



西方六国 出版管理研究

魏玉山

杨贵山

编著



籍出版社

西方六国出版管理研究

魏玉山 杨贵山 编著

中国书籍出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

西方六国出版管理研究/魏玉山, 杨贵山编著. —北京:
中国书籍出版社, 1995. 6

ISBN 7-5068-0476-X

I. 西… I. ①魏…②杨… III. 出版工作—管理—西方
国家 N. G231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 10439 号

出版人 洪忠炉

责任编辑 杨贵山

封面设计 陆 岩

*

中国书籍出版社出版发行

(北京市西城区西绒线胡同甲 7 号 邮政编码: 100031)

北京师范大学印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092 毫米 32 开本 3.5 印张 7.5 万字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1000 册

ISBN 7-5068-0476-X/G · 213

定价: 4.00 元

CN17/35 34

序 言

袁亮

我们出版科学研究所青年研究人员魏玉山、杨贵山两同志撰写的《西方六国出版管理研究》一书即将出版，由我来写几句话，这是义不容辞的。一是，两个年轻的研究人员面向这样一个难度较大的陌生领域，知难而进，广泛搜集资料，认真进行研究，并取得初步成果，令人高兴。二是，这项研究活动与我有些关系，我给他们提出了这个课题，并和他们一起探讨商量过研究的要求和思路，还给他们研究稿件提过一些建议，在此书出版之际，也有必要谈谈自己的想法。

借此机会，我想讲以下几点看法。

一、研究外国的出版管理体制，是为我国探索改革出版管理体制提供参考。

在实行改革开放的条件下，作为精神文明建设组成部分的出版工作，也要实行开放。中共中央 1986 年 9 月 28 日通过的《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》指出：“对外开放作为一项不可动摇的基本国策，不仅适用于物质文

明建设，而且适用于精神文明建设。”我们要向国外介绍我国的出版情况，发行我国的出版物，以满足世界了解我国出版的需要。同时，我们要了解、研究外国的出版工作，有计划有选择地翻译出版外国的出版物，以资借鉴。

研究、参考外国出版管理体制，这是研究外国出版情况一个不可忽视的方面，也是改革开放以来我们做得比较薄弱的方面。外国的出版管理，特别是宏观管理，经历了一个什么样的历史发展过程？在市场经济条件下要不要进行出版管理？西方现行的出版管理体制是个什么样子？他们采用什么手段和方法实施出版管理？这些问题，会有不少人是想了解的。当然，即将出版的这部著作，不可能全面满足这一要求，但是，开了一个头，提供了不少这方面有价值的资料。

一般来说，西方出版管理体制的内容是很丰富的，至少包含两个方面：一是管理经验、经营方法、先进技术等；一是文化思想领域的认识标准、法规和措施等。这就要求我们加以分析、研究和鉴别。邓小平同志有关这方面的论述就是我们正确的指针，也是正确的方法。他在1980年8月21日一次谈话中说：“技术问题是科学，生产管理是科学，在任何社会，对任何国家都是有用的。我们学习先进的技术、先进的科学、先进的管理来为社会主义服务，而这些东西本身并没有阶级性。”他在1983年10月12日一次讲话中，在论述学习西方的科学技术和经营管理方法后指出：“但是，属于文化领域的东西，一定要用马克思主义对它们的思想内容和表现方法进行分析、鉴别和批判。”只要我们坚持邓小平同志这种科学的思想方法，我们既能吸收、借鉴西方出版管理体制中对我们有益的东西，又能避免一切盲目照搬的现象。

二、西方出版管理体制由预防制演变到追惩制，经历了一个长期历史发展过程。

西方的出版管理体制，从古到今，大体上有两种形式，即预防制（也有叫预惩制）和追惩制。具体到某些国家，也有综合采取这两种形式中某些措施的。预防制或预惩制，即对出版物出版之前实施管理，包括检查制、特许制（批准制）、登记制、保证金制度等。各种出版物出版前要经政府检查后方可出版，创办出版机构要经政府批准或登记后方能成立。追惩制，即对出版物在出版前不实行干预，但在出版后发现有问题就要依法追究。当然，实行预防制的，也并不放弃追惩措施；实行追惩制的，也仍实行预防制中的某些措施。

英国出版管理体制演变是一个典型。在 16 世纪，英国当局对出版业实行严格的检查制和特许制。1538 年开始执行书刊须经枢密院或其他皇家官员的批准才能出版的规定。1559 年，伊丽莎白女王发布禁令规定，除非她本人及枢密院中的某些人或教会中某些显要人物的特许，任何书刊都不得出版。1586 年，星座法院规定，除牛津、剑桥各设一个出版社外，伦敦以外的任何地方都不得设立出版社，并禁止未经批准的著作出版。1558 年，英当局任命 12 人发放出版书刊的特许证。17 世纪，英国出版管理体制仍继续执行预防制。1643 年，议会颁布法令，除非经议会任命的官员批准，任何书刊都不能出版。这种特许制度一直延续到 1694 年。到 18 世纪以后，英国的出版管理体制才逐步有点变化，对出版的直接干预有所减少。但是，对某些出版物仍然实施检查制度。从现在情况

看，英国出版管理体制主要是追惩制，并同时保留预防制中的某些措施。创办出版单位要经过登记，但不需特许。出版书报刊不经事先检查，而是事后检查。但碰到特殊情况，在出版前仍进行行政干预。

法国出版管理体制的演变也是一个例子。16世纪初，法国政府就制定了出版物检查制度。17世纪中叶，法国政府开始实行对书报刊严格的审查制度和创办出版单位的特许制度，并设立“书业总局”对出版物实施原稿审查。凡认为有颠覆之嫌的一律禁止出版，还规定各城市的印刷厂数目。18世纪末期，法国发生大革命，1789年公布的《人权宣言》和1791年颁布的《宪法》规定出版自由，从而动摇了法国对出版长期实行的预防制。然而只过了8年，拿破仑一世执政及以后几届政府，又恢复了出版许可证制度和原稿审查制度。到1870年，法兰西第三共和国成立后，才逐步结束出版特许制，实行出版登记制；结束原稿审查制，实行追惩制。

其他西方国家也都大体上经历了这样一个出版管理体制的演变过程。

三、西方各国政府无不重视对出版的宏观管理，管理体制的改变只是管理方法的改变，并非重视程度的改变。

西方国家逐步改变出版管理体制，并不是放弃对出版的管理。无论是实行以预防制为主要特征的管理体制还是实行以追惩制为主要特征的管理体制，都对出版的管理给予重视。

无论是设置统一的主管机构还是不设统一的管理机构，都对出版加强了管理。

第一，西方国家对出版业一般都采取中央有关部门分工管理和中央政府与地方政府分级管理。

在法国，是由文化部主管出版，部内设图书与阅读局专管出版工作。除文化部外，外交部、海外合作部、科研部、外贸部等部门还参与管理法图书出口工作。内政部长根据法律有权禁止向未成年人展示或销售淫秽色情读物，还有权禁止外国出版物在法国国内流通和发售。法国各省省长根据法律有权扣发危害国家安全的报刊。在德国，联邦政府未设主管出版工作的专门机构，而是由有关部门组成相应机构负责。由联邦内政部主持，由政府及教育界、宗教界、报界等代表组成出版管理委员会，审定出版物是否与法律相抵触。联邦政府的“青年、家庭和卫生部”内设联邦青年刊物审定局，负责监督检查刊物是否有害于青年。德国基本法规定，文化教育主管权在各州，州里制定的《新闻法》对新闻出版业的管理规定具体而明确。其他西方国家也与法、德情况大同小异。

第二，西方国家重视运用出版这一工具广泛传播政府的意图，包括文件、资料、宣传品和研究成果。

美国设有美国政府印刷局，实际是国家出版社。局长由总统提名，参议院任命。印刷局有装备先进技术的6家印刷厂，1个主要发行部门，13个地区办事处，24家专门书店和64个代理商经销店，负责印刷出版国会、联邦政府及其各部约135家机构的出版物，包括这些政府机构编辑的公开征订的期刊500多种，每年公开发行的新书3万多种。此外还印刷出版不公开发行的相当数量的书刊。日本大藏省也设立政

府印刷局，主要承担印刷出版政府机关编辑的出版物，每年出书几百种和一定数量的期刊，主要出版物有《经济白皮书》、《警察白皮书》、《中小企业白皮书》、《小学校学习指导纲要》和《小学校学习指导书》等。

第三，西方国家政府重视出版法律的制定工作。

法国除在《宪法》和所附的《人权宣言》中对出版活动作了规定外，还专门制定有《出版自由法》；在其他有关法律中，也有出版部门应当遵守的规定。德国联邦政府于1952年曾起草过《出版法》草案，虽未获通过，但在德国《基本法》（即宪法）、《刑法》、《紧急权利法》、《传播危害青少年之文学作品法》、《反不诚实竞争法》、《产品保证法》等法律中，都有出版方面的规定。德国各州按照一个草案样本，还制定了各州的《新闻法》，其中包含了不少有关出版的规定。美国虽无专门的《出版法》，但涉及出版活动的法律很多。如美国《宪法》第一修正案，以及《反猥亵法》、《义务兵役法》、《间谍法》、“诽谤法”（通过法院判例形成的法律原则）、《国家保密法》等，此外还有一些经济法规，都有出版活动方面的规定。

第四，西方国家重视对出版业的投入，给出版业以经济上的扶持。

这是一项重要政策，是西方出版业发达的一个重要条件，是促使出版业按政府的愿望发展的一个有力措施。经济上的投入和扶持，主要包括税收优惠、政府拨款和社会资助等。英国对出版物实行零增值税，即对其他商品征收15%的增值税而对出版物免征增值税。英国政府还拨款资助学术专著和科技书刊的出版。除了公开资助以外，还进行秘密资助，秘密

资助的对象多是站在政府立场、为政府服务的出版物。美国对赢利性出版机构不给予优惠，但对非赢利性出版机构不仅不征税，还给予许多资助。如 1977 年，美国政府有关部门直接出版科技期刊 149 种，直接资助金额 2000 多万美元。又如 1985 年，国会给美国政府印刷局拨款达 2400 万美元。美国还把书刊邮资定为三级，使书刊邮资比其他物品邮资节省 30%。日本也对出版业实行资助政策，文部省从 1965 年开始资助学术书刊的出版，如 1989 年，文部省资助出版活动的金额为 128 亿日元。日本政府有相当庞大的宣传经费，其大部分宣传任务交由日本最大的两家广告代理公司办理。对政府持反对态度的传播机构则拒绝给予广告，而对政府持合作态度的传播机构则给予广告，以此影响和引导传播机构。

第五，西方国家重视保护本国出版业，限制外资和外国出版物对本国出版业、本国文化的渗透和消极影响。

法国很重视维护法兰西文化特征。在 1993 年 12 月结束的新的世界贸易协定的谈判中，法国带头提出“文化例外”、“反对美国文化帝国主义”、“维护欧洲和法兰西文化特征”等口号。这里虽然主要是指影视作品，但也包括图书、音像等出版物。法国的主张赢得了法国及欧洲知识分子的广泛支持，结果美国不得不作出让步。加拿大也重视保护本国出版业和本国文化。在第二次世界大战以后，美国有 10 多家出版公司在加拿大开办了独资出版社，1970 年美国出版公司又先后收购和吞并了加拿大一家最古老的出版社和一家最大的教科书出版社。加拿大人认为，美国对加拿大出版业的渗透和支配已对其民族利益构成威胁，并提出“了解自己就必须了解自己的文学”的口号。1971 年，加拿大出版商协会呼吁政府保

护本国出版业。为解决这一问题，1985年加拿大政府制定了一项出版政策规定：在加拿大的外国独资出版社在两年内须将至少50%的股份出让给加拿大出版社；禁止外资兼并加拿大出版社；限制外资对加拿大出版社新的投资。1992年加拿大政府又制订新的出版政策规定：外资对加拿大出版业的投资只限于合资形式，并经政府严格审批，加拿大出版社不得向外国投资者出售。通过这些措施，对防止外国文化入侵、保护加拿大本国出版业发挥了积极作用。

第六，西方国家大力支持本国出版物的出口和对外传播，并把它提到对外活动中的重要地位。

德国政府提出要加强对外文化政策，把文化工作放在外交政策中的重要支柱地位，其中包括加强与外国在出版、图书方面的交流。为鼓励德国公司在外国展销德语图书，德外交部为有关公司提供津贴。德国政府还对出口图书、期刊免征增值税。法国对外关系部把图书置于“公共外交”的第三位，即影视、法语、图书。法国有一个半官方性质的法国出版推广协会，它的经费由文化部和对外关系部资助；它的任务是代表法出版界在国外举办书展、展销图书、进行图书贸易、交流出版信息等。为鼓励图书出口，每年法国政府直接或间接为出口图书提供补贴约1亿法郎。英国政府负责向海外推广英国图书的重要机构是英国文化委员会，它在全球90个国家和地区设有代表处。它负责在国外举办英国书展、研讨会等，它还资助英国出版商参加国际大型书展。英国政府有关部门每年为图书出口提供资助达数百万英镑。英国对图书进出口一般不征税。

四、西方国家通过法律对出版自由进行界定，明确允许和限制的范围。

西方国家实行出版自由，不是一个抽象的口号，而是有具体的规定。18世纪资产阶级思想家、法学家孟德斯鸠有一句名言：“自由是做法律所许可的一切事情的权利”。应当说，这种观点是西方制定出版自由法律的理论基础。1789年，法国发表的《人权宣言》是对出版自由作出规定的早期的法典。它规定：“各个公民享有言论、著作和出版自由。但在法律限制内，应对滥用此项自由负担责任”。此后，西方各国制定的出版自由方面的法律一般都依据上述理论和法典。

根据西方有些国家的法律，对出版自由允许的范围主要表现在以下两个方面：

第一，符合规定的条件，经过向有关部门申报登记，可以创办出版单位。一般规定的条件是，出版企业负责人必须是本国公民（因司法判决而被剥夺公民权者除外），具有一定的学历，需要一定的资金。有些国家还对出版从业人员的资格作出规定，如不曾有违法行为，有一次违法纪录，终生不许经营书刊；要有行为端正、道德良好的证明书，此项证明书由司法部、申请人所在地法院同警方向周围居民了解后出具。

第二，出版单位一般不须经政府有关部门事先检查，可以发表和出版不违反法律的作品和著作，并按规定向国家有关部门缴送样本备案。有些国家则规定，出版教材、课本、进口外国书刊等要经有关部门事先审查。

根据西方有些国家的法律，对出版自由限制的范围主要有以下三个方面：

第一，不能生产和传播破坏本国宪法规定的基本制度、颠覆宪法政府（指合法政府）、侮辱国家元首和政府机构、煽动叛国和暴乱、泄露国家机密、诽谤他人的出版物。如德国《基本法》（即宪法）规定，如任何人滥用出版自由法定权利与自由、民主的基本法令相抵触，即丧失这种基本权利。该法还规定：“如企图破坏民主和自由的根本秩序，推翻这种秩序或阴谋颠覆德意志联邦共和国，都是违反宪法的。”这个规定是直接对各政党及其党员的约束，无疑对出版部门及其从业人员也是有约束力的。德国一些州的《新闻法》规定，凡生产、传播扰乱和平、叛国、有害于本州之民主与法制的出版物即为违法。又如法国的《出版自由法》规定，通过印刷品等形式直接煽动从事刑法规定的妨害国家安全罪者，侮辱共和国总统者，诽谤法院、军队和行政机构以及公职人员者，都要受到惩处。又如美国的法律，对引发危害公众秩序导致暴乱的言论、泄露国家机密的言论、造谣生非的言论等，均不予保护。对编辑出版鼓吹以暴力推翻政府或任何政府部门者要判重刑或罚重金。美国最高法院具有法律效力的判例指出，美国宪法第一修正案所列举的言论自由等，须有赖于宪法政府的生存权力，一个宪法政府为了生存必须有权保护本身而反对非法行为，所以无论何人绝对没有不负责任的言论自由、出版自由的绝对权力。又如日本的法律规定，印刷传播刑法中列为内乱、外患行为之正当性和必要性者，均属暴力主义破坏活动，要予以查禁。

第二，不能生产和传播宣扬色情、淫秽、暴力、有害于

青少年健康成长的出版物。如法国的法律规定，出版物禁止刊载罪行材料、未成年犯、教唆犯罪、伤害风化等内容。面向青少年的出版物，不能具有淫秽、色情的内容，不能正面肯定匪行、撒谎、偷窃、仇恨、荒淫以及一切具有犯罪性质行为的内容。又如英国，专门制定了《淫秽出版物法》、《青少年有害出版物法》等法律，不准出版宣扬淫秽、有害青少年的出版物。又如日本，在《刑法》、《青少年保护条例》等法律中，对色情、淫秽出版物进行限制；在《关税法》中，规定禁止进口“伤风败俗的书刊”等。

第三，在出版经营活动中，要遵守有关的经济法律法规，违反者要受处罚。如德国法律规定，实行“书名保护”措施，出版社须在指定的刊物上公开刊登书名，首家宣布后他人不得再使用，宣布后6个月内不出书则自动作废。德国法律规定，以盈利为目的的盗印行为，可以处5年以下的剥夺自由的制裁或处以罚金。德国法律规定，图书和其他一切商品不同，要实行统一的零售书价。又如日本法律规定，新建或改建超过500平方米的店铺、书店，要经地方政府有关部门审议，以维护邻近的原有店铺的利益。日本法律规定，和其他商品不同，出版物实行零售价格维持制度，即统一定价。又如美国法律规定，禁止出版商统一商定图书发行折扣，因此每个出版社都有自己的折扣办法。

从西方一些国家情况来看，他们限制违反本国宪法、损害基本制度、基本秩序的言论是有力的。但是，限制宣扬色情、淫秽、暴力方面的言论，是不够有力的。西方有的人士指出，无边的言论自由已造成污秽泛滥，威胁生存安全。他们提出要探讨言论自由的边界和限度了。

五、西方国家综合运用多种手段进行出版管理，其中依法管理是基础，行政管理是必不可少的，行业管理居于突出地位。

西方国家在出版管理体制由预防制转变到追惩制的同时，管理手段也随之发生了变化，即由单一的直接的行政管理办法，转变到综合运用多种手段、直接管理和间接管理相结合的办法。这些手段包括法律的、行政的、经济的、舆论的、行业的、社会监督的多种形式。

在西方管理出版的诸多手段中，法律手段是基础。如果说在美国几乎一切政治或其他问题最终都化为司法问题来解决，那么在其他西方国家也程度不同地是这样。无论是否有专门的出版法，他们都把依法管理作为基点。从宪法到其他有关法律，都对出版活动作有种种规定。一般来说，处理出版方面的问题，都能大体上做到有法可依。至于西方国家有哪些法律涉及到出版管理，在以上有关问题中作了一些介绍，这里不再重复。

在西方管理出版的诸多手段中，行政手段仍然是必要的和不可缺少的。同过去实行预防制时相比，在实行追惩制以后，西方国家运用行政手段是大大减少了。主要是把过去相当多的行政管理的任务，转移到行业协会管理或半官方半民间机构去管理。但是，现在西方国家对出版的管理，并不是放弃一切行政管理。相反，他们不仅保留了必要的行政管理，而且在一定情况下，这种行政管理还是强有力的。当然，他

们现在的行政管理，是以法律为依据，用依法管理的形式出现的。

例如，在美国，1971年，《纽约时报》公布越战有关文件，白宫以危及国家安全为由，要求法院制止报纸刊载，法院据此发出了禁令。虽然后来法院又判决报纸可以连载，但到最后，文件的提供者被控犯有违反间谍法等罪而被判入狱。1972年，美国政府对《中央情报局和间谍热》一书提出指控，法院裁决政府可以事先检查此书。此书出版后，书中内容留有168处空白。

例如，在英国，1987年，英国一个前情报人员写了《抓间谍者》一书，披露英情报部门的一些情况。英执政当局下令禁止在英国出版此书，并禁止英报刊报道此书有关内容和出版情况。作者上告法院，但法院根据《官方机密法》判决被告胜诉，并禁止在国外出版的该书进口。

以上事例说明，西方虽然实行追惩制，一般不进行事先审查和行政干预，但在政府认为必要时，仍然使用行政手段，进行事先审查。

在西方管理出版的诸多手段中，行业协会的管理居于突出地位。这在西方国家中几乎没有例外。西方出版的行业管理是比较严格的和规范化的，也是比较全面的系统的，它在许多方面代替了政府管理的职能。加强行业管理，不仅减少了政府一些行政事务，减少政府与出版部门容易发生的某些矛盾，而且这种管理在一定程度上更方便、更有效。西方实行的出版行业管理，从维护会员利益到协调会员之间以及会员与其他部门之间的关系，从规范出版经营活动到评审监督出版物的内容，从加强职业道德、行业自律到要求会员遵守

国家法律，从组织出版物的评奖活动到出版人员的培训工作，从组织书展、交流出版信息、开展出版科研到组织会员单位进行对外出版活动，几乎涉及到了出版全部内容。应当说，西方的出版行业管理，作用是大的，效果是明显的，当然也会有管不到的地方。

最后，我还想说明一点。由于我们对西方出版管理资料了解有限，分析研究不够深入，因此我写的这篇序言以及这本小册子，有些介绍和判断可能有不确切之处，请读者指正。

(1995年6月22日)