

中国出版体制改革40年： 历程、主要任务和启示*

◎ 周蔚华

摘要：本文系统总结了改革开放40年来我国出版体制改革的发展历程和主要任务，指出我国出版体制改革的目的是解放与发展出版生产力，为社会主义服务，为人民服务，改革的依据是对出版物双重属性不断明晰的认识，改革的主线是围绕政府、企业和市场三者的关系进行，打破束缚出版生产力发展的生产关系和资源配置方式，改革的难点是如何处理社会效益和经济效益的关系，改革的方法是坚持问题导向，系统规划、上下联动、协调推进、渐进推开，改革的目标是提升文化软实力，建立中国特色社会主义出版强国。

关键词：出版体制改革 改革历程 主要任务 出版强国

中图分类号：G239.2

DOI:10.19393/j.cnki.cn11-1537/g2.2018.08.003

改革开放40年来，我国出版业从小到大，由弱到强，1978年底每年出版图书1.45万种，2017年底出版图书品种超过51万种，从出版品种数看移居世界第一；1978年全国图书销售总金额不足10亿元，2017年图书纯销售金额超过900亿元。无论是出版业的供给能力还是消费市场都发生了质的飞跃。这些成绩的取得除了技术进步等其他因素外，出版体制改革起到了决定性的作用。因此，对出版体制改革进行系统回顾和总结，分析其发展历程、主要任务以及所取得的成效，找出其内在的规律性以及今后出版体制改革的启示，是一项具有意义的工作。

一、出版体制改革的发展历程

1978年底召开了具有深远历史意义的党的十一届三中全会，随后，全国掀起了思想解放的热潮，出版业也在力图打破长期以来形成的高度集中的计划经济体制方面开始了持续探索。笔者认为，根据各个阶段所要解决的主要问题及其采取的重大举措来划分，可以将近40年来的出版体制改革分为四个阶段。

（一）以放权让利为主要特征的改革探索阶段（1979—1992年）

这一阶段需要解决的主要问题是：在出版方向上，贯彻落实党的十一届三中全会所确立的解放思想、实事求是的思想路线，坚持“二为”方向，一方面要继续清除“左”倾思想带来的束缚，另一方面纠正偏离马克思主义、毛泽东思想基本原理指导、偏离社会主义方向的倾向，防止精神产品商品化的倾向；在出版生产力上，尽快解决“文革”所造成的严重书荒现象，改变出版生产力落后，出书难，出版周期过长，甚至连大中小学教材都做不到课前到书的问题；在出版流通体制上，解决发行渠道单一，流通体制落后，读者买书难的问题；在出版生产关系方面，解决所有制形式单一，管理体制僵化，宏观上管得不够，微观上统得过多、过死，出版社缺乏应有的自主权，导致图书选题结构不够合理和完善的问题；解决出版社体制机制不顺，事业企业性质不明的问题；出版社内部分配平均主义、“大锅饭”盛行，干部职工积极性主动性不高的问题等等。

这一阶段出版体制改革的主要特点是把发行体制改

* 本文系中国人民大学“双一流”建设阶段性成果（中国人民大学马克思主义新闻观研究中心“北京市数字出版平台建设”课题研究成果，项目编号：RMXY2018A001）。

革作为改革突破口,然后向上游出版领域展开,通过放权让利,逐步强化市场在资源配置中的作用,调动出版主体(出版、发行、印刷等生产主体)的积极性和创造性,解放和释放出生产力。从1982年提出“一主三多一少”(以新华书店为主体,多种经济成分、多条流通渠道、多种供销形式,少流通环节)到1988年提出“三放一联”(放权承包、放开批发渠道、放开购销形式和发行折扣和大力发展横向联合),都是为了使流通渠道更为顺畅,解决读者买书难问题。与此同时,在出版领域也进行了一系列改革,在微观领域进行一些改革探索,比如将地方出版社“三化”(地方化、群众化、通俗化)的定位调整为“立足本地,面向全国”,解放了地方出版社的出版生产力;将出版社性质确定为事业单位企业化管理,提出出版社从单纯的生产型逐步向生产经营型转变;在领导体制上逐步推行社长负责制;在出版社内部进行人事和分配制度改革,推行多种形式的责任制,调动出版部门各单位和广大职工的积极性、创造性,促进出版生产力的提高。

(二) 以治理整顿和强化管理为主要特征的“阶段性转移”阶段(1992—2002年)

第一阶段的出版和发行改革极大地调动了出版和发行单位及其职工的积极性,极大地解放了出版生产力,使我国出版物的规模数量和品种跃居世界前列,初步改变了出书难、买书难的问题,出版市场从卖方市场转向买方市场,中国在改革中焕发出了生机和活力,出版业呈现繁荣发展的局面。但与此同时,也出现了新的突出问题,需要通过深化改革、加强管理加以解决。这些问题主要包括:由于个别时期思想政治工作的弱化而导致了一些具有错误倾向甚至宣传资产阶级自由化的出版物得以出版,并造成不良影响;随着市场化导向改革的深入,一些单位在出版方向上出现了一些偏差,出现了为获得更大利润和自身利益,片面追求经济效益忽视社会效益的不良倾向,一些思想导向甚至政治倾向有严重问题,或者格调不高、粗制滥造及宣传色情、暴力、封建迷信等方面的出版物时有发生,产生了极为不良的社会影响;一些单位片面追求规模数量,盲目扩大品种,而编辑力量薄弱、管理滞后,在一些单位,出版物质量和效益出现下滑;随着计算机技术和通讯技术的发展,一

些新的出版类别比如音像电子出版物、网络出版物给出版市场和出版管理都带来了一些新的挑战,需要加强引导和管理。

另外一个更大的背景就是,党的十四大提出,我国经济体制要实行社会主义市场经济体制,如何建立既适应社会主义市场经济体制和精神文明建设要求,符合出版规律的新的出版管理体制和运行机制,成为摆在整个出版业尤其是出版管理者面前的新的重大任务,也是深化出版体制改革首先必须面对的任务。

针对这双重任务,出版管理部门提出了“阶段性转移”的任务,即从高度集中的计划经济体制转向社会主义市场经济体制,从以规模数量为主要特征的阶段向优质高效为主要特征的阶段转移。深化改革作为解决面临的问题、推动繁荣的一个方面的举措。这一阶段改革的主要特点是对前一阶段放权让利的根本改革思路进行某种程度的调整,将总的工作方针确定为:一手抓繁荣,一手抓管理。这一阶段体制改革出台的举措相对较少,主要是对出版业前一阶段出现的问题进行治理整顿和加强管理,先后出台了对书号进行总量控制,严格执行出版社专业分工规定、不得超越分工范围出版图书,加强图书选题的审批管理,对出版单位主管主办职责进行规范以及严查买卖书号行为、开展“扫黄打非”斗争等加强管理的举措,在深化改革方面主要围绕培育市场、规范市场展开,将发行体制改革作为出版改革的中心环节,推行“三建两转一加强”(批发市场建设、建立新型购销关系、建立和完善市场规则,转换出版社自办发行的观念和机制、转换国有书店的经营机制,加强农村发行);组建发行集团,培育具有较强辐射能力的发行中盘;强化出版社内部的三项制度改革;放开图书定价和稿酬等。另外,随着《出版管理条例》的颁布,出版行业的依法管理上了一个新的台阶。

(三) 以转企改制和集团化为主要内容的体制转型阶段(2002—2012年)

这一阶段出版业面临的主要问题是,我国在2001年底加入世界贸易组织,很多领域尤其是出版物销售领域要对外资开放,出版业面临国外出版巨头的直接冲击,“狼来了”之声不绝于耳,出版业面临巨大的外来竞争压力。与此同时,为了应对中国加入世界贸易组织,

我国经济领域的改革力度不断加大，经济体制改革节奏加快，如何建立与社会主义市场经济相适应的出版体制，更好地发挥市场的作用，让出版单位从过去的事业单位企业化管理转变为企业，建立现代企业制度，使之真正成为市场主体，增强中国出版企业的竞争力，就成为摆在出版界面前的最为紧迫的任务。此外，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，其中第一次在中央正式文件里提出了“文化产业”这一概念，要求完善文化产业政策，加强文化市场建设和管理，推动有关文化产业发展。“文化产业”概念的提出，标志着我国对于文化产业的承认和对其地位的认可，具有重要的意义，特别是对于文化体制改革具有决定性的作用。因此，这一阶段体制改革的主要内容是一方面推进出版单位转企改制，另一方面通过集团化支持和鼓励出版集团跨地区、跨部门、跨所有制、跨媒体兼并重组，尽快做强做大中国出版产业。与此同时，由于当时互联网传播对出版产生了越来越明显的影响，在这一阶段后期，我国开始出台支持数字出版的相关政策。

（四）以融合发展和加强公共服务建设为主要内容的业态转型阶段（2012年至今）

党的十八大以后，我国出版业面临的主要问题是：一是转企改制确立了微观出版单位的市场主体地位，在此情况下，如何更好地发挥政府的作用，加强出版公共服务体系建设，为出版业发展提供良好的外部环境；二是以互联网为代表的数字传播技术对出版业产生了现实冲击，人们的阅读方式也发生了变化，如何适应技术对出版变革的要求，将传统出版与数字出版有效对接和融合发展，实现出版业态从传统媒体向数字媒体的平稳转型和良性发展；三是如何改变中国经济发展与文化发展不平衡问题，尤其是解决中国文化在世界影响力弱、硬实力与软实力不匹配的问题，推动新闻出版业“走出去”。

这一阶段的出版体制改革主要呈现以下几个方面的特点：一是巩固前一阶段出版单位转企改制及集团化成果，进一步强化出版单位市场主体地位，重塑市场主体，完善市场体系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；二是加大对出版行业的公共资源投入，改善宏观管理，转变政府职能，加快构建出版公共服务体系，

更好地发挥党和政府在出版宏观管理方面的作用；三是出台相关鼓励媒介融合的政策，将技术建设与内容建设放到同样重要位置，推动传统媒体和新兴媒体在内容、渠道、平台、经营、管理等方面深度融合，着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体，建成几家拥有强大实力和传播力公信力影响力的新型媒体集团，形成立体多样、融合发展的现代传播体系；四是鼓励中国出版“走出去”，参与国际出版产业竞争，向世界说明中国，让世界了解中国，扩大中华文化的影响力。

二、出版体制改革的主要任务

2005年中共中央国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》中对文化体制改革的目标任务从六个方面做了系统论述，这也是出版体制改革贯穿始终的目标任务。

（一）形成科学有效的宏观管理体制，构建覆盖全社会的公共服务体系

关于建立科学有效的宏观管理体制问题一直是出版体制改革所要着力解决的问题。早在上个世纪八十年代，当时的文化部出版局负责人边春光就提出“宏观上管住、微观上搞活”。他进一步提出宏观上管住是指从政治上管好、从方针上管好和从出书比例上调节，政府行政管理部门主要做到管“方针政策的贯彻和规章条例的制定、制定规划、队伍建设、干部考察任免和奖惩、基础设施的建设和经费的管理、汇集和传布信息以及对外交流”等七个方面。^[1]1987年新闻出版署成立后，当时确定的政府职责包括政策法规的起草，方针政策的制定，发展规划的制定和组织实施，对出版单位的审批和管理，对出版市场的管理，对外交流、贸易和合作等。1995年提出“加强宏观管理，建立健全宏观管理体系”。宏观管理包括，对事业的总体规划、宏观调控和建立宏观管理体系。对出版事业的宏观的总体规划 and 宏观调控，主要是要抓导向、抓总量、抓结构、抓效益。宏观管理体系包括建立预报机制、引导机制、约束机制、监督机制、奖惩机制、保障机制和责任机制。2005年底中共中央国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》中对宏观管理体制和政府出版管理中的职能做了较为系统的论述。《意见》指出：要健全宏观管理体制，

建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的文化管理体制，建立职责明确、反应灵敏、运转有序、统一高效的宏观调控体系，完善预报、引导、奖惩、调节、责任、监督、保障、应对等机制。按照权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的要求，加强对国有文化资产的监督管理。加快转变政府职能，理顺行政管理部门与所属企事业单位的关系，推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，强化政策调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，实现由办文化为主向管文化为主转变。^[2]党的十八届三中全会进一步提出要“按照政企分开、政事分开原则，推动政府部门由办文化向管文化转变，推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系。建立党委和政府监管国有文化资产的管理机构，实行管人管事管资产管导向相统一”^[3]。在加强宏观调控的同时，政府的另一个重要职责是提供公共服务，弥补市场失灵现象。提供公共服务包括：制定相关政策法规，为市场良性运行和发展提供良好的政策环境、法制环境和市场环境；加大对出版基础公共服务设施的投入力度；对于公益性出版项目给予财政支持，构建公共文化服务体系；通过产业政策等对产业发展方向提供指导和引导；制定公平竞争的 market 规则，打击恶性竞争和市场垄断，为市场提供公平的竞争环境；打击非法出版活动，净化社会氛围等。

（二）形成富有效率的微观运行机制，增强出版企事业单位的活力和竞争力

出版体制改革的一个重要任务是充分调动出版单位的积极性主动性。改革开放前，仅仅把出版单位作为宣传机构的做法，极大地制约了出版社的积极性、自主性和创造性。因此，必须对出版单位进行体制改革。上个世纪八十年代，将出版社定性为事业单位、企业化管理，要求出版社必须由生产型向生产经营型转变，使出版社既是图书的出版者，又是图书的经营者，强化了出版社的经营功能。但这种体制的最大问题在于它还不是真正的企业，不是按照现代企业制度和现代公司治理结构组建的，没有成为真正的市场竞争主体。党的十六大之后，中央明确提出了出版单位分类改革和分类管理的思路。按照这种思路，除了极少数承担国家重大政治任务以及主要承担公益性任务的出版单位保留事业单位性

质外，其余出版单位都要进行转企改制。转企改制的出版单位要按照《公司法》要求，加快产权制度改革，完善法人治理结构，建立现代企业制度，使出版单位成为真正的市场主体。与出版单位转企改制几乎同时进行的还有集团化及鼓励出版集团上市融资。2006年新闻出版总署提出，要着力提高出版产业规模化、集约化、专业化水平，培育一批有实力、有竞争力和影响力的报业集团、出版集团等，使之成为出版物市场的主导力量和出版产业的战略投资者，鼓励出版和发行集团之间相互持股，进行跨地区、跨部门、跨行业并购、重组或建立必要的经营性分支机构，积极推动有条件的出版、发行集团上市融资，做大做强做优。对于保留事业单位的出版单位，要着眼于突出公益属性、强化服务功能、增强发展活力，明确服务规范，加强绩效评估考核，同时要推进内部的人事、收入分配、社会保障制度改革。

除了转企改制外，出版社还对领导体制和内部管理机制进行了一系列改革，包括在领导体制上实行社长负责制，在内部运行机制上强化岗位责任制，同时进行人事、收入分配和社会保障等三项制度改革，形成职工能进能出、管理人员能上能下、收入分配能增能减的机制，加大对有突出业绩的管理人员、业务骨干的激励力度，拉开分配差距，探索多种形式的收入分配制度，从而调动了一线干部职工的积极性和创造性，激发了微观运行主体的活力。

（三）形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的出版产业格局

改革开放前，我国出版业是单一的国有体制，出版、印刷、发行都是全民所有制单位。40年来出版业在所有制改革方面实现了重大进展。所有制改革先从发行领域取得突破，上个世纪八十年代初出版业允许非国有经济进入图书零售业务从事图书销售，1988年放开了民营发行企业二级图书批发权，2001年中国加入世界贸易组织并承诺在三年时间逐步开放出版物分销，外资可以通过各种方式逐步进入书报刊的零售、批发等发行领域。2003年新闻出版总署公布实施《出版物市场管理规定》，明确提出打破出版物发行领域国有新华书店的垄断局面，对从事出版物零售和批发、总发行、全国连锁等不再实行所有制限制，而是对资金等方面实

行准入制度。2012年新闻出版总署发布的《关于支持民间资本参与出版经营活动的实施细则》中提出：继续支持民间资本投资设立出版物总发、批发、零售、连锁经营企业，从事图书、报纸、期刊、音像制品、电子出版物等出版产品发行经营业务。^[4]至此，在出版物发行领域，无论是零售还是批发、总发行等各种出版物营销行为，都出现了各种所有制形式共同发展的局面。在发行领域多种所有制并存的同时，上个世纪八十年代初，我国在印刷领域也放开了对非国有制印刷企业的限制，集体、个体印刷企业如雨后春笋蓬勃发展。2005年发布的《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定》中提出，非公有资本可以投资参股出版物印刷、发行等领域，但该领域国有资本必须控股51%以上。^[5]2011年新闻出版总署公布《国家印刷复制企业管理办法》，首次提出被认定为示范企业的中外合资、中外合作出版物印刷企业，外方可以控股或占主导地位，突破了以往该类企业必须由中方控股的要求。在出版领域，上个世纪八十年代，新闻出版管理部门批准了协作出版和自费出版作为国有出版的补充，1993年新闻出版署批准成立了中外合资股份制性质的商务印书馆国际有限公司。^[6]2009年新闻出版总署印发《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》，提出“引导非公有出版工作室健康发展”，首次将非公有出版工作室作为新闻出版产业的重要组成部分，纳入行业规划和管理，并进一步提出“积极探索非公有出版工作室参与出版的通道问题，逐步做到在特定的出版资源配置平台上，为非公有出版工作室在图书策划、组稿、编辑等方面提供服务”^[7]。2012年新闻出版总署在《关于支持民间资本参与出版经营活动的实施细则》中又进一步提出了支持民间资本进入出版领域的其他具体举措，包括：支持民间资本投资设立网络出版包括网络游戏出版、手机出版、电子书出版和内容软件开发等数字出版企业，从事数字出版活动；支持民间资本通过国有出版传媒上市企业在证券市场融资参与出版经营活动，支持国有出版传媒企业通过上市融资的方式吸收民间资本，实现对民间资本的有序开放；支持民间资本参与“走出去”出版经营，经批准，对面向境外市场生产销售外语出版物的，可以配置专项出版权。党的十八届三中全会《决定》也明确提出“鼓励非公有制文化企业发展，降低社会资本进入

门槛，允许参与对外出版、网络出版”。目前，国有出版机构和民营出版机构的合作已经成为常态。同时，民营资本在网络出版、知识付费和知识服务等新媒体出版方面异常活跃，出现了诸如喜马拉雅、蜻蜓、得到等一大批网络内容服务商，既壮大了出版产业，也为受众提供方便快捷和高质量的服务。

（四）形成统一开放、竞争有序的现代出版市场体系

社会主义市场经济体制在出版领域的一个具体体现就是现代出版市场体系建设，如果不能建立统一开放、竞争有序的现代市场体系就不能说是与社会主义市场经济体制相适应。出版市场体系的培育从改革发行流通体制开始。1983年《关于加强出版工作的决定》提出了要改革图书发行体制，增加图书发行能力，建立“一主三多一少”的图书发行网。1988年中宣部、新闻出版署发布的《关于当前图书发行体制改革的若干意见》提出，发行改革的目标是建立和发展开放式的效率高的充满活力的图书发行体制，放权承包，搞活国有书店；放开批发渠道，搞活图书市场。《意见》还第一次提出了大力发展多种形式的横向联合问题，提出要打破多年形成的条块分割、区域封锁；经批准，可以组建发行企业集团，在各地建立销售系统；对于一些地方采取行政手段试行各种限制、不符合放开搞活原则的应予纠正。1994年发行业呼吁政府依法管理图书市场，尽快建立统一、开放、竞争、有序的图书市场体系。这种呼吁在随后新闻出版（总）署发布的一系列规范性法规或文件中都得到体现，《出版物市场管理规定》等一系列法规都强调要建立全国统一、开放、竞争、有序的出版物市场体系（2016年提法统一修改为“全国统一开放、竞争有序的出版物市场体系”）。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“完善文化市场准入和退出机制，鼓励各类市场主体公平竞争、优胜劣汰，促进文化资源在全国范围内流动”；要“建立多层次文化产品和要素市场，鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合”^[8]。党的十九大进一步提出要健全现代文化产业体系和市场体系，创新生产经营机制，完善文化经济政策，培育新型文化业态。

（五）形成完善的出版创新体系，推进内容创新

作为内容产业，出版业内容创新是永恒的主题，也是改革的主要任务。创新是一个民族不竭的动力，是提

高国家综合国力的关键。形成完善的出版创新体系,推进内容创新,是出版业在我国创新型国家建设中义不容辞的职责。出版体制改革的过程也是出版体制创新的过程,每次体制改革都在体制机制上是一次创新。同时,出版体制改革的一个重要目的也在于提升内容质量、出版更多精品出版物。早在上个世纪八十年代改革开放之初,《出版社工作暂行条例》就提出:“出版社要积极支持学术上有创见、艺术上有创新,勇于探索、发挥独创精神的著作和作品。”2001年修订的《出版管理条例》专门增加了关于对奖励内容创新的相关内容,《出版管理条例》第五十五条(四)提出“对推进文化创新,及时反映国内外新的科学文化成果有重大贡献的”,国家要予以支持和鼓励。2005年党中央、国务院发布了《关于深化文化体制改革的若干意见》更是明确把体制机制创新与文化创新结合起来,以改革促创新、促发展。《意见》提出:一是要培育一批有自主创新能力、有知名品牌、有自主知识产权的文化企业和企业集团,使骨干文化企业成为创新的主体;二是要积极运用高新科学技术对传统文化产业进行改造,运用电子出版、数字影视、数字传输等现代技术,催生新的文化业态,大幅度提高我国文化产业的科技水平;三是要建立健全知识产权保护体系,加大知识产权保护力度,形成尊重创新、鼓励创新、保护创新的良好环境;四是要研究设立规范的国家荣誉制度,激发文化工作者的使命感和责任感,鼓励创作和生产更多思想性、艺术性、观赏性俱佳的精品力作。^[9] 十七届六中全会通过的《关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提出:“坚持发扬学术民主、艺术民主,营造积极健康、宽松和谐的氛围,提倡不同观点和学术派别充分讨论,提倡体裁、题材、形式、手段充分发展,推动观念、内容、风格、流派积极创新。”把创新精神贯穿文化创作生产全过程。^[10] 党的十八大以后,以习近平为核心的党中央更加重视内容创新和技术创新问题。习近平总书记把创新作为推动发展的第一动力,在他提出的“五大发展理念”中,将创新放在第一位。习近平在十八届五中全会上提出:“把创新摆在国家发展全局的核心位置,不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新,让创新贯穿党和国家一切工作,让创新在全

社会蔚然成风。”^[11] 习近平在视察解放军报时提出,对新闻媒体来说,内容创新、形式创新、手段创新都重要,但内容创新是根本的。要多深入基层、深入一线、深入官兵,了解第一手材料。要善于观察、善于思考,运用丰富的新闻语言、形式、方法、技巧创作出精品力作。这是对新闻媒体的要求,同样也是对出版的要求。

(六) 鼓励中国出版“走出去”,提升中国出版业的国际影响力和竞争力

在改革开放之初,我国出版体制改革主要是打破“文革”之后长期的闭关锁国的状况,积极走出国门,学习西方出版业先进的管理理念和经营经验,大量引进西方各种出版物。但进入新世纪后,随着中国经济、社会、文化的飞速发展,我国出版业面临着要开辟国内、国外两个市场,利用国内、国外两种资源的重任;更为重要的是,我国经济实力不断壮大,在世界的影响力、竞争力日益提升,但中国文化走出去、让世界了解中国、向世界说明中国的任务变得越来越紧迫。因此,从党的十六大之后,我国把文化走出去提到重要的议事日程。2002年党的十六大报告中明确提出要坚持“引进来和走出去相结合,全面提高对外开放水平”^[12]。2003年新闻出版总署在北京召开的全国新闻出版局长会议上第一次提出了加快新闻出版业发展的“走出去”。同年党中央、国务院发布的《关于文化体制改革试点工作的意见》提出要“形成吸收国外优秀文化和先进技术、抵制腐朽文化,用好‘两种市场、两种资源’的开放格局”;要“健全对外文化交流机制。积极实施‘走出去’战略,大力开拓文化产品的国际市场”^[13]。2005年《关于深化文化体制改革的若干意见》将出版“走出去”作为文化体制改革的主要任务之一。2006年的《新闻出版业“十一五”发展规划》明确指出要积极实施“中国新闻出版业走出去”。时任新闻出版总署署长柳斌杰也曾指出文化体制改革的目标是要形成“两个格局”“两个体系”,其中涉及出版对外交流与国际合作的是:形成以民族文化为主导,吸收外来优秀文化,让中华民族文化“走出去”的开放格局。^[14] 党的十八大以后,党中央把推动文化(包括出版)走出去作为提升国家软实力,扩大中华文化影响力的重要举措,从各个方面采取措施积极推动出版“走出去”:积极支持出版企业扩展出版物

的国际渠道；支持有条件的出版单位在国外设立分支机构或者并购国外出版企业；鼓励出版单位进行版权输出，缩小版权贸易逆差，等等。通过这些举措，中国出版“走出去”步伐不断加快，中国出版业在世界上的影响力和竞争力不断提升，正在从出版大国走向出版强国。

40年来，中国出版体制改革确立的主要任务目标从方向上看是完全正确的，经过理论探索和改革实践，也取得了巨大的成就，这主要表现在：我国出版业既充分借鉴了西方出版业的管理经验和市场运作模式，又结合中国自身的制度和体制特征，形成了自身的特色，走出了一条既符合社会主义市场经济发展规律要求，又符合新闻出版发展规律的独特发展道路；市场在我国出版物的生产、流通、消费和分配等各个资源配置中发挥的作用越来越大，全国统一开放、竞争有序的出版物市场体系初步建立；以公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制结构格局已经形成；依据出版物特性而将出版社区分为企业单位和事业单位，绝大多数出版社转制为企业单位，微观出版单位作为市场竞争的主体地位基本确立；宏观管理正在从过去单一的行政管理为主转向行政手段、经济手段、法律手段、产业政策引导等多种方式并用，从直接管理为主转向间接管理为主，政府的公共服务职能在不断加强，出版公共服务体系初步建立；出版创新步伐在不断加快，新技术在出版领域得到广泛应用，新的传播手段和传统出版在深度融合，并有力地促进了出版业的发展和繁荣；出版“走出去”取得了明显成效，版权贸易逆差在大幅度缩小，中国出版业利用两种资源、开辟两个市场的能力也在不断提升，中国文化在国际上的传播力和影响力不断扩大。但我们应该清醒地看到，我国出版业也面临一些亟待解决的问题，比如市场作为资源配置的重要手段，其决定性作用的发挥还不充分，行政干预、行业垄断、区域分割等现象还时有发生，出版单位作为市场竞争主体地位还有很多需要具体落实，过去长期实行的是“事业单位、企业化管理”，而现在很多出版单位成了“企业单位、事业化管理”，他们的自主性、积极性、主动性还有待进一步发挥；政府管理运用行政手段相对比较得心应手，而运用其他手段进行管理做的还远远不够，比如通过书号控制出版社的出版品种还是一种直接的行政手段，出版法制

建设也需要加强与完善；出版业在内容创新和技术创新方面还有很多短板，媒介融合的经营模式还处于艰难的探索之中；国家对非公有体制在出版领域的限制还很多，很多重要的鼓励非公有制进入出版业的政策因没有具体的实施措施，无法落地，存在政策灰色地带；出版“走出去”还需要将重点从量的增长转向质的提高，在增强中国出版物的影响力、传播力和公信力上取得突破。

三、出版体制改革对我们的启示

40年出版业的体制改革，取得了许多经验，也给我们很多启示。

（一）出版体制改革的目的是解放与发展出版生产力，为社会主义服务，为人民服务

中共中央国务院《关于加强出版工作的决定》中指出：我国的出版事业是党领导的社会主义事业的一个组成部分，必须坚持为人民服务、为社会主义服务的根本方针，这一根本方针在历次改革中都不断加以强调与强化。为了更好地贯彻“二为”方针，需要对阻碍生产力发展的体制机制进行改革。《决定》提出，出版事业的发展，必须贯彻改革精神，“调动一切积极因素，解放生产力，促进编辑、印刷、发行的能力快速增长并协调发展”^[15]。1988年中宣部、新闻出版署印发的《关于当前出版社改革的若干意见》更进一步明确指出：“出版社改革的根本目的是建立和发展充满活力的社会主义出版体制，更好地坚持为人民服务，为社会主义服务的方针，提高图书质量，出版更多的好书，为物质文明和精神文明做出贡献。”^[16] 2005年中共中央国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》指出：“加快发展是改革的目，必须着眼于发展制定改革的政策措施，以发展的成果检验改革的成效，通过改革调动广大文化工作者的积极性。”^[17] 党的十八大以后，以习近平同志为核心的党中央更是把文化体制改革放到提高国家文化软实力的高度、提高到关系“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现的高度加以认识。习近平指出：“要弘扬社会主义先进文化，深化文化体制改革，推动社会主义文化大发展大繁荣，增强全民族文化创造活力，推动文化事业全面繁荣、文化产业快速发展，不断

丰富人民精神世界、增强人民精神力量，不断增强文化整体实力和竞争力，朝着建设社会主义文化强国的目标不断前进。”^[10] 这里谈的是对文化体制改革的要求，对出版体制改革也同样适用。

（二）改革的依据是对出版物双重属性不断明晰的认识，性质决定体制，体制决定机制

党和政府在对出版物性质的认识上也有一个不断深化和逐步清晰的过程。在1983年的《关于加强出版工作的决定》中，强调了出版工作的思想性、革命性、知识性、科学性、群众性和计划性，同时也提出要注意出版物的商品性。1994年，中共中央政治局常委会在听取新闻出版署党组的汇报时提出，出版物是特殊商品，不能完全交给市场去调节。1995年新闻出版署《关于进一步加强和改进出版工作的报告》提出：“出版工作是我们党宣传思想文化工作的重要组成部分，同时又要面向市场受价值规律的影响和制约”。2003年党中央提出了文化（包括出版）的双重属性的观点，认为既要高度重视文化的意识形态属性，又要考虑文化的产业属性，要把两者有机结合起来。性质决定体制，体制决定机制。根据出版产品的双重属性将其划分为公益性文化产品和经营性文化产品。不同的产品生产有不同的运行体制和机制，对于主要承担公益性产品的生产单位，保留事业单位，对于主要承担经营性产品的生产单位，转企改制，建立现代企业制度。要以增加投入、转换机制、增强活力、改善服务为重点，抓好公益性文化事业的改革和发展；以创新体制、转换机制、面向市场、增强活力为重点，抓好经营性文化产业的改革和发展。出版物双重属性是出版体制改革的理论依据，也是出版事业、出版产业两分法并由此而形成不同的微观运行机制的内在逻辑。

（三）改革的主线自始至终围绕如何正确处理政府、市场、企业三者的关系进行，打破束缚出版生产力发展的生产关系和资源配置方式

计划与市场的关系一直是困扰我国经济体制改革的关键问题。计划与市场的关系本质上是政府与市场的关系。上个世纪八十年代，理论界围绕着计划与市场的关系展开了激烈的争论。长期以来理论界把计划经济看成社会主义的本质属性，把计划与市场看成判断社会性质

的标志之一。邓小平视察南方谈话鲜明地提出了计划与市场不是判断社会性质的标准，随后党的十四大提出了我国要建立社会主义市场经济体制，发挥市场在资源配置中的基础性作用。党的十八届三中全会进一步提出发挥市场在资源配置中的决定性作用。但发挥市场在资源配置中的决定性作用不能走向另一个极端，就是忽视政府在宏观管理、公共服务体系建设、市场监管等方面的重要作用，市场失灵的状况必须依靠更好地发挥政府的作用来弥补。作为市场主体的出版单位处于政府与市场之间，如何处理好与市场的关系、如何处理好与政府的关系，就成为出版单位每日必须面对的重大问题。改革开放初期，政府对微观出版单位管得过细、过死，制约了生产单位的积极性，所以，整个八十年代的改革总体思路是不断放权让利，提出要“宏观上管住，微观上搞活”。党的十三大提出“国家引导市场，市场引导企业”的解决政府（国家）、市场、企业三者关系的思路。党的十四届三中全会提出，要转变经营机制，建立现代企业制度，培育市场主体，建立健全市场体系，建立以间接管理为主的宏观调控体系，随后新闻出版署提出建立预报、引导、奖惩、调节、责任、监督、保障、应对等宏观管理机制。进入新世纪以来，出版管理体制改革通过出版单位转企改制、集团化等重塑市场主体，健全出版物市场体系等举措不断强化市场在资源配置中的决定作用。与此同时，也在通过创新管理机制、完善政策保障机制、加强公共服务体系建设、强化对出版市场监管、维护市场秩序、营造良好的市场环境等方式更好地发挥政府在宏观管理方面的作用。党和政府对出版单位的管理主要通过管人管事管资产管导向相结合的方式，对于微观出版单位能够依靠市场解决的问题，鼓励其通过面向市场解决，而对于那些市场失灵的公益性产品则加大支持力度，从而较好地解决了政府、市场和企业三者之间的关系，促进了出版业的繁荣和发展。

（四）改革的难点是如何处理社会效益和经济效益的关系

关于两个效益的关系，既是出版改革的焦点问题，也是难点问题，这个问题一直贯穿到出版改革和发展的全过程。在1980年《出版社工作暂行条例》中，这个问题就被提了出来，该文件提出：“出版社出书必须坚持

质量第一，密切注意社会效果，力求把更好的精神文化适量贡献给读者。”^[19] 1983年《关于加强出版工作的决定》提出：“社会主义的出版工作，首先要注意出版物影响精神世界和指导实践活动的社会效果，同时要注意出版物作为商品出售而产生的经济效果。”^[20] 1988年《关于当前出版社改革的若干意见》对两个效益关系做了较为系统的论述：“出版社既要重视社会效益，又要重视经济效益，必须把社会效益放在首位。但作为自负盈亏的出版社，如不讲经济效益也难以实现社会效益。在具体问题的处理上，如果经济效益与社会效益发生矛盾，经济效益要服从社会效益。总之，要努力使社会效益与经济效益统一起来。”^[21] 1995年《关于进一步加强和改进出版工作的报告》提出：“坚持社会效益第一，讲求经济效益，努力实现两个效益的统一。”^[22] 1997年国务院颁布的《出版管理条例》中第一次从法规角度提出：“从事出版活动，应当将社会效益放在首位，实现社会效益与经济效益相结合。”^[23] 2005年《关于深化文化体制改革的若干意见》中提出“坚持把社会效益放在首位，努力实现社会效益和经济效益的统一”；党的十七大报告提出“始终把社会效益放在首位，做到经济效益与社会效益相统一”；党的十七届六中全会提出“坚持把社会效益放在首位，坚持社会效益和经济效益有机统一”；党的十八大提出“要坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，推动文化事业全面繁荣、文化产业快速发展”。为了贯彻落实党的十八大精神，2015年中办、国办印发了《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》，《意见》指出，要正确处理社会效益和经济效益、社会价值和市场价值的关系，当两个效益、两种价值发生矛盾时，经济效益服从社会效益、市场价值服从社会价值，越是深化改革、创新发展，越要把社会效益放在首位。要“建立健全把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的考核评价标准”^[24]。上述论述尽管表述不同，但核心思想就是要坚持把社会效益放在首位，把两个效益有机统一起来。从上个世纪八十年代开始，党和政府一直把这个问题加以突出强调，但如何保障出版单位将社会效益放在首位、实现两个效益统一并没有建立起有效的机制。因此，很多出版单位在经济效

益的驱动下，不断出版违规、低俗、质量低劣甚至淫秽、有严重政治错误以及不良导向等问题的出版物，产生了不良的社会效果，让全社会为此付出沉重代价。在此情况下，党的十九大提出要“加快构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制”。目前，中宣部等相关管理部门正在制定把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的考核办法及相关评价机制，就是落实这一任务的重要举措。

（五）出版体制改革的方法是坚持问题导向，系统规划、上下联动、协调推进、渐进推开

从改革发展的历程可以看出，不同发展阶段出版体制改革所面临和所要解决的问题也是不同的。出版体制改革就是要直面这些问题，分析其问题的症结所在，通过不断地解放思想、实事求是、与时俱进，开拓进取，将出版体制改革不断引向深入。同时，出版体制改革与我国的政治体制改革、经济体制改革、社会体制改革，特别是文化体制改革是一个整体，不可能脱离这些更为宏观的改革过程而冒进或者滞后，必须与之同步推进。出版体制改革的过程也是一个上下联动、相互促进的过程。很多改革举措来源于基层，来源于出版单位的首创和探索，有关管理部门将其加以规范化、制度化，并加以推广，使这些好的举措变成了政府决策。例如，关于地方出版单位立足本地、面向全国，关于自费出版、合作出版，关于编辑责任制，关于建立现代企业制度等，很多都是一线出版单位的创造性探索被管理部门接受与吸纳。而出版管理部门也积极作为，加大顶层设计力度，积极推动出版体制改革。比如党的十六大后出版单位的转企改制，比如公共服务体系建设，比如传统出版与新兴出版的融合等等，都是在有关管理部门的积极推动和领导下，取得较大进展。出版体制改革作为文化体制改革的重要组成部分，牵一发而动全身，需要综合协调宣传、财政、税务、金融、工商、法制等等部门，规范市场行为、打击非法出版物还需要协调公安等部门，这是一个系统工程，需要协调推进。由于历史、所属系统、区域、经济发展水平、所承担的任务等复杂情况，很多改革举措并不能一刀切或者一蹴而就，需要对不同单位区别对待、分类指导，有些还需要在试点基础上总结经验教训，逐步推开。因此，中国的出版体制改革

的这些方法论探索也是值得认真总结和借鉴的。

(六) 改革的目的是提升文化软实力, 建立中国特色社会主义出版强国

我国出版体制改革目标也有个不断清晰认识的过程。在上个世纪八十年代, 中共中央、国务院《关于加强出版工作的决定》中提出, 出版物的质量和数量如何, 直接反映着并影响着我国的经济、政治、文化和教育的发展水平, 因此出版物在传播先进思想、传播科学文化和一切有利于人类进步的知识, 对于社会主义制度的不断完善和发展, 对培养“四有”新人起着重要作用, 要通过改革, 使出版物质量提高、品种增加、周期缩短、发行对路, 使出版事业出现更大繁荣。1995年《关于进一步加强和改进出版工作的报告》提出: “深化改革的目标是, 建立适应社会主义市场经济体制和精神文明建设要求, 符合出版规律的出版管理体制和运行机制。”^[20] 2005年《关于深化文化体制改革的若干意见》中, 对目标任务做了比较系统的论述, 包括形成科学有效的宏观管理体制、覆盖全社会的公共服务体系、富有效率的微观运行机制、公有制为主体多种所有制共同发展的产业格局、国有资本的主导地位、现代市场体系、对外开放格局等, 特别强调要进一步提升文化事业和文化产业的国际影响力和竞争力。2011年党的十七届六中全会提出文化改革发展奋斗的目标, 除了重申上述目标外, 还提出了“社会主义核心价值观体系深入推进”, “适应人民需要的文化产品更加丰富, 精品力作不断涌现”, “文化产业成为国民经济支柱性产业, 整体实力和国际竞争力显著增强”, “文化管理体制和文化产品生产经营机制充满活力、富有效率”, “高素质文化人才队伍发展壮大, 文化繁荣发展的人才保障更加有力”等新的目标任务。这次会议还提出了“全党全国要为实现这些目标共同努力, 不断提高文化建设科学化水平, 为把我国建设成为社会主义文化强国打下坚实基础”的要求。

党的十九大重申要“坚持中国特色社会主义文化发展道路, 激发全民族文化创新创造活力, 建设社会主义文化强国”, 我们必须通过不断解放思想、开拓创新, 进一步全面深化体制改革, 扫除一切阻碍出版先进生产力发展的体制机制障碍, 才能早日实现这一宏伟目标。这个任务十分艰巨, 任重道远, 需要出版界同仁不懈努力。”

参考文献

- [1] 边春光. 出版改革的几个问题 [J]. 出版工作, 1985 (1).
- [2][17] 中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编 (下册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 1538-1546.
- [3][8] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [4][5][7][10] 新闻出版总署出版管理司. 图书音像电子出版物出版管理手册 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2013: 517, 515, 122, 70.
- [6] 宋木文. 一个“出版官”的自述: 出版是我一生的事业 [M]. 北京: 中国书籍出版社, 2015: 295, 298.
- [9] 李长春. 文化强国之路 (上) [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 74-75.
- [11] 李贞. 习近平谈创新 [N]. 人民日报 (海外版), 2016-03-01.
- [12] 江泽民. 全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [13] 中华人民共和国监察部办公厅. 行政监察工作文件选编 2003年 (下) [M]. 北京: 中国方正出版社, 2004: 846-854.
- [14] 柳斌杰. 出版体制改革与改革中的出版业 [J]. 出版科学, 2007 (5).
- [15][16][19][20][21] 新闻出版署图书管理司. 图书出版管理手册 [M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 1991: 5, 48, 15, 6, 49.
- [18] 习近平. 习近平谈治国理政 [M]. 北京: 外文出版社, 2014: 160.
- [22][23][25] 新闻出版总署图书出版管理司. 图书出版管理手册 (2006修订) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2006: 173, 2, 173.
- [24] 中办、国办印发《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》[OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/14/content_2931745.htm.

(作者单位: 中国人民大学新闻学院)