



出版·传播·文化丛书

张新华
著

转型期

中国出版业制度分析

Analysis on
China's Publishing Industry
Institution in Period of Transformation

中国传媒大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

转型期中国出版业制度分析/张新华著. —北京:中国传媒大学出版社,2010.5
ISBN 978-7-81127-920-7

I. ①转… II. ①张… III. ①出版工作—体制改革—研究—中国
IV. ①G239.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 080717 号

转型期中国出版业制度分析

作 者 张新华
责任编辑 李艳华
责任印制 范明懿
封面设计 阿 东
出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社 出版社(原北京广播学院出版社)

社 址 北京市朝阳区定福庄东街1号 邮编:100024
电 话 86-10-65450528 65450532 传真:65779405
网 址 <http://www.cucp.com.cn>
经 销 全国新华书店

印 刷

开 本 730×988mm 1/16

印 张 13

版 次 2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-81127-920-7/G·920 定 价 38.00元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

序

1978年以来,中国进入了改革开放时期。在经济体制、政治体制和文化体制改革渐次展开的背景下,出版业体制改革也逐渐深入,长期被压抑的出版生产力得以解放。进入21世纪后,尚未完全强壮起来的中国出版业,在全球化浪潮的挟裹下,不可避免地被卷入到国际出版竞争的洪流中。新制度经济学代表人物诺思认为,制度是决定经济长期绩效的根本因素。国际竞争说到底制度的竞争,中国出版业若要稳定快速发展并在全球市场竞争中胜出,关键要靠制度。

张新华的专著《转型期中国出版业制度分析》,对三十年来我国出版业制度进行了较深入全面的研究,并对我国出版业制度的进一步完善提出见解,具有一定的理论价值和现实意义。该书是在作者的博士论文基础上修改而成的,作为作者的导师,看到它的面世,我非常高兴。

围绕转型期中国出版业制度,该专著主要从四个方面进行研究。首先,对出版业制度变迁的环境、渊源、变迁历程和特点进行考察,认为转型期中国出版业的制度变迁经历了三个明显的阶段,呈现出强制性变革和诱致性变革相结合、供给主导的渐进型变迁、连续的边际性调整等特征。其次,对出版业的政府规制进行研究,认为在健全和完善社会主义出版市

场经济体制,繁荣民族文化,保障公民政治、文化权利,提高中国文化产业的整体实力和国际竞争力等目标指引下,中国出版业的政府规制需要进行进一步的改革,如完善规制制度、放松经济性规制、改善社会性规制等。再次,对中国出版业的市场化道路及市场体系进行分析。认为中国出版业经历了商品化、集团化和企业化三个市场化发展阶段,但市场化水平仍落后于全国其他大部分产业,尚未形成有利于出版产业高效发展的市场结构,需要通过规范政府和企业行为、建立全国统一开放的出版市场和社会化服务体系、组建出版行业性组织、加强信用体系建设等途径予以解决。最后,考察了转型期中国出版社组织制度,分别提出了出版社组织结构创新、出版产权改革思路和社会主义出版法人治理结构模式。

在本书中,张新华大量借鉴制度经济学、产业经济学、政府规制等理论和方法,注意动态分析和静态分析、实证研究与规范研究相结合,采用了中外比较方法,结合政治、经济、文化等体制变迁及出版业自身历史,对当下中国出版业制度进行分析、评判,论述科学严谨,具有较强的说服力。

当然,由于出版业研究尚未成熟,出版业制度更是一个崭新的研究领域,我国的出版业改革仍在进行之中,这决定了本书不可避免地存在一些不足之处。

在数字化、全球化背景下,技术和市场也成为我国出版业转型的重要动力,它们同时也推动着出版业制度发生相应的演化,继而影响我国出版业的发展。希望张新华在未来的学习、工作中继续努力,从这方面入手,进一步加强出版业制度研究,为我国出版业的繁荣作出新贡献。



2010年4月12日于北京

目 录 Contents

绪 论 /1

第一节 研究目的和意义 /1

一、问题的提出 /1

二、研究意义 /4

第二节 研究现状 /4

一、宏观制度研究 /5

二、出版体制研究 /7

三、出版经营机制研究 /8

四、研究的特点 /10

第三节 理论基础评述 /11

一、新制度经济学理论 /11

二、政府规制理论 /17

三、现代出版理论 /20

第四节 研究内容和方法 /23

一、概念讨论和界定 /23

二、研究内容与结构 /25

三、研究方法 /27

第 1 章 转型期中国出版业的制度变迁 /29

第一节 转型期出版业制度变迁的环境 /29

一、制度变迁理论 /29

二、出版业转型的制度环境 /32

第二节 当代中国出版业制度的源流 /37

一、新中国出版业制度的两个来源 /37

二、新中国成立初期出版业制度的构建 /41

三、新中国成立初期出版业制度的特点 /45

第三节 转型期中国出版业制度的变迁 /47

一、增量发展阶段(1978~1991年) /47

二、结构优化阶段(1992~2002年) /50

三、深化改革阶段(2003年~) /54

第四节 转型期中国出版业制度变迁的特征 /57

一、诱致性变革和强制性变革相结合 /57

二、供给主导型的渐进式改革 /59

三、边际成本最低的连续性调整 /62

第 2 章 中国出版业政府规制改革 /65

第一节 出版业规制的理论依据 /65

一、政府规制的基本理论 /65

二、出版业规制的理论根据 /68

第二节 出版业政府规制的历史和经验 /73

一、西方发达国家的出版业规制 /73

二、计划经济时期的中国出版业规制 /80

第三节	中国出版业政府规制的现状	/81
	一、出版业规制体系	/82
	二、出版业规制的方式和依据	/85
	三、出版业规制的主要内容	/89
	四、出版业规制的不足	/98
第四节	中国出版业政府规制的改革	/102
	一、出版业规制改革的目标	/103
	二、出版业规制改革的原则	/104
	三、出版业规制改革的思路	/107
第 3 章	中国出版业市场体系的构建和完善	/112
第一节	中国出版业的市场化发展	/112
	一、市场化与经济发展	/112
	二、出版业的市场化进程	/114
	三、出版业的市场化现状	/118
第二节	中国出版业的市场结构	/121
	一、出版业市场集中度	/122
	二、出版业市场进入和退出壁垒	/126
	三、出版业市场的供求关系	/129
第三节	中国出版业市场体系的完善	/134
	一、完善出版业市场体系的要求	/134
	二、出版业市场体系的不足	/136
	三、出版业市场体系的完善途径	/141

第 4 章 中国出版企业制度创新 /146

第一节 现代企业理论与出版企业特征 /146

一、现代企业理论 /146

二、现代企业制度 /149

三、现代出版企业的制度特征 /152

第二节 中国出版社组织结构创新 /154

一、出版社组织形式的变迁 /154

二、出版社组织结构现状 /159

三、现代出版社组织创新的意义和原则 /166

第三节 中国出版业产权制度创新 /168

一、出版业产权制度的现状和不足 /168

二、建立现代出版产权制度 /172

三、出版企业产权制度改革思路 /177

第四节 中国出版企业治理结构的构建 /181

一、公司治理结构特点与出版治理的不足 /181

二、出版法人治理的特殊要求 /185

三、出版法人治理结构的构建 /187

结 语 /192

参考文献 /195

后 记 /201

绪论

第一节 研究目的和意义

一、问题的提出

20世纪80年代末以来,原社会主义国家的社会经济转型是世界上影响最为深远的事件之一,它所涉及的大规模制度变化,“属于人类所想像到的最复杂的经济和社会过程之列”^①。在西方经济学家看来,中国的转型与遭遇分崩离析等“出乎意料”后果的东欧国家转型不同,中国经济改革的成功可能是这场转型中“最大的正面的意外”^②。中国的经济社会转型早于其他社会主义国家,始于1978年召开的中共十一届三中全会,它“首先是指从传统的计划经济体制向市场经济的转型,使市场机制在资源配置中发挥基础性调节作用”;同时还伴随着“政治、文化、社会和生态等多方面的深刻变迁”^③过

① [比]热若尔·罗兰:《转型与经济学》,北京大学出版社2002年版,第6页。

② [比]热若尔·罗兰:《转型与经济学》,北京大学出版社2002年版,第19页。

③ 张宇:《中国转型模式的含义和逻辑》,《经济社会体制比较》2008年第1期。

程。转型过程中,经济、政治、文化等方面的变革必然要求出版业也发生相应的变化,出版业转型同时也是中国经济社会转型的一个组成部分。

中国出版业的转型始于1979年12月在长沙召开的全国出版工作座谈会。这次会议以十一届三中全会精神为指导,确定了新的出版方针:从“以阶级斗争为纲,为当前政治任务服务”转向以经济建设为中心,为党和政府宣传、传承科学文化知识,丰富人民文化生活等服务;提出了地方出版社“立足本省,面向全国”的出版方针,对调整我国的出版结构和解放出版生产力做出了历史性的贡献。1983年,中共中央颁布《关于加强出版工作的决定》,确立出版工作既要注意社会效果、也要追求经济效果的原则,为出版改革奠定了基调。1992年的全国新闻出版局长会议提出建立适应社会主义市场经济体制的出版体制,首次提出了出版体制改革的目标。2001年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《中央宣传部、国家广电总局、新闻出版总署关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》(即17号文件),对于包括出版业在内的整个传媒业来说,明确地提出集团化、跨行业跨地区经营、经营性资产可以上市的改革思路。2003年中共中央办公厅21号文件提出了要全面深化文化产业体制改革,新闻出版总署随后下发了《新闻出版体制改革试点工作实施方案》等文件,昭示着中国出版业,乃至整个传媒业的改革全面推进。2006年,新闻出版总署根据全国文化体制改革工作会议精神制定并印发《新闻出版总署关于深化出版发行体制改革工作实施方案》,对出版体制改革的目标、原则、指导思想 and 具体路径进行了全面、系统、清晰的表述,明确提出深化出版发行体制改革要坚持“区别对待、分类指导、循序渐进、逐步推开”等原则;“形成科学有效的新闻出版宏观管理体制;形成富有效率的微观运行机制,增强活力,提高竞争力;形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的出版物市场格局,确保国有资本的主导地位;形成统一、开放、竞争、有序的现代出版市场体系;形成推动我国优秀出版物走向世界的开放格局”。

从三十年出版改革的历程看,出版业转型和整个中国的经济社会转型一样,是一个渐进性的制度变迁过程,也就是出版业逐渐从计划经济条件下政治宣传工具转变为社会主义市场经济条件下的文化产业的一个组成部分的过程。与中国的经济体制转型相比,出版业转型的启动并不落后,但在进程上却更加曲折和滞缓,以至于在中国社会主义市场经济体制初步建成之后,出版业仍被称为“中国计划经济的最后堡垒”^①。通过分析可以发现,这是由于中国转型的独特逻辑以及出版业在中国社会中的独特地位决定的。中国转型的目标“不是要根本否定社会主义宪法制度,而是要通过不断的制度创新克服传统计划经济体制的弊端,赋予社会主义基本制度新的活力”^②,这一性质不仅决定了中国转型的方式和过程必然具有温和渐进的特点,而且还决定了经济体制相对于政治体制来说的超前性改革,而受制于政治体制约束的文化体制改革自然更落后于经济体制改革。在转型中,出版业由政治宣传工具、阶级斗争工具演变为精神文明建设的一部分,最后成为文化产业的重要组成部分,出版业在不同历史时期被赋予不同的社会功能使其在改革道路上逶迤前行。

同时,出版业转型也是一场大规模的制度变迁过程。在传统体制下,出版社是政府的附属机构,出版资源和产品都按照计划手段进行分配;转型后,最终要建立完善的社会主义出版业市场经济体制,出版资源和产品在政府的宏观调控下主要通过市场机制进行配置,出版机构从政府的行政控制中脱离出来,成为独立的市场主体,政府则从办出版的角色转变为行业管理者。在这一过程中,出版业转型不仅面临着一系列新制度的创建,还经历着大量旧制度的革新,最终使政府、市场和出版机构都在市场

① 此观点可参考如下文献:(1)金炳亮:《中国出版产业化与国家文化安全》,《出版科学》2004年第5期;(2)全森、陈雅:《出版业面临阵痛期》,《中国新闻(星期刊)》2005年第8期;(3)《中国的出版集团30年之旅——郝振省答本报记者问》,《中国图书商报》2008年11月18日。

② 张宇:《中国转型模式的含义和逻辑》,《经济社会体制比较》2008年第4期。

制度的约束下运行。然而,在中国转型背景下,出版业转型是以政府为主导的强制性制度变迁,很容易在制度变迁中形成路径依赖,从而不利于出版业机构市场主体地位的确立和出版市场体系的建立。

二、研究意义

对转型期中国出版业制度进行分析既是一个理论课题,也是一个实践课题,其意义在于:

(1)分析和总结中国出版业转型历程,探索出版业转型的基本规律和基本原则,提高转型的理论性和科学性,解决出版转型中的理论基石欠缺问题。

(2)运用科学理论解释中国出版业的制度变迁,有利于促进中国出版业体制改革的深入推进,为出版业发展提供良好的制度环境。

(3)把握中国出版业转型中政府、企业和市场体系的市场化发展脉络和基本构架,分析转型过程中的障碍性因素,为下一阶段的出版业制度建设寻找新的出路。

第二节 研究现状

转型期中国出版业制度的变迁,概括地说,就是由原来计划经济条件下的出版业制度向适应社会主义市场经济、符合出版发展规律的出版业制度的转型。这是一个渐变的过程,大致依循着从局部到整体、从边缘到核心的变革线路。与我国出版业制度自身正在进行着的变迁相呼应,新时期以来我国出版业制度的研究也呈现出由具体到一般、由实践描述到理论构建的特点。

一、宏观制度研究

1. 著作权保护制度

长期以来,中国缺乏以法律保护著作权的实践,但进入转型期后,中国著作权保护制度的建设步伐加快,由此也带来相关研究的繁荣。早在1983年初,沈仁干就提出应“尽快制定适合我国国情的版权法”^①。之后,研究者从不同侧面探讨在我国进行全面版权立法的必要性,呼唤《版权法》的出台。1990年《著作权法》颁布之后,不少文章介绍《著作权法》的出台背景,分析现代著作权立法的理论与基本原则,宣传著作权立法的原则、特点和社会意义,提出著作权法是文化人的行为准则,是创作者的福音,指出应尊重知识,依法保护智力成果。但不久就有学者指出《著作权法》所表现出的滞后性。《中国知识产权法:特点、优点、缺点》一文认为《著作权法》中“出现了多处‘一语两解’的实例(如发表、录音、编辑等词),以合同取消作者的法定权利,对侵权未规定法定赔偿额,第四十三条的特别离国际公约的最低要求太远,对一些术语所下定义欠妥,对计算机软件的特殊保护已显得多余”等。^②《信息高速公路对著作权制度的影响》一文指出,“信息高速公路的产生并未动摇著作权制度的基础,但对《著作权法》中的一些具体规范造成了冲击。合理使用中的‘个人使用’的范围将随着网络技术的发展而被进一步限定”。^③《高新技术对著作权基本原则的影响》一文认为“高新技术的发展,既依赖包括著作权法在内的知识产权法的保护,又对传统的知识产权制度产生了影响,特别是高新技术对著作权的基本原则如作者身份原则、保护作品的表达形式原则、‘固定’原则、平衡著作权人与社会公众利益原则、著作权国际保护原则等产生了影

① 尹蓝天等:《尽快制定适合我国国情的版权法》,《法学杂志》1983年第3期。

② 郑成思:《中国知识产权法:特点、优点、缺点》,《中国社会科学院研究生院学报》1994年第1期。

③ 郭禾:《信息高速公路对著作权制度的影响》,《法学家》1997年第2期。

响,但无论将来如何修改《著作权法》,《著作权法》的基本原则不应改变”。^① 1990年我国《著作权法》颁布时没有在《著作权法》中规定著作权集体管理制度。许超认为:“缺少实施法律的机制,特别是著作权集体管理机构,《著作权法》的执法情况就不尽如人意”;建议我国修改《著作权法》时,应“单为集体管理列一章,至少规定著作权集体管理的性质、法律地位和基本权限,同时规定来自政府的监督机制”。^②

2. 出版业宏观管理体制

政党、政府与出版业的关系实际上涉及出版业宏观管理体制的问题。在计划经济体制下,出版业被看做党和政府的舆论喉舌,甚至被当做阶级斗争的工具。十一届三中全会后,随着我国经济体制和政治体制改革的逐渐深入,我国出版业的宏观管理体制也随之变革,政党、政府与出版业的关系成为研究的一个焦点问题。

一般的论者都认可出版的意识形态属性,从而突出党和政府对出版业管理的重要性;同时,随着出版产业属性的日益凸显,越来越多的研究开始关注并探索党和政府对出版管理方式的转变。1980年陈翰伯和宋木文就从保障出版自由的角度,建议改善党和政府对出版工作的领导和管理,适当放宽尺度,一般不用行政手段限制出版物。^③ 唐砥中认为:“社会主义出版社,从根本上说,是党的宣传、舆论工具,是传播科学文化的阵地,是生产精神产品的单位。”^④建设有中国特色的社会主义出版业,需要加强党的领导,但加强党的领导,“首先要转变以往的领导观念”,“是党摆

① 陈传夫:《高新技术对著作权基本原则的影响》,《著作权》1997年第4期。

② 参见许超:《浅议著作权集体管理制度重要性和必要性》,《全国著作权理论研讨会文选》,安徽人民出版社1996年版,第174~178页。

③ 参见陈翰伯、宋木文:《如何保障宪法规定的出版自由》,《宋木文出版文集》,中国书籍出版社1996年版,第59~60页。

④ 唐砥中:《谈谈出版社的性质》,《出版发行研究》1985年第2期。

脱执行者的处境,发挥决策者的作用”^①。2006年,时任国家新闻出版总署署长的龙新民撰文指出,出版发行体制改革试点工作着重要解决的第一个问题是“要积极探索实行党委领导、政府管理、行业自律、新闻出版单位依法运营的宏观管理体制”^②。中国出版业宏观体制的转型也引起了国外学者们的注意, Lucy Montgonary 和 Michael Keane 认为,在20世纪90年代以后,包括出版业在内的中国文化产业领域内的一个重要变化是“把产业发展的重心从社会的、道德的,在中国还有政治的获益转移到它们的商业潜力”^③。

二、出版体制研究

进入新时期后,出版体制对出版业发展的阻碍作用日益明显。唐砥中在《图书发行体制改革设想》^④一文中总结了20世纪80年代中期我国在图书发行体制方面存在的主要问题,如批发渠道单一,征订包销占统治地位,零售折扣过低,新华书店总店兼管全国的发行行政,政企职责不分等,并有针对性地提出了改革的建议。20多年来,出版体制虽然发生了一定的转变,但仍严重地制约着出版业发展,这些因素有:(1)计划经济时代遗留下来的出版管理体制和运行机制影响了出版发行单位的生机和活力;(2)政府职能的越位和缺位导致政事不分、事企不分、管办不分;(3)国家对公益性出版事业和经营性出版产业缺乏分类管理和指导,造成出版资源配置效率低下;(4)出版市场体系不健全,公平竞争的市场环境和规范的市场秩序尚未建立起来。^⑤ 姚德权专门研究了我国新闻出版的监管

① 曾凡益:《出版经营机制改革构想》,《出版发行研究》1988年第5期。

② 龙新民:《坚定不移地深化出版发行体制改革》,《中国出版》2006年第5期。

③ [澳]普拉蒂普·N. 托马斯、简·瑟韦斯:《亚洲知识产权与传播》,高蕊译,清华大学出版社2009年版,第99页。

④ 唐砥中:《图书发行体制改革设想》,《出版发行研究》1985年第1期。

⑤ 参见范卫平:《深化出版发行体制改革的几个理论和实践问题》,《科学社会主义》2006年第4期。

体制,认为我国所采用的分业多头监管体制与新闻出版传媒业混业综合经营趋势日益不相适应,造成新闻出版监管体制不顺,职能越位、缺位、错位,监管能力不足,监管效能不高,新闻出版业发展受阻。^①

1990年,葛维威针对当时我国出版管理体制的不足,提出改革出版管理体制,加强专业化管理。^②王建辉根据十六大文化体制改革的精神,认为“出版体制改革应当成为也可以成为文化体制改革的先行者”。出版体制改革,需要正确处理好几个方面的关系:(1)管与办,即政企分开、管办分离;(2)公益性的文化事业和经营性的文化产业;(3)试点与非试点,“试点应该是动态的,要分阶段地确定一批综合条件相对成熟的地区和部门作为发展的重点与试点,率先做强做大出版产业,辐射和带动非试点的发展”;(4)自上而下与自下而上,把党的要求与广大从业人员的积极性创造性结合起来才能把改革落到实处。^③严红认为,制度创新是出版业各方面创新的核心和基础,“它是要通过实现出版业制度的变革,调整并优化所有者、经营者和劳动者三者之间的关系,充分体现各方的权利、义务和利益;同时调整出版业的内部组织结构,推行制度化管理,有效整合资源,使软、硬件要素合理配置并发挥最大效能。”^④

三、出版经营机制研究

随着改革开放和有计划的商品经济的实施,出版社开始由生产型向生产经营型转变,原来高度统一于政府的经营权力也逐渐下放到出版社,关于出版经营机制的研究也日渐繁荣。

对经营机制的研究是从承包责任制开始的。最早谈及发行机制的是1983年发表的《北京市新华书店西城区店实行经营承包责任制出现新气

① 参见姚德权:《中国新闻出版业监管体制模式选择》,《现代传播》2006年第3期。

② 参见葛维威:《改革出版管理体制加强专业化管理》,《中国出版》1990年第12期。

③ 参见王建辉:《文化体制改革与出版体制改革》,《出版科学》2003年第4期。

④ 参见严红:《制度创新:出版业改革的核心》,《出版科学》2001年第2期。

象》，文中介绍了北京市新华书店西城区店改革经营机制，实行承包责任制的做法和成效。^① 1984年安徽科技出版社发表《我社实行承包责任制和定额管理的设想》，初步论及了出版社经营管理机制的问题。^② 之后，研究新华书店和出版社经营实行承包责任制的文章增多，大多认为实行承包责任制是扩大出版和发行单位自主权、改革经营管理体制的一条新路，能够增加各级管理者的责任心和积极性，提高员工收入。但是，也有学者审视了承包责任制的弊端和缺陷，其中有代表性的是经济学家厉以宁的观点，他认为“承包经营很可能是出版社的一种过渡性的经营形式，而不是目标模式”，“继续作为事业单位的出版社，从长期来看，也不宜实行承包制”；“比较可行的改革思路是：通过税收利分流，明确投资主体，并在明确投资主体的基础上，组成出版集团”。^③

研究由此衍生到出版发行机制改革的其他领域。1988年，曾凡益在《出版经营机制改革构想》一文中，从出版单位的性质、图书生产间的制约、出版环节的调节、出版领导机关的功能和党对出版工作的领导等五个方面提出改革的意见，认为应将出版部门定性为“企业性的经济实体”，“图书生产首先要讲求社会效益，同时要讲求经济效益”等。^④ 进入新世纪后，苗莹认为改革出版机制是出版业应对WTO的挑战的关键，而出版机制改革的前提是政府出版职能的剥离，基础是出版社内部机制的根本改革，包括编辑职能的转变、出版方式的改变、人才的培养和管理等。^⑤ 党的十六大后，中央决定按公益性与经营性两类出版社进行改革，除少数定性为公益性出版社外，大多数出版社都转制为经营性出版企业。据此，有论者认为，公益性与经营性两类出版社有不同的核心目标和社会责任，

① 葛炬：《北京市新华书店西城区店实行经营承包责任制出现新气象》，《中国出版》1983年第5期。

② 安徽科技出版社：《我社实行承包责任制和定额管理的设想》，《中国出版》1984年第8期。

③ 参见郭毅青：《厉以宁教授谈出版社的承包经营》，《中国出版》1991年第10期。

④ 曾凡益：《出版经营机制改革构想》，《出版发行研究》1988年第5期。

⑤ 参见苗莹：《出版机制改革是迎接WTO挑战的关键》，《编辑学报》2001年第4期。