

CBGGYCBFZZLYJ

# 出版改革与 出版发展战略 研究

中国出版科学研究所 编

中国书籍出版社

0147519

G239.20  
95-56

# 出版改革与出版发展战略研究

中国出版科学研究所“八五”科研成果汇编

中国出版科学研究所 编

中国书籍出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

出版改革与出版发展战略研究:中国出版科学研究所“八五”科研成果汇编/中国出版科学研究所编. - 北京:中国书籍出版社, 1998.12

ISBN 7 - 5068 - 0759 - 9

I. 出… II. 中… III. ①出版工作 - 体制改革 - 中国 - 文集  
②出版工作 - 发展战略 - 中国 - 文集 IV. G239.20 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 27835 号

责任编辑 阎京萌

封面设计 王小明

※

中国书籍出版社出版发行

(北京市丰台区太平桥西里 38 号楼 邮政编码:100073)

北京京海印刷厂印刷 全国新华书店经销

※

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10 印张 249 千字

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

※

印数:1—1000 册 定价:25.00 元

# 前 言

中国的出版科学研究,是在 70 年代末、80 年代初国家实行改革开放政策后,在出版业迅猛发展的形势下蓬勃开展起来的。1985 年,中国出版科学研究所建立。之后,随着专职的出版科研队伍逐步形成,有计划、有组织的出版科学研究活动广泛展开,出版科学研究领域不断拓宽,出版科研硕果累累。十多年来,中国出版科学研究所的科研活动大体经历了两个阶段。

90 年代以前,主要是收集出版科研资料、编辑出版工具书及组织社会力量开展出版科研活动。在这一阶段,出版科学研究所组织召开了数次全国出版理论研讨会,组织编纂、翻译了若干部出版工具书,积累了大量的、宝贵的出版资料,为以后的出版科学研究打下了良好的基础。

进入 90 年代以来,随着中国改革开放的不断深化,中国出版业的发展取得了巨大的成就。随着出版科研资料的积累和出版科研队伍的成长,出版科学研究也步入了一个新的阶段。从 1990 年开始,出版研究所陆续承担了“出版社专业分工”、“近现代中国编辑家的优良传统”、“我国图书出版结构”、“我国出版体制的基本框架”、“我国出版发展战略”、“毛泽东邓小平与中国出版”等十几项研究课题,在新闻出版署和各地新闻出版局、出版协会、出版社等的大力支持下,1996 年底,已完成了 12 项科研课题,并相继通过了新闻出版署技术发展司等有关部门组织的鉴定。呈现在读者面前

的这本文集,就是中国出版科学研究所“八五”期间完成的部分科研成果的汇编。

由于时间的推移和环境的变化,“八五”期间的这部分研究课题所涉及的问题,有的现在已经得到解决,有的出现了新的变化。为了全面地历史地展示这一阶段的出版科研活动和取得的科研成果,也为了使更多的人可以比较方便地看到这些科研成果,我们把它结集出版。收入文集的九个课题报告,有的已经全文发表,有的部分发表,有的只送领导机关和有关方面参阅。在编辑过程中,除个别课题报告因篇幅过长,在不影响基本观点的前提下做了文字删节外,其他报告均是全文收录。《毛泽东邓小平与中国出版》、《西方六国出版管理研究》等因已单独出版,因此不再收录在内。

中国出版科学研究所是新闻出版署直属的科研单位,署党组对出版科研工作一直十分重视,希望出版科学研究所成为署领导决策的支持机构,能够为署领导决策提供理论支持,提供决策依据。出版科学研究所也一直为实现这一要求而努力。我们承担的上述一系列科研课题,就是根据当时的工作需要,由新闻出版署等领导机关直接下达,或由研究所提出后经领导机关批准的。为了完成这些科研课题,出版研究所组织科研力量,深入实际,开展多种形式的调查研究,在广泛听取各地出版管理机关、出版工作人员意见的基础上,经过分析、研究形成课题报告,然后上报新闻出版署等领导机关参考。如果这些课题报告对出版工作有一定参考、借鉴价值的话,那也是出版研究人员与出版管理人员、出版人员共同劳动的结果。

随着社会主义市场经济体制的建立与逐步完善,随着知识经济的不断发展,出版产业在整个国民经济中的地位将不断上升,出版科学研究在出版产业发展中的作用将更加重要,就出版科学研究所而言,今后的任务,可以概括为以下五个主要方面:

一、总结出版业发展的经验与教训,探索出版业发展的基本规

律,逐步完善出版科学的学科体系;二、紧密围绕出版管理的实际,研究在社会主义市场经济条件下出版管理中的新情况、新问题,为出版管理更加科学化服务;三、加强对出版市场与出版企业的研究,更好地为出版生产与流通服务;四、研究国外出版业发展的状况,对国内外出版业进行比较研究,促进中外出版业的相互交流和借鉴;五、研究出版产业与政治、经济、科技、文化等的相互关系,促进出版业与国家政治、经济、科技、文化等的协调发展。

出版科学研究所要求得自身的发展,首先必须要转变观念。出版科研从一定意义上来说是一项服务性工作,出版科研的目的,就是为出版管理和出版生产服务,为我国出版业的繁荣发展服务。因此,要求出版科研人员首先必须树立鲜明的服务意识,主动参与,主动服务,从出版管理与生产的需要出发,明确研究方向,确立出版科研课题,深入出版实际进行研究。其次,必须十分强调科研成果的转化与应用,一切研究的目的都在于应用。无论是直接或间接作用于出版管理、出版生产,必须尽可能地发挥出版科研成果的作用。可以说,没有出版科研成果的应用,就没有出版科研工作存在的必要。第三,科研成果的应用,关键在于出版科研的前瞻性。如果研究中没有规律的探索,没有预测性分析,多是“马后炮”式的成果,就不可能及时有效地为管理和生产部门提供有实际意义的服务,不可能对其决策提供依据和支持,这一点确实应该引起我们的重视。第四,在市场经济条件下,我们还要树立市场意识,必须克服计划经济时期那种“等、靠、要”的思想,根据市场的需求,开发科研课题,促进科研成果的应用与转化,以此实现出版科研的社会价值与经济价值,进一步推动出版科研的发展。解放思想,转变观念,增强服务意识与市场意识,这应该是出版科研所开始进入第三个发展阶段的标志。

党的十五大提出“科教兴国”的战略,说明我们党对科学教育事业的高度重视。江泽民同志在报告中明确指出“新闻出版业要

加强管理,优化结构,提高质量。”要求“一手抓繁荣,一手抓管理,促进文化市场健康发展”。出版科研工作是一项关系出版业持续发展的社会公益性事业。中国出版科学研究所将不断提高出版科研水平,加大对出版科研的投入,加快出版科研人才的培养,努力创造有利于科研人才成长与脱颖而出的机制,紧紧围绕出版业改革与发展的实际,开展广泛的、深入的科学研究,争取有更多的、高质量的科研成果问世,为出版业的持续发展,为国民素质的提高贡献一份力量。

中国出版科学研究所副所长 余 敏

1998年7月

# 目

# 录

- 
- 有中国特色社会主义出版体制基本框架研究…………… (1)
  - 我国出版发展战略研究 …………… (65)
  - 我国图书出版结构研究 …………… (98)
  - 在社会主义市场经济条件下建立若干出版管理机制的  
研究…………… (143)
  - 出版社专业分工研究…………… (187)
  - 社会主义市场经济条件下出版社坚持“二为”方向问题  
的探讨…………… (209)
  - 建设有中国特色的社会主义出版的思考…………… (259)
  - 近现代中国编辑家的优良传统…………… (280)
  - 百战不殆的秘密——解放前商务印书馆、中华书局成功  
原因浅析…………… (301)



# 主报告

## 有中国特色社会主义出版体制基本框架研究

### 一、出版体制的现状与问题

#### (一) 出版体制的历史沿革

体制是国家机关、企业事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。社会主义中国的出版体制则是指国家在出版事业的管理机构设置、领导隶属关系、管理职能权限、管理制度和运行机制等方面的一系列制度，主要侧重于对出版事业的管理。建国几十年来，出版体制随着我国政治、经济体制的变化也发生了一系列变化，既表现在管理机构的更替，也伴随着管理权限、管理内容的增减和管理制度的完善与削弱。

1949年11月，中央人民政府出版总署成立，直属政务院领导，它是政府负责指导和管理全国出版事业的总机关。与此同时，新闻总署成立，各大区和一些省市也成立了新闻出版局或新闻出版处，确立了中央和省两级新闻、出版管理体制。1952年2

月12日新闻总署撤销，部分行政管理职能并入出版总署。1954年11月出版总署建制撤销，在文化部内设置出版事业管理局，负责全国出版、印刷、发行的日常管理工作，同时兼管部分新闻管理工作。这种机构设置一直延续到1966年5月，其间虽有内部建制的一些变化，但管理工作的内容和形式无甚变化。

1966年“文革”开始，出版事业的发展中断，出版管理机构陷于瘫痪。1967年“中央文革小组”宣传组领导组织国家计委、文化部、出版事业管理局及首都出版、印刷、发行、物资供应等十多个单位的人员组成了“毛主席著作出版办公室”，主要任务是组织全国出版部门印制发行毛主席著作，各地也相继成立了类似机构。1970年5月，国务院指示文化部成立“出版口三人领导小组”，主要领导文化部出版事业管理局机关及在京直属单位的运动和业务。同年10月，根据周总理指示，“毛主席著作出版办公室”并入出版口，成立“出版口五人领导小组”，直属国务院领导，主要负责原由文化部出版事业管理局负责的业务工作。1973年，国务院批准成立国家出版事业管理局，各省、自治区、直辖市也相继成立了出版局或文化局，再次恢复了中央和省两级管理出版事业的体制。这种机构设置一直保持到“文革”结束及其后的几年，为出版事业的发展创造了一定的条件。

1982年4月，国家出版事业管理局再次并入文化部，改称文化部出版事业管理局，随之地方出版管理机构也大都并入文化厅（局）。1985年7月，国务院批准文化部下设国家版权局，文化部原出版事业管理局改称国家出版局，与国家版权局为一个机构两块牌子。1986年10月，国家出版局和国家版权局脱离文化部，又成为国务院直属机构。1987年1月，国家出版局撤销，新闻出版署成立，直属国务院，统一管理全国的新闻出版工作。国家版权局与新闻出版署为一个机构两块牌子。其主要职能为：制定新闻出版、版权等方面的法律、法令和规章制度，对全国新

闻、出版、印刷、发行和版权工作进行管理，保证社会主义新闻出版和版权事业的健康发展。各省、自治区、直辖市随之成立新闻出版局和版权局。近几年来，新闻出版管理任务较为繁重的部分地市也单独成立新闻出版局或与文化局同时挂牌，合署办公，管理机构已延伸到部分地市。1987年至今，管理机构保持了相对稳定，但在职能权限、管理范围上却不断有所增加。

## (二) 市场经济体制及 2010 年远景目标 对出版体制的要求

随着我国的经济体制由计划经济逐步过渡到以计划经济为主、市场调节为辅，直至今天的市场经济体制，出版体制也发生了很大变化，最突出的便是出版单位由过去的统收统支，改变为适应市场经济的自负盈亏，管理体制也逐步由微观转向宏观。尤其是党的十一届三中全会以来，我国的出版事业焕发了更大的生机与活力，改革开放使得出版工作组织精神产品生产、影响舆论、服务大局的作用越来越突出，在我国的政治、经济、文化及社会生活中的地位越来越重要。党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标，同时也对精神文明建设提出了更高要求，指出包括新闻出版在内的精神文明建设“必须紧紧围绕经济建设这个中心，为经济建设和改革开放提供强大的精神动力和智力支持”。十四届三中全会提出了建立社会主义市场经济体制的行动纲领，指出要“深化文化体制改革，完善文化经济政策，依法加强文化市场管理。要把社会效益放在首位，正确处理精神产品社会效益与经济效益的关系”。

为此，在社会主义市场经济体制逐步建立的过程中，我国出版事业的管理体制和运行机制发生了适应社会主义市场经济体制的变化。出版产业的经济活动遵循价值规律，适应市场要求，发

生了许多积极变化，产业发展速度明显加快。目前，整个出版行业已初步形成了书报刊和音像电子等出版物门类比较齐全，编、印、发、物资供应和教育、科研、外贸等各个环节相互配套的出版体系。1995年全国新闻出版局长会议上，署党组提出要建立适应社会主义市场经济，符合精神文明建设需要，体现出版自身规律的出版新体制，并要求把探索和建立有中国特色的社会主义出版体制的基本框架作为一项重要任务去完成。

十四届五中全会党中央进一步提出为实现“九五”规划和2010年的奋斗目标，“关键是实现两个具有全局意义的根本性转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变”，并将社会主义精神文明建设摆到了更加重要的地位。指出“任何情况下，都不能以牺牲精神文明为代价去换取经济的一时发展”。同时还要“积极探索在社会主义市场经济条件下，搞好精神文明建设的新思路、新办法，逐步形成有利于社会主义现代化建设的舆论力量、价值观念、道德规范和文化条件”。出版工作者肩负的责任更重了，建立有中国特色社会主义出版体制也就更紧迫了。

国务委员李铁映同志在1996年全国新闻出版局长会议书面讲话中更具体指出，要“力争在‘九五’期间，基本建立符合社会主义市场经济要求的新闻出版新体制。下个世纪头10年要基本完善，2010年以后要更加成熟，基本定型”。出版新体制的建立、完善与定型是迈向21世纪的出版工作者义不容辞的责任。

### （三）现行出版体制及转轨过程中存在的问题和不适应的地方

在出版体制的转轨变型中，一些由于体制不适应而出现的矛盾和问题随着改革开放的深入愈来愈突出，已难以使事业进一步

发展，有些甚至已成为事业发展的障碍。认清这些主要问题是我们要建立新体制的基础和出发点：

### **1. 出版产业规模的形成，使得出版管理任务加重**

从出版单位和出版企业数量看，规模在发展。1995年全国共有出版社563家，音像出版单位301家，电子出版单位34家，国家定点和省级定点书刊印刷企业1314家，全国图书发行网点9.1万处。从从业人员看，队伍在扩大。截止1994年底，出版、国有印刷、发行单位共计有职工51万人（不包括军队系统；内部刊物人员；除国家、省二级书报刊印刷企业以外的其他印刷许可证企业人员；县及县以下书刊发行网点人员）。从产业发展看，指标在增长。1995年全国共出版图书10.36万种，总印数62.6亿册，杂志8135种，总印数23.79亿册，录音录像制品11699种，发行10263万盒（盘），电子出版物1992—1995年共制作出版软磁盘、CD-ROM 1620种……对于这样一个已具有十分明显产业特征的行业的管理已不能仅仅以管理一般文化事业的方法去实施管理，注重微观管理的体制已难以有效运作。同时出版物的品种和出版单位的数量增长较快，结构失衡，也使得出版物的整体质量效益不高，出版管理滞后。形势的发展要求出版管理部门无论从手段上，还是从运行机制上都要名副其实地按一个产业管理部门的要求来运作。只有建立了实施有效管理的宏观调控体系，才能使出版业逐步摆脱计划经济和粗放经营的旧体制和旧格局，才能努力提高出版物的质量和科技含量，在公平竞争中求生存求发展。

### **2. 出版物概念外延的不断扩大，出版社会化程度的提高，使得出版管理的触角逐渐延伸，社会管理职能逐渐强化**

目前出版载体已由单一的以纸为载体，发展为纸、磁、光、电等多种载体，出版业正向其他技术产业渗透，出版全流程的一些环节由于计算机技术的普及已开始进入家庭，出版印刷活动已

延伸至乡村。仅管理出版系统本身的体制已越来越难以适应出版工作的开放状态。印刷、发行业主体的多元化发展，书报刊市场的培育和完善，出版对外交流领域的不断拓展，尤其是著作权管理和“扫黄”、“打非”工作的普遍深入、经常性开展，均使得出版管理任务日趋繁重，管理活动的复杂性和多样性日趋加深。而目前的管理机构设置却仍是在实施市场经济以前设定的，管理任务与现有机构设置、职能权限不相吻合，与其他部门的职能交叉重复，基层管理面临着严重的“高位截瘫”，实施管理职能时其协调性、权威性无法体现。

### 3. 出版物的社会效益与经济效益的矛盾在市场经济条件下愈显突出

在出版单位面向市场，走向生产经营型的时候，生产出了一大批既具有社会效益，又有很好经济效益的出版物。但同时，也不得不承认，过去在计划经济体制下矛盾并不突出的社会效益与经济效益的矛盾，在体制的转轨中凸现出来了：一些具有社会效益的出版物并不具有经济效益，或者一些具有经济效益的出版物又不具有很好的社会效益。两个效益的统一应当是出版工作者和出版单位的追求目标。出版物既具有政治性、思想性，又具有知识性、科学性和娱乐性，它的多重性决定了不能完全交给市场去调节。同时出版单位又面临生存与市场竞争的压力，拜金主义、唯利是图思想对出版工作的干扰和影响也在很大程度上使一些单位和个人忽视了出版工作者的神圣使命，单纯追求经济效益，导致出版物市场在逐步走向竞争有序的同时，出现了格调不高、粗制滥造和宣扬色情、暴力、封建迷信的出版物，在社会上造成了很坏影响。这既与社会的大环境有关，也与出版管理的引导、调控不足，制约机制的不完善有很大关系。如何使出版业的发展既适应市场经济，又能使两个效益达到根本统一，既符合精神文明建设需要，又符合出版自身规律，这是出版新体制所必须着力解

决的重要问题。

#### 4. 出版产业的现代化使得出版管理面临严峻挑战

随着计算机技术和现代通讯技术的发展与广泛使用，我国的出版业已发生了革命性的变化，不仅表现在编、印、发等技术手段的现代化，而且表现在出版物载体形式的不断丰富上。这既给我们的产业展示了美好的发展前景，需要我们以足够的精力，满腔的热情去扶持和推进这项事业的发展，同时也暴露了目前现有的管理方式、技术手段的相对滞后，无法起到引导、管理，促进繁荣的作用，给出版产业的统盘规划和有效管理带来了严峻挑战。再者，出版载体形式的发展，也使非法出版、制黄、贩黄活动出现新的特点，增加了管理难度。对于通过新型传媒夹杂而来的精神垃圾，已不能简单地沿用管理纸介质出版物的方法和手段，必须建立一种既有利于出版业向高新技术产业迈进，又能有效遏制其不利因素，维护公平竞争的健全体制。这已是摆在我们面前的一个非常紧迫的问题。

## 二、有中国特色的社会主义出版体制的基本框架

基于上述现状和问题的存在，我们认为有中国特色社会主义出版体制的基本框架应当是：加强、改善国家的宏观调控，建立严谨、科学、有效的出版宏观管理体系；充分发挥市场机制的作用，培育健康繁荣、竞争有序的出版市场体系；建立以出版法制、人才培养为主体的保障体系；采取切实可行措施，全面推进出版改革，促进出版生产力的发展和出版新体制的建立。

## （一）建立健全出版管理宏观调控体系

### 1. 出版管理宏观调控的任务

充分发挥市场机制配置资源的基础性作用和国家的宏观调控作用，是社会主义市场经济体制的基本特点。出版行政管理工作在市场经济体制下只能加强不能削弱。加强出版管理宏观调控，建立健全出版行政管理的宏观调控体系是建立适应市场经济的出版体制的迫切要求。由于市场存在自发性、盲目性和滞后性的一面，一般只能解决短期的供求关系。出版物作为精神产品，其市场需求受读者思想文化素质的制约，具有复杂性和多样性，无法单纯依靠市场机制，必须依靠行政的、法律的手段以及相应的经济手段实施出版产业的宏观调控。

出版行政管理宏观调控的主要任务是保持出版业发展总量与社会总需求的基本平衡，促进出版物的结构优化，出版产业在全国的合理布局，使出版的产业结构、品种结构、地域结构等更趋合理。在与国家总体经济发展目标相协调的基础上，提出出版产业的发展目标、任务和发展速度，合理规划出版单位的增长数量和出版物的品种数量，全面提高出版物质量。搞好出版产业各生产环节的基础设施建设，促进出版产业的科技进步和现代化进程，扶持重点工程，贯彻落实各项管理制度和管理措施，与产业政策相配套，在实现规模生产经营的基础上，提高出版产业的综合经济实力，进一步达到提高出版产业在国民经济产业体系中的位置的目标。

出版行政管理宏观调控体系需要一系列的管理制度来保障运行，必须以立法的形式建立健全各项管理制度。合理有效的、能够适应市场经济发展变化的、符合精神文明建设要求的，应当继续坚持；需要完善的应当加以完善；需要建立的要重新建立，为



形成严谨、科学、有效的管理体系提供操作、运行的依据。

## 2. 出版管理机构设置、职能权限应配套、统一、科学、有效

根据中共十四大报告指出的：“政府的职能，主要是统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督。”出版行政管理机关的主要管理职能应是制定和执行出版宏观调控政策，培育和调控出版市场，综合协调、监督出版市场的运行，创造、维护出版产业的公平竞争环境，引导出版业的持续、快速、健康发展。不直接干预企业的生产经营活动。简而言之，便是引导、指导、服务、制约、协调、监督。

根据国务院关于国家行政机关职权划分的规定，新闻出版署在国务院的领导下，主管全国的出版工作，统一对全国的出版活动实施监督管理。同时，国务院文化、工商、公安等有关行政管理部门在各自的职权范围内，对有关的出版活动也有一定的管理权。出版行政管理工作的既包括事业管理，也包括出版单位和从业人员的管理，还有出版的生产、流通管理。既涉及企业单位，又有事业单位；既包括精神产品的生产，又包括物质生产和商品交换；出版物内容既涉及意识形态各个领域，又包括自然科学和社会科学的所有文化科学知识领域。尤其在新形势下，涉及面广，管理任务之重是人所共知的。中央领导也曾指示：“新闻出版署的任务很艰巨”，“出版难管，但必须尽力加强管理，除了党委和宣传部门加强领导外，出版行政部门也要加强管理。”

管理机构的健全，管理职能的配套是出版管理宏观调控体系的基础和必要条件。但建国以来出版管理机构的历次更迭，分分合合，给事业发展带来了负面影响，管理工作从中央到地方不具有稳定性和连续性，与其他管理部门在管理权限上存在职能交叉、体制不顺，如音像制品的生产制作、进出口、市场管理的“三国演义”；在“扫黄”、“打非”和著作权管理工作中由于机构级别与管理职能不相配套，无法起到协调作用……因此从外部环