

中国电影政策影响因素辨析

刘阳

浙江工业大学

摘要：电影政策的制定是一个复杂的系统过程，不仅要符合法律法规的原则、规律和执行力，也会受到来自不同层面的政治、经济、文化和市场等各要素的影响。本文从传统文化心态、社会转型、市场经济、法治理念、国际时政等五个方面切入探讨，揭示这几大要因对于电影政策的酝酿、形成和出台的重要影响。

[LIU Yang. *Discrimination of Factors of Chinese Film Policy*. *China Media Report Overseas* 2015; 11(3): 44-50].

关键词：电影政策、电影产业、电影管理体制、法制建设

随着经济的快速发展和人民群众精神文化生活需求的持续增长，大众对体育健身的参与意识大大增强。2014年10月20日，国务院印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》，首次将全民健身上升为国家战略。广场舞以低廉的运动成本、开放的运动场地、高效的健身效果和良性的社交效应，在短时间内风靡大江南北，成为构建城市文化因素中不可或缺的一部分。

在规范和引导广场舞的发展方面，杭州进行了诸多尝试和探索。2014年11月8日举办的“万人同跳一支舞，共创排舞吉尼斯世界纪录”活动，吸引了25703位市民参加，打破2007年由美国亚特兰大创造的17200人的纪录，成功创造“最多人同跳排舞”的吉尼斯世界新纪录，使广场舞这一本土化和区域性群众文艺活动引发国际关注，成为全国健身运动的成功范例。但杭州广场舞的发展过程中仍存在许多问题，如噪音污染、场地紧张、设施简陋及由此造成的矛盾冲突等。

基于此，本文拟对杭州广场舞进行舆情分析和实证调研，通过问卷调查、电话访谈、数理统计和归纳演绎的方法，分析其中存在的不足，提出切实可行的对策建议，促使广场舞实现理性的可持续发展，达到全民健身、全民健康的和谐境界，并为完善公共文化服务建设提供可资参考的样本。

一、舆情分析

以杭州市民认可度最高、影响力也最大的网络社区19楼为例，截取2014年1月1日至2014年10月15日的时间段，明确提及且与“广场舞”相关的报道或帖子共149篇，平均两天出现一则。其中对广场舞持中立态度的占50.3%，具体内容分为两种，一种是“单纯描述某种广场舞活动”（28.2%），另一种则旨在发表评论，普遍认为广场舞在发挥作用的同时仍存在不少问题亟待解决（22.1%）。

此外，对于广场舞的评价褒贬过半，以正面倾向为主的占21.5%，分别以“介绍广场舞活动改进做法”（17.5%）和“组织开展广场舞活动”（4.0%）为主要内容。以负面倾向为主的占28.2%，主要表达由广场舞引发的与周边群众的矛盾或冲突。（见图1）

按照文化政策学的观点，文化政策是国家在文化艺术、新闻出版、广播影视、文物博物等领域实行意识形态和行政管理所采取的一整套制度性规定、规范、原则和要求体系的总称，是有别于教育政策、科技政策的一种政策形态。

1. 作为包含于其中的电影政策，反映了一定阶级的文化利益、愿望、要求和目的，体现的是国家的文化意志。因此，电影政策是对电影制作及电影业的发展具有政治和法律效用的一种规范。

站在国家文化战略和文化利益的高度来看，文化政策是国家文化意志的集中体现，是一定的阶级和国家、一定的政党和社会利益集团运用文化自我规范的客观规律，为实现一定历史时期的文化任务和文化目标而规定的文化行为准则和行为方向，是一定的物质生产方式所产生的利益和需要在文化利益分配领域中的政治表现和统一。

2. 新中国成立以来，党和政府对于电影事业寄予了极大的期望，电影政策一直是直接规范新中国电影发展的最为重要的因素。借助于新中国电影政策衍变的考量，我们不仅可以分析新中国电影事业的

所取得的成就，而且可以分析获取此成就的社会动机和历史倾向。同时，还可以深入研究一些特殊的创作现象，剖析隐藏于其后的深层次联系和规律，拨开缠绕于困惑表象之上的迷雾，对电影史中颇为棘手的疑难问题进行别开生面的阐释。

电影政策的制定是一个复杂的系统过程，不仅要符合法律法规的原则、规律和执行力，也会受到来自不同层面的政治、经济、文化和市场等各要素的影响。这些要素有时呈显性面目，有时以隐性姿态发力，综合作用于电影政策的酝酿、形成和出台。分析这几大要素对于我们理解特定时期的电影政策和电影形态之间的辩证关系具有重要的理论意义，对于预测今后电影政策的行进同样具有莫大的提示之用。

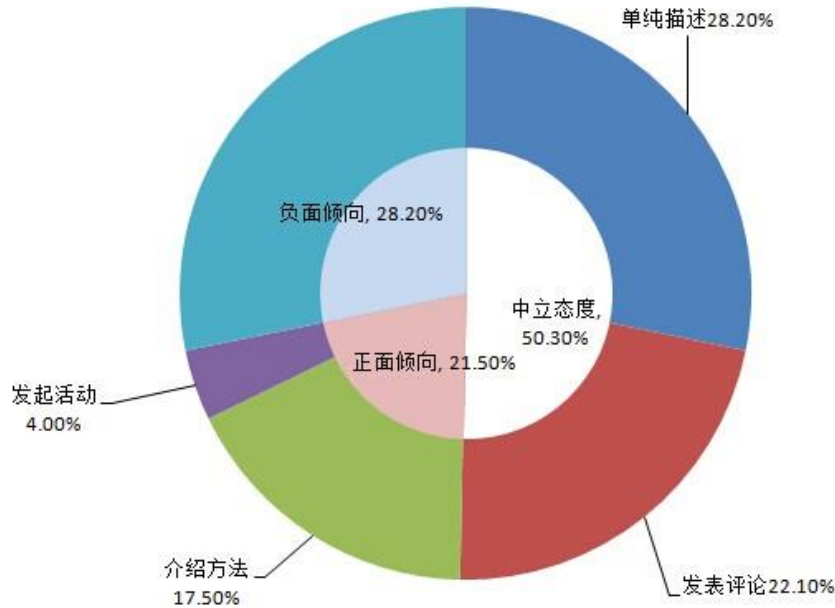


图 1

一、传统文化心态

从文化人类学的角度来说，文化是一种历史地形成的人的存在方式。尽管这种存在方式由于人类族群社会的不同而显现诸多差异，但是，在特定的族群社会中的这种存在方式，它的总体文化系统——价值观念、思维习惯和行动方式等等却是深深地以集体无意识的方式规范和制约着它的所有成员的行为方式的价值标准选择。

3. 儒家文化的伦理中心主义、中国长期农耕社会形成的宗族意识以及自秦朝以来开创的大一统行政体系，均强调服从、团结和集体意识。毛泽东曾有“百代多行秦政治”的诗句，形象地表达了中国社会长期以来的中央集权制度理念。

同时，中国历来追求统一，政治统一之外思想也要保持一致，利用强大的国家力量进行言论思想管制的文化传统由来已久。思想为政治服务体现为一切精神文化活动都要服从于主流社会的政治要求，以宣扬符合社会道德的内容为其归依。新中国成立后，对于文学艺术和各种文化活动，也以内容的政治性作为判断其价值的最主要依据。反映在建国初期的电影政策上，中央权力的触角渗透到了电影业的方方面面，从电影立项、拍摄、审查、发行、放映等各个环节，都有政府的强力控制。

如 1951 年关于国营电影的审查问题决议中，文化部长具有极大的决定权力。创作计划、文学剧本

和影片的审查，均须由部长最终裁定。修改后的文学剧本要报送部长审查，甚至部长委托常委共同审查的情况下，最后也还是要部长做出决定能否通过定稿；影片的审查通过后，部长和有关部门负责人共同签字才生效；一些重点片或涉及重大政治问题影片的创作计划和文学剧本，均由文化部送呈中央审查；拍摄过程中导演对剧本有所修改，也要报请部长及电影指导委员会常委会批准。

4. 电影管理体制高度集权化，电影审批程序也相当繁琐苛刻，当时拍摄电影完全是一种国家行为而非市场驱动。

近年来，随着外部社会氛围的宽松和时代的进步，电影政策也随之不断变动，中央集权化的控制力度正在逐步淡化，如1993年广电部发布的《关于深化电影行业机制改革的若干意见》，打破了多年来中影公司统购包销的垄断发行体制，将国产故事片由中影公司统一发行改由各制片单位直接与地方发行单位见面，电影制片、发行和放映企业不同程度地获得了一部分主动权。此后，如《电影审查暂行规定》、《关于中外合作摄制电影的管理规定》等一系列政策，都在为电影艺术的发展减负、松绑，但电影创作的导向性、核心理念和审查尺度却始终牢牢把握在国家广电总局手中。现行《电影管理条例》明确了电影要始终坚持为社会主义服务的方向。政府职能部门的坚定意识是：电影产业是一种文化事业，是社会上层建筑的重要组成部分，应当也必须为社会主义服务，坚持社会主义思想的主导地位，弘扬主旋律，大力发展先进文化，努力改进落后文化，坚决抵制和反对腐朽文化，推动和加强社会主义精神文明建设。电影应当把共产党的崇高理想和优良作风，把中华民族的优秀文化和传统美德展现给观众，把反映爱国主义、集体主义、社会主义思想和精神的艺术形象展现给观众，激发人们与祖国、民族同呼吸、共命运的炽热感情，培养人们高尚的道德情操和健康的审美情趣。

5. 综观中外，每个国家都有对于本国电影创作上的限制要求，或多或少、或深或浅，程度不同而已。这不仅涉及到国家文化安全，也是保护民族本土化文化的自发需求。只是我国由于建国初电影物质基础的薄弱和国情、时势的特殊，在相当长的一段时期内，对于思想意识领域禁锢过紧，使电影发展走了很多不必要的弯路。改革开放后，顺应社会发展和国际形势变化，集权化管理观念在我国电影政策中已较过去有了极大改观。尤其全球化时代以来，中国的电影政策在立足国情的基础上不断调整、修缮，朝着有利于产业化发展的方向前进，并日益呈现出开放、包容和多元的气象。

二、社会转型

自20世纪80年代中国当代社会步入转型期，政治、经济、文化和新媒体技术的发展，在社会价值观念、文化形态和居民消费理念等领域内都掀起了惊人转变。

新中国成立之后，高度集中的计划经济体制运转了相当长的一段时间，其中历经数次政治运动和意识形态斗争，国人已形成温和、守旧、顺从的中庸心态，缺乏改变现状、主动出击的进取精神。改革开放后，一系列市场经济观念的冲击颠覆了人们固守已久的传统价值观，奋发进取、迎难而上、实现自我价值、争做时代弄潮儿，成为新时期的社会价值观准则。与之相适应，政治理想、精英文化的地位从庙堂之上落千丈，无深度、平面化、可复制的大众文化一跃而成主流文化形态，这一文化建立在标准化、大众消费和可预见性之上。公民权利、政治权利以及社会权利的延伸在重构社会传播网络的过程中起到了重要作用，而伴随这些权利延伸而来的还有资本所创造的更广阔的大众市场。”

6. 20世纪是大众文化飞速发展的时期，西方社会的消费文化裹挟着欲望、快感和刺激的体验涌入中国，文化所应具备的精神价值、情感价值日益被市场化环境下利益的追逐侵蚀得面目全非，社会文化体现出强烈的世俗化倾向，这种倾向反过来又对艺术生产提出了全新的要求。此外，生产力的迅速提高和物质生活的极大丰富，也使国人的消费理念产生剧变。省吃俭用、勤俭节约、自给自足的传统消费观被享受生活、休闲娱乐、注重个性的现代消费观所取代。凡此种种，对媒介的构成形态、生产机制、话语方式和传播理念等都产生了深刻影响。作为时代镜像的投射，身处其中的电影更是首当其冲，创作者的主体精神、价值观念、创作的话语方式都处于持续的变动和转型之中。

“由于大众传媒与公众文化生活的密切联系，社会文化生活中发生和存在的重大问题，往往最能通过迅速而有效的现代化舆论工具和传媒手段反映和传播开来，形成巨大的舆论力量。这种力量对政府中枢决策系统来说，是一种压力，也是动力。这是社会文化的互动。在这种互动中，社会文化舆论比较集中地反映了公众的利益和需求，对文化政策的产生和制定起到了中介推动作用。由社会文化舆论而影响文化政策制定和政策出台，这也是文化政策产生和运动的一种重要机制。”

7. 依据文化政策学的相关论述，上述种种与社会转型伴生的文化需求和文化现象，无形中对政府部门制定相关电影政策发挥了重要影响。

三、市场经济

20 世纪 90 年代后，中国电影政策的放开相当程度上归因于市场经济的兴起与繁荣。建国后，废除了资本主义私有制为基础的电影生产关系，确立以全民公有制为基础的新型电影生产关系。在照搬苏联模式的风潮下，计划经济时代的电影生产高度集中，严格按行政指令引导电影创作，实行统购统销的电影体制。经过几十年的发展，建立起具有中国特色的计划经济体制下的电影创作管理、生产和经营体制，实现了创作生产的规范化、制度化。虽然期间也有过多次改革尝试，但总体面貌并未大变。

改革开放后，我国的计划经济体制逐步破解，市场经济逐渐发展，1992 年邓小平同志南巡之后，市场经济发展的步伐进一步加大。与计划经济截然不同，市场经济体系下产品和服务的生产及销售完全由自由市场的自由价格机制所引导，以市场为资源的主要配置者，以市场为经济活动的主要调节者，以较为健全的市场体系为经济过程的重要枢纽。市场经济具有自主性、平等性、开放性、竞争性和分化性的特点，即参加市场经济活动的每个企业都必须具备生产经营的自主权，能够机会均等地参与生产经营活动，并按照由市场决定的价格出售商品。同时，市场要向所有的商品生产者、经营者和消费者开放，只要具备进入市场的基本规定，不同的个人、企业都可进入市场。在市场中，所有的商品生产者、经营者既以竞争为压力也以竞争为动力，想方设法地改进技术和管理方法，以低廉的价格、优质的商品和服务占领市场。市场竞争必然导致适者生存、优胜劣汰的局面，这就有助于促进整个社会商品生产经济效益的提高。

8. 对照此，已有的管理体制显然不能满足电影创作的需求，不唯如此，层层关卡的设置还严重阻碍了电影行业的市场化发展。录像、电视等当时的新兴媒介抢走了相当部分的电影观众，国家行政拨款已不能满足大部分影片的制作成本，而民间资本和海外资金对中国电影制片业觊觎已久，蠢蠢欲动，甚至部分民企已暗渡陈仓，以不同的方式介入到电影制片领域中。改革势在必行。1993 年广电部发布《关于深化电影行业机制改革的若干意见》，将国产故事片由中影公司统一发行改由各制片单位直接与地方发行单位见面，打破了多年来中影公司统购包销的垄断发行体制；1996 年出台《电影管理条例》，鼓励机关、企业、事业单位和其他社会团体以及公民个人以资助、投资的形式参与摄制电影片，完全取消了国有制片企业的垄断保护权力；2002 年又颁发了新的《电影管理条例》，实施单片许可证制度，鼓励国内各种资本投拍电影，进一步降低制片业的准入门槛。与此同时，对外商投资的政策也从禁止到限制，转变明显：2003 年施行的《电影制作、发行、放映经营资格准入暂行规定》第一次以公文允许外资参股与境内现有的国有电影制片单位合资成立电影制片公司；2004 年发布的《关于加快电影产业发展的若干意见》和《关于促进广播影视产业发展的意见》中，明确许可境外制片机构同境内国有电影制片单位合资组建由中方控股的影片制作公司；2004 年修订后的《外商投资产业指导目录》将原先禁止外商投资的电影制作变更为限制外商投资产业类，以确保中方的控股地位。

电影发行方面，改变了过去按照行政区域计划供片的单一又多层次的发行模式，将影片发行下放到任何一级发行机构，甚至电影院。此外，推行发行单位的股份制改造，鼓励国有、非国有影视文化单位成立专营的国产影片发行公司，取消原有国有资本控制的限制。电影放映机制方面，影院的投资建设、改造逐渐向境内外的投资市场开放，加入 WTO 后，进一步降低了市场准入门槛和简化审批程序，吸引外资在中国境内兴建影院等娱乐场所。

市场经济的迅猛发展对于制定电影政策的影响是显而易见的，但并非完全意义上的自由竞争都是有效的、有益的，过分追逐利润的驱使会导致影片质量低下、审美趣味低俗和粗制滥造等现象，因此，通过条规、政策予以匡定、指引也非常有必要，这也是当前政策制定部门应该考虑的重要方面。

四、法治理念

与人治理念不同的是，法治既是一种与实现共和、追求民主相呼应的主体价值观念，也是一种以法律为最高标准的观念。法治最基本的含义包括：权自法出，即一切权力都派生于法律的赋予；法大于权，因为一切国家权力都出自于法的赋予，所以在地位和效力上讲，法高于、大于权力，没有法外的权力；人从于法，任何人在法律面前都是平等的，绝不能有超然于法外的特权；违法有责，凡是违法之举，必

须配置责任，同样行为同样之法律后果；立法公平，法律不仅强调法律适用上的平等，而且也蕴涵着立法上的平等。没有立法上的平等，适用上的平等便失去了其前提和条件。

9. 由此可知，法治理念对电影管理的要求应该涵盖几方面内容：一是电影管理的前提是必须有明确的法律授权，有法可依；二是电影管理的依据是法律，而非党的规章制度或纪律，且电影政策、法规的制定、修缮应是科学合理的；三是严格依法行政，不能逾越法律权限违法操作，适用法律一律平等，行政相对人有寻求法律救济的权利。

我国有关电影管理的法律规范体系正在形成过程中，电影法治建设也取得了一定成效，颁布了一系列法规，如《广播电视电影电视立法程序规定》（1989）、《电影审查暂行规定》（1993）、《中外合作摄制电影片管理规定》（1994）、《电影管理条例》（2002）、《电影剧本（梗概）备案、电影片管理规定》（2006）等。各项规章制度、制度不断完善，电影的制作、审查、发行、放映、进出口、版权等均有明确规定，建立并实施了电影行政许可制度，依法设定并依法实施有关的电影行政许可程序，简化并公开相关行政许可程序，明确对行政相对人的法律救济。但我国电影管理的法治化程度还有待提高，不少方面仍存在许多问题，如法律体系不够健全完善。中国电影至今没有自己真正意义上的专门的法律，现行的法制体系主要以政府行政部门颁发的法规和条例为主，变动频繁、稳定性差；其二，国家权力强势渗透，行业缺乏自律意识。尽管电影管理制度一再改革，但国家相关职能部门始终掌控着电影投拍、审查、洗印和授予赴国外参展、评奖资格等诸多环节。在国家权力的温床中生长的电影行业，有着先天的依赖意识，缺乏自治的空间和条件，这也使得从业者的自律意识呈先天不足的状态，因而也就不能防范和治理本领域内的棘手难题和敏感问题；其三，审查制度的主观色彩过浓。建国后延续至今的审查制度缺乏必要的社会监督和透明度，教条色彩浓重，审查机构和审查人员也没有规范化。虽然审查制度在业界的呼吁和现实的压力下，几经删改，标准、尺度也较以往明显降低、放宽，但与国外严格有序的分级制相比，我国的审查制度还是显得相当随意，至少在标准的设置上界限模糊、定位不明，没有刚性的标准可以参照，存在着较大的个人性和随意性，因而有时就难以避免性、暴力、恐怖等场面对未成年人的伤害。如在国内公映的《满城尽带黄金甲》在美国却被明确列为 R 级，也就是限制级，要求“17 岁以下观众须由监护人陪同观看”，理由就是片中有不少暴力镜头。而《英雄》、《十面埋伏》在北美都是 PG-13 级影片，即 13 岁以下的观众观看必须有监护人陪同。

五、国际时政

在世界格局中，每个国家都处于多重国际关系交错的网络上。影响和制约一国在国际舞台上的地位和作用的，除了政治、经济和军事实力外，其文化影响力也至关重要。加入国际文化公约，开展双边和多边的国际文化交流，建立广泛的国际文化合作关系，以及一些民间团体之间的文化交流往来，这类都会影响到一个国家的文化政策的制定。可以说，文化政策的制定有时就是国际关系的晴雨表。国际政治关系中的针锋相对、国际经济关系中的波诡云谲，都会在国际文化关系中体现出来，并进而影响到相关国家的文化政策制定和文化建设走向。

以我国的电影政策变动为例，建国后与苏联的友好关系使我国在毫无社会主义建设经验的基础上，照搬照抄苏联模式，电影生产搞行政指令制，电影发行、放映由中影公司统购统销。之后由于文革、改革开放和前苏联的解体、东欧剧变等一系列变数，尤其是中美关系的缓和和改革开放外部环境的需求（如加入 WTO 等），广电部于 1994 年底决定以后每年引进 10 部“基本上反映世界优秀文明成果、基本上反映当代电影艺术、技术成就”的境外优秀影片，即俗称的进口大片（其中美国的占 1/3，欧洲的占 1/3，其他国家的占 1/3，外方和中方四六分成）。进入 21 世纪后，全球化趋势进一步深化，各国和各地区之间的经济依赖程度愈来愈深，我国对于外商和香港、澳门服务提供者投资大陆地区电影院的规定也一再放宽：2000 年颁布的《外商投资电影院暂行规定》里明确外商投资电影院“注册资本不少于 1000 万元人民币”、“中外合资电影院，合营中方在注册资本中的比例不得低于 51%”，香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区投资者在中国境内投资建设、改造电影院并从事电影放映业务的等同于外商投资行为同等对待；2004 年实施的《外商投资电影院暂行规定》又将此标准调低为“注册资本不少于 600 万元人民币”、“对全国试点城市：北京、上海、广州、成都、西安、武汉南京市中外合资电影院，合营外方在注册资本中的投资比例最高不得超过 75%”，且“自 2004 年 1 月 1 日起，允许香港、澳门服务提供者在内地以合资、合作的形式建设、改造及经营电影院。允许香港、澳门服务提供者拥有多数股

权，但不得超过 75%”；2005 年《〈外商投资电影院暂行规定〉的补充规定》又提出“自 2005 年 1 月 1 日起，允许香港、澳门服务提供者在内地以合资、合作或独资的形式建设、改造及经营电影院”；2006 年《〈外商投资电影院暂行规定〉补充规定二》又允许“香港、澳门服务提供者在内地设立的独资公司，在多个地点新建或改建多间电影院，经营电影放映业务”，拥有的经营权限进一步加大。

从宏观层面来看，在坚持国家利益高于一切的根本原则下，内外文化政策的制定必须服从并服务于国家利益。在国际政治、经济、科技的角力中，随时制定、调适有关文化政策，以适应国际形势的竞争、合作需求，已成为一种重要的国际文化现象。而关于国际文化关系在国家发展战略中的地位和作用，已经成为全球性的话题。塞缪尔·亨廷顿关于“文明的冲突”的理论，认为在未来世界中，国际冲突的根源将主要是文明，而不是意识形态和经济；约瑟夫·奈的“软力量”概念，将文化和意识形态的力量提升到了战略的高度，与经济、军事并列，甚至比经济和军事力量更重要。路易·多洛则指出国际文化关系是相对于政治、经济和军事关系的“第四个维度”，文化规范着国家在外交决策中可供选择的范围，并对解决国际问题具有决定性的作用。中国政府近年来也一直推行文化产业化政策、深化文化体制改革。电影是文化产业中颇具活力与生命力的重要组成部分，大力发展电影产业，对于推动社会主义精神文明建设，弘扬民族文化和民族精神，具有积极而重要的意义。2004 年国家广电总局相继颁布了《关于加快电影产业发展的若干意见》和《国家广播电影电视总局关于促进广播影视产业发展的意见》等，将影视产业的发展提高到新的战略高度，未来对于国际文化因素在电影决策和电影政策制定中的影响和作用，应当引起相关部门和学界同仁的高度重视和充分研究。

电影政策的各大影响因素之间相互渗透、互为因果，综合作用并左右着电影形态的发展。当然，影响电影政策制定的因素是多方面的，远不止上述几种。社会意识形态、社会变量、民族特点、宗教信仰、传统习惯、创作自由、元政策的制定等，都是重要因素。而电影政策的形成、制定与实施也非一朝一夕之功，而是长期积累、成熟酝酿和理性规划的结果，之中的传承、变量与意义，颇值得予以学术观照与考量。

本文为浙江省社科规划一般青年课题《浙江民营文化产业转型与提升的机制、路径和政策导向研究》（课题编号：09CGXW003YBQ）的研究成果，亦是浙江工业大学人文社会科学研究基金重点项目、浙江工业大学人文社会科学后期资助项目《中国电影业的演进路径与话语建构（1949—1992）——基于政策分析的视角》的研究成果。

注释

- 1.2.3.7. 胡惠林(2003):《文化政策学》.上海:上海文艺出版社年版.
4. 具体内容参见吴迪(2006):《中国电影研究资料》.北京:文化艺术出版社.
5. 参见丁关根(1996).关于进一步做好电影工作的几点意见,全国电影工作会议.长沙
6. 尼克·史蒂文森(2006).《媒介的转型——全球化、道德和伦理》(顾宜凡等译).北京.北京大学出版社.
8. 参见陈岱孙(1998):《市场经济百科全书》.北京:中国大百科全书出版社.
9. 参见公丕祥(编)(2000).《法理学》.上海:复旦大学出版社.

Discrimination of Factors of Chinese Film Policy

LIU Yang

Zhejiang University of Technology

Abstract: Film policy making is a complex systematic procedure, which must not only conform with legal principles, laws and executive power, but also influenced by political, economic, cultural and markets factors

from different levels. This paper discuss from five areas of traditional cultural mentality, social transformation, market economy, legal philosophy and international affairs, repeal the important influence of brewing, forming and releasing film policy by this five areas.

Keywords: film policy, film industry, film management system, legal construction

7/13/2015