

臺灣電影「特有種」電影政策

新境界智庫文化政策小組

2014 年 4 月

電影傳達思想、情感與生活方式，是國家文化內涵的最佳表現媒介之一。同時，電影產業具高度的延伸性，是影音、文創諸多產業的火車頭，若發展得宜，能帶動創作、配樂、服裝、劇場、經紀、行銷等相關產業，蘊含無限的商機與附加價值。因此，各國政府無不大力支持國內電影創作與相關產業。臺灣電影在國際上占有一席之地，也別具風貌，獨立製作影片、紀錄片的拍攝是臺灣的強項與特色。然而，近幾年來由於政府不適切的電影政策，無助於培育電影創作人才、厚植國內電影欣賞人口；且引導電影產業過度依賴中國市場，不僅自喪國內電影創作優勢，也無益於振興國內電影產業，致使國片在質、量上難以突破瓶頸，國產電影票房表現雖有亮點，但整體表現僅差強人意。針對這些困境，實有必要重新思考臺灣電影的未來定位與發展策略，並檢視電影相關政策，以擦亮國片招牌，並支持國片的永續發展。

壹、背景說明

（一）臺灣電影產業基本資料

在國內，相關電影事業登記業者的數量雖然不少，但實際很多是「一片」公司，對於帶動產業的積累與永續發展的助益有限。而下游的電影映演業者，計有 115 家戲院，總計 589 廳放映廳，每年院線約放映 400 部電影，其中 90% 為外片，而一年國片實際上映約僅 30 至 40 部，約占 10%。以 2012 年為例，臺灣院線電影總票房約新台幣 38 億元，其中臺灣國產電影票房約占 12%。多數非美商系統的映演業處於辛苦經營的狀態，單以 2010 年為例，又有好幾家戲院停止營業，包括：3 月停業的老牌淡水戲院、8 月底停業的永和美麗華戲院，及 10 月停業的臺南中國城戲院。在地的本土戲院一一凋敝，也使臺灣國產電影的映演通路受到影響，以永和市為例，一度曾有溪洲戲院、永和戲院、樂華戲院、國華戲院、中信戲院及美麗華戲院等多家戲院，但在 2010 年底，永和市也加入了「無戲院」鄉鎮市的行列（參考《2011 年臺灣電影年鑑》）。相關數據如下表 1 與表 2：

表 1. 電影事業登記數量統計表

	電影片製作業	電影片發行業	電影工業	電影片映演業(營業中)	
				家	廳
2013 年	1268	1879	155	115	589
2012 年	1211	1833	143	114	568
2011 年	1065	1708	109	115	574

資料來源：臺灣電影網 taiwancinema.com

表 2. 臺北市首輪院線映演國產影片、港陸影片暨其他外片之票房統計表

年份	國產影片	香港與中國影片	其他外國影片
	部數/票房/占總票房百分比	部數/票房/占總票房百分比	部數/票房/占總票房百分比
2012	45 部	41 部	343 部
	430,441,572 元	152,531,257 元	3,035,000,680 元
	11.90%	4.22%	83.89%
2011	36 部	38 部	406 部
	712,506,985 元	100,549,646 元	3,006,441,597 元
	18.65%	2.63%	78.71%
2010	38 部	38 部	352 部
	225,582,606 元	164,647,888 元	2,696,736,145 元
	7.31%	5.33%	87.36%
2009	31 部	32 部	316 部
	58,008,573 元	61,524,259 元	2,602,163,644 元
	2.13%	2.26%	95.61%
2008	29 部	29 部	320 部
	305,426,019 元	176,309,022 元	2,044,379,745 元
	12.09%	6.98%	80.93%
2007	22 部	19 部	309 部
	198,782,192 元	52,358,146 元	2,443,944,598 元
	7.38%	1.94%	90.68%
2006	19 部	30 部	277 部
	43,392,928	99,174,172	2,535,874,266
	1.62%	3.70%	94.68%
2005	42,469,745 元	103,289,960 元	2,526,747,432 元
	1.59%	3.86%	94.55%
2004	29,062,110 元	90,131,295 元	2,456,416,731 元

年份	國產影片	香港與中國影片	其他外國影片
	部數/票房/占總票房百分比	部數/票房/占總票房百分比	部數/票房/占總票房百分比
	1.13%	3.50%	95.37%
2003	6,024,055 元	125,883,471 元	1,876,909,632 元
	0.3%	6.27%	93.43%
2002	52,662,182 元	31,436,925 元	2,274,628,072 元
	2.24%	1.33%	96.43%
2001	3,696,865 元	90,926,750 元	2,134,341,395 元
	0.17%	4.08%	95.75%
2000	32,199,080 元	26,084,320 元	2,469,485,895 元
	1.28%	1.03%	97.69%
1999	11,053,275 元	75,345,745 元	2,441,649,765 元
	0.44%	2.98%	96.58%
1998	13,335,540 元	77,975,200 元	3,116,963,430 元
	0.4%	2.4%	97.2%
1997	24,135,840 元	131,202,840 元	2,892,768,960 元
	0.7%	4.3%	95%
1996	41,235,690 元	198,829,460 元	2,616,030,880 元
	1.4%	6.9%	91.7%

資料來源：臺灣電影網

<http://www.taiwancinema.com/IVaTrackback/trackback.asp?id=131>

(二) 現行電影政策及預算概要

為振興臺灣電影產業，自 1983 年《電影法》制定以來，政府陸續採用多種政策工具以推動國片發展。其中就戲院映演國片比例（螢幕配額）的規定，先於 2001 年的《電影法》修法中被刪除，於 2004 年《電影法》再修正時，又恢復增訂於第 39 條之 2 條文中，然礙於世界貿易組織的加入，關於國片映演比例保障，雖有法源依據，但並未實施。現行振興臺灣電影產業發展相關的政策工具與法規整理如表 3：

表 3. 現行電影政策工具與法規

政策工具		相關法規
1. 創投		《文化創意產業發展法》及其相關子法
2. 優惠貸款及利息補貼		《電影事業廣播電視節目供應事業及有聲出版事業優惠貸款要點》
3. 投資減免及租稅優惠		《電影法》第 39 條之 1；《營利事業投資電影片製作業製作國產電影片投資抵減法》；《文化藝術事業減免營業稅及娛樂稅辦法》等相關規定
4. 獎補助	輔導金	各年度《國產電影輔導金辦理要點》
	票房獎勵金	各年度《票房獎勵製作國產電影片補助金辦理要點》
	行銷映演補助	《國產電影片國內映演補助辦理要點》； 《行政院新聞局補助國產電影國外行銷作業要點》
	劇本開發補助	《國產電影片劇本開發補助要點》
	人才培訓補助	《鼓勵辦理電影人才培訓補助作業要點》
	獎勵參加國際影展	《電影事業暨電影從業人員參加國際影展獎勵輔導執行要點》
	輔導數位升級	《輔導電影產業數位升級辦理要點》

文化部所主導的新台幣 100 億元文化創意產業創投資金，可用以投資包括電影拍攝在內的產業。而除商業投資機制外，文化部主管的預算中可運用於電影輔導的項目、金額以 2013 年為例，計有：影視及流行音樂產業局年度預算約 14.4 億元，其中以「電影產業發展旗艦計畫」用於電影事業輔導約 3.8 億元（其中輔導金獎補助預算每年約 1.5 億元），加上文化部的影視及流行音樂司還有約 7 千 6 百萬元可用於影視及流行音樂的策劃與發展，文化部一年可用於振興國片質、量之預算約僅 4.5 億元，在運用時要有遠瞻思考，以期帶動國片創作人才與質量。由表 3 可知，現行各項政策工具仍是以獎補助為主，政府的角色相當消極。例如：票房獎勵金本來僅是 2010 年為刺激國片票房的階段性政策，卻一直施行至今，過渡性政策變成常態；而且針對票房超過一千萬元的影片發放最多五千萬元的票房獎勵金，形同錦上添花，讓大者越大，反而排擠了振興電影的整體預算，雖有激勵國片票房表現的短期效果，但並無助於解決國片質量的結構性問題。

貳、當前電影產業困境與電影政策重大缺失

電影產業上游始於電影公司製作人籌措資金，中游為導演創作及拍攝，下游則是影片的發行與映演。目前臺灣電影產業最困難的部份，除了上游缺乏有規模的電影公司與專業的製作人外，下游的院線幾乎被美商公司所佔據，較大型的臺灣電影還得仰賴美商做發行的工作，國片生存空間相對狹小。以 2010 年為例 6 家美商發行公司（迪士尼、哥倫比亞、華納、派拉蒙、環球、福斯）所發行的 70 部影片，銷售票房約計 17.5 億，已約占當年度總票房的 62%。

政府一直希望臺灣電影有完整的商業機制並具備一定的產業規模，這個希望是對的，但建立在不完美的假設條件上，以致於作法無法達成目標，虛擲珍貴資源。這個假設不完美的地方在於：政府假設台灣已經有成熟的電影創投公司，也有龐大資金而專業的電影製作公司。因此，政府把輔導金挹注的對象從個別的導演或導演的公司，大量轉移到這些製片人端（含製片人或電影製作公司），以培養類似好萊塢的「製片人主導制」，進一步建立完整的電影產業鏈。

但因為好萊塢電影的強勢壟斷，台灣電影在經歷過去二、三十年的低迷，人才不斷的流失，台灣電影圈幾乎已沒有假設中的有龐大資金而專業的電影公司，而產業鏈也已經不完整。但政府傾向製作人端的輔導政策上，吸引了一堆甚至非電影本業，但扛著製片人招牌的人出來搶食電影獎輔導金，不僅無助於提升國片質量，反而劣幣驅逐良幣。這種急功、跳躍式的電影輔導政策，無助於台灣特有的優秀電影創作者，造成電影產業的方向迷失與國片循序進步的延宕。文化部在 2013 年 12 月於電影產業發展旗艦計畫尚未執行完畢前，又提出所謂為台灣電影產業翻土的「沃土計畫」，強調從穩固基礎發展作起的計畫，應該也是體認到原先電影政策的不足，所做的修正，至於將來執行狀況如還有待觀察。

我們對臺灣電影發展的總體目標與策略應當有清楚的認知與設定，在制訂電影政策時應對台灣電影產業的現狀、強項及特色有務實的分析，才能在險峻的環境中為臺灣電影產業打開出路與建立特色。而電影政策的穩定性也相當重要，搖擺不定的政策引導，對電影產業的永續發展助益不大。目前從中央到地方，各項電影政策逐漸形成加強補助商業化類型片（風格題材特定，觀眾接受度強，市場看好但有公式化風險的電影）的傾向，補助和投資的觀念經常混淆。然而，值得思考的是：補助大公司與商業化類型片的政策目標為何？補助是不是對此為有效的政策工具？台灣紀錄片、實驗電影等一直是臺灣電影的特色與強項，也對於電影人才的養成有扎根的效能，應當採取怎樣的政策工具來協助創作者個人、獨立製作者等仍然可在險峻的商業環境中走出一條路？政府支持國片，但對於商業化

類型片的支持，政府應當是以「帶動民間投資」而非以「政府自己主導」為政策目標。因此，政策工具的設計上應更加精準區隔並且循序漸進，以引導相關從業人員走向專業化，提升台灣電影產業，而整個輔導金的審核分配機制的設計也要強調透明化，不能因人設事，否則政府有限的電影輔導金對台灣的電影工作環境、電影產業發展將幫助不大。

另外，政府過度期待外商跟臺灣合作拍製高成本「類型大片」，此一模式既不符現實，也忽略臺灣電影產業的特色與強項，往往難以奏效。對外商而言，台灣缺乏市場、資金及技術等誘因，不易形成真正符合商業慣例的合作模式。而一味鼓勵高成本類型大片，對類型大片的獎助形同錦上添花，占去較大部分的振興電影產業預算，擠壓了臺灣電影發揮強項的空間。這從最近兩三年通過輔導金審查的影片數量逐年降低，可知此一預算排擠現象。2012 年下半年更發生票房獎勵金及行銷映演補助中行銷補助部分，因為預算不足無法發放的情形。

再則，目前執政黨的「電影產業發展旗艦計畫」（99-103 年預算合計約 64.5 億元），不斷強調臺灣電影發展以中國市場為導向，無形中在國內電影業界形成一面倒向中國口味而自喪臺灣特色的各種「潛規則」。在全球化浪潮中，中國市場固然重要，但並不意謂臺灣電影必然需要屈從中國口味，而自喪臺灣特色。事實上，對臺灣特色的強調與發揮，正是臺灣電影與中國及香港電影市場區隔的重要利基。執政黨「電影產業發展旗艦計畫」的中國市場導向，不僅以臺灣特色為犧牲，更有淪為中國電影文化殖民地之虞，而連帶的也造成臺灣的電影人才的出走，更惡化了原來就不完備的產業結構。中國雖然有其電影消費市場，值得國內業界開拓，但台灣的本土市場還是有空間、有潛力，應透過一些可行的政策工具支持，以輔導開發本土台灣市場。而面對中國市場，政府應先協助排除台灣業者進軍中國電影市場所遭遇的困難（例如內容審查等），但無論如何，擴大國片本土市場才是最務實的優先的方案。

更不要說，中國口味的電影在臺灣的接受度並不高。據財團法人國家電影資料館出版的《2011 臺灣電影年鑑》，2010 年國內外影片票房統計數據顯示：中國拍攝的影片在臺灣的票房表現並不佳，最好的一部是「唐山大地震」，此片在中國大賣，但在臺灣僅有 1 千 3 百多萬的票房，遠不及臺灣多部國片的票房。同樣的，臺灣的電影在中國的市場亦未能創造佳績。因此，不斷強調中國市場，不但不是解救臺灣電影產業的解藥，還可能喪失了臺灣電影的特色，讓臺灣電影反而失去國內民眾的認同，而失去才剛剛復興的本土市場。在國際市場上，臺灣電影產業應當有超越中國市場之外更寬廣的想像，除了中國外，日、韓、新加坡、泰國、菲律賓、越南等東南亞國家，在電影的美學、口味與多元發展上與台灣接近，或許更值得開發。

還有值得一提的，歐洲各國都借重電視的製作來支持電影人才的培育與保溫，並藉由電視頻道的公共資源來輔佐國產電影的製作與映演機會。臺灣於 1993 年《有線電視法》公布後，正式進入有線電視傳播時代，電視頻道大量增加，所需的節目內容也大量增加。結果原期待電視可以支援電影產業發展，未料並未發生，反倒是有線電視集團化並吸走影視投資資金，在沒有任何政策引導下，電視包括公廣集團也未能對電影產業發生支援輔助的功能。

綜整當前振興臺灣電影產業政策的重大缺失如下：

1. 對於臺灣電影發展的方向沒有穩定、清楚的設定。
2. 政策之制定及執行，偏離臺灣電影產業特色與強項。
3. 多元創作的精神未被強化、鼓勵。
4. 輔導金，審核及分配機制不夠完善、透明。
5. 市場定位錯誤，過度依賴中國市場，忽略臺灣市場，對臺灣電影產業發展途徑缺乏想像。
6. 電影產業逐漸空洞崩解，人才流失。
7. 有線電視衛星傳播吸納了資金，未能發揮支援電影產業的功能。

參、改革原則與目標

健康的臺灣電影環境應像金字塔，底層由較大量的商業電影支撐，而頂端則以個人風格、獨立製作及藝術電影等為主。國家政策應以補助上層的個人電影為主，並協助引導商業機制進入底層的商業電影產業中。臺灣的電影政策應符合台灣產業特色並切中需求，針對各項發展困境妥善運用有限的資源，而非好高騖遠，或一味想移植國外的模式。針對臺灣的強項如微電影、藝術電影、紀錄片、個人風格電影等，要更精緻進行政策的設定與行政的調整，才跟得上業界的變化與發展需求。在改革目標的設定上，民主進步黨主張，首先要讓臺灣電影能穩定的開拍下去，短期內以維持國內電影事業的穩定工作能量與就業為目標；並逐步達成將國片票房收入占本土市場總票房收入比例自目前的約 10% 提昇到 20% 的中長期目標。

臺灣國產電影票房在 2007 年後有所起色，2008 年的「海角 7 號」在台北市的票房就有 2 億 3 千餘萬，全國票房更超過 5 億。2010 年的「艋舺」在台北市票房有 1.17 億，全國有 2.8 億。2011 年「賽德克巴萊」全國票房也超過 8 億。而「一頁台北」、「父後七日」等影片也都有破千萬的票房，2014 年的「KANO」更是威力十足，足見國片在台灣的市場還是有很大的開發空間，擴大臺灣的票房應是可積極努力的方向。

在政策工具方面，輔導金「補助」與促進「投資」兩項政策工具，所要達成的目的不同，補助的目的在確保台灣電影的特色，強化台灣電影的流通；而促進投資的目的在使已符合或企圖符合商業機制與規模的電影取得更多的可運用資金。二者應清分開思考並清楚界定，否則補助仍以商業投資角度思考，最後補助變成重複的投資，等同斬斷台灣電影的創造力。目前，不論中央或地方相關鼓勵國片拍攝的政策，將補助與投資混為一談，甚至連動綁在一起，造成找到資金越多者，可獲得越多輔導金的現象，此舉扼殺了多元創作的空間，無助於台灣電影的發展。對商業類型片的輔導應以協助以進入創投機制為宜，由政府鼓勵引導民間投資。目前文化部可主導的文化創意產業創投資金有 100 億，應更積極、更專業的運作，這對吸引民間資金投入高成本影片之拍攝，有先導鼓勵的效果。

而國片輔導金的預算近幾年每年約僅新台幣 1.5 億元，應適度的增加，並重新規劃發放機制與標準，使輔導金的運用更加精準而有效能，且輔導金審查委員名單應制度性的輪換，以避免品味偏失並造成資源過度集中，也是重要的改革方向。

另紀錄片及實驗電影是台灣相對於亞洲、中國電影的優勢，本小利大，曾經是台灣的資產，現在經常連在公視上映的通路都沒了，只能參展，應思考如何重新出發。藉由紀錄片鼓勵創作並培養電影欣賞人口及電影從業人才。

建議改革原則與目標整理如下：

（一）改革原則：

1. 維持國片穩定的拍攝，留住產業結構及人才；
2. 投資與補助是不同的政策工具，應清楚區分，不宜混淆；
3. 增加對國片輔導資源的挹注，並確保國片輔導金發放機制的有效與透明；
4. 獨立自由創作的優勢須維持。

（二）改革目標：

1. 建立符合台灣電影產業現狀與需求的電影政策；
2. 維持電影從業人員穩定的工作環境；
3. 培養產業鏈中所需的各種人才，逐步建構健全的電影產業體系；
4. 善用有限資源與預算，強化創投績效，並重新建立合理有效的輔導機制；
5. 台灣國產電影票房占年度總票房收入的 20%。

肆、改革具體內容

主題、內容、風格的百花齊放一向是台灣電影的特色與優勢，這也形成國內觀眾對電影欣賞的選擇性與接受度豐富多元，這就是台灣電影「特有種」的導演、相關從業人員與觀眾，這樣的發展脈絡及優勢應當加以維持並透過政策工具加以擴大。從台灣經驗、既有利基出發，強化台灣電影的特色，是民主進步黨所主張的臺灣新電影政策的前提，在此前提下所提出的臺灣電影政策設計，才是永續、積極、穩健的做法。以下提出幾項具體改革建議：

（一）電視輔助電影

由公視提撥特別預算，用於輔助國片製作，並強調以「電視支援電影」協助國片發展，讓電視與電影在人才養成、製作與流通等多方面有系統性的結合（例如多年前公共電視的「人生劇展」系列），應是目前台灣電影產業困境較立即的解藥，公視等國家頻道應多負擔此一責任。

（二）成立非政府公務單位的專責、專業組織

韓國依據《電影振興法》成立韓國電影振興委員會（KOFIC），台灣應設置公設財團法人或公法人型態的「台灣電影發展院」，並在「台灣電影發展院」下設立「電影發展基金」，以脫離傳統公務系統的电影專責組織來辦理相關國片輔導措施。此組織應任務清楚且避免球員兼裁判，以達到培養人才、振興國片等設置目的。

（三）重新建立國片輔導金補助、審核制度，包括：

1. 依補助對象內容特性不同進行分類：

目前的國片輔導獎勵金機制，分為旗艦策略組、一般組、新人組、電視電影組、短片紀錄片組，資源較多的旗艦策略組及一般組，基本上是以製作成本大小作為區分標準。建議政府相關輔導政策的區分標準從製作成本改為內容特性取向，區隔為：

- （A）市場導向類：不論著重國內或國外市場；
- （B）小眾實驗、獨立製片、新導演類：未拍攝超過 3 部長片的新導演作品、風格鮮明的潛力作品；
- （C）藝術類：針對藝術成就高，具國際影展攻頂潛能的作品。

區分此三種不同類型，並針對不同的類型予以不同的審核標準及輔助方式，市場導向類以引導創投基金進入，及取得融資為主要目標，並確保小眾、新導演類及藝術類之補助資源，以期各類型的電影都能獲得有效的扶持。

2. 審查委員制度性輪換、完善審查制度並建立評鑑機制：

輔導金審查委員名單應制度性的輪換，規定審查委員任期年限，以避免品味偏失並造成資源過度集中。另輔導金的審核發放標準，可依輔導對象類型的不同，擬定不同的審查及核銷標準，以避免行政僵化並求精準補助。並應適度建立評鑑機制，以充分發揮政策工具的效能。例如：票房、藝術成就（或國際影展邀約、獲獎等）、影評等可列為評鑑項目，評鑑結果列為往後補助參考。

（四）拓展國片行銷映演通路：

強化院線對國片的映演補助機制，而院線以外的映演通路（例如：光點台北、中山堂等）應可更加的多元化，以增加並確保國片定時定點映演的機會。因此，在政策上應鼓勵或輔導更多映演管道與場所，善用各式文教空間、社區閒置空間、電視頻道，以確保國片的流通管道，並展現台灣的活力。

（五）修改《電影法》：

《電影法》是整個電影政策與產業發展的基本母法，為因應變化中的電影產業環境，並將前述政策主張訂明，以起實質效力，現行《電影法》有檢討修正之必要。