

## 文化與政治因素交錯下的困境：陸片配額制之探討

陳昱嵐／國立臺北藝術大學文化資產與藝術創新博士班博士生、執業律師

### 摘要

近年金馬獎頒獎典禮後，除了星光熠熠的影人、得獎落馬影片發燒議題外，必然反覆上演的橋段有二，其一為從臺灣當年度入圍、獲獎情形，檢討臺灣電影產業是否衰微，以及金馬獎是否向大陸文化輸誠，而有自我矮化之疑慮；其二則是在獲獎陸片因普遍不為國人窺見，引起對大眾對於大陸電影進口配額制度妥適性的疑竇。

固然，陸片配額制之文化治理爭議連年蔚為話題，然而，放諸國內相關文獻，卻著墨者希。筆者認為無論就業界實務之文化產業經營面向，抑或國家文化政策的擘畫，均有梳理與檢視此制度之必要。因此，本文擬以陸片配額制的法理分析為中心，並依次探討議題如下：(一)以歷史回溯研究之方式，探尋陸片配額制度之法源與沿革；(二)由電影政策的政治、經濟與文化連動關係，進一步剖析陸片配額制的形成理由與影響；(三)回顧司法實務案例，分析陸片配額制的運行結果，是否仍能切合政策目的？以及在文化傳播效果上，會產生何種疑慮。本文目的即在透過此等縱橫交錯的分析，理性省思陸片配額制於現今社會之意義。

**關鍵字：**進口配額制、文化治理、國家安全、言論自由、比例原則

※ 本文部分內容曾發表於2018年3月10日台灣大學文學院舉辦的「2018文化研究年會」，作者感謝該次議程主席黃厚銘教授，以及評論人中研院何之行博士對本文內容所提供的寶貴意見，此外也感謝兩位匿名審查委員與臺大法學論叢編輯委員提出的精關審查意見與建議，但一切文責由作者自負。



# The Struggling dilemma between Cultural and Political Factors: Discussion on the Import Quota Limitation of China Film

Chen, Yu-Lan\*

## ABSTRACT

Recently, whenever the end of Golden Horse Awards ceremony, apart from the superstars and awesome films, there have been two things that inevitably being controversial. One is reviewing whether Taiwan's film industry appears declining trend, and even becomes self-dwarfing when facing China film works. Secondly, the award-winning China films are commonly not viewed by Taiwan citizens due to the import quota limitation of China film, so numerous arguments and queries arise to such regulation.

It is true that this cultural governance controversy has been a heated issue for many years, however, there are very few academic research to focus on it. It must be crucial and necessary to analyze this system both in terms of national cultural policies and private cultural running. Therefore, this article intends to utilize the legal analysis, and discuss the following topics in turn: (1) exploring the legal origin and evolution of this system by means of Historical Method; (2) further analyzing the reason and influence from the relation of politics, economy and culture of this film policy; (3) reviewing the judicial practice cases and discussing the results that does this system is put into good use for its legal purposes and what disadvantages on cultural communication it causes. Hoping to reconsider rationally the meaning of this system in today's society through these comprehensive analysis.

**Keywords** : import quota system, cultural governance, national security, freedom of speech, principle of proportionality

\* Doctoral student, Taipei National University of the Arts, Ph.D Program in Cultural Heritage and Arts Innovation Studies and Attorney.



## 一、前言

近年金馬獎頒獎典禮後，除了星光熠熠的影人、得獎落馬影片發燒議題外，必然反覆上演的橋段有二，其一為從臺灣當年度入圍、獲獎情形，檢討臺灣電影產業是否衰微，以及金馬獎是否向大陸文化輸誠，而有自我矮化之疑慮<sup>1</sup>；其二則是在獲獎陸片因普遍不為國人窺見，引起對大眾對於大陸電影進口配額制度（Import quota，下簡稱陸片配額制）妥適性的疑竇。

尤其，在2016年第53屆金馬獎頒獎典禮上，不只主持人陶晶瑩對此制度公開微詞，表示她對於無法在台灣電影院看到入圍的《我不是潘金蓮》感到奇怪<sup>2</sup>，周星馳執導的《美人魚》無法在台灣上映，也令她感到傷心。無獨有偶，擔任頒獎人的香港導演陳可辛與妻子演員吳君如共同頒獎時，亦笑稱，由他擔任監製的《七月與安生》<sup>3</sup>，全臺灣恐怕只有金馬獎評審有看過<sup>4</sup>。

引發眾議的「陸片配額制」，係指每一年度大陸地區電影進入臺灣地區發行、映演的數量，以在提出申請者中抽選十部為限的規範。因此，相關發行商無法依市場需求或文化推廣考量而自由引進陸片，我國電影閱聽者能否在電影院觀欣賞到其所期盼的陸片，端賴有無業者提出發行、映演申請，以及該片有無足夠運氣雀屏中選為當年

1. 例如：2012年第49屆金馬獎，台灣電影僅獲有最佳女主角及最佳新導演兩座獎項，成績慘淡，引起立委提議：「乾脆廢除金馬獎」，而引起電影圈從業人士強烈不滿。參：ETtoday新聞雲，〈台灣電影失去自我？立委管碧玲：應停辦金馬獎〉，2012年11月25日，<https://star.ettoday.net/news/131788#ixzz58DiwcdVH>；蘋果日報，〈管碧玲白目嗆廢金馬獎 又辯該受檢驗李烈怨「不在意我們的憤怒」〉，2012年11月29日，<https://tw.appledaily.com/entertainment/daily/20121129/34671806>，最終閱覽日：2017年12月30日。又2016年第53屆金馬獎，台灣電影於22獎項中只拿下5項，而最佳影片、導演、男女主角等4大重頭戲獎項，均由中國影人得獎，也遭媒體譏諷為「中國金雞百花獎」。參：民視新聞，〈金馬變金雞？金馬22獎台灣僅奪5項〉2016年11月27日，[https://www.youtube.com/watch?v=RHIQwa7\\_xEaw](https://www.youtube.com/watch?v=RHIQwa7_xEaw)，最終閱覽日：2018年3月30日
2. 《我不是潘金蓮》事後因獲得該屆金馬獎最佳劇情片而取得在台上映資格，詳細制度說明參本文
3. 《七月與安生》一片，連續兩年度叫關陸片上映配額抽選，終於抽中2018年度大陸電影配額，預計於2018年3月23日在台上映。
4. 項貽斐，〈金馬得獎片難上映 陸片配額開放聲浪漲〉，鏡周刊，2016年12月6日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20161206ent001/>，最終閱覽日：2018年3月30日



度十部陸片配額之列。上述陶晶莹在金馬獎頒獎典禮上抱怨在台無緣一見的《我不是潘金蓮》與《美人魚》，即是分別在2016年初，文化部影視及流行音樂產業局舉行的當年度陸片進口配額抽籤作業中，抽到第28位及第44位的序號<sup>5</sup>，而無緣依此渠道取得映演機會。

又2014年10月法規命令修正後<sup>6</sup>，獲得金馬獎最佳劇情片、最佳導演獎項的陸片，得以不受前款陸片配額制之限制，由2017年第54屆金馬獎最佳導演獎項得獎人，陸片《嘉年華》導演文晏在得獎致詞時，慶幸道：「其實這一個獎，最大的意義有兩點，第一是《嘉年華》可以不用抽籤就在台灣上映了。」<sup>7</sup>不難窺見陸片電影工作人員受此制度箝制下，對於電影作品未來在台灣得否見光，始終處於戰戰兢兢的高度不確定中。

藉由上述實例可知，陸片配額制之文化治理爭議連年蔚為話題，然而，放諸國內相關文獻，卻著墨者希。筆者認為無論就業界實務之文化產業經營面向，抑或國家文化政策的擘畫，均有梳理與檢視此制度之必要，尤其，法規命令為行政機關課予人民義務或限制權利之依據及理由所在，亦是文化制度「遊戲規則」之根源，自應於政策研究時加以釐清之。

基上，本文擬以陸片配額制的法理分析為中心，並依次探討議題如下：（一）首先，介紹陸片配額制度之法源與沿革，作為研究標的與基礎；（二）其次，由電影的文化治理制度與政治、經濟的連動關係，進一步剖析陸片配額制的形成理由與影響；（三）接著，回顧司法實務上之個案案例，分析以國家以避免大陸地區意識型態影響臺灣人民為由，就大陸地區文化產品之內容、數量進行事前審查或限制，有無過度侵及人民接收、表達資訊權利之虞？

5. 文化部，〈105年度陸片在臺商業映演配額抽籤結果揭曉〉，[https://www.moc.gov.tw/information\\_250\\_44308.html](https://www.moc.gov.tw/information_250_44308.html)，最終瀏覽日：2018年3月30日

6. 文化部，中華民國103年10月30日文影字第10330287562號函

7. TVBS news，〈陸導「文晏」奪最佳導演 驚呼：不用抽籤〉，2017年11月26日，<https://news.tvbs.com.tw/fun/823369>，最終瀏覽日：2018年3月30日



## 二、陸片管制政策之沿革與法源

自1945年第二次世界大戰結束後至國民政府於國共內戰潰敗，全面撤退來台期間，國家處於兵荒馬亂動盪之際，當政者無暇對電影政策提出明確之規範，是以，仍有身處大陸地區的影人作品仍在臺灣上映（徐樂眉，2015:90-93），如柯靈《春城花落》、曹禹《豔陽天》、程步高《錦繡天堂》、孫瑜《春到人間》。另1951年間，由教育部成立於播遷前成立的中國農業教育電影製片廠（簡稱「農教」）所拍攝之政宣片，如強調政治訊息的《勸告匪諜自首》，宣傳375減租政策對農民生活的改善社教片《春滿人間》等，幕後工作人員均是大陸播遷移來，諸如宗由、王士珍、唐紹華等。

嗣後，在優於憲法適用效力的《動員戡亂時期臨時條款》上路後，與國家內政相關的法規才逐步備置，伊時，政府積極推動行政院新聞局恢復建制事宜，在1954年3月1日將管理國內市場秩序之職責交由新聞局辦理<sup>8</sup>，並於同年6月14日訂定發布《戡亂時期國片處理辦法》<sup>9</sup>，明定凡「在匪區或在匪控制利用下攝製者、附匪電影事業所攝製者、電影從業人員附匪或赴匪區參與拍片者」，均一律禁演之，避免共產思想之影片流入。

1986年時，台北市片商公會於九月提議廢止「勘亂時期國片處理辦法」與「附匪電影事業及附匪電影從業人員審定辦法」，呼籲主管機關解決陸片限令與臺港偷赴大陸拍片問題，但新聞局仍紋風不動。直至1988年，新聞局首度開放進口在大陸拍攝實景的影片《笑聲淚影大陸行》（蕭菊貞，2016，428），嗣後於1989年，由行政院宣

8. 行政院新聞局局史，<http://www.ex-gio.org/index.php/gio-history/visit-exboss/87-boss-03>，最終瀏覽日期：2018年4月2日

9. 行政院，中華民國43年6月14日臺內字第372號函

10. 行政院新聞局，78年5月12日臺聞字12401號函



佈廢止《動員戡亂時期國片處理辦法》<sup>10</sup>，新聞局另宣布「現階段電影事業、廣播電視事業、廣播電視節目供應事業赴大陸地區拍片、製作節目報備作業實施要點」，解決陸片政策攝製的相關問題。

1991年4月22日舉行的第一屆國民大會第二次臨時會三讀通過廢止《動員戡亂時期臨時條款》，咨請總統明令廢止。同年，4月30日，總統李登輝依據《動員戡亂時期臨時條款》第十項之規定，宣告動員戡亂時期於5月1日終止。為因應日後動員戡亂終止後，國家統一前，臺灣地區與大陸地區人民之往來關係，以確保臺灣地區安全，遂於1992年制定《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱「兩岸人民關係條例」），對於陸片之進口、發行、製作、播映採行「許可制」，授權主管機關（即當時之行政院新聞局）擬定相關許可辦法。

承上，新聞局於1993年3月3日發布《大陸地區出版品電影片錄影節目廣播電視節目進入臺灣地區或在臺灣地區發行製作播映許可辦法》，規定僅有於政府機關為業務或研究目的有使用大陸地區電影片之必要者，才有資格事先向主管機關申請許可進入臺灣地區，並在該申請之政府機關映演，其參與者以業務或研究有關人員為限，且該電影片不得有銷售之商業行為<sup>11</sup>。

此外，新聞局復於同年3月5日，依上述法規命令頒行《大陸地區圖書發音片電影片錄影節目進入臺灣地區展覽觀摩作業要點》<sup>12</sup>，針對影展等非營利性質之陸片映演予以規範。程序上，申請大陸地區電影片進入臺灣地區從事觀摩，應事先送請行政院新聞局進行內容檢查。映演模式上，限制取得臨時准演證明者，不得有直接或間接收取對價之行為，且同一申請者在一年內申請觀摩大陸地區電影片，不得逾八部，每部以放映八場為限。又申請人於觀摩結束後，除贈送有關機關典藏者外，均應將該電影

11. 參1993年發布之該許可辦法第15條及第16條

12. 中華民國八十二年三月五日行政院新聞局（82）強綜三字第03942號函



片運出臺灣地區。由上可知，當時陸片要在台灣見光，僅能透過申請「觀摩性放映」一途，且受有放映數之限制，若要做商業映演，除非該片團隊組成上，符合《臺灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪拍片製作節目管理辦法》之規定，須有二分之一以上之台籍人士擔任編劇、導演、主角及配角，方能以「台片」之資格獲有映演權利，申言之，陸片於當時並無商業映演之途徑可言<sup>13</sup>。

在上述陸片管理辦法頒訂的同年（即1993年），由中港台三地人員攝製之《霸王別姬》獲得第46屆法國坎城影展金棕櫚獎，卻因工作團隊組成模式不符「台片」之定義，而僅能申請觀摩性映演，引發臺灣輿論關切，民間發起萬人連署支持《霸王別姬》上映活動<sup>14</sup>，要求修改不合時宜的行政命令，陸委會方於當年底，將《臺灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪拍片製作節目管理辦法》修改為：凡在奧斯卡、坎城、柏林、威尼斯等國際影展獲競賽單元獎項者，不受台籍工作人員比例限制。是以，《霸王別姬》與之後的《大紅燈籠高高掛》、《活著》等兩岸合拍影片，方年循此例外規定而得以在臺上映（孫慰川，2008，66），然市場渴求以及陸片商業映演合法管道付之闕如等困境，仍未因修法而有所解決。

反觀，1997年時，為因應香港回歸大陸的政治現實，規範及促進與香港及澳門之經貿、文化及其他關係，制定《香港澳門關係條例》，其中關於香港電影之進口、發行、製作、播映，同陸片一樣採行「許可制」，然主管機關從香港回歸時迄今，對於港片的進口始終沒有數量上之限制，而僅就內容部分，禁止涉及宣揚中共政權、統戰者進口<sup>15</sup>。可見陸片在台播映的進口管制，遠較於港片嚴格。

13. 現今有關陸片觀摩的規範已統合為《申請觀摩大陸地區電影片之數量及映演場次辦法》，於映演的數量和形式上放寬為：同一申請者在一年內申請在臺灣地區觀摩大陸地區電影片，不得逾十六部，且每部以放映四場為限，且得於申請觀摩時，說明向觀眾「收取對價」之必要性，以供審核。

14. 華奇網，《揚威戛納、折戟奧斯卡，細數《霸王別姬》的前世今生》，2018年2月1日，[http://www.sos110.com/html/11/134971\\_1.html](http://www.sos110.com/html/11/134971_1.html)，最後瀏覽日：2018年4月30日

15. 參歷年來修正之《香港澳門出版品電影片錄影節目廣播電視節目進入臺灣地區或在臺灣地區發行製作播映許可辦法》



迨至2000年4月17日，新聞局始依《兩岸人民關係條例》第37條規定之授權，訂定發布《大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之數量類別時數辦法》<sup>16</sup>，作為陸片在台許可商業播映之管理依據，並於第1條明定大陸地區電影片進口數量，每年以十部為限。由申請人於規定期限前提出申請後，主管機關以抽籤的方式決定之，獲配之陸片另有拷貝數及映演場所數之限制。嗣後，主關機關復逐步以增設「保送秀異者」之例外條款方式，增加陸片進口在台映演數量之可能，但仍不脫每年陸片進口數量為十部，並以抽籤決定的基本模式。

近年來，兩岸促進經濟合作上的官方動作頻頻，而身為貿易標的的電影，自無能自身於外。雙方於2010年海峽兩岸經濟合作架構協(ECFA)《海峽兩岸經濟合作框架協定》(ECFA)，根據框架協定文本，關於服務貿易早期收穫應在框架協議生效後盡速實施的規定，遂中國於2010年10月26日取消對台灣電影的進口限制<sup>17</sup>，對台灣採取開放措施<sup>18</sup>。然而，兩岸依據ECFA第4條，所簽署之服貿協議附件清單中，我國對於陸片的開放策略則是將配額提升到每年15部<sup>19</sup>，然因太陽花運動擋下服貿協定，未能完成內國法化程序而生效，是以，我國至今仍維持每年10部附加「秀異作品例外」的陸片配額管制政策。

綜上歷史脈絡彙整可知，漸進式的開放除了係因應政治及軍事緊張對立關係逐漸緩解的氛圍外，文化與經貿交流的現實需求，亦促使陸片管制政策出現鬆綁的空間。申言之，陸片配額制背後的政策目的與法理，並非硬梆梆的鐵板一塊，實為得以盱衡當代政經文化背景，而在寬嚴之間予以調整至最適，因此，本文後續就現行制度之檢討，方具法理與實務上之意義與可行性。

16. 行政院新聞局中華民國89年4月17日(89)怡綜二字第05743號函

17. 以往臺灣電影進入大陸市場，和其他國家影片同屬於外國影片，而大陸限制每年只能進口50部外國影片，扣除20部保留給好萊塢分帳大片的配額後，臺灣影片必須和全世界競爭30部外片配額，以致臺灣電影幾乎沒有在大陸上映的機會。

18. 細部規定為：根據臺灣有關規定設立或建立的製片單位所拍攝的、擁有50%以上的電影片著作權的華語電影片經大陸主管部門審查通過後，不受進口配額限制在大陸發行放映。該電影片主要工作人員組別中臺灣居民應占該組別整體員工數目的50%以上

19. 參CPC96113



### 三、陸片配額制之政策目的檢視

電影作為一項得以輸出、輸入至其他區域之文化產品與傳播媒介，多數國家幾乎無一不對之採行相應之管制或扶植政策，是以，本文擬先探討「電影的社會性」，亦即，電影除了藝術創作之本質外，究竟具有何種特質，以至於與文化、經濟產生連動性，並成為各國政府莫不加以重視之藝術形式？蓋放諸類型繁多之文化商品，甚難舉出一例在國家之介入深度上，足堪與電影比擬者，是以，釐清電影之特殊性，有其必要，方能進一步理解陸片配合制背後之出發點與動機。

#### （一）國家電影政策與文化、經濟之關係：

文化商品不僅是國家建構文化認同感、文化主體性的重要工具；一個國家的文化貿易，具經濟價值外，更具有外交及宣傳功能。再者，文化商品貿易會形成整合與輻射效應，甚而帶動一國其他非文化產品的出口貿易，進而促進一國整體的經濟發展。因此，如何在文化多樣性保護以及貿易自由化兩者之間取得平衡，成為貿易談判中既矛盾又重要的一項課題。陸片配額制實乃國家電影政策之一環，於對其進行法理分析前，不得不先論及電影作為文化商品及文化傳播媒介的特殊性之所在，方能一窺我國對於陸片的管制，何以有別於與其他國家、地區電影進口政策，乃至於其他貿易商品。

首先，電影的傳播特色在於，其與創作者所處文化間存有一種「再現」關係，文化中的符碼、慣例、迷思（myths）與意識形態，透過電影本身獨特的符號指涉來實踐（Graeme Turner著，林文淇譯，1997，160）。而包含信念、價值體系與實踐系統的意識形態，雖然常以不被明指、隱而無形的自然方式存在於社會建構中，但正因電影是一種充滿各種敘事結構的再現系統，透過電影創造、產製與閱聽者的觀影行動的過程，便會潛移默化地將各種意識形態傳布於眾。



此外，本文認為，電影具有集結八大藝術中，其他藝術領域創作之綜合性，加以多元繁複的感官效果與靈動性，使其具有最受大眾接受之普及性，進而，固然藝術創作本身或多或少都具有意識形態傳播之效果，但電影的影響力，實不容小覷。

文化霸權正是經由對電影的定義、規範與控制，使其他國族體系之人，在沒有考慮自身條件特殊性的情況下（例如特有的國族歷史脈絡），被說服、去自願臣服；反之，國家概念的再現，或政治思想的鞏固，亦能透過此模式去實踐，統治者必須考量被統治者的利益，注意他們的文化、價值觀，以使統治階級的權威得以存續（Chris Jenks著，俞智敏、陳光達、王淑燕譯，2004）。因此，統治階級必須建立意識形態霸權以鞏固自身地位，此霸權即為一種穩定的文化系統，使人們錯覺該思想乃獨立於特定的政府或階級之外，殊不知其抱持的種種價值與規範，乃為了維護現存秩序、國族凝聚力而存在。是以，電影不只是純然的藝術作品，其背後帶有諸多文化、政治思想意識形態，在創作者或有意為之，或無事先察覺下，甚至至國家的控管下，以再現的方式植入或強化特定意識形態。

正因如此，美國對於大眾媒體的優勢，使得全世界的閱聽者透過影視作品的再現，而被影響對於世界的理解，美式生活、英雄形象變成理所當然，導致近幾十年許多區域的國家開始省思自身「國家電影」保護的重要性（Graeme Turner著，林文淇譯，1997，167），並對於美商跨國集團不完全競爭（Imperfect Competition）行為<sup>20</sup>作出抵抗，這樣的各種價值激盪與衝突構築了各國的文化與經貿政策（Just, N., 2009, 31(1), 97）。例如，關稅及貿易總協定(GATT)第4條電影配額之制定時空背景，即是美國以外的國家憂慮1920年代以來，好萊塢對世界電影市場的實力(Dominant Impact)，將造成美國文化帝國主義(American Cultural Imperialism)的入侵及本國電影產業的不振，而採取之保護措施（Sandrine Cahn & Daniel Schimmel,1997）。

20. 完全競爭市場(經濟)——不完全競爭市場是相對於完全競爭市場而言的，除完全競爭市場以外的所有的或多或少帶有一定壟斷因素的市場都被稱為不完全競爭市場。它們是完全壟斷市場、寡頭壟斷市場和壟斷競爭市場。



雖然相關電影政策之修辭與理念說法多端<sup>21</sup>，惟經筆者讀覽相關文獻後，竊以為出發點不脫兩大中心思想：一係以電影作為國家文化與身份認同的載具，避免敵對或文化霸權國家之侵入，二係將基於保護文化商品之角度，扶植並保護電影產業。進而，具體的實踐方法略有二種主要途徑：其一為鼓勵本土文化的產製與輸出，例如以各種稅負優惠、減免或補助金機制創造經濟性誘因；其二則為控制他國影響，像本文所關注的進口配額制即是常見手段，另上映銀幕數配額制(screen quota)，以及對於各國電影合作資源縱向資源整合的限制，亦屬之<sup>22</sup>，類此作法稱為內生的貿易保護主義，期待國內產業可以從各種採行的貿易障礙中獲得特殊利益（劉立行，2009，301）。

## （二）陸片配額制之立法目的

分析當今國家保護本國電影之主要目的與手段後，本文續將視角拉回主軸，進一步釐清陸片配額制之立法緣由，惟有追本溯源釐清制度本意，才能以學理論辯方式探究制度之良窳，若僅以對特定陸片的好惡、市場需求與否作為臧否制度之感性準則，無助於制度之完善。

由於陸片配額制涉及限制一般人民資訊接收自由之權利，亦對國內得以藉由陸片為標的而取得商業映演利益之業者，施加以營業自由之限制，是以，依憲法第23條之「法律保留原則」，此一制度勢必須有法律之規範，方得為之，不能僅憑行政機關訂定便對人民之權利施以侵害或限制。由早期之新聞局訂定，現由文化部執掌修正權限之《大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之數量類別時數》，雖為目前陸片進口需透過抽選而擇十部上映，並設有秀異作品例外之陸片配額制細節性、執行性操作規範所在，惟文化事務主管機關訂定此一法規命令之權限，如前文所述，實則源於母法《

21. 有學者將國家電影保護政策背後價值的理念，彙整為：文化外延作用、公共財概念、文化特殊性理念、在地內容文化保存、本土產業的經濟支持、匡正市場失靈等六大概念。參劉立行，《國家電影制度：政治、經濟、文化、產業之理論與實務》，正中書局出版，2009年12月，初版，頁334-341

22. 固然，「我們需要國家電影嗎？」、「國家電影是什麼？」、「國家政策適宜介入電影的形成嗎？誰來決定意識形態的內容？」等設問，散見於各種學術研究與日常反思，然本文暫且擱置上述有意義之思考，僅就現下沛之莫然能禦的電影政策實況進行分析，特別說明之。



兩岸人民關係條例》之授權。是故，了解該法之授權意旨與範圍，毋寧為法理分析之源頭。

細觀《兩岸人民關係條例》第37條規定：「大陸地區出版品、電影片、錄影節目及廣播電視節目，經主管機關許可，得進入臺灣地區，或在臺灣地區發行、銷售、製作、播映、展覽或觀摩（第一項）。前項許可辦法，由行政院新聞局擬訂，報請行政院核定之（第二項）。」<sup>23</sup>核其立法理由如下：「**為防止中共利用出版品、廣告、電影片、錄影節目、廣播電視節目及其他藝文活動進行統戰，或散播共產思想，爰授權主管機關斟酌實際情形，於必要時得限制大陸地區出版品、廣告、電影片、錄影節目、廣播電視節目、戲劇、舞蹈及音樂創作等，在臺灣地區發行、製作、播映、展演或禁止其進入臺灣地區。**」

基上，陸片配額制之制度目的，顯非以經濟觀點為出發，為保護本土電影產業之貿易限制，而係為確認國家文化與政治認同，因而時至今日之制度面貌，仍否符合母法之目的，須為進一步之探討。再者，母法並非全面性肯認大陸地區藝文作品均應採行限制或禁止措施，反而要求主管機關必須「審酌實際情況」，在「必要時」再為之，故陸片配額制於現今時空背景下，有無存在之必要？亦須一併檢驗之。

23. 原負有影視補助業務之行政院新聞局，於2012年時已吹上熄燈號，廣播、出版、電影業務移撥文化部；國際宣傳與國內宣傳分別移交至外交部與行政院本部。故陸片配額制之法源《兩岸人民關係條例》第37條第2項雖尚未隨政府組織變動修改文字，為國家電影政策主管機關已交由文化部主宰。

24. 歷審判決參：台北高等行政法院90年度訴字第6437號行政判決、最高行政法院93年度判字第153號



## 四、陸片配額制之檢討

### （一）合法/合憲性的檢驗：

#### 1、相同法源之司法實務介紹：中國國家地理雜誌案<sup>24</sup>

兩岸人民關係條例第37條授權主管機關得對於大陸地區電影、出版品、錄影節目及廣播電視節目等物進口台灣地區之「事前審查許可制」，在行政實務上雖然數見不鮮，也行之有年，但真正將個案爭議交由司法機關審查者，卻為鳳毛麟角，以致於類此制度之合憲性、合法性，無能在權力分立之憲政體制下進行實質檢驗。本文乃以近二、三十年來，唯一進行至終審判決確定之類似案例（中國國家地理雜誌案）出發，剖析司法機關對於主管機關採行類此管制方式之立場，再以該司法實務案例作為啟發，對現行陸片配額制進行法理分析，並提出淺見。

#### （1）案例介紹：

牛頓出版股份有限公司（下稱「牛頓公司」）2001年7月下旬，代理發行「中國國家地理」雜誌創刊三號（2001年8月號，下稱「該期雜誌」），並於於各大書局公開陳列販售。因該期「中國國家地理」雜誌，版權頁明文記載「『中國國家地理雜誌』簡體中文版出版單位為『中國國家地理雜誌社』」，牛頓雜誌亦自承該雜誌有一群強大的編輯隊伍來自「中國科學院地理科學與資源研究所、中國地理學會」，且該期雜誌之封面圖片、文字內容、圖像與段落、標點符號及作者名稱，與大陸地區簡體字版之「中國國家地理」雜誌2001年6月號刊載之文章內容，均一字不差全文刊載，唯一差異則僅將簡體字版改為正體字版。故經當時主管機關行政院新聞局認定該雜誌創刊三號屬大陸地區出版品，並認為牛頓公司發行該期刊物為事先經過許可，違反台灣地區與大陸地區人民關係條例第37條規定，乃對牛頓公司處以新台幣10萬元罰鍰，發行之雜誌受沒入之處分，牛頓公司因而提出行政爭訟。

#### （2）判決理由



於爭訟過程中，牛頓公司主要論點如下：

一、該期雜誌僅取材自中國國家地理雜誌爾，台灣地區之雜誌版面經重新編排，例如「氣象世界」一文，係由原告自行採訪、編撰，其專訪之對象係台灣本土之專家學者，專訪內容亦以台灣為主要研究範圍。且兩者經銷通路、資金來源不同，自不得與大陸混為一談，新聞局將之認定為大陸地區出版品，有所違誤；二、原處分違反比例原則，蓋中共縱有統戰之目的，已得輕易透過各式媒體之報導，向我方清楚傳達，然新聞局徒對無涉於政治或意識形態「人文地理雜誌」予以限制，所為處罰顯已無助於其立法目的之達成。

然而，牛頓公司之歷審訴訟均遭駁回，法院所執之理由略為：一、兩岸關係條例所採「事前許可制」，係基於確保臺灣地區安全與民眾福祉之考量，就大陸地區足以影響臺灣地區人民知識思想之行為或事項，透過事前審查予以適度控管。又兩岸目前分立分治係一項歷史事實亦是政治現實，在目前大陸政權對我國尚不友善的現實條件下，以公權力手段對大陸地區圖書出版品之流通與傳布加以限制，尚屬合理，且符合台灣地區大部分人民對於大陸事務之期待，就目前政經現實條件而言，為必要之限制，並為維持社會秩序或增進公共利益所必要；二、固然，「事前審查」比「事後審查」要來的嚴格，而事前對資訊進行全面之控管過濾，也的確是比較強烈的資訊管制手段，理論上，當然會產生原告所稱「由政府來替人民選擇資訊」之疑慮。不過考諸歷史現實，事後審查所生之控管功能，只要其反應之手段夠強烈，其效果未必低於「事前審查」；三、網際網路之消息傳遞不受限制，乃是法律現況之實然，而此項「實然」並不等於法規範上之「應然」，換言之，如果貫徹兩岸條例之價值決定，在技術可能下，流通於網際網路之大陸地區文件或其他圖文資料，亦應經審查始得傳播流通，只是以目前的網路控管技術並無法達到這項要求，惟即使如此，「實然」尚不因此成為「應然」，此部份論證上應予釐清。四、該期雜誌與大陸地區簡體字版本雖有些許不同，然此應屬牛頓雜誌在獲有合法授權下進行重新編排、設計版面利用範圍，並無解於原告將大陸地區雜誌，未經主管機關許可在台灣地區發行之事實。



### (3) 小結：

綜上所述，雖然牛頓公司於訴訟過程中，有對其遭受處罰之母法依據，即《兩岸人民關係條例》第37條之合憲性提出質疑，並請求法院裁定停止訴訟，聲請大法官解釋，卻遭法官認為該條無違憲之虞，而逕為審理，因而該案之法源，同時也是陸片配額制規範依據是否違憲，尚無能由大法官之決議表示意見。然而，從本件之訴訟中，筆者對於法院之以下見解存有疑義，認為不無後續探討空間：一、該案判決認為針對出版品等言論進行「事前審查」之手段，未必嚴於事後審查，是否合理？二、該案判決認為當時之社會氛圍下，事前管制有其必要性，而回歸「現今」之「電影產業」現實，陸片配額制是否同樣無違法之疑慮？對於中國地理雜誌案所引出、反饋之幾點問題，筆者將討論如下。

## 2. 陸片配額制恐抵觸言論事前抑制(prior restraint)禁止理論

憲法所保障之表意自由，範圍可謂極其廣泛，係指人民可以無拘無束地將其內心所欲所想，以各種可能的形式，不受任何拘束地表達於外，讓他人知曉，形成一種單純傳達內心所想或進一步溝通、交換意見之狀態（林子儀，2002；許育典，2013）。

然就表現形式而言，並不限以「言論」為之，只要具有表達或溝通之功能，足以展現或表達個人心中之想法，或得以藉此作為溝通意見之工具者，均有可能屬於表意自由之保護對象，故我國憲法分別於第11、12、14條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」、「人民有秘密通訊之自由。」、「人民有集會及結社之自由。」

25. 參司法院大法官釋字第656號解釋理由書：「憲法第十一條保障人民之言論自由，依本院釋字第五七七號解釋意旨，除保障積極之表意自由外，尚保障消極之不表意自由。系爭規定既包含以判決命加害人登報道歉，即涉及憲法第十一條言論自由所保障之不表意自由。國家對不表意自由，雖非不得依法限制之，惟因不表意之理由多端，其涉及道德、倫理、正義、良心、信仰等內心之信念與價值者，攸關人民內在精神活動及自主決定權，乃個人主體性維護及人格自由完整發展所不可或缺，亦與維護人性尊嚴關係密切（本院釋字第六〇三號解釋參照）。故於侵害名譽事件，若為回復受害人之名譽，有限制加害人不表意自由之必要，自應就不法侵害人格法益情節之輕重與強制表意之內容等，審慎斟酌而為適當之決定，以符合憲法第二十三條所定之比例原則。」



」等不同之表意自由態樣，足見立憲者對多元表意方式之重視。其中，憲法第11條之言論自由規範相對於講學、著作、出版、秘密通訊與集會結社自由等，係屬較為普通常見之一般溝通方式（林子儀，1999）。

進一步以言，「說的自由（表意自由）」、「不說的自由（不表意自由）」<sup>25</sup>、「聽的自由（接收訊息的自由）」與「不聽的自由（不接收訊息的自由）」構成表意自由所保障之四種態樣（林子儀，2002）。1948年通過的《世界人權宣言》（The Universal Declaration of Human Rights）第19條亦明白指出：「人人有權享有主張和發表意見的自由，這種權利包括人人均有主張而不受干涉的自由，可以不論國界、不分媒體，尋求、接受、和傳遞消息與思想的自由。」由此均可推得，所謂言論自由，並非僅保障發聲者之話語權，亦同時保障閱聽人之接收資訊權利。

基此，陸片配額制涉及電影產業人員以發行、映演之方式所展現之表意自由，以及大眾閱聽者接收電影內容訊息之自由，自屬對於人民表意自由之限制無疑，是故，陸片配額制所涉之《兩岸人民關係條例》第37條以及《大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之數量類別時數辦法》，是否有違憲之虞？殊值研究。

於國家限制人民表意自由之違憲審查中，漸次發展出「言論事前抑制(prior restraint)禁止理論」，此指言論發表或出版前，國家原則上不得以法律或其他高權行為予以禁止或限制。最常見之事前審查態樣，乃言論發表前須經管制者之指導或許可，若未通過管制者之認可，則發表言論之人民須承擔相應而來之不利益（無法取得許可證、禁止出版等），陸片配額制之執行概念，承襲母法《兩岸人民關係條例》第37條之要旨，採事前許可（須抽籤獲選）之方式為之，自為對人民表意自由侵害較巨，遠較事後審查制度更容易逾越比例原則之情況。是以，此理論乃相當重要之違憲審查標準，在言論自由之保障上佔有舉足輕重之地位，蓋表現行為出現前若受到抑制，可能產生嚴重弊端，事前抑制對表現自由的侵害程度，遠逾於事後的民事或刑事制裁，蓋後者若有「寒蟬效果」（chilling effect），而前者即有「凍結」（freeze）的效果（許志雄，1998）。



以目前學術通說和外國實務發展之趨勢以觀，任何形式之事前限制制度，原則上皆會被推定為違憲（劉靜怡，2004），只有在少數特殊情形，配合適當程序之保障後，才允許國家在滿足舉證責任之前提下，足資證明其限制言論自由之行為，係為維護重大公共利益而不得不採取之最後必要手段時，司法權才會例外不給予違憲之評價。例如，1931年美國聯邦最高法院於Near v. Minnesota案<sup>26</sup>曾揭槩，例如為了維護國家安全而防止洩漏軍事機密、為了端正社會風氣（decency）而防止猥褻出版品的傳佈，或為了維護社會安全而防止煽惑他人以暴力推翻合法政府之言論等，事前限制才有可能被接受為合憲。但此並非謂遇有上述之例外情形，事前限制即會合憲。在1965年的Freedman v. Maryland案<sup>27</sup>，美國聯邦最高法院即進一步要求事前限制制度必須同時配合有明確的程序性保障規定，例如必須規定：行政機關如做出事前限制的決定，則應給予受限制者請求司法救濟的機會，而且法院也必須迅速作出裁判<sup>28</sup>。

綜合上述理論與實務操作，本文針對《兩岸人民關係條例》第37條之違憲可能，提出幾點淺見：

- 一、在意見發出、接收並產生「雙向溝通效果」之前，任何人都無能事先「全盤理解」其意旨，更不能預料意見內容將對社會產生如何影響，光憑事前流於主觀之武斷臆測預，便對尚未發表之意見予以拒絕或限制，非但不合理，尚會戕害人民在多元文化之意見市場下，與他人溝通交流、形塑自我之權利；
- 二、允許國家事前限制資訊之結果，將影響人民所能擁有充分之資訊，以自主做出明

26. 283 U.S. 697 (1931).

27. 380 U.S. 51 (1965).

28. 美國聯邦最高法院對於程序性保障的要求，在Blount v. Rizzi, 400 U.S. 410 (1971)及Southeastern Promotions, Ltd. v. Conrad, 420 U.S. 546 (1975)等案，也都有類似的的要求。根據已故的Melville B. Nimmer教授的歸納與分析，這些程序性保障可歸納為以下三者：（一）必須提供被限制者迅速的司法救濟機會；（二）政府必須對事前限制的必要性負舉證責任；（三）在每一個階段的決定，均應提供被限制者陳述意見及言詞辯論的機會。林子儀（2002），〈言論自由導論〉，收錄於：李鴻禧（等著），《台灣憲法之縱剖橫切》，頁149。



智判斷之機會，縱然係以國家認同保護為由，亦不能輕易剝奪人民思考之空間；三、國家無論係出於善意之家父長心態（paternalism），抑或惡意操縱人民思想之集權主義思考，均與人民追求自我實現、維護個人自主之言論自由保障價值，背道而馳；四、倘國家真認為特定之言論內容有錯誤、危險等不當之情，此時所應違者，並非以其具話語權之優勢地位先行代替人民定奪，而須鼓勵更多言論之生成，去治癒、省思不當之言論。

此外，誠如美國與我國違憲審查實務秉持之精神，國家採行言論事前許可制時，須負有較高之舉證責任，具體證明限制人民權利之目的性。然而，在數位匯流時代，無國內業者代理、發行之電影，人民合法取得電影資訊管道仍屬多元之際，關於陸片進口以抽籤、配額制度給予一定限制的必要性，本文將於後段立於當代社會的政治與文化背景再予檢視。

另需注意者係，若謂陸片配額制之功能，係為避免大陸電影挾其強大影視、資金資源而大舉入侵我國市場，使得我國電影受到傾軋而不見於市場，且人民在常態性觀看下，將逐漸接受對岸文化，甚至影響固有之國族認同云云，則恐與國外實證研究悖離。以南韓為例，1961年朴正熙政變成功後設立《電影法》，將電影公司納入國家管制，審查內容避免批評政府，同時，在1966年時，為避免人民受到西方思想的「污染」，復主導修法規定外國電影之「進口配額」以及「螢幕配額」（Parc, J. and Moon, H.C., 2013）。然而，經進口配額下之本國與外國電影比例之歷次調整，到1986年完全廢止進口配額制度為止，韓國本土電影票房在整個70年代基本上反而處於不斷下滑之勢，80和90年代票房亦僅係大致持平（Jimmyn Parc, 2016），因此，他國電影之進口配額管制，能否維持本土電影產量與消費量於不墜，並成功抵禦他國文化之入侵？就實際統計數字上，恐待商榷。

### 3. 陸片配額制恐違反比例原則

按《行政程序法》第7條及第150條第1項分別規定：「行政行為，應依下列原則



為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」、「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

承此，無論《兩岸人民關係條例》第37條之母法是否違憲，文化部職掌及訂定之《大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之數量類別時數辦法》，既屬上述行政程序法所稱之法規命令，自應符合第7條之比例原則拘束，否則，即不得以陸片配額制限制人民之行為。本文認為，現行陸片配額制之辦法，恐無法通過行政程序法第7條比例原則之合法性檢驗，說明如後。

首先，比例原則之妥當性子原則，乃要求侵犯人權之措施必須實現或有助於其立法之目的，觀諸《兩岸人民關係條例》第37條第1項之立法目的，無非鑒於海峽兩岸意識形態之差異及政治立場之對立，而對大陸地區之出版品、電影片、錄影節目及廣播電視節目等文化產品以「行政管制之方式」，避免我國民眾受中共統戰及意識形態之影響。惟今，我國並無禁止人民以數位匯流之資訊方法，從Youtube、數位影音平台等「合法」管道，取得各種大陸影視作品與電影，可見，兩岸間緊張氛圍之舒緩，以及國際間文化交流之渴求，均不同於母法立法時之時空背景可同日而語，職是之故，獨就電影之進口與映演作出限制之目的本質，已難謂堅強。遑論，不細究陸片內容，而以配額方式為數量管制，是否真能達到母法所欲避免之文化統戰效果？亦係可疑。

甚且，在兩岸三地資源結合，共同拍攝電影風氣之盛下，「陸片」之定義恐難符何現實情況。在陸片之法規定義恐益發脫離現實下，如何以「數量控制」、「抽籤決定」之現行制度，抵禦政府所欲防範之對象，難免啟人疑竇，制度實行至此，能否有效落實立法目的尚未能見，但無端阻擋諸多顯然與統戰、共產思想無涉者進口，已是層出不窮之憾。例如，發行《七月與安生》之香港商「甲上」台灣分公司總經理許詩璟便曾感嘆，雖然該片的監製、導演、團隊都是香港人，又有40%香港資金，但依台灣電影法規，因主要演員是大陸人，仍被視為陸片，僅得無奈加入申請抽籤之行列。



其次，比例原則衍生之「必要性原則」，係要求行政機關在所有能夠達到立法目的之方式中，必須選擇最小侵害之方法。陸片配額制泛就陸片進行限制，無論各部電影有無造成文化統戰之可能，均需配合以抽籤方式競逐每年十部配額，牽連範圍之廣、以「運氣」而非實質把關作為進口與否之條件，正是造成連年民怨之緣由所在，難窺非得以十部進口配額落實母法規定之必要性何在。況且，學者Colin Hoskins 和 R. Mirus 曾提出「文化折扣」(Cultural Discount) 之概念，指因文化背景的差異，國際市場中的文化，與其內國市場的觀眾具有相同常識和生活方式，但在其他地區吸引力就會降低，因為其他地區的觀眾未必認同這種風格、價值觀、信仰、歷史、神話、社會制度、自然環境和行為模式。因此，文化結構差異可能導致「文化折扣」現象，而「文化折扣」現象則直接影響文化商品在國外市場的接受度與價值 (Colin Hoskins, and Rolf Mirus, 1998)。依此，賦予陸片進口數量更多之空間，對於人民「知的權利」侵害較小，且在文化折扣下，對本土電影產業之衝擊、對我國人民價值觀之影響，可能亦不明顯，實無必要設下目前如此嚴苛且不合理之遊戲規則。

復按，比例原則中之「衡平性原則」，係指侵害人民權利之手段與所欲追求目的之間，其利益衡量必須是適當、均衡的。較諸陸片配額制所達成之目的充斥虛無縹緲下，相應而來的弊害卻是顯而易見的，兩者間顯有違衡平。除了本文一再提及，陸片配額制對於人民表意自由、電影產業營業自由之斲傷外，其實更無助於文化多元性之展現。又目前制度的「秀異例外」中，最屬國人關注者當屬金馬獎獲獎作品，但除了金馬獎最佳劇情片及最佳導演之作品，可以「保送」獲有資格外，其他獲得其他獎項或入圍者，哪怕同樣受到民眾矚目，但此類作品往往只能在映演場次悉數在台北的金馬影展，方能見得。

是故，如此限縮之例外條款，某程度上更是加劇城鄉文化資源差距，導致首都以外之國民，難以透過正常商業映演管道，以消費行為接觸優秀陸片。綜合而論，在陸片配額制所帶來之利益微渺抽象，所生之傷害卻俯拾即是下，縱不能輕易廢除管制思維，然至少不能不面對如何調整政策細節，以符法理、當今現況之要求。



## （二）適度防堵具中國外宣與內控特色的陸片仍有必要

新科技和全球化的浪潮使文化傳媒成品產生「全球化的擴散傳播」與「地方化的吸收」的雙重辯證關係，全球政經和文化的中介複雜地互動著（Thompson, 1995）。有論者抱持樂觀的看法，認為科技化，尤其是網路通信的即時流通性與使用門檻低的特質，將為中國的文化媒介創造自由的空間，有機會使對官方政宣具潛在顛覆性的內容被傳遞，而跨國的文化也可能推動中國個體和企業的自主意識。

然而，觀察近年的中國文化媒介發展，反而不若上述文化傳播媒介會在一定程度上脫離政治桎梏的預測，中國官方熱衷把新科技應用於商業上（李金銓，2004），藉由控制電信傳播科技來影響政治，挹注國家之力與資源來扶植科技巨頭，將黨的手伸進幾乎已成寡占地位的科技巨擘商業組織，國際資本反倒無意投注於政府無明確法治規範與執行，卻又高度控管的市場，自難期待民主化在中國文化傳媒上得以擴散。市場化也使中國文化傳媒聰明地賦予過時的宣傳路線以新意，順著官方意旨與政治氣氛講話，積極地為黨國義理找市場立基。因此，如果只從微觀的角度看受眾如何解釋進口的媒介文本，而忽略背後的全球控制和依附的宏觀結構，將會武斷地漠視其中意識形態的涵義（Tomlinson, 1991），及文化霸權所帶來的政經效果。

中國當前的情況毋寧是「看得見的腳（政府權力）」經常踐踏「看不見的手（市場）」，科技社會的市場化和全球化反倒給了威權主義擦脂抹粉、靈活運用的空間（劉軍寧，1998；徐友漁，2001），中國傳播媒介已從「對內」洗腦的國家工具轉型成「兼具對內與對外」的黨的公關公司，藉由影音及娛樂傳媒宣揚黨與民族的正面形象，戴著社會主義的面具，利用資本主義與全球化的手段，形成頗具規模性的「市場化的權威媒介體制」（He, 2000）。

2017年年底美國「民主基金會」（National Endowment for Democracy）提出的《銳實力：民主世界中崛起的威權主義影響力》報告，率先提出了「銳實力」（sharp power）此一新詞彙。以往政治學上論及「實力」（power），至於國家關係的語境



時，係指具有控制或影響他國行為與決策的力量，軟實力、硬實力與巧實力等，均為廣泛被討論的概念。

銳實力的概念是指中國大陸、俄羅斯等威權國家在過去的十年開始，利用民主國家的自由開放特色，透過各種民間交流、經濟事務、文化與教育活動、媒體傳播發展與引導等手法，企圖爭取認同（張登及，2018），甚而進行具國家戰略意義資訊扭曲和輿論操控，確保其國家政治利益（Jessica Ludwig, 2019）。銳實力可謂有如利刃般銳利地插入他國社會之中，進行宣傳、說服、誘導、影響與控制民主國家內部輿論方向和認同，以成就集權國家利益。

隨著科技日新月異的進步與資訊傳媒的普及，輿論、文化傳播能力也成為中國的國際戰略發展與對臺工作的利器，如何有效運用文化媒介效能，掌握話語權，引導台灣內部社會輿論和國族認同，成為中國政府現今的重點著手方向。

因此，中國政府從過往立場鮮明的文攻武嚇，到現今利用科技與傳播媒介的快速和普及，展現抑或具懷柔意味，抑或引導台灣輿論走向的銳實力，縱手法有別，惟以中共統戰工作為核心下搭配實踐的國家戰略手段與目的，並無二致。陸片配額制的立法目的，目前看來，並沒有隨著時空背景的遷徙而喪失，尤其，2018年，中國國務院機構改革方案出爐，針對廣播電視、新聞出版、電影進行機構改革，將新聞出版廣電總局的業務轉由中央宣傳部接管，更赤裸裸地展現「電影」實乃中國政府的政令工具之一，具有對外宣傳與對內控制的傳播效果，故陸片配額制的國家安全戰略意義考量，仍有存在之必要性。

### （三）小結：陸片管制之難的暫行方案建議

本文分別從過往司法實務案例、陸片配額制是否符合比例原則，乃至於當今中國文化媒介傳播的生態等角度進行觀察與分析，發現陸片配額制母法目的所顧慮的對岸文化統戰威脅，仍有其實質上之戰略意義。但政策的執行上，不免有以配額、抽籤進



行過濾的「事前審查」手段，限制人民「接收訊息自由」的牴觸憲法言論自由疑慮，過度限制多元文化、言論的並陳，也難脫不符比例原則檢驗之疑竇。

在技術層面上，毫無罅隙的制度顯然不可得，畢竟在自由民主的社會，無法以逐一檢驗陸片思想成分、文化宣傳意味的方式，事前廣泛且精確排除掉母法所戒慎的文化統戰疑慮作品。況且，電影作品作為文化產物，本有其抽象之藝術文化底蘊供閱聽者細譯、欣賞，實難有足以明確論斷的標準足以一刀畫定，評斷出特定陸片僅有以文化滲透手段進行統戰的戰略目的，再無其他足供文化品評的價值，或許，文化政策未能窮盡之處，反而是人民培養藝文作品識讀的空間。

因此，再重新檢視陸片配額制的存在意義後，本文認為縱爭議、批評未曾止息，但於目前的政治、傳播環境，仍有其存在之必要。對於陸片配額制的各種疑慮，本文雖一時無十全十美的解法，惟建議或許可透過只要入圍金馬獎獎項的陸片都能免透過抽籤制度，即獲有上映資格的「放寬例外條款」方式作為因應，蓋此類作品即便真有中國政令宣傳意涵，但至少在技術、演出與製作上，有其優秀獨到之處而足以入圍金馬獎項，而至少有文化藝術價值的含金量足供欣賞與品評，此為電影管制受兩岸政治局勢牽動的騎虎之難下，相對容易執行並取得適度利弊平衡的方法。

#### 四、結論

綜觀本文可知，陸片配額制之議論聲浪不斷，但此制度如何而生，隨著時代有何演變？目前並無文獻正確釐清之，是以，在本文之彙整下，無疑得證政策執行細節容有因應時代調整之空間，絕非一成不變，且在大方向上，是逐步鬆綁的走向。又古今中外，以電影作為政治控制、政令宣導手段之行為，數見不鮮，電影與文化、政治、經濟，從非涇渭分明的世界，本文從電影在傳播上之特殊性出發，闡明電影的社會性，以助於理解陸片配額制度背後的政治考量。此外，即便曾有我國司法個案案例，對於主管機關之「事前管制」方式，控制大陸出版品進口之案例，但本文回歸電影的



資訊傳遞現況，以及陸片配額制的執行方式，認為現行制度有違反「事前抑制禁止」、違反比例原則之處，主管機關應審慎以對，盡速予以改善之。

綜上所述，本文從陸片配額制嚴格的縱向歷史脈絡梳理，再到文化、政治、法律與傳播層面的縱向探討後，爰彙整結論與建議如下，以供電影產官學界參考：

- 一、陸片配額制乃以《大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之數量類別時數辦法》，作為陸片在台許可商業播映之管理依據，對於大陸地區電影片進口數量，每年以十部為限，並搭配有國內外重要電影獎項獲獎作品的免受配額限制例外條款。此制度源自於母法《兩岸人民關係條例》第37條之規定，其立法目的為防止中共利用影視作品進行統戰，或散播共產思想。
- 二、陸片配額制所帶來的負面影響，略有：國家立於家父長的位子，以事前言論箝制的方式，限縮人民對於陸片的接收自由；抽籤為隨機、具射倖性的制度，無法確實排除掉具統戰目的的陸片流入，反而還阻擋掉優秀大陸電影進口放映的機會，政策手段未能貼合目的；統戰思想的滲透防不勝防，僅在進口放映做出控管，卻未在網路傳播管道上給予管制，如此縫隙，反使陸片配額制的政策意義式微。
- 三、中國政府近十幾年來，利用民主國家的多元開放性，以文化、學術、金源與資訊傳播等方式，無孔不入地進行意識形態的滲入與議題風向操控，銳實力（Sharp Power）的新形態戰略，已引起學界的注意與警告。加以，2018年起，中國的電影主管機關由廣電總局改為中央宣傳部，更可見中國透過影視作品執行政令宣傳



與滲透的昭然若揭政治目的。是以，本文認為，縱然陸片配額制的規定容有檢討空間，但在現今政治與文化背景下，仍有存在的必要。

四、陸片配額制屬於文化與政治角力、交融下的難解議題，難有百密無疏的解套良方，本文建議，至少透過「例外免抽籤條款」的放寬，讓我國人民有更多機會得以親炙優秀陸片，乃目前相對容易執行，且有助於鞏固我國重視多元文化、言論並陳的民主社會價值。

## 參考文獻

### 一、中文

Chris Jenks 著，俞智敏、陳光達、王淑燕譯

2004 《文化》，台北：远流

ETtoday新聞雲

2012 〈台灣電影失去自我？立委管碧玲：應停辦金馬獎〉，<https://star.ettoday.net/news/131788#ixzz58DiwcdVH>

Graeme Turner 著，林文淇譯

1997 《電影的社會實踐》，台北：遠流

TVBS news

2017 〈陸導「文晏」奪最佳導演 驚呼：不用抽籤〉，<https://news.tvbs.com.tw/fun/823369>

文化部

2014 中華民國103年10月30日文影字第10330287562號公告

2016 〈105年度陸片在臺商業映演配額抽籤結果揭曉〉，[https://www.moc.gov.tw/information\\_250\\_44308.html](https://www.moc.gov.tw/information_250_44308.html)

台北高等行政法院

2001 90年度訴字第6437號判決

民視新聞

2016 金馬變金雞? 金馬22獎台灣僅奪5項  
[https://www.youtube.com/watch?v=RHQwa7\\_xEaw](https://www.youtube.com/watch?v=RHQwa7_xEaw)

行政院新聞局

新聞局局史

<http://www.ex-gio.org/index.php/gio-history/visit-exboss/87-boss-03>

1954 中華民國43年6月14日臺內字第372號函

1989 中華民國78年5月12日臺聞字12401號函



- 1993 中華民國82年3月5日強綜三字第03942號函  
2000 中華民國89年4月17日怡綜二字第05743號函
- 李金銓**  
2004 超越西方霸權：傳媒與文化中國的現代性，英國：牛津大學
- 林子儀**  
1999 《言論自由與新聞自由》，台北：元照  
2002 〈言論自由導論〉，收於：李鴻禧、葉俊榮等合著，《台灣憲法之縱剖橫切》，台北：元照
- 徐友漁**  
2001 〈自由主義與當代中國〉，收於李世濤編《知識分子立場：自由主義之爭與中國思想的分裂》，長春：時代文獻
- 徐樂眉**  
2015 《百年台灣電影史》，台北：揚智
- 許志雄**  
1998 〈集會遊行規則立法的審查基準（中）：司法院釋字第四四五號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，38期
- 許育典**  
2013 《文化憲法與文化國》，台北：元照
- 張登及**  
2018 〈習時代中共的「銳權力」戰略？概念構成與理論反思〉，《展望與探索》，第16卷4期，2018年4月
- 項貽斐，鏡周刊**  
2016 〈金馬得獎片難上映 陸片配額開放聲浪漲〉<https://www.mirrormedia.mg/story/20161206ent001/>
- 最高行政法院**  
2001 93年度判字第153號判決
- 孫慰川**  
2008 〈改革開放30年海峽兩岸的電影交流與合作述評〉，《當代電影》，頁66
- 華奇網**  
2018 〈揚威戛納、折戟奧斯卡，細數《霸王別姬》的前世今生〉  
<https://ipkk.com/read/312566.html>
- 蕭菊貞**  
2016 《我們這樣拍電影》，台北：大塊文化
- 蘋果日報**  
2012 〈管碧玲白目嗆廢金馬獎 又辯該受檢驗 李烈怨「不在意我們的憤怒」〉  
<https://tw.appledaily.com/entertainment/daily/20121129/34671806>
- 劉立行**  
2009 《國家電影制度：政治、經濟、文化、產業之理論與實務》，台北：正中書局
- 劉軍寧**  
1998 《共和，民主，憲政》，上海：三聯



**劉靜怡**

2004 〈言論自由：第一講—「言論自由」導論〉，《月旦法學教室》，第26期，頁77

二、外文

**He, Zhou**

2000 Chinese Communist Party Press in a Tug of War: A Political Economy Analysis of the Shenzhen Special Zone Daily, in Chin-Chuan Lee (ed.), *Power, Money and Media: Communication Patterns and Bureaucratic Control in Cultural China*. Evanston, III: Northwestern University Press.

**Hoskins ,Colin and Rolf Mirus.**

1988 Reasons for the U.S. dominance of the international trade in television programmes. *Media, Culture and Society*, 10

**Jessica Ludwig ed.**

2017 Sharp Power: Rising Authoritarian Influence in the Democratic World Washington,D.C.: National Endowment for Democracy, at <https://www.ned.org/sharp-power-risingauthoritarian-influence-forum-report/> (Accessed: 2018.11.01)

**Jimmyn Parc**

2016 The effects of protection in cultural industries: the case of the Korean film policies, *International Journal of Cultural Policy*

**Just, N.**



2009 Measuring media concentration and diversity: New approaches and instruments in Europe and the U.S. ,Media, Culture & Society, 31:1

**Parc, J. and Moon, H.C.**

2013 Korean dramas and films: key factors for their international competitiveness. *Asian journal of social science*, 41 (2)

**Sandrine Cahn & Daniel Schimmel**

1997 The cultural Exception: Does It Exist in GATT And GATS Framework? How Does It Affect or Is It Affected by The Agreement of TRIPS? *Cardozo Arts & Ent. L.J.* 281

**Thompson, John**

1991 *Cultural Imperialism*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

附表：陸片配額制《大陸地區影視節目得在臺灣地區發行映演播送之數量類別時數辦法》的法規沿革

辦法訂定/修正時間	陸片進口管制方式(歷次修法處以底線註明之)
2000.04.17	陸片進口數量，每年以十部為限，並受有內容類別限制
2001.04.24	<p>A.陸片進口數量，每年以十部為限</p> <p>B.不受進口數量及抽籤方式限制者，須兼具以下條件：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國電影片製作業投資之大陸地區電影片，且以我國名義，對外參加以下影展；</li> <li>2. 法國坎城影展、義大利威尼斯影展、德國柏林影展、美國奧斯卡影展、美國紐約影展、荷蘭鹿特丹影展、德國曼漢姆影展、瑞士盧卡諾影展、加拿大多倫多影展、英國倫敦影展、法國南特影展、日本東京影展、西班牙聖沙巴士提安等影展；</li> <li>3. 該片經入圍或獲獎者</li> </ol> <p>※上述進口陸片均有內容類別限制</p>



2003.03.04	<p>A.陸片進口數量，每年以十部為限</p> <p>B.不受進口數量及抽籤方式限制者，須兼具以下條件：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國電影片製作業投資之大陸地區電影片，且以我國名義，對外參加以下影展；</li> <li>2. (1)入圍或獲得法國坎城影展、義大利威尼斯影展、德國柏林影展、美國奧斯卡影展之競賽單元影片獎項者 / 或 (2)獲得美國紐約影展、美國日舞影展、加拿大多倫多影展、加拿大蒙特婁影展、荷蘭鹿特丹影展、德國曼漢姆影展、瑞士盧卡諾影展、英國倫敦影展、法國南特影展、西班牙聖沙巴士提安影展、日本東京影展、韓國釜山影展、俄羅斯莫斯科影展之競賽單元影片獎項者</li> </ol> <p>(自該次修法起，增訂申請進口前項電影片者，以電影片發行業為限，且影片發行業申請進入臺灣地區發行映演大陸地區電影片，每次以一部為限之申請人條件、數量限制，沿用迄今)</p> <p>※上述進口陸片均有內容類別限制</p>
2014.10.30	<p>A.陸片進口數量，每年以十部為限</p> <p>B.不受進口數量及抽籤方式限制者，須兼具以下條件：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大陸地區電影片自中華民國一百零三年起</li> <li>2. 獲得法國坎城影展、義大利威尼斯影展、德國柏林影展、美國奧斯卡影展競賽單元獎項或金馬獎最佳劇情片、最佳導演獎者</li> </ol>
2015.12.16	<p>同上，惟：以B模式進口之陸片，取消內容類別限制</p>

