
開放與守門的辯證：中國電影產業改革 歷程之制度分析

劉立行

摘要

本文對中國大陸電影製作、發行與映演三大領域的產業制度改革歷程作出討論。討論對象為國際協議下的制度改革背景、制度中政府的主體性角色、以及電影產業三大領域的制度創新內容。本文運用新制度理論範式中的一些概念作為分析工具，以解釋中國大陸電影制度變革中的過程與意義。以歷史向度與法規考據為經，以新制度論的分析取徑為緯，本文勾勒了中國大陸電影三大領域比較完整的制度改革圖像。最後，本文將中國大陸電影的制度創新特徵歸納為數項，其中無所不在的許可制，最突出地彰顯改革過程中政治的制約作用。

關鍵詞：制度創新、新制度理論、許可制

劉立行，畢業於美國楊百翰大學戲劇暨電影系。現為國立台灣師範大學圖文傳播系副教授。研究興趣包括電影政策、有線電視產業規劃策略、各國視聽產業的文化政策制定與制度研究。電郵：lising@ntnu.edu.tw

Dialectics of Opening Up and Gate Keeping: An Institutional Analysis on the Reform of the Film Industry in Mainland China

LIU Li-hsing

Abstract

This paper discusses the historical process of the institutional change of the film industry in Mainland China, encompassing the sectors of production, distribution and exhibition. The focal points of the discussion fall upon, respectively, the context of international agreements, the role of the government/state in the institutional arrangement, and the contents of institutional innovations happening in the three sectors of China's film industry. The paradigm of New Institutionalism is used to situate the analysis, and a number of theoretical concepts from this theoretical paradigm are adopted as analytical tools. Weaving these tools into an analysis of the contents of various official regulatory papers, this analysis outlines a relatively complete landscape of Chinese film institutional reform and concludes with a discussion on several innovative features of the institutional changes in China's film industry. Among them, the ubiquitous mechanism of sanction manifests itself most prominently, demonstrating the dominant role of the government in the process of the changes.

Keywords: institutional innovation, New Institutionalism, sanction

問題意識與新制度理論分析架構

中國大陸(以下簡稱中國)電影產業屬國家與市場共營的結構。她一方面朝開放的市場經濟發展,同時又存有保護民族電影的意識形態結構,服膺國家機器的一體化管理。這種共營結構不僅追求發行及映演收入的最大化,更考慮純國產電影製作及其市場進入的長期穩定性。為此,國家機器依自己步調不定期下發文件,一方面做有條件開放,另一方面對產業中的某些部分進行保護與管制,以此形成漸次改革的變遷軌跡。

漸次改革,或稱有條件的開放政策,明顯表現在歷年主管機關所下發的各種法規文件當中。而目前中國政府所制定的各種法規,都在最大限度內管理電影事業的所有層面。對內它實行管理與扶持並行的措施,對外准入則一方面引進外資以擴大市場,另一方面以守門政策(有關gate-keeping policies的論述,見Chadha & Kavoori, 2000)進行限制。

法規、意識形態以及實施開放與守門、管理與扶持的方法,構築了現代中國電影制度的基礎。本文將針對中國電影制度中管理製作、發行與映演三個領域的產業改革歷程做出討論。討論對象分別為國際協議下制度變革的背景、制度中政府的主體性角色以及電影產業三大領域的制度創新內容,並觸及進口片發行與國產電影片市場進入的互動規範、院線制改革、以及許可制等制度特色。

這些討論主要以原始的法規內容,以及市場相關報導和產業研究為依據,將大量而龐雜的文獻資料予以脈絡化(contextualization)之後提出歸納性看法。在理論上,本文以新制度理論(New Institutionalism)為分析觀點,用以解釋中國電影制度改革過程的意義。本文的目的則是希望彰顯中國自傳媒改革開放以來,中國電影事業因為制度變革,而得以在世界電影地景中找到重要位置的經驗。

過去文獻有關大陸電影制度改革的論文大多集中在歷史經驗的歸納。不過,這種方法已被新制度論批評為較偏重靜態的歷史陳述,而缺乏動態分析。North (1994)則以為,新制度論的動態分析方法可以提

供經濟演化的詮釋架構。這種詮釋架構以制度變遷或制度創新的觀點出發，試圖理解經濟發展的意義。

本文在分析中國電影政策及其體制開放的問題上，就是以這種制度創新的觀點補充全觀(holistic)的歷史敘述途徑。以這種分析方式本文試圖解釋一項研究問題。那就是，制度以及隨著歷史變遷而產生變化的制度構成變項，如何構築了今天中國電影事業的穩定樣貌。

為此，本文(1)釐清制度創新的主體為由上而下推動制度變革的政府、由下而上要求制度更為開放的企業組織、以及帶有外部推動力量的國際政體(international regimes)；(2)確認制度構成的三要素為North(1981, 1990, 1991, 1994)所揭示的法規、非正式的意識形態成規、以及執行法規的方式；(3)指出中國電影制度創新所涉及的限制因素(constraints)為利潤極大化(profit maximization)、交易成本(transaction cost)、不確定性(uncertainty)、制度平衡(institutional equilibrium)、漸進(evolve incrementally)、制度一體適用(impersonal institution)、受限理性(bounded rationality)、財產權界定(property rights arrangement)、以及兩層經濟(two-tier economy)。

國際協議下的制度變革背景

國際政體是促成某一國家制度變革的外部推動力量。新制度論指出，國際政體指的是國家之間的各種合作形式的組成。聯合國、歐盟、與WTO等組織均為國際政體。目前在WTO架構下的各國多邊或雙邊談判，都有如Keohane(1984: 59)所說，促成包含「原則、規範、規則與決策程序」的某些國際秩序的建立與保證。

2005年7月13日，文化部、廣電總局與美國電影協會(Motion Picture Association〔MPA〕)共同簽署《關於建立中美電影版權保護協作機制的備忘錄》。這類國際協議通常是中國體制改革的外部動因。中國政府2001年入世前的承諾也是回應外國(尤其是美國)特定投資、降低市場進入不確定性的一種改善國際關係的結果。

中國政府入世前對有關電影領域的承諾，見諸法律文件¹的計有：

(1) 開放進口片配額由10部增至20部，3年後增至50部；(2) 允許外資

不超過49%的合資公司從事電影院建設與經營；(3) 開放中外合資公司從事除電影片以外的音像製品的分銷；(4) 開放外國電影企業在中國設立代表處，但不得成立分公司從事營利活動。

非正式成規與慣例(意識形態作用)影響了入世後此種制度變革的型態(institutional configuration)。為了彰顯主權與社會效益，中國對電影產業的入世承諾不但漸進，也帶有條件。例如目前每年開放進口的影片已經演化為進口好萊塢分帳大片20部，以及以版權買斷方式進口俗稱「批片」的多數非美國影片30部。因此，雖然中國實踐了開放進口片配額共50部的承諾，但好萊塢並未單方得利。

外資經營電影院雖然也曾於若干試點地區開放股權至75%(見《外商投資電影院暫行規定》，2004)，但目前外資持股比例已被限制，一律不得超過49%。而且，中國仍堅持實行外片在中國市場發行之壟斷，亦即MPA成員公司不得設分公司發行自家影片(見《外商投資產業指導目錄(2007年修訂)》，2007)。

可以從以下幾個WTO架構發展趨勢看出，中國對外繼續開放市場的外部壓力目前並不迫切：(1) GATS已經賦予各國自行決定是否開放視聽領域的彈性(GATS法規文本見World Trade Organization, n. d.)；(2) 始於2001年11月WTO在卡達杜哈的多邊回合談判(Doha Round)至今仍無共識；(3) 中國與美國日後的雙邊自由貿易協定仍可以援引最惠國待遇豁免，或有條件的國民待遇等WTO原則。因此，中國除知識產權保護之外，其他方面的電影制度對外開放腳步均已趨緩。

與對待外國的制度相較，中國對香港快速的開放腳步顯然是出於經濟與社會效益的動機，而並非基於國際政體的外部壓力。從日後港資大量進入內地進行合拍與電影院建設的情況來看，中國對香港政策不但造成兩地的經濟表現同樣受益，社會效益也日趨明顯，那就是，對港政策彰顯了中國主權統一的意識形態信仰。正是這種利益極大化以及正向的社會效果構成了CEPA制度的誘因結構。

依據2004年CEPA協議(有關香港與大陸的CEPA簽署，見Trade and Industry Department, n. d.)，廣電總局歷經《印發〈關於加快電影產業發展的若干意見〉的通知》(2004)、《〈外商投資電影院暫行規定〉的補充

規定》(2005)以及《〈外商投資電影院暫行規定〉補充規定二》(2006)等數次法規修訂。

在映演領域，目前香港(含澳門)服務提供者在內地已可設立合資或獨資公司，在「多個地點」新建或改建多間電影院並經營電影放映業務。在發行領域方面，《〈電影企業經營資格准入暫行規定〉的補充規定》(2005)也允許港澳服務提供者經批准後，可以在內地試點地區「設立獨資公司發行國產電影片」。純由香港公司所拍攝的華語影片經審批後，也可以不受30部外片(批片)配額的限制，得以在內地自由發行。製作領域也制定有香港、澳門及台灣地區均適用的《中外合作攝製電影片管理規定》(2004)。目前聯合攝製的電影片，不管是否在中國境內攝製，只要中方主要演員比例不少於影片主要演員總數的1/3，均可被認定為「國產合拍片」而在大陸自由發行。

CEPA制度造成了內地與香港高度的經濟表現。香港國際影視展以及香港亞洲電影投資會(HAF)近年來成為熱門的國際融資平台的現象，反映了這種經濟成就。另一方面，除了利益極大化的誘因結構，中國分別對待美資與港資的不同制度，凸顯了她根深蒂固的意識形態，那就是主權國家界定經濟組織財產權的主體性的彰顯。

製作領域的財產權安排與政府治理結構

政治對電影體制的安排具有制約作用，它決定了電影機構財產權的配置與權力的行使。政府是進行有關制度安排的最重要組織，它可以試圖採取一種歧視性壟斷者(discriminating monopolist)的行動，區分出各個經濟組織的性質，並為每一個組織處理財產權，從而也使政府的收入極大化(道格拉斯·諾斯，1981/1995: 28)。當中影公司被界定為發行外片的唯二壟斷者之後，該公司所發行的進口影片盈利繳稅(包括關稅、增值稅與外企稅等)就始終居高不下(見尹鴻、詹慶生，2006年2月14日)。

政府安排了大多數國有事業單位轉成企業屬性；政府也營造民營企業進入市場的友善環境。從微觀的電影製作面而言，政府界定擁有電影出品權的範圍，由各級國有製片廠漸次開放到所有各種團體都可

出品電影。從最早擁有劇情片全國出品權只能是直屬中央的製片廠，到出品權開放到省級製片廠，再開放到民間公司與國營製片廠「聯合攝製」，最後到無論「機關、企業、事業單位和其他社會團體」，甚至「個人以資助、投資的形式」都可「參與攝製電影片」。這樣的制度進化軌跡反映在《關於改革故事影片攝製管理工作的規定》(1995)，以及2002年新的電影最高位階法規——《電影管理條例》(2002)的法規文本中。

為了使所有行動者都能從交換過程中獲得潛在利益，政治經濟環境就必須發展出一套能容許非為特定個人，且能一體適用的制度。在開放民營組織也可以擁有影片出品權的制度之後，廣電總局在已經廢止的《電影製作、發行、放映經營資格准入暫行規定》(2003)中隨即規定，非國有的製片公司，凡拍過兩部影片之後，即可申請長期的攝製電影機構許可證，一切優惠待遇與國有電影製片廠相同。

North (1991: 107) 就指出，制度須發展出一套非為特定個人、而能一體適用 (impersonal) 的規則，才能加快制度創新。可以說，這種由上而下、一體適用的制度創新是促成近年大陸保利博納、西影華誼以及新畫面等民營影視製作機構迅速成長的原因。

從宏觀的政府治理結構 (governance structure) 分析，中國電影的文化管理體制呈現了從多方交叉管理到雙軌管理的軌跡。目前中國電影事業的中央目的事業主管機關為廣電總局。然而文化部、商務部、國家發展和改革委員會、國家工商總局也都可以調動資源，採取手段對電影事業提出政策、下發文件。從各項電影產業的行業法規、工商管理法規、進出口貿易法規以及文化市場管理法規等法規資料中可以發現，這種對電影產業的管理可以被稱為所謂「多頭管理的交叉體制」。例如輔導電影事業最重要的特種基金之一的《中央影視互濟專項資金管理辦法》(2000) 就是由財政部所頒佈。

在針對電影業的交叉管理體制中，同樣隸屬於國務院，與廣電總局平行的文化部早就是主管電影事業的兩個重要主體之一。這種特殊的雙軌管理有其歷史因素 (見廣電總局網站「廣播影視機構沿革 (1949—2004)」一項)。就企業組織而言，目前國營電影製片廠直屬廣電總局電影局領導，但各地區電影發行公司與映演單位仍由地方主管文化的

部門管理。巴曙松(2006年1月3日)指出，目前電影管理、輔導、政策擬定等工作均由廣電總局發動，但廣電總局在規劃電影產業結構調整、政策法規制訂、管理體制改革等宏觀層面的重大問題時，往往都與文化部一起下發文件。

新制度理論認為，治理結構可理解為一組規則系統加上執行規則的工具。可以說，法規是規則，主管機關下發文件的管理方式是工具。無論如何，經濟體中的財產權型態(property-rights configuration)是由治理結構或秩序所決定與確保的，而秩序可藉由某種「特定外部效果的預期」(the expectations of specific external effects)予以達成(見 Furubotn & Richter, 2000/2006: 5-6)。我們可以在中國所普遍實行的「許可制」體系中找到這種「預期外部效果」的表示。

許可制是基於預判可能發生的外部效果來限制經濟組織的行為。因此，政府雖然已經改革制度，用以簡化電影出品機構的准入程序，但目前每一次拍攝電影片，製片單位仍須依法申請單片的備案或審查。政府以法規(即《電影劇本(梗概)備案、電影片管理規定》，2006與《中外合作攝製電影片管理規定》，2004)為許可制基礎，規定所有電影拍攝都須備案；所有電影片發行、放映、進口、出口都須審查；所有合拍均應事前申請「中外合作攝製電影片許可證」，所有聘用境外主創人員都應報准；所有合拍片參加境外影展都應備案。而《印發〈關於加快電影產業發展的若干意見〉的通知》(2004)更明定，凡涉及「重大革命和歷史題材影片、大型理論文獻紀錄片、主要情節和人物涉及特殊題材的影片、申請國家資助的重點影片、申請對外合拍的影片」必須以完整劇本做事前審查。

此種影片和機構的准入許可法規，在內涵上升高了經濟組織在交換過程中的不確定因素。政治制約的程度太大，以致於產生許可證核發後仍可以收回的情形(例如2003年央視的59集電視連續劇《走向共和》不准重播的例子)。然而許可制為甚麼在制度母體中並沒有造成動盪不安呢？依照新制度理論，如果制度創新的預期收入超過預期成本，制度創新就會發生；如果制度創新的預期收入並不確定，甚至低於預期成本，制度就會處於平衡狀態(institutional equilibrium)。基於某種利益，中國的電影經濟組織長期與政府相互依賴。政府為電影業

提供財政支援和優惠，為電影機構維持主導甚至壟斷經營的局面。因此現實的經濟利益導致中國電影企業傾向妥協、過渡的制度安排。

目前政府積極為相當一部分的電影重大建設項目(如影視基地興建)和設備更新(如電影院建設)撥款，並提供財政稅收上的種種優惠。有些製片部門的電影製作仍然依靠組織動員後才有「市場」；政府的准入限制也給予國有企業壟斷局面的保障(如發行業的壟斷，或映演與製作業的外資不得控股)。這些有利因素使制度衍生穩定狀態。然而穩定狀態愈高，制度創新愈慢；壟斷程度越高，組織學習生存的動機越低(見North, 1994)。因此，電影與政府的相互依賴關係其實局限了整個制度改革的深度和廣度。

發行系統的制度創新

發行系統的制度變革也和製作系統一樣體現了漸進、組織運作體制由政治決定、電影機構的財產權與權力行使由政治制約等新制度論的觀點。過去中國電影業與其它行業一樣屬計畫經濟體制，統一由國家預算撥款維持生產和流通。在發行方面，中影公司被政府指派為全國發行放映的總代理。中影公司透過各級政府所屬的各個發行放映公司，以業務和行政相結合的方式將影片拷貝從省、市、縣往各個放映單位發放(見張江藝，2005年4月30日)。簡言之，從1950年代至1980年代政府所建置的電影產業制度架構是，有一級政府就有一級的電影發行放映公司。這是一種從中央到地方，政府與企業合一的電影發行體制。

從陸續頒佈的法規內文中可以看出上述制度的突破。1993年《關於當前深化電影行業機製改革的若干意見》(見《印發〈關於當前深化電影行業機製改革的若干意見〉的通知》，1993)打破了中影公司對國產電影的全國壟斷。1994年《關於進一步深化電影行業機製改革的通知》(見《廣播電影電視部電影事業管理局關於進一步深化電影行業機製改革的通知》，1994)宣告各級製片廠擁有自己影片發行權的全面開放，各級電影企業從此由計畫經濟體制走向市場競爭；以往按行政區域分四級發行環節的供片模式就此結束(見劉立行，2003)。

讓擁有電影出品權的組織直接面向市場發行其電影片的制度，影響極為深遠。因為發行是電影業中最關鍵、最賺錢的核心領域。道格拉斯·諾斯(1981/1995: vii)曾指出，經濟組織在既有制度下如果未能充分獲利時，制度就會面臨改變的壓力。政府打破四級壟斷的制度，將發行權讓給所有的出品權擁有者，這就是一種促進一體適用的制度創新。而此種制度改變所付出之政治交易成本(見Furubotn & Richter, 2000/2006: 27〔英文本序〕)也極低。當政府迫使中影公司讓出國片發行壟斷地位的同時，雙方也確立了清楚交換的範圍——中影特許專營進口片的發行業務。

中影雖被特許專營進口片的發行業務，但隨後在《國家廣播電影電視總局、文化部關於改革電影發行放映機制的實施細則(試行)》(2001)的文件中仍被解除了發行外片的唯一壟斷地位。另一個經濟組織，華夏電影發行公司2003年依法成立，開始經營外片發行(見華夏電影發行有限責任公司簡介, n. d.)。之後，《電影企業經營資格准入暫行規定》(2004)第16條再次確認，電影進口與發行的業務都只由廣電總局批准的兩家電影企業專營，屬於外資的禁區。

大陸學者對兩家寡佔進口外片的發行機制迭有批評。楊麗姬等(2005)就指出，在中影之外又成立一家發行公司的作法並沒有突破壟斷的局面。因為它「依然是國家在決定甚麼樣的企業可以擁有進口發行權，這本身就是一種政府認可的變相壟斷……計畫經濟體制的毒素仍沒有根除。」

楊麗姬等(2005)的批評並沒有看到發行業的核心問題。MPA一直希望中國能有多家發行公司，好讓它們能與多家公司各別協商發行與分帳方式。目前兩家發行公司幾乎是共同參與選片、聯合向全國院線供片。這種聯合行為使美商無法從市場競爭中獲利。而中國政府堅持壟斷外片發行的主要原因，是在於她要把大量分帳所得留在國有公司，並以此盈餘責成特許的公司負起扶植本國電影事業的責任。因此，這種制度安排是一種典型的電影保護邏輯，而不是純粹的市場邏輯。

這種電影保護邏輯主要在於減少進口片對國產電影市場進入的衝擊。而這種制度的監督與執行需要實質資源之投入，這就必定會產生

交易成本。政府利用新版的《廣電總局電影局關於印發〈關於進一步完善國產影片發行放映的考核獎勵辦法(修訂)〉的通知》(2006)，來和兩家特許外片發行公司交換國片市場進入的保證。也就是說，每年這兩家被允許發行進口影片的數量將取決於上一年度發行放映國產影片，尤其是政府所推薦的國產影片的發行業績。

就獲利豐厚的兩家特許公司以及各地的映演業者而言，此時的制度變革讓政府扮演了極為矛盾的角色。它一方面對市場擴大以及經濟成長提供誘因，另一方面它又在扮演製造讓企業經濟成長停滯的角色。道格拉斯·諾斯(1981/1995: 25)就認為，政府的存在是經濟成長的關鍵，然而政府又是人為經濟衰退的根源，而這一矛盾的政府模型在本文分析外片發行制度的分析中居於顯著地位。

很顯然，政府並無意普遍製造無效率的財產權而使持續的經濟成長停滯；這牽涉到制度中非正式的意識形態成規或信仰系統。民族電影、國家身分、文化認同等保護國片的理念，都屬於一種長期內化的意識形態。North (1994) 指出，這類信仰系統是人們做選擇時的基礎，但即使是經過時間累積的信仰系統所做出的選擇，也並不保證經濟成長。

就國片生產與市場進入領域的行動者而言，進口外片排除了他們原本在市場中的獲利地位。當1994年政府授權中影每年常態進口10部外片以來，電影市場逐漸擴大、全國電影事業從業人員之生計也得到復甦，但製作業卻極為蕭條(Wang, 2007)。如果制度安排並未能發展出一套一體適用的架構，制度就會面臨改變的壓力(道格拉斯·諾斯，1981/1995: vii)。此時制度中的調適能力(adaptive efficiency)就成為經濟成長的關鍵。North (1994) 認為，成功的政經體制通常會進化到讓本身具有一定彈性，以適應成功變革所連動帶來的衝擊與震盪。

North (1994) 強調，政體唯有獲得必須為生存而奮戰的組織的支持才能變得穩定。中國電影業的改革中，主管機關確實為國產電影製作業的生存要求留有轉圜空間。在電影發行業的財產權重分配後，過度壓抑的國片製作業此時就反過來影響主管機關的管理，要求政權制定更多的配套措施，從而使發行外片成為累積本國電影事業振興的資本。這就成為經濟組織由下而上推動制度創新的典型模型。因此，從

政治制約的角度，意識形態作用促使政府採取抑制發行業過度利益極大化的政策，但從「由下而上」的模型也看出了政府在外片發行制度上的彈性與開放。

在制度變遷的過程中，所謂自上而下是由國家直接提供制度安排，而由下而上則是政府順應潮流，以默許、追認或再補充的方式，逐漸促進新制度的產生。2004年CEPA之後，政府對香港映演業連續釋出的兩個補充規定，也可能是回應香港電影界的要求結果(見《〈外商投資電影院暫行規定〉的補充規定》，2005及《〈外商投資電影院暫行規定〉補充規定二》，2006)。新制度就是在這種經濟組織的自發創新，與主管機關的限縮與開放的治理結構下，不斷互動而逐步形成。

依據組織由下而上促使變革、制度保有適應能力以回應制度創新的模型，我們可以解釋以下的制度安排動因之一，都是基於國產電影製作業的迫切需求：電影院放映國片的最低時間限制(見《電影管理條例》(2002)第44條)、2006與2007年舉辦全國性、稱之為「國產電影月」的國產電影放映活動(見曾家新，2006年6月6日；晴元，2007年8月1日)、2007年開始實施對小型影片進行補助的「青年電影導演創作資助計畫」(見國家廣播電影電視總局，2007年2月6日)等等政策。

可以說，屬於幫助中小型國產電影片製作以及進入市場的作為，都是政府在外片開放進口後必須進行配套的市場介入措施。陳懷林(1998)曾指出，1980年代的市場經濟改革與傳媒財政權下放，促使傳媒由下而上進行邊緣性的制度創新。國產電影製作與市場進入的制度案例大致符合這個觀察。

儘管過程曲折，目前外片發行與國片進入的互動配套政策已趨於穩定，制度因此得以平衡。雖然每年仍有2/3國片市場進入困難，甚至根本放棄市場發行(見張江藝，2005年4月30日；尹鴻、王曉豐，2005年6月30日；白瀛，2006年4月17日；周婷玉、余靖靜，2006年10月28日等人的報導)，但因各個經濟組織與政府的相互依賴格局，而使得目前制度形成超穩定結構。

目前「電影事業發展專項資金」(專項資金)(見《國家電影事業發展專項資金上繳的實施細則》，1996；《國家電影事業發展專項資金管理

辦法》，1997) 與「影視互濟專項資金」(見《中央影視互濟專項資金管理辦法》，2000) 兩個電影特種基金，更是支援本國電影製作與市場進入的最穩定結構因素。至於以財稅政策補貼電影(見《印發〈關於加快電影產業發展的若干意見〉的通知》，2004；《財政廳、海關總署、國家稅務總局關於文化體制改革試點中支持文化產業發展若干稅收政策問題的通知》，2005) 也在陸續實施。這種法規結構更加鞏固了外片與國片相互關係的穩定與平衡。

政治主導下的映演領域制度變革

雖然電影制度改革的過程呈現出由下而上的改革模型，但電影由上而下進行核心式的變革案例則更佔多數；院線制就是一個表現在映演領域，由上而下制度創新的例子。由《國家廣播電影電視總局、文化部關於改革電影發行放映機制的實施細則(試行)》(2001) 到《關於加快電影產業發展的若干意見》(見《印發〈關於加快電影產業發展的若干意見〉的通知》，2004)，中國推動跨省大型院線歷經多個法規整併的階段。目前院線制的成效是，中國電影的發行以全國為範圍，即使是縣城的電影院也能與北京、上海等大都市的電影院同時上映分賬大片。因此，院線制不但消弭以前中國電影市場四級政府行政分割的封閉狀態，還在電影院現代化的管理方面做出成績。

儘管院線制反映了制度中希望中國電影做大做強的意識形態，然而，這種制度安排是不完整的。當初這種由上而下的人為整併，缺乏國際院線集團化的充分資訊。歐美連鎖院線的集團化多出於歷史因素、逐漸演化，或者市場上的自然合併。它們除了以資本為紐帶連接所有連鎖戲院，更多的是以合約進行發行與映演的長期合作。因此，中國政府雖以最低成本建立並快速執行(enforce)院線制的安排，但因本身受限理性(bounded rationality)²之故，中國的院線制充其量只能說終結過去的四級發行；它的整體結構尚不構成類似如華納等國外對電影製作有融資能力的大型連鎖院線公司。

但是，電影院畢竟是電影做為體驗經濟(體驗經濟的理論，見 Pine, 1998) 最重要的場所，而院線制改革可以加速新建影院的建設。

《電影管理條例》(2002)第49條第3款規定，電影事業發展專項資金應扶持「電影院的改造和放映設施的技術改造」。國家電影專項資金管理委員會因此制訂有《關於對新建影院實行先徵後返國家電影專項資金的通知》(2004)，對新建影院實行先徵收專項資金而後予以返還(refundable)的制度。

一些數據(如尹鴻、詹慶生，2007年2月27日；前海一支劍，2007年2月11日；國家廣播電影電視總局，2007年1月10日)證明，電影院建設可能是目前中國電影產業化發展中進展最迅速的環節。但由於現代化電影院大多只在核心地區或中心城市內建設，許多廣闊的縣城與農村等二級市場仍處於待開發階段。

陳懷林與黃煜(1997)曾指出，傳媒在引進市場機制後卻呈現非均衡化發展，例如經濟發達地區優於其他地區。電影領域亦是如此。電影院建設多在城市地區發生，廣大的縣城等二級市場的銀幕密度(screen density)仍低。因此，農村的數位放映以及二級電影市場的電影院更新，目前已成為政府施政的重點(見國家廣播電影電視總局，2007年1月10日；趙實，2007年1月16日；《印發〈電影數位化發展綱要〉的通知》，2004)。

這個施政理念來自統治者而不是農村人民。新制度論中的兩層經濟(two-tier economy)概念可以解釋政府執行此一制度的思維。市場體系中的中小型國片製作與市場進入，是屬於好萊塢影片與合拍大片之外，分散而弱小的第二層經濟活動。他們受市場力量的支配無法進入市場，也無法得到足夠資金，但他們以文化保護之名由下而上地影響政府政策，使國家介入進行制度改革。

國家採取法律與經濟手段來扶植第二層市場體系，從而解決經濟二元體系權力不平等的現象。這就是一種社會資本主義(social capitalism)的制度取徑(見梁小民，1994: 35)。政府以強制性作為，將國產電影片導入市場(如國產電影月)，從而使中國電影市場成為不全然是商業化的特殊市場。社會資本主義的原理是，政府提供第二層經濟生產工具讓他們也能參與市場運作，而不致全然退出體制，這種作法有助於穩定市場和擴大市場。扶植鄉鎮第二級市場的映演經濟也是出於相同理念。政府以採購方式執行農村「一村一月一場」的電影放

映、設立地方農村數字電影院線公司、以及建設衛星接收站（見趙實，2007年1月16日）等措施都是出於這種兩層經濟並進的觀念。

中國對外商投資電影院建設的制度安排，則採取有股權限制的有條件開放。除了仍不開放外資成立具有主導供片與排片性質的院線公司之外，試點地區外資75%的持股上限也在近兩年試行結束。誘因不足導致華納兄弟國際電影院線公司在歷經四年的經營後，終於在2006年11月退出中國映演市場（Landreth, 2007, May 31）。

就制度面而言，外商投資電影院的股權限制是因為電影院建設仍牽涉公共資金的補助，也牽涉電影院配合國產電影市場進入的強制性作為。Wang (2007) 曾指出，從美商的角度，投資電影廳院的原始初衷不是只在於增加電影放映收入，而是在刺激市場對好萊塢片源的需求，進而最終導致好萊塢分帳大片進口配額的全面開放。美商MPA的這種想像是躍進式的思維，而漸進、過渡、有條件的創新是中國電影制度從以往到現在的進化軌跡。North (1990) 也強調，絕大多數的制度變遷都是逐步累積、邊際調整而產生，尤其組成制度架構的非正式成規因素更限制了急遽制度變革的可能。

North (1994) 指出，法規制定與修正相對較快，非正式成規與信仰系統卻只能漸進改變；躍進式的改變從來都不如預期的徹底，其結果也與預期不符。全面開放進口好萊塢電影和全面開放外片發行業一樣，在中國都屬於大幅度的躍進變革。這種制度的躍進變革名單還可以一一納入廢除許可制、廢除事前審查制、廢除備案報准制等等。因此，中國產學界一直在倡議的分級制，以及民眾期盼已久的《電影促進法》之內容，並不會出現大幅度的躍進變革。相較之下，繼續提高好萊塢影片的進口配額數量、繼續增加外片發行公司的家數限制，以及再降低政府所課徵的進口影片關稅等等卻是制度漸進變革中的可能發展。

結 論

本文以法規文本的考據，在歷史演變的向度中勾勒了中國電影製作、發行與映演三大領域的制度變革軌跡。在過程中本文利用新制度理論，尤其是學派代表人物Douglass C. North，所提出的觀點為分析取

徑，解釋了中國電影制度創新的意義。該理論中幾個制度改革的誘因結構變項，成為本文在現象描述與經驗總結中的重要分析工具。這樣的概念運用，替中國電影業制度改革的論述提供了一個比較完整的認識。

這種對中國電影制度的認識可以歸納為以下七項：

一、中國的電影制度彰顯的不是利潤最大化，而是利潤次大化。在制度安排上，中影(以及全國唯一上星電影頻道CCTV6)的盈餘必須負起扶植中小型國片進入市場的義務，將稀有資源回覆到較不賺錢的製片領域。因此，中國的電影市場是一個特殊的非純粹自由市場。

二、中國電影行業屬於國家與市場共營的結構。Chu (1994) 指出，大陸政權一直是媒體的所有者、經營者與實踐者。電影面向市場後，國營事業改制為企業單位，但提供資源與財產權界定的仍為政府。例如中影集團公司就被列為廣電總局的直屬單位(見廣電總局網站)。因此從制度的角度來看，中國電影事業屬於特殊的國家與市場共營結構。

三、從改革開放以來，漸進改革一直都是中國電影制度創新的理性選擇。陳懷林(2000)也提過相同命題。他認為，這種現象是中國特殊的政治環境和市場環境使然。漸進與有條件開放的理性選擇即使在面臨國際政體的壓力時亦為真，例如外片配額的漸次開放，以及外資的有條件准入政策等等。

四、中國的電影制度創新雖表現出市場經濟的樣貌，卻也突顯其固有意識形態的特色。新制度論認為，一種經濟制度移植到另一地將產生截然不同的經濟表現。橘逾淮則枳的情形經常發生的原因，就是因為各地具有自己根深蒂固的非正式成規，以及該地特殊的執行方式。因此移植西方成功的市場經濟法規，並非其他地區經濟成就的必要條件。依據North (1994) 的這個命題，中國電影制度不會只有私有化、產業化、自由市場等經濟面向，更多的仍是具中國特色的守門政策。

五、中國目前的制度安排顯現了它社會資本主義的特質，其中守門與開放並行的措施最為明顯，即政府在開放的過程中仍堅持對電影領域進行保護。依照Chadha與Kavoori (2000) 的邏輯，中國的守門政策大致可以歸納為補助、配額與壟斷三種。

首先，以特種基金補助或稅賦抵減等方式使得制度趨於平衡。其次，因應進口電影片的衝擊而採行的「進口配額」(import quota)與「銀幕配額」(screen quota)的制度，典型支持了兩層經濟的運作，且將中國電影市場製造成利益次大化的非純然商業的特殊市場。最後，進口影片的發行完全禁止外商進入，並由國家界定兩家特許公司財產權的壟斷範圍。

六、政治持續保持彈性，並隨時適應由下而上的產業組織要求。例如簡化審批程序、鼓勵合拍片、強化電影對國有資本以外資本的融資方式、輔導民間資本投資電影院建設、以及對港資進入試點地區發行國片的再度開放等等。

七、中國政治由上而下的計畫與監管方式基本不變。其中表現在外最為明顯的莫過於實施無所不在的許可制。儘管開放的軌跡顯示方向正確，但目前法規中過多的許可制因素還是導致參與電影生意的利害關係人，對中國市場望而卻步的最主要原因。政治環境上的突變往往影響許可與否的裁量結果，因而升高經濟組織在交換過程中的不確定性。但是弔詭的是，因為制度平衡的關係，電影產業的許可制制度環境仍將繼續無所不在。

目前政府針對社會上對電影制度應加以改革的回應，是有意將有關電影政策措施通過法律程序上升為正式法律，而推動制定《電影促進法》(見《關於促進廣播影視產業發展的意見》，2004；People's Daily Online, 2004, April 9；趙實，2007年1月16日；張文伯，2007年1月6日)。但問題是，中國的《電影促進法》內涵究竟只是一部整合現有電影促進措施的法規體系，還是根本解決諸如許可制以及分級制等控制問題的一種大幅度躍進？

與東歐或蘇聯整個政治體制改制所帶動的傳媒變化不同，中國電影的根本宏觀管理制度屬性並未改變。在這種情況下，政治因素始終是決定電影管理制度的根本力量。因此，本文以為，儘管經濟因素不斷推動組織的內部經營，甚至政治管理上也偶有出現通權達變的通融案例，但許可制以及分級制等根本控制問題還是只能交由政治力量決定。黃升民與丁俊傑(1998)曾指出，中國的媒體自1990年代末開始從意識形態媒介向產業經營的媒介過渡。這個描述其實只適用電影經營

管理的層次。從許可制不動如山，以及分級制不去制定的狀態來看，中國電影制度目前仍然是一個十足的「意識形態媒介」。

參考文獻

- 1：網上文件資料擷取日期均為作者再確認之日期(2008年2月28日)，故不再做上網日期之標示。
- 2：本文所引用的法規文本在電影主管機關、各電影行業協會等網站皆有登錄；即使是失效的法規也可以利用搜尋引擎尋得，故皆不再列出處。

中國入世法律文件中文版標準版本(全文發佈)(2002年2月6日)。http://www.china-zs.com/COMM/link/qita4.htm。

尹鴻、王曉豐(2005年6月30日)。〈2004年中國電影產業發展報告〉(摘自《2004—2005年：中國傳媒產業發展報告》)。取自中國網：http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/chuanmei/903519.htm。

尹鴻、詹慶生(2007年2月27日)。〈2006年中國電影產業備忘〉。取自中國網：http://big5.china.com.cn/culture/txt/2007-02/27/content_7874922.htm。

尹鴻、詹慶生(2006年2月14日)。〈2005年中國電影產業備忘(二)〉。取自中國網：http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2006-02/14/content_6120915.htm。

巴曙松(2006年1月3日)。〈權威發佈：2005年度中國電影產業投資分析報告〉。取自中國經濟網：http://www.ce.cn/new_hgjj/jjxr/xuerenziliao/200601/03/t20060103_5712308.shtml。

白瀛(2006年4月17日)。〈去年國產電影喜憂參半生產260部只上映90部〉。取自新華網：http://news.xinhuanet.com/newmedia/2006-04/17/content_4432459.htm。

周婷玉、余靖靜(2006年10月28日)。〈國產影片走出「倉庫尷尬」有了專門的「大賣場」〉。取自新華網：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ent/2006-10/28/content_5259532.htm。

前海一支劍(2007年2月11日)。〈中國電影市場部分統計資料(一)——(五)〉。取自時光網：http://www.mtime.com/my/106548/blog/256817/。

張文伯(2007年1月6日)。〈電影促進法初稿已擬訂將重點關注「國產中片」〉。取自新華網：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ent/2007-01/06/content_5571698.htm。

- 張江藝(2005年4月30日)。〈中國電影產業國際競爭力發展分析〉。取自銀海網：<http://www.filmsea.com.cn/focus/200504300003.htm>。
- 陳懷林(1998)。〈經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革——以報業為例〉。何舟、陳懷林(編)，《中國傳媒新論》(頁108-152)。香港：太平洋世紀。
- 陳懷林(2000)。〈試析中國媒體制度的漸進改革—以報業為案例〉。《新聞學研究》，62期，頁97-118。
- 陳懷林、黃煜(1997)。〈論大陸的商業化與非均衡發展〉，陳韜文、朱立、潘忠黨(編)，《大眾傳播與市場經濟》。香港：鑪峰學會。
- 梁小民(1994)。《西方當代經濟思想》。北京：人民出版社。
- 國家廣播電影電視總局(2007年1月10日)。〈國家廣電總局電影局召開新聞通气會〉。《政務訊息》。取自國家廣播電影電視總局網站：<http://www.chinasarft.gov.cn/articles/2007/01/09/20070911140604770727.html>。
- 國家廣播電影電視總局(2007年2月6日)。〈趙實出席青年電影導演座談會〉。《政務訊息》。取自國家廣播電影電視總局網站：<http://www.chinasarft.gov.cn/articles/2007/02/05/20070911152743180002.html>。
- 晴元(編)(2007年8月1日)。〈各大院線力挺優秀國產片齊聲盛讚《導火線》〉。取自中國網：http://www.china.com.cn/info/txt/2007-08/01/content_8611828.htm。
- 黃升民、丁俊傑(1998)。《媒介經營與產業化研究》。北京：北京廣播學院出版社。
- 曾家新(2006年6月6日)。〈院線推出「國產電影月」〉。《京華時報》電子版。取自新浪網：<http://ent.sina.com.cn/x/2006-06-06/11121112071.html>。
- 華夏電影發行有限責任公司簡介(n. d.)。取自華夏電影發行公司網站：<http://www.hxfilm.com/NewsManage/FormShowNews.aspx?newsid=0>。
- 楊麗婭、姜靜楠、胡春景(2005)。〈中國電影業立法完善的法律思考——《電影管理條例》透析〉。原載於《山東社會科學》，第3期。取自香港中文大學中國研究服務中心網站：http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4509。
- 道格拉斯·諾斯(1995)。《經濟史的結構與變遷》(劉瑞華譯)。台北：時報文化。(原書 North, D. C. [1981]. *Structure and Change in Economic History*. New York, NY: W. W. Norton & Company.)
- 趙實(2007年1月16日)。〈在2007年全國電影工作會議上的講話〉。《領導講話》。取自國家廣播電影電視總局網站：<http://www.chinasarft.gov.cn/article/s/2007/02/05/20070910154553820926.html>。

- 劉立行(2003)。〈WTO情勢下大陸電影的發行過程與映演通路之變革與發展〉。《輔仁學誌》，第13期，頁285-310。
- Furubotn, E. G., Richter, R. (2006)。《制度與經濟理論——新制度經濟學之貢獻》(顏愛靜譯)。台北：五南圖書。(原書 Furubotn, E. G. & Richter, R. [2001]. *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.)
- Chadha, K., & Kavoori, A. (2000). Media imperialism revisited: Some findings from the Asian case. *Media, Culture & Society*, 22, 415-432.
- Chu, L. L. (1994). Continuity and change in China's media reform. *Journal of Communication*, 44(3), 4-21.
- Keohane, R. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Landreth, J. (2007, May 31). *China Film Group digitizing 2,000 screens*. Retrieved from http://www.hollywoodreporter.com/hr/content_display/international/news/e3i68c5e512780ada31ce1258bf8d187343?imw=Y.
- North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. New York and London: Norton.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- North, D. C. (1994). Economic performance through time. *American Economic Review*, 84, 359-368. [Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Science].
- People's Daily Online (2004, April 9). *China's first film law ready to make debut*. Retrieved from http://english.peopledaily.com.cn/200404/09/eng20040409_139934.shtml
- Pine, B. J. (1998). Welcome to the experience economy. *Harvard Business Review*, 76(4), 97-108.
- Trade and Industry Department. (n. d.). *Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA)*. Retrieved from http://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/cepa_legaltext.html
- Wang, T. (2007). Hollywood's pre-WTO crusade in China. *Jump Cut: A Review of Contemporary Media*, Spring (49) [electronic version]. Retrieved from <http://www.ejumpcut.org/currentissue/TingWang/text.html>
- World Trade Organization (n. d.). *LEGAL TEXTS: The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*. Retrieved from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

註釋

1. 此等法律文件包括《中華人民共和國加入議定書》之《附件9：服務貿易具體承諾減讓表第二條最惠國待遇豁免清單(674-728)》(見中國入世法律文件中文版標準版本〔全文發佈〕，2002年2月6日；以及WTO服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services〔GATS〕)中關於中國承諾義務的全文(見WTO線上資料庫〔<http://docsonline.wto.org>〕第02-0796號文件)。
2. North (1994) 的新制度論分析架構仍採取新古典理論(neo-classical theory)關於稀有資源、競爭與微觀經濟理論分析工具等假設，補充的概念為「時間的向度」；將新古典理論改寫的則有「理性」的觀點(“What it modifies is the rationality assumption,” p. 360)。North認為，新古典理論的理性抉擇(rational choices)應改為新制度論的「受限理性」概念。因為決策者對未來的知識或訊息無法完全掌握之故，要以完整或完全理性行事絕無可能，故制度的安排必將是不完整的。所以，制度安排應該具有足夠彈性與開放性，以適應新的環境(轉引自Furubotn, & Richter, 2000/2006: 27〔英文本序〕)。