

我们出版的方向

深化出版体制改革问题研究

**Publishing
Orientation**

蔡翔 陆颖 ○ 著

中国传媒大学出版社

我们出版的方向

深化出版体制改革问题研究

蔡翔 陆颖 ○ 著

中国传媒大学 出版社

Publishing
Orientation

图书在版编目(CIP)数据

我们出版的方向:深化出版体制改革问题研究/蔡翔,陆颖著. —北京:中国传媒大学出版社,2013.12

ISBN 978-7-5657-0838-1

I. ①我… II. ①蔡… ②陆… III. ①出版事业—体制改革—研究—中国
IV. ①G239.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 254646 号



我们出版的方向:深化出版体制改革问题研究

作 者 蔡 翔 陆 颖
责任编辑 李艳华 唐 颖
责任印制 曹 辉
封面设计 泰博瑞国际文化传媒

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 北京中科印刷有限公司
开 本 710×1000mm 1/16
印 张 9.5
版 次 2014年2月第1版 2014年2月第1次印刷

书 号 978-7-5657-0838-1/G·0838 定 价 38.00元

版权所有 翻印必究 印装错误 负责调换

目 录 Contents

绪 论 / 1

- 一 问题的提出 / 1
- 二 研究的空间 / 4
- 三 我们的思路 / 10

第 1 章 出版业的十年嬗变 / 14

- 一 改革催生行业新变化 / 14
 - 市场主体地位初步确立 / 15
 - 出版集团化建设初具规模 / 16
 - 单体出版企业积极探索发展路径 / 21
 - 数字出版渐入佳境 / 25
 - 资本运营趋于多样化 / 28
 - “走出去”步伐不断加快 / 31
 - 公共文化服务建设初成体系 / 33

- 二 对改革的几点认识 / 34
 - 坚持改革才能发展 / 34
 - 改革越早受益越早 / 35
 - 政府是主导力量 / 36
 - 改革带有行政化痕迹 / 37

第 2 章 当前出版业的主要问题 / 39

- 一 产权改革的迟滞 / 40
 - 国有股“一股独大” / 42
 - 公司治理结构不完善 / 44
- 二 体制性壁垒的积弊 / 51
 - 地区壁垒 / 51
 - 行业壁垒 / 54
 - 所有制壁垒 / 60
- 三 资本运营的瓶颈 / 61
 - 出版业对接资本市场的制度困境 / 62
 - 出版资本市场的初级发展阶段 / 63

第 3 章 管理主体的制度创新 / 68

一 国家行政管理制度 / 69

媒介管理制度 / 69

出版行政管理制度 / 71

市场进入规制 / 82

二 行业调控制度 / 86

法律制度 / 86

经济调控制度 / 92

出版行业组织制度 / 104

第 4 章 出版机构的改革和发展 / 109

一 市场主体的改革和发展 / 109

出版集团 / 110

单体出版企业 / 124

二 公共服务主体的改革和发展 / 130

增加投入 / 131

转换机制 / 133

结 语 / 137

参考文献 / 140

绪 论

一 问题的提出

每一个出版人,内心可能都会有这样一种追问:出版从哪里来,将到哪里去?对于前者,我们能够通过回溯既往找到答案;对于后者,则可能仁者见仁、智者见智,特别是对于正处于转型期的中国出版业而言。

出版自诞生以来,就被赋予了传播文化、传承文明的使命。由于政治、经济、科技、文化的差异,在传播文化、传承文明这一基本出版价值取向之外,各国出版业有各自不同的发展方向、发展模式。因此,“我们出版的方向”中,“我们”所处的坐标,实质上包含三个层面的含义:

其一指“中国的”。区别于国外,尤其区别于西方国家。西方国家的出版,绝大部分是产业的。但也不仅限产业,还有“事业”,如大学出版单位多是非营利机构,而政府出版项目则完全是公益的。相比起来,我们过去的出版,则是几乎千篇一律的事业单位。其二指“产业的”。我们改革的原则是分类指导,一类公益性事业,一类经营性产业。无论公益性还是经营性,都改变不了出版作为文化的本质属性。但这里的“我们”,重点谈的不是公益的文化,也不是产业的文化,而是一般的产业逻辑。其三指“当下的”。当下的中国出版体制改革已经进入“深水区”,要触及一些核心问题、敏感问题,需要我们有极大的勇气、极大的气魄,以及宽阔的胸怀往前走。

我们出版方向的实现,最终还要落实到出版体制改革的具体路径。2003年开始的出版体制改革极大地释放了出版生产力,出版业迎来新的发展时期。特别是近几年来,由于改革红利的持续输送,出版业保持了较快的发展速度,综合实力不断增强。然而,出版业快速发展的同时,也逐渐暴露出一些深层次的问题。例如,行政力量在出版市场资源配置中仍居主导地位;出版企业的市场主体地位欠缺,企业制度脆弱;部分出版社的自我发展意识不强,缺乏改革意识;绝大多数出版企业产权结构单一、公司治理流于形式;由于严重的地方保护,统一、开放的出版市场体系尚未形成;媒介分割的管理制度不适应媒介融合的发

展趋势；出版法律法规的一些内容明显滞后于行业发展实践；公益性出版单位的改革滞后，等等。这些问题一方面要求我们要有改革的过程意识，认识到出版体制改革不可能一步到位；另一方面要求我们要有改革的问题意识，要研究改革中的各种问题，调整和改革出版制度，从而更好地促进出版行业的发展、社会文化的繁荣。

我们的目标是探求下一阶段出版体制改革的重点，突破当前出版业的发展瓶颈。因此，我们将重点剖析当前出版业存在的主要问题，以理论探索和改革实践为基础，探寻深化出版体制改革的切实可行的路径。

我们的研究存在着两个方面的不足：一是改革措施与问题的对应性。由于出版体制改革涉及多方面的复杂因素，我们不可能针对具体问题提出一一对应的解决方案，但我们力求能够覆盖尽可能多的问题。二是改革措施在时间上的有效性。我们力图在分析问题根源的基础上寻找切实可行的解决方案，因此避免不了囿于当前问题的研究视角。尽管存在上述的研究局限，但只要解放出版生产力的改革目标不变，我们沿着此目标探寻的改革路径将始终通往正确的方向。

二 研究的空间

纵观十年改革历程,出版体制改革采取的是分批进行的“试点式”改革模式,因此呈现出横向扩展与纵向深化交织的特点,某个局部改革的成功经验被借鉴推广至其他部门的同时,其自身的改革也在不断深入。随着试点出版集团、试点大学出版社、部委出版社以及报刊出版单位转企改制的展开,有关深化出版体制改革的研究逐渐增多。例如,当部委出版社还未转企时,有关出版发行集团、大学出版社深化改革的研究文章就已经出现。随着出版体制改革的不断推进,相关研究渐成规模,并形成一定的体系。

经营性出版单位完成转企任务,是我国出版体制改革最重要的阶段性成果。此后,出版企业面临着公司制改造、市场化发展的艰巨任务。因此,我们所说的深化出版体制改革,是以经营性出版单位完成转企任务为时间起点。由于非时政类报刊的转企工作还基本处于启动阶段^①,因此我们把图书出版作为主要的研究领域。在出版体制改革过程中,实际上形成了三类属性不

^① 按照中央的部署,报刊按照时政类报刊和非时政类报刊两种属性划分采取不同的改革方案。时政类报刊的改革要参照今后国家事业单位的改革,非时政类报刊的改革正在分批进行。相对于图书出版业的改革,报刊改革还处于由政府推动的强制性变迁过程中。

同的主体:管理主体(政府)、市场主体(出版企业)和公共服务主体(公益性出版单位)。基于以上三点,我们以经营性出版单位完成转企任务为时间起点,以图书出版为主要研究领域,从不同主体的角度展开研究。相关研究都取得了一定的理论成果,其中关于市场主体的研究成果相对丰富。

在深化出版体制改革的研究中,专门论述管理主体(政府)的文献相对较少。其中,比较有代表性的是王建辉《文化体制改革中如何改进政府管理职能》一文。作者指出,政府行政管理的改革是整个文化体制改革的重要组成部分,并从“为何改”“如何改”“改的主要任务”等几个方面进行了阐述。首先,新闻出版业发生的深刻变化要求政府管理与时俱进,如果“政府管理不改,中国的文化体制改革有可能成为一个‘半拉子改革’,就不适应中国出版生产力的变革与出版体制的变革”。其次,政府管理机制改革的两个原则是改革旧的权力观和转型。最后,改的主要任务是明确新闻出版行政管理的宏观调控、依法行政、公共服务和市场监管的职能定位,核心是健康的市场秩序的建立与维护。^①在其他论述深化出版体制改革的文章中,政府管理职能的转变也是重要的内容,如柳斌杰《全面深化新闻出版领域体制改革》^②、

① 王建辉:《文化体制改革中如何改进政府管理职能》,《中国出版》2010年第19期。

② 柳斌杰:《全面深化新闻出版领域体制改革》,《中国编辑》2008年第5期。

魏玉山《文化产业改革如何走向深入——以新闻出版业为例》^①等。相关研究都认为,转变政府出版管理职能是深化出版体制改革的重要内容,并指明政府管理职能转变的方向和原则,但是,很少论及具体的改革路径。

有关市场主体改革和发展的研究文献,主要集中在出版集团和单体出版企业两个领域。出版集团的研究重点在股份制改造、兼并重组、数字化、资本运营等几个方面。转企后的出版集团的重要任务是加快股份制改造、完善公司治理、建立现代企业制度。阳松谷《出版集团转企改制和股份制改造策略分析》^②、周百义和肖新兵《出版集团公司治理现状分析及对策研究》^③等文章探讨了出版集团在建立公司治理结构上存在的主要问题,例如法人治理结构不科学、功能不完善等。魏玉山在《出版集团改革的若干问题研究》一文中,指出了出版集团在公司制改造过程中出现的出版企业出资人和管理者定位不明的问题。^④出版集团如何通过市场化手段实现跨地区、跨行业、跨媒体、跨所有制的兼并重组也为研究者所关注。王维佳《出版集团化:瓶颈及其制约因素》、贺永祥《强国愿景下出版集团联合重组的战略思考》

① 魏玉山:《文化产业改革如何走向深入——以新闻出版业为例》,《人民论坛·学术前沿》2012年第2期。

② 阳松谷:《出版集团转企改制和股份制改造策略分析》,《出版发行研究》2008年第11期。

③ 周百义、肖新兵:《出版集团公司治理现状分析及对策研究》,《出版发行研究》2010年第1期。

④ 魏玉山:《出版集团改革的若干问题研究》,《编辑学刊》2012年第3期。

等文章分析了制约出版集团兼并重组进程的主要因素,并提出了相应的建议。例如,王维佳认为,政府垄断、地方财政分权的局限和媒介分割管理体制制约了出版集团的规模经济和范围经济。^① 贺永祥指出,应该通过政策层面、行业层面和企业层面的联动“共同下好联合重组这盘棋”。^② 与出版集团发展紧密相关的数字出版、资本运营、多元化经营等热点问题,也是研究的重点内容。例如,周百义《论出版集团如何应对数字化挑战》^③、郝振省等人《出版传媒集团资本运营:成绩、问题、建议》^④、周正兵《轩昂阔步走 畅通四方流——中国出版上市公司发展十年盘点》^⑤、伍旭升《反思当前出版发行集团上市热潮》^⑥、齐峰《出版集团多元化经营需厘清的认识及战略取向》^⑦等文章对出版集团的数字化转型、资本运营、多元化经营等问题进行了较为深刻的思考。

由于未加入地方出版集团的地方出版社数量较少,以及部委出版社完成转企工作较晚,针对单体出版企业的相关研究主要集中于大学出版社。大学出版社是我国出版业的一支重要力

① 王维佳:《出版集团化:瓶颈及其制约因素》,《出版发行研究》2009年第2期。

② 贺永祥:《强国愿景下出版集团联合重组的战略思考》,《中国出版》2011年第1期。

③ 周百义:《论出版集团如何应对数字化挑战》,《中国出版》2010年第21期。

④ 郝振省、魏玉山、刘拥军、李晓晔、庞沁文:《出版传媒集团资本运营:成绩、问题、建议》,《出版发行研究》2012年第1期。

⑤ 周正兵:《轩昂阔步走 畅通四方流——中国出版上市公司发展十年盘点》,《编辑之友》2012年第1期。

⑥ 伍旭升:《反思当前出版发行集团上市热潮》,《现代出版》2011年第3期。

⑦ 齐峰:《出版集团多元化经营需厘清的认识及战略取向》,《编辑之友》2009年第10期。

量,其完成转企任务后的公司制改造和发展问题是研究的热点。蔡翔《关于当前大学出版深化体制改革若干问题的思考》^①及《当前高校出版社深化体制改革的几个问题》^②、蔡翔和李葇《公司治理结构:当前大学出版社面临的问题与路径选择》^③、周蔚华《中国大学出版社体制改革的历程及经验》^④等文章分析了大学出版社在建立现代企业制度、完善公司治理结构方面存在的问题及其根源,并提出通过产权多元化来解决国有产权所有者缺位的问题。张宏《中国大学出版:去从两相知》^⑤、姜革文《孤岛与孤岛突围——改制之后大学出版社的发展态势探索》^⑥、蒋东明《大学出版社发展目标不能模糊》^⑦、韩建民《专业出版是大学出版社的核心竞争力》^⑧、郝静《边缘突围——试论中小型大学出版社的可持续发展》^⑨等文章论述了转企后大学出版社在新形势下应该如何发展的问题。

作为公共服务的主体,公益性出版单位的改革也受到研究

-
- ① 蔡翔:《关于当前大学出版深化体制改革若干问题的思考》,《现代传播》2008年第6期。
 ② 蔡翔:《当前高校出版社深化体制改革的几个问题》,《大学出版》2009年第2期。
 ③ 蔡翔、李葇:《公司治理结构:当前大学出版社面临的问题与路径选择》,《现代出版》2011年第4期。
 ④ 周蔚华:《中国大学出版社体制改革的历程及经验》,《中国出版》2008年第1期。
 ⑤ 张宏:《中国大学出版:去从两相知》,《出版广角》2010年第4期。
 ⑥ 姜革文:《孤岛与孤岛突围——改制之后大学出版社的发展态势探索》,《出版广角》2010年第4期。
 ⑦ 蒋东明:《大学出版社发展目标不能模糊》,《现代出版》2010年第6期。
 ⑧ 韩建民:《专业出版是大学出版社的核心竞争力》,《现代出版》2011年第6期。
 ⑨ 郝静:《边缘突围——试论中小型大学出版社的可持续发展》,《现代出版》2011年第4期。

者的重视,如尹章池《公益性出版单位的内部治理结构设计探微》^①及《论公益性出版单位的外部治理结构设计》^②、尹章池和赵旂《公益性出版的内部机制改革、绩效评价和新型公共服务培育》^③、王炎龙和易薇《公益视域下出版公共服务体系的构建》^④、沈璐《公益性出版单位融资模式探索》^⑤等。这些文章从公益性出版单位的内部和外部治理、绩效评价、融资模式等方面,探讨了公益性出版单位如何更好地提供公共文化服务的问题。虽然研究公益性出版单位的文献不多,但都具有较高的理论价值。

综上所述,“深化出版体制改革”这一研究领域已经取得了颇为丰富的成果,为我们顺利展开研究奠定了坚实的基础。但是,目前有关深化出版体制改革的研究还存在以下三个方面的研究空间:第一,从理论建设上看,已有研究受一定改革阶段的限制,理论突破有所不足。例如,关于改变国有出版企业单一产权结构的问题,多数文章只是指出要通过产权多元化来优化产权结构,极少论及引入非公有资本的问题。因此,我们从两个方面论述了引入非公有资本的意义,一是从出版业与资本融合的角度出发,明确提出对非公有资本的限制是出版企业无法有效

① 尹章池:《公益性出版单位的内部治理结构设计探微》,《出版发行研究》2010年第3期。

② 尹章池:《论公益性出版单位的外部治理结构设计》,《中国出版》2010年第15期。

③ 尹章池、赵旂:《公益性出版的内部机制改革、绩效评价和新型公共服务培育》,《中国出版》2012年第9期。

④ 王炎龙、易薇:《公益视域下出版公共服务体系的构建》,《出版发行研究》2011年第9期。

⑤ 沈璐:《公益性出版单位融资模式探索》,《中国经贸导刊》2012年第6期。

对接资本市场的原因之一;二是从促进产业效率提升的角度出发,认为放松出版进入规制是更加积极的引入非公有资本的手段。针对当前的改革现实,我们提出用“先照后证”的行政许可方法取代原来“先证后照”的审批制,以此推动出版企业的公司制改造,这既与党的十八大报告提出的“深化行政审批制度改革”的精神相吻合,也符合公司制治理的改革目标。第二,从研究体系上看,现有成果比较分散,还未形成比较全面和系统的关于深化出版体制改革的研究体系。因此,我们希望能从宏观的管理主体和微观的市场主体及公共服务主体两个层面展开研究,力求研究内容更加充分、完整。第三,从研究资料上看,现有成果所依据的资料略显陈旧,且极少采用国外的相关资料进行比较研究。因此,我们尽量采用较新的研究资料,并加强国内和国外的对比分析。

三 我们的思路

我们拟采用新制度经济学派的制度变迁理论作为研究的理论基础。在制度变迁理论中,制度被视为一种公共产品,由个人或组织生产,通过制度的供给满足对制度的需求。由于人们的有限理性和资源的稀缺性,制度的供给是有限的、稀缺的。随着外界环境的变化或自身理性程度的提高,人们对制度的需求不

断增多,以实现预期增加的收益。当制度的供给和需求基本均衡时,制度是稳定的;当现有制度不能满足人们的需求时,就会发生制度的变迁。制度变迁的成本与收益之比对于促进或推迟制度变迁起着关键作用,只有在预期收益大于预期成本的情形下,行动主体才会去推动直至最终实现制度的变迁。推动制度变迁的力量主要有两种:“第一行动集团”和“第二行动集团”。两者都是制度变迁的主体,只是在制度变迁过程中的力量不同而已。根据充当第一行动集团的主体的不同,可以把制度变迁分为“自上而下”的制度变迁和“自下而上”的制度变迁。所谓“自上而下”的制度变迁,是指由政府充当第一行动集团,以政府命令和法律形式引入和实行的制度变迁,又称为强制性制度变迁。强制性制度变迁具有存量改革的性质,倾向于对现有制度中的核心安排进行主动的变革。所谓“自下而上”的制度变迁,是指由个人或一群人受新制度获利机会的引诱,自发倡导、组织和实现的制度变迁,又称为诱致性制度变迁。诱致性制度变迁具有增量改革的性质,即通过局部的改革来推动整个制度的改变。制度变迁理论主要讨论两个问题:一是制度创新问题,即新的制度安排如何产生的问题;二是如何从旧的制度安排过渡到新的制度安排。这两个问题结合在一起就形成制度的创新