

正负平衡·社会关怀·产业驱动 ——我国游戏行业政策导向研究（2000—2024）

刘姝媛¹, 聂伟²

(1. 上海大学上海电影学院, 上海 200072; 2. 上海戏剧学院, 上海 200040)

摘要: 我国游戏政策的嬗变具有三重导向。政策职能角度, 根据不同历史时期游戏行业的发展态势, 游戏行业政策的职能侧重点呈现出“管—放—服”的三重转变。社会观照层面, 出于社会关怀实施的未成年人防沉迷保护原则始终是游戏行业政策的“规定动作”。效益层面, 在“游戏作为产业”的共识驱动下, 游戏产值高企的同时产业文化积累不足的问题也日益暴露, “产值高企、文化失衡”的结构性问题迫切需要通过政策引导加以调整。

关键词: 游戏政策; 政策史; 网络游戏; 电子竞技

中图分类号: G898.3

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2024) 06-0098-09

在2023年杭州第19届亚运会上, 电子竞技首次成为正式比赛项目, 引发社会强烈关注。回望游戏从“电子海洛因”到“国族荣耀”的沧桑巨变, 不难发现, 较之21世纪初的“谈游色变”, 我国游戏行业无论在文化符号还是产业规模等各方面都已发生了翻天覆地的变化。这固然与游戏行业的朝阳态势与青年文化消费热情密不可分, 同时, 政策法规与公共监管的作用也尤显重要。在我国, 游戏产业的发展现状、官方与社会的认知观念等因素共同左右着游戏政策的管理转向, 并直接影响了游戏行业的发展前景。探讨游戏及其衍生业态, 固然要立足当下, 但也应在历史的脉络中综合把握我国游戏政策的深层逻辑和动力机制, 在政策史的“延长线”上研判未来游戏发展的机遇与挑战。

本文从政策视角观照我国游戏行业的发展历史, 在较为系统地梳理2000—2024年发布的重要游戏政策法规及公共监管措施的基础上, 探究不同历史阶段行业政策制定、修正与重置背后的动力逻辑与指导理念, 剖析游戏产业政策显露出的结构性问题。对于未来优化电子游戏行业的管理向度、力度、广度, 以及客观定位产业发展“坐标”, 相信会产生一定的理论价值和实践意义。

一、调校与矫正: 游戏行业政策的“平衡术”

根据不完全梳理,^① 21世纪以来我国各级政府发布的游戏行业相关文件^②大致有400多份, 其中绝大部分发布于2017年以后, 以地方性文件为主。将政策分为供给型、环境型和需求型三类,^③ 就会发

基金项目: 上海市哲学社会科学规划一般课题“国际数字之都”建设背景下上海加快推进电竞产业发展路径机制研究(2021BWY010)。

作者简介: 刘姝媛, 女, 博士研究生; 聂伟, 男, 教授, 博士。

① 本文所涉2000—2020年的政策文件由笔者独立整理, 2021—2024年的政策文件数据参见陀螺研究院·中国游戏产业政策趋势分析报告[EB/OL]. <https://www.youxituolu.com/532470.html>. shuju. 整理工作难免有遗漏, 数据仅供行文参考, 不具权威性, 特此说明。

② 游戏政策的发布形式既包括专门针对游戏行业出台的纵向式管理文件, 如《关于推动北京游戏产业健康发展的若干意见》; 也包括作为某一主题政策监管的子项目存在的横向管理条例, 如《国务院关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》, 其中对游戏游艺设备的有关规定对游戏产业具有重要意义。

③ 供给型政策工具强调政府在财政、人才、资源、信息等方面的供给与投入, 直接体现政府对创新发展的推动力。环境型政策工具主要表现为政府为创新活动提供的良好宏观环境与外部保障。需求型政策工具是指政府通过采购、外包、规范化管理、海外拓展等方法为影视产业创造新市场或降低其不确定性, 体现出政府对创新发展的拉动作用。见马瑞青, 吴言梅, 逢雅惠. 上海建设全球影视创制中心的政策评估与优化路径研究[J]. 中国文化产业评论, 2023(1): 383-404。

现,供给型政策占绝对主导地位,其中又以“指导意见”类文件为主,发布时间基本在2010年之后;其次为环境型政策,以“环境规范”类文件为主,发布时间较为均匀;需求型政策最少,一定程度上反映出政府主管部门在把握市场动态、回应市场需求方面,相关工作还有待提升。

从政策类型的时间分布来看,2010年以后,我国各级政府尤其是地方政府,对游戏行业的政策注意力呈显著上升的趋势。这种关注不仅包括游戏行业潜在的正向效应,也包括可能出现的负面影响。对于游戏行业而言,正负效应乃一体两面,两者分处天平两端,在不同时期呈现出不同的倾斜角度,而政策法规就像浮动的砝码,通过矫正与调校不断放大正面效应,抑制负面效应,始终维持正向态势。在产业语境变迁和政府现代管理观念更新下,这种“平衡术”的侧重点显现出从“管”到“放”再到“服”的阶段性变化。

(一)“管”:21世纪初的全面监管

2010年以前,我国自主游戏产业羽翼未丰,大体处于产业链下游。游戏行业野蛮发展,大量鱼龙混杂的进口游戏涌入国内市场,加之个别偶发恶性事件的催化发酵,负面效应压倒性地成为社会关注焦点。“电子海洛因”这一生动概念的病毒性传播,更加剧了游戏在早年间的污名化认知。这一阶段,政府发布的一系列游戏行业相关政策文件,以治理乱象、规范市场的环境型政策为主,为尚处萌芽时期的游戏行业及时框定发展方向,在初期迅速建立起一套行之有效的规范,力图将游戏行业的负面效应控制在合理范围内。

以矛盾焦点——电子游戏厅为例,随着电子游戏机风靡全国,无数青少年为之着迷,大批电子游戏厅应运而生,成为他们的流连忘返之地,但也由此在一些场所滋生了赌博、斗殴等不良现象。鉴于此,原文化部、公安部等七部委共同发布了《关于开展电子游戏经营场所专项治理的意见》(2000),在全国范围内集中开展电子游戏经营场所专项治理,停办新的电子游戏经营场所,现有的电子游戏经营场所也不得再增添或更新任何类型的电子游戏设备,甚至叫停了面向国内的电子游戏设备及其零、附件的生产、销售行为,此后,任何企业、个人都不得再从事相关生产、销售活动。^[1]国务院颁布《互联网上网服务营业场所管理条例》(2002),制定了互联网上网服务营业场所严格的审批、许可、监管制度,同时明令禁止未成年人进入这类场所。^[2]

游戏行业监管收紧的态势一直延续至此后数年。期间,各相关部门分别针对游戏内容审查、播映和上网服务营业场所的审批、设立、经营等事项作出了严格规定。^①国家新闻出版署组织有关力量开发并推行“网络游戏防沉迷系统”(2007),确立了延续至今的“未成年人防沉迷保护”管理原则。^[3]可以说,这十年间政府为有效规范游戏行业的良性发展、遏制游戏潜在的危害性出台了大量政策文件。在这一系列雷厉风行的政规律令出台后,市场化之初的游戏行业开始建立起一些约定俗成的行业规范,也为后期游戏产业的长效有序发展夯实了制度基础。

(二)“放”:产业化初期的路径探索与权释释放

2010年前后,国内游戏产业甫具规模,逐渐从游戏消费大国迈向游戏生产大国,游戏也转变为一种新兴文化产业,正向效应开始凸显。有关部门也开始重新校准天平两端,发布一系列旨在扩大正面效应的供给型政策,以期达成新一阶段的平衡态。具体表现为,这一时期的政策条例开始将游戏视为新兴产业,更具针对性的发展规划类文件明显增加,且发文主体基本以中央行政机关为主。同时,部

① 相关文件包括《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》(2004)、《关于开展网吧等互联网上网服务营业场所专项整治的意见》(2004)、《国家广电总局关于禁止播出电脑网络游戏类节目的通知》(2004)、《文化部关于加强网络游戏产品内容审查工作的通知》(2004)、《文化部、信息产业部关于网络游戏发展和管理的若干意见》(2005)、《关于保护未成年人身心健康 实施网络游戏防沉迷系统的通知》(2007)等。

分长期限制游戏发展的条例也在此时有了松动的痕迹,进一步体现出这一时期自上而下的政策导向转变。

2011年,国务院办公厅发布《关于加快发展高技术服务业的指导意见》,在加快转变经济发展方式,大力推进高技术服务业的时代背景下,“健康游戏”被列入八大重点推进的高技术服务领域之一“数字内容服务”,与“数字影音”“数字动漫”并列,游戏本身的高科技服务属性、文化产业属性得以凸显。^[4]之后,《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》(2012)、《文化部“十二五”文化科技发展规划》(2012)等长期规划文件中论及游戏时均使用了诸如“科技型文化产业集群”“新兴文化产业”等字眼,并多次提及提高游戏业的设计与制作技术、技术装备水平。“技术”和“产业”,成为这一阶段游戏行业被重点关注和赋值的属性。

除了制定上述以发展纲要为主的供给型政策,有关部门还辅助配套了一系列环境型政策,着力优化游戏产业的营商环境,促进生产要素的自由流通,激发市场活力,为正面效应的进一步抬升释放了弹性空间。如,2014年国务院《关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》明确“允许外资企业从事游戏游艺设备的生产和销售,通过文化主管部门内容审查的游戏游艺设备可面向国内市场销售”^[5]。这一举措在2015年发布的《文化部关于允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售的通知》中得到进一步确认,并将适用范围从外资企业扩大至内资企业,标志着“游戏机禁令”的全面解除。^[6]“游戏机禁令”解除后的一年,《文化部关于推动文化娱乐行业转型升级的意见》(2016)再次强调“全面放开游戏游艺设备的生产和销售,全面取消游艺娱乐场所总量和布局要求……切实消除制约行业发展的政策限制和制度壁垒”“鼓励游戏游艺设备生产企业积极引入体感、多维特效……等先进技术”。^[7]两个“全面”、一个“切实”、一个“鼓励”,立体分级释放出中国游戏产业长期政策利好的积极信号,稳定了社会资本及行业人员的投资从业信心。

这一时期的多种权限放开与中央各部委的长期规划布局,都预示着游戏行业未来的乐观前景。部分地方政府也瞄准时机应声响应,从2016年以后各地政府颁布的游戏专项适用文件中,我们可以集中看到这一政策自上而下的驱动效果。

(三)“服”:产业化进程中的跟进扶持和统一管理

中央行政机关高位掌舵,以各项意见规划站位高远地为游戏行业锚定了发展方向。2017年以后,全国各省区市大范围联动响应,推动游戏产业发展乘风破浪。这一时期游戏产业的正向效应呈指数级放大,公众负面印象也随着社会观念刷新得到一定减弱,各级政府的职能角色从以“管理”“放权”为主转向以“服务”为主,致力于打造便利的营商环境,以助推游戏产业的增长势头,扩大正面效应的辐射范围。此时,将游戏产业纳入长期发展规划类的供给型政策文件数量依旧占据主流,但是相较前一时期,集中针对游戏产业的专项扶持类文件显著增加,且发文主体以地方政府为主。

具体来看,在这一时期的发展规划类文件中,游戏产业的议程级别提升,不再只是粗略地一笔带过,而是郑重其事地“一事一议”,行业主体性地位更为凸显,游戏产业的发展规划更为细化,也更具针对性和操作性。2017年《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》在“促进重点行业全面发展”一栏中对“游戏业”进行专项讨论,整个规划文件中34次提及“游戏”一词,远超《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》中的8次和《文化建设“十一五”规划》中的5次,词频上升的背后是政府布局重点以及规划意识的全面到位。2024年8月,国务院发布《国务院关于促进服务消费高质量发展的意见》,要求“提升网络文学、网络表演、网络游戏、广播电视和网络视听质量”“支持电子竞

技、社交电商、直播电商等发展”。^[8] 这份来自政府最高部门的“点名”再次确立了游戏行业在整个文化产业中的战略地位,为游戏行业的发展前景和潜在价值注入了一针强心剂。

这一时期,大量针对电竞产业、游戏产业的地方性专项文件集中涌现,发文主体涵盖了省、区(市)、县等各层级,诸多中长期规划布局也在这一时期各地制定的政策文件中得到集中体现,进一步彰显出这一时期游戏产业政策的议题深化与议程发散。如上海市颁布了《关于促进上海动漫游戏产业发展的实施办法》(2018)以及《关于促进上海电子竞技产业健康发展的若干意见》(2019),北京市也紧接着出台了《关于推动北京游戏产业健康发展的若干意见》(2019),其他多地也都在近几年制定了类似的专项政策。^①

与此同时,这一阶段游戏行业的管理权属趋向集中化,从多部门联合管理走向主管部门统一规范部署,进一步彰显了游戏产业在国家经济发展和文化建设中的重要地位。此前,游戏行业是由原新闻出版总署与文化部、信息产业部等多个部门协同管理,新闻出版总署负责前置审批、版号发放等事务,而文化部负责游戏上线后的运营监管工作。这一期间,针对游戏行业乱象治理的一系列政策大多出自原文化部,2010年文化部出台的《网络游戏管理暂行办法》即为2019年以前游戏行业的专项治理规章。2018年国务院机构改革后,“全国网络游戏出版经营活动的监督管理工作”^[9] 归属国家出版主管部门。管理权属的集中化不仅有利于提升监管效率,减少重复管理、冗余管理、条例冲突等问题,同时也有助于统一政策标准,为市场主体提供更稳定、可预期的营商环境。更重要的是,主管部门能够更为全面地了解行业发展的需求和趋势,有助于制定以效果导向为主的、符合产业发展规律的需求型政策,进而提高政策法律法规与市场发展需求之间的适配度,更好地推动游戏行业的持续创新 and 健康发展。

各级政府部门充分发挥主观能动性,积极响应中央相关政策精神,全面推进游戏产业化进程。如今,游戏产业的职业化程度、产业化水平、行业运营能力都在稳步提升。游戏早已摆脱21世纪初的污名化认知,得到更为理性的看待,电子竞技更是在出海征战的道路上捷报频传,不断点燃着民族文化自豪感。

二、“未成年人防沉迷保护”:政策设计的社会关怀

在我国,政策“平衡点”的考量标准不仅仅是简单的“正大于负”,正面效应势不可当自然令人欣慰,社会关怀同样是不可忽视的一块重要砝码。《黑神话·悟空》制作人冯骥曾以《星球大战》中的“原力”来比喻网络游戏:原力分为两面——光明面和黑暗面,前者展现了游戏作为第九艺术所具备的文化吸引力和影响力,后者则揭露了游戏运营商背后资本的贪婪本性——为追求利润最大化而努力“让用户待得更久、投入更多”,身心尚不成熟的未成年人更是备受资本青睐的待宰羔羊。^[10] 当市场自身无法做出正确调控时,国家有必要以行政手段对游戏行业的负面效应进行管控引导。于是,基于审慎包容理念,一块源于社会人文关怀的砝码就此加诸政策天平之上,成为压制负面效应的“基础重量”,这就是针对未成年人的防沉迷保护政策。

21世纪头10年,保护未成年人身心健康是政府全面监管游戏行业的初衷之一,也是系列政策法规颁布背后的动力逻辑之一。该时期政府监管措施从禁止或限制未成年人进入相关电子游戏经营场所或

① 相关文件包括《西安市电竞游戏产业发展规划(2018—2021年)》(2018)、“海南国际电竞港专项政策”(2019)、《关于加快湖南电子竞技产业发展的指导意见》(2019)、《福建省促进电竞产业发展行动方案(2021—2023年)》(2021)等。

互联网上网服务场所,^① 到切断未成年人通过电视观看网络游戏的渠道,^② 再到对游戏进行预前审批,^③ 防范游戏内容中的不良信息荼毒未成年群体, 管理手段不断演化进阶。2005 年原新闻出版总署专门组织相关力量开发“防沉迷系统”和“实名认证方案”。^④ 这一系统日后不断升级, 直至今日依然是未成年人防沉迷保护的核心监管措施, 游戏产品是否内置防沉迷系统也成为网络游戏的审批前提。各项基于社会关怀考虑的监管措施颁布, 对规范电子游戏产业发展、保护未成年人身心健康发挥了不可忽视的作用。

进入新的十年, “产业”定位赋予行业发展以正当合法性, 一系列中、宏观发展规划文件开始出现电子游戏的身影,^⑤ 游戏行业的舆论生态环境开始明显好转。与此同时, 《网络游戏管理暂行办法》(2010)、《“网络游戏未成年人家长监护工程”实施方案》(2011)、《关于启动网络游戏防沉迷实名认证工作的通知》(2011)、《未成年人网络游戏成瘾综合防治工程工作方案》(2013) 等一系列文件的相继颁布, 表明未成年人防沉迷保护依然是游戏行业监管的关键。

随着游戏产业产值进入高速增长阶段, 未成年人防沉迷保护的监管力度有过之而无不及, 与游戏行业的社会关注度呈正相关关系。2016 年, 国家互联网信息办公室关于《未成年人网络保护条例》草案公开征求意见, 拉开了我国专门为未成年人网络保护立法的序幕。该草案强调实名认证的必要性, 同时要求限制未成年人连续使用游戏时间和单日累计使用游戏时间, 并以禁令的形式提出“禁止未成年人在每日的 0 点至 8 点期间使用网络游戏服务”^[11]。条例尚未奏效, 行业已未雨绸缪开启自查自律。2017 年, 手游《王者荣耀》推出“健康系统”, 根据年龄层对未成年人的游戏时长进行了分级限制, 超过时长后相应用户将被强制下线。“这是国内游戏行业首个由企业自发上线并正式施行的、在严格程度上远超过主管部门相关要求的移动游戏防沉迷措施。”^[12]

游戏企业早早预判了监管风向, 积极按照相关政策指导出台健康管理举措。2019 年, 国家新闻出版署发布《关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》, 对未成年人的游戏使用时间、交易行为、接触内容做出全面限制, 将“宵禁”时间延长至每日 22 时至次日 8 时, 并对未成年人每日游戏时长和交易限额制定了强制性标准。^[13] 此后, 腾讯也在《王者荣耀》内再次升级了自身的“健康系统”, 对未成年人的游戏时长和付费服务年龄门槛制定了更为严格的要求。监管并没有就此止步。2021 年, 国家新闻出版署颁布的《国家新闻出版署关于进一步严格管理切实防止未成年人沉迷网络游戏的通知》进一步责令“网络游戏企业不得以任何形式(含游客体验模式)向未实名注册和登录的用户提供游戏服务”, 同时硬性规定未成年人每日的游戏时间——“所有网络游戏企业仅可在周五、周六、周日和法定节假日每日 20 时至 21 时向未成年人提供 1 小时网络游戏服务”^[14]。

禁令发布后, 行政监管倒逼行业自律, 一日内共有 56 家相关企业发表公告表态响应, 腾讯的“健康系统”在这之后进行了再度迭代。可见, 防沉迷系统的贯彻实施作为“红线议题”已成为行业共识。更需要注意的是, 正是由于我国政府在未成年人防沉迷保护原则上秉持的坚定决心, 整个行业才能在

① 参见《国务院办公厅转发文化部等部门关于开展电子游戏经营场所专项治理的意见》(2000)、《互联网上网服务营业场所管理条例》(2002)。

② 参见《国家广电总局关于禁止播出电脑网络游戏类节目的通知》(2004)。

③ 参见《文化部关于加强网络游戏产品内容审查工作的通知》(2004)。

④ 参见《关于保护未成年人身心健康实施网络游戏防沉迷系统的通知》(2007) 和《国家新闻出版广电总局办公厅关于深入开展网络游戏防沉迷实名认证工作的通知》(2014)。

⑤ 参见《国务院办公厅关于加快发展高技术服务业的指导意见》(2011)、《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》(2012)、《文化部“十二五”文化科技发展规划》(2012)。

“淘金热潮”中冷静下来反思如何管控负面效应，这也是近年来游戏行业得以良性运转的关键所在。

针对未成年人的防沉迷、防氪金管理措施，本意是促进游戏行业良性运转、维持正负效应均衡，但当这一出于社会关怀的管理传统逐渐惯性扩张至适用于全部游戏用户群体后，它对整个行业发展的整体性影响也有待重新评估。2023 年 12 月，国家新闻出版署起草了《网络游戏管理办法》（草案征求意见稿），草案第十八条规定“网络游戏不得设置每日登录、首次充值、连续充值等诱导性奖励……所有网络游戏须设置用户充值限额……对用户非理性消费行为，应进行弹窗警示提醒”。^[9] 尽管只是草案初拟阶段，但其中直接威胁游戏项目营收的相关内容还是在资本市场引起了不小的震动，“巨人网络、完美世界、吉比特等多家游戏相关企业的股价上演‘一字跳水’，瞬间跌停”……网易和腾讯两家企业一日之内市值蒸发超 4961 亿港币。^[15] 资本市场有草木皆兵之嫌，但也侧面反映出该草案存在一定争议。随后，国家新闻出版署有关负责人及时发声：“对于各方就征求意见稿第十七条、第十八条及其他一些内容提出的关切和意见，国家新闻出版署将认真研究，并将在继续听取相关部门、企业、用户等各方意见的基础上进一步修改完善。”^[16] 如何界定企业利益与防沉迷保护之间的平衡点，如何确定防沉迷、防氪金条例的适用范围，应是未来游戏监管政策的考量关键。

三、“产业驱动”：游戏产业政策的经济侧重逻辑

我国游戏政策的“管—放—服”转变，体现出各级政府放大产业正面效应的初衷。无论是各级政府还是行业自身，在界定正面效应时往往比较看重游戏产业最为突出的经济效益——产值，将游戏产业视为新的经济增长点，容易在一定程度上忽视其文化与审美价值。产业产值“狂飙”的同时，行业陷入了“文化失衡”，形成国产游戏专项拔尖、短板明显的割裂发展态势。

在产业驱动的整体背景下，部分政策在扶持重点上倾向于将游戏创造的产值作为衡量标准，这也是电子竞技迅速兴起的重要原因。从艾瑞咨询发布的《2022 年中国电竞行业研究报告》呈现的“中国电竞产业链”（见图 1）可以看出，目前我国电竞产业链基本是围绕电竞比赛的上、中、下游建立起来的。因此，大部分地方政策都将培育电竞企业、开发电竞游戏、引进电竞俱乐部和电竞赛事、建设电竞竞赛场馆等作为电竞发展的评价标准和扶持重点。

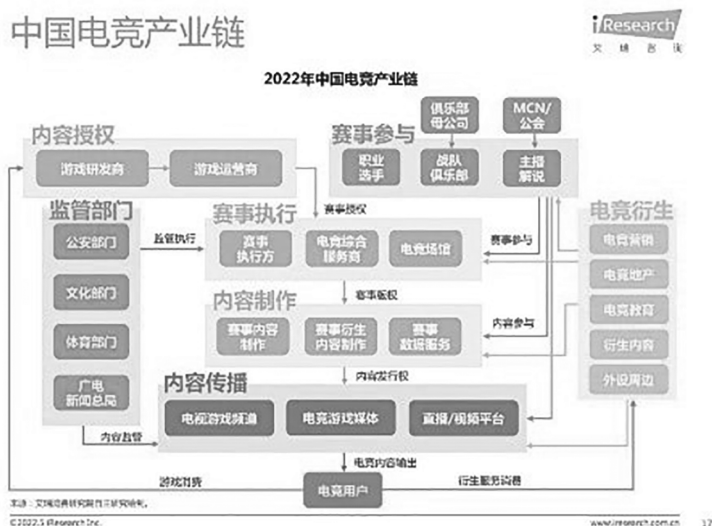


图 1 中国电竞产业链^[17]

然而，热度高企的电子竞技所涉及的游戏其实寥寥，只有头部的竞技类游戏能够成为比赛项目，如

《英雄联盟》《王者荣耀》《绝地求生》等，而其中属于本土制造的原创游戏作品少之又少。换言之，游戏作为一种高新技术产业，本土核心科技贡献有待提高。由此可见，各地基于经济逻辑的扶持政策的确有助于提高游戏的产业价值，但也应看到国内游戏产业内部的产值结构并不合理，政策在引导游戏行业整体技术水平提升、促进游戏内容多元化以及推动游戏成为整个文化产业的动力引擎等方面，还需发挥出应有作用。

首先，政策的评价导向会间接影响游戏的开发倾向，既要重视电竞赛事及其所需的竞技类游戏开发，也应鼓励游戏的多元化创新热情。以 2024 年《〈成都高新技术产业开发区加快数字经济产业重点领域高质量发展若干政策〉实施细则》为例，细则在“支持游戏产品研发上线”中对获批上线的游戏产品分别给予游戏研发企业、游戏运营企业各 50 万元的一次性奖励，而在“支持游戏产品赛事转化”一项中对“将游戏产品纳入电竞比赛”的游戏企业，按照游戏软件研发投入金额的 30%，给予最高 500 万元的补助。^[18]类似的规定屡见不鲜。

然而，相较于开发周期相对较短、普及率更高、变现率更快的竞技类游戏，游戏行业内普遍推崇的“3A 游戏”^①或“史诗型网游”等大型精品游戏在政策扶持效度上则明显居于劣势。以游戏科学公司于 2024 年 8 月 20 日发布的《黑神话：悟空》为例，该游戏取材自中国古典名著《西游记》，以“天命人”的“寻根之旅”为故事主线，以强剧情和高品质还原玩家心中的东方神话世界，是目前最受广大国内外游戏爱好者喜爱的国产“3A 大作”之一。据悉，《黑神话：悟空》于 2018 年立项，制作周期长达 6 年，开发成本在 3 亿元以上。^[19]尽管这样的制作周期和成本对于“3A 大作”而言不足为怪，但对于资本而言，投资回报周期如此长的项目实在不是最佳标的；而对于目前普遍以获批上线运营作为资助标准的扶持政策而言，《黑神话：悟空》前期创意阶段也难以享受到充分的政策利好。^②这启示有关部门要充分认识到不同类型游戏产品的研发特点，辅以针对性、系统化的政策扶持，激励行业主体积极发挥艺术创造力，创作出各种各样具备高度艺术审美价值与文化传播潜力的精品游戏，引导整个游戏生态的多元化和良性循环。

其次，“游戏作为复合型的文化内容产品，既有天然的文化属性，也有着深厚的科技属性，并基于这两类属性，正在不断丰富其经济属性，成为支持数字技术与实体经济融合发展的驱动器”^[20]。截至 2024 年 10 月 21 日，《黑神话：悟空》在 Steam 平台上共售出 2140 万份，总收入达 71 亿元人民币，^[21]并成为驱动产业跨界联动的动力引擎，极大地刺激了消费市场，是当之无愧的现象级文化产品。尽管如此，业内人士对于国产 3A 游戏的未来发展预期仍然不乐观。游戏科学踽踽独行的拓荒精神固然可贵，但精品游戏的产业化更需要的是游戏工业体系的支撑和全方位的产业生态构建，这绝非个体之力所能及，政府的角色至关重要。一方面，“游戏既依赖科技进步，也从需求和生态角度推动技术发展”。^[20]有关部门应合理运用政策工具，着力推动游戏产业发展新质生产力，提升国产游戏行业的核心科技创新能力，建立健全完备的游戏工业体系，构建良好的游戏产业生态。另一方面，游戏作为一种高维艺术媒介，具有强大的融合创新能力，对内可与电影、动画、音乐等其他艺术形态实现融合转化，对外可为旅游、商业、技术、直播等其他产业注入文化因子，实现文化与经济共生共促。我国游戏政策也应与时俱进、多维发力，引导行业主体积极培育精品游戏 IP，提升游戏作为旗舰媒体的引领力，增强游戏作为复合型文化产品的旋涡引力，扩大游戏产业与其他文旅消费产业的共振效应。

① “3A 游戏”是一个游戏圈内用来评价游戏制作规模和质量的通俗说法，通常指代高成本、高体量、高质量的单机游戏。

② 该游戏曾获 2022 年“杭州市动漫游戏产业专项资金”支持。

诚然,产业价值是游戏行业“浮出地表”的初始条件,但在社会认知整体改观以及国内外竞争日趋激烈的当下,尤其是在“游戏出海已经是中国企业的突围方向”^[22]这一对外传播背景下,游戏作为文化传播的载体和艺术审美的作品,其价值维度更值得多重审视。对此,政府应深化完善游戏行业政策的多元评价体系,从产业驱动政策至政策引导行业发展,以具体的激励措施和实施细则指引行业重新审视游戏的艺术潜力、文化属性和科技创新能力,推动游戏产业从产值提升过渡至全方位的产能优化。此外,政府还应着力提高政策文件的即时性与敏锐性,对国内外行业最新趋势、动态及时反应,把握先机,提前布局。唯其如此,我国游戏产业才能从“特长生”逐步升级为“多边形战士”。

令人欣喜的是,在游戏多维属性渐趋凸显的当下,监管部门也已关注到资本漫灌下游戏行业的乱象,版号管理的收紧便是政策调控功能的重要体现。长久以来,国产游戏领域频发的盗版、抄袭、换皮等不良竞争行为被诟病良久,国产游戏的创新意识及其核心竞争力与蒸蒸日上的产业产值不成正比。在没有版号限制的环境下,部分游戏厂商或以赌博、色情等低俗元素吸引眼球,或以大量小而粗糙的游戏“捞快钱”,长期处于粗放式发展。在2023年发布的《网络游戏管理办法》(草案征求意见稿)中,主管单位不仅明令“禁止买卖、套用版号”,同时规定“以商业合作、广告销售等方式获取收益的”网络游戏也须获得版号,直接影响当下的小游戏市场。^[9]版号审批收紧后,精品化、专业化成为行业共识,以往的“贴牌”“冒牌”游戏被机制过滤,艺术审美价值更高与更具民族文化底蕴的精品游戏有望在大浪淘沙中成为主流。

四、结 语

总体而言,过去20年间我国游戏行业政策是符合当时的行业发展现状及社会舆论认知的,也符合我国对于游戏行业的监管治理诉求。但是政策法规与市场行为从来不是严丝合缝的齿轮,目前游戏行业仍然存在发展不均衡、社会效应与经济效益冲突等矛盾,游戏政策也存在宏观有余、微观不足的结构性问题,以需求导向和效果导向为主的需求型政策还远远不够,有待今后政策的纠偏补漏。有关部门应在政策作用过程中实时观察行业动态、不断深化专业认识、及时研判产业形势,适时更新政策导向并出台具体的对策建议,探求与行业并行发展的最佳卯榫点,实现政策的引领、引导及保障作用。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅转发文化部等部门关于开展电子游戏经营场所专项治理意见的通知 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/30/content_5113924.htm.
- [2] 国务院. 互联网上网服务营业场所管理条例 [EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61788.htm.
- [3] 新闻出版总署, 中央文明办, 教育部, 公安部, 信息产业部, 共青团中央, 中华全国妇女联合会, 中国关心下一代工作委员会. 关于保护未成年人身心健康实施网络游戏防沉迷系统的通知 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zwgk/2007-04/13/content_581444.htm.
- [4] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于加快发展高技术服务业的指导意见 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zwgk/2011-12/16/content_2021875.htm.
- [5] 国务院. 国务院关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-01/06/content_7548.htm.
- [6] 文化部. 文化部关于允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售的通知 [EB/OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201507/20150701061577.shtml>.
- [7] 文化部. 文化部关于推动文化娱乐行业转型升级的意见 [EB/OL]. https://zwgk.mct.gov.cn/zfxgkml/zcfg/gfxwj/202012/t20201204_906307.html.

- [8] 国务院. 国务院关于促进服务消费高质量发展的意见 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202408/content_6966275.htm.
- [9] 国家新闻出版署. 网络游戏管理办法 (草案征求意见稿) [EB/OL]. <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202312/22/WS65854391a310c2083e41433c.html>.
- [10] 冯骥. 谁谋杀了我们的游戏 [EB/OL]. <https://youxiputao.com/article/26721>.
- [11] 国家互联网信息办公室关于《未成年人网络保护条例 (草案征求意见稿)》公开征求意见的通知 [EB/OL]. http://www.cac.gov.cn/2016-09/30/c_1119656665.htm.
- [12] 任晓宁. 腾讯《王者荣耀》启动最严实名制: 账号接入公安平台校验未成年人 [EB/OL]. <http://www.eeo.com.cn/2018/0907/336518.shtml>.
- [13] 国家新闻出版署. 国家新闻出版署关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知 [EB/OL]. https://www.nppa.gov.cn/xxfb/tzgs/201911/t20191119_666184.html.
- [14] 国家新闻出版署. 关于进一步严格管理切实防止未成年人沉迷网络游戏的通知 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/01/content_5634661.htm.
- [15] 楚云帆. 我们如何理解《网络游戏管理办法》 [EB/OL]. <https://www.yystv.cn/p/11433>.
- [16] 国家新闻出版署有关负责人:《网络游戏管理办法》(征求意见稿)旨在促进行业繁荣健康发展 [N]. 中国新闻出版广电报, 2023-12-25 (1).
- [17] 艾瑞咨询: 2022 年中国电竞行业研究报告 [EB/OL]. <https://www.iresearch.com.cn/Detail/report?id=4001&isfree=0>.
- [18] 成都高新区数字经济局, 成都高新区科技创新局. 关于印发《〈成都高新技术产业开发区加快数字经济产业重点领域高质量发展若干政策〉实施细则》的通知 [EB/OL]. <https://www.cdht.gov.cn/cdht/c139592/2024-08/06/e38e3909b28a43838e496114eb07628d/files/ff684baee1944efdb6a060abea4be44f.pdf>.
- [19] 徐婧静. 杭州: 数字贸易“拔节生长” [N]. 中国税务报, 2024-10-8 (2).
- [20] 中国音像与数字出版协会游戏出版工作委员会, 中国游戏产业研究院. 游戏科技能力与科技价值研究报告 [EB/OL]. <https://www.sgpjbg.com/baogao/117097.html>.
- [21] Video Game Insights. Black Myth: Wukong—Steam Stats Retrieved Oct. 21 2024, from. <https://vginsights.com/game/black-myth-wukong>.
- [22] 刘晓洁. 游戏出海不一定是救命稻草? 出海厂商前途光明道路曲折 [EB/OL]. <https://www.yicai.com/news/101430545.html>.

[责任编辑: 华晓红]