

PROTECTION AND LOST:

The Study of the Screen Quota Policy on Chinese Animation

保护与迷失

宋磊著

中国动画荧屏配额政策研究



中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保护与迷失：中国动画荧屏配额政策研究/宋磊著. —北京：中国传媒大学出版社，2009.3

ISBN 978—7—81127—405—9

I. 保… II. 宋… III. 动画片—产业—方针政策—研究—中国

IV. J954—012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 014517 号

保护与迷失：中国动画荧屏配额政策研究

著 者：宋 磊

责任编辑：李唯梁

封面设计：嘉禾设计工作室

责任印制：曹 辉

出 版 人：蔡 翔

出版发行：中国传媒大学出版社（原北京广播学院出版社）

社 址：北京市朝阳区定福庄东街1号 邮编：100024

电 话：86—10—65450532 或 65450528 传真：010—65779405

网 址：<http://www.cucp.com.cn>

经 销：新华书店总店北京发行所

印 刷：

开 本：670×970mm 1/16

印 张：12

版 次：2009年3月第1版 2009年3月第1次印刷

ISBN 978—7—81127—405—9/J·405 定价：36.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

序

产业政策对一项产业特别是新兴产业的影响是尤其巨大的。然而,我国动画产业理论研究中的产业政策研究却没有很好地开展起来,研究成果特别是有创新价值的研究成果不多。

产业政策研究不是指在描述产业概况或者介绍产业链时对产业发展提出建议,而是指对政府未实施、正在实施和已经停止实施的政策进行评估,探讨这些政策的目标是什么?它们是在怎样的背景下出台的?它们的执行效果是否达到了预期的目标?如果没有达到,是什么原因造成的?以及应当如何改进?等等。

我国动画产业政策研究比较落后的原因可能有以下几点:第一,和一般产业政策的目标不同,动画产业政策的目标难于用一些定量指标测算;第二,衡量政策效果的经济学数据难于获得;第三,政策研究的对象是政府部门出台的政策,研究结论会很敏感;第四,政策研究的课题较少,经费不足。

宋磊的这本书,克服了诸多困难,对中国动画荧屏配额政策进行了较为系统的外部评估。这是国家广电总局 2003 年颁布旨在发

展国产动画产业的政策以来,国内第一次对该政策进行正式的评估研究,是很有现实意义的。

该书认为荧屏配额政策在我国的动画产业环境下是必要的,并且剖析了目前该政策在中国动画产业没有发挥最大效力的原因,指出想要荧屏配额政策发挥全部功效,必须有其他政策相配合,比如尽量减少管制性政策、增加对动画片细分市场内容的配额政策、配额政策不能向电视一边倒等等。这些分析和建议都有着较强的针对性。

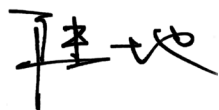
以“禁播令”为代表的荧屏配额政策应该是我国动画产业政策中引起最多争议的一项政策。它的饱受争议既带来了评估的难度,同时也意味着评估的重要性。作者将人们对这项政策的争议归纳为六大议题,并针对每个议题提出了自己的见解。毫无疑问,中国动画产业的发展需要温室环境还是竞争环境,这是一个最核心的议题。对此,作者的一个观点让人印象深刻:“国产动画的发展需要‘温室’环境这是事实,然而中国动画市场的残缺与不自由在没有得到足够的重视之前,国产动画的生存环境其实根本就谈不上是温室环境,荧屏配额政策所能达到的效果只不过是保护国产动画市场的一个层面而已,绝不是‘温室’概念的全部内涵。”或许,我们应当在“全部内涵”下面画上重点标记符,因为我们讨论保护国产动画的问题,不能仅仅局限于荧屏配额政策所营造的“温室”环境的利弊,还要探讨如何弥补国内动画市场的残缺以及如何减少让市场不自由的管制。只有意识到保护的全部内涵时,我们才会发现能做且应该做的东西其实还有很多。

在研究结论中,作者提出的需要按照不同年龄的细分受众制作动画的建议是可行的。书中对近几年备案制作的国产动画进行了统计,发现针对低幼受众的动画片竟然占到近九成的比例,这暴露了国产动画产量暴增背后的产品结构的不合理性。作者还通过对小学生、初中生和高中生三个群体观看动画行为的研究,指出了

年龄越大,观看国产动画的学生越少这个值得重视的现象。这些都是本书的重大发现和价值所在。

总之,宋磊的这部处女著虽然在某些方面还略显稚嫩,但是,以一个刚出校门的年轻学者的身份,能驾驭如此题材且有如许真知灼见,实在是难能可贵了。宋磊是我教过的学生中最有才气的几位之一。他马上就要东渡扶桑攻读博士学位了,我祝愿他早日学成归来,为中国文化产业理论和实践的发展作出更多、更大的贡献。

是为序。



2009年元月于燕园

目 录

序 / 1

第一章 绪 论

- 第一节 荧屏配额的概念与中国动画荧屏配额政策的内容 / 1
- 第二节 荧屏配额政策在中国动画产业政策体系中的地位与作用 / 7
- 第三节 研究思路与研究方法 / 15
 - 一、研究思路 / 15
 - 二、研究方法 / 18

第二章 中国动画荧屏配额政策的目标与背景

- 第一节 中国动画荧屏配额政策的目标 / 21
 - 一、发展中国动画产业的重要意义 / 21
 - 二、荧屏配额政策在发展中国动画产业上的三层次目标 / 25
- 第二节 中国动画荧屏配额政策的背景 / 29
 - 一、政治背景 / 29
 - 二、经济背景 / 37
 - 三、媒体背景 / 45

第三章 中国动画荧屏配额政策的效果与评价

- 第一节 对“刺激播出机构需求,拉动制作机构生产”目标的达成情况 / 51
 - 一、效果 / 51
 - 二、评价 / 55
- 第二节 对“刺激播出机构供给,带动衍生产品销售”目标的达成情况 / 64
 - 一、效果 / 65
 - 二、评价 / 75
- 第三节 对“变相控制播出内容,维护国家文化安全”目标的达成情况 / 77
 - 一、效果 / 78
 - 二、评价 / 88

第四章 关于中国动画荧屏配额政策的争论

- 第一节 中国动画荧屏配额政策所延续的争论 / 94
- 第二节 中国动画荧屏配额政策所引发的争论 / 102
 - 议题 1:国产动画的发展需要温室环境还是竞争环境? / 107
 - 议题 2:外国动画片的内容对观众的影响是好是坏? / 111
 - 议题 3:国产动画片能否满足观众们的需求? / 114
 - 议题 4:外国动画片是文化入侵还是文化交流? / 116
 - 议题 5:“禁播令”会有好的执行效果吗? / 118
 - 议题 6:广电总局是否有权剥夺观众看外国动画片的权利? / 120

第五章 对中国动画荧屏配额政策的改进建议

第一节 对荧屏配额政策本身的改进建议 / 124

一、增加对播出内容的配额 / 124

二、荧屏配额政策不能向电视媒体一边倒 / 126

第二节 对与荧屏配额政策相配合的其他产业政策的改进建议 / 128

一、扶植中国动画产业,要更多予以资金支持 / 128

二、保护国产动画市场,要大力维护知识产权 / 129

三、提高国产动画质量,要努力培养人才 / 131

第六章 结 论

第一节 研究成果 / 134

第二节 研究局限 / 137

一、关于荧屏配额政策净效果的提取 / 137

二、关于本书的研究范围 / 139

三、关于经济数据的获得 / 139

第三节 研究展望 / 140

附录一 动画产业链示意图 / 141

附录二 调查问卷 / 142

附录三 不同年龄阶段的学生最喜欢的动画形象统计表 / 149

附录四 相关阅读 / 152

中国动画发行方式的选择 / 152

对中国动画播出模式的思考

——从中国动画青睐 26 集和 52 集的现象说开去 / 164

动画的互动与动画衍生品 / 170

参考文献 / 175

后记 / 179

第一章 绪 论

2006年8月,国家广播电影电视总局颁布了《关于进一步规范电视动画片播出管理的通知》。通知要求从2006年9月1日开始,全国各级电视台在17:00~20:00之间,不得播出境外动画片。这便是日后被称为“禁播令”的规定。此令一出,立刻在业界、媒体以及观众间引起了广泛反响,它也成为近几年来大家议论最多的一项动画产业政策。

第一节 荧屏配额的概念与中国动画荧屏 配额政策的内容

其实,“禁播令”作为一项产业政策应该归属于荧屏配额政策的范畴。那么,什么是荧屏配额?荧屏配额政策在中国动画产业政策的体系中又处在什么位置呢?我们还要从配额的概念说起。

配额是指在特定期间内,政府对进出口商品或劳务实行的数

量限制,或(在特殊情况下)价值限制。^① 比如,美国在 1981 年就制定了一项针对日本汽车的进口配额政策,原计划执行三年,后来一直延续到 80 年代末期。该政策的结果是使美国汽车与日本汽车的价格都有所提升,^②从而减弱了原先耗油少、价格低的日本汽车对美国汽车行业的冲击。政府规定进口配额,往往是为了在激烈的国际市场竞争中保护本国企业的发展,这被发展中国家广泛地采用;政府规定出口配额,往往是为了维持本国产品在海外的价格水平。

荧屏配额,又叫银幕配额,是一种特殊的配额。它规定了播出商播出本国节目的最低比例,是政府支持和保护国产影视业的一种常用的方法。

20 世纪 20 年代,荧屏配额政策最早出现在英国、法国、德国、意大利、匈牙利、葡萄牙、奥地利等欧洲国家。从 1928 年到 1935 年的 7 年时间里,英国电影院播放本土电影的荧屏配额从 5% 提高到 20%,1948 年进一步提高至 45%。但是此后,英国对本国电影的荧屏配额开始降低,1949 年略降至 40%,1950 年降至 30%,1982 年降至 15%,1983 年暂缓实施配额,1985 年正式废除了荧屏配额政策。^③ 从英国荧屏配额政策的演进历史中我们可以得出这样的观点,一个国家旨在保护本土节目的荧屏配额政策不应是一成不变的,它必须随着本土相关产业的发展情况予以适时的、渐进的改变。此外,根据各国观众观赏习惯的不同,荧屏配额政策也会大相径庭。比如丹麦就从来没有颁布过任何荧屏配额政策,更准确地说应该是它无须颁布荧屏配额政策,因为其民众似乎天生就对本国影片有所偏好。表 1.1 为一些欧洲国家早期所实行的荧屏配额政策的时间及其内容。

① 《大不列颠百科全书》(国际中文版、修订版),中国大百科全书出版社 2007 年版,第 97 页。

② *Academic American Encyclopedia*, (Grolier Incorporated, 1991), vol. 16, p. 28.

③ http://www.terramedia.co.uk/law/quotas_and_levies.htm.

表 1.1 一些欧洲国家早期的荧屏配额政策情况^①

国家	政策制定时间	政策内容
德国	1925 年 1 月 1 日	发行商每发行 1 部外国电影,必须配 1 部本国电影
匈牙利	1925 年 1 月 1 日	发行商发行 20 部或多于 20 部外国电影,必须制作至少 1 部本国电影。1928 年改为发行商每发行 20 部外国电影,必须发行 1 部本国电影,或者对所发行的外国电影上缴重税
意大利	1925 年	电影院每两个月必须放映一周意大利的电影。1949 年重新引入荧屏配额政策后规定,电影院每年至少放映 80 天本国电影(1956 年提高到 100 天),或者每季度至少放映 20 天本国电影
葡萄牙	1927 年 5 月 6 日	电影院每部电影至少配 1000 英尺胶卷的本国节目
英国	1927 年	电影院全年至少要安排 5% 的时间放映本国影片
法国	1928 年 5 月 1 日	发行商每发行 7 部外国电影,必须发行 1 部国产电影。1929 年 2 月 27 日改为每发行 3 部外国电影,就须发行 1 部国产电影。1946 年法国规定电影院每季度必须播放至少 4 周的国产电影,1948 年改为 5 周

在荧屏配额政策发挥作用的早期,一种被称为“配额次品”的现象大量出现。“配额次品”是指那些预算极低,几无任何艺术价值,只是用来填充由于配额政策而产生的大量强迫播出本土电影时间的电影。^② 1949 年,荧屏配额政策重新被意大利采用,不过为了应付“配额次品”问题,意大利政府在规定电影院每季度至少播放 20 天或者每年至少播放 80 天国产电影的荧屏配额的同时,还设

① 笔者根据互联网的资料整理得出, http://www.terramedia.co.uk/law/quotas_and_levies.htm。

② Quota quickie: <http://www.screenonline.org.uk/education/glossary.html>。

立了专门的配额委员会,对所播放的国产电影的质量进行审核。^①“配额次品”是一种普遍的现象,意大利政府的做法提示我们荧屏配额政策必须与其他政策相配合才能发挥最大功效。

从二战结束一直到今天,荧屏配额政策一直是世界上很多国家用来对抗美国好莱坞电影的一种方式。^②早在1947年,关贸总协定就允许各国在荧屏上为国产影片保留时段,并承认国家贸易协议中的其他规定对这一配额不适用;^③作为一种意识形态性极强、国家民族特性浓厚的特殊文化产品,电影应独立于自由贸易协定之外,似乎在美国以外的国家已达成一种共识;^④在1993年关贸总协定乌拉圭回合谈判中,法国正式将这种“不适用”命名为“文化例外”。^⑤韩国政府为保护本国电影于1985年修改了电影法,规定韩国电影院需以1/3放映日播放韩国影片;1995年韩国政府将这一比例进一步提高至40%,即每年每个戏院都必须上映满146天的本土电影。^⑥韩国电影委员会的官员就曾表示,荧屏配额政策的目的是为了增加文化多样性,以对抗好莱坞电影在全球市场的垄断。^⑦除了电影的上映可以有荧屏配额,电视节目的播出也可以有荧屏配额,东南亚的一些国家就对本国电视节目设置了较高的荧屏配额。

韩国的 Lee BK 和 Bae HS 通过对荧屏配额政策与本国电影市

① <http://www.terramedia.co.uk/Chronomedia/years/1949.htm>.

② Entertainment Asia Network, “Hollywood vs. Local Asian Films: Analysis of the Screen Quota Systems in Asia”, <http://www.researchandmarkets.com/reports/c47250>, 2007.

③ INCID, <http://www.incd.net/US-Korea%20FTA%20-%20Submission%20of%20INCID%20et%20al.htm>, 2006.

④ 卞智洪:《二十世纪九十年代后期韩国电影振兴现象产业分析(上)》,《北京电影学院学报》,2002年4月刊,第42页。

⑤ 肖云上:《法国为什么要实行文化保护主义?》,《法国研究》,2000年1月刊,第13页。

⑥ 冯建三:《反支配:南韩对抗好莱坞垄断的个案研究,1958—2001》,《台湾社会研究季刊》,2002年第47期,第10页。

⑦ Margaret JL, “Korea’s Local Film Quota Has Hollywood Hopping Mad”, *The Nation* (1999), p. 30.

场份额关系的研究发现,由于一个国家的电影市场规模、文化距离以及语言是确定的,要提高其本国电影的市场份额,只能通过增加投资和实行配额政策来完成。但由于投资又在某种程度上和市场规模相关联,所以对于一个本身市场规模较小的国家来说,实行配额政策几乎是唯一的提高其本土电影市场份额的方式。^①

Lee Hyangsun 将配额细分为进口配额政策、电影放映配额以及电视配额,进而指出电影放映配额和电视配额是比进口配额更有效促进本国影视产业发展的方式,因为前两者引入了更多的竞争,让观众的选择更多。^②

我国很早便开始采用进口配额政策来限制外国影片的输入。1950年10月,国务院颁布了《电影业登记暂行办法》、《电影新片颁发上映执照暂行办法》、《电影旧片清理暂行办法》、《国产影片输出暂行办法》、《国外影片输入暂行办法》等五项规定,^③其中最后一项规定就包括了进口影片限制国家和数量的内容,很好地保护了新中国成立初期我国电影业的恢复和发展。

让我们再看一些关于韩国荧屏配额政策的研究成果,因为韩国荧屏配额政策的效果显著,它的范例性引起了全世界学者的关注,研究成果比较丰富。韩国荧屏配额政策虽然早在1965年便产生了,但真正发挥作用却是在1994年以后,冯建三认为这是由于韩政府以前严格管制电影等媒体的内容与美学表达形式,直到90年代初期才取消了内容管制的缘故。^④ 如果将 Lee HS 和冯建三的研究

① Lee BK & Bae HS, "The Effect of Screen Quotas on the Self-Sufficiency Ratio in Recent Domestic Film Markets", *Journal of Media Economics* (2004), vol. 17, No. 3, p. 163-174.

② Lee Hyangsun, "An Economic Analysis of Protective Film Policies: A Case Study of the Korean Screen Quota System", paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, Sheraton New York, New York City, 2-4, 2006.

③ 于丽主编:《中国电影专业史研究:电影制片、发行、放映卷》,中国电影出版社2006年版,第91页。

④ 冯建三:《反支配:南韩对抗好莱坞垄断的个案研究,1958-2001》,《台湾社会研究季刊》,2002年第47期,第17-20页。

究结合起来,我们会发现早期韩国配额政策是以进口配额政策为主,而并非以适度的荧屏配额为主,因此促进本国电影产业的效果并不明显。特别值得注意的是,冯建三提出的荧屏配额政策如果与过于严格的内容管制政策并存的话,效果并不明显的观点,对中国的情况颇有借鉴意义。内容管制是政府控制意识形态的一种手段,内容管制的严格程度实际反映了一个国家民主化程度的高低,显然民主化程度较高是荧屏配额政策能够发挥效力的良好政治环境。正像权淑仁所说,韩国文化作为“大众性消费品”而被生产和消费的条件具备是从20世纪80年代后期开始至90年代的这一时期。在民主化取得某种程度的成就后,“政治言论”的影响力下降,人们有了一点可以说说“文化”的空闲和“自信感”。^①

广电总局在中国电视动画领域颁布的“禁播令”,规定了黄金时间国产动画播出的比例为100%,它当然应该归属在荧屏配额政策中。除了“禁播令”,广电总局还对黄金时间以外的时段规定了荧屏配额,它们与“禁播令”一起构成了中国电视动画荧屏配额政策的体系。从历史上看,这一体系的建立是通过以下四个步骤和四份文件不断加以完善的:

1. 广电总局于2000年3月颁布了《关于加强动画片引进和播放管理的通知》,规定各电视台、有线广播电视台应对引进动画片严格按比例播出,每天每套节目中,播放引进动画片的时间不得超过少儿节目总播放时间的25%,其中引进动画片不得超过动画片播放总量的40%。

2. 广电总局于2004年3月29日至3月30日在北京召开了“全国影视动画工作会议”,会后正式颁布了《关于发展我国影视动画产业的若干意见》,规定国产动画片与引进动画片每季度播出比例不低于6:4,国产动画片每季度播出数量不少于60%。2005年,广电总局将每季度的配额改变为每天的配额。2006年4月,广电总局领导在

^① 权淑仁:《大众性韩国文化论的生产与消费》,《当代韩国》,2000年春季号,第61页。

相关讲话中提到:“2005 年底我们对主要的播出动画片的频道进行了审看和调查,有的电视台未执行国产动画片与引进动画片每天播出不低于 6:4 的播出比例,超时超量播出境外动画片。”^①

3. 广电总局于 2006 年 8 月颁布了《关于进一步规范电视动画片播出管理的通知》,规定从 2006 年 9 月 1 日开始,动画频道、少儿频道、青少频道、儿童频道和其他以未成年人为主要对象的频道,每天播出国产动画片与引进动画片的比例不得低于 7:3。《通知》还规定,各级电视台在 17:00~20:00 之间,不得播出境外动画片。

4. 广电总局于 2008 年 2 月颁布了《关于加强电视动画片播出管理的通知》,要求从 2008 年 5 月 1 日开始,全部播放国产动画的黄金时间段由每天 17:00~20:00 扩展为每天 17:00~21:00。

在明确了“禁播令”是一项荧屏配额政策以后,我们还需要进一步了解以“禁播令”为代表的荧屏配额政策在我国整个动画产业政策中的地位和作用。

第二节 荧屏配额政策在中国动画产业政策体系中的地位与作用

考林·霍斯金斯概括了政府用于支持和保护影视业的一些形式,包括投资公共广播公司或国营电影公司、直接补助电视节目或电影制作、内容管制、配额、减税、准入限制和制定许可条件以及国际联合制片协议等等。^② 不同的国家根据各自的国情,会选取不同的政策来保护其影视产业的发展。

加拿大和很多欧洲国家对其动画产业的主要支持方式是实施

① 《求真务实 开拓创新 共同促进我国动画产业更快更好地发展——在 2006 年度全国影视动画工作会议上的讲话》,国家广播电影电视总局网站 <http://www.sarft.gov.cn/>。

② 考林·霍斯金斯:《全球电视和电影:产业经济学导论》,刘丰海、张慧宇译,新华出版社 2004 年版,第 127 页。

积极的补助政策。60%的欧洲电影接受着国家和地区的各种津贴,大部分电影所获得的津贴足以支付其成本的70%。^① 笔者在对比利时动画大师菲利普·莫安斯采访的时候,也获得了类似的信息:比利时政府的动画政策最主要便是体现在资金的资助上;他们对一部4、5分钟的短片的资助可以达到3万5千欧元,相当于35万元人民币,这是一个相当高的数目。^② 然而,这种津贴补助对促进影视产业发展来说有相当的局限性,因为很多补助不像商业投资那样基于作品可能的商业价值,而是基于其艺术价值,^③莫安斯也表示政府资助的唯一要求就是导演要把这部片子拍摄出来。^④ 在中国,直接补助只能是一种爱抚式的奖励措施,无法成为真正刺激动画生产的激素,原因就在于动画每分钟的成本非常高,通常能达到几千甚至上万元,而政府的资助最多也只有每分钟几百元,对于动画制作机构来说根本无法解渴。

在我国动画产业发展的政策指导性文件《关于发展我国影视动画产业的若干意见》(下文简称《若干意见》)中,广电总局共制定了12条可执行的政策(参看表1.2)。

① Lee Hyangsun, "An Economic Analysis of Protective Film Policies: A Case Study of the Korean Screen Quota System", paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, Sheraton New York, New York City, 2-4, 2006.

② 宋磊:《动画让他永远年轻——比利时动画大师 Philippe Moins 访谈录》,《中国动画》,2006年8月刊,第22页。

③ Lee Hyangsun, "An Economic Analysis of Protective Film Policies," 2006.

④ 宋磊:《动画让他永远年轻——比利时动画大师 Philippe Moins 访谈录》,《中国动画》2006年8月刊,第22页。

表 1.2 广电总局在《若干意见》中制定的发展我国动画产业的政策

序号	政策简称	政策内容概述
1	增加频道和栏目	广电总局支持有条件的省级电视台开办动画上星频道,各级电视台相关频道要创造条件开设固定的动画栏目等
2	荧屏配额	在每个播出动画片的频道中,国产动画片与引进动画片每季度播出比例不低于 6:4 等
3	培育交易市场	支持影视动画机构积极参与各种国产影视动画博览会、交易会、展示会等
4	多种经济成分共同发展	鼓励多种经济成分共同参与我国影视动画产业的开发与经营等
5	精品工程	实施国产动画精品工程,对重点动画剧目的创作生产,要给予人力、物力、财力等方面的扶持
6	“走出去”工程	实施国产动画“走出去”工程,开拓和创建国产动画产品海外营销机构和发行网络,鼓励国内动画制作机构将国产动画及其衍生品打入国际市场等
7	财政支持	广电总局将积极争取国家有关部门对从事国产动画片制作发行机构取得的制作收入、发行收入、出口收入、特许权使用费收入免征营业税等
8	保护知识产权	要建立健全有关法律法规,依法保障动画制作机构的各项权益,打击侵权、盗版行为,加大对动画知识产权的保护力度等
9	搞好评奖	广电总局将做好国家级美术动画片的评奖工作,对创作成绩突出的动画工作者和组织动画创作的部门要予以表彰奖励等
10	建立基地	建立国家动画产业基地和动画教学基地等
11	题材规划制度	建立国产动画题材规划制度,所有用于影视播映机构播映的动画片题材一律实行立项报批制度等
12	发行许可制度	由广电总局和省级广播影视管理部门两级管理《国产电视动画片发行许可证》,未取得许可证的国产电视动画片不得播放等