



中国出版产业发展研究丛书（第一辑）

总主编 蔡翔

中国数字出版 产业政策研究

A Research on the Industry Policy
of Chinese Digital Publishing

侯欣洁 著

中国传媒大学 出版社

北京印刷学院“新闻与传播专业硕士授权点建设”专项资助项目，专项代码：21090114001；
中国博士后科学基金第59批面上资助项目：新媒体背景下出版产业发展与规制革新互动研究
（资助编号：2016M591095）；国家出版基金资助项目：中国出版产业发展研究。

中国数字出版 产业政策研究

A Research on the Industry Policy
of Chinese Digital Publishing

侯欣洁 著

中国传媒大学 出版社
· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国数字出版产业政策研究/侯欣洁著. —北京:中国传媒大学出版社, 2016.12

(中国出版产业发展研究丛书/蔡翔总主编)

ISBN 978-7-5657-1600-3

I. ①我… II. ①侯… III. ①电子出版物-产业政策-研究-中国

IV. ①G237.6-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 017703 号

中国数字出版产业政策研究

ZHONGGUO SHUZI CHUBAN CHANYE ZHENGCE YANJIU

著 者 侯欣洁

责任编辑 赵丽华 唐 颖

封面制作 泰博瑞国际文化传媒

责任印制 曹 辉

出版发行 中国传媒大学出版社

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 北京艺堂印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 15.25

字 数 250千字

版 次 2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5657-1600-3/G·1600 定 价 52.00元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

序:改革是出版发展的唯一路径

中国传媒大学副校长 蔡翔

国家新闻出版广电总局近期发布了最新的产业分析报告。从“十二五”期间的产业数据看,我国出版业呈现出良性发展态势,且不乏亮点和拓展空间,再次增强了我们的士气和信心。“十二五”期间,图书出版营业收入大幅增长且年年增长,2015年达到822.6亿元,5年增幅达261亿元,增长了46.4%。传统出版与新兴出版的融合发展势头强劲,作为新业态的数字出版五年增长了318.7%,且每年增速超过30%,已成为增长最快的板块。出版业整体资本实力显著增强,据世界银行发布的资料,我国出版业投融资能力已稳居世界第一位,在跨国兼并中,中国已经成为第一大主力阵营。从以上这些分析我们不难看出,在中国的文化产业建设中,出版产业堪称中流砥柱。出版产业做不好,文化产业成为支柱产业就有可能成为空话;只有出版做强做大,文化才能真正强大起来。

我们亲历并紧密关注出版业发展,是出于产业思考,更是出于文化情怀。出版作为内容产业和文化事业,是人类知识积累和传承的重要力量,寄托了一代又一代文化人的理想和情怀。出版传承文化的本质不会随着时代更迭和技术变革而发生变化,其本质与产业化运营并不相悖,产业是出版的载体,产业化运营是出版更好发挥社会功用的引擎,这已经被

过去十几年我们出版业翻天覆地的变化所验证,也是身处其间的我们真切感受到的。

2002年,党的十六大正式提出发展文化产业,十七届六中全会决定把文化产业发展成国民经济支柱型产业。我们的出版管理部门敏锐地捕捉到改革对于推动文化产业成为支柱产业的重大意义。以柳斌杰署长为代表的一代改革派,在其后的十年间,和支持者、同行者们一起,坚定地拉开了改革的序幕,推动了中国出版市场化的进程,有力地提升了文化产业在我国国民经济体系中的影响力、活跃度和话语权。

如今回首,从时间进程上看,这十年的中国出版体制改革具有渐进性特点,并表现出明显的阶段性。2003年,国家开展文化体制改革试点工作,出版体制改革拉开帷幕。2005年,随着中央《关于深化文化体制改革的若干意见》出台,出版体制改革工作全面展开,并按照区别对待、分类指导、循序渐进、逐步推开的原则,在出版全行业不断深化。改革不仅有路线图,更有时间表,始终有条不紊,稳扎稳打,取得一系列突破性成果。例如,国有经营性出版单位相继有序实现转企改制;又如,出版行业突破障碍开展跨地区、跨部门、跨行业并购重组,经此催生的大型出版集团和企业开始尝试上市融资,运用资本的力量不断提升市场地位……2009年,新闻出版总署《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》出台,增强了改革的攻坚力度,使改革总体上保持着积极稳妥、有效有序的态势。行至2011年“十二五”开局之时,全国581家图书出版单位除四家公益性出版社和部队出版单位外,地方、高校和各部委出版社基本完成转企改制任务,正式成为市场主体,走出与市场接轨的关键一步。到2012年十八大召开之际,原定十八大前完成的改革目标基本如期完成。

2002年至2012年间的改革成果丰硕,为中国出版业开拓了全新的局面。首先,改制帮助出版企业确立了市场主体地位,经营活力得以激发,出版生产力得到释放,全行业发展动力强劲,产业规模不断扩大。统

计表明,2012年新闻出版业总产出达1.6万亿元,而作为改革试点起始年的2003年这一数据仅为3000亿元,改革十年,产值提高了5.33倍。其次,改制推动了出版业的市场化进程,市场逐步成为配置出版资源的主要手段,出版业跨区域、跨媒体的资源整合不断深化,战略性重组所培育的大型出版传媒集团产业地位突出,竞争力越来越强。2011年年底,全国已组建出版集团33家,其中不乏江苏凤凰出版传媒集团这样的百亿级产业航母。再次,改制使中国出版业探索资本化运营的勇气和信心不断增强,驾驭资本力量的手法也越来越娴熟。这一过程中,资本无孔不入地渗透到出版业各个角落,提升着中国出版业的活力。无论是上市融资,还是战略重组,资本越来越成为中国出版业得心应手的武器。而最后,最能激发中国出版人激情的是,改制使中国出版业开始放眼世界,坚定地迈步“走出去”。国际化是中国出版业未来发展战略的重要一环,是提升中国文化软实力的重要方向,事实上,这也是改革后产业强大带来的必然结果。

2012年是出版体制改革的一个分水岭。虽然中央确定的十八大前的改革任务至2012年年底业已完成,但改革并没有就此停步。党的十八大报告就文化领域发展提出了“促进文化和科技融合,发展新型文化业态,提高文化产业规模化、集约化、专业化水平”的新要求,中国出版业要实现这种优化升级,必须进一步深化改革,解放出版生产力。2002年至2012年仅走完改革的第一阶段,为我们出版业奠定了良好的发展基础,最大程度扫清了“拦路石”,但束缚出版生产力的因素依然存在。改革进入“深水区”,需要出版人以更大的信念、勇气和魄力破解深层次矛盾与问题。其时,我们抱以最大热情的出版业伴随改革进程也出现了一些不尽如人意之处,引发不少争议甚至非议,需要我们正本清源、继续前行。

所有的矛盾、问题、争议、非议,归结起来在这几个方面。其一,产业发展初期重规模轻质量的做法给我们出版行业带来很多泡沫,如在我相对熟悉的学术出版领域,推出了不少平庸之作乃至垃圾作品,引发整个学

术共同体的不安。必须解决发展是追求规模还是追求质量的矛盾,质量优先的发展方式才是可持续的。其二,出版产业的市场竞争力还不够强。由于体制机制等各方面的限制,目前很多出版企业产权改革仍不到位,还没有真正成为市场主体。其三,我们的法律制度环境还不够完善,统一开放、竞争有序、健康繁荣的大市场体系还没有完全建成,致使产业资源配置难以进一步优化,出版业资本运营遭遇瓶颈。而最后也是最重要的是,中国出版在当今世界出版格局中仍“大而不强”,我们现在的作品还不能进入具有世界影响力作品的行列,还不能用触及人类文明根本的话题引发世界的共鸣。在看到出版业天翻地覆的变化时,冷静审视这些客观存在的问题,继续拓展前行之路,是我们出版人的使命和义务。我们都有一个共识:改革是发展的根本动力,只有坚持改革,才能有发展;改革难免遇到问题和挑战,也正是改革让各种矛盾和问题愈加凸显,问题的背后往往潜藏着深刻的制度根源,而改革遭遇的问题恰恰只能通过深化改革、继续发展来解决。

改革是一代出版人的事业,只有置身于改革历程中的人,才能体味它所带来的诸般况味,有荣耀有光环,也有误解和遗憾。达成通过改革谋发展共识的“我们”,是这十几年出版改革的亲历者,包括新闻出版总署、各出版传媒集团以及出版研究机构有远见的领导们,他们曾是出版改革的推动者,同时,也是深入思索出版的过去、现在和未来的专家和学者。“我们”也有着中坚一代的成员,积极参与了出版改革的进程,并且正在后改革时代,主持和推动着出版产业的优化升级。“我们”还有出版学界培养的大量年富力强、充满创造力的年轻学人。

出版就是这样一个产、学、研息息相关的行业,理论积极指导着行业实践,行业变迁不断修正着我们的理论,形成了有机、良性互动的生态。作为柳斌杰先生的弟子,我很荣幸在先生指引下,主持了中国传媒大学出版社的转企改制,并创立了中国传媒大学编辑出版研究中心,比较全面地

参与到2002年至今的出版改革进程中。前者的市场化进程开启于2002年,后者则创立于2004年,十数年来,两者从不同角度见证了中国出版业的凤凰涅槃,自身也因侧身其间得以不断成长和壮大。某种程度上讲,我们的编辑出版研究中心,地处首都、背靠传媒,有效整合了政府、学界和业界的优势资源,已经成为中国出版人才培养和决策参考的一块高地。我们的导师团队,汇聚了近三十位充满改革意识和创新思维的新闻出版界元老、出版传媒集团新锐领导以及出版管理机构、科研院所的专家学者,他们和中心的硕士、博士、博士后一起,形成了学界、业界有效联动的学术和产业共同体。这个共同体,一直以客观辩证的眼光,对中国出版改革进行着系统总结、剖析与反思。

这套出版产业发展研究丛书是中心的阶段性成果,被推荐列为2015年度国家出版基金项目。原中国出版集团总裁,现任韬奋基金会理事长聂震宁先生在推荐语中称:当下的中国出版业机遇和危机共存,要实现从出版大国到出版强国的转变,需要探索具有中国特色的当代出版产业发展路径。“中国出版产业发展研究”项目直面深化出版体制改革、出版产业政策调整、当代出版文化等重大前沿问题,多视角、全方位地为中国出版产业发展提供理论支持和智力支持,具有重要的学术价值与现实价值。原中国新闻出版研究院院长,现任中国编辑学会会长郝振省先生也对丛书给予了积极的评价,认为丛书内容系统、全面,涵盖了出版产业政策、产业转型、投融资、技术创新、国际传播、数字出版、媒介融合、文化自觉、大学出版等热点问题,是一套具有完整意义的出版产业观察丛书;同时,丛书并不止于产业研究,更从文化的角度诠释了中国出版业对人类、对中国、对世界的意义。作为主编,我很欣慰地看到丛书的正式推出,也很感谢两位前辈的支持和推荐。我们中心将陆续推出丛书的第二辑,第三辑……不断跟进、记录并反思中国出版改革以及优化升级的进程,并以更为客观的视角和理性的积淀为此进程源源不断地贡献力量。目前第一辑的

作者大多还是中心的博士或博士后,他们都很年轻,普遍缺乏行业的历练,看问题的辩证性还有所欠缺。但他们的优点也很明显,没有桎梏、思维活跃、有跨学科背景、有国际化视野,是我们出版和文化产业研究的新鲜力量。丛书中《当前出版企业转型问题研究》《出版传媒上市公司投融资研究》《中国出版产业政策研究:社会转型与价值观建构》《中国数字出版产业政策研究》等都是对中国出版体制改革的客观观察,其中不乏尖锐的批评;《媒介融合趋势下的出版变迁与转型》《自出版管理问题研究》《中国数字出版内容国际传播研究》《中文人文社会科学学术期刊评价体系研究》等都能在相对开阔、与国际出版市场和评价体系对接的语境中谈论中国问题;《论出版的文化自觉》《大学精神与大学出版:民国时期“学人办刊”研究》则史论结合,从出版本质、出版价值这些更为根本的视角,以史为鉴,对中国出版产业发展的走向提出一己之见。

我很珍视丛书体现出的朝气和活力,我们的出版产业也正需要以这种朝气和活力不断推陈出新,打好深化出版体制改革、融合发展、内容创新的攻坚战;按照十三五的规划,建成文化保护传承体系、文化公共服务体系、文化产业发展体系等“六大”体系。在此过程中,值得关注和深入分析的问题还很多,包括公共服务体系如何建构、融合发展如何真正落实、学术出版机制如何调整、社会化出版现象如何看待、出版传媒法制建设如何推进、资本市场如何突破体制壁垒,等等,“中国出版产业发展研究”丛书后续将陆续推出同人的思考。我期待丛书真正成为一个开放性平台,聚合起更多同行者的力量,为出版行业、为文化产业的发展提供更多的理论和思想动力。我们的出版产业改革一直“在路上”,我们的研究和行业观察也会一直“在路上”。

致 谢

走过三年博士生活,蓦然回首,有太多滋味杂陈心间。有过欣喜、有过迷茫、有过感动、有过泪水,但最重要的是,在整个博士学习旅程中有良师益友和家人相伴,他们是那样地珍贵。

先生之风,是我成长的动力和源泉。思维是世界上最美丽的花朵,导师教给我的第一课那样地鲜活而又智慧。如何学习、做文章以及体会人生的道理,导师娓娓道来。好的文章选题就像一颗种子,要让它生根、发芽、长成大树。在选题敲定、大纲设计和论文写作修改过程中,柳斌杰老师给予了太多的启迪与帮助,让我受益匪浅。从研究方法的重要性、论述三重逻辑的对应,到政策宏观与微观的把握,老师提供了宝贵的建议和意见。感谢老师,铭记师恩!

在论文写作的过程中,我也经历了一个充满好奇却又迷茫辗转,直至最后豁然开朗,但仍觉遗憾尚有未填筑空白的心理体验。在这个痛并快乐的过程中,有很多帮助过我的老师和同学,他们的鼓励让我勇敢前行。编辑出版专业各位博导不吝赐教,在论文写作各环节提供了宝贵的建议。

蔡翔老师关心指导论文的各个环节,并搭建了我们与业界、学界大家交流的平台。通过聆听阎晓宏老师、聂震宁老师、郝振省老师、张养志老师以及其他多位老师的演讲和与各位老师面对面的交流,让我厘清了论文写作的思路。

感谢在访谈过程中,给予我帮助与指点的王灿发老师,李频老师,社科院娄伟老师,新闻出版研究院张立老师、汤雪梅老师、李游老师,《京华时报》云战略中心王思伟主任,中版集团数字传

媒有限公司战略总监余红老师和《知识产权报》总编欧剑老师。同时,还要感谢所有师兄、师姐、师弟对我的热心关怀与真诚帮助;感谢同学们三年真挚的同窗情谊和论文写作中的相互鼓励。感谢陈锐同学的技术指导与帮助。

感谢我的父母和家人,是你们让我体味生活的滋味,给予我爱的港湾。父母厚重的爱让我坚强,那样善意的谎言让我成长;长辈们给我发送的心灵鸡汤,让我体会温暖;爱人静静的话语和踏实的臂膀,让我感受宁静和力量。感谢家人们的爱!

空谷传声,虚堂习听。尺璧非宝,寸阴是竞。博士论文写作是一件愉悦的事情,是研究领域文本与现实世界头脑风暴的呈现,更是学术训练的重要环节。知、行、愿,在学术训练中得以统一。通过理性的训练,情感涵养得以升华与凝练。博士阶段是最好的人生修炼的阶段,既是对生活意义的挖掘,又是对学术走向与灵感源泉的洞悉。希望能够在当下和未来继续体会生活的意义与价值,能够过俭朴的生活,能够过高尚的生活,更能过谦卑的生活。

目 录 Contents

致 谢 / 1

绪 论 / 1

第一节 选题的提出 / 1

第二节 国内外研究综述 / 5

第三节 研究内容和研究方法 / 22

第 1 章 我国数字出版产业政策相关概念分析 / 28

第一节 数字出版概念界定 / 28

第二节 产业政策的概念及其分类 / 39

第三节 产业政策理论研究基础 / 44

第 2 章 国内外经济环境发展变化与产业背景分析 / 50

第一节 国内外经济环境发展变化 / 50

第二节 我国数字出版产业发展推动力和产业生命周期 / 53

第 3 章 中国数字出版产业政策框架分析 / 66

第一节 研究框架的选取 / 66

第二节 数字出版产业政策内容分析 / 71

第三节 地方性数字出版政策梯度联系
——以北京为例 / 127

第 4 章 国际视野下数字出版产业政策比较分析 / 136

第一节 中外数字出版产业模式分析 / 136

第二节 中外数字出版产业政策比较 / 145

第5章 基于情景分析法的我国数字出版产业政策趋势探析 / 156

第一节 情景分析方法和技术路线 / 156

第二节 我国数字出版产业情景发展与模拟 / 158

结 论 / 169

附录:近三年重要政策文本 / 173

1. 关于印发《2013 年新闻出版改革发展工作要点》的通知
(2013 年) / 173
2. 国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见(2013 年) / 177
3. 关于延续宣传文化增值税和营业税优惠政策的通知
(2013 年) / 186
4. 关于加强数字出版内容投送平台建设和管理的指导意见 新出政
发[2013]11 号 / 189
5. 关于推动新闻出版业数字化转型升级的指导意见
(2014 年) / 193
6. 国务院关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干
意见 国发[2014]10 号 / 198
7. 关于推动新闻出版业数字化转型升级的指导意见 新广出发
[2014]52 号 / 206
8. 网络出版服务管理规定 国家新闻出版广电总局中华人民共和国
工业和信息化部令第 5 号 / 211

参考文献 / 223

绪论

第一节 选题的提出

一、选题背景

(一) 数字出版发展迅速,战略地位凸显

随着电子化技术手段的发展和数字化制式的出现,从存储介质到生成方式,再到网络化渠道和数字化流程,出版经历了一场革命性的数字化浪潮。数字出版是建立在数字技术符码生成、转化、存储和流程再造基础上的内容生产、复制和分发的新兴产品形态和业态。在过去 15 年间发生的数字变革正在转变出版产业链的每一个环节,从阅读、书写、印刷到售卖。在发达国家中这些变化尤为明显,像苹果、亚马逊、谷歌、索尼和三星这样的企业正在真实地重塑整个出版格局。^①

数字出版公开“提法”最早见于 2005 年。2006 年首次发布数字出版发展的相关统计结果。这一数字以每年 50% 的速度递增,2010 年突破千亿大关,达到 1 051 亿元。^② 高速发展的数字出版已经成为新闻出版业新的重要经济增长点。2012 年数字出版规模再

① Octavio Kulesz. Digital Publishing in Developing Countries: The Emergence of New Models[J]. *Pub Res Q*, 2011(27): 311 - 320. DOI 10.1007/s12109-011-9241-4.

② 汤雪梅:《2011-2012 年中国数字出版发展述评》,《编辑之友》2012 年第 6 期,第 74 页。

创新高,位居新闻出版全行业第三。^① 数字出版带动了产业结构的重塑。

新闻出版领域网络化、数字化、集约化和智能化,已成为带动传统产业升级的外部推动力和内在刺激力。而由于其产品与服务所具备的文化性与低能耗特点,使得发展数字出版业态具有推动绿色产业升级和文化产业竞争力提高的潜能。

柳斌杰认为,数字出版已成为世界出版潮流,现已进入数字转型重要阶段。^② 计算机技术、网络服务开发以及数字化呈现技术的发展,奠定了数字出版产业发展的技术基础。但目前来看,数字出版产业链发展尚未完善,传统出版向数字出版转型的阻碍因素依然存在。国内发展情况与国际数字出版发展状况具有一定的差异。内容提供者的内容资源优势并不能天然转化为数字出版的内容优势,渠道与平台博弈、议价能力偏弱,技术投入与转化成本高等问题普遍存在。而这些问题,无疑需要政府与市场的双重力量来进行调节。从政府层面来讲,必要的政策环境对数字出版产业发展具有一定的引导作用。而数字出版的外部性可能会导致资源配置的市场失灵,技术、渠道商的垄断压力作用于内容商,都需要进行必要的干预。

(二) 政策扶持成为重要推动力

国内外日益关注数字出版产业的潜在发展能力,例如英国政府通过了数字经济法案,试图打破原有影响有声书进入公共图书馆的障碍,将其从版权中脱离并纳入到公共借阅权范畴中。^③ 这是法律层面推动数字出版产业发展的举措之一。一些国家的行业组织推动按需出版的实验计划。阿拉伯国家利用发展数字出版来克服已有发展障碍,尽早作出决策以预防发达国家的数字入侵。^④

10年来,国家和地方政府发布一系列推动数字出版发展的相关政策,涉及财政、金融和税收优惠等,从规制完善和行政审批放松等角度促进数字出版转型的有序、良性发展。

① 程晓龙:《2012:真实与幻象之中国数字出版脉络》,《出版广角》2013年第1期,第23页。

② 柳斌杰:《以数字出版为突破口推动文化改革发展》,《中国新闻出版报》2011年11月14日,http://news.xinhuanet.com/newmedia/2011-11/14/c_122276915.htm?prolongation=1。

③ Guy Whitehouse. Developments and Tensions in the UK and US Audiobooks Market.[J].*Pub Res Q*, 2010(26):176 - 182. DOI 10.1007/s12109-010-9165-4.

④ Bodour Al Qasimi. Digital Publishing and its Impact on the Publishing Industry in the Arab World.[J].*Pub Res Q*, 2011(27):338 - 344. DOI 10.1007/s12109-011-9236-1.

国家的信息化与文化发展规划,涉及公益性和产业化的数字出版战略规划。政策扶持成为重要的产业推动力量。2012年,国内数字出版政策环境进一步趋好,数字出版平台数量增长迅速,数字出版渠道建设进一步完善,产品形态和用户认知度与体验度进一步提升。数字出版业态仍在一定时间内处于形成阶段,国家各个部门从财政投入、税收优惠、用地扶持、投融资支持、进出口减免与奖励等方面给予相关企业政策倾斜和扶持。

目前我国施行的数字出版产业政策,包含政策性的纲领、特定产业基本法律法规、特定产业的振兴条例、规范经济与技术标准、区域性政策等。从功能角度划分,可以分为鼓励(扶持)政策、管制政策和规范政策。^①

作为数字出版产业的行政管理部门和产业发展部门,新闻出版广电总局制定的相关扶持政策体现在:制定整个数字出版产业发展规划,实施一系列重大工程、项目,打造并布局国家数字出版基地,通过减免税收以及政策投入等形式扶持相关企业发展。针对数字出版产业链“冷热不均”以及主体不平衡现象,通过搭建政策性战略,协调多方利益关系来解决该问题。^②并且,通过一系列内容规制和经济规制规范经营资质和经营活动。

除了国家级、部级政策之外,各地还出台了一系列资金扶持政策。浙江杭州设立了专项资金发展数字出版产业,鼓励、引导和规范社会资本进入政策许可的数字出版领域,同时设立政府创业引导基金,采用阶段参股、跟进投资等方式,吸引国内外的风险资本投向数字出版企业。

二、研究问题的提出

围绕数字出版产业,我国国务院、新闻出版广电总局、文化部等部门相继出台了一系列相关政策。从政策供需关系上来看,目前相关政策数量较多,并且从党的十六大以来,政策环境趋好。

(一) 产业政策供给与需求矛盾

政策性纲领、行政管理部门的指导意见、专项规划、特定产业基本法律法规的修订、规范性文件的出台均涉及数字出版领域。2012年7月,媒体报

① 朱明春:《我国产业政策的回顾与展望——“七五”以来产业政策分析》,《经济研究参考》1992(Z4)。

② 全国数字出版工作会议召开 柳斌杰作主题发言[EB/OL].http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-11/15/content_23918906.htm.

道数字出版管理部门近期将推出第二波扶持政策,这无疑为相关产业发展创造了利好环境。但在实施过程中,也出现了一些问题。某些经营较好的企业抱着“不要白不要”和“能要来是本事”的心态,也想申请资金支持,这是种不正常的现象。排名前30位或前100位优秀企业都在排队领取政府的扶持资金,这是有问题的,对具体行业的长远发展非常不利。^①这里可能存在着企业对政策过度依赖和趋利投机行为,需要进行必要的调节和再干预。

这需要一个基本的出发点,即探讨产业政策供给与产业发展需求是否能够有效对接;产业政策及目标是否一致、是否存在着政策博弈的情况;数字出版与传统出版产业政策是否具有连续性和差异性;目前的数字出版产业政策是否存在着供给不足或供给过剩的现象、还是两种情况都存在。由于数字出版产业融合的渐进性,政策制定方面也可能存在着滞后和缺失的情况,这些问题都亟待解决。

(二) 政策目标与实际效用的关系

产业政策制定往往是以解决市场失灵、提升竞争力和技术升级等为出发点的,实际应用过程中是否可以解决这些问题是提升产业政策科学性的关键。

祁述裕(2004)曾为中国、美国、英国、德国和日本这5个国家的政府行为与产业政策建立关键指标。在出版产业政策的科学性(调查)中,中国指标为2.10、美国为4.40、英国为4.50、德国为4.81、日本为4.46。政府知识产权保护度(调查)中,中国指标为1.96、美国为4.67、英国为4.57、德国为4.40、日本为4.14。在出版业法律、法规完善程度的测算中,中国指标数据不足美国指标数据的二分之一。^②

从指标数据来看,出版产业政策的科学性以及相关法律、法规等指标需要进一步提升。国外产业政策的有效性研究表明,产业政策目标和实际效果之间存在着明显偏差。而近几年来,对于数字出版产业政策的科学性分析较少,主要是在政策梳理层面进行定性的整理,在有效性或绩效层面涉及不多。随着时间的推移,近十年内数字出版相关产业政策的科学性、系统性分析有待进一步的研究。目前我国出版产业在技术创新、产业关联以及经

^① 祁述裕:《十二五中国文化政策研究报告》,社会科学文献出版社2011年版,第19页。

^② 祁述裕主编:《中国文化产业国际竞争力报告》,社会科学文献出版社2004年版,第271页。