

電影政策

國家競爭軟實力

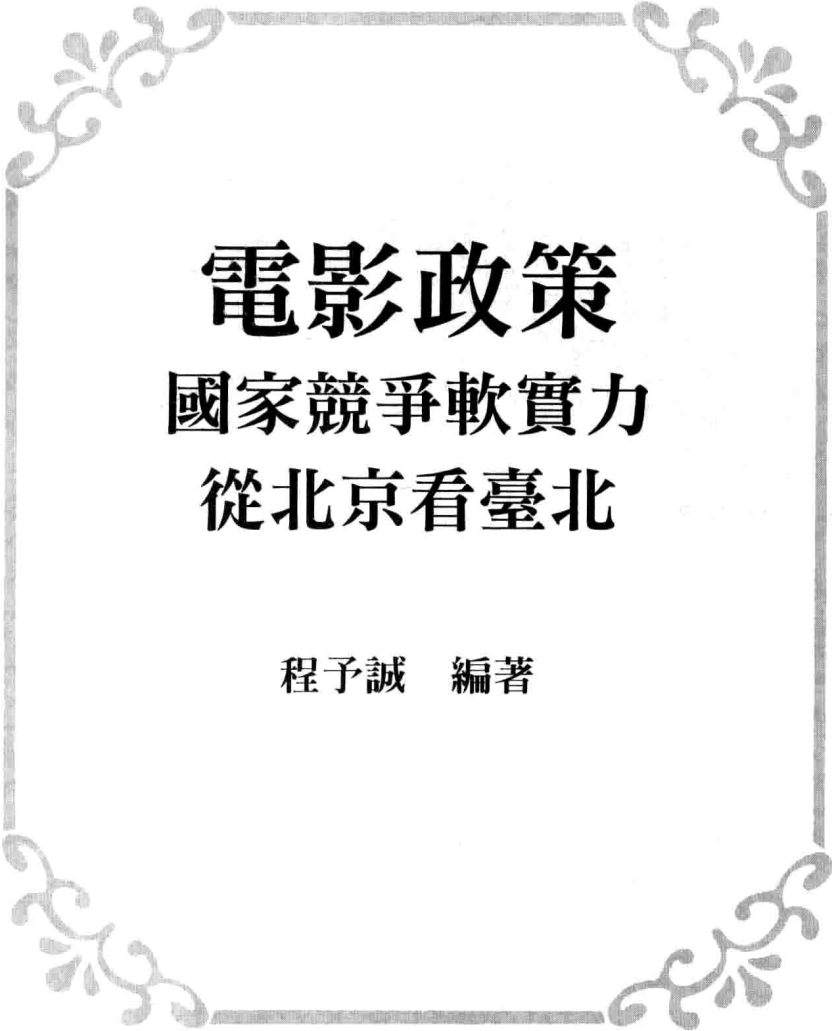
從 北京 看 臺北

程予誠◆編著



Beijing

TAIPEI



電影政策

國家競爭軟實力

從北京看臺北

程予誠 編著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

電影政策：國家競爭軟實力：從北京看臺北／
程予誠編著． — 初版． — 臺北市：五南，
2014.11

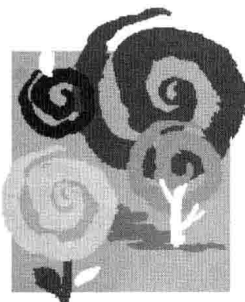
面： 公分．

ISBN 978-957-11-7836-3（平裝）

1. 電影 2. 兩岸政策 3. 比較研究

987

103018086



1ZET

電影政策 國家競爭軟實力 從北京看臺北

作 者 — 程予誠 (284)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 陳念祖

封面設計 — 童安安

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02) 2705-5066 傳 真：(02) 2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中區中山路6號

電 話：(04) 2223-0891 傳 真：(04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07) 2358-702 傳 真：(07) 2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2014年11月初版一刷

定 價 新臺幣450元

目
錄



c o n t e n t s

引論 電影政策怎麼了？—001

- 一、如何看待電影政策—001
- 二、臺灣電影政策的政經演化—016
- 三、中國電影政策的政經演化—037
- 四、電影文化商品與軟實力—050

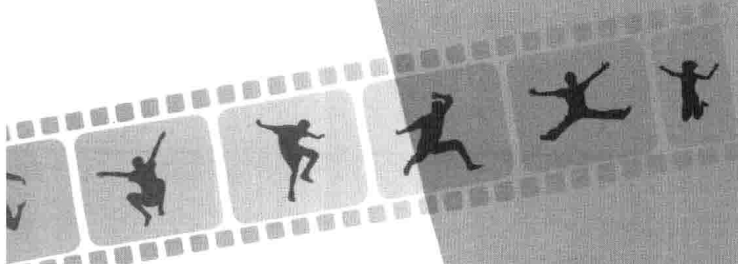
第一篇 兩岸電影產業看「ECFA」後的臺灣 （程子誠）

- 一、爭論已久的ECFA內容—060
- 二、ECFA對文創產業的影響—061
- 三、臺灣電影產業現況—062
- 四、中國大陸電影產業現況—072
- 五、市場與電影產品的ECFA意義—086
- 六、臺灣電影的產品之未來市場競爭—088
- 七、結論—091

第二篇 2002-2012臺灣中國電影政策 （簡靜雯）

第一章 起飛的華語電影—099

- 第一節 臺灣現況—100
- 第二節 大陸現況—103
- 第三節 未來如何發展—104



目
錄



c o n t e n t s

第二章 兩岸電影時代背景—107

第一節 產業現況—107

第二節 電影政策研究—117

第三節 臺灣電影政策歷史變革—130

第四節 2002-2012臺灣電影政策變革—142

第五節 中國電影政策歷史變革—158

第六節 2002-2012中國電影政策變革—162

第三章 兩岸電影政策現況—181

第一節 黃望莉博士訪談—181

第二節 李亦中博士訪談—194

第四章 兩岸電影政策大不同—203

第一節 2002-2012臺灣電影政策對產業相關影響
分析—203

第二節 中國電影政策未來趨勢分析—224

第三節 兩岸電影政策比較—238



目
錄



contents

第五章 兩岸電影產業未來趨勢—247

第一節 電影政策是影響電影產業發展的關鍵因素—247

第二節 兩岸不同處理的態度—248

第三節 兩岸相同的電影問題—251

第四節 給臺灣政府的建議—252

備註—257

參考文獻—261

附錄一 臺灣加入WTO影視業之承諾—271

附錄二 中國加入WTO影視業之承諾—273

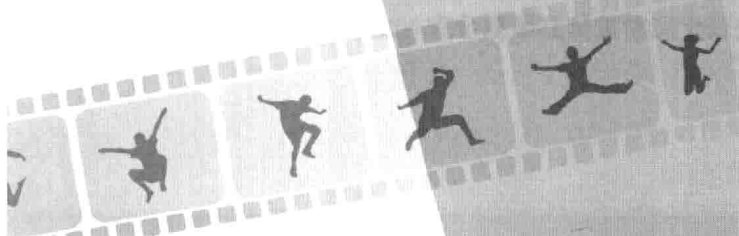
附錄三 2010年ECFA早收清單中，兩岸電影開放之承諾—275

附錄四 兩岸ECFA第九次會談早收清單（影視產業）—277

附錄五 臺灣電影拼百部國片製作統計情形—279

附錄六 2012年各項電影輔導金—281

附錄七 中國電影管理條例—289





引論

電影政策怎麼了？

一、如何看待電影政策

電影發展政策和電影產業成長息息相關，多年來，臺灣電影產業萎縮依舊，反觀中國大陸電影產業呈現爆發式成長，臺灣政府不知道該做什麼，那就讓我們瞭解中國大陸在做什麼，看看臺灣政府電影政策還能做什麼？

西方經濟學的發展中，一直有公共經濟學和自由經濟兩種流派，前者主張政府是隻「看得見的手」在經濟發展中起主導作用，而後者則主張市場這隻「看不見的手」在經濟發展中起主導作用。政府和市場競爭成為經濟學的一條永恆的主線，從而形成國家干預主義和自由放任主義，從當代經濟的發展實踐來看，偏向任何一種流派都不是完整的，在調節社會經濟發展中，兩者均不可或缺，相互彌補地方不足，政府政策的補貼會使自由市場失靈，而市場力量作用是來補救政府政策的失靈。同樣，政府之所以對媒介進行管制，首先是因為防止市場失靈，即放任媒體自身在市場上發展帶來的負面社會影響，通常認為新傳媒管制的主旨有以下兩點：(1)是防止媒介產品過度壟斷而保護意見的多元化和多樣性，保持媒介文化的生態平衡。(2)是傳統意義上，媒介產業的基礎特徵和傳播特徵使各國視為國家競爭與社會進步的關鍵產業，對於不適合國家政策與發展的內容及組織都予以條件式的監管，防止人為的過度操控與壟斷，保障公平的傳播資源做最大限度地社會普及，防止單一強勢言論罔顧弱勢團體的需要，因此，需要政府規劃調節此種資源的配置及使用者範圍。市場上這隻看不見的手就在完全競爭的時候才會導致最佳的競爭效果，但是實際上，完全競爭在現實情況十分少見，尤其是傳媒產業，在

發展中離不開政府媒介規劃的干預和調節。

電影發展的政策，應該是屬於商業政策？文化政策？還是國際關係政策？或者是國家發展的根本主要政策？

對臺灣的政治環境來說，電影政策是個難以釐清的問題，因為電影政策背負了許多不必要的政治責任，而一些官員並不瞭解電影環境與國家競爭力。臺灣從1980年代推翻多元電影表現後，轉進到藝術電影的浪潮，一轉眼就是30年，如今依然還在藝術電影的話題上打轉，不時重新推出的電影回顧展及知名藝術導演的專題講座，好像沒有正視與重新檢視電影政策的方向出了什麼問題，對於好萊塢商業電影的唾棄，對於藝術電影的盲目崇拜，沒有多少產官學界人士去看看電影近代史或是研究電影的全球環境變化，反觀中國大陸近些年的發展，已遠遠超過臺灣的發展，但是臺灣許多政府官員仍然認為臺灣是具有競爭力的自我感覺良好的發展環境。

要從頭說電影產業的重要性是困難的，因為電影不在傳統傳播領域（廣播、電視、報紙、雜誌）是有原因的，因為這個產業太複雜了，必須獨立出來檢視，它與民生休閒娛樂有關，也與社會脈動、國家形象有關，或它與國家國際地位有關，或者更進一步說，它與國家競爭軟實力有關，因為電影內容影響國民認知、影響社會氣氛、影響國家形象、影響國家經濟，真正瞭解的人會同意上述的講法，這也是中國大陸將電影列為國家發展的戰略地位原因，臺灣的電影怎麼了？不如說臺灣的電影政策怎麼了？

電影是經濟商品也是文化產品，是世界公認的事實，作為一個商品來說，電影需要像所有產品一樣，花費許多人力的工作人員，而這些人員並不見得和這商品的直接價值有關，但是這個產品必須經過製造、發行、消費三個環節，所謂的消費是一種商品，它必須要被特定的使用者來使用，所以當它變成物質性毀壞之前，它能夠被別人所使用，電影的文化性產品特色如一般商品容易毀壞，或者說被淡忘，因為如潮水般的新電影繼續產出，但是只要有人會去看，它也就繼續擁有其價值，這是電影與其他商品不一樣的地

方，尤其是電影故事在意識上所造成的影響，更令各國政府不敢大意，電影分級與審查是一種變通方式。

文化商品有一個進入的障礙，就是電影必須在一個清楚的文化架構或認定上發展，不被文化認同的電影是得不到票房的，沒有文化的電影是得不到市場競爭優勢的，電影本身如DVD或者是影片，都會像商品一樣的被時間限制而呈現毀壞，但若不把文化意涵讓消費者認同，而呈現只是一個映像工具的話，競爭的消費者會自動尋求有利於他們的電影商品，這種實質的意義產生所謂商業和文化的意義，這兩種的雙重性格跟作用，使得電影變成一種必須去思考它的理想性效果如何？電影被稱之為文化的產品，但是它必須有一定的產業政策與經濟規模。

學者Monaco（1981）曾指出：「經濟因素決定了電影的下層結構，也決定了電影依此發展的基礎，和可能繁衍的潛力，而政治因素則決定電影的整體結構。」電影作為一種與經濟、社會、文化相關的產業，政府的角色不論從政治、經濟架構下來看，無法避免其重要的責任，當國際間電影競爭形成國家軟實力的市場考驗時，對於電影的態度與責任，政府角色也應該從管理者變成推動者（Facilitator）。

什麼是電影工業

電影在最早1980年代發明的時候，當時只要10分錢就可以看到一小段影片，它屬於街藝雜耍的一部分，法國魯米爾兄弟把它引進到咖啡廳放映，許多人一起欣賞，電影於是變成一個正式的商業形式，當時工業革命正在發展，中產階級人數眾多興起，因此電影變成是在20世紀裡重要的一個中產階級休閒的社會現象，儘管很多的技術依然存在於現今電影產業裡，例如可能的機械性或是物理性組合，如電影攝影機、錄音設備、剪接設備等及其他一些相關的硬體，就外觀來說，電影是一種組合性的機械產品，它除了具有其特性之外，它必須還要有另外一種組合，用電影的明星來影像化敘述故事的

方式，電影就產生它獨特的製造、促銷、和所有觀眾能夠接受的意義與價值，從一個工業產品來說，電影有三個彼此相關的部分，製作、發行、映演，發行是其中最具關鍵性的部分。

發行是一種產業上的循環關鍵，也就是電影工業跟周邊商品完成之後，運到各可展示的地點（放映地），一般來說，發行活動包括了檔期的安排，特別是一些電影必須在一些特定的場地、時間或者是公眾活動裡放映，這可能跟社會活動和廣告有關，這些都是由會計人員、銷售人員、或管理層級和其他一些周邊工作人員聯繫外界人數後而產生的一種工作流程，發行之所以被認為是一種非常特別的活動，特別是在一種商業性的電影產業裡，它必須至少激起一些潛在觀眾的注意，然後讓它能夠得到市場的購買，電影在過去百年來的研究中，發行是電影工業主要的關鍵，製造只是把一個機械化的過程讓它組合完成而已，而發行就是讓這完成成品產生實質作用的社會價值部分。

映演是進入社會體系的另外一部分，讓電影產生與擁有觀眾，這是電影的主要目的，讓觀眾「去」看電影，希望有愈來愈多的觀眾喜歡看電影，觀眾人數和戲院會因此不斷成長，首輪戲院的概念是當電影產生實質獲益，同樣也激起所謂公眾性的擁護是一個很重要的過程，在這種工業環境的體系中，一個非常合理的環境而讓這種產業能夠公平合理的發展，激起社會的重視是必須的。

製作只是電影工業的第一個環節，這個環節是將故事變成畫面，一般大眾的認知，認為電影是由電影明星所構成的，事實上，電影工業有非常多的人在貢獻心力，作家、剪輯人員、所有製作或與產品有關人員，一個龐大的人力資源在電影的製作過程裡，加上電影製作過程中需要非常龐大的設備，包括攝影、錄音、剪輯過程、沖印、電腦過程，這些都耗費鉅大的財務投資。

歷史上的電影發展經過三個非常重要的制度過程。1891年的時候，電影

在法國、英國、美國是屬於一個非常小規模的工業，這第一個階段之後是在1894到1907年的藝術表現的製作過程階段，那時候法國的電影公司是非常重要的國際性製作者、發行者，這個時期裡，電影大都在他們當地的一些環境裡放映，也只有較少的資金在裡面運作。第二階段是在1907年之後的電影產業中，有龐大廣泛的財務投資在電影產業裡，這裡由美國電影創造出了美國國內與國際的市場，由於市場包含二戰後殘破的亞洲及歐洲，需求量極大，這時期許多參與者重新檢視它的製作過程，它變成是一種系統化的過程，這是美國電影逐漸成功的開始原因，美國於是成為主要的製作、戲劇化工廠的國際性的電影製作中心象徵。一直到1960年，這時期美國成為主宰世界電影壟斷的國家，有八個電影大公司主宰了全球的電影產製，不光是美國的市場，同時也是全世界中的國際市場，在這個時期，主要是當時美國電影公司大規模併購了製作、發行、映演的三個產業，而使美國電影成為市場的主導地位，雖然最後在美國反托拉斯法的要求中，要求獨立分割這些環節，也是因為當時電視出現打擊電影的戲劇市場與國際市場，但不論如何，他們發現將好萊塢的電影推到全世界真正獲利的是在電影的發行上，美國電影的成功主要是因為來自於水平整合和垂直整合的產業併購，在1950年代造成美國電影的電影經濟危機，因此產生了後來反托拉斯法的要求以分開產業鏈，在經過了這麼多年後，美國電影因而產生有效率的關鍵性電影制度，包括製作、發行、映演的一連串產業制度與策略。

有人說美國好萊塢之所以能夠掌握全球的電影市場，主要是因為歷史上的第一次世界大戰讓歐洲受創，使得法國電影事業發展轉變，關鍵性的歷史事件將法國電影市場，轉變為由美國電影製作者所主導控制的國際電影市場，在那之前，法國的國際性默片是全世界有名及獲利的，經過市場轉換的成功，第二次世界大戰，同樣加強及促成美國電影的國際地位，電影同時也確定了它必須是成為電影商品的一種本質，電影必須要能夠將投入的資金回收，能夠產生第二部電影的資本，這使電影公司能夠循環的製作下去，電影

的製作、發行、映演主要也是著眼於在市場的獲利能力上。

電影做為文化商品的考量

電影在大眾傳播的媒介中被視為是一個不容易且是一個模稜兩可的位置，電影在19世紀末期開始時被認為是一種存在的社會現象，消費者經由一種購買的行為得到裡面的內容，並且經過一種社會參與的儀式化形式，因此將電影歸類為是一種制度化的社會活動，其形式和報紙、電視都不一樣，因為當時的電影只有少數的電影公司控制，也因為當時的電影內容只有少數的被分類，從美國電影史的歷史過程中可以發現，真正開始對電影控制是在1920到1930年間的廣播的概念，因為它擴大了對外傳播範圍與效果，所以引起了政府的關切，在第一次世界大戰的時候，電影明顯作為一種宣傳工具的製造，當時電影出現的審查制度是被視為非常合理且被認可的，主要因為電影是一種有力的工具，能夠產生更廣泛的社會想法，這種想法非常重要，是因為它經由仲介與詮釋而來的特定形式的行為語言，或是內在情緒、情感的渲染，同樣也更重要的是那產製過程潛在的心智地圖形成，以世界觀點來說，它會以特別的手法產生一種對真實的認定，美國的商務部曾經引用美國電影這種陳述，這個講法是，「美國電影是一種認同的意識型態，也就是說，美國電影它能夠促進美國的製造商品和所有公眾事件的認同，包括汽車到衣服和其他的化妝品的所有的美國商品市場」，電影形成一個很好的促銷工具，它說出了特定的內容所表現的現實的意識型態，美國電影推動的是一種美國的價值觀念，特別是對美國世界的一種期待，這實在是一種意識型態的範疇，大多數好萊塢動作影片裡，通常是描述主要核心人物如何生存、如何的完成一種解決問題的可能性及方法，並且得到滿意的結果，這種普遍存在情節的公式架構，不可避免的會面對一種人性認同的基本架構，也就是所謂經常出現的中央意識型態的行為與舉動，這種最大滿足情節能量的投射，是人們投資社會且確認存在意義的人生態度上的一種觀點，這種架構通常是

一種非常有用的正向性行為的敘事型態，並且得到全世界普遍的認同。

好萊塢新市場的出現

1970年代出現新一代的好萊塢，這是指當時美國電影工業已經到達世界一流、無可比擬制度與水準，電影工業的總部是指美國西岸的洛杉磯，但是廣義的說法，不是指電影的工業而已，或是專指美國產製的電影而已，所謂新一代好萊塢電影是將商業利益包括電影及周邊的廣播、電視、有線電視、衛星廣播、音樂、錄音及錄影利益、報紙、雜誌、書籍出版、主題公園、各種商品、職業運動，及一些其他的活動在所謂的娛樂和藝術休閒產業中能參與的部分，這些主要在好萊塢的電影公司所創造的內容，不光是他們自己的經營行業活動，同樣也不斷的向外擴展他們的活動，例如迪士尼，就是不斷向全世界擴張完整的迪士尼村落，這在佛羅里達、洛杉磯、或是其他國家，這種主題樂園的擴張，不光是實質上的一種市場維護，還牽涉到了一些最新技術和環境敏感性，同樣的這種投資，使得迪士尼公司在邊際效益上，能夠增加公司在未來發展的主要與次要的商業利益比，這指出了來好萊塢主要的工作者，能夠由上市的電影中求得最大利益，在休閒娛樂研究與發展上，將他們原來主軸的電影製作活動，變成後來休閒娛樂產業，這主要也是因為財務的安全考量，在80和90年代進行不斷的水平 and 垂直的併購，好萊塢各主要公司集團化他們自己在所謂的發行與出版的領域裡，同樣也擴及在傳播工業，包括出版、電視、錄影帶、音樂產業等等的事業上，因此戲院的發行和電影的製作變成是一連串的商业冒險活動的開始，所有的這些商業的利益都是來自於最早的電影的發行，這種特別又特殊的開始者是1985年梅鐸新聞集團購入20世紀福斯公司，有四個主要的美國商業廣播網因此也加入到新的電影領域裡，這種多元的媒體集團，主要是確保公司能夠擴大他們在外在的付出而於各種市場裡產生電影最大效益，包括廣大的衛星電視與有線電視市場。

傳播的網路經營權使這些電影公司進入到兩個最常特殊的市場，美國的國內有線電視工業和海外的電視市場，除此之外，主要的經營者並且不斷的進行垂直的併購，將他們的戲院發行活動併入到傳播網路裡，最早美國幾個主要電影公司被裁定為反托拉斯法進行解構之後，直到近年來這項規則被聯邦政府開放解禁之後，購買連鎖戲院是一個非常強而有力的市場運作，能夠確保國內市場得以放映他們自己的電影，他們同時也積極介入於新的綜合商場的電影戲院計畫中，包括歐洲和世界各國，例如臺灣的華納威秀影城。

如今好萊塢是指全新的傳播集團，他們具有非常巨大的獲利能力，在資本與影響力方面勝過以前的製片廠時代，他們將許多其他元素放在這個休閒娛樂市場裡，這樣能夠使好萊塢投身於更多元的市場競爭裡，好萊塢的改變在過去50年間是因為他們掌握經營所有權的幾個主要公司有很大的改變，1980到1990年間的一些電影公司的轉讓和轉手，在幾個大製片廠之間顯示出美國電影多元國籍的特質，這方面會繼續持續與存在，最近中國大陸買到電影連鎖戲院的經營權就是一個例子，美國好萊塢工業不斷的擴張，使得歐洲和日本的集團也開始注意到美國電影公司或休閒娛樂產業的一些發展，這主要的經營權是文化影響力在好萊塢電影裡面所造成的意識影響考慮，商業考慮雖然也是主要的，但文化意識影響是跟隨而來的，這一連串的迅速轉變指出了在現代休閒娛樂產業裡一些非常複雜的演化過程。

發行仍然是在這個電影產業一個非常重要的關鍵，在國內的電影放映上，發行是一個主要考慮，有兩個非常簡單的電影邏輯思考，首先考慮的是好萊塢電影的輸入問題，在好萊塢市場的循環放映制度裡，由於發行權的掌控，外國的電影很難進入美國市場，必須經由發行制度到戲院放映，例如最早期流行的義大利西部電影和中國的功夫電影能夠獲得全球的發行權之後才能夠進入好萊塢市場，另一個主要現象特別是在新好萊塢如何呈現藝術電影市場，藝術電影在美國的市場是屬於特殊品質的電影市場，這種品質是因為其內在的意涵，卻不見得具有廣大的觀眾基礎，但是它仍然具有文化的重要

的元素，而這些元素是可以由美國的發行來控制進入到美國市場，要達成上述兩種不同的市場模式，在1990年好萊塢的電影大亨也開始投入歐洲美國電影製作，或者是亞洲地區的電影製作，同樣他們也可以獲得這些地區電影發行權，而在全世界電影市場中或者休閒娛樂市場中遊走。

由於跨國電影市場的出現，電影在製作發行上擁有更多的市場機會，這所代表的是電影財務，特別是電影的發行能夠主宰電影的機會增加，在這同時，獨立製片者也開始進入到電影的製作，和主要的發行商合作，這種獨立製片製作電影的系統變成電影製作的新現象，主要是著眼隨後一連串的商业活動，獨立製片也積極參加大製片廠，主要原因是因為有大製片廠的發行系統，才能夠將他們國內的電影發行到海外市場，也因為這種逐漸在財務與內容上進行跨國合作的機會增加，獨立製片與大製片廠的觸角在國外市場上呈現出一個多元文化與內容的市場競爭，包括了商業電影、藝術電影、紀錄片、有線電視、電影頻道等等，好萊塢也許不僅止於洛杉磯的好萊塢，或者是僅止於紐約的電影工業和洛杉磯的電影工業，而是泛指於美國強大電影工業制度帶動全球跨國製作與發行體系的一個操作能力。

好萊塢與各國電影發展

好萊塢的商业電影能力不僅主導美國電影產製，同時也影響了全世界的電影市場，沒有任何一個國家的電影能夠脫離美國電影好萊塢的影響力，許多學者研究指出，好萊塢的大範圍影響，不光是來自於電影的內容，同樣也來自於經濟和文化上的條件，因此許多國家開始仿效好萊塢的製作，這種國家電影政策的影響，主要是能夠形成類似於好萊塢的模式，讓電影的內容在選擇上作意識選擇區隔，同樣在管理上、製作制度，發行系統上，也仿效美國的一種制度來保障觀眾，許多國家的電影關注到這種好萊塢的制度模式，主要來自於第一次世界大戰之後，美國主導了世界電影的發行、電影映演的能力，美國電影中的英文能力促使英語的世界性地位更加強固，因此各國都

在考慮面對這樣的危機而去建構自己的電影政策規範，希望藉由立法的行動來支持他們國內製作的電影工業，這種手法類似於以保護政策來抵制電影的進口或者是藉由某種方法支持當地電影製作，特別是在經濟條件上能夠培育當地製作者的一些機會，許多國家的考慮，例如韓國與法國、中國都希望藉由這種方法來紓解美國電影在文化上的影響力；一部分的南美國家也在早期思考這個問題，例如巴西；一些人數較少的國家，例如奧地利和紐西蘭，他們的執行保護政策一直在1960到1970年間，希望形成一種模式，將國家政策即國家的意識，能夠經由世界的想法在某種程度上，將之呈現於電影宣傳行動中。

許多國家的電影政策所規範的不外乎經由兩種想法，是所謂電影工業裡的兩種制度，指經由發行與映演的領域能夠控制商業電影集團的利益，不管這些集團是私人商業發行的擁有者或是在合資情形下的聯合協議，或與某種程度好萊塢集團在放映上的協議；第二個是國家電影工業所關心的是電影製作在電影國內的環境下，是否能特別有助於電影製作在國內的發展環境與條件，許多政府設立了各種門檻，例如仲介經紀、委員會、組織條件、經營股權條件，以作為廣泛的支持或保護手法的一種政策工具，這些政策工具包括：財務的信用度、低息的貸款、政府支持合作製作、各種補助與輔導、發行的利益、合製者在國家與私人上的考慮、票房的稅收、稅收的獲利、補貼外國的發行商、各種製作細節的稅務優惠等。

事實上，可以有更多的內容在描述這兩個發行與映演的環節裡，特別是從國家的角度上來看，不論如何，發行與映演領域是牽涉到製作，也就是說，製作者如何經由發行的管道推行於映演系統的戲院場所，這所意味的是公共服務概念是不是可以考慮在國家電影產業裡？另外一個重要的思考因素是電視系統，電視和電影是相互影響的系統，各國都可藉由電視的播放限制來管制電影的播出機會，商業電視臺是屬於世界電視系統的一部分，他們不一定會跟政府的控制有關，但是不可避免的仍然是屬於政府管制下公共服務

的廣播系統（Broadcasting System），因此政府在這情況下扮演視聽娛樂產業裡非常重要的關鍵角色，也就是說，公眾與私人架構的國家電影產業政策必須要有一個全面的觀點，這種電視／電影的兩種全球性的特質，突顯了國家電影政策必須面對的問題。

國內電影與文化認同

所謂國內電影（Domestic Films）是指電影活動在國家內進行是比較沒有爭議的，但是以國家角度看國家電影（National Cinema）在觀念上其實是很難認定的，因為電影所指的不光是電影的膠片，還包括了製作、發行、映演中的所有條件，這些條件可以一種合資的方式存在於他們的產業裡，因為是基於經濟上的考慮，所以國家電影在製作上的界定是非常困難的，但是國家如何在國內電影工業上制定一種規範，主要是政府介入的原則上，如何經由保護與支持的方式看國家電影工業的發展？這種措施主要希望達到什麼樣的目標？有哪些重要的製作、發行、映演的機構存在？誰擁有主要的電影放映權？

國家電影也牽涉到國家認同的問題，同樣也適用於認同文化的感知，這種感知的想法是存在於進口電影與國內製作電影之間的比例上，也存在於國內觀眾的想法裡，同樣這種感知應該屬於一種廣泛文化品質的認同，也就是一群具有高文化水準的觀眾去檢視電影所呈現的價值，這同時也牽涉到另外一個考慮，就是消費性與製作性的觀點，不可避免的電影製作是必須是被消費而產生市場價值，同樣在製作觀點裡的次文化或文化意涵似乎是否能被國內電影觀眾所接受，也是一個國家電影考慮的因素，許多的法國電影或日本電影在電影內容上，往往呈現出極為豐富的文化特色，這種經由他國電影觀眾在觀賞本國與好萊塢商業電影之間所極為容易產生的不同文化認知，形成了外國觀眾對該國的文化想像，也就是一種文化認知。

因此，所謂國內電影是一個很不容易解釋的名詞，它不光是字意問題，