

配额之争:韩美电影三轮“贸易摩擦”纠纷及启示

许欢欢

摘要:电影配额是一国政府为应对电影强势国家贸易自由化要求,所推出的保护本国文化自立的限制性政策。从 1980 年代开始,韩美以电影配额为中心发生了三轮“贸易摩擦”,分别为 1985 年的电影谈判、1998 年的双边投资协定(BIT)及 2003 年的自由贸易协定(FTA),美国都将韩国电影配额的降低乃至最终废除作为谈判的前置条件。在这一过程中,韩国电影人对本国政府牺牲电影而换取谈判筹码的策略强烈不满,组织了一轮又一轮的抗议活动。国内抗议对政府产生了压力,减缓了相关协定的签署进程,同时又给本土电影的发展争取了时间。在持续不断的外部压力和竞争之下,韩国电影业得以重整旗鼓,增强了内生发展动力,在 21 世纪初成为“韩流”文化的重要组成部分。在美国的不断施压之下,2006 年韩国最终妥协,将屏幕配额从 146 天缩减到 73 天,并推出了一整套的电影产业振兴政策。配额缩减未对本土电影产生根本性的负面影响,韩国成为世界上为数不多的仅凭有限保护政策而能够与美国电影相抗衡的国家。这对中国未来与美国在新一阶段的谈判中,围绕电影分账片议题的磋商提供了应对思路。据此,梳理中美电影贸易谈判三个可能的实施阶段及其基本策略,并提出中国电影业七个方面的改革方向,以此增强国际竞争水平,构建国家文化软实力。

关键词:贸易摩擦;电影配额;产业保护;文化自主;分账片

中图分类号:G206;J9 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-5443(2021)01-0068-12

项目基金:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(17JJD86003)

配额(Quota)是指在国际贸易中,政府在限定时间内对进出口的特定商品或服务,施行数量或特殊情况下货值等方面的限制措施。^[1]配额旨在调整国际收支和保护本国产业发展,是非关税壁垒政策之一,是代表国家意志的强制性经济武器。作为基于特定民族的独特文化消费品,电影经常受到配额政策的保护,这是因为该政策可以保护一国电影产业免遭毁灭性的打击,进而保护民族文化自立和国家文化安全。电影配额政策有不同形式,就韩国而言,不仅在进口环节实施,还在消费环节有所体现,前者是进口配额政策,后者是屏幕配额政策。从 20 世纪 80 年代到 21 世纪初,在韩美三轮贸易摩擦中,电影配额始终是双方争议的焦点,成为双方谈判的前置性条件。针对美方提出的降低配额的要求,韩国国内不同势力之间也纷争不断。电影配额成为引发韩美全球化、新自由主义、贸易保护主义、文化霸权、对外开放、民族文化、身份认同等讨论的核心议题,而这些也是当前对韩美电影配额问题研究的主要方向。^①本研究重点梳理不同回合贸易谈判中,韩美之间、韩国政府部门之间、政府与各团体之间的纷争,并从中总结经验,分析发展规律,进而为新一轮中美经贸谈判围绕电影分账片议题的磋商、中国电影业深化改革开放提供应对策略。

^①围绕电影配额较有代表性的研究有:金正洙.韩美投资协议和屏幕配额:使用双面博弈模型的谈判分析.国际贸易研究,2004,1:95-121;Shi YoungLee,Eun-mee Kim,Young Il Kim.The Effect of the Korean Screen Quota System on Box Office Performance. Journal of World Trade,2008,42(2):335-346.金正浩.韩国电影市场屏幕配额削减的影响.韩国文化内容学会论文集,2011,11(2):238-250.崔容济.屏幕配额对国产电影保护效果的研究.国际区域研究,2011,3:227-247.

一、韩国的电影保护政策引发美国不满

韩国配额政策是基于保护本国电影产业、避免国外文化侵蚀的目的而制定,但对于美国等传统电影工业强国而言,这违背贸易自由和公平的原则,限制其扩大商业版图。第二次世界大战结束的1945年,美国最大的几家电影制片商和发行商将其国外销售部门整合重组,成立美国电影输出协会,企图凭借美国的全球霸权和实力,在战后和平时期输出电影产品及其附属的美式文化与价值观。到1960年代,海外发行收入已占据美国电影业的半壁江山。1966年6月,贾克·瓦伦提成为美国电影协会和电影输出协会的主席,他不仅熟谙电影业,而且早在约翰·肯尼迪总统时已经混迹白宫政治圈,与政府高层保持良好的人脉关系。瓦伦提在长达38年(2004年卸任)的任职期间,游说政府和国会,出台有利于好莱坞的电影政策,将废除电影配额作为美国与其他国家签订贸易协定的前置条件,借此扫清美国电影出口的政策性障碍。瓦伦提代表两个协会与国外政府、非政府组织和电影产业领导人等签订各种电影协议,在全球设立700多个海外办公室,雇佣1.6万名工作人员,俨然是一个微型政府、独立王国。

1960年代晚期开始,韩国经济发展迅猛,每年出口已经达100亿美元,并且贸易顺差较大。美国电影业者看到了韩国经济成长背后的市场前景:居民收入增加,消费能力提升,对文化产品的需求日益增多。他们渴望能够直接在韩国市场发行影片,但是韩国1963年第一次修订《电影法》确立的进口配额政策以及1966年第二次修订《电影法》所确立的屏幕配额政策(又被称为“义务上映制度”),却严重束缚了他们拓展市场空间。因为朴正熙政权时期,韩国电影进口业务由为数不多的本土电影公司所执掌,获得进口电影的特权是一种业务奖赏而不是常态化的业务经营,并且每年进口电影的数量是根据每年本土电影生产数量所确定的。^[2]面对这种高度管控的电影贸易政策,美国电影输出协会决定打破电影进口被韩国政府授予特权的少数公司垄断的现状。

1970年代美国电影业向韩国配额政策发起了第一轮攻势。美国电影输出协会的谈判代表查云试图向朴正熙政府传递“实现电影市场的自由化,向美国电影产业开放,将会让韩国电影业长期受益”的信息。他提出一整套政策建议,还承诺如果韩国开放本国电影市场,将提供技术培训和一定额度的投资,以帮助本土产业达到国际制作水准。^[3]在美国电影业者看来,开放电影市场所带来的资金、技术、管理、人才等方面的要素,会改变韩国电影产业效率低下的现状,促进韩国电影品质的提升,增强国际竞争力。这是基于经济学的溢出效应、流动效应、技术扩散等理论得出的。美国电影业的这些要求,得到政府的肯定性回应。1971年6月,尼克松政府成立国际经济政策行动小组委员会,该委员会发起了协助电影业的行动计划,派遣高级代表团与其他国家开展电影出口的商业谈判。政府的这一行动具有标志性意义:开始将电影出口问题同“关税贸易总协定”等双边贸易谈判捆绑在一起,以政府的力量为美国电影业出海保驾护航。对于美国政府和电影产业的这一要求,韩国政府部门最初采取了比较温和的态度,但在1973年修订《电影法》时,却把屏幕上映配额提高到本土电影每年至少放映121天,这显示了朴正熙政府较为强硬的态度。政府的保守主义态度,导致韩国电影业严重萎缩。20世纪70年代中期及以后,韩国电影进出口数量双双下滑;到进口配额废除前夕,本土电影数量已经跌落至80部左右,甚至在1986年只生产了73部,进口电影的数量则跌到30部左右,在1983年和1984年连续两年只进口了26部。

二、第一次谈判与电影市场的开放

1979年,韩国总统朴正熙被暗杀,全斗焕上台并执政九年(1980—1988年)。在文化政策方面,该政权建立之初倾向于保守立场,强调韩国的文化身份认同。1981年,韩国将电影的屏幕配额提高到165天,这是韩国电影史上屏幕配额的峰值,同时也导致该时期美国电影对韩出口跌落到最低点。

这引起了美国电影业对韩国政府的强烈不满,它们将韩国视为众矢之的,决定发起新一轮攻势。美国政府也对韩国颇为不满,因为1984年韩国对美国贸易顺差为40亿韩元,美国还将韩国列为关税最惠国待遇的第二位。美苏冷战趋于缓和改变了东北亚的格局,美国调整战略将韩美关系从军事同盟关系转向经济诉求关系。1985年6月21日,美国电影输出协会以韩国电影配额违背《美国贸易法》“301条款”为由,向贸易代表办公室提出起诉,要求韩国给予美国电影企业国民待遇,即韩国应开放电影市场。^①1985年9月10日,美国贸易代表办公室正式向韩国政府交涉,要求韩国立即结束现行的16项不公平电影交易政策,以缩小美韩贸易逆差,如增加美国电影的进口,在韩国设立发行机构,降低每部国外电影上映的80万美元保证金等。

在美国的强烈要求下,韩美开始第一轮电影谈判。1985年10月30日,韩国文化公报部代表团与美国协商后,决定对美方提出的要求保留1个月的行政救济申请。美国则要求1个月内对其所要求的事项给予书面答复,如果答复满意则撤回申请。此时,韩国政府正致力于汽车、电子设备、电信设备等工业产品的对外出口,他们不愿意因为电影配额问题影响贸易谈判,故决定修改电影政策以获取支柱产业的经济回报。11月26日,韩美政府签订了三项协议;12月2日,韩国政府与美国电影输出协会就市场开放问题达成了原则性协议。12月29日,美国电影协会向贸易代表办公室撤回了前期起诉。对于美国提出的16项要求,韩国做出政策性妥协,同意了部分条款:废除电影进口配额和票价的定价上限,允许美国在韩国直接设立业务机关;废除外国电影缴纳电影振兴资金的政策(每部1亿韩元),降低注册电影公司缴纳7.5亿韩元预托资金的规定,允许国外和韩国企业共同从事经营活动;本土电影的屏幕配额维持146天(全年总天数的2/5以上),需要时可减少20天。1986年12月,韩国第六次修订《电影法》,谈判的主要内容和精神在这次修订中基本体现出来(1987年7月实施)。这标志韩国电影进口配额政策彻底被废止,外国电影商可以在韩国市场自由发行,但作为交换条件,韩国保留了进口电影拷贝数的限制、放映屏幕配额等保护政策。

之后,美国联合国影业、20世纪福克斯电影公司、华纳兄弟公司、哥伦比亚公司、迪士尼公司等纷纷在韩国设立机构。拥有电影最多的联合国影业、华纳兄弟在韩国建立了连锁电影院,向这些影院直接发行电影,而20世纪福克斯公司则与韩国国内影院联合,采取了间接发行的方式。因上映美国电影对观众更具吸引力,故全国电影院协会、首尔剧院联合会等影院行业试图降低国产影片义务上映天数,遭到电影人协会、电影业协同组合等社团的激烈反对,未能如愿。此后,两个影院业的领导人郭贞焕、姜大榛,又试图在自己所拥有的影院上映美国联合国影业的电影,同样遭到了本土电影人的坚决反对,韩国不同团体的电影人分为两派,尖锐对峙。^[4]为敦促义务上映政策落实,相关人士在1993年成立电影配额监视团(2000年改组为电影文化多样性联盟),向政府举报影院违反本土电影上映天数的行为。据统计,从1988年到2003年,联合国影业在韩国共发行233部,20世纪福克斯175部,华纳兄弟175部,哥伦比亚公司222部,迪士尼公司175部,其他公司2部,共982部,一共从韩国市场取得7773亿7520万韩元的收益,其中3656亿7430万韩元为总公司的主要汇款。^[5]市场自由化短时间内给韩国电影产业以巨大冲击,到1990年代韩国成为美国电影的海外十大市场之一。在美国电影的冲击之下,韩国电影一蹶不振,陷入危机。如韩联社报道,美国直配电影在韩国具有极强吸金能力,韩国本土电影票房收入几乎全军覆没,甚至曾势头强劲在香港电影也风光不再。^[6]此时期韩国电影业的收获是,政府认识到电影的产业属性,在1995年废除了历经多次修订的《电影法》,推出《电影产业振兴法》。产业振兴法遵循“一臂距离原则”,尊重市场的政策,支援但不干涉,为韩国电影在20世纪末走上快速发展道路奠定了基础。

^①“301条款”是美国《1974年贸易法》第301条的俗称,一般而言,“301条款”是美国贸易法中有关对外国立法或行政上违反协定、损害美国利益的行为采取单边行动的立法授权条款。该条款赋予美国总统对任何禁止向美国商品进入或者未将市场自由化的国家实施惩罚措施的权力。它最早见于《1962年贸易扩展法》,后经《1974年贸易法》《1979年贸易协定法》《1984年贸易与关税法》,尤其是《1988年综合贸易与竞争法》修改而成。

美国电影公司从韩国市场获取大量资金,将其海外成功经验复制到韩国,导致韩国本土电影资本枯竭,从长远来看可能会导致文化殖民化。美国电影的自由进入以及对本土电影的沉重打击,引发韩国电影业者的极度不满。从1984年起,逐渐实现自由化的韩国电影产业得到发展,新一代的电影导演、编剧、演员和其他从业者也成长起来,他们预感新的政策会对韩国造成极大冲击,进而威胁自身生存。另一方面,韩国是一个单一民族,“身土不二”的思想文化观念深厚,民族自尊心极强。^[7]他们认为美国电影的来到是文化霸权主义对韩国本土文化的入侵,故开始积极行动,以切身行动反抗电影业改革,发起了“抵制美国直配电影斗争委员会”。1988年9月,汉城(今首尔)举办第24届夏季奥运会,韩国电影业者认为这是向全世界和全韩国人民展示电影人呼声最佳时机。数百名导演、制作者、发行商、演员、文化保护鼓吹者、自由团体和政府反对党成员结成联盟,走向首尔明洞“和平静坐区”,发起游行示威活动。此时,美国直接发行的电影《致命诱惑》正在各大影院火热上映。示威游行人群打出了“美国佬,滚回老家”“下架美国电影”等标语,借此引起媒体关注。^[8]抗议者呼吁联合抵制《致命诱惑》等美国电影的直接发行,因为美国电影公司将会碾压韩国电影公司,榨干这个国家所有的利润,赤裸裸入侵本土文化,长驱直入的“美国趣味”将会夺走韩国人的淳朴生活。抗议者还采取过激的手段,以宣泄不满情绪——把蛇放入上映《致命诱惑》的影院,吓跑观众;封堵影院大门,高喊反对的口号;放火焚烧银幕,或泼洒油漆等。

美国电影业者对韩国民间的反抗表示高度不满,认为这是可叹可悲的,又担心失掉韩国市场会丧失一座电影市场富矿。为此,瓦伦提向美国公平贸易代表办公室发起了新一轮的游说活动,谴责韩国阻碍美国电影的自由发行,这是有违“公平”的行为。经过六个周的反复交涉,韩国政府屈服,他们保证美国电影可以自由且迅速地进入韩国市场,进一步缩减电影业的限制性措施,并惩处镇压抗议美国电影上映的行为。之后,韩国电影业者还发起了一些零星的抗议活动,他们希望把这场运动扩大到全体国民中去,借此为修订电影振兴法、促进电影民主化运动以及电影业的改革制造舆论声势。

三、第二次谈判与韩国的内部分歧

1998年,金大中当选总统后,韩国遭受亚洲金融危机的巨大冲击,经济陷入困顿。该年6月,金大中访美与克林顿会面时,双方决定启动《双边投资协定》(Bilateral Investment Treaty,简称BIT),这一谈判将给韩国带来32亿美元的直接投资,足以缓解韩国在国际货币基金组织所面临的外汇短缺危机。双边投资协定是两国之间为增进和保护投资而签订的协定,其基本原则是对投资赋予同等的法律权力,这就要求废除国家间投资活动的限制。1998年4月,美国电影协会副主席威廉·贝克在与韩国官员会面时提出,如果韩国废除屏幕配额的话,美国要向韩国投资5亿美元,建设20个多厅影院。7月,在华盛顿举行的第一次韩美投资协定谈判会议上,美方声称韩国配额制强迫企业接受国产影片,违背了《双边投资协定》,如果不废除则不会投资一分钱。^[9]美国坚持认为:电影作为一种商品应该自由贸易,不应该受到保护性政策的限制;“消费者是市场的最终裁判”,他们有自由选择的权利,艺术家应当有自由创造权利;一个理想的文化市场是消费者自由选择观看、艺术家自由创造的市场。在美国方面来看,电影是经济领域的一项产业;电影是商品,应当将其放置于市场之中,优胜劣汰。在经历保护主义政策废除的第一波冲击之后,电影产业将会适应新的环境,最终赢得竞争力。^[10]韩国外交通商部部长韩德洙随后表示,将会降低或废除配额政策,以换取更多的美国投资,这对繁荣韩国经济是极为必要的。11月26日,韩美第3次谈判会中,韩国政府提出了将国产影片配额天数减至92天的方案,但是美国回绝该方案,要求完全废除。1999年3月的韩国之行,美国电影协会主席瓦伦提再次敦促取消配额,他说美国将提供必要的培训,以增强韩国电影业的竞争力。在与总统金大中会面后,他认为韩国电影业陷入了危机,呼吁将配额减至商业上可以接受的合理限度。

1999年6月,金大中政府开始与美国讨论减少配额的问题,计划从2002年开始将现行146天的国产影片配额削减40天或60天。

这激怒了韩国电影业者。他们在1998年6月发起教育和告知公众的配额政策辩论,影业会员联合成立了“保护电影配额紧急委员会”。紧急委员会发布了一份声明,把韩美的双边投资定与日本吞并韩国侵略行径做类比。12月1日,电影人、文化艺术家、社会团体展开广泛的联合斗争,在光化门了1200多名电影人聚集,电影演员们手持自己的遗像,表示对韩国电影的哀悼。电影人决定升级斗争,以获取更多关注和支持。部分男性影人剃成光头,在首尔光化门、国厅等地静坐,作为一种符号性抗争姿态。1999年6月16日,8名著名电影人剃光了头发,以表达对废除配额坚决的反对态度。电影导演林顺礼说:“我的头发还会长出来,但是韩国电影一旦被摧毁了,将万劫不复、永不再生。”在其带领之下,6月18日,又有101名电影人剃光了头。6月末,另有11名电影业会员剃光了头,与警察发生了小规模冲突,两人生命垂危,被送往医院救治。剃光头是韩国最强烈的抗议方式,受到全国上下乃至全世界的高度关注。社会活动分子开始采取为期7天的绝食游行,反对政府放松配额政策倡议。^[11]韩国电影人文盛瑾说:“瓦伦提的说辞是老生常谈,他对每个国家都说出了同样的话。先给出胡萝卜,那些看起来像胡萝卜,实际上是真正的毒药。”一些国内组织发起了联合抵制美国电影的活动,如1998年,韩国观影人联合抵制卡梅隆《泰坦尼克号》,1999年7月韩国电影业号召观影人联合抵制《星际战争》。1999年10月,第4届韩国釜山国际电影节期间,赵载洪的纪录片电影《抗美救韩:电影英雄谱》上映,记录从1998年6月开始韩国电影业者对抗美国不公平政策所采取的削发、绝食斗争,为维护文化主权而斗争的英雄行为。韩国电影业者还在电影节广场所在地的南浦洞大街聚集,在李沧东、明桂南、文盛瑾的带领下发起了抗议活动。^[12]

韩国电影业者认为电影作为一种表达民族文化的艺术形式应该被排除在谈判之列,电影产业的价值不能仅从经济角度衡量。放开配额的政策将会导致韩国电影产业断崖式下滑,因为韩国影人看到了墨西哥的教训:1994年,墨西哥与美国签署《北美贸易自由协定》,墨西哥将电影市场配额从30%降低为10%,结果导致其在1998年只生产了3部电影。韩国电影产业者在国际贸易准则中找到了“文化例外”的依据,并积极寻求国际支持。在乌拉圭回合中,关税贸易总协定参与方认为贸易规则中文化可以例外,允许一些保护国内电影产业措施的存在。在1999年2月的柏林电影艺术节上,国外导演Jean-Luc Godard, Angélique Varda, Wong Kar-wai, Ken Loach, Roland Joffe等公开表示支持韩国的电影配额政策。韩国专门致力于配额保护的电影文化多样性联盟也行动起来,他们组织论坛,邀请了政府官员参加。会上韩国国会议员、文化观光委员会委员辛基南表示:“支持配额并不意味着排除外国电影。它仅仅是保持我们的独立性。这是我们韩国人的责任……好莱坞在韩国赚钱没有困难。我们仅仅是强调韩国电影应当被给予平等的机会生存下来。”^[13]在论坛的招待会上,印度电影杂志Cinemaya编辑,亚洲电影促进网络创办者Aruna Vasudev,伦敦本土电影批评家Tony Rayns,柏林青年电影国际论坛主席Ulrich Gregor等表示支持韩国方面的主张。

韩国政府部门内部也产生了不同的分歧,不同的政府机构意见扞格不通。文化和观光部最初支持外交通商部的立场,但之后决定维持现有的配额制度,部长申乐均表示:“在本土电影业获得国际竞争力和足够的基础设施之前,屏幕配额必须维持。”金大中总统在跟美国贸易秘书威廉·戴利会谈时,表示支持配额政策。国内不同声音让政府进退维谷,韩美双方谈判陷入僵局。配额政策是1999年8月金大中总统访问美国时,双方达成协议的最大障碍。其实,谈判拖而未决对美国也造成了损失,故美国政府内部也有所松动,驻韩美国通商大臣呼吁美国电影协会停止将配额和贸易谈判捆绑在一起:“将屏幕配额从双边投资协定中剔除出去,我们相信目前的谈判可以迅速达成成功结果。”

韩国电影业者给政府以极大压力,最终政府被迫让步。1998年12月16日,文化观光部部长官在国会宣布“维持国产影片配额现状”,国会在1999年1月5日通过了“通过敦促维持现行电影配额

制决议案”,回绝了美国的要求。文化观光部出面表示,将继续维持配额政策,直到本土电影市场占有率超过40%,还将会对韩国电影产业提供更多的振兴政策。政府降低配额的企图虽然没有实现,但在跟电影界博弈过程中所提出的电影振兴政策却得到落实。金大中政府极其重视包括电影在内的文化产业,1999年公布了《文化产业振兴基本法》及一系列产业政策。2000年3月30日,文化观光部宣布了“电影产业振兴政策”,旨在将韩国每年电影生产量提高至150部,帮助本土电影到2004年占据50%的市场份额。为了完成这一目标,文化观光部决定对电影业加大财政补贴和产业资金的支持力度,包括多厅电影院设置韩国电影专用厅,到2001年共提供1000亿元支援金等。2003年,在韩国政府的主导下,集合融资、捐助和发行奖券等形式,筹资5000亿韩元,设立产业振兴基金,支持韩国影视文化产业的发展。电影业者所组织的光头行动等反抗措施,也激发了韩国人投身电影的热情和民族情感,1999年《生死谍变》上映,本土电影随之崛起,成为风靡亚洲甚至是全球的韩流的重要组成部分,走上快速发展的轨道。

四、第三轮谈判与韩国的最终妥协

日益开放的电影市场、产业振兴政策以及电影人的孜孜努力,共同促进了21世纪以来韩国电影产业的崛起。韩国电影品质有了深层次的提升,内生能力大大增强,在一定程度上可以同好莱坞开展正面竞争。但2002年卢武铉竞选总统成功后,继续维持之前的配额政策,因其在竞选过程中得到电影配额活动家的政治支持。2003年导演李沧东被新政府任命为文化观光部部长,他提出“电影配额制是韩国文化取得成功的重要政策”。双方从1998年开始的投资协定谈判因电影人的极力反对以及政府内部的意见不统一而搁置,但韩美经济上的分歧及贸易顺差一直在扩大。反观同期韩国与日本、智利等国家启动的双边投资协定谈判,因无电影配额等方面的争议,在2002和2003年已经签署生效。^[14]美国要求启动自由贸易协定(FAT)的谈判,为使为美国商品自由进入韩国提供机会。与双边贸易协定不同的是,自由贸易协定未将国防和农业领域视为保留条款,要求大幅降低甚至取消关税及货物数量等方面的贸易限制。美国议会、商务部和美国贸易代表办公室、韩国美国商会的等部门和社团不断施压,要求韩国全面缩减电影配额。签署自由贸易协定给韩国出口带来市场机遇,故韩国逐渐改变了立场,财政经济部、外交通商部以及工商界等亲美势力也愿意牺牲电影配额,以降低韩美谈判的阻力。2003年3月,韩国财政经济部提出配额是主要障碍。10月,韩国外交通商部认为韩美贸易非常重要,应该牺牲配额保护以获得更大利益,并批驳了支持配额政策的论据。

在此情形之下,韩国电影界又积极行动起来,给政府施压阻止松动电影配额。2003年4月28日,社团法人电影配额制文化团和“电影配额制经济效果项目组”,根据1993—2002年市民团体电影配额监视团在十年间收集到的本土电影实际放映天数数据,发表了《电影配额制的经济效果和韩美投资协定》的研究报告,称配额每减少10日,韩国电影的市场损失将达3084亿韩元,驳斥了2003年11月产业研究院所主张的“即使缩小或废除电影配额制,对国内电影产业造成的打击也不会很大”的观点。6月,为了对抗韩美投资协定和废除配额等,电影配额对策委员会、电影人会议、电影制作协会、独立电影协会、韩国电影制作者协会、电影振兴委员会等,成立政策组、对外合作组等机构,联合组织电影人的抗议活动。其中政策组联合有关专家,围绕减少电影配额的应对策略、提供应对媒体的问答集、宣传物制作等三项任务,在7月形成了一份题为《韩美投资协议和银幕配额》的研究报告,申明配额的必要性以及缩减配额的巨大危害。^[15]李沧东威胁如果改变配额政策他将会辞职,资深电影导演林泽权宣布如果配额有所妥协的话,将会不再从事电影事业。7月14日,对策委员会的1000多名电影人,在首尔钟路区世宗路的情报通信部,召开反对政府缩减电影配额的集会,为韩国电影人集体默哀。会议结束后,又举行从明洞到光化门的示威游行。韩国电影业人士担心,如果取消配额制度,好莱坞电影在韩国的占有率将在几年内蹿升到90%甚至更高。电影文化多样性联盟总干事杨

基焕表示:“如果美国认为韩国电影政策违反公平贸易规则的过度保护原则,就应该把这个问题提交给世界贸易组织。”因为世界贸易组织有“文化例外”的原则,可以让韩国电影继续享受电影配额的保护。11月,阻止韩美投资协定和守卫电影配额委员会召开会议,阐明对配额的立场,并计划11月25日在光化门一带举行长时间的大规模抗议集会,将以绝食斗争等形式展现电影人的毅然意志。^[16]

2004年卢武铉在第17次韩美金融会议时表示:“是解决配额制问题的时刻了,两国间需要就配额制问题积极对话。”美国则对韩国配额制度展开了猛烈批评。联邦贸易委员会强调,有必要保护观众的权利,自由选择他们希望看到的内容,并允许电影院选择他们想要放映的内容,放宽或取消配额是发展本地电影的长期战略的一部分,目前的配额政策会起到反效果:“电影人制作低质量的作品以满足配额,导致浪费金钱和人力资源。”^[17]因此,韩美政府在对话逻辑上取得了共识,即配额制在自由贸易原则方面是有缺陷的,市场应该公平竞争,作为文化内容生产的电影业亦不应除外。2004年6月11日,李沧东以文化体育观光部的名义,发表声明同意降低电影配额,并着手征求电影界的意见。其理由是韩国电影的数量和质量状况有了很大改观:在数量方面,韩国电影已比较牢固地占有60%以上的市场份额;在质量方面,《老男孩》等电影可以获得戛纳电影节评委大奖等重要奖项。他还提出三项支持措施:在韩国电影产业严重萎缩时,恢复旧有的配额数;政府对电影业提供包括财政支援在内的一整套综合支援方案;研究出台针对艺术、实验电影等非商业性质的电影的单独配额方案。

一向支持电影界的文化体育观光部对配额的政策转向,激起了电影界的极大反弹。杨基焕对此极为愤慨:“比任何人都了解电影配额的意义的李长官的立场变化令人震惊。”并表示会死守现有的电影配额。同样表示死守的还有韩国电影协会主席李春渊,他表示:“虽然有这种情况,但我认为,我已经被我信任的总统和长官摆了一刀。如果要打架,就打架,如果要讨论,就讨论,但死守影片配额的现有立场没有改变。”首次创下韩国观影1000万人次奇迹的《实尾岛》导演康佑硕表示,政府将1000万观影人次电影的诞生及本土电影市场占有率的提升作为韩国竞争力提升的标志,但这只是一种“突变”,韩国电影业还需要时间。^[18]2004年6月22日,阻止韩美投资协定和守护银幕配额的电影人对策委员会在首尔举行了400多名电影人参加的“银幕配额死守电影人决议大会”,称为了维持现行银幕配额,将开展持续斗争。^[19]在韩国电影人的压力之下,李沧东于6月30日辞职。李沧东抗住压力抛出缩减国产电影配额的方案,减轻了文化体育观光部和下届长官的负担;他的态度转变标志政府内部围绕影片配额制的矛盾实际上已经消除,与电影人的直接对立在所难免。电影界紧密团结,开始发起大规模的抗议活动。7月14日,电影导演、演员、制片人、工作人员等3000多人,在光化门内街信息通信部大楼前举行集会,敦促政府取消减少电影配额的方针,这是1999年以来韩国电影人所组织的最大规模集会。参加者们通过斗争宣言表示:“文化是交流的对象,不能因为贸易问题而接近”“应该中断减少国产影片配额的讨论”“文化观光部表明缩减国产影片配额的立场时提出的联动制和除配额之外的综合支援方案等相互矛盾、不现实”。当天主办该活动的对策委员会共同执行委员长郑智英、安圣基向美国驻韩大使馆递交了抗议信函,活动结束后到明洞举行了游行。^[20]

尽管韩国电影界抗议活动十分激烈,但韩国政府内部意见已经统一,坚持降低配额保护,以换取与美国贸易协定的签署。在政府看来,韩国本土电影已经占国内票房收入的40%以上,这意味着它们具有足够的竞争力同好莱坞正面竞争,配额保护已经不太合时宜。而一些研究者对政府开放市场的态度表示支持:他们认为电影界不应该以防止产业崩溃、保持文化多样性和文化认同为借口,对电影配额抱守残缺,这种坚持垄断和封闭的态度是不符合逻辑的;开放市场才会导致竞争,而竞争才能促进成长和发展,是韩国电影走向国际化的重要契机;在电影配额的保护之下,产业界固然会感到舒适,但会导致错失发展机遇而失去竞争优势,难以实现优胜劣汰。也就是说,要想提高韩国电影的竞争力,不应寻求“表面的保护”而应“加强国际竞争力”,并阶段性地减少并最终废除配额。^[21]2006年

1月26日,韩德洙副总理兼财政经济部长官宣布配额从146日缩减到73日,7月开始执行。2006年3月7日,韩国国会通过决议,将电影配额制从现行的146天缩短到73天,并决议修正《电影振兴法》。7月1日,《电影振兴法》施行令第13条及施行规则修正发布实施,落实了国会决议。韩美电影配额之争就此尘埃落定,2006年至今一直维持73天的配额政策(各方关系见图1)。在韩国国内解决了障碍之后,2007年4月3日,韩美签订了《自由贸易协定》。2006年和2007年,仍有电影人的零星抗议,但总体上难成气候,影响已经十分有限。

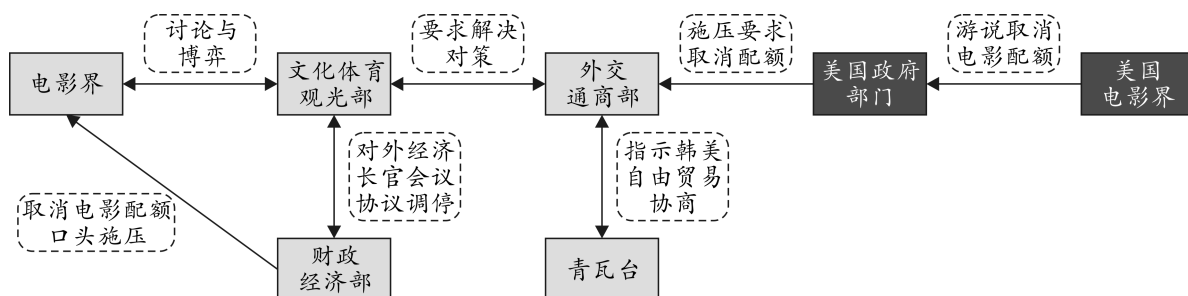


图1 韩美自由贸易协定电影配额讨论形势图

2006年以后,韩国电影的发展证明削减配额并没有带来毁灭性打击,在较低的保护政策之下,其竞争力继续走强。不仅能够在本土市场抵御美国电影的汹涌入侵,还能在国际市场占有一席之地(见表1)。据相关统计,1995—2010年韩国电影对外出口收入增长近65倍。^[22]长时段的数据分析表明,电影配额没有达到激活本土电影的政策性目标,反而带来本土电影观影人次的下降、电影基础设施的萎缩等副作用,导致整个韩国电影业的停滞不前。^[23]从韩国围绕电影配额的纷争及电影业的崛起经验观察,可以得出这样的基本规律:本土电影所占市场份额的高低,不仅仅取决于保护主义政策下的数量维持,更重要的是产业振兴模式下的质量提升;遵循产业发展的基本路径,降低限制性政策,有利于提升电影质量,激活市场竞争,增强产业内生发展能力,扩大对外开放。韩国政府充分认识到电影的产业属性,废除管制时期制定的《电影法》,1995年推出《电影振兴法》;废除上映事前审查政策,改为内容分级制度,为创作者更自由地表达提供了空间,满足了观影者的不同需求,促进了电影艺术的多元化和电影的发展;彻底改组“电影振兴公社”,成立半官方半民间的“电影振兴委员会”,统筹推进各项振兴事业;设立电影产业振兴基金,以此资金为基础成立各种投资组合,推动大资本的入场以及产业的纵向垂直整合;提供综合拍摄所、地区映像委员会协作网络、电影人保险和福利等方面完善的电影业公共服务;通过海外发行、出售翻拍版权、电影后期制作技术支持、与外国业者合作摄制以及在海外设立分公司或者投资海外其他国家的电影等方式,拓展韩国电影的海外市场;在本土举办釜山国际电影节等多种样态的国际电影节,积极参加各大国际电影节,促进国际社会对韩国电影的整体认知;等等。这有力带动了CJ娱乐传媒、Showbox、NEW、乐天影视、Megabox等影视集团的崛起,韩国每年均有爆品和精品电影涌现,在中国(含香港、台湾)、日本、新加坡、菲律宾、法国等亦有大量拥趸。韩国电影质量得到了国际重要奖项的频频认可,2020年2月10日由奉俊昊导演的《寄生虫》获得第92届奥斯卡4项大奖,这是奥斯卡历史上第一部非英语最佳影片,也是韩国电影业振兴的重要成果和里程碑。在一定程度上,韩国电影已经成为与美国好莱坞、印度宝莱坞并驾齐驱的“韩流坞”。^[24]

表1 2004—2016年韩国本土电影与进口电影对比表

类别	韩国本土电影					海外进口电影		
年份	数量 (部)	观影数 (人次)	份额 (%)	出口胶片数 (个)	海外出口 (万美元)	数量 (部)	观影数 (人次)	份额 (%)
2004	74	8019	59.3	194	5828	194	5498	40.7
2005	83	8544	58.7	202	7599	215	6008	41.3
2006	108	9791	63.8	208	2451	237	5550	36.2
2007	112	7939	50.0	321	2440	281	7939	50.0
2008	108	6355	42.1	361	2104	272	8728	57.9
2009	118	7641	48.7	251	1412	243	8055	51.3
2010	140	6940	46.5	276	4222	286	7978	53.5
2011	150	8287	51.9	366	3487	289	7685	48.1
2012	175	11461	58.8	331	3782	456	8028	41.2
2013	183	12729	59.7	403	5946	722	8606	40.3
2014	217	10770	50.1	529	6308	878	10736	49.9
2015	232	11293	52.0	650	5550	944	10436	48.0
2016	302	11655	53.7	679	10109	1218	10047	46.3

数据来源:韩国电影振兴委员会官方网站所公布的历年电影业统计,网址:<https://www.kofic.or.kr>。

注:韩国电影业关于市场份额的统计,口径是观影人数而非票房收入金额,因为韩国电影院入场票价每年是基本统一的,本土电影和进口电影的票价区别不大;本表中的数量是指上映数量,这一数字小于当年度的发行数,更小于国内电影的生产数或国外电影的进口数。

五、结论、启示与对策

回顾1980年代以来,韩美双方围绕电影所展开的三轮贸易摩擦和谈判,会发现在不同利益群体之间复杂的博弈关系中,充满各种纷争。就韩美之间而言,体现在贸易谈判之中的,既有韩国的经济保护主义与美国新自由主义的冲突,又有韩国民族文化自我保存与美国文化全球化霸权与之间的斗争。就韩国内部而言,体现在各种集会、研究成果和立场声明之中的,既有不同国家部门之间的利益诉求焦点的差异,也有同一部门在不同历史时期的立场转换;既有电影团体与政府的对峙、融合与妥协,也有电影业不同群体之间的利益冲突。在国产电影配额这一议题之中,有资本主义、韩美关系、国家整体利益与团体利益、民族文化身份与文化认同、社会公平与电影生存哲学等众多富有争议性的话题。在经历了30多年的纷争之后,韩国回归电影产业属性,最终大幅降低了电影配额,保护政策降到历史最低点。在这一过程中,美国政府的持续施压,卢武铉总统及韩国电影主管行政部门的立场转变,屏幕配额支持团体力量的削弱以及舆论环境的变化等几个方面的因素,是促成政策转变的重要因素。^[25]国内不同力量的博弈,实现了保护主义政策分阶段地削减,为缓冲来自美国的压力争取了发展时间。韩国电影逐渐获得内生增长动力,有力地抵御了美国强势电影文化的锋芒,成为世界上为数不多的,在较低程度保护下仍能同美国正面竞争的国家。

与已经成熟发展的韩国相比,中国人口众多,经济增长迅速,电影市场成长空间极大,2012年超越日本成为第二大电影市场,并有望超越美国跃居全球第一。美国电影市场已经相对成熟,市场饱和,增长有限,而国际出口和全球发行的成本极其低廉,故美国电影业有强烈动力要求各国开放市

场,降低保护,进口更多美国大片,以实现全球观影市场的低成本收割。具体而言,中国对美国电影的进口同样采取配额政策:1994年中美双方建立分账片制度,中国每年引进10部美国分账电影。中国一直面临类似韩国曾经历过的美国电影业的压力,即要求中国不断增加分账片的数量,并最终全面取消电影进口的数量限制。在美国电影两大团体及其成员的持续推动下,2012年、2015年中美签订电影相关协议。自2018年中美贸易摩擦加剧后,美国就要求在贸易谈判中加入电影引进的相关内容。2019年4月,中方代表与美国贸易代表办公室的新一轮贸易谈判中,一份与电影引进有关的协议也在讨论之列。12月,从中美双方发表的第一阶段经贸协议声明来看,中国承诺进一步进口的是食品和农产品、金融服务等,暂未涉及电影,这并不代表美国放弃对中国开放电影市场的施压。根据韩美电影谈判的历程来看,在双方竞争和贸易战阴霾笼罩的大环境下,电影或许是美国今后跟中国谈判,要求缩减贸易逆差的一大筹码,持续不断威胁和施压在所难免。

中国当前的电影市场情形与1990年代末期韩国十分类似:市场蓬勃发展,国产电影崛起,进口片不占优势。2019年票房收入高达607亿,国产片所占比例高达64.07%。在肯定国产片进步的同时,我们要意识到这一成绩的取得是在严控进口配额(分账电影数量)的情况下取得的;中国电影在国际市场的竞争力,还有很大提升空间。根据韩美电影贸易摩擦及韩国的对策,我们提出应对未来美国电影贸易谈判的三个实施阶段和基本策略。第一阶段,分步骤、分阶段、有层次地扩大电影业的对外开放,避免过快开放带来的韩国式的“至暗时刻”冲击。在这一阶段,要尊重并充分倾听国内电影团体的利益诉求,让业界声音成为中国谈判的筹码和挡箭牌,韩国曾利用此种谈判手段为其电影业争取了将近十年的产业发展窗口期。第二阶段,在分账电影数量大幅增加后,研究推出屏幕配额政策或国产电影票房配额政策,确保国产电影有充足的上映时间。因为取得电影的市场份额不在于影片数量的多寡,而在于影院的排片及上座率是否充足。第三阶段,在国产电影获得内生增长能力,能够长时间占据市场主导地位后,较大幅度削减保护政策,让进口和国产电影平等竞争。

在当前错综复杂的国际形势和贸易条件下,中国唯有加快经济转型,坚定不移地推进第二次改革开放,方能解决中国自身的发展问题。^[26]中国电影业的发展和繁荣,不但需要贸易谈判所争取来的保护时间,更需要坚定不移地推动产业的市场化改革。中国电影业在21世纪的前20年取得了长足发展,其中最为重要的一点是认清了电影的产业属性:2000年不再将电影视为文化单位,允许民营资本进入电影业;2016年《电影产业促进法》更是以法律的形式,规范市场秩序,促进产业发展。借鉴韩国电影产业振兴模式,我国电影业应对美国电影开放的胁迫,需要在以下几个方面发力改革:第一,进一步解放思想,电影意识形态、舆论宣传等方面功能的承载取决于产业的实现程度,即文化娱乐与思想宣传是两位一体的关系;第二,在对电影分类的基础上推进电影的分级,拓宽多元内容的表达空间,特别是对商业类型的电影的管理可从事前的审查转变为事后的监管^[27];第三,厘清国家电影局和电影社团的职能边界,整合力量成立“中国电影产业促进委员会”的公共机构,将国家电影促进的政策通过市场化和民间化的力量实现;第四,推动电影制作、发行和影院公司的纵向整合,打造全产业链的头部影视公司,同时警惕和惩处市场垄断行为和资本的无序扩张;第五,改变电影专项资金的使用方法,成立电影业的母基金和信托基金,提高资本使用效率;第六,加码电影国际合作,多政策发力开拓国际市场;第七,根据客观形势的变化,合理调整修正《电影产业促进法》,在法律框架内给电影从业者以制度的确定性,以对抗电影业经营的风险和不确定性。一个在国家层面不遗余力地促进、产业发展规律得到充分尊重、高度竞争和开放的电影市场,才能迫使中国从业者有精品意识,不断推陈出新,奉献更优质的影片,去掉当前从业者日益增长的“娇气”“浮躁”心态,激活内生发展动力,进而在国际电影市场中与美国等电影强国相抗衡,提高中国的文化形象,构建国家文化软实力。

参考文献:

- [1] The Editors of Encyclopaedia Britannica. Quota-Economic. 英国大百科全书,1998-07-20. [2020-02-10] <https://www.britannica.com/topic/quota>.
- [2] 金东虎,曹准亨,李佑硕等. 韩国电影政策史. 坡州:罗南出版社,2005:208-216.
- [3] B. Yecies. Parleying Culture against Trade: Hollywood's Affairs with Korea's Screen Quotas, Korea Observer, 2007, 38 (1): 1-32.
- [4] 1990 年文化界决算. 韩联社,1990-12-08.
- [5] 金东虎等. 韩国电影政策史. 坡州:罗南出版社,2005:38.
- [6] 年初影院上映美国直配电影走强,韩联社,1991-01-19.
- [7] 陶文昭. 全球化中韩国的身土不二. 当代韩国,2006,4:37-42.
- [8] Park Seong-ho, Frank Segers. Theater Rallies; Directors, Distributors Protest UIP Invasion of South Korea, Variety, 1988-09-26.
- [9] Spaner David. Shoot It!: Hollywood Inc. and the Rising of Independent Film. Vancouver: Arsenal Pulp Press, 2011, Chapter 11.
- [10] Kim, C. H. K. Building the Korean Film Industry's Competitiveness: Abolish the Screen Quota and Subsidize the Film Industry. Pacific Rim Law & Policy Journal, 2000, 9(2): 353-378.
- [11] John Larkin, Koreans Fear a Global Menace, Sydney Morning Herald, 1999-06-26.
- [12] Iwabuchi, Kōichi, Eva Tsai, Chris Berry. Routledge Handbook of East Asian Popular Culture. New York: Taylor & Francis, 2016: 272.
- [13] Sandy George, South Korea Keeps up Screen Quotas Fight. Screen Daily, 2000-10-11.
- [14] 金正洙. 韩美投资协议和屏幕配额:使用双面博弈模型的谈判分析. 国际贸易研究, 2004, 1: 95-121.
- [15] 金美贤等. 韩美投资协议和银幕配额. 韩国电影振兴委员会, 2003-07-15. [2020-02-10] <http://www.kofic.or.kr>.)
- [16] 金奎汉. 守护电影配额制召开“电影人紧急记者会”, 2003-11-06. [2020-02-10] <https://news.maxmovie.com/3975/>.
- [17] Yang Sung-jin. Korean Screen Quota System in Dispute Again. The Korea Herald, 2004-10-20.
- [18] 金甲植. 缩小电影配额和未来展望. 东亚日报, 2004-06-13. [2020-02-10] <http://www.donga.com/news/IssueSerial/article/all/20040613/8071715/1>.
- [19] 林范. “电影配额争夺战”电影人誓师大会. 韩民族日报, 2004-06-22. [2020-02-10] <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=028&aid=0000065268>.
- [20] 电影人配额死守大会. 韩联社, 2004-07-14.
- [21] 李东贤. 韩美投资协商与银幕配额. 首尔:延世大学学位论文, 2006. [2020-02-10] <https://uml.yonsei.ac.kr/search/media/url/CAT000000190121>.
- [22] C. Shin, J. Stringer. New Korean Cinema. New York: New York University Press, 2005.
- [23] 金正浩. 电影配额缩减的影响分析. 韩国内容学会论文, 2011, 2: 238-250.
- [24] 强月新, 许欢欢. “韩流坞”: 21 世纪韩国电影的革命性逆袭崛起. 湖北社会科学, 2020, 10: 152-162.
- [25] 金正秀. “烫手山芋”减半: 国产影片配额减少决定的案例研究. 文化与社会, 2011, 10: 289-326.
- [26] 刘建丰. 加快经济转型和改革开放应对中美贸易摩擦——2018 年第二次“经济学人上海圆桌会议”专家视点. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2018, 4: 5-21.
- [27] 强月新, 许欢欢. 从剪刀手到守夜人: 韩国电影内容规制政策变迁. 延边大学学报(社会科学版), 2020, 4: 20-27.

The Dispute of Screen Quota: The History and Revelation of Three Rounds of "Trade Friction" Between Korea-US Film Industry

Xu Huanhuan (Wuhan University)

Abstract: Screen quota is a restrictive policy adopted by government to protect its own culture in order to meet the requirement of trade liberalization of strong countries. Since the 1980s, South Korea and the United States have conducted three rounds of "trade frictions" centering on the screen quota, namely the Film Negotiation in 1985, the Bilateral Investment Treaty (BIT) in 1998 and the Free Trade Agreement (FTA) in 2003. The United States took the reduction and eventual abolition of the screen quota of South Korea as a precondition for these negotiations. In this process, South Korean film industry was furious at the government's strategy of sacrificing film for bargaining chips, and staged protests one after another. Domestic protests put pressure on the government, slowed down the signing of free-trade agreement and bought time for Korean film industry. Under the constant external pressure and competition, Korean film industry was able to regain and strengthen the internal development momentum, becoming an important part of "Korean wave" in the early 21st century. Under increasing pressure from the United States, South Korea finally surrendered in 2006, cutting the screen quota from 146 days to 73 days and launching a package of film industry revitalization policies. Despite the fundamental negative impact on local films, South Korea has become one of the few countries in the world that can compete with American film industry on the basis of limited protection. This provides a reference for China and the United States to negotiate on the issue of film quota at the new negotiation stage. Then, the paper sorts out three possible implementation stages and basic strategies for future film trade negotiations between China and United States. At last, in order to activate endogenous capacity, enhance international competition level and build national cultural soft power, the paper puts forward seven reform directions of Chinese film industry.

Key words: trade friction; screen quota; industrial protection; cultural autonomy; blockbuster

■收稿日期:2020-02-10

■作者单位:许欢欢,武汉大学人事部;湖北武汉 430072

■责任编辑:刘金波