

# 2021年中国电影发展政策环境分析

■文/支菲娜

2021年,中国电影业获得了较快恢复,电影消费市场总体活跃,电影市场主体发展活力有所重振,电影发展环境进一步天清气朗。中国市场的快速复苏,进一步体现了制度的优越性。中国市场的强韧增长能力,不仅体现了我国作为超大规模经济体的优势,也体现了电影作为文化事业产业的“排头兵”的重要作用,继续为全球市场的复苏提振信心。

2021年也是近年来中国电影发展相关政策出台极为密集的一年。与2019年以前以促进为主规范为辅、2020年以纾困为主的政策环境不同,2021年的政策关键词更多是:规划与治理。

进入2022年,中国电影面前的课题仍然是严峻的。本文希望通过梳理一年来电影业发展相关政策体系,来进一步描摹电影行业所处的政策环境,理清发展侧重点,辨明发展方向。

## 把握发展航向,增强发展信心

2021年,得益于疫情控制的严格有效、行业主管部门的有力促进、电影人的不懈努力、观众的热情支持,中国电影获得了较快恢复。

中央重要会议和决议、国家宏观政策,对电影发展提出更高要求。(见表1)

(一)确定电影宏观发展定位和环境

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出2035年建成社会主义文化强国。全文专门提到电影相关的内容主要是:加强优秀文化作品创作生产传播;提高文艺原创能力;推动农村电影放映优化升级;规范发展文化产业园区;鼓励优秀影视剧等数字文化产品“走出去”,加强国家文化出口基地建设;深化文化体制改革;推进院线制改革等。并在专栏13“社会主义文化繁荣发展工程”的“文艺精品创作工程”中提及开展精神文明建设“五个一”、影视精品等重大项目。

习近平总书记在文联十一大、中国作协十大开幕式上发表重要讲话,对广大文艺工作者提出五点希望:心系民族复兴伟业、热忱描绘新时代新征程的恢宏气象;坚守人民立场,书写生生不息的人民史诗;坚持守正创新,用跟上时代的精品力作开拓文艺新境界;用情用力讲好中国故事,向世界展现可信、可爱、可敬的中国形象;坚持弘扬正道,在追求德艺双馨中成就人生价值。

12月8日,中央经济工作会议指出,我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。其中专门提到“强化对中小微企业、个体工商户、制造业、风险化解等的支持力度”等,为电影企业获得更多支持提供政策遵循。

(二)将电影纳入更广泛的工作范畴

党中央和国务院在多项工作中纳入电影,赋予驱动力。

2月出台的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,提及继续要求推进城乡公共文化服务体系一体建设,创新实施文化惠民工程。

8月发布的《关于进一步加强非物质文化遗产保护工作的意见》,要求推出以对外传播我国非物质文化遗产为主要内容的影视剧、纪录片、宣传片等优秀作品。

9月,《知识产权强国纲要(2021-2035)》的颁布,客观上对电影发挥长尾效应、延伸产业链提供了依据,提出了要求。

9月14日公布的《关于加强网络文明建设的意见》,其中专门提及“深入推进‘清朗’‘净网’系列专项行动”。

10月发布的《国家标准化发展纲要》,有助于不断提升电影标准化程度、提升电影发展能级。

2020年11月修订的《著作权法》,于2021年6月1日起施行。《著作权法》与文娱行业关系密切。新修订的《著作权法》中,涉及“电影作品和以类似摄制电影的方法创作的作品”。全部改为“视听作品”,一共涉及8条9款;将电影的著作权归属由“制片者”改变为“制作者”(第十七条)等,使网络短视频等形式多样的视听作品也可被认定为作品,扩大了保护范围。

2021年,国家在互联网企业监督上频出重拳。12月14日《关于印发“十四五”市场监管现代化规划的通知》出台,旨在持续优化营商环境,充分激发市场主体活力;加强市场秩序综合治理,营造公平竞争市场环境;维护和完善国内统一市场,促进市场循环充分畅通等。此

外,《反垄断法》的修订也在加快推进。

(三)推动电影服务于区域协调发展

党中央和国务院在区域协调发展中统筹影视行业。

在《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》中,提及“积极发展文化创意、广播影视、动漫游戏等产业,推进国家文化与科技融合示范基地、国家级文化产业示范园区建设”。

在《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》中,提及“提升传媒影视、动漫游戏等产业发展水平,支持举办有国际影响力的电影节;推动影视发展,打造‘成渝地区·巴蜀情’等文化品牌”。

在《关于支持北京城市副中心高质量发展发展的意见》中,提及“加快文化体育旅游发展,支持城市副中心创建文化、旅游、商务融合发展示范区”。

## 开好篇布好局,综合促进发展

中央宣传部作为电影主管部门,精准判断发展形势,协调多个部委培育生态,促进电影业发展。(见表2)

(一)确定任务

3月2日召开的2021年全国电影工作会,中宣部分管日常工作的副部长、国家电影局局长王晓晖分析了当前电影发展面临的机遇和挑战,强调中国电影仍处在黄金发展期。

9月2日,中宣部部长黄坤明在文化高质量发展座谈会上,强调坚持以社会主义核心价值观为引领,促进人民精神生活共同富裕,探索构建有中国特色的文化产品创作、生产、传播、评价机制,为人民群众奉献更多健康营养的精神食粮。

4月7日,中央宣传部办公厅发布《关于公开征集国家“十四五”文化改革发展规划意见建议的公告》,部署落实国家“十四五”规划《纲要》对文化建设的任务。随后,《“十四五”文化发展规划》发布,聚焦文化体制机制改革与发展。

12月,国家发改委联合中央宣传部、国家广播电视总局等20个部门发布《“十四五”公共服务规划》(发改社会〔2021〕1946号),落实农村电影放映等公共服务工作。

(二)协调促进

主管部门和相关部委互相配合,形成了相互促进的良性发展环境。

在支持国家文化基地更好更快发展方面,主要是中宣部和商务部等合发的《关于支持国家文化出口基地高质量发展若干措施的通知》,和科技部等合发的《关于认定第四批国家文化和科技融合示范基地的通知》这两份文件。

在版权方面,12月,国家版权局发布《版权工作“十四五”规划》。其中提及“组织软件、游戏、影视、音乐、网络文学等重点行业开展版权资产管理调研”。

(三)评论建设

中宣部等五部门的《关于加强新时代文艺评论工作的指导意见》,要求把好评论方向盘、开展专业权威的文艺评论,加强文艺评论阵地建设。随后,中国电影评论学会等机构推动批评阵地进一步规范化。

## 首部电影专门规划出台

2021年11月,正值党的十九届六中全会召开之际,国家电影局发布《“十四五”中国电影发展规划》(下称《规划》)。

(一)历史地位

作为电影管理职能划转以来第一部电影规划,也是建国以来出台的第一部电影发展专门规划,《规划》显示了以习近平同志为核心的党中央将电影工作提高到前所未有的重视程度。

(二)现实价值

《规划》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实总书记关于宣传思想文化工作的重要思想,特别是关于电影工作的重要指示批示精神,牢牢把握举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务,以推动中国电影高质量发展为主题,以创作生产优秀电影作品为中心环节,以满足人民美好精神文化生活需求为根本目标,对“十四五”期间电影发展的指导思想、基本原则、发展目标和组织实施提出了总体要求,并提出2035年将我国建成电影强国,中国电影实现高质量发展的目标。

(三)创新之处

总的来看,《规划》有如下几个创新之处:

1.明确了电影的根源属性和历史使命。《序言》部分开宗明义,指出电影是宣

时间	相关部门	文件名/会议名
2020年11月11日	第十三届全国人大常委会第二十三次会议	《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国著作权法〉的决定》
2021年2月21日	中共中央、国务院	《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》
2021年3月11日	第十三届全国人民代表大会第四次会议	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》
2021年4月23日	中共中央、国务院	《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》
2021年8月12日	中共中央办公厅 国务院办公厅	《关于进一步加强非物质文化遗产保护工作的意见》
2021年9月14日	中共中央办公厅 国务院办公厅	《关于加强网络文明建设的意见》
2021年9月22日	中共中央、国务院	《知识产权强国建设纲要(2021-2035年)》
2021年10月10日	中共中央、国务院	《国家标准化发展纲要》
2021年10月20日	中共中央、国务院	《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》
2021年11月8日至11日	中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议	《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》和《关于召开党的第二十次全国代表大会的决议》
2021年11月26日	国务院	《关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》(国发〔2021〕15号)
2021年12月8日	中共中央、国务院	中央经济工作会议
2021年12月14日	国务院	《关于印发“十四五”市场监管现代化规划的通知》(国发〔2021〕30号)
2021年12月14日	中国文学艺术界联合会第十一次全国代表大会、中国作家协会第十次全国代表大会	

时间	发文单位	文件名	文号
2021年	中共中央宣传部办公厅	《“十四五”文化发展规划》	
2021年8月3日	中央宣传部、文化和旅游部、国家广播电视总局、中国文联、中国作协	《关于加强新时代文艺评论工作的指导意见》	
2021年9月23日	中共中央宣传部	文化高质量发展座谈会	
2021年10月12日	商务部、中央宣传部、外交部等17部门	《关于支持国家文化出口基地高质量发展若干措施的通知》	
2021年10月17日	科技部、中央宣传部、中央网信办、文化和旅游部、广电总局	《关于认定第四批国家文化和科技融合示范基地的通知》	国科发高〔2021〕309号
2021年12月24日	国家版权局	《关于印发〈版权工作“十四五”规划〉的通知》	国版发〔2021〕2号
2021年12月28日	国家发展改革委、中央宣传部、文化和旅游部、广电总局等21个部门	《关于印发〈“十四五”公共服务规划〉的通知》	发改社会〔2021〕1946号

时间	主体部门	文件名/会议名	备注
2021年2月7日	中宣部版权管理局、中宣部电影局	《关于进一步加强院线电影版权保护的通知》	中宣局室发函〔2021〕190026号
2021年3月2日	国家电影局	全国电影工作会议	
2021年3月19日	国家电影局	《关于开展庆祝中国共产党成立100周年优秀影片展映展播活动的通知》	国影发〔2021〕1号
2021年4月28日	国家电影局	明确:加强电影版权保护,依法打击短视频侵权盗版行为,维护电影高质量发展良好网络环境。	官网通知
2021年4月30日	国家电影局	强调:广大电影工作者要遵守法律法规,坚守职业道德,坚决抵制“阴阳合同”、“天价片酬”、偷逃税款等行为。	官网通知
2021年5月6日	国家电影局	《关于开展2021年中国当代作品翻译工程电影作品评选的通知》	
2021年5月23日	国家电影局	中国电影金鸡奖创立40周年研讨会	
2021年8月1日	国家电影局	《关于印发电影行业标准《数字电影存储归档技术规范》和《数字电影放映机设备技术要求和测量方法》的通知》	国影发函〔2021〕12号
2021年8月4日	国家电影局	《关于进一步加强当前电影院疫情防控工作的通知》	国影发〔2021〕2号
2021年11月5日	国家电影局	《关于印发〈“十四五”中国电影发展规划〉的通知》	国影发〔2021〕3号
2021年12月13日	国家电影局	《关于电影电子政务平台启用影片审查功能的通知》	—
2021年12月29日	国家电影局	《关于做好2022年元旦春节期间电影院疫情防控和安全生产等工作的通知》	国影发〔2021〕4号

时间	部门	文件名/会议名	文号
2021年5月8日	中央互联网信息办公室		
2021年8月30日	文化和旅游部办公厅	《关于进一步加强文艺工作者教育管理和道德建设的通知》	
2021年9月2日	中共中央宣传部	《关于开展文娱领域综合治理工作的通知》	
2021年9月2日	国家广播电视总局办公厅	《关于进一步加强文艺节目及其人员管理的通知》	广电办发〔2021〕267号
2021年9月3日	中共中央宣传部	文娱领域综合治理工作电视电话会议	
2021年9月7日	国家广播电视总局	广播电视和网络视听文艺工作者座谈会	
2021年9月9日	文化和旅游部	全国文化和旅游行业加强文娱领域综合治理工作电视电话会议	
2021年9月16日	国家广播电视总局	贯彻落实文娱领域综合治理部署 推动电视剧事业高质量发展座谈会	
2021年9月18日	国家税务总局办公厅	关于“加强文娱领域从业人员税收管理”的通知(文件名未公布)	
2021年9月29日	文化和旅游部市场管理司	《关于规范演出经纪行为 加强演员管理 促进演出市场健康有序发展的通知》	文旅市场发〔2021〕101号
2021年12月24日	文化和旅游部市场管理司	《关于印发〈演出经纪人员管理办法〉的通知》	文旅市场发〔2021〕129号
2021年12月31日	国家广播电视总局	《关于发布〈电视剧母版制作规范〉一项广播电视和网络视听行业标准的通知》	广电发〔2021〕80号

时间	主体单位	文件名/行动名
2021年2月4日	国家互联网信息办公室	“清朗·春节网络环境”专项行动
2021年5月8日	国家互联网信息办公室	2021年网络“清朗”系列专项行动新闻发布会
2021年6月15日	中共中央网络安全和信息化委员会办公室	“清朗·‘饭圈’乱象整治”专项行动
2021年7月21日	中共中央网络安全和信息化委员会办公室	“清朗·暑期未成年人网络环境整治”专项行动
2021年8月25日	中共中央网络安全和信息化委员会办公室秘书局	《关于进一步加强“饭圈”乱象整治的通知》
2021年8月27日	国家互联网信息办公室	清朗·移动应用程序PUSH弹窗突出问题专项整治
2021年9月15日	国家互联网信息办公室	《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》
2021年10月26日	国家互联网信息办公室	“清朗·互联网用户账号运营乱象专项整治行动”全国视频会议
2021年10月26日	中共中央网络安全和信息化委员会办公室秘书局	《关于进一步加强娱乐明星网上信息规范相关工作的通知》
2021年12月22日	中共中央网络安全和信息化委员会办公室	“清朗·打击流量造假、黑公关、网络水军”专项行动

时间	发文单位	文件名	文号
2021年9月17日	国家互联网信息办公室等9部门	《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》	网信办发〔2021〕7号
2021年10月29日	国家市场监督管理总局	《关于对〈互联网平台分类分级指南(征求意见稿)〉<互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)〉公开征求意见的公告》	
2021年12月28日	国家互联网信息办公室等13部门	《网络安全审查办法》	
2021年12月31日	国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、国家市场监督管理总局	《互联网信息服务算法推荐管理规定》	

传思想工作的重要阵地,明确了电影的意识形态功能;指出发展和繁荣电影事业对于推进社会主义文化强国建设具有重要意义,再次强调了电影事业的重要性。

2.高度肯定了党的十八大以来电影事业产业发展的成就。

对“十二五”和“十三五”时期,在习近平同志为核心的党中央坚强领导下,

电影各方面各环节取得的成绩进行了全面总结。

3.准确分析了电影发展的条件。

对电影发展面临的环境、自身发展的基础和问题进行了深入的分析与把握。

4.近中期目标与中长期目标相结合。

对5年近期目标进行了规划,对

2035年中长期目标进行了展望:

近中期的发展目标涉及6个方面:电影创作生产更加繁荣、市场和产业体系更加健全、市场主体充满生机活力、电影科技能力显著增强、公共服务体系更加完善、对外交流合作深化拓展。

中长期的发展目标是:我国将建成电影强国,中国电影实现高质量发展电

影创作生产能力显著增强,彰显中国精神、中国价值、中国力量、中国美学的精品力作不断涌现,以国产影片为主导的电影市场规模全球领先,电影产业体系和公共服务体系更加完善,培养造就一批世界知名的电影艺术家,中国电影在世界电影格局中的话语权和影响力大幅提升。

(下转第8版)