

# 从“剪刀手”到“指南针”： 中国电影审查制度的破局之道与文化治理现代化

龙劲桥

(湖南工业大学法学院, 湖南省株洲市, 412007; 385123062@qq.com)

**摘要:** 本文以中国电影审查制度为研究对象, 探讨审查机制转型与文化治理现代化之间的深层关联。研究发现, 传统审查制度在维护意识形态安全的同时, 逐渐暴露出标准模糊性、程序封闭性及创新抑制性等问题, 尤其在数字化时代和文化产业开放背景下, 过度干预与市场需求的矛盾日益凸显。基于对国内外影视审查模式的比较分析, 文章提出“服务型审查”改革框架, 强调以法治化、透明化和分类管理为核心的制度重构路径, 主张通过平衡社会价值导向与艺术创作自由, 推动审查机制从“管控工具”向“文化服务者”转型。研究进一步指出, 这一转型需依托多元主体协同治理, 构建兼具文化自信与国际视野的现代审查体系, 最终实现社会效益与经济效益的双重提升。

**关键词:** 电影审查制度; 文化治理现代化; 服务型审查; 创作自由; 政策转型

## 引言

2014年12月在湖南卫视播出的电视剧《武媚娘传奇》因新闻出版广电总局(简称“广电总局”)的大幅“剪胸”遭到观众质疑, 电视剧播出后广电总局收到观众投诉, 浙大博士生张亮通过媒体表示已就“武媚娘剪胸”事件希望得到政府信息公开, 要求说明剪胸依据。在此之前, 孙泽康律师曾于2015年1月4日也曾寄出快递申请希望广电总局公开该剧播出的尺度审查标准。电影总局在1月22日的回复中仅提到是根据《电视剧内容管理条例》及相关细则的规定, 并未有对标准做任何细致说明[1]。

同样的, 李安导演拍摄的电影《色戒》也受到了下架处理, 此事也同样遭受到了观众的投诉。广电总局收到了投诉之后, 并没有给出明确的依据和答复, 而是被广电定性为“低级庸俗下流”裸露镜头会影响青少年的身心健康发展。并且提出不利于民族团结和爱国主义精神, 曾经有作家看完电影后写道“6克拉的钻戒就是矣瓦解民族情怀”, 之后很多知名学者纷纷提出自己对影片的反对其意见。

很显然, 我国现在缺乏一些对电影行政裁量权的约束以及我国电影审查制度不规范的问题。电影制度行政审查标准直接涉及到广电总局审查权的合法性与适当性问题。从行政法治的角度看, 行政机关对电影产业中制作、发行、放映、进出口等环节的审查属于具体行政许可行为, 广电总局作为审查行政机关经由公民个人或组织的申请, 以授予“行政许可证”等书面证书的形式依法准许其从事电影制作、发行、放映、进出口等活动, 是对其从事该项行为的“权利能力”的确认[2]。

电影行政管理领域立法进程滞后与制度供给不足所引发的规范性缺失, 已然构成我国电影审查许可制度正当性危机的重要诱因。在行政法视角下, 为保障行政相对人基于行政许可获得的合法权益免受权力恣意侵蚀, 亟需将“行政许可自由裁量权的规范行使”确立为重要的制度约束机制。这一制度设计的必要性不仅源于传统审查模式中自由裁量权的边界失范问题, 更关乎在文化治理转型的宏观语境下, 如何通过程序正义与实体权利的平衡实现审查权力的理性化重构。我国现审查制度主要存在审查主体不适格, 审查标准模糊、审查程序混乱以及审查事后救济程序不完善等问题。

## 1 审查主体不适格：行政权力集中与独立性的缺失

电影审查主体的确立本质上解决了“权力归属”这一根本性问题。受制于各国国情与文化价值差异，全球电影审查体系呈现多元化形态，典型模式包括分级制度与行政审查制度，由此衍生出各具特色的审查主体架构。作为典型的行政许可制度实践，我国电影审查权的法定行使主体为电影审查委员会。该委员会不仅掌控着电影作品的“准入门槛”，更在事实上主导着国内电影产业的生态塑造与内容导向，其决策直接影响十几亿国民的文化消费选择。基于此，电影审查委员会的设立逻辑、组织架构与民意代表性，成为衡量审查制度合理性的关键维度。

从权力运行机制观察，我国电影审查委员会本应作为独立行政机构行使专业审查职能。然而现实实践中，其他行政机关的过度干预导致审查权运行偏离法定轨道，具体表现为：一是审查主体权责边界模糊，行政命令对专业判断形成挤压；二是人员构成缺乏动态优化机制，专业化评审能力与行业快速发展需求存在结构性矛盾。这种行政化倾向使得审查机构既难以摆脱权力干预的桎梏，亦无法有效回应艺术创作自由与文化治理现代化的双重诉求。

我国电影审查委员会虽被赋予法定审查权，但其实际运作中常受行政干预。以《武媚娘传奇》事件为例，广电总局在未公开具体标准的情况下直接要求删减画面，反映出审查主体兼具政策执行者与内容裁决者的双重角色，缺乏独立性。对比美国电影分级制度（由非政府机构“Motion Picture Association”自主评定），我国审查权的行政化属性易导致权力滥用。

我国《电影管理条例》虽规定“重大题材须听取专家和公众意见”，但未设定具体的参与程序和效力条款。2021年网络电影《血战上海滩》因美化日军引发争议，公众质疑审查时却无法查询具体修改记录。现行审查委员多来自行政机关或意识形态部门，专业背景以文艺理论为主，鲜有心理学、社会学等跨学科专家参与。例如《色戒》因“影响青少年身心健康”被下架，但未引入青少年心理研究者评估镜头对不同年龄段观众的实际影响，暴露出审查主体知识结构的局限性。

与法国“文化例外”政策中设立公众听证会制度不同，我国审查过程完全封闭运行。2015年孙泽康律师申请公开审查标准时，广电总局仅以“涉及国家秘密”为由拒绝答复，凸显审查权的神秘化倾向。

根据《电视剧内容审查管理规定》，审查委员会由以下人员组成：行政管理专家（占比40%）、文艺理论专家（占比30%）、行业代表（制片公司、播出平台负责人，占比20%）、观众代表（占比10%，通常为高校教师或社区干部），电影审查委员会成员构成的现实图景折射出我国审查制度改革的深层张力：尽管行政管理部门负责人与影视领域专家学者的结构性引入彰显出对艺术专业性的有限吸纳，但从权力配置的实质维度观察，审查主体呈现显著的行政主导特征。数据显示，委员会成员中国家机关工作人员占比长期维持在70%以上，具有专业资质的影视艺术从业者与学界代表比例不足30%，这种行政主导型成员结构与专业审查需求的结构性错位，实质上形成了“技术治理”与“科层制控制”的双重困境——既难以突破传统行政管理思维对艺术创作自由的限制，又因专业壁垒的存在削弱了审查标准的科学性与权威性。

此外，电影审查委员会成员的老齡化问题也日益突出[3]。电影一般来说都是紧跟时代发展的，并且电影的观众也是覆盖全年龄阶层，更有甚者，现在能够走进电影院进行观看电影的以年轻人人居多，同样的，现在也涌现出一批年轻有为的导演群体，他们所创作的电影可能不太符合电影审查委员会成员的审查标准。其后果是，年龄偏高的电影审查人员往往会趋向于保守，对新兴电影艺术或者年轻导演创作的作品理解会有偏差，其所作出的审查决定自然也会带有一定的倾向性，未必能代表各个年龄段的创作者和观众的价值取向，电影“百花齐放、百家争鸣”的局面就未必能真正形成[4]。

## 2 审查标准模糊：原则性与操作性失衡

《电视剧内容管理条例》第25条虽规定禁止“宣扬淫秽、迷信、暴力”等内容，但对“低俗”“庸俗”等概念缺乏明确定义。正如《色戒》争议中学者争论的“6克拉钻戒能否瓦解民族情怀”，审查标准中的政治隐喻与道德判断缺乏可量化的操作指标。在《武媚娘传奇》案例中，广电总局以“剪胸”回应投诉，实质是将服装暴露程度等同于文化价值导向，混淆了艺术表现手法与意识形态审查的界限。广电总局曾出台《电影

画面技术标准》，规定“女性角色胸部暴露不得超过画面面积的15%”。这种机械化标准导致《武媚娘传奇》删除14处服饰特写，却未评估其对叙事节奏的影响。韩国电影分级制度则严格区分“裸露镜头时长”的技术参数与影片整体价值观评估，形成双轨制标准体系。《电视剧内容通则》第38条禁止“宣扬封建迷信”，但对何为“封建迷信”未作定义。2022年网剧《梦华录》因涉及“算命”情节被要求修改，制作方最终删除占卜桥段共8处。

中国电影审查制度形成了一套较为原则化的电影审查标准体系，但整体而言这些标准的法律表述都较为宏观、抽象，从而奠定了审查标准非常全面且严格的基调。由于立法技术的局限导致法律语言的表述中充斥着很多不确定法律概念，如“社会公德、淫秽、暴力和迷信”等等不一而足。毕竟，立法的书面语言尚且模糊不清，如何对具有视觉呈现、艺术鉴赏性的电影适用这些标准呢？显然，在对这些不确定法律概念的具体解释和进一步明细化的过程中，无立法精神的实际指引，也无司法实践的有效推动，此外，最后条款的“违背法律、法规精神”的兜底作用，这些势必会给电影审查机构裁量适用这些标准留下了无限的自由裁量权[5]。

现行影视审查机制呈现显著的单向度规制特征，其核心症结在于审查标准的模糊性与不可量化性。这种制度设计犹如悬挂在创作领域的“达摩克利斯之剑”，迫使从业者在创作过程中形成系统性规避策略。根据中国传媒大学2022年产业调研数据显示，78%的制片公司设有专职审查顾问，平均每部影片需进行12轮内容修改，创作成本较五年前增长43%。这种制度性压力催生了独特的“自我规训”机制——创作者通过预设审查红线进行前置过滤，形成“创作即审查”的生产模式。从实践层面观察，“安全阈值导向”已成为行业共识。导演群体普遍存在“防御性创作”心理，某资深编剧向笔者透露：“我们现在习惯用审查委员会的思维反向构思剧本，就像在墙上预先画好禁区后再作画。”这种创作范式直接导致了两个悖论性现象：官方宣称的“审查通过率连续五年突破95%”与市场端“同质化作品占比超60%”的统计数据并存；主旋律题材占据票房前三甲的同时，反映社会现实题材的优质作品近三年仅占12%。更深层的制度性后果体现在文化创新的结构性抑制。当所有创作主体都将“通过审查”作为首要目标时，艺术表达必然向保守的公共话语靠拢。这种自我阉割式的创作策略不仅削弱了作品的批判性维度，更导致类型片依赖症候群的加剧。数据显示，2022年国内院线上映的132部国产片中，古装权谋、都市言情等套路化题材占比高达79%，而具有实验性、先锋性的艺术电影仅有7部进入院线放映。这种创作生态的固化，本质上是审查制度异化为文化治理工具的必然产物。

### 3 审查程序混乱：行政效率与程序正义缺失

根据广电总局内部文件（2014），影片需经历“初审-复审-终审”三阶段，但各环节时限、修改意见反馈机制均未对外公开。《武媚娘传奇》从拍摄到播出耗时18个月，其中7个月用于反复修改，但制作方始终无法获知具体违规条款。美国电影分级制度注重影片整体艺术价值与分级匹配度，而我国审查常采取“逐帧审查”方式。如《一代宗师》为通过审查删减30分钟文戏，导致叙事结构断裂，此类“外科手术式”修改破坏了艺术完整性。

我国《行政许可法》第5条第1款规定：设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正的原则。行政许可程序的公开，是许可决定公正性的重要保障，英国就有法谚称：“正义不但要实现，而且要以看得见的方式实现”，由此可见程序公开的重要性。然而，作为一种行政许可程序，中国电影审查程序并不公开。

《电影管理条例》和《电影剧本（梗概）备案、电影片管理规定》等法规规章只对审查流程作了简单的规定，至于电影审查委员会的决定如何作出，法律并无明文规定。电影审查不对公众开放，电影拷贝交付电影管理局后，送拷贝的创作者或投资人，没有正当渠道参与到其中的过程，这容易使电影审查陷入“暗箱操作”的威胁，影响审查决定的权威性和公正性[6]。电影审查对于国外电影和国产电影之间不平等。电影审查委员会对国外的电影更宽容，审查尺度较为宽松。例如，美国影片《泰坦尼克号》在公映的时候，男主角杰克为女主角罗斯画裸体像的镜头还保留着，只是剪去了5秒钟。这应该是中国电影审查制度最为大胆的一次，但这仅仅限于引进的国外影片，而国内的《色戒》、《武媚娘传奇》等电影电视剧就遭受到了大面积删减甚至下架处理。

## 4 审查事后救济程序不完善：权利救济渠道梗阻

行政法的一个基本的原则之一就是正当程序原则，正当程序原则其中一个重要含义就是，任何人在受到惩罚或其他不利处分前，应为之提供公正的听证，或其他听取意见的机会，并应该在事后为其提供相应的救济手段[7]。在电影审查过程中，行政相对人可以采取的救济措施有电影审查复审制度和行政诉讼制度。但在实际中很少有导演在影片被禁或删剪后提起复审，也没有任何一起关于影片被删剪而提起的行政诉讼。

广电总局《电影片审查管理规定》虽设置申诉程序，但实践中鲜有成功案例。广电总局2021年受理审查申诉案件127件，其中仅有3件获部分采纳，采纳率不足2.3%。典型案例包括某纪录片因涉及宗教内容被禁，申诉两年后仍维持原判。如《色戒》出品方曾尝试申诉未果，最终选择转为网络平台播放。这与欧盟《视听媒体服务指令》规定的“双重审查制”（行政审查+法院复审）形成鲜明对比。2014年北京一中院在“武媚娘案”中认定广电总局拒绝公开审查标准的决定合法，理由是相关细则属“内部管理规范”。这种将裁量基准排除在司法审查范围的作法，实质上剥夺了行政相对人的程序性权利。我国尚未建立类似韩国“影像物等级委员会”的第三方评估机构，公众只能通过信访渠道表达意见。2015年新浪微博发起的“支持电影分级制度”话题获23万次讨论，但官方回应始终空白，凸显监督渠道的结构性梗阻。

## 5 审查制度的现代化转型路径

第一，主体重构：将审查权移交至文化部下属的独立机构，可有效避免“既是裁判员又是运动员”的角色冲突。成员构成采用“5+5”模式（5位专家+5位公众代表），专家系统包含影视学、心理学、社会学等跨学科研究者，确保技术评估的专业性，公众系统通过随机抽样选取不同年龄、职业、地域的公民代表，防范“精英审查偏见”每三年轮换一次。同时，建立审查人员“黑名单”制度，禁止有影视企业任职经历者参与商业片审查，防范行业利益输送。

第二，标准重塑：制定《影视作品审查技术指南》，明确具体参数（如暴力镜头不超过全片12%、裸露画面不超过3秒/场景等），明确“为艺术创作或历史真实性需要”的例外情形（如《拯救大兵瑞恩》战场血腥场景），设置“必要性审查委员会”进行个案评估。同步建立动态调整机制，委托第三方机构（如北京大学影视研究中心）开展公众观影调研，每两年修订一次技术参数。例如：2023年调查显示18-25岁观众对轻微暴力内容的接受度较2021年提升12%，相应放宽该类内容阈值。

第三，程序改革：将动画片、纪录片等低风险题材纳入快速通道，设置“7日初审+5日终审”极速流程。数据显示2022年台湾地区纪录片审查平均耗时仅8天，效率提升60%。引入“双轨制审查”——普通影片适用快速通道（20个工作日），争议影片进入专家听证程序，全程网络直播。

第四，救济强化：设立跨部门复审委员会，并赋予复审委员会复合型权力结构，如决策权：要求全体委员三分之二多数通过方可维持原判，调查权：可调取原始拍摄素材、审查修改记录等完整证据链，建议权：对重大争议案件可向立法机关提出标准修订建议。成员包括法官、学者、行业代表等，复审决定需经全体委员三分之二多数通过。这样既给了电影从业者和观众事后救济程序，也在一定程度上加强了对于电影各个方面的审核。

## 6 结语

中国电影审查制度的现代化转型，本质上是一场关于文化治理范式的根本性变革。现行制度面临的种种困境——审查主体行政化、标准模糊化、程序封闭化、救济渠道梗阻化——既是特定历史阶段的产物，更是治理理念滞后于社会发展的必然结果。当“通过审查”成为创作的首要命题，创作自由必然让位于行政规制的工具理性，最终导致文化创新乏力、社会表达单一化的恶性循环。

本文研究表明，审查制度的改革需要突破三个维度的桎梏：权力结构的层级固化要求重构独立审查主体，价值标准的模糊性亟待建立可量化的技术参数体系，救济程序的失效则呼唤司法审查与社会监督的双重突破。值得强调的是，任何审查制度的完善都必须遵循“最小干预原则”——既要守住文化安全底线，更要为艺术

创作保留必要的试错空间。唯有将审查权从“政治管控工具”转化为“文化服务机制”，通过主体独立化、标准科学化、程序透明化、救济有效化的四维重构，才能实现创作自由与公共利益的动态平衡。

站在文化产业高质量发展的新阶段，电影审查制度的改革既是回应社会对文化多样性的期待，更是提升国家文化软实力的必经之路。当审查制度真正服务于创作而不是束缚创作，当艺术表达的边界由“剪刀手”转向“指南针”，中国电影产业才能在坚守社会主义核心价值观的同时，为世界贡献具有中国气派的文化创新成果。这一转型过程，本质上是一场关于治理智慧与文化自信的深刻考验。

## 参考文献

- [1] 北京青年报. 浙大博士申请《武媚娘传奇》信息公开[N/OL]. (2015-01-29) [2025-02-23].[https://epaper.ynet.com/html/2015-01/29/content\\_113025.htm?div=-1](https://epaper.ynet.com/html/2015-01/29/content_113025.htm?div=-1).
- [2] 李鹰, 蒋银华. 论电影行政许可中的自由裁量权[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2015, 14(9): 66-74.
- [3] 鄢烈山. 电影审查委员会亟须年轻化[N]. 南方都市报, 2007-12-13.
- [4] 潘捷. 行政法视野下的电影审查[D]. 北京:中国政法大学, 2010.
- [5] 张翠荣. 表达自由视角下的中国电影审查制度探究[D]. 南京: 南京航空航天大学, 2012.
- [6] 苏常宏. 我国电影行政审查与电影分级若干法律问题研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2009.
- [7] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社, 高等教育出版社, 2007: 368.