

# 新中国电影相关法律、法规、政策的历史发展脉络

程麒台\*

**【摘要】** 中国电影产业的高速发展，离不开相关法律法规和管理制度的保驾护航。本文梳理新中国电影法律、法规、政策的历史发展脉络，尝试将我国电影法治之路划分为新中国成立到 1978 年之前、孕育期、萌芽期、发展期几个阶段，以充分展示在中国共产党领导下的电影法治建设成果。

**【关键词】** 电影产业促进法 电影管理条例 规范性文件 法治依据

“中国电影经过十余年的产业化改革，取得了举世瞩目的巨大成就。”<sup>[1]</sup> 2020 年前，中国电影市场已成为仅次于北美地区的世界第二大电影市场，中国电影成为世界电影舞台上的一支举足轻重的力量<sup>[2]</sup>。受新冠疫情影响，2020 年中国电影票房虽仅为 204.17 亿元，却首次超越北美市场，跃居全球票房首位，成为世界电影发展当之无愧的主引擎<sup>[3]</sup>。中国电影的迅速发展与电影法律、法规、政策的不断完善密切相关，特别是《电影产业促进法》的诞生，标志着中国电影的法治化进程进入新阶段，为中国电影发展提供了坚强保障。鉴于此，本文以标志性事件为节点和依据，对新中国成立以来电影法律、法规、政策的历史发展脉络进行解析，并尝试将我国电影法治之路划分为新中国成立到 1978 年之前、孕育期、萌芽期、发展期几个阶段，以充分展示在中国共产党领导下的电影法治建设成果。

在《电影产业促进法》正式出台前，我国关于电影的规范性文件主要存在于党关于电影的方针政策（党内重要会议精神）、行政法规（国务院制定）、部门规章（主要为国家电影主管部门制定），

以及政府机关及其工作部门出台的大量规范性文件中。

## 一、新中国成立到 1978 年之前

早在 1948 年 10 月，中共中央宣传部就发布了《关于电影工作给东北局宣传部的指示》（以下简称《指示》）。《指示》第一次较为明确地提出了中国共产党对电影工作的基本政策，在某种程度上确定了电影审查制度。《指示》把电影称为“电影宣传”，是“阶级斗争的工具”，“因为阶级社会中的电影宣传，是一种阶级斗争的工具，而不是什么别的东西”。这一定位与 1942 年毛泽东在延安文艺座谈会上的讲话是一脉相承的。事实上，这个电影工作的基本政策在新中国成立后至改革开放前一直沿袭了下去，成了占主导地位的政策思想，并在根本上决定着其他电影政策文件的制定和实施<sup>[4]</sup>。

1949 年 4 月，中宣部直接领导的中央电影管理局在北平正式成立，并于 8 月发布了《关于加强电影事业的决定》（以下简称《决定》），该《决定》是中国共产党关于新中国电影早期的重要文献。新中国成立后，电影局成为中央人民政府领导下的国

\* 程麒台：北京电影学院助理研究员；国家电影智库特约研究员。

家管理机关（中央文化部电影局），其责任是负责全面管理全国公、私营电影事业及有关电影的器材和影片的进出口等事宜。1950年4月，中央文化部电影局颁布《中央电影局各厂剧本及影片审查办法》；7月，政务院批准颁布《电影业登记暂行办法》《电影新片领发上演执照暂行办法》《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》等五项暂行办法。1953年12月，政务院通过了《关于加强电影制片工作的决定》《关于建立电影放映网与电影工业的决定》《关于改进艺术片生产管理的暂行规定》等文件，对电影制片的方针、制片的任务、电影题材、电影剧本的组织工作、电影剧本和影片的审查制度、影片生产制度和技术质量问题以及提高、培养和补充电影干部问题等作了详细的规定<sup>[5]</sup>。上述文件对电影行业的登记、电影新片发行上映、电影旧片的清理、电影的进出口、电影制片和放映、艺术片生产等均作了具体的规定，大大促进了电影生产的复苏以及电影文化的迅速展开。

由于此阶段党和政府更注重电影的宣传属性，毛泽东、周恩来、朱德、刘少奇等关于电影工作的指示、批示对电影发展产生了重大影响。

“文革”结束到十一届三中全会召开的这一阶段，新中国电影处在拨乱反正整顿发展时期，电影法治建设还未提上日程。

## 二、孕育阶段（1978年—1996年）

1978年12月，党的十一届三中全会召开，标志着中国从此走上了改革开放、建设有中国特色社会主义道路的新历史时期。1978年，国家电影主管部门文化部以文件的形式，先后下发了《关于整顿和加强电影制片企业管理的意见》等10项管理制度，以国务院文件的名义批转了《文化部、财政部关于改革电影发行放映体制的请示报告的通知》。1980年2月，针对全国电影故事片产量低（1977年生产故事片仅19部，1978年生产故事片43部），人民群众不满意的情况，时任中宣部部长胡耀邦在《电影剧本创作座谈会》上发表重要讲话，希望电影从剧本创作抓起，多拍摄忠于人民、坚持真理、

思想性和艺术性高度统一的优秀影片。之后，中央批准文化部首次设立优秀影片政府奖励的制度，并恢复了中断十七年的《大众电影》“百花奖”，1981年又批准设立了中国影协的电影专家“金鸡奖”。1983年4月，中宣部和文化部成立了电影电视体制改革调查研究小组。

1986年1月，第六届全国人大常委会第十四次会议决定，将电影系统全建制地由文化部分出，与广播电视部合并，成立国家广播电影电视部（以下简称广电部）。同年3月，广电部发出了《关于严格执行中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强制片管理若干规定的通知》，在以后的十多年里，电影制片管理仍实行计划经济体制下的指标分配制度，只有国营电影企业才能拍摄故事片，电影年产量也一直在100部左右徘徊。随着国家改革开放的深入发展，1993年1月，广电部下发了《关于深化电影行业体制改革的若干意见》及其《实施细则》（征求意见稿），首先从产业直面的市场改起，打破了国产片由中影公司统购统销的局面。传统的计划经济体制下垄断的市场被打破，电影票价放开，允许民营资本进入电影制片领域。自此，多年计划经济下电影的统购统销以及由此形成的制片、发行、放映三者之间经济分配方式开始发生重大变化，中影公司的全国垄断经营被打破。1994年8月，广电部电影局下发了《关于进一步深化电影行业机制改革的通知》，明确了影片（著作权）发行权拥有单位可以直接向北京等21个省市（11个老少边穷省、区除外）的各级发行、放映单位发行自己的影片。1994年10月，广电部下发文件批准每年引进10部进口分账大片，要求“基本反映世界优秀文明成果和表现当代电影成就”的影片在国内发行并实行分账上映。这一举措引起了电影界、评论界的广泛争论，但激活了当时的电影市场，提升了观众重回影院的兴趣。1995年1月，广电部出台了《关于改革故事影片设置管理工作的规定》，明确了全国拥有故事片出品权的不再仅仅是原来的16家制片厂，一大批一直没有得到承认的省级电影制片厂最终获得了自己的影片出品权，制片行业的积极性迅速高涨。1996年3月，中宣部在长沙召开全

国电影工作会议，提出了多出精品、繁荣创作，实施电影“9550”工程，国家增设电影专项资金扶持，并开始实行故事片单片拍摄许可证的制度，对民营企业独立拍片彻底放开。

改革开放至 1996 年《电影管理条例》颁布之前，是中国电影法治的孕育阶段。这一阶段中国电影主要处于计划经济体制主导下，由政府主管部门按照计划管理，这一时期行政主管部门制定的规范性文件以及相关领导讲话、会议精神等成为规范电影行业发展的依据，此时电影法治领域尚未出台规范性法律文件，中国电影法治建设还处于孕育阶段。

### 三、萌芽阶段（1996 年—2016 年）

中国电影法治时代的正式开启，是以 1996 年 6 月 19 日国务院颁布的《电影管理条例》为标志。由此，中国电影开始实施国家法规特征的行政管理、政令管理和制度管理。随后而来的 1997 年，制片（出品权）进一步放开，无论“机关、企业、事业单位和其他社会团体”，甚至“个人以资助、投资的形式”均可“参与摄制电影片”。也是在 1997 年，单片发行权也开始放开。

2001 年 12 月 25 日国务院又正式下发第 342 号令，重新修订颁发了《电影管理条例》。2002 年开始，以新的《电影管理条例》实施为起点，中国电影业开始了新一轮体制改革。首先是鼓励民营资本进入电影制片业，允许一些民营机构“独立”拍摄影片；紧接着“院线制”改革也提上日程，2002 年 6 月 1 日，全国 23 个省（市）的 30 条院线正式挂牌营业；此外，引进片的发行垄断也陆续被打破，进口影片的供片机制开始进行调整，进口与发行逐步分离。

2004 年，国家广播电影电视总局连续发布了《外商投资电影院暂行规定》《电影剧本（梗概）立项、电影片审查暂行规定》《中外合作摄制电影片管理规定》以及《电影制片、发行、放映经营资格准入暂行规定》四个总局令，允许外资进入中国电影制片领域，充分吸引外资盘活中国的内容市场；将延续了几十年的电影审查制度的审查权下放

到地方；在原有的电影制作、发行、放映环节放开的基础上，进一步降低了电影行业的准入门槛，以期促成多种资本共同组成电影投资主体的多元化局面；在院线制雏形基本建立之后，放宽中外合资电影院中外方投资比例，以促进我国电影院比较落后的设施、设备改造。

从 1996 年至 2016 年的 20 年间，《电影管理条例》是中国电影的法治依据。根据《电影管理条例》，电影主管部门出台了七十多项“红头文件”，以加强电影事业各方面的管理。“红头文件”内容广泛，主要包括电影行业综合管理政策、制片政策、发行放映政策、财政支持政策、技术政策等。这一阶段，基于中国电影产业发展的实践和电影市场的开放，迫切需要政府主管部门制定法律法规对电影行业进行有序指导和有效保障。1996 年《电影管理条例》首次颁布实施，将规范电影发展的依据上升为立法层面的行政法规，标志着中国电影法治时代的正式开启。随后，相关行政主管部门根据《电影管理条例》制定了涉及制片、发行、放映、技术标准等多方面的规范性文件，并根据电影产业发展需要于 2002 年颁布了新的《电影管理条例》。这一时期，由于行政法规《电影管理条例》出台，让中国电影法治进程迈出了实质性的一大步，中国电影法治体系终于破土萌芽了。

### 四、发展阶段（2016 年至今）

早在 20 世纪 80 年代初，电影界就发出了关于中国电影立法的呼声。2003 年电影立法纳入中宣部立法规划，并由原国家广电总局组织起草。2008 年经过多次修改后的草案报送国务院法制办，后正式定名为《电影产业促进法》。2011 年 12 月国务院法制办就该法草案面向社会公开征求意见，后又进行了反复的调研和修改。2015 年 9 月 1 日，国务院常务会议通过了法律草案，并决定提请全国人大常委会审议。自 2015 年以来，全国人大常委会进行了三次审议和两次面向社会公开征求意见，不断调整完善。2016 年 11 月 7 日，第十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过《电影产业促进法》，并于 2017 年 3 月 1 日起正式施行。

《电影产业促进法》的出台，与党和国家对电影产业的高度重视密不可分。党的十八大以来，在全面推进依法治国、加快建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的伟大实践中，创立了具有鲜明时代特征、理论风格和实践特色的习近平新时代中国特色社会主义思想，为坚持和开拓中国特色社会主义法治道路奠定了思想基础，为推进法治中国建设提供了理论指引。<sup>[6]</sup> 2014年10月15日，习近平总书记主持召开文艺工作座谈会，这次会议的精神立即贯彻到文化领域。《电影产业促进法》的出台就是此次文艺座谈会精神的提升或法定化。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是加速推进了《电影产业促进法》的诞生<sup>[7]</sup>。2016年11月30日，习近平总书记在文联十大、中国作协九大开幕式上的讲话精神，以及2019年3月4日，习近平总书记看望参加全国政协十三届二次会议的文化艺术界、社会科学界委员时提出的四点意见，都体现了执政党在国家文艺领域的总方针，成为电影相关法律法规制定、修改的重要参考标准。

《电影产业促进法》实施后，相关部门根据其精神制定和修订了大量规范。其中，修订了部门规章《电影剧本（梗概）备案、电影片管理规定》《中外合作摄制电影片管理规定》《音像制品出版管理规定》，规范性文件《关于规范点播影院、点播院线经营管理工作的通知》《关于加快电影院建设促进电影市场繁荣发展的意见的通知》《关于开展点播影院、点播院线试点工作的通知》；各地方政府也出台了地方性法规、政府规章和规范性文件，如北京市出台了《北京市利用文物保护单位拍摄电影、电视管理暂行办法》《北京市非物质文化遗产条例》等。此外，几部与电影产业相关的法律法规也取得了阶段性进展：《著作权法》完成了第三次修订，已于2021年6月1日正式实施；《文化产业促进法》草案征求意见稿中；《电影行政处罚裁量办法（征求意见稿）》也已经面向社会征求意见。

目前，其他规范性文件由于数量庞杂很难穷尽，故本文以国家电影局网站发布的继续有效的其他规

范性文件为例，将41件规范性文件按照电影市场的横向运作流程分成8类（影片摄制、发行放映、影片内容、影片格式、票房收益及其他费用、影院管理、交流引进、综合内容）<sup>[8]</sup>。经过对比，我们发现这些规范性文件中，规范影片发行放映和影院管理的数量最多，这从行政角度印证了发行放映是一部电影面世的最重要环节，也反映出作为影片公映的主要载体，影院在快速发展中存在较多问题。

2016年至今，是中国电影法治的发展阶段。这一时期，由于电影产业高速发展为国民经济的重要组成部分，简政放权、激活并规范电影市场成为电影产业发展亟需的法治环境。《电影产业促进法》的出台，是中国电影法治进程中又一个重要的标志性事件，具有里程碑式的意义，其实际扮演了电影法治体系中基本法这一角色，相关规范性文件根据其精神相继出台。这一时期，中国电影法治进程进入了历史新阶段。

纵观我国电影法治的历史发展脉络，不难看出，作为执政党中国共产党始终对电影工作高度重视，并给予极大关心。电影法治环境的不断发展和完善，给予了中国电影产业有力的支撑，也是中国电影取得巨大成就的有力保障。在党和国家“全面依法治国”的战略布局下，“法治电影”将作为其重要组成部分，促进中国电影取得更加长远的发展。

## 注释

- [1] 王晓晖. 伟大时代光影华章——改革开放4年中国电影发展成就与经验 [N]. 人民日报, 2018. 12. 18.
- [2] 同上。
- [3] 尹鸿、孙俨斌. 2020年中国电影产业备忘 [J]. 电影艺术, 2021 (02): 53-65.
- [4] 胡菊彬、姚晓像. 新中国电影政策及其表述 (上) [J]. 当代电影, 1989 (01): 7-15.
- [5] 具体内容参见《关于加强电影制片工作的决定》。
- [6] 张文显. 中国法治40年: 历程、轨迹和经验 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2018 (05): 5-24.
- [7] 张文显主编. 法理学 (第三版) [M]. 北京: 高等教育出版社、北京大学出版社, 2007: 92-94.
- [8] 参见国家电影局官方网站 <http://www.chinafilm.gov.cn/>