

# 出版产业政策演变轨迹与逻辑

◎王炎龙

(四川大学 文学与新闻学院, 四川 成都 610064)

**【摘要】** 出版产业政策体现政府对出版业的主体构思, 中国加入世界贸易组织后出版产业政策有很大变化。该研究通过对出版产业政策“入世”前后的演变进行分析, 从出版产业政策的演变轨迹和演变逻辑两方面着手梳理。“入世”前, 出版产业政策针对国内出版经历了架构格局和改制调整两个阶段; “入世”后, 出版产业为与国际社会接轨, 政策向完善出版法制法规、建设发行集团、与境外出版发行机构合作等方面倾斜, 经过了规制出版、优化质量、融合技术三个阶段。伴随演变轨迹的逐步深入, 产业逻辑、市场逻辑、规制逻辑贯穿出版产业政策发展的始终。

**【关键词】** 出版产业政策 演变轨迹 演变逻辑

**【中图分类号】** G230 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-6687 (2018) 7-005-05

**【DOI】** 10.13786/j.cnki.cn14-1066/g2.2018.7.001

2017年, 中国科技出版传媒股份有限公司与中国出版集团先后上市, 出版产业俨然成为拉动国民经济增长的动力之一。出版产业政策倾向在不同发展时期有所不同, 这与政治需要、经济发展及文化需求联系紧密。出版产业发展决定政策走向, 政策又指引出版产业的发展, 两者动态发展, 相互依托又相互促进。出版产业是以出版经济属性为表征的定义名称。“在国民经济行业分类中, 一个行业或产业是指从事相同性质的经济活动的所有单位的集合。目前, 在我国使用‘产业’一词往往更强调其经营性或经营规模。”<sup>[1]</sup>因而, 出版产业政策是国家根据出版经济活动需要制订的管理经营性出版单位的方针、原则、措施和行为准则, 是国家对出版经济活动进行宏观管理的手段。学界对出版产业政策的研究集中在1949年之后, 尤其是改革开放以来的某一段时期, 大致可分为四个方面, 即出版产业政策的历史阶段划分、数字出版产业的政策转向调整和政策制订建议、

出版产业政策的财政税收激励、其他国家出版产业政策, 以这些研究思路为划分依据, 出版产业政策可分为不同历史阶段。周正兵将改革开放以来的新时期产业政策发展阶段归为卖方市场条件下的补缺型产业政策时期(1978年—1994年)和买方市场条件下的升级型产业政策时期(1995年至今)<sup>[2]</sup>。刘菡、赵礼寿着眼改革开放以来的出版产业技术政策, 将其分为过渡时期的出版产业技术政策(1978年—1999年)、市场经济体制逐步建立时期的出版产业技术政策(1992年—2002年)和市场经济体制逐步完善时期的出版产业技术政策(2003年至今)<sup>[3]</sup>。数字出版是近年较为热点的研究领域, 学者们对其政策调整颇有兴趣, 并对政策制订提出了建议。吴江文从数字出版产业发展政策、数字出版产业结构政策和数字出版产业组织政策三方面呈现我国当前数字出版政策体系<sup>[4]</sup>。郭剑、徐晨霞认为“我国过去十年粗放型的发展模式, 导致各行各业近年来出现‘后遗症’,

**【基金项目】** 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“‘一带一路’沿线国家新闻传播业历史与现状研究”(17JZD042)。

**【作者信息】** 王炎龙(1972—), 男, 湖南双峰人, 博士, 四川大学文学与新闻学院教授、博士生导师, 四川大学文化传播研究中心主任, 主要研究方向: 编辑出版、公益传播、网络与新媒体。

数字出版产业也不例外”。<sup>[5]</sup>因而他们认为当前我国数字出版产业政策绩效评估亟须完善。黄先蓉结合技术发展阐释出版产业政策的调整。<sup>[6]</sup>胥力伟聚焦出版产业政策财政税收激励研究，认为“数字出版产业进入发展后期需要相关财政退出机制，同时增加税收激励政策，减轻企业负担，营造公平的竞争环境”。<sup>[7]</sup>同时，他对专项资金的管理也提出了优化意见。杨京钟通过理论分析和经济学分析提出具体的出版产业税收政策激励办法。<sup>[8]</sup>其他研究者还对其他国家的出版产业政策进行剖析，尤其是日韩等周边国家和出版产业政策发展具有特殊性的国家如巴西，为我国出版产业政策的发展完善提供借鉴。本文从历时性角度梳理1949年至今的出版产业政策，选取具有历史转折意义的重要出版产业政策，分析其在特定历史阶段发挥的作用，厘清我国出版产业政策的发展轨迹与逻辑规律。

## 一、出版产业政策演变轨迹

出版产业政策的制订对出版产业的发展具有重要的指导和规制意义，两者具有内在同一性。2001年是我国经济社会产业化发展的重要时间节点，“入世”前与“入世”后的出版产业市场范围变化带来出版产业政策针对国外市场和资本的相应变化，这要求出版产业不断自我革新。

### 1. “入世”前：出版产业政策的内生式指向

中国加入世界贸易组织（以下简称“入世”）前，我国出版产业市场局限在本土范围，同时1949年之后的几年经济需要恢复，国有化进程逐步推进，因而出版产业政策主要立足国内出版物市场，不断挖掘国内出版产业的发展潜力。

（1）架构全国出版产业基本格局（1949年—1978年）。一是出版产业政策着眼宏观管理体制改革（见表1）。在社会主义改造时期，我国出版市场处于开荒状态。在经济恢复与国有化进程并举的过程中，国有企业成为出版产业重点盘活对象。新华书店作为国家官方书店，也是全国最大的书店连锁，其发展路径为出版企业效仿。1950年全国新华书店出版工作会议决议通过新华书店企业化经营方针，明确新华书店国有企业身份，并提出统一集中全国新华书店。出版、印刷与发行分工逐步细化，整顿、改造私营出版业并确定国家在出版业发展中的主体地位。1958年国家对新华书店改制，对各级政府放权、放松规制，但不包括出版企业，其本质目的是为出版市场的放开提供政策支持。这是架构全国出版

格局的第一步，从出版产业管理体制上进行改革，为后来的其他变革疏通管制渠道，为全国出版物市场的打开奠定基础。

二是国家具体的经济政策在全国推行，统一调控。在计划经济体制下，国营出版印刷发行企业率先实行分工与专业化是产业发展的内在要求，也为整顿、改造私营出版业提供了思路。物资匮乏是贯穿出版业格局架构期的难题，纸张分配和价格调控在全国范围内呈现高效统一性。1978年国家提出加强科技图书出版工作，跟随四个现代化建设，这意味着全国出版产业格局架构工作的初步完成，向更高层次的科学文化建设迈进。

表1 改革开放前的出版产业政策

序号	政策名称	颁布年份
1	《关于统一全国新华书店的决定》	1950
2	《关于国营书刊出版印刷发行企业分工专业化与调整公私关系的决定》	1950
3	《实行出版计划初步办法》	1952
4	《关于改造私营图书发行业的报告》	1954
5	《关于整顿和改造私营出版业的报告》	1954
6	《全国报纸定价标准表的通知》	1956
7	《全国杂志、书籍定价标准表》	1956
8	《关于改变新华书店体制的通知》	1958
9	《关于大力加强科技图书出版工作的报告》	1978

资料来源：《中国出版史料（现代部分）：第三卷上册》《新中国出版五十年纪事》

（2）改革开放改制调整（1979年—1999年）。改革开放为社会主义事业注入新的生命活力，出版产业焕发生机。二十年间，全国图书、杂志和报纸出版种数呈增长趋势，图书增长势头尤其明显。十一届三中全会决定将全党的工作重心转移到社会主义现代化建设上，经济建设走在前列。相应地，出版业的流通领域即发行环节首先受到关注。这是我国从计划经济体制向市场经济体制过渡的必经之路。这一时期出版产业政策的市场化发展倾向明显。“一主三放一少”政策丰富流通渠道和购销形式，搞活国营书店的经营模式；后来推行的“三放一联”政策配合“一主三放一少”政策，放权承包，让更多的民间资本参与到国有企业中，出版物市场活跃度显著提高。

出版产业在市场化过程中，自我反思与调整必不可少，产业政策能够提高自我调整的效率。以经济建设为重心会带来利益驱动下的违法行为，开放市场则不可避免规制缺位。当时的新闻出版署发布核定、核发、调控书号的通知，同时控制新建出版社的数量；要求重大选题实行月报制度和备案工作专人负责制度；对书刊、期刊刊号把控加强；对违法行为加强管制，对优秀图书与

出版社进行表彰。总体来说，调整主要从预警、把控、约束和奖励四方面进行，出版业发展进入入世前的缓冲期。需要强调的是，这一时期出版法制逐步代替行政管理，出版业法律法规渐趋完善。

这一时期的出版产业政策遵守社会效益与经济效益并行的双效原则（见表2）。出版业既是政治的发声渠道，也是经济发展的重要部分，改制与调整是从改革开放到中国加入世界贸易组织的发展主题。虽然在出版市场开放过程中，受利益驱动粗制滥造时有发生，但得益于市场竞争，读者主体地位逐步明确，这为90年代以来优质出版物的爆发奠定基础。至此，出版产业已经能够找准自身定位、打开国内读者市场、优化产品质量、跟进技术发展，通过增强自身发展原动力而不被全球市场淘汰。

表2 “入世”前的出版产业政策

序号	政策名称	颁布年份
1	《关于加强同国外合作出版的报告》	1980
2	《关于图书发行体制改革问题的报告》	1982
3	《关于严厉打击非法出版活动的紧急通知》	1986
4	《关于打击非法出版活动的通知》	1987
5	《关于当前出版社改革的若干意见》	1988
6	《关于整顿、清理书报刊和音像市场严厉打击犯罪活动的通知》	1989
7	《关于加强对外国和港、澳、台报刊进销管理的意见》	1989
8	《关于认定、查禁非法出版物的若干问题》	1991
9	《关于控制新出图书品种的通知》	1991
10	《关于进一步加强和改进出版工作的报告》	1995
11	《关于培育和规范图书市场的若干意见》	1996
12	《关于图书出版业治理工作的通知》	1997
13	《关于加强书号总量宏观调控的通知》	1998

资料来源：《中国出版史料（现代部分）：第三卷上册》  
《新中国出版五十年纪事》

## 2. “入世”后：出版产业政策的外延式开放

“入世”后，我国出版产业的市场范围拓展到国际市场，如何打开国际出版市场、如何应对国际出版市场对国内出版市场的冲击等问题亟待解决。

（1）国际国内市场交互规则初定：“十五”时期（2001年—2005年）

中国“入世”，意味着出版产业参与到全球出版市场中。面对强大的国外出版市场，如何发挥自身优势、树立国家形象、传播中国文化，与如何得当地引进外来文化，丰富人民大众精神生活间需要平衡。这种平衡需要政策的介入，而不是仅仅依靠市场自身的调控。

“入世”初期，我国出版产业总体上对外实行“版权贸易、合作出版”政策。合作是为了贸易往来，因而制订合理的市场交互规则十分必要。一方面，针对国内

市场以规制外资为主。国家对外来资本进入印刷、发行体系进行管理。如设立《外商投资印刷企业暂行规定》《外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法》等从宏观上提出外资进入国内出版产业市场的要求。需要强调的是，出版产业中的读物出版权仍然留在国内，外来资本只能进驻部分印刷环节和流通渠道。另一方面，针对国外市场以规制产品为主。如2002年，原国家广播电影电视总局发布《赴国外租买频道和设台管理暂行规定》，原新闻出版总署发布对引进走出渠道进行把控细则；2003年，原新闻出版总署发布对有外来资本参与的出版产品批发、零售明文规制；2004年，就电视、电影、音像制品等具体出版产品市场，根据国际国内形势重新调整规制办法。2001年至2004年是中国出版产业走向国际市场的适应期，尤其是面对外资进入中国市场，既要产生抗体，又不能过度免疫。同时，出版产业政策对国内出版产业自身的管理从未懈怠。2005年对国产动画片、国产电视剧设立发行许可证；原新闻出版总署出台《新闻出版统计管理办法》要求加强对出版行业的研究分析。

（2）优质出版物走向国际市场：2006年至今

《文化部“十二五”时期文化发展改革规划》提出“不断增强文化软实力”，这对我国出版产业“走出去”提出要求，出版质量成为关键因素。约束与奖励是出版产业政策的主要方式：一方面，对优秀的出版产品进行表彰奖励；另一方面，对如失实广告、电影电视暴力镜头等对特定受众群体造成不良影响的出版产品给予惩罚。

一直以来，我国版权输出整体低于引进数量，但输出与引进间的差距正在不断缩小，这一阶段的文化软实力有所增强。版权输出数量越多，意味着我国国家形象、民族文化有更多传播的机会，更意味着我国国际话语权的扩大。以网络技术、信息技术和数字技术为代表的新兴技术，给全球出版业带来巨大冲击。近年来，国家先后出台数字技术应用的相关政策，将数字出版业作为传统出版业发展的主要方向，但如何进行出版行业数字化转型仍是一个难题。作为出版行业数字化的先驱，美国出版业通过融合文化和科技，再造出版工作流程、创新出版商业模式、重构数字化产业链，<sup>[9]</sup>为我国数字出版的发展提供参考和借鉴。

## 二、出版产业发展的基本逻辑

出版产业作为经济社会的一部分，同时具有政治和

文化属性，与其他以营利为首要目标的产业相比，需要多方面的考量和设计。根据出版产业的政治、经济和文化特征，相应的出版产业政策不断调整。通过分析出版产业的客观发展和上层建筑对出版产业的制度设计，发现它们各自的成长演变中有迹可循。

### 1. 将出版自身作为经济增长点的产业逻辑

20世纪，我国出版业经过数次体制改革，从私营为主到公私合营；从征订包销到“一主三多一少”“三放一联”。但是“统筹兼顾、分工合作”和“三审制”等原则自诞生起沿用至今。无论是出版产业的变或不变，社会效益与经济效益都是双重目标，产业发展在追求经济效益的过程中不能违背社会效益。公私合营旨在确立国家在出版业中的主体地位，从宏观上引导出版业的发展；“一主三多一少”和“三放一联”的共同目标是搞活出版市场，拉动经济增长；出版印刷发行分工合作和三审制是为了各环节的深入与专业化，提高出版整体质量是提升产业自身竞争力的核心要素。政策制定的共同目标是增强出版产业自身的实力。加入WTO的出版产业面对更强的竞争对手和更广的市场机遇，产业政策从提升市场竞争力的角度对出版产业的方方面面进行约束与规制。一切为了经济增长，一切为了社会主义现代化建设——将出版自身作为经济增长点的产业逻辑符合改革开放时期国家经济发展的总体设计。

### 2. 文化消费与出版产业化发展融合的市场逻辑

市场观念自1992年社会主义市场经济体制确立时逐步树立，加入WTO助推市场逻辑的成熟。从计划经济体制过渡到社会主义市场经济体制，出版业经历了从“作者本位”向“读者本位”的过渡过程。乡村阅读、少年儿童阅读、盲文出版、少数民族著作出版受到重视表明各个读者群受到重视，象征着出版市场的消费主体转向。在全民阅读时代，每个人都是文化消费者，同时也是文化生产者和传播者，促进文化消费能够直接带来知识变现增加个人收入，因而促进文化消费的市场逻辑在当下更加深入人心。


### 3. 上层建筑主导出版产业的思维逻辑

出版产品并非普通的商品，它是带着政治和思想宣传色彩的特殊产品，保持人民意识形态纯粹性对维护国家稳定至关重要。无论是“入世”前亦或“入世”后，党和政府对出版业的规制从未懈怠。“不同经济类型的政府目标推演出来的产业进入规制变动轨迹显然是不尽相同的。新中国成立之初，与建立社会主义计划经济体

制相一致的是实施全产业进入规制。进入规制的核心内容在于通过中央和地方之间计划权利关系的变革来实现进入规制‘放松’或‘收紧’的调整。”<sup>[10]</sup>1949年全国新华书店统一，北京新华书店总领全国各地新华书店工作，这一时期规制收紧，与同期推进国有化进程目标相一致；1958年文化部下发《关于改变新华书店体制的通知》，通知规定：“新华书店各省、自治区、直辖市分店，彻底下放，由地方文化、出版行政机关全权管理。”这一时期的“放权”仅仅是针对政府在一定范围内的管理自由，企业仍是受规制主体。这与1958年以后追求经济恢复基础上的文化繁荣相关，同一时期的“双百”方针正是“放权”引导下的文化建设目标。改革开放以后，“扫黄打非”工作延续至今；我国加入世界贸易组织后既要引进国外先进文化，又要剔除文化糟粕，警惕错误思想导向的文化产品的侵害。同时，把握出版产品质量一直是我国出版产业政策规制的主要方向。我国出版事业是党的耳目喉舌，宣传党的正确领导、进行正确的思想引导是文化建设的重要方面。韩飞、田坤儒提出，国家应当更加“重视文化创意产业的内部控制建设。由于文化创意产业是我国新兴产业，近年来各项扶持政策、法规更是密集出台，但是仅仅扶持与鼓励是不够的，还应当做好文化创意产业的风险防范和内涵建设，尤其是内部控制制度的完善与发展，对于文化创意产业的健康长远发展至关重要。建议相关部门尽快出台专门针对文化创意产业的内部控制规范及相关文件，避免内部控制建设的‘一刀切’”。<sup>[11]</sup>立法模式不仅关乎立法技术问题，而且是关系立法的价值基础和使用原则的问题，日本文化产业的立法模式就存在着“基础法加单行法”之说。以此，借鉴日本文化产业的立法模式及其形成过程，我国当前应当加速对既有文化产业类法律的修改。<sup>[12]</sup>这正是基于上层建筑主导出版产业的前提，而提出的对文化产业既要扶持又要规制的思维逻辑。

## 结语

出版产品是具有思想性的特殊商品，它的市场流通能够带来思想的传播。从产业逻辑看，优质内容和市场流通是出版产品提高竞争优势的关键；从市场逻辑来看，“读者本位”是出版产业经营的第一要素；在这两个基础之上，国家出于保护公共利益和维护意识形态稳定的目的，其规制逻辑必不可少。政府是市场中一只“无形的手”，上述三种逻辑均体现政府对出版产业的设计思维，出版产业应当扮演的经济社会角色由政府从

国家整体需要和经济社会生活需要出发来决策。我国出版产业政策是围绕出版产业经济增长、出版产业市场和出版产业规制三方面制订的。不同的历史阶段，具体的产业政策有所不同，这与当时政治、经济、文化、社会等发展需要一脉相承。在全民阅读、媒介融合及智媒体语境下，出版产业面临新的发展机遇，一定要把握好产业逻辑和市场逻辑，明确国家层面的规制逻辑，这是我们从历史发展中得出的结论。

#### 参考文献：

- [1] 赵彦华. 解析《文化及相关产业分类(2012)》及其对新闻出版业的影响[J]. 国际新闻界, 2012, 34(11): 96-101.
- [2] 周正兵. 我国出版产业政策演变及其趋势——兼及对出版产业“十二五”规划的建议[J]. 中国出版, 2010(21): 31-35.
- [3] 刘茵, 赵礼寿. 刍议改革开放以来我国出版产业技术政策[J]. 科技与出版, 2016(2): 117-121.
- [4] 吴江文. 我国数字出版产业政策内涵与体系[J]. 科技与出版, 2016(9): 32-36.
- [5] 郭剑, 徐晨霞. 我国数字出版产业政策绩效评估研究[J]. 编辑之友, 2017(5): 21-26.
- [6] 黄先蓉, 赵礼寿, 刘玲武. 数字技术环境下的出版产业政策调整——基于2000年—2010年数字出版的政策分析[J]. 编辑之友, 2011(7): 15-18.
- [7] 胥力伟. 加快数字出版产业发展的财税政策研究[J]. 科技与出版, 2016(11): 81-84.
- [8] 杨京钟. 税收政策视阈下的新闻出版产业激励研究[J]. 出版发行研究, 2012(8): 13-17.
- [9] 张晗. 文化科技融合创新下的美国数字出版业[J]. 新闻界, 2013(20): 71-73.
- [10] 胡洪斌. 中国产业进入规制的经济学分析[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 93-95.
- [11] 韩飞, 田昆儒. 内部控制、盈余管理与财务舞弊——基于文化创意产业上市公司的经验证据[J]. 西南民族大学学报: 人文社科版, 2017, 38(11): 124-131.
- [12] 饶世权. 日本文化产业的立法模式及其对我国的启示[J]. 新闻界, 2016(11): 67-72.

---

## The Evolution Track and Logic of the Publishing Industry Policy

WANG Yan-long (The College of Literature and Journalism, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

**Abstract:** The publishing industry policy reflects the government's main attitude towards the publishing industry. After China's accession to the World Trade Organization, the publishing industry policy has experienced great changes. This study analyzes the evolution of the policy of publishing industry before and after "accession to the WTO", and summarizes it from the two aspects: evolution track and logic of the policy of publishing industry. Before the accession, the policy evolution went through two stages, namely, the structure and restructuring of domestic publishers. After the accession, in order to keep pace with the international community, the policy of publishing industry is inclined to perfect the laws and regulations of the publishing legal system, the construction of the distribution group and the cooperation with the overseas publishing and issuing agencies. It has already gone through three stages: regulation and publication, optimization of quality and integration of technology, respectively. With the gradual deepening of the evolution track, the industrial logic, market logic and regulatory logic have been going hand-in-hand with the development of the policy of publishing industry.

**Key words:** policy of publishing industry; evolution track; evolution logic