

改革开放40年中国出版业嬗变探论

文 / 周粟 袁媛

【摘要】文章全面梳理改革开放以来中国出版业经历的文化产业变迁，剖析了初期文化经济政策、企业化转型的特点，中期文化产业政策的出台与变革，及其后国家对“文化软实力”的全面提升。重点回顾并评述了中国出版业在改革初期的萌芽勃兴，进入WTO后的内外应对，以及新时期数字化转型与品质升级三阶段，指出中国出版业仍将在数字化技术升级挑战中砥砺前行。

【关键词】改革开放；出版业；文化产业；“走出去”

【作者单位】周粟，北京师范大学出版社；袁媛，北京师范大学文化创新与传播研究院。

【基金项目】北京市社会科学基金项目阶段性成果（18YTC037）。

【中图分类号】G230

【文献标识码】A

【DOI】10.16491/j.cnki.cn45-1216/g2.2018.22.007

2018年正值中国改革开放40周年。回顾40年变迁，改革开放为我国的社会主义事业注入了全新活力，使我国在经济、文化等各个领域发生了巨大变革。全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰于2016年——“十三五”的开局之年指出，“文化产业三分之二是新闻出版和相关产业，文化产业2.2万亿里有1.86万亿是新闻出版业”^[1]，因此，对改革开放以来文化产业重要的组成部分——出版业的发展与变迁进行梳理、探究具有重要的意义。

本文拟从历史的角度，全方位回顾和再现改革开放40年中国出版业的发展与成就，同时积极总结改革开放40年间，中国出版业的嬗变轨迹与规律经验。

一、改革开放以来我国出版业经历的文化产业背景梳理

1978年至1992年，改革开放政策的提出，使我国经济焕发了全新的生命力，国民经济初步得到恢复。经济体制的变革使国民文化发展得以持续推进，文化产业获得了前进的动力激励。

1991年，国务院批转了《文化部关于文化事业若干经济政策意见的报告》，正式提出文化经济政策。1982年，国务院进行内部机构改革，将当时的文化部、对外文化联络委员会、国家出版事业管理局、国家文物事业管理局和外文出版发行事业局进行合并，设置中华人民共和国文化部。随着文化部的成立，这一时期的文化事业单位逐步进行企业化转型。其中，国家要求新闻出版单位进行运行机制、发行体制、价格体制和内部体制四个方面的变革，并

于20世纪80年代中期逐步实行事业单位的企业化管理，改变新闻出版单位的事业属性，从而进一步提升新闻出版单位的市场竞争力、市场活力与服务水平。20世纪90年代初期，我国文化体制改革实现了部分突破，党和政府对文化产业发展的管理逐步走向宏观管理阶段^[2]。

1992年初，邓小平发表南方谈话，指出计划经济不等于社会主义，市场经济不等于资本主义，计划和市场都是经济手段。在此谈话背景下，我国的文化产业具备了出台相关政策的重要条件。

1992年6月，中共中央、国务院发布了《关于加快发展第三产业的决定》，该决定首次明确了文化产业作为第三产业的重要地位，同时引导文化部门由财政支出型部门转变为生产型部门，使文化体制改革取得较大进展，文化产业得以较快发展。同年，中国共产党第十四次全国代表大会明确提出积极推进文化体制改革，完善文化事业的有关经济政策，繁荣社会主义文化的相关要求。

1993年，第八届全国人民代表大会第一次会议在《政府工作报告》中重点提出，要进一步对文化体制改革进行部署。同年12月，《中国文化报》以整版篇幅发表了时任文化部领导的讲话，核心观点就是“在改革开放中发展文化产业”，这一重要讲话标志着我国文化产业迈入快速发展阶段。

1996年10月，中国共产党第十四届中央委员会第六次全体会议做出《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》，突出强调“改革文化体制是文化事业繁荣和发展的根本出路”。

1998年,国务院进行机构改革,增设文化产业司,旨在专门研究拟定文化产业发展规划和相关政策、法规,扶持和促进文化产业的发展与建设,协调文化产业运行中的相关重大问题。

1999年,中宣部、原新闻出版署批准成立了国内第一家出版集团——上海世纪出版集团,这标志着我国文化产业发展达到一个新的阶段。此后,以出版集团引领为代表的文化企业集团化趋势逐渐形成,湖南广电集团、南方报业集团等广播电视、新闻出版类集团陆续成立。

2000年,中国共产党第十五届中央委员会第五次全体会议通过了《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》,首次对文化产业和文化产业政策进行区分。这一时期,有200多个法律法规、政策文件和部门规章出台^[3],其中涉及新闻出版领域的有《中华人民共和国广告法》《中华人民共和国著作权法》《印刷业管理条例》《音像制品管理条例》等。时至今日,这些法规条例仍对我国新闻出版领域具有重大影响。

2001年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《关于深化新闻出版广播影视改革的若干意见》,从政策层面直接推动中国出版集团在内的70多家文化集团的组建,进一步加快文化市场尤其是出版业市场的结构性调整。

2002年起,随着中国正式加入世界贸易组织,国家陆续在文化产业领域布局,进一步突出文化体制改革和文化产业发展政策的重要性和积极意义。特别是在中国共产党第十六次全国代表大会提出的积极发展文化产业政策的指引下,我国正式进入文化产业发展的快速时期。这一时期,诸如农家书屋等涉及出版领域的重要公共服务体系不断建立、完善。

2007年,中国共产党第十七次全国代表大会强调,要解放和发展文化生产力、提高国家的文化软实力。

2010年,中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议进一步明确提出“推动文化产业成为国民经济支柱性产业”,至此,确立了文化产业在国民经济中的重要地位。2011年,为匹配文化产业在国民经济中的重要地位,中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议通过了《中共中央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》。决定特别提到,要将包括出版、印刷、数字化信息等在内的七大产业作为重点文化产业,并对其实行财政支援、减免税收等优惠政策,以及提供金融支持等多样扶持政策。

“十三五”期间,以《中华人民共和国公共图书馆法》《中华人民共和国公共文化服务保障法》的出台为代表,相关文化立法进程推进不断加快。这标志着我国文化领域发展已进入成熟阶段,国家正在不断推动文化产业成为我国国民经济的支柱性产业。

二、改革开放以来我国出版业的形态变迁与探析

1. 重新起航(1978—2001年:改革开放起始阶段,出版业萌芽勃兴)

1978年12月,中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议在北京召开。会议做出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的决策,自此,我国进入了社会主义现代化建设的新时期。12月13日,邓小平同志在中共中央工作会议闭幕会上做了《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话。中国就此进入经济建设的重要轨道,出版业的管理方法、生产内容和发行渠道也逐步转入经济发展的路径。这一阶段,我国出版物的数量和质量都有了大幅提升,出版物的种类和形态开始变得多样化。

回顾改革开放之前的历史阶段可见,1973年,我国成立了国家出版事业管理局,其职能在于统一管理全国出版、印刷、发行、物资供应以及印刷的科研、教育等部门工作。到了1982年,国务院通过机构改革,将国家出版局划归文化部管理,改名为文化出版事业管理局。此后,一些省、自治区、直辖市的出版局或撤销或与文化局合并或改为出版总社,行政管理职能降低^[4]。1985年,文化部设立了国家版权局,同年,全国地方新出版工作会议召开,明确提出出版业要从生产型向生产经营型的业态转变,图书出版可以引入民营资本力量,出版业由原有的生产导向型逐步转为生产经营型。1986年,为了进一步提高出版管理能力,国务院设立国家出版局作为国务院直属机构。到了1987年1月,国务院又撤销了国家出版局,改为设立新闻出版署,同时保留了国家版权局。1987年国务院发出的《关于成立新闻出版署的通知》明确提出,“为加强对全国新闻、出版事业的管理,决定成立中华人民共和国新闻出版署”,其职能包括起草新闻出版的法律法规,制订新闻出版管理的方针政策,管理书报刊市场,取缔非法出版活动和对外交流活动等。此外,音像出版的管理职能也逐步交给新闻出版署。

可以说,改革开放初期,国家出版主管行政机关一直在积极思考和探索出版业的管理模式和发展策略,以上一系列短时期内的密集调整可谓大动作,尤其是在设立新闻出版署的同时保留国家版权局的建制,这样一个机构、两块牌子的形式是经过深入研判的机构调整成果。有研究者指出,这是改革开放初期,出版产业政策发展阶段中的“卖方市场条件下的补缺型产业政策阶段(1978—1994年)”向“买方市场条件下的升级型产业政策阶段(1995年至今)”的转变^[5]。

这一时期,国家针对出版行业出台了一系列重要政策,其中绝大多数奠定了国内出版行业的行政指导基础,并对行业发展方向给出引领性意见。例如,1978年发布的《关于大力加强科技图书出版工作的报告》、1982年发布的《关于图书发行体制改革问题的报告》、1988年发布的《关

于当前出版社改革的若干意见》、1991年发布的《关于控制新出图书品种的通知》、1995年发布的《关于进一步加强和改进出版工作的报告》、1997年发布的《出版管理条例》和《关于图书出版业治理工作的通知》，等等。这一时期，国家对出版行业的管控处于不断探索与初步掌握规律阶段。针对放开出版市场过程中出现的产品粗制滥造、非法出版等问题，国家于1986年发布了《关于严厉打击非法出版活动的紧急通知》，次年又发布了《关于打击非法出版活动的通知》。此外，1991年发布的《关于认定、查禁非法出版物的若干问题》和1998年发布的《关于加强书号总量宏观调控的通知》，有效把控了逐步尝试市场经济环境下出版行业的整体稳定性，遏制了出版行业可能出现的沉痾积弊。可以说，在2001年中国加入世界贸易组织前，我国出版行业管理政策灵活、积极、有效，具有较好的前瞻性，为国内出版业逐步形成良好发展态势奠定了政策基础和提供了制度保障。

2. 扬帆远征（2001—2008年：进入世界贸易组织后出版业的内外应对）

2001年，国家新闻出版署更名为新闻出版总署，正式升格为正部级机构，但仍保留与国家版权局共用一个机构、两块牌子的建制。应该说，从这一年开始，出版管理机构的行政管理职责愈发重大，总署对各级新闻出版行政管理机构的管理也进一步强化。数据显示，2002年全国各省、自治区、直辖市普遍建立了新闻出版行政管理机关，全国有71个地市、100多个县成立了独立的新闻出版行政管理机构，其他地市县文化局也加挂了新闻出版局的牌子。这一时期，国家在出版领域逐步形成国家、省（自治区、直辖市）、地市、县区四级管理体系^[6]。

2002年11月14日，中国共产党第十六次全国代表大会召开。党的十六大正式提出包括新闻出版业在内的文化产业概念，确立了新闻出版业在全面建设小康社会中的重要地位和作用。这一时期，出版业最重要的大动作就是深化体制改革。以2003年文化体制改革试点为契机，出版发行体制全面进入改革深水区，大部分经营性的出版单位全面转企改制。同时，进入转制快车道的部分企业领先一步实现了投资主体的多元化，甚至少数出版企业在这一时期成功上市获得融资。这一时期的出版体制改革大动作，有力推动了出版行业管理体制的变革，进而从整体上实现了产业一体化、数字化、国际化的步伐。可以说，对内来看，出版、印刷、发行企业之间通过联合重组实现了产业链的一体化，不同行政区域之间出版企业之间的联合、重组形成地区之间的一体化。

此外，传统出版技术的不断更新以及数字出版的勃兴，都是这一时期我国新闻出版产业不断优化资源配置、调整产业结构形成规模优势的成果。这一时期，我国初步形成了以图书、报刊、音像电子网络及新媒体出版多种业

态协调发展的产业体系。数据显示，截至2006年，我国图书出版单位共有573家，音像制品出版单位339家，电子出版物出版单位198家，互联网出版物出版单位50家^[5]。多样化、不同层次的出版机构，共同构建了具备较强优势和较好发展潜力的中国出版业内部态势。

与此同时，我国加入世界贸易组织后，出版产业更多谋求“走出去”，国家出版产业对外总体施行版权贸易与合作出版政策。这一时期正逢我国实施第十个五年计划，成熟而强大的国外出版市场促使我国出版管理机构积极调整策略，将更多注意力放在积极应对全球出版市场上，努力传播国家文化，迫切引进、学习外来先进文化出版理念的“走出去”和“引进来”上。事实证明，这一时期国家对出版业的调控极为重要，这时的国家政策引领和扶持相较于出版市场自身的调控和反馈，是更加高屋建瓴又接地气的应对办法。

这一时期，国家发布的《外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法》《外商投资印刷企业暂行规定》等，明确了外资可以进入国内出版产业，并且指出进入国内市场的具体要求。如出版产业中的读物出版权仍然属于中国，外来资本只能在部分印刷环节和流通渠道进行活动。2003年，新闻出版总署发布了对外来资本参与出版产品批发、零售的明文规制。2004年，国家根据电视、电影、音像制品等具体出版产品市场，又针对国际国内形势重新调整了规制办法^[6]。

有学者指出，2001年至2004年，正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^[6]。2004年下半年，国务院新闻办公室与新闻出版总署启动了“中国图书对外推广计划”（CBI, China Book International），并于2006年在北京正式成立了“中国图书对外推广计划”工作小组，工作小组成员单位包括中国出版集团、中国国际出版集团、中国科学出版集团、北京出版社出版集团、上海世纪出版集团、广东出版集团有限公司、山东出版集团、湖南出版投资控股集团、辽宁出版集团、重庆出版集团、凤凰出版传媒集团、新闻出版总署信息中心等国内知名出版机构，堪称以“举国团队”推动出版业“走出去”。工作小组每年出版《“中国图书对外推广计划”推荐书目》，利用各种书展、媒体、网站、杂志等立体化渠道向国外出版机构介绍推荐国内优秀图书。应该说，在2008年恰逢改革开放30年之际，在面临诸多未知的困难下，我国出版业高效做出了针对国内与国外出版形势的全面应对，成功实现了国内与海外的出版版图布局。

3. 厚积薄发（2009年至今：新形势下出版业的数字化转型与品质升级）

2009年以来，国内出版业在稳定内外出版框架的局面下总体形成两大重要的发展趋势——一是由传统型出版

理念向现代化数字出版形式转变,二是从寻求出版规模和效益向提升出版质量和品位迈进。我国国民经济和社会发展“第十二个五年规划纲要”(2011—2015年)提出了对新闻出版业数字化转型的要求,“第十三个五年规划纲要”(2016—2020年)更是进一步发出“新闻出版数字化转型全面布局”的明确指示。《文化部“十二五”时期文化发展改革规划》也针对精品化及提升出版质量,提出了“不断增强文化软实力”的总体指示。在文化交流产品国际推广的新形势下,我国出版物质量仍需提升。

2012年,中国共产党第十八次全国代表大会召开,在以习近平同志为核心的党中央的领导下,我国出版业按照中央全面深化改革的总体要求,迈出了建设社会主义强国的有力步伐,全力推进“一带一路”建设工作,积极实施文化“走出去”战略。

客观地说,长期以来我国版权输出的整体数量仍低于版权引进的整体数量,对出版领域来说,“走出去”的影响力与国家软实力,更多体现在版权输出的整体数量上。应该说,版权输出的数量不仅与国家意识形态、民族文化特色有关,也与出版物自身的品质有极大相关性。

文化学者于丹曾指出,出版其实是一种接续文化基因、完成有形化传承的工作。中国文化的国际传播核心竞争力在于“润物细无声”地将文化中的价值观传递出去,往往以书籍传播等无声却又掷地有声的方式进行,这也是文化传播中价值观形成逻辑自洽的最好体现。

改革开放至今,我国不断通过优秀的出版物将国家形象、民族优秀传统文化传播出国门,进而提升我国的国际话语权。近年来,我国通过制定国家层面的各种资助项目和激励政策,如中国出版政府奖、中华优秀出版物奖、国家出版基金、“三个一百”原创图书出版工程奖、哲学社会科学成果文库、国家社科基金后期资助项目、国家古籍整理出版规划项目等,不断提升我国学术生产能力与学术科研出版物的品质。同时,通过经典中国国际出版工程、丝路书香出版工程重点翻译资助项目、中国当代作品翻译工程项目、中华学术外译项目等重点扶持优秀出版物,以项

目管理方式资助外向型优秀图书选题的翻译和出版,并通过对深入宣传改革开放40周年等各类主题图书进行国家项目层面的资助与奖励,鼓励中国“智”造出版物推广到世界各地,向世界讲述中国故事,传播中华优秀传统文化。

三、结语

回顾改革开放40年,我国在出版领域取得了非凡的成就,通过对我国文化产业发展政策与相关成果的梳理,透视出改革开放对我国出版业从宏观到微观方面的影响。从宏观上看,国家围绕改革开放不同阶段推出的相关文化出版政策,以及出版管理机构的建设与改革、出版经营单位的体制机制改革,始终保持着稳定的步调;从微观上看,我国出版行业在主题出版、学术科研出版、教材整体建设、大众读物开发、少儿读物打造等出版领域,以及“走出去”“引进来”和数字出版方面都取得了长足的发展。改革开放40年的今天及未来,我国出版业仍将面临数字化技术升级、版权经营挑战、知识付费模式冲击、内容创新驱动、发行模式更迭等多种挑战与机遇并存的局面,期待中国出版业不断总结经验,持续砥砺前行。✎

| 参考文献 |

- [1]柳斌杰.“十三五”期间我国出版业的机遇与挑战[J].现代出版,2016(1).
- [2]范周,杨喬.改革开放40年中国文化产业发展历程与成就[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(4).
- [3]魏玉山.出版发行体制改革30年回望[J].中国图书商报,2008-01-08.
- [4]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(11).
- [5]郝振省,魏玉山,刘拥军等.改革开放三十年新闻出版工作的主要经验与启示[J].出版发行研究,2008(11).
- [6]王炎龙.出版产业政策演变轨迹与逻辑[J].编辑之友,2018(7).

