohu.com/20130309/n368257124.shtml>，更新於 2018 年 2 月 20 日。

實踐偏向於精簡和集中，而將新聞、出版、廣播、電影、電視悉數納入總局作為國務院直屬機構，文化部則管理其他文化事業，這樣的設置也難免不讓人想像其對傳播工具的重點關注。

在 2018 年的組織機構調整中，中國共產黨更為明顯地展露出對於新聞出版與電影重要性重新評估的態度，在原國家新聞出版廣電總局的基礎上組建的廣播電視總局，作為國務院直屬機構，而將電影重新收回到中宣部手中。正如前文所提到的，儘管中宣部對電影的實質影響從未減退，但其在名義上直接管理電影要上溯到上世紀建國初期，這一次的改革有著非常複雜的政治背景，電影部分也極易被很多看來與國計民生更為相關的組織機構調整內容所淹沒，但總體呈現出來的政治收緊與促進產業發展的態度，不免讓人對中國電影接下來的發展心存疑慮。

## 第二節 從無到有的電影法

正如前文所說，改革開放以來的中國越來越重視法律的作用，但是「摸著石頭過河」的「經驗主義立法」方式不可避免地造成立法上的缺失、重複甚至概念混亂（紀海龍，2016，頁 17），回溯《電影產業促進法》的立法過程，不僅在一定程度上說明這一問題，也能從中梳理出電影法的淵源所在，以利後文分析。

### 1. 要有法

文革結束以後，立法呼聲不絕。1978 年 11 月 13 日，《人民日報》略作刪改後轉載了林春、李銀河的文章〈要大大發揚民主和加強法制〉，文中談及文革時期「四人幫」之所以能夠倒行逆施正是因為沒有法律保障人民權益，人們不能保護自己的言論自由和出版自由，因此「我們必須立即著手健全立法和司法」，該文被認為是最早提出要為言論和大眾傳媒立法的有影響的文章（魏永征，2008）。

1981 年 1 月，1979 年剛復刊的《大眾電影》雜誌在當年首期刊登了署名「金戈」

<sup>16</sup>的文章〈立電影法，杜絕橫加干涉〉（金戈，1981），並在同一頁的刊首語〈致讀者〉（本刊編輯部，1981b）中就金戈的主張提出呼籲。前文針對過去一年電影界遇到的行政干涉，提出「文藝需要立法，電影需要立法」，同時引用著名電影演員趙丹逝世前發表在《人民日報》五版頭條的文章〈管的太具體，文藝沒希望〉（趙丹，1980.10.8），再次強調以行政命令和層層審查來管理文藝創作、電影創作之謬誤，要求以立法的形式保護創作自由。此文可以視作是新時期中國文藝界要求電影立法的首倡，電影服務於政治的管理理念在建國初期受到質疑和討論之後再次進入了公開場合的探討。

六個月後，1981年7月該刊第七期刊載了金山〈沒有共產黨，就沒有新中國的電影事業〉，肯定電影工作始終跟黨的領導分不開。到當年9月出版的第九期，《大眾電影》在編輯部文章〈正確開展電影評論〉（本刊編輯部，1981a）的結尾就第一期〈致讀者〉和〈立電影法，杜絕橫加干涉〉兩文進行了自我批評，認為其中存在「缺點錯誤」，不應該將一些正常的工作關係說成是「橫加干涉」。時代劇變波瀾初歇，政治風向仍舊飄搖，忽左忽右，錢鋼在論及八十年代中國新聞改革與政治改革時曾言「改革被高層政治鬥爭所左右，忽而萬眾喧騰，忽而萬馬齊喑」（錢鋼，2008，頁110），電影界也為此留下了生動的註腳。作為全國政協委員多次在「兩會」<sup>17</sup>期間提交電影立法意見的編劇王興東曾透露，其實早在1984年電影法就有了第一稿，但此後遲遲沒有動作（章傑，2004.3.23）。曾連任第五（1978-1983年）、六（1983-1988年）、七（1988-1993年）、八（1993-1998年）、九屆（1998-2003年）全國人大常委的著名導演謝鐵驪，也是電影立法的最早倡議者之一，他從第六屆人民代表大會起開始提議電影立法，此後二十

<sup>16</sup>據《南方人物週刊》報導，金戈正是該雜誌編輯部主任馬銳的筆名。

<sup>17</sup>即中華人民共和國全國人民代表大會會議和中國人民政治協商會議全國委員會會議，通常在每年三月同期召開，故一般合併簡稱為「兩會」。

年千呼萬喚從未忘懷（阮登、呼滿紅，2004）。遺憾的是，直到 2015 年 6 月謝鐵驪導演過世，也未能得見電影法的正式面世。

即便當時要求立法的自由之聲迅速就被自我批評掩蓋，中國電影界對於電影法的期待<sup>18</sup>仍舊反映出創作者在壓抑多年後對於自由創作環境的迫切需求。

1987 年國務院「七五」（即第七個五年計劃，1986-1990 年）期間立法規劃的立法目標是「建立起比較完備的經濟、行政法規體系」，其中明確指出要「促進廣播、電影、電視事業的發展，擬制定《廣播電視條例》《電影條例》等法規」。立法的進程比想像的要艱難的多，度過了政治風波期的中國重新開啟社會主義建設，電影立法也慢慢進入操作階段，電影條例的討論稿漸漸出爐。

1993 年條例討論稿發至全國電影製片廠、發行公司等部門徵求意見，1994 年 4 月廣電部黨組討論後原則性通過送審稿，這已經是條例的第十一稿，次月正式上報國務院；此後兩年多國務院法制局將送審稿發給中央各有關部委和各省、自治區、直轄市，廣泛徵求意見，並在上海、北京、長春等地區電影系統、宣傳部門召開座談會，直接聽取意見，還召開中宣部、文化部、財政部、新聞出版署、國家工商行政管理局等部門的座談會、協調會，對送審稿反覆修改，形成條例草案，並在 1996 年 3 月的全國電影工作會議上再一次討論，5 月國務院再次召集相關部委對草案進行討論和修改（廣播電影電視部電影局、廣播電影電視部法規司、國務院法制局教科文衛法規司，1997）。1996 年 5 月國務院立法工作安排中明確指出廣電部《電影條例》擬由國務院發布，6 月 19 日，中華人民共和國國務院令第 200 號宣佈，經 5 月 29 日國務院第 45 次常務會議通過予以發布《電影管理條例》，自 1996 年 7 月 1 日起實施。

---

<sup>18</sup> 1981 年 10 月 13 日，經國務院批准，文化部、海關總署聯合發布《進口影片管理辦法》，這部最早且適用至今的行政規章具體地規定了影片進口問題，並未涉及進口影片審查問題。可以視為改革開放之初對於迫切需要規範的電影對外合作工作做出的收口型措施。

儘管上述徵求意見、討論、修改看來歷時甚久，但在重要期刊和《中國電影年鑑》中均未覓得任何有關討論的描述，即便是年鑑中以日為單位紀錄中國電影重要事件的 1993-1996 年〈中國電影紀事〉也無隻言片語與之有關，上文僅有的訊息來自 1997 年出版的《電影管理條例讀本》一書中的前言部分。報刊方面受客觀條件所限<sup>19</sup>，就《人民日報》做細緻查閱，同樣無一字提及電影條例的立法細節。

1996 年《電影管理條例》很快就無法跟上日新月異的電影行業改革步伐，特別是中國積極謀求加入 WTO 必須就服務貿易市場准入作出承諾，儘管數量不多但大眾傳播領域勉力就所謂「一法五條例」進行修訂和調整，其中就包括《電影管理條例》（魏永征，2003）。因此新的條例既在原基礎上改革新形勢對管理措施和處罰條例進行補充和加強，又將一些行之有年的政策、措施加入進來，再補充符合入世承諾的開放外商投資建設、改造電影院，由當時的國家廣播電影電視總局草擬《電影管理條例（修訂稿草案）》於 2001 年 4 月 12 日送交國務院審批，國務院法制辦公室就草案徵求意見、研究和修改後形成《電影管理條例（修訂草案）》<sup>20</sup>（史敏、劉建中、朱虹，2002）。2001 年 12 月 25 日，國務院令第 342 號宣佈，經 12 月 12 日國務院第 50 次常務會議通過修訂案，發布《電影管理條例》，自 2002 年 2 月 1 日起實施，1996 年版本同時廢止。

## 2. 於是有法

2001 年《電影管理條例》為因應中國加入 WTO 的新形勢和管理中出現的新問題作出修訂，但中國現有的法律體系中並不存在獨立的電影法部門，電影法的

<sup>19</sup> 中國知網僅收錄 2000 年以後的重要報紙全文。

<sup>20</sup> 與 1996 年的情況相似，除了由國務院法制辦教科文衛司（史敏為司長）、國家廣播電影電視總局電影局（劉建中為局長）和國家廣播電影電視總局法規司（朱虹為總局辦公廳主任、法規司司長）主導編纂的《電影管理條例釋義》一書中有簡要描述外，未尋得與徵求意見等內容有關的資料。



淵源大多數來自行政法規、部門規章和其他規範性檔案，體現極強的國家管制特點（程麒臺，2017b），因而無法擺脫行政干預或暗箱操作的可能，電影法的訴求依然存在。

「這部產業促進法的立法速度，跟產業的速度比起來，顯然是慢了點」（程麒臺，2017a，頁 16）。中國的機關單位每年都會召開年度會議，其中的領導發言常常是一項重要會議議程，尤其是主管具體事務的副手多會在會上作承上啟下的全年總結報告，即總結上一年工作並部署新一年的工作，因此我查閱自 2000 年到 2011 年的《中國電影年鑑》，細緻檢討每年〈全國電影工作會議〉部分的國家電影管理機構領導人發言稿或會議紀要，從中尋找有關電影立法的內容，可以在很大程度上顯示出政府主管機關在這方面的工作進展。

在條例修訂通過前一年的全國電影工作會議上，國家廣電總局副局長（趙實，2001，頁 15）在部署 2000 年工作任務時就提及要加快立法步伐和加大執法力度，「重點是擬訂電影法的立法計畫，《電影管理條例》的修訂以及保護民族電影業競爭發展的政策措施的制訂」。經過了若干年的調研工作和立法準備，2003 年末趙實（2004a）在全國電影工作會議回顧上一年工作後稱，2004 年電影管理的重點就是起草《電影促進法》，並要爭取拿出草案進入立法流程（還提及電影局已經就電影內容的分級審查制度做調研並起草初稿）。至此，對電影法的稱呼已經變為了「電影促進法」。據《南方都市報》報導，2004 年 6 月廣電總局向全國 35 條院線及下屬戲院下發調研問卷約六百餘份，分「電影促進法」和「電影院基本情況」兩部分，前者涉及「電影分級制」、「電影審查制度」、「進口影片配額制」和「打擊盜版」等電影改革的重要內容，向全國電影相關部門廣泛徵集意見，計劃於 8-10 月起草並形成初稿，11-12 月依據各方面意見對其進行研究論證（陳弋弋，2004.6.24）。



通過對「中國重要報紙全文數據庫」（2000 年至今）的檢索發現，雖然有關電影法的新聞不過幾十則而已，但整體而言集中在幾個時間段：2004 年，2011 年，2015 年，2016 年和 2017 年。後面幾個時間自不必說，分別是徵求意見稿、草案、草案二次審議稿和定稿以及法律施行的年份，而 2004 年是產業化改革啟動的時候，這一年的 3 月下旬多家媒體發佈新聞稱廣電總局電影局正在抓緊起草電影法，相應的時間表已經確定：2004 年 5 月形成《電影促進法》草案，6 月起草爭取立項的報告上報國務院，8-10 月起草初稿並向業內外人士廣泛徵求意見，11-12 月根據意見進行研究論證，正式法案的出臺指日可待（陳曉黎，2004.3.23；張天蔚，2004.3.30；章傑，2004.3.23）。誰知一切就此沈寂。

2005 年初，學者在總結 2004 年電影產業後呼籲要儘快推出《電影促進法》和《電影分級放映播出條例》，仍未見草案蹤影（尹鴻、王曉豐，2005），「2005 年，人們期待中的《電影促進法》和『電影分級（分類）管理辦法』等仍然在千呼萬喚中『流產』」（尹鴻、詹慶生，2006，頁 8-9）。而電影局領導的年終發言表示，起草工作已經進入「實質性運作階段」（童剛，2005，頁 35），要力爭在 2005 年底形成定稿進入立法計劃，2006 年頒布實施（趙實，2005）。

2006 年根據《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》（簡稱「十一五規劃綱要」，其他五年規劃綱要同此）編制的《國家「十一五」時期文化發展規劃綱要》提出「加強文化立法」，並點名《電影促進法》；副局長趙實（2006，頁 60）在部署 2006 年工作時也稱「《電影促進法》的起草工作已經完成了初稿，正在深入論證和整體修改的階段」。2007 年初和 2008 年初的全國電影工作會議，趙實也都提到要加快電影立法，修改好《電影促進法》（草案）進入國務院一檔計劃，初稿的修改期至少已經過去整整兩年。

所謂「一檔」，在國務院立法工作計劃當中是作為工作重點，要力爭年內完成的項目，對電影法可謂道阻且長。檢視歷年國務院立法工作計劃，2008年「電影法」作為要提請人大常委會審議的法律草案排在二檔，即需要抓緊研究、待條件成熟時提出的立法項目，但未能如電影局所願，2009年初的計劃裡電影法依然在二檔。據說2007年初電影局領導就曾透露電影促進法初稿已經擬定完成，兩年後還有業內學者消息稱電影促進法草案已經定稿，並由廣電總局正式提交國務院（紫萱，2015），也有消息說早在2008年12月廣電總局就完成初稿文本，報送國務院法制辦，但未能進入2009年人大常委會討論（余菱，2010）。2010年初，電影法的確進入國務院一檔立法計劃，需要提請人大常委會審議，並首次以「電影產業促進法草案」的名稱出現，隨後廣電總局就此還召開了專題調研座談會。同年末，廣電總局也在《廣播影視「十二五」立法工作規劃》中強調配合有關部門盡快出臺電影產業促進法是「十二五」（2011-2015）期間的重要任務，認為該法案作為當前國務院重點立法項目的立法進程已經明顯加快。

2011年初國務院立法工作計劃中，描述與2010年計劃如出一轍，且這次這個一檔立法計劃位列民生與公共服務類別的首件。終於在2011年12月草案首次露面，國務院法制辦在「中國政府法制資訊網」（中國政府法制資訊網）上公示《電影產業促進法（徵求意見稿）》，向社會公開徵求意見，為期一個月，自2011年12月15日至次年2012年1月15日止。儘管網站上根本無法看到任何相關的社會公眾意見或數據，但似乎這個「力爭年內完成」的待審議草案已經有了相當大的可能。據時任國家新聞出版廣電總局局長蔡赴朝（2017）後來解釋，法制辦在收到新聞出版廣電總局（原廣電總局）的《電影產業促進法（送審稿）》後，多次書面徵求中央有關單位、地方政府和專家意見，結合在互聯網公開徵求

意見，到有關地方調研，會同新聞出版總局就該稿進行研究和修改，方才形成草案。

在 2012 年初國務院立法工作計劃中，同樣的字眼再次出現在民生與公共服務類別的首件。彷彿是無法照抄第四次，三年都沒有完成的計劃在第四年立法工作計劃（2013）竟然蹤影全無。2014 年，國務院立法工作計劃中「電影產業促進法草案」被重新納入「力爭年內完成」的法律草案，是「著力保障和改善民生、創新社會治理體制」類別的九件中的第三件。這一年的 5 月還召開了全國人大教科文衛委員會《電影產業促進法》立法調研座談會，全國人大教科文衛委員會、新聞出版廣電總局相關領導和中影集團、華夏電影發行公司等單位負責人參加座談會，討論有關智慧產權、產業鏈延伸、投資環境、市場規範、人才培養、資金扶持等問題，強調電影立法的迫切性和必要性，但就具體內容和立法時程並無細節（章紅雨、尹琨，2014.5.16）。2015 年繼續保持「力爭年內完成」，並一轉成為「堅持社會主義先進文化前進方向、促進文化發展」類別中的唯一一件（國務院 2016 年立法工作計劃中已經去除了這一件，而再度修訂《電影管理條例》則成了最新的預備項目；儘管這項工作廣播影視「十二五」立法工作規劃就已經提出，但因為《電影產業促進法》的延宕而不得不隨之推遲）。

2013 年 10 月，十二屆全國人民代表大會常務委員會對外公佈本屆人大任期（2013 年 3 月到 2018 年 3 月）內的立法規劃，《電影產業促進法》排在第二類「需要抓緊工作、條件成熟時提請審議的法律草案」（共 21 件）中，而第一類「條件比較成熟、任期內擬提請審議的法律草案」共有 47 件（全國人大常委會，2013）。2015 年 6 月該規劃進行了中期更新，《電影產業促進法》在第二類中沒有任何更動，既沒有標記「修改」，當然更沒有「已提請審議」或「已通過」的字樣。但這一年，電影立法速度陡然加快。2015 年 9 月 1 日，國務院第 104 次

常務會議討論通過《中華人民共和國電影產業促進法（草案）》（以下簡稱「草案」），10月12日，第十二屆全國人民代表大會教育科學文化衛生委員會（2017）召開第二十七次全體大會，審議國務院提請全國人大常委會審議的草案，認為草案總體上成熟，基本符合電影產業的實際需要和發展趨勢，原則上贊成並建議將其列入人大常委會會議議程。之後草案依照《中華人民共和國立法法》第三節第二十九條規定，通過人大常委會的多次審議：2015年10月30日提請第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十七次會議初次審議草案，2016年8月29日第十二屆全國人大常委會第二十二次會議第二次審議草案（以下稱「草案二次審議稿」，下同），10月31日第十二屆人大常委會分組審議草案三次審議稿，11月6日第十二屆全國人大常委會第二十四次會議審議通過草案建議表決稿並作最後的修改，次日習近平簽署第54號主席令正式發佈《中華人民共和國電影產業促進法》，自2017年3月1日起正式實施（參見圖三-1；圖三-2）。

審議過程中有兩次向社會徵集意見的過程，這是依據《中華人民共和國立法法》第三節第三十七條「列入常務委員會會議議程的法律案，應當在常務委員會會議後將法律草案及其起草、修改的說明等向社會公佈，徵求意見，但是經委員長會議決定不公佈的除外。向社會公佈徵求意見的時間一般不少於三十日」。2015年10月30日第十二屆人大常委會第十七次會議初次審議草案後，向社會公開徵求意見。根據全國人大網的紀錄，徵求意見的時間為2015年11月6日至2015年12月5日，一個月的時間裡「參與人數」為131人，「意見條數」為309條。而2016年8月29日第十二屆人大常委會第二十二次會議第二次審議草案之後，再次進入為期一個月的徵求意見期，這一次的「參與人數」為49人，「意見條數」為266條。作為全國性的電影法案，與中國的人口數字至少是網民數字相比，參與人數與收到意見之數字不可謂不少。

統計該網站自 2005 年 7 月到 2017 年 3 月所有的草案徵集數據後發現，共 109 例徵集意見稿，參與人數不足百人的有 26 例，接近總數的四分之一，可見整體上以行動參與立法意見徵求的普通公民數量極少。同時，參與人數和意見條數最少的均為《軍事設施保護法修正案（草案）》（2013-12-31 至 2014-01-30），共 15 人、25 條；參與人數和意見條數最多的均為《勞動合同法修正案（草案）》（2012-07-06 至 2012-08-05），共 131912 人、557243 條。從這兩項草案及其他草案的表現可以大膽推論，參與立法意見徵求的人數與意見數量跟法案與普通公民日常生活親密度之間成正比。而電影產業促進法在其中似乎明顯進入了與普通公民日常生活關聯不太大的行列之中，以由少到多為序，首次審議草案參與人數排在第 33 位，意見數量排在第 24 位；二次審議稿參與人數排在第 13 位，意見數量排在第 20 位。

《中華人民共和國立法法》第三節第三十七條還規定「徵求意見的情況應當向社會通報」，但並沒有細節的要求，因而與九十年代電影條例的境遇相同，關於電影法公開徵集的意見本身都完全隱身，只能覓得官方或媒體泛泛的意見總結陳述，最終或多或少地反映在法律的修改當中。這幾乎也意外迫使本文延續對《電影產業促進法》文本的關注，從文本的變動出發，試圖勾連起電影產業立法與國家、資本的互動。

基於第二章的理論指引，本章是為掃除研究《電影產業促進法》的障礙而作。掌握權力的國家不得不在接受歷史遺產的前提下正視法律的地位，但國家對此仍有相當大的控制權，對中國特色社會主義法治和中國特色社會主義管理體制的梳理，能夠使電影法在中國存在的合法性與合理性得到更好的理解；第二個部分介紹的電影法從無到有的過程則帶出作為基本背景的政治經濟脈絡，初步揭示國家、



資本與電影藝術之間的關係，特別是其中國家的特殊性和資本的影響力已經漸漸凸顯……這些都成為下一章的分析基礎。



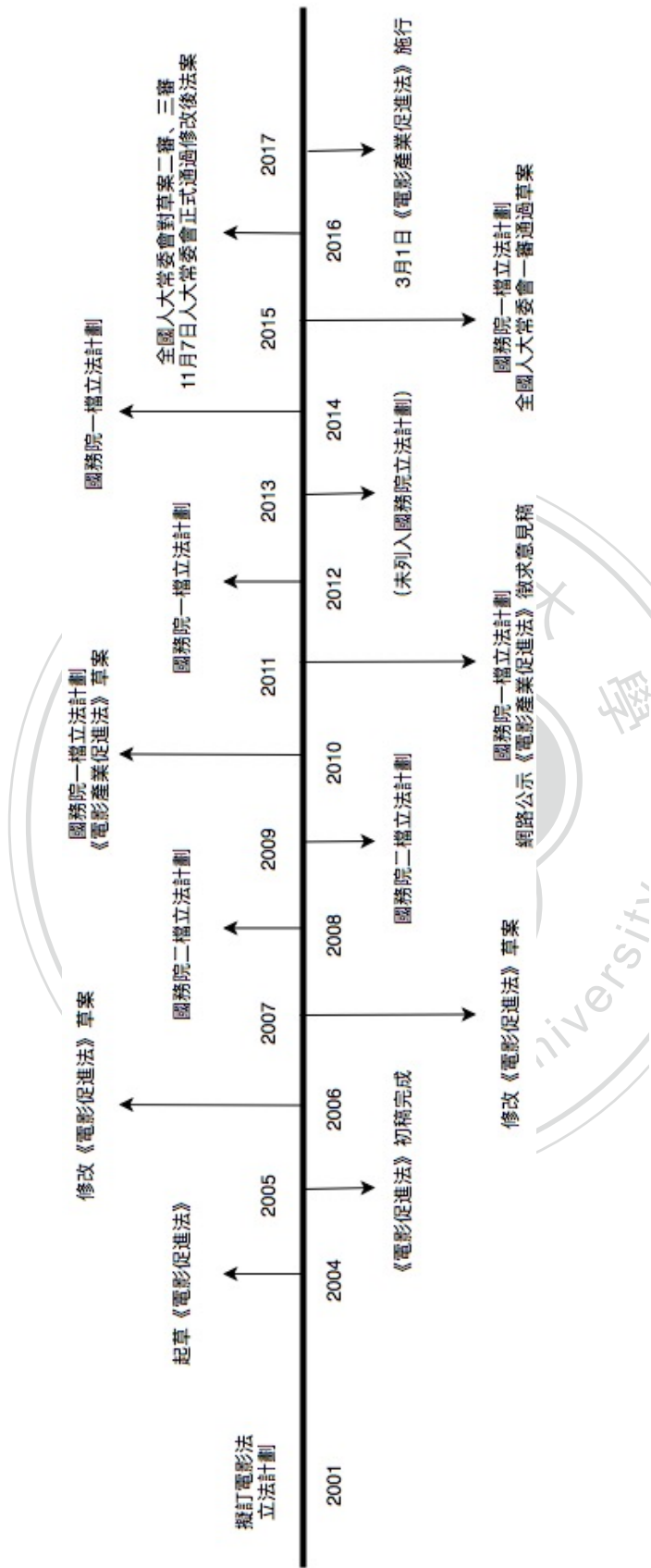


圖 三-1 《電影產業促進法》立法進程 (2001-2017)

資料來源：本研究根據《中國電影年鑑》及中國國務院公開立法

圖 三- 2 《電影產業促進法》文本的變化（2004-2016）



資料來源：本研究依據公開資料製圖

## 第四章 回到電影法之前

傳媒產品具有公共財和外部性等特徵，必然產生市場失靈，因而需要政府介入(Baker, 2002 / 馮建三譯, 2008)。前文曾言及中國的情形與歐美媒介體制中的國家干預有所區別，最明顯的就在於對於市場「要自由還是要干預」的爭論在中國幾乎沒有可討論的餘地，計劃經濟體制下國家總攬電影事業，社會主義市場經濟體制下國家通過各種方式直接或間接參與電影市場運作，即國家通過「宏觀調控」來制止資本主義市場經濟體制所帶來的市場失靈，立法就是典型的調控手段。惟需注意的是，市場失靈固然要有市場機制以外的力量介入，特別是政府持有的公權力，但介入並無成功的保證，政府同樣也會失靈。

「中國電影法規規範範圍可謂鉅細靡遺」，不管是宏觀的指導原則，還是細緻到電影片頭片尾字幕的呈現，都可能以通知、細則、補充規定等形式出現(李政亮, 2017, 頁 243)；以立法手段迴避前述行政規範的瑣碎和變動，逐漸去除長期以來政策代替法律的弊病，是電影管理中的重要問題。在《電影產業促進法》頒布之前，1996 年的《電影管理條例》是在「制定電影法條件尚不成熟的情況下」由國務院制定實施的(廣播電影電視部電影局等, 1997, 頁 13)，這是當時法律位階最高的行政法規，集中體現國家如何利用法律手段調控電影市場。《電影管理條例》實施五年有餘就進行了修訂，此後一直是中國電影管理的圭臬，直到 2016 年《電影產業促進法》頒布，其地位方被取代。因此 1996 年《電影管理條例》成為國家與資本互動的先聲，至少是「字面上」互動的開始。

## 第一節 起：1996年《電影管理條例》

「乍暖還寒時候，最難將息」，文革結束後的政治體制與經濟體制改革輾轉徘徊，文化事業亦步亦趨。五十年代模仿蘇聯建立起來的新中國電影體制漸漸恢復，財政上由國家預算撥款和專項撥款維持電影的生產、流通和管理，統收統支，製片廠實行行政指令性生產，發行方面則以中國電影發行放映公司統一向製片廠購買再統一向下銷售，各省市各行政層級分別擁有發行機構依據上級的方針政策和任務，負責本地的電影發行放映工作，業務上接受電影局和地方文化行政部門的雙重領導，整體是一個從中央到地方垂直管理的政企合一發行放映體制（包同之、張建勇，1990；劉陽，2015a）。

八十年代初期，電影發行收入連年下降，1980年到1983年電影在城市發行的收入平均每年下降2500萬元人民幣，以政代企的電影生產經營體制和統購包銷的電影發行體制嚴重束縛電影業（沈芸，2005）。在1984年中央頒布《中共中央關於經濟體制改革的決定》後，電影業開始實行事業單位企業化管理，經營上獨立核算，自負盈虧，電影業的改革呼聲漸漸付諸行動，但是「行動上一如既往地遲緩」，80年代後期電影市場虧損嚴重，製作成本卻在上升，觀眾人次也在遞減（沈芸，2005，頁213）。

八十年代中後期商品化和全球化的浪潮已經衝擊中國社會，不僅娛樂商業片熱鬧一時，第五代導演作品也伴隨著社會現實政治的開放性而迸發極大的活力，海外資本幫助藝術電影逃離了政治擠壓和市場困頓（戴錦華，2000）。計劃經濟的電影運作機制本質上沒有變化，體制的弊端日漸暴露、改革的矛盾日益深重，



藝術電影「牆內開花牆外香」，娛樂片高潮也漸漸退去，依靠「紅頭檔案」<sup>21</sup>提高觀影量的「獻禮片」也無法拯救凋敝的電影市場（饒曙光，2009）。

凋零的，茂盛的，一切都在 1989 年之後戛然而止。

1992 年鄧小平「南巡講話」帶來了改革重啓，中國開始推進建立「社會主義市場經濟體制」的改革。在其繼任者江澤民「經濟放鬆、政治收緊」的既定方針下，以經濟體制改革為先、以經濟發展為要，包括電影在內的媒體文化行業都不得不在中國共產黨把握的「輿論導向」之下，開啟改革進程，全力背起市場包袱，即所謂的「既要聽話，又要賺錢」（錢鋼，2008，頁 112）。電影行業限制逐漸放鬆，對外管道也在發展與繁榮電影事業的要求下緩緩打通，而對國產影片的主旋律風向把握並未因此鬆懈。

正是在 1992 年，中國電影業的下滑再次來到一個低點。1979 年到 1991 年全國電影觀眾總人次從二百多億下降到 144 億，放映場次下降了 20%，但由於電影業調整和票價放開等因素，同期票房收入和發行收入還是略有增長（于麗，2006）；到 1992 年，國產片產量從上年的 130 部增加到 170 部，但電影觀眾總人次降至 105 億，總票房也從 23.6 億元降至 19.9 億元（萬萍，2005）。而且由官方統計的 1979-1992 年四項指標<sup>22</sup>並不能完整反映當時的市場真實情況，特別是八十年代後期的嚴重虧損狀況，從而也不能判斷市場投入和產出的關係，更不能明確潛藏的問題從而證實改革的迫切性（沈芸，2005）。

既然電影身處社會主義市場經濟體系中，緊跟黨的政策改革的改革必須提速。

1993 到 1995 年當時的廣電部相繼發布三個權威性檔案，《關於當前深化電影行

<sup>21</sup> 中國行政管理中特有的一種檔案的專用詞彙，是各級黨委、人大、政府、政協等機關出臺的各種政策檔案，不同於法律、法規、規章等公開發佈的檔案，「紅頭檔案」通常是蓋有紅色印章或印有大紅色標題，在行政單位及其管理單位內部進行層層傳達。

<sup>22</sup> 指的是建國以來依靠中影公司統計的電影指標，用於監督電影經濟、調控電影市場，具體是指放映場次、觀眾人次、發行收入和放映收入四項指標。90 年代以後逐漸退出歷史舞臺。

業機制改革的若干意見》（3 號檔案，1993）、《關於進一步深化電影行業機制改革的通知》（348 號檔案，1994）、《關於改革故事影片攝制管理工作的規定》（1 號檔案，1995），把發行、放映到製片的傳統計劃經濟體制逐步推向市場經濟體制，正式啟動中國電影業的市場化改革進程（唐榕，2008；劉藩，2010）。

文革後就開始斟酌的電影法規在經歷了長期的醞釀後，1996 年 5 月中國電影史上第一部行政法規《電影管理條例》（以下簡稱「條例」）頒布，首次以法規形式在市場化要求下規範電影行業的管理體系，「標誌著我國電影事業的管理在法制建設中邁出了可喜的一步」（廣播電影電視部電影局等，1997，頁 1），希望配合市場化進程將計劃經濟體制下的行政管理、經驗管理轉向法制化管理、科學管理。條例集中呈現了此前電影體制改革的部分成果，1993 年以來發布的幾個重要檔案都在條例中有所體現：

1993 年廣電部下發《關於當前深化電影行業機制改革的若干意見》和隨後的 320 號檔案《電影行業機制改革方案實施細則》首次打破中影公司的全國發行壟斷，國產電影（故事片，feature film）可以由製片廠直接與地方發行單位元交易，同時原則上放開電影票價管制，交由地方政府掌握（毛羽，1999），但影片進口發行權仍由中影公司掌握，由其統一進口再統一向各省市自治區發行（王玉明、金冠軍，2010）。打破發行壟斷在條例中具體呈現在第二章〈電影製片〉的第十四條，電影製片單位可以按照國家有關規定在全國範圍發行本單位攝製並被允許公映的電影片及其複製品。這一規定使得製片廠得以越過中影公司，對自己的影片擁有了議價權，儘管積壓債務、地方保護等原因使新的矛盾與問題層出不窮，但也促成了接下來的改革。中影公司也因之喪失三分之二的發行業務，但國家交予的政策性補貼任務依然艱巨，不得不進行相應的管理和業務改革，並將工作重點轉移到了進口片業務上（王志強，1995）。

1994 年廣電部電影事業管理局的 348 號檔案《關於進一步深化電影行業機制改革的通知》進一步明確，影片（著作權）發行權擁有單位可以直接向北京等 21 個省、市各級（除 11 個老、少、邊省和自治區）發行、放映單位發行影片。1990 年《中華人民共和國著作權法》正式公佈，第十五條規定了電影工作者的署名權和製片方的著作權，這一點條例第十五條也依法寫入，即電影製片單位對其攝製的電影依法享有著作權。348 號檔案一方面落實著作權相關規定，另一方面呼應 1993 年的三號檔案，從著作權的角度具體重申製片廠的自主發行權，更突破 3 號檔案規定的「首先依靠省級公司發行」，賦予製片廠更多的市場主體權限，拓寬了發行管道。

此時國內電影市場越發蕭條，1993 年國產影片生產下降 50%，票房總收入下降 35%，觀眾人次從 105 億再度降至 42 億，製片、發行與放映企業之間積累了巨額債務，市場混亂，出現大量走私盜版錄像帶，還有企業瞞報截留收入等（王志強，1994），舊有體制積重難返。為啟動日漸消沈的國內電影業，特別是觀眾大量流失的電影放映業，1994 年廣電部電影局在年初的全國電影發行放映會議上決定，自次年起由中影每年以國際通行的分帳發行方式進口 10 部「基本反映世界優秀文明成果，基本表現當代電影藝術技術成就」的影片（門素先，1995；丁亞平、盧琳，2009），中影公司也在這一年嘗試分帳發行了美國電影《亡命天涯》和香港電影《大醉拳》，儘管盜版猖獗嚴重影響收益，但《亡命天涯》作為首部分帳發行的影片在幾個試點城市均取得了優異的票房成績（王志強，1995）。

除了電影發行放映體制改革，1995 年廣電部《關於改革故事影片攝制管理工作的規定》也打開了製片體制改革的局面。該檔案規定，各省、自治區、直轄市原有的國有電影製片廠也有拍片權，社會法人組織如出資額 70% 以上可以與製片廠合作並署名聯合攝製。這一規定反映在條例第十七條，國家鼓勵機關、企

業、事業單位和其他社會團體以及公民以贊助、投資的形式參與攝製電影片。就在條例實施三個月後，廣電部於 1996 年 10 月再次發出《關於修訂〈關於改革故事影片攝制管理工作的規定〉的通知》，將原先的社會法人組織需達到 70% 出資額修改為 30% 以上即可署名為聯合攝製（廣播電影電視部電影局等，1997，頁 175）。1997 年廣電部發佈《關於試行「故事電影單片攝制許可證」的通知》並在 1998 年進行修訂，境內地市級以上電影單位和電視台、電視劇製作單位以及符合條件的影視文化單位均可向廣電部電影局申請該許可證，獨立拍攝單部影片（王玉明、金冠軍，2010）。

儘管從政策法規來看，製片權始終掌握在國有製片廠手中，但資本早已經在尋找進路。不僅有大陸的民營資本，海外資本更是成為投資重鎮，1979 年到 1998 年中，中國大陸以合作拍片的形式，與台灣合作 40 餘部，與歐美、日本等國家和地區共合作約 50 部，與香港地區之間的合作更是超過 200 部（鄭全剛，1998）。甚至早期還誕生了一種權宜的合作形式，即以民營資本為主，國營電影製片廠出租廠標，也就是以掛名的形式來獲取合法製片的名義，隨著後來開放民資進入，這種模式也多轉變為聯合投資（陳犀禾、鮮佳，2014）。

根據規定，合作的形式主要有聯合攝製、協作攝製和委託攝製，只有聯合攝製才可被視作合拍片，也就需要在拍攝前取得拍攝許可證，之後再取得公映許可證即可作為國產片在大陸發行，後兩種則是作為進口片審查再引進（尹鴻、何美，2009）。如 1995 年公映的影片《陽光燦爛的日子》就是一部具有時代特色的合拍電影，1993 年該片籌拍時由大陸民營公司、香港和台灣兩家電影公司共同出資，後期製作時由法國製片人介紹到德國混錄，又在日本完成最終拷貝，全國首映前電影局批准從協拍片改為合拍片，以主管合拍片的中國電影合作製片公司的

名義向全國發行（姜文，1997）。儘管是以片方接受電影局的幾項修改意見為前提，九十年代沈重的電影市場壓力似乎也使電影局對於行政規定有了較大的變通。

除了上述行業體制改革內容在條例中取得合法地位，國務院法制局（1997）強調該法有三個主要內容：電影審查制度、電影許可制度和年檢制度、保護電影智慧財產權<sup>23</sup>。第三個內容，保護作為智慧財產權的電影著作權在 348 號文中已經有所呈現，1995 年廣電部電影局也發出《關於認真依法保護電影著作權的通知》，要求著作權擁有方的製片廠要切實做好對著作權的保護（海綜，1996）。關於電影審查制度的內容則是為 1993 年廣電部發布的《電影審查暫行規定》做出立法上的保障，以整個第三章〈電影審查〉規範電影審查制度，對電影內容進行審查，廣電部也在 1997 年根據條例修訂《電影審查暫行規定》，發布《電影審查規定》。至於電影許可制度和年檢制度，細數整本條例，共有「攝製電影許可證」、「中外合作攝製電影片許可證」、「電影發行經營許可證」、「電影放映經營許可證」和「電影片公映許可證」五個許可證，覆蓋整個電影的生產與流通過程。

值得一提的是，條例中明確規定國產電影與進口電影的放映時間比例，「放映單位年放映國產電影片的時間不得低於年放映電影時間總和的三分之二」，以便在開放的前提下保護國產電影，「保證有中國特色社會主義的文藝作品起主導作用」（廣播電影電視部電影局等，1997，頁 67）。1995 年起，中影公司每年以分帳發行方式進口十部外國電影，據業者推測 1995 年度票房較 1994 年增長幅度至少在 15% 以上，但這一舉措也在全行業引起了震盪和反彈，反對者認為這將把國產片逼入絕境（老梅，1996）。隨後的 1 號文《關於改革故事影片攝制管理工作的規定》放寬了製片門檻，吸引越來越多的社會資金，可是這種市場劇變

---

<sup>23</sup>大陸稱「知識產權」，後文除法律文本原文外均寫作「智慧財產權」。



仍舊讓大多數習慣了計劃經濟體制的國有企業應對不及，國家也必須對社會利益重於市場利益的電影事業有所交待，因此一方面規定了十部引進電影的地區比例，以避免讓好萊塢獨佔鰲頭，另一方面以行政手段直接限制總放映時間，防止放映業出於商業利益考量而忽略國產電影。

例如 1995 年《人民日報》報導稱，當時的廣播電影電視部要求各級電影發行公司每年購買的重點影片至少佔全年發行影片總量的 15%，電影放映單位每年放映重點影片的場次不少於全年總場次的 15%，當時還公佈了首批國產重點影片共八部，包括故事片《七七事變》、《楊開慧》、《紅櫻桃》、《九香》、《敵後武工隊》、《生死千里》和紀錄片《抗美援朝》、《陳嘉庚》，大部分都是歷史革命題材，其中有五部是專門為了紀念抗日戰爭勝利 50 週年暨世界反法西斯戰爭勝利 50 週年而特別創作的（廣電部電影局，1995.09.25）。甚至管理機關還曾多次下發舉辦優秀國產影片展映的通知，利用行政手段強制要求戲院播放國產電影，以此壟斷放映時間（尹鴻，2001）。1995 年 10 月，已經放寬製片權限的電影局更是創造性地運用了以外補內的方式，決定從 1996 年開始調出 10 部進口影片經營權，專門用於獎勵國產精品電影的生產單位，也就是說，製片廠每拍攝一部精品電影就可以從中影公司引進的進口片中挑選一部向全國發行，試圖以此舉鼓勵精品電影的生產，同時也能緩解製片廠長期以來的資金壓力（王志強，1996）。次年，長春電影製片廠、北京電影製片廠和上海電影製片廠三大製片廠獲准各自發行一部進口影片，長影、北影、上影分別選擇了科幻動作片《未來水世界》（Waterworld）科幻驚險片《野蠻遊戲》（Jumanji）和卡通片《玩具總動員》（Toy Story），都有不錯的收益（王志強，1997）。

就在條例頒布的兩個月前，1996 年 3 月全國電影工作會議（又稱「長沙會議」）提出「九五五零工程」，即在第九個五年計畫期間每年拍出十部、五年拍

出五十部精品影片，有政治光環加持的主旋律電影繼 1987 年提出<sup>24</sup>後再次強勢回歸市場，也成為政府加強對電影行業政治管控的開始。「抓精品」成為電影工作的重點，當時的廣播電影電視部電影事業管理局局長王庚年（1998，頁 3）後來表示，為了出精品、避免粗製濫造對於電影「質量上要求嚴一點、審查時認真一點是必要的」。

與九五五零工程相配套，根據每年市場影片投放量，國產片應佔三分之二，同時要求各地發行公司和電影院保證國產影片的放映場次達到全年總場次的三分之二，這種量化的要求要如何操作，與何謂「精品影片」一樣，都成為當時縈繞在人們心頭的疑問：

我們知道，電影的創作、生產和流通有其自身的規律。幾十年來由於對其認識不夠，付出的代價和得到的教訓可謂不少。深化電影行業機制改革就是要重新開始對規律的認識和尊重。發展和繁榮電影事業，製片業必須要樹立精品意識無疑是正確的，但是精品意識應當是導向而不應也很難是具體的量化。就如同我們可以號召作家深入生活、積極創作，但卻不能要求其在精確的時間內寫出數量精確的《紅樓夢》、《三國演義》那樣的作品一樣。時至今日，關於每年保證推出的 10 部精品由誰評定、如何評定，仍然是一個讓方方面面十分棘手的事情，而每年能夠完成 10 部精品的依據恐怕誰也說不清楚。藝術創作和普通的工業生產畢竟有著本質的區別，尤其是好的作品出現不能以一種量化的概念和目標對其進行限定。

同樣道理，規定國產影片的放映場次必須佔全年放映場次的 2/3，其操作性難度極大。一部可以放 20 場的進口影片，影院可以只放 10 場，但是一部放了 10 場便不再有觀眾看的國產影片，影院怎麼可以放 20 場？觀眾看電影畢竟是一種自己掏錢買票的市場行為。如果不尊重基本市場規律，出臺的檔案和規定既無法執行，又難以解釋，政策的嚴肅性、權威性必將受到影響。

——樊江華、毛羽、楊源，1997，頁 181

<sup>24</sup> 1987 年 3 月全國電影創作會議上正式提出「弘揚主旋律」，參見饒曙光（2009）。

上述批評著實沒錯，於是為了迎合「市場規律」，管理機構再次使出了靈活的調控手法。1997 年和 1998 年中宣部、廣電部（1998 年成立國家廣播電影電視總局）先後向全國推薦了四部和八部優秀國產影片，並配合具體部署了優秀國產影片的展映活動，在全國展開聲勢浩大的媒體宣傳，利用新組建的包括全國 300 家戲院的「中華院線」進行統一排片和規模放映，中影公司還隨之調整了進口大片的上映檔期，如此複雜的操作最終使得 1997 年的四部優秀國產影片達到了與同時期進口大片票房持平的成績，其中《紅河谷》和《離開雷鋒的日子》甚至有所趕超（倪強華，1998）。

回到條例本身，除了在放映時間比例上為國產電影設定了嚴格的保護條款，條例第六章〈電影事業的保障〉指出要建立社會主義市場經濟體制的電影管理體制，發展電影事業；扶持特定類型的影片以及不發達地區和農村地區電影事業；保護放映設施，對影響電影製片、發行和放映流程的行為予以制止乃至查處。更典型的是，1991 年起設立的國家電影事業發展專項資金被寫入條例第五十條，國家以實際的經濟措施補助國產電影。

當時為了緩解電影經濟困難，同時不給國家財政增加負擔，除了從企業內部加強管理、深化改革外，相關部門聽取有關領導意見並研究後，起草自救方案上報國務院並得到批准（李諄，1992），1991 年 1 月 9 日廣播電影電視部、財政部、國家物價局、國家稅務局、中國工商銀行聯合發布〈關於明確電影票價管理權限和建立國家電影事業發展專項資金的通知〉，要求縣及縣以上電影院從每張電影票款中提取 5 分錢人民幣作為國家電影事業發展專項資金，資金實行統一上繳分級管理，由廣播電影電視部和財政部組成的國家電影事業發展專項資金管理委員會（以下簡稱專資管委會）管理，專項資金的使用要經過廣電部和財政部批准，並接受審計部門監督。至於這筆資金將會用在哪裡，則由隨後下發執行的具

體政策〈國家電影事業發展專項資金使用和管理暫行辦法〉和〈國家電影事業發展專項資金上繳的實施細則〉來規定：各地實際上繳額的 40%會返還給省級專資管委會用於電影院維修改造，餘下的 60%由國家專資管委會用於資助電影製片企業、少數民族地區電影企業特殊困難補助以及對電影經濟的宏觀調控。

1991 年 5 月 1 日專項資金正式開始提取上繳，當年收到 1415 萬元人民幣，1992 年收到 5239 萬元（李彥，2015.11.11）。1991 到 1995 年期間資助重大題材、主旋律影片 60 多部，各地也利用資金在維修改造電影院等方面做了一定的工作（廣播電影電視部電影局等，1997，頁 73）。

1996 年初的長沙會議為未來一段時間的電影行業發展奠定了基調，不僅提出了九五五零工程，也提出深化電影改革，採取具體措施拓寬電影的資金管道，特別是增加電影專項資金，將原本的 5 分錢改為票價收入的 5%（李德潤、吳興華，1996.03.28）。1996 年 4 月多部委聯合發布修訂後的 209 號《國家電影專項資金上繳的實施細則》從全國縣級以上影院票房收入中提取 5%建立專項資金，細則與條例同一時間開始實施。11 月，廣電部與財政部也重新印發《國家電影事業發展專項資金管理辦法》，專項資金收繳和使用進入新的階段。

條例第五十一條規定了這筆資金的資助項目，包括對重點影片和優秀電影劇本進行扶持，以及重要製片基地的技術設備改造、電影放映設施改造、少數民族地區和邊緣貧困地區電影事業發展等。所謂的重點影片和優秀電影劇本評選標準大致不脫離主旋律的要求，前者大致限定在反映社會主義革命、建設、改革題材或者是共產黨領導下的歷史革命題材，後者則要求反映人民群眾生活本質、反映在共產黨領導下的革命、改革與建設實踐等（廣播電影電視部電影局等，1997），其資助形式在對條例作解釋的《電影條例讀本》中具體闡述為無償贈款、有償借款、補助、補貼和獎勵五種形式。根據國家電影事業發展專項資金管理委員會

(1995)《關於加強重點故事片使用國家電影專項資金的規定》，針對故事片主要有借款、獎勵和資助三種方式。

除了專項資金，國家尚有其他優惠措施支持電影事業發展，包括從進口影片收入中撥出一定比例支持國產電影；發布《影視互濟資金使用規定》，從電視廣告收入中提取一定比例支持精品電影戰略；對有「重大意義」的影片通過國家給予文化宣傳部門的優惠政策解決，必要時可向國務院報批；一定時期內免徵製片單位拷貝銷售收入增值稅等（廣播電影電視部電影局等，1997），這些項目基本都是針對長沙會議上中宣部部長丁關根所提出的拓寬電影資金管道措施的落實（李德潤、吳興華，1996.03.28）。同時在推進電影與電視合作與互補方面，1996年元旦正式開播的中央電視台電影頻道也開始為全國幾億電視觀眾播送大量國產電影和部分國外影片。

1995年，引進大片搶去了原本佔據市場主導地位的合拍片的風光，出自民營公司之手的《陽光燦爛的日子》《紅櫻桃》等國產電影也取得了不俗的市場成績，國有製片企業在政策鬆綁之下做出不同程度的自我調整，也大量利用社會資金緩解先前的債務壓力，但總體而言企業內部總體機制沒有變化，製片方針和影片運作方式基本還是原本狀態的自然延伸（老梅，1996）。

那些政府介入市場的行為並沒能將中國電影帶離困境，行業慘淡之態絲毫不減，1996年以後電影產量明顯減少（參見圖三-2），大體是官方所謂「抓精品」所造成的結果，「雖然生產數量少了一點，但是電影作品的整體質量有了明顯的提高」（王庚年，1998，頁3），而所謂的「精品」是如《大轉折》、《離開雷鋒的日子》、《紅河谷》之類符合官方意識形態要求的影片。

因此，儘管有著電影事業發展專項資金、影視互濟資金等穩定的財政補助以及各類扶助政策，隨著「九五五零」工程以後對電影主旋律精神的強調，這些資



金和扶助政策多是落在強調「政治性、道德性、傳統性和主流性」的「精品」電影頭上，加上緩慢而滯後的電影改革、娛樂消費市場的激烈競爭以及電視等大眾傳播媒介的衝擊，電影業陷入困頓（尹鴻，1999，頁 25）。1998 年更被戴錦華（2000）形容為「冰海沈船」，既指當年橫掃全國票房的引進片《鐵達尼號》（Titanic），也喻指這一年中國電影的敗落。她（2000，頁 459）不無痛惜地指出，儘管這一年電影院裡看起來熱鬧非凡，但中國本土電影工業幾近「全面潰敗」，截至當年六月，投拍的影片不足十部，最終當年的影片產量是 87 部<sup>25</sup>，而根據《中國電影市場》雜誌公佈的片目，全年通過審查的影片只有四十餘部。

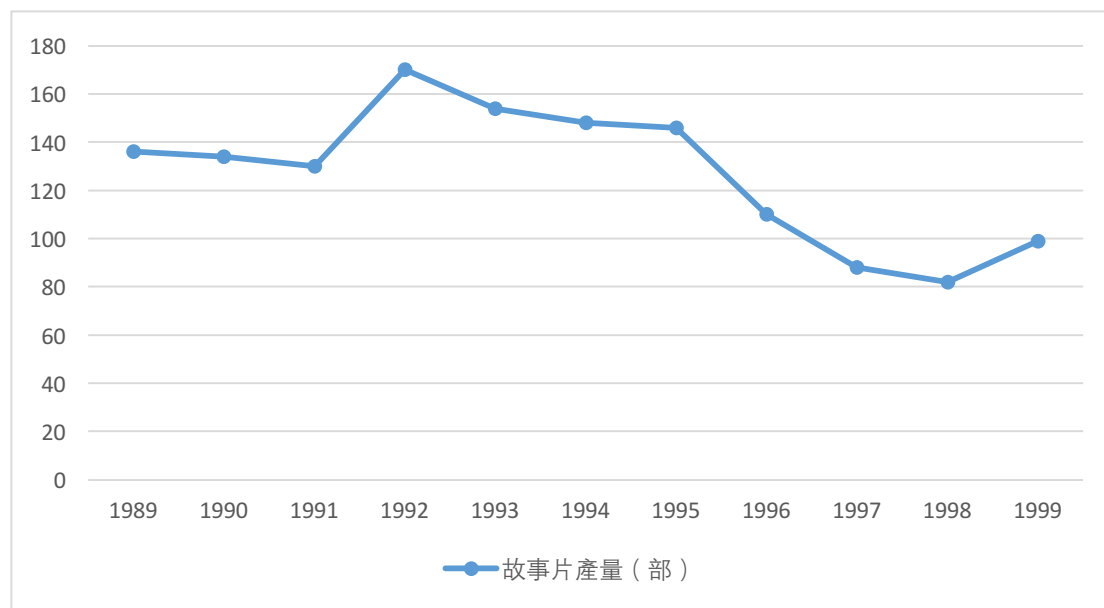
隨著中國政治一體化趨勢的強化，電影管理日益細化，對合拍片的生產和內容控制也越發嚴格，九十年代初作為中國大陸票房主力軍的中港合拍片也陷入低迷，數字從 1996 年的 29 部（含協拍片 6 部）到 1997 年的 25 部（含協拍片 3 部），到 1998 年更降至 7 部。

改革開放二十餘年，中國通過「權力市場化」不斷進行利益調整（何清漣，2000，頁 4），社會政治經濟都發生了巨大的變革，電影體制的改革必須依附於社會整體體制，生產和流通體制改革與管理體制都沒能跟上社會變動的速度，大部分國有電影企業仍舊掙紮在生存線上，只有主旋律被一唱再唱。

---

<sup>25</sup> 戴錦華援引的數字為 87 部，本文統一採用《中國統計年鑑》的數據，即表 1 所繪 1998 年國產故事片數量為 82 部。

圖 四-1 1989-1999 年中國大陸國產故事片產量



資料來源：中國統計年鑑

## 第二節 承：2001 年《電影管理條例》

計劃經濟的電影體制遺留下來的諸如地方保護、市場獨佔、巨額債務等問題讓電影流通領域內的改革困難重重，中影公司在 1993 年與海外電影公司接觸試圖以分成方式引進賣座影片，但唯恐衝擊國產片而未能實現（海綜，1996）。1994 年全國電影發行放映工作會議決定引進十部「基本反映世界優秀文明成果和基本表現當代電影藝術、技術成就的影片」，主管機關的首肯讓唯一合法統一經營進口片的中影公司再度嘗試以票房分帳的手段進口電影，儘管電影行業內基於對民族電影的擔憂而震盪明顯，但分帳發行影片增多的 1995 年電影票房較上年有顯著提高（老梅，1996）。可以說，早在中國謀求加入 WTO 之前，絕境中的中國電影就已在主管機關的首肯下推開了市場之門。

電影市場狀況持續低迷。能捉得到老鼠的貓即使是異域血統也照養不誤，國內電影體制繼續除舊佈新，電影市場亦加速向世界打開。世界各國面對美國電影

都不免戰戰兢兢，中國特殊的國情使得中國電影開始擁有既是文化產業又是宣傳工具的雙重身份（尹鴻、蕭志偉，2002），平衡本就不易，如今形勢更為嚴峻，迎接好萊塢時愈加力不從心。改革的滯後帶來諸多體制遺留問題，跨國資本對國產電影的擠壓逐漸顯現威力，1998 年被認為是新時期以來中國國產電影的最低點，1995 年短暫的市場回溫被證實為一個幻覺（沈芸，2006；戴錦華，1999）。

中國在後冷戰世界格局中的地位必須得到美國的承認。1999 年 11 月中美就中國加入 WTO 達成雙邊協議，中國正式成為世貿組織成員指日可待。即便除了美國之外的各國都反對將視聽產品納入 WTO 的關稅暨貿易總協定(GATT)中，但強大的好萊塢遊說團體仍舊在電影方面爭取到了利益，中國既沒有完全服從也不能無視這一規則，中美協議中規定中國將增加進口電影配額，允許外資投資建設電影院等（尹鴻、蕭志偉，2002；Stauley Rosen / 孫紹誼譯，2002）。事實上，就在達成協議之前，由於北約轟炸中國駐前南斯拉夫大使館，美國電影已經在中國禁映五個月，也因此 1999 年中國電影市場票房再度嚴重萎縮，而此前的 1994-1998 年中國單片年度票房首位均是好萊塢電影（丁亞平、盧琳，2009）。美國電影禁映迅速事過境遷，中國需要美國，中國電影市場也需要美國電影。

面對極度萎靡的電影市場狀況，2000 年 6 月國家廣電總局、文化部聯合下發《關於進一步深化電影業改革的若干意見》（320 號文），提出深化電影改革，組建電影集團和股份制改革，使製片、發行、放映一體化，並正式推行院線制，倡議建立以院線為主的供片機制，產業體制改革開始提速。2001 年 12 月國家廣電總局、文化部聯合下發《關於改革電影發行放映機制實施細則》（試行），院線制迅速建立，發行放映機制改革全面展開，電影票房開始緩緩上漲。

2001 年因應時勢而修訂的《電影管理條例》出臺，據史敏等（2002，頁 22）國務院法制辦與廣電總局相關人士編纂的《電影管理條例釋義》解讀，新條例重

點完善了原條例的四個內容，包括進一步完善電影業的管理措施、補充和完善關於電影業的對外開放的規定、補充完善有關促進和保障電影業發展方面的規定以及對原條例的「罰則」一章作全面修改，以下逐一分析。

首先是完善電影業的管理措施，包括完善許可制度和補充有關電影洗印的規定。前者是重點，原本的各種許可證被統一為許可制度，明確寫入代表法規基本精神的第一章〈總則〉部分，增加第五條「國家對電影攝制、進口、出口、發行、放映和電影片公映實行許可制度」，電影工業流程中的任意一步都必須得到國家許可。後者表現在第二章〈電影製片〉補充了第二十三條，從電影洗印單位把關，防止出現非法電影片，並相應地在〈罰則〉的第五十六和五十九條中增加處罰規定。

其次是兌現加入 WTO 的政府承諾，補充相關對外開放的規定。最主要就是增加第四十一條（第五章〈電影發行和放映〉），允許國內企事業單位、社會組織和個人投資外，更允許外資進入電影院的建設與改造中。另外補充有關進出境攝製電影的管理措施、電影及素材的出口和出境等內容。

允許外資的進入既然是進入 WTO 的門票，那麼這張門票一定要牢牢攥在自己手裡，為此國家廣播電影電視總局、對外貿易經濟合作部、文化部在 2000 年 10 月共同發布《外商投資電影院暫行規定》，規定外商不可獨資設立電影院，且中外合資的比例必須在 49% 以下，對外開放的同時嚴守門關。2003 年 9 月國家廣播電影電視總局、商務部、文化部再度發布《外商投資電影院暫行規定》（21 號令），廢止原規定。新規定順應院線制改革帶來的新問題，強調外商亦不可組建電影院線，但是增加七個城市作為中外合資設立電影院的試點城市，允許外方投資比例不超過 75%（同時全面放寬對香港、澳門在中國大陸投資的限制，投資比例不超過 75%）。即便如此外資仍舊難以為繼，尤其當 2005 年中國五部委共

同發文《關於文化領域引進外資的若干意見》，再度強調國有企業主導權後，外商在與政府主導的反覆磋商中再難爭取到更大利益，2002 年進入中國電影院行業的國際巨頭時代華納（Time Warner）旗下的電影院業務（Warner Bros. International Cinemas，以下簡稱「華納影院」）在來華四年後宣佈全面退出（Jonathan Landreth，2006）。

2006 年 11 月華納宣佈終止在中國影院市場的投資，此舉使得華納在華投資的六家影院都陸續轉讓。2007 年 1 月 19 日，華納影院與深國投商用置業有限公司在重慶、長沙、南昌合作建立的三家影院協議後轉讓給中影集團，兩家公司全額出讓所持股份（章傑，2007.3.2）；上海電影集團公司（簡稱「上影集團」）則在 2007 年 2 月 17 日與華納影院簽署協議，接手雙方在上海和南京的兩家合資影院，上影集團購買華納影院在上海永華電影城 49%的股份及其在南京上影華納影城 51%的股份（張穎，2007.4.11）；最後一家廣州華納金逸國際影城，在 2007 年 7 月達成協議，由合作方廣州金逸影視投資有限公司正式接手（徐詞、吳尚，2007.8.2）。至此，華納影院全盤撤出在中國市場的投資。

再者是為保護國片而增加的促進和保障電影業發展的規定。條例增加了第十六條，允許製片單位之外的單位「獨立」拍攝電影，但是必須領取一次性的《攝制電影片許可證（單片）》，這一條將 1997 年就通過的《關於試行故事電影單片攝制許可證的通知》（538 號）合法化，從先前的破除發行壟斷發展到取消國有電影製片廠的壟斷，時任廣電總局電影事業管理局局長的劉建中（2004）稱此舉極大調動了社會參與電影攝製的積極性，2002 年全年辦理 58 部單片許可證。

根據 2001 年廣電總局隨後發布的第 1483 號檔案《關於取得〈攝製電影許可證（單片）〉資格認證制度的實施細則（試行）》，符合規定的各類非外商獨資文化影視法人單位都可以在申請到該許可證後拍攝電影，但必須通過廣電總局對



其單位資質和電影劇本的審查。據（尹鴻，2004）記載，儘管 2002 年的電影生產有一半以上仍有政府的投入或參與，但是社會資金和機構作為主體投入和參與的影片才是國產電影的市場競爭主力，當年出品的故事片總產量為 100 部，其中由社會單位製作的就高達 38 部。

另一個補充的規定在於對農村 16mm 電影片發行、放映的特殊規定，具體體現在第四十條允許單位或個人直接登記備案後在全國農村從事 16mm 電影的發行和放映，以及第五十一條國家扶持前述的單位和個人。中國廣袤的農村一直是亟待發展的重要領域，「國家建立和完善適應社會主義市場經濟體制的電影管理體制」（1996 年條例第四十八條；2001 年條例第四十六條），如果驟增的城市電影院是市場經濟的結果，那麼堅持扶持農村電影事業就是社會主義中國無論如何迴避不了的責任。儘管中國共產黨徹底否定了社會主義文化大革命的價值，但中國革命和社會主義的價值卻被繼承下來，這一方面是對中共重大決策和轉變的制約力量，另一方面成為工人、農民等社會群體對抗市場化、私有化過程中不公現象的合法力量來源（汪暉，2008），因而國家對農村電影事業超常規的寬鬆政策與長期扶持既有守護社會主義價值的目的，也側面證實了農村電影發行放映的受擠壓和蕭條狀況。

最後一個主要增加內容是對〈罰則〉的大幅修改和補充，增加處罰種類、完善處罰手段並加大處罰力度，也對電影行政人員行為做出嚴格規範等。

除上述參與立法者強調的四個修訂重點外，2001 年條例在第三章〈電影審查〉中對電影片禁載內容也就是原則性的審查標準做了補充和修改。增加第二十五條第一項「（電影片禁止載有）反對憲法確定的基本原則的（內容）」，作為兜底條款的第十項增補為「（所有其他）有法律、行政法規和國家規定禁止的其他內容的」，凸顯中國共產黨在 1997 年明訂的「依法治國，建設社會主義法治

國家」基本綱領，第一項規定與第三項增加「洩露國家秘密的」、第四項增加「煽動民族仇恨、民族歧視……或者侵害民族風俗、習慣的」和新增第六項「擾亂社會秩序，破壞社會穩定的」都是國家層面宏觀指導的細化。1996 年的第五項禁止「宣揚淫穢、迷信或者渲染暴力的」擴增為第五和第七項，分別增加「宣揚邪教的」和「宣揚……賭博……教唆犯罪的」。

這些禁載內容是電影審查過程中的最低要求，一旦待審影片被這些相對模糊的條款定位，重則禁止輕則刪減，概莫能外。《電影管理條例釋義》為此補充了長長的說明，針對整體上不違背上述條例規定的影片提出相對詳細的標準，細節部分如個別情節、畫面、音樂等有任意違禁內容（例如夾雜淫穢色情或庸俗低級、渲染暴力兇殺、宣揚消極頹廢、貶損醜化重要歷史人物或國家機關形象等）都必須刪減後才能通過審查（史敏等，2002，頁 99-100）。目前解釋審查制度、寫明禁載內容的最新規定是 2006 年 5 月發布的《電影劇本（梗概）備案、電影片管理規定》（廣電總局令第 52 號），同時廢止的是 1997 年《電影審查規定》（廣播電影電視部令第 22 號）、2004 年《電影劇本（梗概）立項、電影片審查暫行規定》（廣電總局令第 30 號）<sup>26</sup>。52 號文第十三條基本延續了 2001 年條例的禁載規定，第十四條列出了內容需要進行刪減修改的情形，相比前述《電影管理條例釋義》中說明的標準差異並不大，多為順序和措辭上的完善。

另一個相關的新增內容出現在第六章〈電影事業的保障〉的第五十三條，新增第二款「大眾傳播媒體不得宣揚非法電影」。《電影管理條例釋義》將「非法電影」定義為未經國家行政主管部門批准公映的電影（史敏等，2002），也就是

---

<sup>26</sup>30 號檔案僅有流程規定無禁載內容規定，根據 2005 年《中國電影年鑑》選編的電影檔案（第 19-20 頁），廣電總局電影事業管理局為此制訂了《電影片審查暫行標準》，有詳細的禁載內容，下發作為電影審查的內部檔案。

通俗意義上的「禁片」，沒有通過電影審查或者乾脆跳過了電影審查（最典型的是未經審查即送片參加海外影展），或內容非法或流程非法。

就審查的程式而言，2001 年條例的變動不大，仍舊是要求電影製片單位依據禁載內容規定對準備投拍的電影劇本和出廠前的電影進行自我審查，劇本在自審之後要報送廣電總局的審查機構備案，此處新增了審查機構「可以」對上報來備案的劇本作審查，發現不妥要及時通知報送單位不得投拍。電影拍攝完成或者是進口國外影片都必須先報請審查，通過後發給《電影片公映許可證》並要將證號印製在電影拷貝第一本片頭處，對審查決定不服的可以在 30 天內申請複審。

自文革之後電影審查制度慢慢恢復以來，「電影審查權雖在電影局，實際上卻要受到許多幹擾」<sup>27</sup>（沐言，1986，頁 2），這種局面隨著法規和政策的大量出臺略有好轉，審查程式日益完善，審查權也始終保留在國務院廣電總局電影局的手中。沿用至今的 2006 年 52 號文（2017 年國家新聞出版廣電總局發文對其第五條、第六條做局部修改）在〈總則〉中明確提及「屬地審查」，省級廣播影視行政部門也就是省級廣電部門可以申請「成立電影審查機構」，負責本行政區內的審查工作。這一審查權力的下放最高可以追溯到 2003 年，也就是條例實施後的第二年。2003 年廣電總局發布 18 號令《電影劇本（梗概）立項、電影片審查暫行規定》，自 2003 年 12 月 1 日施行，其中規定「受廣電總局委託的省級廣播影視行政部門應當成立電影審查機構」。僅半年後的 2004 年 6 月，廣電總局在局務會議上通過新的規定即 30 號令，明確審查細節，也正式提出了「屬地審查」的說法，規定省級廣播影視行政部門經過申請可以受廣電總局委託，審查本行政區內電影作品。2004 年 12 月底的全國電影工作會議上，廣電總局電影局局長童剛（2005）在工作報告中談到，2003 年試行電影屬地審查，計劃 2005 年在

---

<sup>27</sup> 沐言即中國電影評論家章柏青。

總結吉林、廣東、浙江的屬地審查經驗的基礎上進一步擴大屬地審查，可見這省應該是主要的試點地區。

上述這些變動在電影法正式發佈之前都曾深刻影響著中國電影行業。新條例呈現出的是加強管理、擴大開放，但結合相關政策規定具體分析看來似乎卻是用更嚴格的標準將國家電影事業置入市場經濟的競爭中。有學者認為，整體而言九十年代的電影「生產的規劃性大於市場自身的調節性，政府行為的作用超過產業行為」，國家用經濟手段扶持主旋律影片，用立法手段規範電影生產(尹鴻，2001，頁 27)，這些非市場力量的政府介入最終卻被證明並不成功，九十年代的電影市場日漸低迷，這也給好萊塢電影在中國的攻城掠地和電影產業化改革的深入埋下了伏筆。且看政治、資本與電影藝術如何在新世紀繼續這一場角力。

### 第三節 轉：產業化改革

進入新世紀，修訂後的《電影管理條例》再度成為中國電影業的守門者，而電影「文化產業」地位的確立，正式將中國電影產業化改革的進程徐徐鋪展開來。

為了應對加入 WTO、適應市場經濟要求，2000 年廣電總局和文化部在「經中央領導同志和中宣部同意」後發佈〈關於進一步深化電影業改革的若干意見〉，據稱這一意見在起草過程中廣泛徵求了地方廣電、文化廳（局）長和電影製片、發行、放映單位等各方面意見，十幾次易稿才最終發布，隨後電影局又推出兩個實施細則以落實意見的要求（毛羽，2003）。

〈關於進一步深化電影業改革的若干意見〉提出改革的指導思想、原則、方針以及具體措施，既要深化改革，完善電影市場體系，也要確保「電影業的社會主義性質不變」，同時「深化電影改革必須加強黨的領導」。就電影市場而言，該文提出的規範組建貫通製片發行放映的電影集團、試行股份制、積極推行院線

制、增加單拷貝銷售方式等措施都為未來一段時間的市場發展指出了基本方向。好萊塢「狼來了」的陰雲愈加濃厚地縈繞在中國電影市場上空，〈關於進一步深化電影業改革的若干意見〉要求貫徹條例規定的國產電影放映要佔三分之二以上映演時間，加強對國產電影放映時間的考核，並以考核成績作為進口影片供應的條件，以此鼓勵多發行放映國產電影，更直接要求「適當調整放映檔期，在重大政治活動和重大節日期間，在全國集中宣傳發行放映優秀國產影片」。

改革的思路很明確，實際的操作卻困難重重。例如單拷貝銷售方式賦予基層公司和電影院選擇權和購買權，突破以行政區域為主的發行壟斷，但很快就出現有購片單位遭到發行公司停止供應影片特別是進口分帳影片制裁的情況，舊有的單一市場格局又將電影票房拖入低谷，2000 年和 2001 年全國票房都只過 8 億人民幣（毛羽，2003）。改革的突破口仍在舊有的市場體制上，而通過政策介入則是中國政府最熟稔也最有實效的辦法。

2001 年國家廣播電影電視總局、文化部發布〈關於改革電影發行放映機制的實施細則（試行）〉（1519 號文），根據上級機關《中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於轉發〈中央宣傳部、國家廣電總局、新聞出版總署關於深化新聞出版廣播影視業改革的若干意見〉的通知》制定電影發行放映機制改革的具體措施，這一意見的重要性正在於其以明確的時間點要求全國建立起以院線為主的發行放映體制，要求在 2002 年 6 月 1 日之前除了特殊批准的地區，全國各地必須形成各自的院線，否則將停止向其供應進口分帳影片。到截止日，全國 23 個省（市）的 30 條院線正式掛牌營業，包括 11 條跨省院線和 19 條省內院線，之前按行政區域分割為主的發行放映體制徹底被扭轉為全國統一的電影市場（劉藩，2010）。據稱這一實施細則經過了近一年的反覆論證和修改才最終發佈，「院線制的方向成了中國電影市場此次改革無法迴避的選擇」（毛羽，2003，頁 230）。



必須強調的是，1519 號文的主要目的在於「建立有利於優秀國產影片發行放映、佔領市場的有效機制……」，因此院線制的促成根本上也是為了更好地打通國內影片的通路，讓市場充分流通。正如以停止供應進口分帳影片為條件要求各地建設院線，所謂的「以考核國產影片發行、放映為前提，調整進口影片的供片機制」也是如此，都是為了活躍國內電影市場，以引進片帶動國產片。1519 號文還提出建立兩家進口影片發行公司，也就是在原本的中影集團進口影片發行公司之外，另設華夏電影發行公司，以兩家公司在上年度發行放映國產影片特別是政府推薦影片的發行業績來決定當年各自能夠發行進口影片的數量，以形成一種市場競爭機制。

繼 1993 年體制改革交出國產電影壟斷發行權後，中影集團<sup>28</sup>再度交出進口影片的發行權，但這一次是將發行權一分为二，是一種限制在大型國有企業內部的兩相競爭局面，並以發行國產電影的業績作為激勵機制。但是非國產影片的統一進口權仍舊由中影集團掌握，組建中影集團影片進出口公司統一負責。除了中影之外，新成立的進口影片發行公司也需要承擔補助責任，即兩家發行公司要從每一部進口分帳影片總票房中提取 7% 上交中影集團進出口公司，主要用於扶持農村電影、兒童電影和科教電影等（毛羽，2003）。

2002 年底的中共十六大以後，「文化產業」在中國漸漸普及為官民共用的詞彙，電影也漸漸步入產業化發展的軌道，電影產量開始穩步提升（參見圖 四-2），越來越多的電影產業政策依循著上級機關更為廣泛的文化產業政策作出具體的應對。2002 年也是中國式大片《英雄》問世的時間，甚至在後來的研究者眼中被

---

<sup>28</sup> 1998 年 12 月，經國家廣播電影電視總局《關於組建中國電影集團公司的通知》批准，決定組建中國電影集團公司（簡稱「中影集團」），由中國電影公司、北京電影製片廠、中國兒童電影製片廠、中國電影合作製片公司、中國電影器材公司、北京電影洗印錄像技術廠、華韻影視光盤有限責任公司七家企業和電影衛星頻道節目製作中心組成，為國家廣播電影電視總局直屬企業。參見網路公開資料《2006 中國電影集團公司審計報告》。

視作是「中國電影的一個轉折點」，從這裡開始，中國電影工業無論在資本運作還是產業經營中都呈現出越來越明顯的商業化、國際化趨勢（陳旭光，2014，頁11）。

2003 年初的全國電影工作會議上，中宣部副部長、國家廣電總局局長徐光春與國家廣電總局副局長趙實分別發表講話，「十六大精神」和「電影產業改革」是最重要的主題詞。也正是在大力發展文化產業的指導原則下，2003 年中國電影政府管理部門比任何時候都更加積極和主動地為電影產業化改革創造條件。2003 年 9 月廣電總局同時發佈〈電影劇本（梗概）立項、電影片審查暫行規定〉（第 18 號）、〈中外合作攝制電影片管理規定〉（第 19 號）、〈電影製片、發行、放映經營資格准入暫行規定〉（第 20 號），並定於 2003 年 12 月 1 日開始實施。

這三個規定在修訂後的《電影管理條例》的基礎上為電影產業的後續發展提供了更多的政策性指導，分別針對電影製片發行放映經營的資格准入、外資進入中國以及電影審查作出相關調整和規範。清華大學教授尹鴻（2004，頁 5-6）將這三個規定的主要內容概括為七個方面，分別是：

- 1、在保護國有電影企業前提下，基本開放電影製作；
- 2、在堅持電影進口專營權的同時，開放電影出口權；
- 3、在限制外資的同時，面向國內開放電影發行；
- 4、基本開放放映；
- 5、放寬中外合拍影片的條件；
- 6、調整電影審批方式；
- 7、引入市場標準，改革電影評獎方式和電影專項資金發放方式。

總體而言，中國電影主管機關在條例最基本的限制內對原有體製作出了極大的鬆動和嘗試，足見產業化需求之急迫和中國電影彼時迫切需要變革的現狀。但也正如尹鴻（2004，頁6）隨後評論的：

……中國電影仍然很難從輿論宣傳行業屬性完全轉向文化娛樂行業屬性，很難從一種具有壟斷性的行業立即轉向對社會全面開放的領域，很難從一種自管自辦、國營壟斷的狀態轉變為管辦分離、多種體制平等競爭的狀態，電影管理也很難從一種過渡的行政管理立即轉向適度的法制管理，因而政府的電影產業政策、電影管理手段、電影法規建設、電影體制改革以及電影管理觀念都難以完全到位。政府轉變電影管理的觀念、職能、方式還需要一個與整個社會政治文明建設發展同步的過程……

上述引文文末頗為含蓄地將電影管理與社會政治文明建設聯繫起來，中國在電影管理所呈現出的從直接管理和控制轉向間接指導和推動，與中國政府總體上表現出的以法律手段和經濟手段取代過去直接的威權統治存在一致性，政府正在試圖將各行業的市場化、產業化納入到官方軌道中去，但這仍舊無法化解國家政治控制下電影市場化乃至媒介市場化的矛盾。聽黨的還是聽錢的？這中間的界限根本就如霧裡看花一般。

從修訂後的《電影管理條例》開始，中國對民間資本和外國資本的開放度都有所提高，民營企業可以獨立進入電影製片領域，外國資本可以投資建設電影院，中外合拍影片的條件也進一步放寬，特別是對香港電影和中港合拍電影的優惠政策極大影響了後來的兩地電影生態。

2003年國產片產量為140部，其中民營資本投資了96部，佔總出品量的68.5%，國產片的4億元人民幣的票房中有三分之二是民營公司參與創造的（黃

會清，2004.12.25）。而根據中國多次更新的《外商投資產業指導目錄》<sup>29</sup>，電影院的建設和經營必須由中方控股的境地持續至今，中國市場雖大外商可獲的利益卻極大受限，外商在中國電影院行業的熱情漸漸消退，但中外合拍影片的數量卻有所增加，從 2001 年的 10 部到 2002 年的 16 部，2003 年這一數字驟增到 41 部（張晉鋒，2003；轉引自尹鴻，2004），尤其是大陸與香港的合拍再度成為主流。

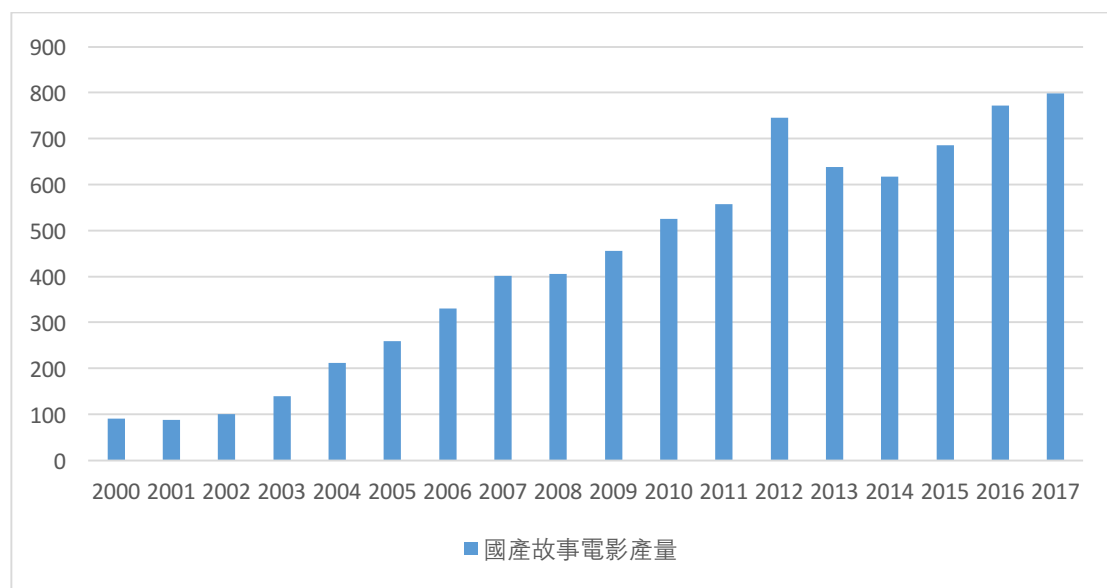
1993 年以來，中國大陸與香港的合拍片數量日趨下滑，特別是 1996 年起大陸國產電影陷入低潮，合拍片也隨之低落，這一局面在新世紀漸趨改變。2003 年 6 月中國中央政府與香港特別行政區政府簽署《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement，簡寫 CEPA），香港電影等同於「進口」影片的地位被徹底改變，香港電影經審查後可以不受配額限制在中國大陸發行，而香港與中國大陸合拍的影片可以作為國產影片發行，亦允許增加港方工作人員，不再限制故事的發生地必須在中國大陸境內，同時港資可以獨立新建或改建電影院，經過批准還可以試點設立港資發行公司。與前文的 18、19、20 號文同時，2003 年 9 月廣電總局與商務部、文化部共同發布 21 號令〈外商投資電影院暫行規定〉，其中全面放寬對香港、澳門在中國大陸投資的限制，投資比例不超過 75%。中國電影合作製片公司與美國電影協會（2014，頁 28）資料顯示，2002-2012 年中國合拍片數量超過 450 部，最主要的合拍對象是香港、台灣和美國，其中與香港合拍片的比例高達 68.5%。

據粗略統計，2002-2010 年中國相繼發佈實施了近二十項電影行業內部的產業政策，是在確定電影的「產業」性質之後、區別於計劃經濟體制下的市場化發展策略（劉藩，2010）。這些政策為中國電影發展規劃出了基本軌道，而資本載著中國電影一路飛馳。

---

<sup>29</sup> 參見中華人民共和國商務部官方網站 <http://www.mofcom.gov.cn>

圖 四-2 2000-2017 年中國大陸國產故事片產量



資料來源：中國統計年鑑





## 第五章 合？《電影產業促進法》

儘管早在文革後的立法高潮中就提出要盡快起草電影法，但當時改革的風向不穩，見證了八十年代電影立法工作的前電影局副局長包同之就說「……大的改革沒定下來，立法的規定取決於改革方向」，作為基本大法的電影法被一再擱置（張錦、平萍，2010，頁40）。上一章以《電影管理條例》的文本為材料，試圖呈現《電影產業促進法》立法之前國家利用法律手段調控電影市場的狀況，本章要面對的就是這部重要的電影法的誕生。

如第三章第二節所介紹的（如圖三-2），2001年《電影管理條例》修訂後，電影局的立法工作重點終於重新轉回到電影法上，2004年起草《電影促進法》更是成為中國電影管理的工作重點，但之後依然經歷了大約十年的延宕。

### 第一節 立法的準備

#### 1. 外來的壓力

由於各方面的種種限制，中國電影市場一日比一日蓬勃，以全球市場為目標的好萊塢能分享到的利益卻極為有限。2007年4月美國就中國進口和配銷電影、音樂、書籍等文化商品時的種種限制與中國諮商未果後向WTO要求成立爭端解決小組，小組在2009年提出報告，判定美國勝訴，經過上訴流程，2009年12月21日上訴機構提出報告，維持原看法，認定中國的限制措施確實違反其作為WTO成員的相關義務，且無法以保護公共道德為由加以正當化（行政院經貿談判辦公室，2010）。也就是說，中國確實違規限制美國文化娛樂商品在中國境內的銷售，而中國以保護公民特別是未成年人免受色情或其他有害資訊侵害的上訴請求並

沒有被接受，據 BBC 中文網報導，上訴機構的裁決意味著中國必須在兩年內改變目前的作法，否則美國有權要求 WTO 授權向中國實施貿易制裁(2009.12.21)。

兩年後的 2012 年 2 月，在 1999 年中美雙邊協議的基礎上，中美就中國的貿易承諾做出協商，簽署《中美雙方就解決 WTO 電影相關問題的諒解備忘錄》(以下簡稱「中美電影協議」)。根據美國白宮新聞和學者總結(曾文革、蔣世松，2013; "United States Achieves Breakthrough on Movies in Dispute with China," 2017.2.17)，主要內容包括原 20 部進口分帳大片的配額不變，另增加 14 部特種商業電影(3D 或 IMAX)；提高大片票房分帳比例到 25%；改變現行國有企業壟斷發行進口大片的局面，為私營企業進入創造機會。該協議還將在五年後覆核，以確認其是否有如約履行，必要時美國可再向 WTO 尋求救濟。

2012 年中共十八大後，習近平接任中共中央總書記，成為中國的最高領導人。2015 年習近平訪美，兩國共同發佈多項成果清單，其中包括中國電影集團與美國電影協會(MPAA)簽署的《分帳影片進口發行合作協議》，雙方都對具體協議內容語焉不詳，只強調將會不斷擴大中美電影產業合作，此外中國國務院新聞辦公室與美國國家地理頻道(NGC)及美國狄斯耐公司(Disney)也分別簽訂合作協議，中美還將由中共華人文化產業投資基金與美國華納兄弟電影公司共同出資在香港成立「旗艦影業」(Flagship Entertainment)，前者控股 51%，後者控股 49%，開發面向全球的華語電影(中國青年網，2015.9.29; Patrick Brzeski, 2015.9.20, 2015.10.7)。

2017 年中美電影協議的覆核時間已到，中美談判未有結果，學者李政亮稱「2018 年是中美電影談判的關鍵年」，勢必要有一番拉鋸(林庭瑤，2018.1.20)。據中央社報導(2018.5.24)，2017 年美中貿易逆差高達 3752 億美元，兩國的貿

易戰也延伸到電影領域，增加票房分帳比例和擴大進口成為美國電影行業最主要的訴求，截至本文寫作後期仍在膠著狀態。

隨著市場的開放，中國電影票房的昂揚姿態與好萊塢在中國的步步進逼有密切關聯。有大陸學者以 2002-2013 年間中國電影音像貿易進口額和國產影片票房數據為樣本，對進口影片和國產影片之間關係做實證研究，認為進口電影額與國產電影票房呈高度相關，2002-2013 年間的電影進口額平均每增加 1% 就會使國產片票房增加約 1.64%，進口影片對國產片收益有明顯的促進作用（王國強，2014）。究其原因，本文推測，除了刺激國內從業者和管理部門提高作品質量和效率外，進口影片本身的品質和國外高度發達的工業水準也為國內電影產業提供了各方面可資學習的榜樣，二者共同推進中國電影產業的高速發展。

## 2. 內在的推力

從不開放到開放再到開放至何種程度，進口影片一直是懸在中國電影頭頂的達摩克利斯之劍，而中國電影受制於長期的政治限制和體制弊病，電影市場直到新世紀才在持續的改革中煥發活力，製片、發行、放映體系都開始慢慢適應產業化浪潮，作為文化產業重要部分的電影越來越受到人們的關注。

十六大以後的 2003 年密集推出電影產業化改革政策，2004 年的電影管理延續了上一年的產業結構調整路線，據簡要統計 2004 年發佈或施行的有關電影的規範性檔案多達九個，一方面從製片到放映再到發行，逐漸向社會、民營、境外、國外資本和企業開放行業進入門檻，另一方面就電影產品進入市場減少程式、放寬標準，電影審查的尺度更為適應電影娛樂產品的屬性，也使得進口影片和國產影片的評鑑標準相對接近（尹鴻、王曉豐，2005）。特別是 2004 年初《關於加快電影產業發展的若干意見》（41 號）強調通過體制機制改革建立起電影產業運

行模式，「把我國電影產業做強做大，使我國真正成為世界電影強國」，被當時廣電總局電影事業管理局局長童剛（2004，頁 48）稱作「未來一個時期電影產業發展的具有指導意義的綱領性檔案」。產業化改革初啟動的政策密集時期之後，2005 年起電影政策進入調整期，趨於常規化的補充和完善（尹鴻、詹慶生，2006；饒曙光、李國聰，2017）。電影市場也呈現出日漸繁盛的景象，不僅國產電影產量高，多廳影院的建設也在全國廣泛鋪展，電影票房收入逐年攀升（參見圖 五-1，圖 五-2）。

中共十六大以來由官方推動的文化產業化改革一直在實踐中不斷調整，2006 年《國家「十一五」時期文化發展規劃綱要》將文化產業界定為從事文化產品生產和提供文化服務的經營性行業，並將影視製作業與出版業、發行業等九個門類作為重點發展的文化產業；2007 年胡錦濤在中共十七大報告中明確提出要「推動社會主義文化的大發展和大繁榮」，「大力發展文化產業」；2009 年國務院通過並發佈《文化產業振興規劃》，首次就促進文化產業發展提出明確的指導方向和工作重點；2011 年 10 月中共十七屆六中全會通過《中共中央關於深化文化體制改革、推動社會主義文化大發展大繁榮若干重大問題的決定》，文化體制改革開始全面推進；2012 年依據十七屆六中全會的決定和《十二五規劃綱要》編制《國家「十二五」時期文化改革發展規劃綱要》，標題增加「改革」二字，內容進一步強調文化的重要性以及發展繁榮社會主義文化的重要性；2017 年《國家「十三五」時期文化發展改革規劃綱要》，「改革發展」被調整成為「發展改革」，文化繁榮發展，文化體制改革進一步深化，「主旋律」和「正能量」堂皇出現在序言中，並宣稱「我們比歷史上任何時期都更接近實現中華民族偉大復興的目標，更有信心和能力鑄就中華文化新的輝煌」。

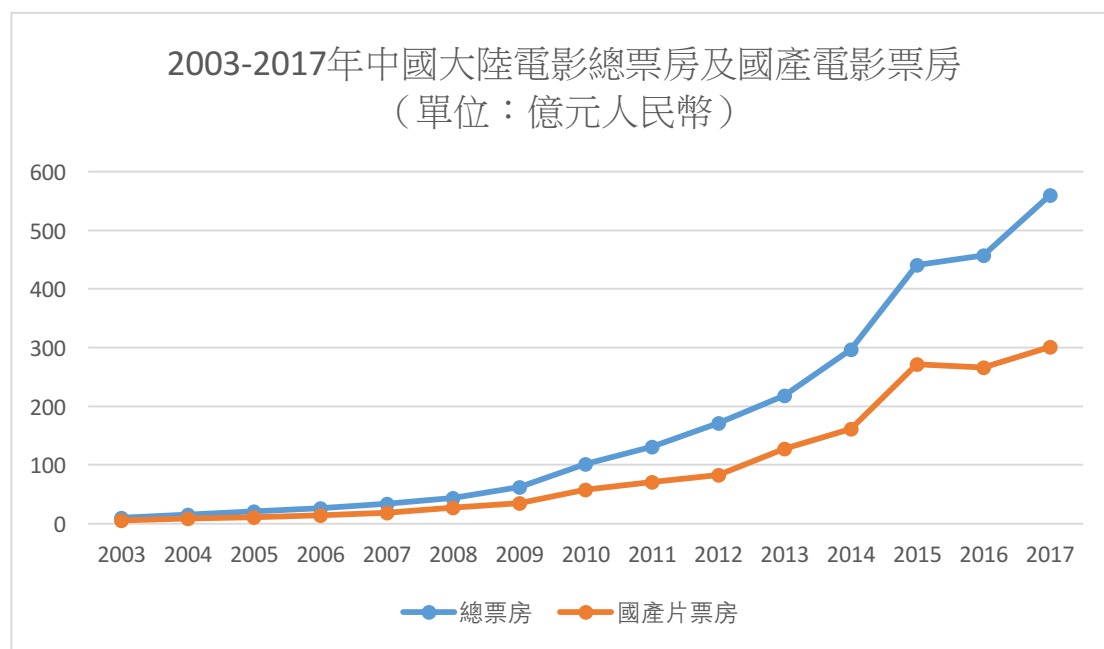
在此基礎上，產業化改革以來的重要電影政策也基本圍繞深化電影體制改革和加快發展電影產業的主題。到 2010 年，中國全年故事影片產量 526 部，成為世界第三大電影生產國，票房突破 100 億元人民幣，躋身世界前十（尹鴻、程文，2011）；2011 年全國總票房 131.15 億元，成為僅次於北美和日本的世界第三大電影市場（尹鴻、程文，2012）。2010 年初，國務院辦公廳發佈《關於促進電影產業繁榮發展的指導意見》（9 號），不僅回應十七大以來對於大力發展文化產業的部署，落實 2008 年世界金融危機以來中央對於經濟的整體決策，也是對 2009 年《文化產業振興規劃》在電影產業中的具體實踐提出指導意見。從《文化產業振興規劃》具體到 9 號文《關於促進電影產業繁榮發展的指導意見》，「標誌著文化產業包括電影產業的發展和振興已經上升為國家戰略」（王玉明、金冠軍，2010，頁 115），這是截止到當時有關電影的政策檔案中「級別最高、戰略地位最高的電影產業政策檔案」（劉藩，2010，頁 15）。而劉藩（2010，頁 18）借產業政策理論對 9 號文分析後認為，不同於 1993 年和 2002 年之後電影政策中顯露出的市場化改革精神，9 號文更多的是「以國家干預推動資源傾斜配置以扶持產業發展的內容」，甚至從某種程度上說明「政府正在喪失改革的動力」。從這個意義上說，回看 1993 年和 2002 年，兩次都是電影市場陷入危機，後者更是面臨入世後引進大片的衝擊，改革的動力源自現實中市場的迫切需要，而到了 2010 年，穩步前進的市場使得產業化改革成為政府的自覺或是刻意的引導，一方面存在著干預失靈的風險，另一方面也讓市場經濟的自我調節成為後發機制，難以催動更深層次的改革。

在 9 號文發佈的 2010 年初，電影法的制定也終於進入國務院一檔立法計劃，「電影產業促進法（草案）」的名稱就此敲定。在國家主導的推動文化大繁榮大



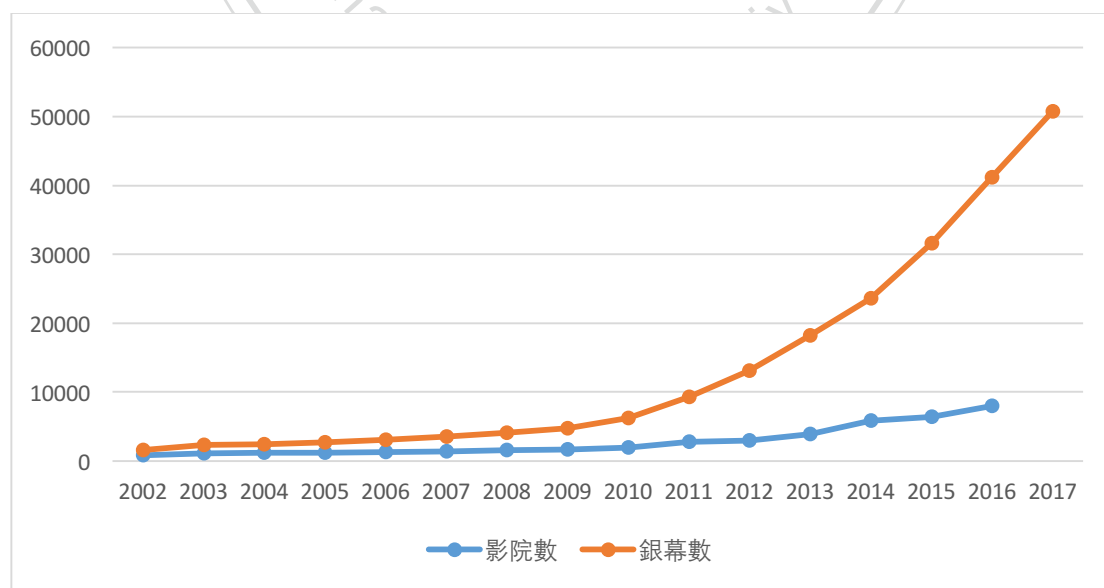
發展的背景下，大的改革方向已經明確，進入穩定發展的電影產業開始慢慢接近第一部電影法的問世。

圖 五- 1 2003-2017 年中國大陸電影總票房及國產電影票房



資料來源：(原) 廣電總局官方網站 (<http://www.sapprft.gov.cn>)

圖 五-2 2002-2017 年中國大陸影院數及銀幕數



資料來源：(原) 廣電總局網站，《中外合拍影片簡明手冊與問答》(2017)

## 第二節 法律的誕生

一部法律的成熟要經歷多次的調研、討論、修改，公開的電影法內容依照時序共有四個版本，包括三次公開徵求意見稿和最終發佈的法律，即徵求意見稿（2011年12月15日）、草案初次審議稿（2015年11月6日）、草案二次審議稿（2016年9月3日）和最終頒佈的定稿《中華人民共和國電影產業促進法》（2016年11月7日）（參見圖三-2，粗體字部分即四個公開的內容文本）。第三次審議稿並無公開徵集意見的過程，因此也沒有公開的文本可供比對，只能參考第三次審議的修改意見來進行總體比較。考察這幾個文本的變動，輔以《電影管理條例》，將幫助理解這部法律的意義和目的。

### 1. 徵求意見稿

與2001年《電影管理條例》相比，十年後的徵求意見稿顯得更為標準、完善，是一部經過長期論證和研究的專門法。2011年徵求意見稿首次露面，引發社會議論。國務院法制辦相關人士表示，徵求意見稿的起草主要遵循三個思路：第一是降低市場准入門檻，第二是以財政、稅收、金融等措施扶持和促進電影產業，第三是加強監管和規範市場，而媒體認為電影產業立法和當時不斷膨脹的電影業規模有關（丁磊，2011.12.16）。電影法訴求由來已久，從切實擬定立法計劃到徵求意見稿發佈也近十年，將其發佈與這十年中國電影產業的膨脹相連結，參照愈演愈烈的市場競爭和頻發的「偷票房」事件，這一說法並非不足採信。2015年草案全文公佈時，也有媒體採訪北京電影學院院長張會軍，他也認為產業發展過快正是電影產業促進法制定的背景，如果沒有法律規範，電影產業很可能走偏（劉巍，2015.11.11）。

查閱中國主要報紙有關此話題的內容可以大致發現，總量屈指可數的報導中媒體除了口徑一致地對四個主要內容(除了依據上述的三個思路進行立法外還包括加強電影公益服務，如對農村電影事業的扶持等)做介紹性陳述外，主要關注的是徵求意見稿中的如下幾個問題：進一步為電影投資鬆綁，並推出財稅、金融等扶持措施(姚軒杰，2011.12.16; 張洋，2011.12.15)；對電影片禁載內容的調整和增加，且不涉及電影分級制(田享華、徐燕燕，2011.12.16; 張洋，2011.12.15)；規範票房統計，對偷漏、瞞報票房予以處罰(丁磊，2011.12.16; 張洋，2011.12.15)。這都是當下電影產業最為關注的問題，還有報紙就徵求意見稿採訪相關專業人士，他們的觀點也各有側重：全國政協委員、中國電影文學學會會長王興東最在意的是作為電影產業基礎的電影劇本著作權沒有得到重視，徵求意見稿第五條雖有「與電影有關的智慧產權(知識產權)受法律保護」，但含糊其詞沒有認定具體的對象，缺少對於劇本等原創智慧產權的保護和扶持政策；北京師範大學藝術與傳媒學院教授周星則表示中國電影目前仍舊是審查制，分級制需要嚴格的管理和執行，中國目前要實現分級制還需要時間，比較審查制和分級制的特點可以發現要調和二者以達到最好的保護未成年人的效果具有很大的難度；上海聯合院線副總經理吳鶴滬則說出了電影審查制度下院線從業者的無奈，由於沒有明確的法律規定限制未成年人進入電影院，戲院常會因影片內容而受到觀眾的責難，但有的善意提示卻會令少數觀眾產生戲院是在故意炒作的不良感受，同時他也表示雖然徵求意見稿對於很多問題都有相應條款，如對票房偷漏瞞報的處罰等，可要真正執行起來卻十分不易(賈娜、劉洋，2011.12.23)。

在意見徵集期結束後，也有少量報紙保持關注，刊發學者來稿進行深入討論。如中國傳媒大學傳媒法規政策研究中心的魏曉陽(2012.1.19)就對電影智慧產權保護提出質疑，主要針對徵求意見稿第三十九條第二款「電影院或者其他公開放

映電影的場所的工作人員發現觀眾在電影放映過程中從事侵犯與電影有關的知識產權的行為的，可以依法予以制止」。作者認為這一規定「過於含糊和籠統」，實際效用非常有限，並以日本 2007 年頒布的《預防電影偷拍侵權法》為參考，認為中國在保護電影智慧產權時既不能縱容以言論自由為名翻錄電影的侵權行為也不應絕對保護其智慧產權，限制其更廣泛的社會傳播，因此作者建議應該在明確界定保護範圍的前提下，對禁止偷拍條款作出一定修改。中國電影藝術研究中心的曹建（2012.1.19）則在《中國電影報》發表文章，針對幾個問題發表看法。第一個問題與本文的研究起點相似，就是為什麼要從產業促進的方向立法？由於官方並未就此作出任何解釋，曹建分析認為這首先是基於政府職責的理性選擇，其次是要通過發展電影產業來促進民族社會文化傳承和文化自主表達，還有就是中國電影市場的產業化根基薄弱需要依靠政策扶持。第二個問題是回應有關電影禁載內容的爭議，相比《電影管理條例》第二十五條的十項禁載內容，徵求意見稿調整為十三項，這被不少論者認為對電影產業發展不利，審查標準更加嚴格（紫萱，2015）。作者反向觀之，認為禁載內容越詳細越清晰，其實更有利於表達的自由，審查標準模糊、操作隨意才是電影審查的真正風險所在，而且對於無限趨利的資本而言，明確的標準才能夠創造利益最大化，促進生產最為老少鹹宜的電影。最後一個問題延續自上一個問題，作者認為沒有分級制並不是制約中國電影產業發展的原因，而是本就不夠成熟的產業還附加了太多的社會成本（如智慧財產權保護不力、過度依賴地產經濟的高昂戲院建設成本、超過人均消費能力的高票價等），難以進一步擴大產業規模，而徵求意見稿的三個主要立法思路都十分有利於消除這些成本，唯需完善對產業主體的界定和涵蓋面、具體化財稅等扶持手段、嚴格監管與處罰，就能從產業促進的角度進一步推進電影產業發展。

儘管徵求意見稿在結束為期一個月的意見徵集之後政府主管機關並未做出任何公開回應，但上述的觀點或爭議不少都在幾年後的草案中體現出來。電影產業促進法的雛形已經基本完成。

## 2. 草案初次審議稿

2015年10月12日，全國人大科教文衛委員會在全國人大常委會正式審議前，先就國務院提交的草案進行審議，於次日向人大常委會遞出審議報告，建議將其加入十二屆全國人大常委會第十七次審議議程，同時提出四點建議：草案應該體現對電影創作生產的重視和支持；明確對電影產業的扶持和促進；推動電影的海外推廣；加強電影人才隊伍建設，增加從業人員自律規定（全國人民代表大會教育科學文化衛生委員會，2017）。

不久後的10月30日，國家新聞出版廣電總局局長蔡赴朝（2017）在十二屆全國人大常委會第十七次會議上對草案作出說明，與此前徵求意見稿面世時媒體披露的立法思路相近，草案圍繞三個理念：第一是轉變政府管理方式，積極發揮市場在資源配置中的促進作用，收放有度；第二是發揮政府的引導和激勵作用，加大對產業的扶持力度；第三是既要促進產業發展，又要保障文化安全。大體而言就是在保障「文化安全」的前提下，放開管制、大力扶持，草案的主要內容也由此發展而來，簡述如下：

一是政府簡政放權，取消電影攝製許可證（單片），保留電影攝製許可證；簡化劇本審查，一般題材的劇本只需對劇本梗概作備案；降低電影活動的准入，下放多種審批權。涉及的草案條款包括第十五條、第十六條、第二十一條、第二十七條和第三十五條。



二是規範產業發展和電影市場秩序，主要針對電影行業和市場中的管理者和參與者。電影主管部門要加強日常監督管理，建立社會信用檔案制度並向社會公佈；電影行業組織要依法指定自律規範，開展業務交流和職業技能認證，加強職業道德教育，維護成員的合法權益；從事電影的攝製、發行、放映活動，需要有相應的人員、資金等條件；執法部門要依法保護與電影有關的智慧產權，查處侵權行為；戲院需安裝符合國家標準的計算機售票系統，依法核算，如實統計；從事戲院放映和流動放映者要保障放映質量，設備設施要符合國家規定的技術標準；在中國大陸境內舉辦影展需要經過電影主管部門批准等。涉及條款有第七條、第十一條、第十五條、第二十七條、第三十三條、第三十五條和第四十四條。

三是針對電影創作、攝製、發行、放映等主體，擴大產業扶持。政府要將電影產業發展納入本級國民經濟和社會發展規劃，制定相關產業政策引導統一開放、公平競爭的電影市場的形成；引導相關文化產業專項資金、基金擴大對電影產業的投入，提供稅收優惠，鼓勵金融機構提供支援，保障電影用地需求，加大境外推廣；各地政府為電影創作者提供基層生活的便利和幫助，協調有關部門為攝製電影提供便利和幫助；鼓勵社會力量以投資、捐贈等方式發展電影產業，並依法給予優惠；扶持農村地區、邊疆地區、貧困地區和少數民族地區開展電影活動，加強電影的少數民族語言文字譯製工作。主要涉及第五條、第九條、第十四條、第十八條、第三十七至四十條、第四十二條、第四十三條。

第四點則就維護文化安全作出相應規定，包括明確電影的正面導向作用，堅持為人民服務、為社會主義服務，禁止含有違憲、危害國家安全和社會公德等內容；禁止境外企業、其他組織在中國大陸獨立從事電影攝製，境外個人禁止在境內從事電影攝製，禁止從事過損害中國國家榮譽和利益、危害社會穩定、傷害民族感情等活動的境外企業、其他組織參與合作攝製電影；未通過審查的影片，不

得發行、放映、參見影展，也不得通過任何資訊網路傳播，不得製作音像製品。  
具體參見草案第三條、第十七條、第二十條和第二十五條。

與徵求意見稿相比，提交人大常委會審議的草案作出了不少的增改。當時媒體報導中談及的問題有不少都被採納，例如魏曉陽（2012.1.19）認為含糊而籠統的徵求意見稿第三十九條第二款被具體明確，體現在初次審議稿第三十三條第四款「未經權利人許可，任何人不得對正在放映的電影進行錄音錄像；發現進行錄音錄像的，電影院工作人員有權予以制止」，明確保護電影的智慧財產權。編劇王興東呼籲的增加對電影創作的扶持和保護也在草案初次審議稿中有所體現，突出表現在第四條新增第二款「電影創作自由應當受到尊重。國家保障電影創作自由」，新增第十四條「國家鼓勵電影題材、體裁、形式、手段等創新，鼓勵電影學術研討和業務交流。縣級以上人民政府電影主管部門根據電影創作的需要，為電影創作人員深入基層、深入群眾、體驗生活等提供便利和幫助」。

又如受到廣泛關注的電影禁載內容，曾被很多人詬病的禁載內容條款不減反增的問題被解決，草案初次審議稿第二十條的禁載內容條款從十三項變為八項，但通過實際內容比較可以發現這些條款沒有一個被刪減，只是做了非常「靈活」的合併和文字上的潤色。電影審查的內容標準並無一點變化。不過審查制度有所完善，初次審議稿第二十一條寫入了省、自治區、直轄市人民政府電影主管部門的審查權，也就是將已經行之有年的「屬地審查」合法化，同時在該條中加入一款「國務院電影主管部門應當制定完善電影審查的具體標準，並向社會公佈。制定完善電影審查的具體標準應當向社會公開徵求意見，並組織專家進行論證」，即使暫時無緣分級制，但若能將審查的具體標準進一步明確，或許也能在一定程度上起到曹建（2012.1.19）主張的越詳細越自由的目的。

此外，第十二條第一款「國家建立電影評價體系，鼓勵開展電影評論」也是新增內容，這與中國大陸逐漸培養起的新一代電影觀眾和互聯網的發展息息相關，影評文化日益成為看電影之外的重要內容。

### 3. 草案二次審議稿

根據 2016 年 8 月 29 日全國人大法律委員會副主任委員在第十二屆全國人大常委會第二十二次會議上做的報告，經過第十七次會議的初次審議後，法制工作委員會（簡稱法工委）在全國人大網全文公開草案的初次審議稿廣徵意見，會同有關部門召開座談會、實地調研、討論等，最終依照「有的常委委員、中央有關部門、地方、企業」的建議，修改後形成二次審議稿提請審議（全國人民代表大會法律委員會，2017a）。以下是主要的修改內容：

一是針對第二條，明確「公映」的含義，以明確法律規範的範圍，將「用於公映的作品」修改為「用於電影院等固定放映場所或者流動放映設備公開放映的作品」；

二是增加對電影從業人員職業道德自律方面的規定，在第九條第二款，「演員、導演等電影從業人員應當按照德藝雙馨的要求，遵守法律法規，尊重社會公德，恪守職業道德，加強自律，樹立良好社會形象」；

三是取消原草案第十五條、第十六條，取消攝製電影的資質許可，實際管理中早已實現電影拍攝許可的無門檻，這一規定已無必要，直接將這兩條調整為二次審議稿的第十三條，將把關處設定在劇本梗概的備案批准上，允許國內任意法人、其他組織拍攝電影；

四是將原草案第十九條針對承接境外影片洗印加工和後期製作的限制規定修改為有條件的許可，在草案二次審議稿第二十二條；

五是針對電影的禁載內容，在原第二十條第二款的基礎上，增加不得含有「宣揚恐怖主義、極端主義」的內容，同時就原第二十二條的電影審查程式增加評審專家「不少於三名」的規定，在草案二次審議稿第十六條、第十八條；

六是就原草案第三十條和第三十一條對於農村和學生的公益放映服務作保障性補充，增加「按照國家有關規定對農村電影公益放映活動給予補貼」和「國務院教育、電影主管部門可以共同推薦有利於未成年人健康成長的電影，並支持接受義務教育的學生免費觀看」，形成草案二次審議稿第二十七條第二款、第二十八條第一款；

七是對原第三十二條第二款中戲院放映國產影片的年度最低時間比例作進一步明確，增加「電影院應當合理安排境內法人、其他組織攝制的電影的放映場次和時段」，鼓勵戲院多在黃金時段放映國產影片，在草案二次審議稿第二十九條第一款；

八是進一步明確原草案第三十二條第三款的規定「放映的電影可能引起觀眾身體或者心理不適的，應當予以提示」，強調對未成年人的保護，同時將其位置移動至原第二十五條第一款以後，以示重要；

九是針對久治不止的偷漏瞞報票房行為，新增第三十四條「電影發行企業、電影院應當統計、提供真實準確的電影銷售收入，不得採取製造虛假交易、虛報瞞報銷售收入等不正當手段，欺騙、誤導觀眾，擾亂電影市場秩序」，同時規定了相應的行政處罰，即草案二次審議稿第三十四條、第五十一條。

除了上述九個重點修改和一些文字修改，還有一些意見認為應該將電視劇和網路影片等內容納入該法管理，但法律委員會研究後認定這些作品與電影雖有共同點，但在文化產品屬性、管理方式、發行放映方式和內容審查等方面都與電影存在差異，且各自有相應的行政管理規定，不宜使用該法來調整。

針對草案二次審議稿的新聞報導數量極少，媒體的關注度遠不如 2015 年初次審議稿曝光之時，網路徵求意見稿的參與者也從 131 人降至 49 人，漫長的立法之路似乎已經消磨了公眾不少的耐心。

#### 4. 草案三次審議稿

進入人大常委會審議程式後的立法節奏已經明顯加快，二次審議稿交由十二屆人大常委會第二十四次會議審議後進行了第二次公開徵集意見，之後法律委員會、法制工作委員會召開座談會聽取企業、行業協會和專家意見，赴浙江省調研，還與有關部門交換意見等。網路徵集意見到 2016 年 10 月 7 日結束，次日法律委員會就召開會議，就人大常委會的審議意見和各方觀點對草案先行審議，10 月 18 日再次召開審議會議，認為法律草案已經比較成熟，可以提請人大常委會進行立法前的最後審議，根據下述修改意見修改後形成了草案三次審議稿（全國人民代表大會法律委員會，2017a）：

一、草案二次審議稿第二十七條、二十八條第一款規定了農村地區和中小學生公益放映，為了加大扶持農村電影放映，建議在第二十七條第一款增加「積極引導社會資金投資農村電影放映」，在第二十八條第一款中增加「採取措施」，以便更好地支持義務教育階段的學生免費觀看推薦電影。

二、建議在第三十六條國家支持創作和攝製的影片的第一類「弘揚社會主義核心價值觀的重大題材電影」前增加「傳播中華優秀文化」，第四十三條的對農村地區、邊疆地區、貧困地區和民族地區電影活動的支持條款中增加「鼓勵少數民族題材電影創作」，以更好支持傳播優秀文化和少數民族題材影片的創作和拍攝。



三、建議在第四十六條規定增加「受理對違反本法規定的行為的投訴、舉報，並及時核實、處理、答覆」，以加強縣級以上人民政府電影主管部門對電影業違法行為的監督。

四、建議將第五十一條第一款中瞞報虛報票房收入的處罰從嚴，將罰款數額和造假金額連結，建議修改為「由縣級以上人民政府電影主管部門責令改正，處五萬元以上五十萬元以下的罰款；違法所得五十萬元以上的，處違法所得一倍以上五倍以下的罰款。情節嚴重的，責令停業整頓；情節特別嚴重的，由原發證機關吊銷許可證」。

第三次審議稿於 2016 年 10 月 31 日由第十二屆人大常委會進行分組審議，認為進一步修改後可以提請本次會議通過。

## 5. 草案表決稿

全國人民代表大會法律委員會（2017b）在 2016 年 11 月 3 日召開會議就常委會委員意見再度進行討論和總結，並提出針對草案三次審議稿的最終修改意見，據此意見修改形成了草案建議表決稿，11 月 6 日在第十二屆人大常委會第二十四次會議上進行報告。根據這些修改意見（和一些文字修改）可以發現，草案建議表決稿距離最終版本的《電影產業促進法》已經越來越近了：

第五條第三款：前幾稿中都有的縣級以上政府應根據當地電影產業發展實際情況制定相關產業政策的規定建議刪去，有意見認為電影產業政策應當由國家統一制定，經研究後建議刪去。

第十四條第一款：對於合拍影片除了不得與從事損害國家尊嚴、榮譽和利益，危害社會穩定，傷害民族感情等活動的境外組織合作外，建議加上「也不得聘用有上述行為的個人參加電影攝制」。

第十四條：新聞出版廣電總局提議，對於符合相關規定的合拍片應當視同為國產電影。建議在本條增加一款「合作攝制電影符合創作、出資、收益分配等方面比例要求的，該電影視同境內法人、其他組織攝制的電影」。

第二十二條：本條規定了公民、法人和其他組織可以承接境外電影的洗印、加工、後期製作等業務，但為了加強承接海外電影後期製作等業務的監管，建議加上「並報省、自治區、直轄市人民政府電影主管部門備案」，實行備案管理。

第二十八條第一款：本條規定了中小學生公益放映，為將中小學生免費觀看由國務院教育和電影主管部門共同推薦的電影這一支持規定落到實處，建議在第一款後增加「由所在學校組織安排」。

第三十一條：規定禁止非法錄音錄像及處置措施，為了做好智慧財產權保護，建議在「發現進行錄音錄像的，電影院工作人員有權予以制止」後增加「並要求其刪除」。

第三十七條：本條規定了國家對電影產業的資金支持和電影行業應建立完善相應的財務會計制度，但有意見認為電影產業中的資金、基金使用情況應按照相關規定審計，同時國家實行統一的會計制度，電影產業也應遵守這一規定，因此建議對本條款作適當修改。

第五十一條第一款：本款規定虛報瞞報銷售收入的法律責任，建議明確和細化，將「未如實統計電影銷售收入或者未提供真實準確的統計數據的」修改為「有製造虛假交易、虛報瞞報銷售收入等行為，擾亂電影市場秩序的」。

三次審議稿依照上述意見修改後形成的草案建議表決稿並無公開文本，但根據這些意見結合最終頒布的《電影產業促進法》，可以發現大致相同。經過文本對比後，《電影產業促進法》比較明顯的增加內容有兩處：第十八條第一款進行

電影審查的專家從三位增加到了五位；第三十三條第二款發現攜帶非法物品進入放映場所的，不僅要拒絕其進入，還增加「並向有關部門報告」。

至此，遠勝於十年磨一劍的《電影產業促進法》終於面世，從立法計劃剛有眉目到 2016 年正式通過，中國電影市場在製作、發行、放映上已經有了長足發展，電影票房更是從數十億元人民幣增長到了超過四百億人民幣。《人民日報》發表評論文章〈中國電影走入「法治時代」〉，將該法稱作是中國電影「發展的春風」（任姍姍，2016.11.9），相關人士也都對此表達了歡迎，認為法律的出臺有很積極的作用，將成為中國電影產業發展的保障（林莉麗，2016.11.16；張雪嬌，2016.11.11）。

### 第三節 《電影產業促進法》之後

2017 年 1 月，新聞出版廣電總局向全國各行政區域新聞出版廣電局及直屬單位下發學習貫徹《電影產業促進法》的通知，並附上宣傳題綱，要求各地廣泛地學習領會、宣傳引導、貫徹落實。2 月 17 日，在北京人民大會堂舉行了宣傳貫徹電影產業促進法座談會。3 月 1 日《電影產業促進法》正式實施，《中國電影報》頭版刊發評論員文章，將該法稱作是中國文化立法領域的一次突破，是文化體制改革的一座里程碑。同時將《電影產業促進法》的頒布實施與 2010 年的國務院辦公廳《關於促進電影產業繁榮發展的指導意見》、習近平的兩次講話（2014 年 10 月 15 日在文藝工作座談會上的講話，2016 年 11 月 30 日在中國文學藝術界聯合會第十次全國代表大會、中國作家協會第九次全國代表大會上的講話）視為是中國電影在法律制度、產業規劃和創作理念三個方面的頂層設計。

《中國電影報》還採訪了相關人士，電影劇作家、評論家趙葆華用「最關鍵，最需要，最有利」來解讀該法，也就是在最關鍵、最需要的時候推出的最有利於

電影領域的法律，中國入世之後好萊塢電影氣勢洶洶，國產電影需要法律的扶持和保障，保護國家文化安全，推動電影產業的發展；中影股份董事長喇培康表示，中影股份作為國有文化企業，要學習並帶頭實踐《電影產業促進法》，他還就法律的實施提出四個意見，應該盡快出臺相關實施細則，高度重視對優秀國產影片創作生產的扶持，高度重視對電影高新技術的研發、推廣和使用，還要高度重視對行業和市場的規範管理；上影集團董事長、總裁任仲倫認為該法導向鮮明、內容豐富，體系完整，中國電影由此走上法治軌道，很多亂象都將得到規範和矯治；中國電影家協會秘書長饒曙光則稱法律實施的最大意義是對電影產業的改革實踐的肯定，他認為《電影產業促進法》之所以成為文化產業第一法，是因為在十多年產業化發展中，電影在各方面的基礎和實踐、市場化程度以及國際化程度都是文化領域中最高的，而他也同時強調，中國電影、特別是中國電影市場仍舊處於初級階段，新的結構性變化將帶來更多矛盾和問題，法律對於市場的保障和規範顯得任重道遠。

一片叫好聲中，中國電影產業似乎就此進入了新的發展時期。

2016 年卻是形勢複雜的一年，中國電影產業發展近十四年來首次大幅度增速下降，甚至全年有七個月出現票房同比減少的現象，69% 的上映影片票房不足 1000 萬元人民幣，一時間中國電影產業泡沫論、拐點論、危機論不絕於耳（尹鴻、孫儼斌，2017）。儘管電影主管部門和學者多認為這樣的觀點並不足信，認為 2016 年只是產業發展膨脹後的「調整期」（劉漢文，2017；尹鴻、孫儼斌，2017），但是供過於求（2016 年實際進入戲院放映的影片數量約佔生產影片數量的 40%）、「爛片」太多、「票補」減少確實是電影市場呈現出的表像（劉正山，2016），如果不將 2016 年的增速大減視為電影產業泡沫的開始，而是將中國電影產業理解為不論是在供給與消費、生產與市場還是產品與觀眾的關係之間都進

入所謂的調整期，那麼《電影產業促進法》是否能夠幫助電影產業走出這個調整期進入穩定發展期實際上仍是一個未知數，有待時間檢驗。國家新聞出版廣電總局電影局局長張宏森在回應「拐點論」時也承認，中國電影產業的高速增長中確實隱藏很多問題，最主要的制約因素就是有競爭力的優秀電影作品太少，製片管理特別是屬地審查管理尚不夠規範和標準化，農村電影放映工程為主的公益放映服務也有很大壓力，海外營銷能力不足，院線制改革亟待深化，電影科技能力不足以支撐產業發展，電影輿論尚需要引導和調整等等(董陽、任姍姍，2017.3.14)。電影法的出臺能夠帶來的新的變化嗎？

儘管很多相關人士呼籲的實施細則尚未有一絲眉目，但在《電影產業促進法》保障和促進的框架下，2017年出現了不少具體的措施。例如整頓電影市場，3月21日全國電影市場專項治理辦公室宣佈，根據《電影產業促進法》第五十一條規定，依法嚴厲處罰偷漏瞞報票房的326家影院，懲罰力度和數量遠超從前，「票房注水」、「幽靈場」等票房潛規則也成為重點監管對象；再如保護電影智慧財產權、打擊盜版的行為逐漸常態化和規範化，僅2017年10月大陸「國慶檔」就有7部影片進入反盜版重點監控(劉陽，2018.2.28)。此外，為了鼓勵國產電影放映，2017年12月國家電影專項資金管理委員會辦公室發佈《關於獎勵放映國產影片成績突出影院的通知》，加大對放映國產影片成績突出的影院的獎勵力度。依照新聞出版廣電總局的通知，各省也相應制定符合各地區實際情況的扶持政策，例如重慶市出臺「重慶市電影扶持計劃」，福建省新聞出版廣電局就著手制定了《國產影片拍攝製作扶持辦法》，計劃每年從電影專項資金中安排1000萬元人民幣來重點扶持兩到三部電影項目(劉漢文、陸佳佳，2018)。這些措施在一定程度上可以視為是《電影產業促進法》實施帶來的效應，是規範管理市場、保障和促進電影產業發展等原則的細化。



《電影產業促進法》實施滿一年時，《中國新聞出版廣電報》發表文章談這一年來的變化，當時中國已成為全世界銀幕數最多的國家，乘「春節檔」東風的2月票房超過100億人民幣（楊驍、孫海悅，2018.3.2）。該文採訪了多位人士，包括電影管理機構官員、學界和業界人士，他們普遍表示該法的實施推動了中國電影進入法治化時代，讓市場經濟能夠在法律的規範下穩定發展。該文認為電影法實施一年來，在電影市場規範方面，智慧財產權保護、治理偷漏瞞報票房票房現象等都有一定成效；對於國產影片的扶持政策也有明顯效果，出現一批優秀的作品，文中喚作「為新時代鼓與呼的新主流電影」，其中包括《戰狼2》《建軍大業》等。根據前文不勝其煩的分析，這類所謂「優秀的作品」究竟能在何種程度和意義上代表中國電影和中國的時代精神，乃至《電影產業促進法》是否真的能為中國電影喂下「定心丸」，我心頭的問題恐怕將長久存在。

## 第六章 結論

作為文化產業的首部專門法，也是新中國電影的首部法律，涉及電影的管理、創作、拍攝、發行、放映、產業支持及法律責任等與電影產業相關的各個方面，不論是從官方還是輿論，《電影產業促進法》都被寄託了極大的希望、賦予了極大的責任。回看前文繁複的描述不禁再度感嘆電影立法之路實在是道阻且長，同時也可發現大量的篇幅實際上花在了電影法草案誕生之前的第四章，那是以中國經濟體制改革和電影體制改革為背景的《電影管理條例》發揮作用的二十年（1996-2006年），是為《電影產業促進法》的誕生打基礎的二十年，更是中國電影天翻地覆的二十年。

《電影產業促進法》頒布後舉國一片拍手叫好聲，其實在國務院常務會議通過《電影產業促進法》（草案）準備提請人大常委會審議時，就有媒體在歡欣鼓舞的報導文末看似不經意地傳達了少見的另一種聲音。多年浸淫中國電影研究特別是電影產業研究的清華大學教授尹鴻彼時直言「現在頒布這個法案已經不是一個最好的時機了」，律師鄭厚哲也贊同這一觀點，過於漫長的立法週期在快速發展的電影產業中的意義漸漸喪失，很多制度設計只是在為已經成形的規定作確認和補充（于帆，2015.9.14）。最終頒佈的《電影產業促進法》也證實了他們的看法，大部分的內容都是將現有的行政規定合法化，幾乎難覓突破性規定，立法似乎成為一個象徵，成為依法治國必須完成的一項工作任務。

2011年《電影產業促進法》（草案）首次露出真容。2012年胡錦濤在卸任前的中共十八大報告中再次強調法治是治國理政的基本方式，要全面推進依法治國。隨後的十八屆一中全會，習近平當選中共中央總書記、中央政治局常委，2013年3月第十二屆全國人民代表大會上習近平接任國家主席，2014年10月中共十

八屆四中全會通過《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，將依法治國提高到了前所未有的高度，「為社會主義法治國家建設作出頂層設計」。儘管並無任何直接證據證明，但參考圖 三-1，該法在 2015 年陡然加速是否與十八屆四中全會的這一決定有關，不禁讓人聯想。更值得一提的是，2014 年的這一決定強調實現依法治國的首要原則是「堅持黨的領導」，習近平就該決定宣讀的說明中更直截了當地說「對這一點，要理直氣壯講、大張旗鼓講」，不得不使人再度聯想到 2018 年 4 月以後直接歸屬中央宣傳部的電影局。

電影從來不能自外於政治，正如電影不能自外於文化。作為文化產業中的重要部分，電影因特殊的生產和流通方式對於資本的依賴性相對而言是最大的，同時由於電影的文化特性使其能夠廣泛傳播，從而又與政治性掛勾，往往成為意識形態的工具。就中國而言，加入世界體系之後發展文化、增強「軟實力」成為必然選擇。Wendy Su (2014) 通過研究 1994-2012 年中國電影與好萊塢間的關係和政策來探問中國的國家角色，認為中國利用市場力量和全球資本作為電影產業發展的動力，以極強的靈活性和適應性有效強化了國家的統治權力，這一結論與本文殊途同歸。

回到我最初的問題，為什麼要立電影法？為什麼要以立法促進電影產業發展？從更大的視野來看，依法治國（rule by law）是中國共產黨執政的歷史和理性選擇，依法治國需要文化立法，電影產業作為國際化、商業化程度最高也最具有傳播效力的文化產業當仁不讓地成為立法首選。但也基於電影的複雜性，電影產業立法並不輕鬆。市場經濟已經重塑了電影產業的樣貌，資本的肆虐是機會也是危機的來源，要保安全又要促發展，還要以法律的大框架引導電影產業的發展，那麼遵循資本的邏輯，抓大放小成為中國最理想的選擇。審視草案文本的幾次變化，基本原則是早就確定下來的，幾乎每一次的打磨都是完善細節、強化管理，間或

凸顯社會主義國家優越性，甚至伴隨著整體政治環境的變化而有收緊的趨勢（例如第九條第二款、第十四條第一款）。

因此電影審查制度是絕不可放棄的，但下放審查權力卻是可行的；完全開放外資進入電影市場是不可能的，廣泛合作卻是可行的；開放進口電影配額是可以循序漸進的，促進和保護民族電影卻是必須搶佔先機絲毫不可鬆懈的……而且與中國一貫的先試點再推廣的風格相一致，電影立法也建立在由大量的行政規定不斷探索的基礎上，最終通過規範性法律條文將其固定下來。如是恐怕才是電影立法曠日持久、過度「慎重」的原因。

「你們必須牢記，在一切藝術中，對我們來說，最重要的就是電影」，多年之後電影法的誕生脈絡依舊能夠回應列寧的這句話。電影從來不是國家的目的，如何利用好電影才是。

固然說國家以資本的邏輯運作，資本在國家框限的範圍內奔突，電影也並非坐以待斃。文化會曲折，會蔓延，會死而不僵，會野火遼原；即使國家的魅影永不散去，電影亦如流水線產品，觀看仍有可能成就一種反抗；當不斷進步的資訊社會和相對發展的電影市場積累起相當數量的專業電影從業者和具有基本素養的電影觀眾時，也許就是觸動中國電影逆鱗時刻的到來，這將是一個緩慢但不會停滯的流動過程。

## 參考文獻

### 中文文獻

- 丁亞平、盧琳 (2009)。好萊塢與中國電影工業——改革開放 30 年的電影、市場與身份想象。解放軍藝術學院學報 (01)，頁 5-9。
- 丁磊 (2011.12.16)。125 億票房博弈：影業擬立法「強監管」，21 世紀經濟報道。
- 于帆 (2015.9.14)。電影立法，千呼萬喚始出來，中國文化報。
- 于麗 (主編) (2006)。中國電影專業史研究·電影製片、發行、放映卷。北京：中國電影出版社。
- 中外合拍影片簡明手冊與問答 (2017)。上網日期 2018 年 5 月 18 日，檢自：<https://mpa-i.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-China-Co-Production-Handbook.pdf>
- 中美音像製品糾紛 WTO 維持原判 (2009.12.21)。上網日期 2018 年 6 月 2 日，檢自：[http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2009/12/091221\\_us\\_china\\_wto\\_appeal](http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2009/12/091221_us_china_wto_appeal)
- 中美貿易戰關鍵：引進更多好萊塢電影 (2018.5.24)。上網日期 2018 年 6 月 2 日，檢自：<http://www.cna.com.tw/news/amov/201805240144-1.aspx>
- 中國社會科學院新聞研究所、中國新聞學會聯合會 (主編) (1991)。中國新聞年鑑。北京：中國社會科學出版社。
- 中國青年網 (2015.9.29)。習近平訪美帶來可口文化「大餐」 2015 中美文化交流大放異彩。上網日期 2018 年 6 月 4 日，檢自：<http://news.cntv.cn/2015/09/29/ARTI1443523161786108.shtml>
- 中國電影合作製片公司、美國電影協會 (2014)。中外合拍影片簡明手冊與問答。上網日期 2018 年 5 月 18 日，檢自：[https://www.mpa-i.org/wp-content/uploads/2014/12/Co-production\\_Handbook\\_Chinese.pdf](https://www.mpa-i.org/wp-content/uploads/2014/12/Co-production_Handbook_Chinese.pdf)
- 尹鴻 (1999)。'98 中國電影備忘。當代電影 (01)，頁 21-30。
- 尹鴻 (2001)。世紀之交：90 年代中國電影備忘。當代電影 (01)，頁 23-32。
- 尹鴻、蕭志偉 (2002)。好萊塢的全球化策略與中國電影的發展。載於黃式宪、張鳳铸、胡智鋒 (主編)，全球化與中國影視的命運——首屆中國影視高層論壇論文集。(頁 103-138)。北京：北京廣播學院出版社。
- 尹鴻、凌燕 (2002)。新中國電影史：1949-2000。長沙：湖南美術出版社。
- 尹鴻 (2004)。2002~2003 中國電影產業備忘(上)。電影藝術 (02)，頁 4-8。



- 尹鴻、王曉豐（2005）。中國電影產業年度備忘。當代電影（02），頁 18-26。
- 尹鴻、詹慶生（2006）。2005 中國電影產業備忘。電影藝術（02），頁 8-16。
- 尹鴻、何美（2009）。走向後合拍時代的華語電影：中國內地與香港電影的合作／合拍歷程。傳播與社會學刊（7），頁 31 - 60。
- 尹鴻、程文（2011）。2010 年中國電影產業備忘。電影藝術（02），頁 5-15。
- 尹鴻、程文（2012）。2011 年中國電影產業備忘。電影藝術（02），頁 5-19。
- 尹鴻、孫儼斌（2017）。2016 年中國電影產業備忘。電影藝術（02），頁 33-45。
- 毛羽（1999）。尋找振興中國電影市場的艱難之路——1993 年以來電影行業機制改革概況。電影藝術（01），頁 29-33。
- 毛羽（2003）。無法迴避的選擇——2000 至 2002 年中國電影發行放映改革政策描述。載於俞小一（主編），中國電影年鑑。（頁 227-232）。北京：中國電影年鑑社。
- 王玉明、金冠軍（2010）。1993 年以來中國電影準入管制變遷及其產業影響。當代電影（12），頁 110-115。
- 王志強（1994）。1993 年全國電影市場評述。載於張兆龍（主編），中國電影年鑑。（頁 202-204）。北京：中國電影出版社。
- 王志強（1995）。1994 年進口影片市場評述。載於張兆龍（主編），中國電影年鑑。（頁 168-169）。北京：中國電影出版社。
- 王志強（1996）。1995 年進口影片市場評述。載於張兆龍（主編），中國電影年鑑。（頁 203-205）。北京：中國電影出版社。
- 王志強（1997）。1996 年進口影片發行、放映綜述。載於張兆龍（主編），中國電影年鑑。（頁 194-196）。北京：中國電影出版社。
- 王庚年（1998）。開拓創新 乘勢而發 迎接挑戰 再創輝煌 就當前國產電影的發展態勢答《當代電影》記者問。當代電影（01），頁 1-7。
- 王國強（2014）。進口電影對國產電影影響的實證研究。中國商貿（31），頁 209-210。
- 王瑾（2000）。中國大眾文化研究中的國家問題。台灣社會研究季刊（39），頁 153-190。
- 王瑾（2006）。休閒文化與文化資本。載於宋耕（主編），全球化與「中國性」：當代文化的後殖民解讀。（頁 19-50）。香港：香港大學出版社。
- 包同之、張建勇（1990）。電影體制改革：回顧、思考與展望。當代電影（04），頁 6-16。
- 史敏、劉建中、朱虹（主編）（2002）。電影管理條例釋義。北京：人民法院出版社。

- 史競男、黃小希(2018.4.16)。國家新聞出版署(國家版權局)、國家電影局揭牌。  
上網日期 2018 年 6 月 10 日,檢自:[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/16/c\\_1122688002.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/16/c_1122688002.htm)
- 尼古拉斯·加恩海姆、賀玉高、陶東風(2005)。政治經濟學與文化研究。西北師大學報(社會科學版)(01)。
- 本刊編輯部(1981a)。正確開展電影評論。大眾電影(9),頁 5。
- 本刊編輯部(1981b)。致讀者。大眾電影(1),頁 2-3。
- 本報評論員(2017.3.1)。我國文化立法領域的一次突破 文化體制改革的一座里程碑,中國電影報。
- 田享華、徐燕燕(2011.12.16)。電影立法不涉分級 業界爭議可操作性,第一財經日報。
- 白瀛、史競男(2017.12.31)。2017 年中國電影票房 559 億元 同比增長 13%。上網日期 2018 年 3 月 26 日,檢自:  
<http://www.sapprft.gov.cn/sapprft/govpublic/6951/356916.shtml>
- 任姍姍(2016.11.9)。中國電影走入「法治時代」,人民日報。
- 全國人民代表大會法律委員會(2017a)。全國人民代表大會法律委員會關於《中華人民共和國電影產業促進法(草案)》修改情況的彙報。載於柳斌傑、聶辰席、袁曙宏(主編),中華人民共和國電影產業促進法釋義。(頁 311-314)。北京:中國法制出版社。
- 全國人民代表大會法律委員會(2017b)。全國人民代表大會法律委員會關於《中華人民共和國電影產業促進法(草案三次審議稿)》修改意見的報告。載於柳斌傑、聶辰席、袁曙宏(主編),中華人民共和國電影產業促進法釋義。(頁 317-320)。北京:中國法制出版社。
- 全國人民代表大會教育科學文化衛生委員會(2017)。全國人民代表大會教育科學文化衛生委員會關於《中華人民共和國電影產業促進法(草案)》的審議報告。載於柳斌傑、聶辰席、袁曙宏(主編),中華人民共和國電影產業促進法釋義。(頁 305-307)。北京:中國法制出版社。
- 列寧(1990)。對電影事業的指導(1922 年 1 月 17 日)。載於中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局(主編),列寧全集(第 42 卷)。(第 2 版,頁 383)。北京:人民出版社。
- 老梅(1996)。國產電影:曙光和陰影 1995 年中國電影市場一瞥。電影藝術(02),頁 43-48。
- 行政院經貿談判辦公室(2010)。美國控中國影響出版品及其他視聽產品之貿易權與配銷服務案(WT/DS363)上訴機構裁決結果。上網日期 2018 年 6 月 2

[https://www.moea.gov.tw/mns/otn/content/ContentLink.aspx?menu\\_id=4289](https://www.moea.gov.tw/mns/otn/content/ContentLink.aspx?menu_id=4289)

- 何春耕（2012）。中國電影產業與政策發展研究。北京：新華出版社。
- 何清漣（2000）。當前中國社會結構演變的總體性分析。書屋（03），頁 3-16。
- 余菱（2010）。等待戈多與羅生門 《電影促進法》仍在雲端。電影世界（04），頁 22-23。
- 吳靖、黃佩譯（2005）。媒介研究：文本、機構與受眾。北京：北京大學出版社。  
（原書 Taylor, L., & Willis, A.. *Media studies : texts, institutions, and audiences.*）
- 李金銓（2003）。政治經濟學的悖論：中港台傳媒與民主變革的交光互影。二十一世紀評論（6），頁 4-17。
- 李彥（2015.11.11）。24 年，国家电影专项资金涨了 100 倍，中國新聞出版廣電報。
- 李政亮（2017）。拆哪，中國的大片時代：大銀幕裡外的中國野心與崛起。台北：蔚藍文化。
- 李洪林（1999）。中國思想運動史。香港：天地圖書。
- 李琨譯（2003）。文化與帝國主義。北京：生活·讀書·新知三聯書店。（原文作者 Said, E. W.）
- 李道新（2005）。中國電影文化史。北京：北京大學出版社。
- 李德潤、吳興華（1996.03.28）。全國電影工作會議在長沙舉行 共商電影繁榮大計 推出更多精品力作，人民日報。
- 李諄（1992）。收繳好 使用好 管理好國家電影專項資金——電影局副總會計師李諄答本刊記者問。電影通訊（01），頁 3-5+12。
- 汪暉（2008）。去政治化的政治：短 20 世紀的終結與 90 年代。北京：生活·讀書·新知三聯書店。
- 沈芸（2005）。中國電影產業史。北京：中國電影出版社。
- 沈芸（2006）。從電影產業的發行環節看院線制四年。當代電影（06）。
- 沈國麟（2012）。去模式化：全球媒介制度比較。新聞學研究（112），頁 271-276。
- 沐言（1986）。電影審查權究竟屬於誰？。電影評介（08），頁 2-3。
- 尚榮春（2013）。中國大陸傳播政治經濟學研究的脈絡與發展——以核心期刊為考察對象(1995~2012)。今傳媒（09），頁 15-17。
- 阮瑩、呼滿紅（2004）。《電影促進法》：猶抱琵琶半遮面。民主與法制（12），頁 16-19。
- 周旺生（2000）。中國立法五十年(上)——1949-1999 年中國立法檢視。法制與社會發展（05）。

- 林勇 (2005)。文革後時代中國電影與全球文化 (林勇、趙海風譯)。北京：文化藝術出版社。
- 林春、李銀河 (1978)。要大大發揚民主和加強法制，人民日報。
- 林庭瑤 (2018.1.20)。大片政治學：李政亮談中美電影角力。上網日期 2018 年 6 月 2 日，檢自：<https://udn.com/news/story/7332/2940387>
- 林莉麗 (2016.11.16)。兩年七次參與討論審議，放了一輩子電影的郭建華盼到了電影立法，中國電影報。
- 金戈 (1981)。立電影法，杜絕橫加干涉。大眾電影 (1)，頁 2-3。
- 門素先 (1995)。1994 年電影發行放映工作概述。載於張兆龍 (主編)，中國電影年鑑。(頁 167-168)。北京：中國電影出版社。
- 姚軒杰 (2011.12.16)。電影產業促進法征求意见，中國證券報。
- 姜文 (1997)。誕生：一部電影的誕生。北京：華藝出版社。
- 珍妮特·瓦斯科、徐亞萍 (2016)。作為批判研究的媒介政治經濟學。傳播與社會學刊 (35)，頁 1-25。
- 紀海龍 (2016)。理想與現實的距離——對中國民法典編纂的冷觀察。華東政法大學學報 (06)，頁 15-23。
- 胡泳 (2010)。反威權還是反資本？當代中國社會與傳媒的行動選擇。中華傳播學刊 (18)，頁 31-49。doi: 10.6195/cjcr.2010.18.02
- 胡春陽、黃紅宇、姚建華譯 (2013)。傳播政治經濟學。上海：上海譯文出版社。(原書 Mosco, V. [2009]. *The political economy of communication*. Sage Publications.)
- 韋森 (2009)。良好法治下的文明社會秩序。載於秦曉 (主編)，當代中國問題：現代化還是現代性。(頁 )。北京：社會科學文獻出版社。
- 香港《南華早報》網站 8 月 14 日文章 (2017.8.15)。中國供給側改革正在取得成績，參考消息。
- 倪強華 (1998)。1997、1998：轉型期的中國電影市場。載於張兆龍 (主編)，中國電影年鑑。(頁 226-227)。北京：中國電影出版社。
- 唐士哲譯 (2013)。〈霍克海默與阿多諾的微言大義：讀「文化工業」〉，伊萊休·凱茲等編 (夏春祥、唐士哲、羅世宏譯)，傳播研究的典律文本：典律存在嗎？該有嗎？這些怎麼樣？，頁 57-75。台北：五南。(原書 Katz, E. et al. [2003]. *Canonic texts in media research : are there any? should there be? how about these?*. Cambridge, U.K.: Polity Press; Malden, Mass.: Distributed in the U.S.A. by Blackwell Publishers.)
- 唐榕 (2008)。體制變革中的中國電影經濟(之一)——轉折期的中國電影業(1978-



- 1979年)。中國電影市場(08)。
- 孫婕(2016)。中國傳播政治經濟學相關理論的研究現狀。新聞界(08),頁25-32。
- 孫紹誼譯(2002)。〈「狼來了」:好萊塢與中國電影市場,1994至2000年〉,黃式宪、張鳳铸、胡智鋒(編),全球化與中國影視的命運——首屆中國影視高層論壇論文集,頁336-360。北京:北京廣播學院出版社。(原文作者Rosen, S.)
- 徐中約(2002)。中國近代史(下冊)(計秋楓、鄭會欣譯)。香港:香港中文大學出版社。
- 徐光春(2004)。在十六大精神指引下,努力改革發展創新中國電影業。載於俞小一(主編),中國電影年鑑。(頁23-26)。北京:中國電影年鑑社。
- 徐詞、吳尚(2007.8.2)。華納退出中國 廣州金逸接手其最後一家影院,南方都市報。上網日期2018年6月10日,檢自[http://ent.southcn.com/yulefirst/content/2007-08/02/content\\_4219100.htm](http://ent.southcn.com/yulefirst/content/2007-08/02/content_4219100.htm)
- 海綜(1996)。電影局要求認真依法保護電影著作權。載於張兆龍(主編),中國電影年鑑。(頁27)。北京:中國電影出版社。
- 祝建華(2001)。中文傳播研究之理論化與本土化:以受眾及媒介效果的整合理論為例。新聞學研究(68),頁1-22。
- 國務院法制局(1997)。電影管理條例的制定。載於孫琬鍾(主編),中國法律年鑑。(頁142):中國法律年鑑社。
- 張天蔚(2004.3.30)。電影立法:用規範促進發展,人民代表報。
- 張洋(2011.12.15)。電影產業促進法今起征求意见,人民日報。
- 張英進(2008)。影像中國:當代中國電影的批評重構及跨國想象(胡靜譯)。上海:上海三聯書店。
- 張執中(2005)。從「依法治國」到「有限政府」?—中國法制道路的路徑依循分析。東亞研究,36(2),頁91-130。
- 張雪嬌(2016.11.11)。業界人士為電影產業促進法點贊,中國新聞出版廣電報。
- 張穎(2007.4.11)華納撤資中國影院臨近收官。國際金融報。上網日期2018年6月10日,檢自:[http://paper.people.com.cn/gjrb/html/2007-04/11/content\\_12790016.htm](http://paper.people.com.cn/gjrb/html/2007-04/11/content_12790016.htm)
- 張錦、平萍(2010)。包同之訪談錄。當代電影(07),頁35-40。
- 曹建(2012.1.19)。關於《電影產業促進法》征求意见稿若干問題的思考,中國電影報。
- 曹晉、趙月枝(2008)。傳播政治經濟學的學術脈絡與人文關懷。南開學報(哲學



- 社會科學版)(05), 頁 32-43。
- 曹晉、趙月枝(主編)(2007)。傳播政治經濟學英文讀本(全二冊)。上海:復旦大學出版社。
- 梁治平(1998)。法律文化:方法還是其他。載於梁治平(主編), 法律的文化解釋。(頁 1-7)。北京:生活·讀書·新知三聯書店。
- 章紅雨、尹琨(2014.5.16)。《電影產業促進法》立法調研座談會在京召開, 中國新聞出版報。
- 章傑(2004.3.23)。電影法有望出臺各方聚焦盼振興, 黑龍江日報。
- 章傑(2007.3.2)。華納昨宣佈全線撤出中國影院。南京日報。上網日期 2018 年 6 月 10 日, 檢自: <http://news.sohu.com/20070302/n248453345.shtml>
- 郭鎮之(2002)。傳播政治經濟學之我見。現代傳播(01)。
- 陳弋弋(2004.6.24)。廣電總局廣發問卷 首次就分級制等敏感問題調查, 南方都市報。上網日期 2018 年 6 月 10 日, 檢自 <http://www.people.com.cn/GB/yule/1081/2742143.html>
- 陳旭光(2014)。華語電影大片:創作、營銷與文化。北京:北京大學出版社。
- 陳娟、展江譯(2012)。比較媒介體制:媒介與政治的三種模式。北京:中國人民大學出版社。(原書 Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge, UK: Cambridge university press.)
- 陳犀禾、劉帆(2008)。西方當代電影理論思潮系列 連載五:電影工業和體制研究。當代電影(6), 頁 62-68。
- 陳犀禾、鮮佳(2014)。20 世紀 80 年代以來中國大陸民營電影工業發展研究。上海大學學報(社會科學版), 31(6), 頁 32-47。
- 陳曉黎(2004.3.23)。《電影促進法》呼之欲出, 文匯報。
- 陸揚、王毅(2006)。文化研究導論。上海:復旦大學出版社。
- 曾文革、蔣世松(2013)。論 WTO 框架下《中美電影協議》的戰略缺失與反思——以電影產業安全為視角。雲南大學學報(法學版)(06), 頁 162-171。
- 程麒臺(2017a)。《電影產業促進法》中的簡政放權與政策扶持——與《電影管理條例》的對比分析。中國電影市場(01), 頁 16-18。
- 程麒臺(2017b)。論以《電影產業促進法》為核心的中國電影法淵源。電影藝術(01), 頁 156-160。
- 童剛(2004)。面對新形勢, 解決新問題, 努力做好 2004 年電影工作。載於俞小一(主編), 中國電影年鑑。(頁 47-53)。北京:中國電影年鑑社。
- 童剛(2005)。產業政策結碩果 電影開創新紀元——2004 年電影工作報告(摘

- 要)。載於俞小一(主編), 中國電影年鑑。(頁 32-36)。北京: 中國電影年鑑社。
- 紫萱(2015)。國務院通過《電影產業促進法(草案)》對中國電影市場影響。中國電影市場(10), 頁 14-15+26。
- 費正清(1999)。美國與中國(張理京譯)。北京: 世界知識出版社。
- 馮建三(1999)。巴黎、紐約、好萊塢—淺談電影「全球化」的過程與後果。當代(139), 頁 14-17。
- 馮建三譯(2008)。傳媒、市場與民主。台北: 巨流。(原書 Baker, C. Edwin [2002]. *Media, markets, and democracy*. New York, NY: Cambridge University Press)
- 黃宗智(2010)。中西法律如何融合? 道德、權利與實用。中外法學(05)。
- 黃望莉、王巍(2013)。中國電影政策的歷史現狀及其展望——中國電影政策研究高端論壇綜述。當代電影。
- 黃會清(2004.12.25)。中國民營影視出手不凡佔據重要地位。上網日期 2018 年 5 月 28 日, 檢自: <http://people.com.cn/BIG5/yule/42075/3079091.html>
- 楊驍、孫海悅(2018.3.2)。中國電影走向法治化時代——《電影產業促進法》施行一週年看變化, 中國新聞出版廣電報。
- 溝口雄三(1999)。作為「方法」的中國(林右崇譯)。台北: 國立編譯館。
- 萬萍(2005)。進口分帳電影片十年票房分析。北京電影學院學報(06)。
- 葉月瑜(2011)。導論 重探華語電影工業: 歷史的考掘、方法的浮現。載於葉月瑜(主編), 華語電影工業: 方法與歷史的新探索。(頁 1-15)。北京: 北京大學出版社。
- 董陽、任姍姍(2017.3.14)。繪製中國電影「關鍵幀」, 人民日報。
- 賈娜、劉洋(2011.12.23)。版權·分級·市場……關於電影的那些事兒, 檢察日報。
- 裴亞莉、饒曙光(2010)。電影、政治、知識分子和產業。北京: 中國社會科學出版社。
- 趙丹(1980.10.8)。管的太具體, 文藝沒希望, 人民日報。
- 趙月枝(2007)。國家、市場與社會: 從全球視野和批判角度審視中國傳播與權力的關係。傳播與社會學刊(2), 頁 23-50。
- 趙月枝(2011)。傳播與社會。北京: 中國傳媒大學出版社。
- 趙月枝(2014)。中國的挑戰: 跨文化傳播政治經濟學芻議。傳播與社會學刊(28), 頁 151 - 179。
- 趙勇(2009)。未結碩果的思想之花——文化工業理論在中國的興盛與衰落。文藝爭鳴(11), 頁 25-31。

- 趙實 (2001)。立足中國 面向世界 加快電影業的振興與發展。載於俞小一 (主編)，中國電影年鑑。(頁 11-15)。北京：中國電影年鑑社。
- 趙實 (2004a)。努力推進電影產業的跨越式發展。載於俞小一 (主編)，中國電影年鑑。(頁 41-47)。
- 趙實 (2004b)。全面貫徹十六大精神，加快推进电影产业的改革发展创新。載於俞小一 (主編)，中國電影年鑑。(頁 26-29)。北京：中國電影年鑑社。
- 趙實 (2005)。提高建設社會主義先進文化的能力 開創中國電影繁榮發展的新局面——在全國電影工作會議上的講話 (2004 年 12 月)。載於俞小一 (主編)，中國電影年鑑。(頁 23-32)。北京：中國電影年鑑社。
- 趙實 (2006)。落實科學發展觀 在新起點上開創中國電影的新紀元。載於俞小一 (主編)，中國電影年鑑。(頁 55-61)。北京：中國電影年鑑社。
- 劉北成、李少軍譯 (2002)。社會權力的來源 (第一卷)。上海：上海人民出版社。  
(原書 Mann, M. *The Sources of Social Power (Volume 1): A History of Power*  
檢自: *the Beginning to AD 1760*)
- 劉正山 (2016)。關於中國電影市場「拐點」爭論的若干思考。中國電影市場 (19-21+33)。
- 劉建中 (2004)。在發展中前進在建設中完善——簡述 2002 年中國電影業。載於俞小一 (主編)，中國電影年鑑。(頁 29-32)。北京：中國電影年鑑社。
- 劉彥 (2016)。中國學界大眾傳媒意識型態研究現狀 (2000-2015)。國際新聞界 (8)，頁 54-73。
- 劉海龍、黃雅蘭 (2013)。試論「文化工業」到「文化產業」的語境變遷。山西大學學報(哲學社會科學版) (02)。
- 劉陽 (2015a)。新時期中國電影體制研究 (1976-1993)——基于政策分析的視角。當代電影 (1)，頁 105-111。
- 劉陽 (2015b)。中國電影產業政策文獻研究述評 (2004-2014) 以 CSSCI 相關來源期刊為例。北京電影學院學報。
- 劉陽 (2018.2.28)。中國電影，勢頭正勁，人民日報。
- 劉漢文 (2017)。2016 年中國電影產業發展分析報告。當代電影 (03)。
- 劉漢文、陸佳佳 (2018)。2017 年中國電影產業發展分析報告。當代電影 (03)，頁 17-23。
- 劉曉紅 (2007)。西方傳播政治經濟學研究。上海：上海人民出版社。
- 劉藩 (2010)。產業政策杠桿撬動中國電影強國夢——兼論「國辦 9 號檔案」。電影藝術 (04)，頁 11-19。
- 劉巍 (2015.11.11)。電影產業促進法激發產業發展潛力，中國新聞出版廣電報。

- 廣電部電影局 (1995.09.25)。中國電影：努力奏響時代主旋律，人民日報。
- 廣播電影電視部電影局、廣播電影電視部法規司、國務院法制局教科文衛法規司 (主編) (1997)。電影管理條例讀本。北京：新華出版社。
- 樊江華、毛羽、楊源 (1997)。落霞與孤鶩齊飛 秋水共長天一色——'96 電影市場綜述。載於張兆龍 (主編)，中國電影年鑑。(頁 177-181)。北京：中國電影出版社。
- 蔡定劍、劉丹 (1999)。從政策社會到法治社會——兼論政策對法制建設的消極影響。中外法學 (02)。
- 蔡赴朝 (2017)。關於《中華人民共和國電影產業促進法 (草案)》的說明——2015 年 10 月 30 日在第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十七次會議上。載於柳斌傑、聶辰席、袁曙宏 (主編)，中華人民共和國電影產業促進法釋義。(頁 308-311)。北京：中國法制出版社。
- 鄭全剛 (1998)。溝通、理解、共振合拍片雄風。電影通訊 (4)，頁 15-16。
- 鄭樹森 (2005)。電影類型與類型電影。臺北市：洪範。
- 蕭冬連 (2008)。中華人民共和國史·第十卷。香港：香港中文大學。
- 錢鋼 (2008)。中國傳媒與政治改革。香港：天地圖書。
- 戴錦華 (1999)。中國電影：在快樂中沉沒……。現代傳播 (01)，頁 21-22。
- 戴錦華 (2000)。霧中風景：中國電影 1978-1998。北京：北京大學出版社。
- 韓永進 (2002)。「文化產業」概念的正式提出及其背景。載於江藍生、謝繩武 (主編)，中國文化產業發展報告 (2001-2002)。(頁 68-74)。
- 韓洪剛 (2016)。11 月的大片多得來不及看，但票房業績還是不好，哪裡出了差錯？。好奇心日報。上網日期 2017 年 12 月 27 日，檢自：  
<https://www.qdaily.com/articles/35147.html>
- 魏永征 (2003)。入世前後中國傳媒法的調整。載於張國良、黃芝曉 (主編)，信息化進程中的傳媒教育與傳媒研究——第二屆中國傳播學論壇文集。(頁 291-301)。上海：復旦大學出版社。
- 魏永征 (2008)。中國媒介管理法制的體系化——回顧媒介法制建設 30 年。國際新聞界 (12)，頁 75-80。
- 魏曉陽 (2012.1.19)。電影促進法 防偷拍內容需強化。法制日報。
- 蘇力 (1999)。法治三題。載於 閱讀秩序。(頁 25-33)。濟南：山東教育出版社。
- 饒曙光 (2009)。中國電影市場發展史。北京：中國電影出版社。
- 饒曙光、李國聰 (2017)。2003 年以來的中國電影產業流變與市場走向。藝術百家 (02)，頁 10-34。



## 英文文獻

- Brzeski, P. (2015.9.20). Warner Bros., China Media Capital Unveil Joint Venture to Produce Chinese-Language Tentpoles. Retrieved 2018 年 6 月 4 日, from <https://www.hollywoodreporter.com/news/warner-bros-china-media-capital-825025>
- Brzeski, P. (2015.10.7). Accused of Hiding Money, China Agrees to New Rules in Secret Hollywood Summit. Retrieved 2018 年 6 月 4 日, from <https://www.hollywoodreporter.com/news/accused-hiding-money-china-agrees-830118>
- Golding, P., & Murdock, G. (1978). Theories of Communication and Theories of Society. *Communication research*, 5(3), 339-356.
- Hesmondhalgh, D. (2012). *The Cultural Industries* (3 ed.): SAGE Publications.
- Landreth, J. (2006). WB Cinemas pulls out of China. from <https://www.hollywoodreporter.com/news/wb-cinemas-pulls-china-142590>
- Lent, J. A., & Amazeen, M. A. (Eds.). (2015). *Key Thinkers in Critical Communication Scholarship*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Ma, E. K.-w. (2000). Rethinking media studies: the case of China. In J. Curran & M.-J. Park (Eds.), *De-Westernizing Media Studies* (pp. 17-28). London and New York: Psychology Press.
- McGuigan, J. (1992). *Cultural populism*. London, UK: Routledge.
- Picard, R. G. (1989). *Media economics: Concepts and issues*. Sage Publications.
- Su, W. (2014). Cultural policy and film industry as negotiation of power: the Chinese state's role and strategies in its engagement with global Hollywood 1994–2012. *Pacific Affairs*, 87(1), 93-114.
- United States Achieves Breakthrough on Movies in Dispute with China. (2017.2.17). Retrieved 2018 年 6 月 2 日, from <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/02/17/united-states-achieves-breakthrough-movies-dispute-china>
- Wasko, J. (2004). The Political Economy of Film. In T. Miller & R. Stam (Eds.), *A Companion to Film Theory* (pp. 221-233). Australia: Blackwell Publishing Ltd.
- Wasko, J., Murdock, G. & Sousa, H. (2011). Introduction: The Political Economy of Communications. In J. Wasko, G. Murdock, & H. Sousa (Eds.), *The Handbook of Political Economy of Communications* (pp. 1-10). Malden, Mass.: Blackwell Publishing Ltd.



- Yue, Audrey. (2013). New Media: Large Screens in China. In Carlos Rojas & Eileen Chow (Eds.), *The Oxford handbook of Chinese cinemas*(359-376). New York, NY: Oxford University Press.
- Zhang, Y. (2004). *Chinese national cinema*. New York and London: Routledge.
- Zhao, Y. (2011). Understanding China's media system in a world historical context. In D. C. Hallin & P. Mancini (Eds.), *Comparing media systems beyond the western world* (pp. 143-177). Cambridge, UK: Cambridge University Press.



## 附錄

- 中華人民共和國立法法，2000。
- 中共中央辦公廳、國務院辦公廳，2006。國家「十一五」時期文化發展規劃綱要，上網日期 2018 年 3 月 22 日，檢自：[http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content\\_388046.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content_388046.htm)。
- 中共中央辦公廳、國務院辦公廳，2012。國家「十二五」時期文化改革發展規劃綱要，上網日期 2018 年 3 月 22 日，檢自：[http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content\\_388046.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content_388046.htm)。
- 中共中央辦公廳、國務院辦公廳，2017。國家「十三五」時期文化發展改革規劃綱要，上網日期 2018 年 3 月 22 日，檢自：[http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content\\_388046.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content_388046.htm)。
- 中共中央關於深化文化體制改革、推動社會主義文化大發展大繁榮若干重大問題的決定，2011。
- 中美雙方就解決 WTO 電影相關問題的諒解備忘錄，2012。
- 分賬影片進口發行合作協議，2015。
- 文化產業振興規劃，2009。
- 文化部、國家廣播電影電視總局、新聞出版署、國家發展和改革委員會、商務部，2005。關於文化領域引進外資的若干意見。
- 全國人大常委會，2013。十二屆全國人大常委會立法規劃，檢自：[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2013-10/31/content\\_1812101.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2013-10/31/content_1812101.htm)。
- 國家電影事業發展專項資金管理委員會，1995。關於加強重點故事片使用國家電影專項資金的規定。
- 國家廣播電影電視總局，2001。關於取得〈攝製電影許可證（單片）〉資格認證制度的實施細則（試行）。
- 國家廣播電影電視總局，2003。中外合作攝制電影片管理規定。
- 國家廣播電影電視總局，2003。電影製片、發行、放映經營資格准入暫行規定。
- 國家廣播電影電視總局，2003。電影劇本（梗概）立項、電影片審查暫行規定。
- 國家廣播電影電視總局，2004。電影劇本（梗概）立項、電影片審查暫行規定。
- 國家廣播電影電視總局，2004。關於加快電影產業發展的若干意見。
- 國家廣播電影電視總局，2006。電影劇本（梗概）備案、電影片管理規定。
- 國家廣播電影電視總局、文化部，2000。關於進一步深化電影業改革的若干意見。
- 國家廣播電影電視總局、文化部，2001。關於改革電影發行放映機制實施細則（試行）。

國家廣播電影電視總局、商務部、文化部，2003。外商投資電影院暫行規定。

國家廣播電影電視總局、對外貿易經濟合作部、文化部，2000。外商投資電影院暫行規定。

國務院辦公廳，2010。關於促進電影產業繁榮發展的指導意見。

廣播電影電視部，1993。電影審查暫行規定。

廣播電影電視部，1993。關於當前深化電影行業機制改革的若干意見。

廣播電影電視部，1993。關於當前深化電影行業機制改革的若干意見。

廣播電影電視部，1994。關於進一步深化電影行業機制改革的通知。

廣播電影電視部，1995。關於改革故事影片攝制管理工作的規定。

廣播電影電視部，1995。關於改革故事影片攝制管理工作的規定。

廣播電影電視部，1995。關於認真依法保護電影著作權的通知。

廣播電影電視部，1996。關於修訂〈關於改革故事影片攝制管理工作的規定〉的通知。

廣播電影電視部，1997。電影審查規定。

廣播電影電視部，1997。關於試行「故事電影單片攝制許可證」的通知。

廣播電影電視部、財政部、國家物價局、國家稅務局、中國工商銀行，1991。關於明確電影票價管理權限和建立國家電影事業發展專項資金的通知。