

新中国70年出版管理体制的演进与改革启示

孙俊青 刘永俊

(北京联合大学 学报编辑部 北京 100101)

[摘要] 新中国成立70年来,出版领域取得了巨大成就,这些成绩的取得除了国家整体环境的促进作用、GDP持续增长的带动,以及出版技术的飞速发展等其他因素外,出版管理体制的改革起到了决定性的作用。对新中国成立70年的出版管理体制的改革进行全面、系统的回顾和总结,分析不同阶段、不同社会经济形势下,出版管理体制的演进历程、主要特征及取得的主要成就,可以发现我国出版管理体制改革的核心理念是处理好政府和市场的关系,逐步确立出版单位的市场主体地位;党和政府的作用不仅要善于宏观匹配、顶层设计具有中国特色的社会主义出版体制,还要善于总结和提升基层创造性的探索与经验,通过引导意识形态来规范制度变迁路线。

[关键词] 新中国;出版体制;出版管理;出版政策;出版业态;媒体融合

[中图分类号] G239.2 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2019)03-0029-08

DOI:10.16255/j.cnki.11-5117c.2019.0037

2009年,经党中央批准,国家新闻出版总署提出了建设出版强国的目标。中央领导同志也提出要求,大约用10年左右的时间,使中国成为世界出版强国。到目前为止,中国出版业虽然发生了巨大变化,已经成为出版大国,但还未成为出版强国。党中央作出的媒体融合发展(融媒体)的重要决策,现在也还没有完全落实,这些都是迫切需要研究和解决的问题。今年恰逢新中国成立70周年,回顾出版业的发展历程,总结出版管理体制改革的各阶段性举措及其取得的效果,有利于为下一阶段的政策决策提供依据,助力出版强国目标的早日实现。

新中国成立之初,全国共有出版社426家,其中中国营70家,私营356家。当年共出版新书13692种,初重版印数7.86亿册,共发行图书7.75亿册。全国11个大城市共有私营性质的出版企业1009家,其中经营出版的有244家,专营发行的有765家。1949年全国仅有期刊257种,总印数2000万册。^[1]经过近70年的高速发展,新闻出版领域取得了巨大的成就。根据国家新闻出版广电总局官网公布的2016年全国新闻出版业统计公报,截止到2016年,全国总计出版图书、期刊、报纸、音像制品及电子出版物513.08亿册(份、盒、

张)。其中出版图书499884种(初版262415种,重版、重印237469种);出版期刊10084种,总印数26.97亿册;出版报纸1894种,总印数390.07亿份;出版录音制品8713种,出版数量2.14亿盒(张),发行数量1.88亿盒(张)。全国出版、发行、印刷集团超过130家,上市公司近50家,其中20多家公司的资产总额、主营业务收入和所有者权益均超过百亿元。^①

对比可见,我国已经从新中国建立时的书荒成了书海。70年以来,出版品种更加多样化,出版内容大大丰富,出版规模空前巨大。这些成绩的取得除了国家整体环境的促进作用、GDP持续增长的带动,以及出版技术的飞速发展等其他因素外,出版管理体制的改革起到了决定性的作用。对新中国成立70年以来出版管理体制的改革进行系统的回顾和总结,分析其演进历程、主要特征和取得的主要成就,有助于找出出版管理体制变迁的规律性,对今后出版管理体制改革的的方向和目标具有启示意义。

一、社会主义出版体制的确立和出版管理体制的奠定时期(1949—1965年)

新中国成立后,各行各业百废待兴,出版业接

[收稿日期] 2019-06-10

[基金项目] 北京政治文明建设研究基地项目“学术出版与廉政文化建设研究”(项目编号:17zzwm026)。

[作者简介] 孙俊青(1973—),女,山东冠县人,北京联合大学学报编辑部编审;通讯作者:刘永俊(1975—),女,河南郑州人,北京联合大学学报编辑部副编审。

① 根据国家新闻出版广电总局网站公布的数据统计所得。

管了当时国民党时代遗留下来的一些官办出版机构,为了更好地进行管理,新中国确立了初步的出版管理体制。当时的出版体制主要是由人民出版社集中精力做好编辑出版工作,新华书店总店及全国的分支机构负责图书发行业务,新华印刷厂负责印制工作。出版社和新华书店之间实行的是征订包销制度。

(一) 社会主义出版体制的建立

1. 新华书店的成立

1949年10月3日至19日,全国新华书店出版工作会议讨论通过了《关于统一全国国营出版事业的决议》,决议包括方针、领导和组织、统一集中的步骤、编审出版工作统一办法、印刷工作统一办法、发行工作统一办法、企业化管理的统一办法等7项内容。同年10月26日,中共中央宣传部在《关于全国新华书店出版工作会议的通报》中决定把新华书店改为国营,由中央人民政府出版总署领导。^[2]1950年3月,出版总署作出了《关于统一全国新华书店的决定》(以下简称《决定》),《决定》明确新华书店的领导体制分为四级:在北京建立新华书店总管理处,隶属于中央人民政府出版总署,领导全国各地新华书店的业务;在全国各大行政区设总分店;在各省设分店;在各县设支店,并要求在1950年年底各总分店的资金完全集中在新华书店总管理处之下,成为全国统一的企业机构。到1950年底,新华书店基本上实现了统一集中,全国有总分店8处,分店47处,支店1031处。^[2]全国新华书店的统一集中对新中国出版业的发展具有决定性的意义,它标志着中国国营出版业的正式建立。新华书店的统一和集中,解决了原来分散混乱的、各自为政的局面,从而可以步调统一,自上而下,既节省了发行成本,也为最终实现编辑出版、印刷发行的分工和专业出版社的诞生创造了条件。

2. 人民出版社的成立

1950年8月29日至9月10日,全国新华书店第二届工作会议通过了《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》,提出把集出版、印刷、发行于一身的新华书店划分为出版、印刷、发行三个独立的企业单位,并尽快成立中央和地方的人民出版社。^[3]根据这种分工决定,原来的编辑和出版机构从新华书店分离出来,改为中央和地方人民出版社,印刷这块业务也从新华书店主营业务中剥离出来,原来的新华书店总管理处的印刷厂独立出来,成为单独的企业——新华印刷

厂,全国各地皆同。1951年起,出版部门和印刷部门从新华书店分离出来,新建的人民出版社负责出版部门的经营管理。

新华书店在新中国成立前为中国共产党党营的出版企业,新中国成立后变为国营出版企业。人民出版社直接承接了原新华书店体现党的意志、宣传党的思想的重要功能,是以社会效益为主的出版单位。到1956年,全国各省区的人民出版社基本上都建立起来了,各出版社的内部机构基本相同,设有政治、科技、教育、少儿、古籍、美术等编辑部。^[2]

人民出版社、新华印刷厂总管理处、新华书店总店是出版总署直属机构,分别负责和统领全国的出版、印刷、发行业务,出版和印刷业务分离之后的新华书店主营图书发行业务,新华书店总管理处改为新华书店总店,统领全国各地的新华书店。1952年12月,邮电部、出版总署发布《关于改进发行工作具体办法的联合决定》《关于改进出版物发行工作的联合决定》,确定之后的定期出版物(报、刊)由邮局总发行。至此,符合我国计划经济特色的社会主义出版体制基本建立起来了,一方面确立了党对出版业的统一领导,使其保证正确的舆论导向;另一方面促进了出版业的有序发展,基本满足了社会经济和文化生活的需要。

(二) 社会主义出版管理体制的建立

1. 管理机制的确立

1949年10—11月,中央人民政府新闻总署(1952年撤销)和中央人民政府出版总署(1954年撤销)分别成立。这是新中国成立后新闻出版业的两个最高管理机构。中央人民政府新闻总署主要执行国家的新闻政策及有关新闻的法律、法令、施政方针。而更多的与国家出版、印刷、发行事业有关的工作,则由全国出版系统的行政管理机构——中央人民政府出版总署负责。1954年11月,出版总署撤销,其所管理的与出版行政相关的业务划归文化部出版事业管理局。

2. 基本制度体系的确立

出版业一直是意识形态领域里比较重要的工作,党和政府向来重视出版工作,对出版方针、出版内容、出版体制等进行指导、规定是出版管理机构的应有之责。1951年,出版总署召开第一次全国出版工作会议,确定了我国出版事业的基本方针是“为人民服务”,提出了出版业要实现专业化分工的要求:按照意识形态的属性,将编辑出版和印刷、发

行相分离;按照出版内容的不同,确定出版社的不同出版编辑范围。这次的专业化分工确立了出版业体制的基本格局。^[4]1952年8月,第一个期刊出版管理政策《期刊登记暂行办法》正式实施,其确立的我国期刊管理的“审批制”模式,一直延续至今。

1950年9月召开的第一届全国出版会议通过了《关于发展人民出版事业的基本方针的决议》《关于改进和发展出版工作的决议》《关于改进期刊工作的决议》《关于改进和发展书刊发行工作的决议》《关于改进书刊印刷业的决议》等五项决议。这一系列决议讨论了关于书刊出版工作的基本方针、统一管理、调整公私关系以及出版、印刷、发行分工专业化等问题。

1951年12月,政务院第116次政务会议通过《管理书刊出版业印刷业发行业暂行条例》,明确提出了出版社、印刷厂、书店均应为企业性质的单位,还规定了出版物的登记办法和缴送样本办法。1952年9月,出版总署发布《关于国营出版社编辑机构及工作制度的规定》,首次提出出版社对书稿应实行编辑初审、编辑主任复审、总编辑终审的“三审制”。1955年12月,文化部发布《关于书籍、杂志使用字体的原则规定》《关于汉文书籍、杂志横排的原则规定》,对出版物出版流程、排版形式、字体等都有了进一步的规定。

另外,对于出版市场的管理也是管理部门的重要职责。1953年1月,出版总署发布《关于坚决纠正书刊发行工作中强迫摊派错误的指示》,并令新华书店在全店范围内针对此事作检查。1955年5月,中共中央发出《关于处理反动的、淫秽的、荒诞的书刊图画问题和关于加强私营文化事业和企业的管理和改造的指示》。1955年7月,国务院发出《关于处理反动的、淫秽的、荒诞的书刊图画的指示》《管理书刊租赁业暂行办法》,在全国范围内开展了处理反动、淫秽、荒诞图书行动,这是新中国首次大规模地净化出版物市场的行动,主要采取“查禁”和“收换”两种措施。本次行动净化了出版物市场、保护了人民利益,特别对广大青少年的身心健康起到了重要的保护作用。同年11月,第一届全国人民代表大会常务委员会第23次会议通过《关于处理违法的图书杂志的决定》。可以看出扫黄打非、净化出版物市场一直是管理机构的重要任务,并一直延续至今。

总体来看,虽然国家的行政区划改革、主管部门的变换、经济体制改革等一直在进行中,但是国

家设立的中央—地方两级出版管理体系,期刊登记审批制、扫黄打非等出版市场管理功能、出版物的排版制作流程、印刷发行体制机制等上位政策,基本稳定并延续了下来,为我国形成完备和成熟的社会主义出版体系奠定了基础。

二、出版业管理的失序时期(1966—1977年)

1966年“文化大革命”开始。1967年1月起,文化部机关包括出版局在内的各部门业务工作全部陷于瘫痪,1970年5月成立“国务院出版口”(简称出版口),1973年经国务院批准,将国务院出版口改为国家出版事业管理局(简称国家出版局)。“文化大革命”前,全国有出版社87家,其中中央级38家、地方出版社49家,职工10149人(其中编辑4570人)。“文化大革命”开始后,许多出版社被合并或撤销,到1970年底,全国出版社仅剩下53家,其中中央级20家、地方出版社33家,职工4694人(其中编辑1335人)^[5]。1966年底,全国期刊从1965年的790种降至27种。1969年,新华书店总店的工作陷于停顿,各省级分店被解散,直到1973年,总店恢复及各省级新华书店陆续恢复建制。^[1]

三、改革开放以来出版管理体制改革的演进

(一) 出版管理体制改革的探索阶段(1978—1991年)

出版社的改革与发行体制改革是整个出版体制改革的两个翼,二者连接在一起,整体推动着出版体制的改革。联结着出版社与市场流通环节的图书发行体制改革是出版体制改革的重点和突破口。考虑出版社的改革一定要把发行改革作为重要内容和关键环节,否则出版社的改革搞不好,发行体制改革也搞不好。^[6]

1. 发行体制改革

1978年,全国只有105家出版社,出版图书仅14987种,总印数37亿册,国有图书发行网点8600多个。^[7]一方面出版技术十分落后;另一方面出版人员数量严重不足导致青黄不接,其思想水平和业务水平也不能适应新形势的需要,造成图书出版周期过长,就连大、中、小学教材也不能做到全部课前提到书。同时,我国的出版事业实行的是出版社编辑出版、新华书店统一发行的出版体制。这种体制的优点是它为出版业实行出版、印刷、发行分工,为出版社专业化创造了条件,能够统一全国的图书价格,可以降低发行费用;缺点就是这种统一订购、统

一分销的模式过于强调统一,缺乏灵活性,致使出版周期延长,物流不畅。出书难、买书难问题十分尖锐,迫切需要出版体制进行改革。

从1980年开始,国家出版局便着手推动发行体制改革。1982年,文化部发布的《关于图书发行体制改革工作的通知》提出,改革的目的是建立“以国营新华书店为主体、多种经济成分、多条流通渠道、多种购销形式、少流转环节”的图书发行网(简称“一主三多一少”)。1983年6月,《中共中央、国务院关于进一步加强出版工作的决定》出台,对“一主三多一少”的改革政策予以充分肯定。从1983年起,全国文化部门出版系统(含中央和地方的出版、印刷、发行、物资等单位)实行利改税的办法,之后的几年内税率由55%减为35%,纸张支出按购进价格计入成本,财政不再给予补贴;把按工资总额11%提取的职工福利基金计入成本;不再交纳固定资金占用费和流动资金占用费。^[8]税后利润全部留给出版系统用于发展出版事业。1986年国家出版局在北京召开全国图书发行工作会议,提出要调整进货折扣,出版社和发货店共同让利3%给销售店,以调动基层书店、供销社和集体、个体书店的积极性。^[8]

1988年5月6日,中宣部和新闻出版署联合发布的《关于当前图书发行体制改革的若干意见》和《关于当前出版社改革的若干意见》,成为当时出版体制改革的两个指导性文件。《关于当前图书发行体制改革的若干意见》提出,要继续完善和发展“一主三多一少”推进“三放一联”,即“放权承包,搞活国营书店;放开批发渠道,搞活图书市场;放开购销形式和发行折扣,搞活购销机制;推行横向经济联合,发展各种出版发行企业群体和企业集团。”“三放一联”重在一个“放”字,“放权”是这个阶段出版管理体制改革的特征之一,“放权”也推动了以各区县新华书店为经营主体、以承包为主要经营形式的发行格局的形成,有力促进了民营行业的发展壮大,使图书市场焕发出了生机与活力。

2. 出版社改革

1984年6月,在哈尔滨召开的全国地方出版工作会议上,正式提出要使出版社由单纯的生产型逐步转变为生产经营型;适当扩大出版单位的自主权;出版单位要实行岗位责任制;出版行政部门要做到“大的方面管住管好,小的方面放开搞活”。这些要求对出版体制改革起到了推动作用。这是第一次比较系统地讨论出版社的改革,也可以说是出版社改革的开端。^[9]

1985年和1986年的两次全国出版局(社)长会议,对出版社的改革起到了重要推动作用。两次会议对出版社的属性问题、出版内容管理、出版方针等进一步提出了明确的要求。会议提出,贯彻党的出版方针,必须处理好经济效益和社会效益、出版物内容中的允许与提倡、作者创作自由与编辑责任这三类关系。出版社是党的宣传、舆论工具,是文化事业单位,同时,出版社的产品——书刊又具有商品属性。因此从产品的生产和流通方面来说,出版社具备企业属性。会议提出在出版社改革中,有条件的出版社要作为事业单位,实行企业化管理,并通过逐渐改进和不断完善经营管理,增强出版社自我发展的能力和为社会服务的能力;对于不具备实行企业化管理条件的出版社,可以实行事业管理,但也应改善经营,由生产型逐步转向生产经营型,争取部分地转为企业化管理。^[9]

总体上,这个阶段的主要特征就是放权、让利、搞活,逐步强化市场在资源配置中的作用,各项改革措施的出台极大地激发了出版社和发行单位的积极性、创造性,也解放了出版生产力,初步改变了出书难、买书难的问题,出版业呈现一派繁荣发展的局面。

(二) 出版管理体制改革的调整阶段(1992—2000年)

1992年10月,党的十四大召开,正式确立了我国建立社会主义市场经济体制的目标,新闻出版署提出,出版业也要建立适应社会主义市场经济体制的出版体制。但当时由于前一阶段的开放和搞活,出版业在繁荣发展的同时,也产生了一些负面效果。由于片面追求经济利益,思想政治工作未得到足够的重视,加之在资产阶级自由化思潮的影响下,个别图书、刊物上的文章和作品偏离了马克思主义和社会主义的正确轨道,滋生了精神产品商品化的倾向。有的作品甚至出现了宣传暴力、色情等格调不雅、信息不良的严重问题。这时期的出版管理体制改革的改革主要体现在,出台了一系列文件,开展“扫黄打非”活动,加强刊号审批,强化出版社内部管理,起到了规范出版行为、净化出版物市场、促进出版业持续健康发展的良好作用。因此,1994年初,新闻出版署提出,新闻出版业的发展要从以规模数量增长为主要特征的阶段向以优质高效为主要特征的阶段转移。

1995年1月,中共中央政治局常委会会议,对在社会主义市场经济条件下做好新闻出版工作作出

了重要指示,会议指出,出版物是特殊商品,不能完全交给市场去调节;要抵制和扫除黄色、腐败的东西,让优秀的出版物占领市场。另外,随着出版技术的发展和出版媒介的变化,出版市场也发生了新的变化,出现了音像制品、电子出版物、网络出版物等新的出版品种。为了加强管理,1994 年中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出《关于加强和改进书报刊影视音像市场管理的通知》。

面对新时期出版业所面临的新的发展状况,1997 年国务院发布了《出版管理条例》,对出版事业的方向、指导思想、任务,以及出版单位的设立与管理,出版物的出版、印制或复制、发行等都作了明确的规定。这是新中国成立以来第一个全面系统的有关出版管理的行政法规^[10],确定了我国对出版物管理的基本原则与基本制度,也标志着出版业依法管理进入了一个新的阶段。另外鉴于出版市场出现了一些涉黄涉暴、宣传封建迷信等格调不高的作品的现象,新闻出版署、中国出版工作者协会重新修订了《中国出版工作者职业道德准则》《关于严格禁止买卖书号、刊号、版号的若干规定》,号召全国出版界认真学习,加强职业道德建设,规范职业行为,树立良好的行业新风。

本阶段继续推行已经开展的发行体制改革和出版社的改革,推行“三建两转一加强”(三建:建设批发市场,建立新型的购销关系,建立和完善市场规则;两转:转换国有书店的经营机制,转换出版社自办发行的观念和机制;一加强:加强农村地区的发行工作),组建发行集团,加强出版社内部的改革。^[11]

(三) 出版管理体制改革的转型升级阶段(2001—2009 年)

2001 年对中国出版业的发展来说,又是非常关键的一年。2001 年我国加入了世贸组织,在世贸组织的各种框架、协议下,出版业的销售领域要对外资开放,尽管经过改革开放后 20 余年的发展,出版业已成绩斐然,但是直接面对国外巨头的冲击,依然存在巨大的资金、人才、技术等各方面的压力。建立与社会主义市场经济体系相匹配的出版体制,更好地发挥社会主义市场的作用,变得格外关键和重要。2003 年,《外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法》《中外合作音像制品分销企业管理办法》等政策出台,对外资进入领域进行了规范管理。同样,非公有资本进入发行分销领域也得到了支持。2004 年,国家新闻出版总署对《出版物市场管

理规定》进行修订,允许个体、私营等资本进入发行领域。2005 年,《关于非公有资本进入文化产业的若干决定》鼓励非公有资本进入动漫和网游、书报分销和音像制品分销领域。

2002 年 11 月,党的十六大报告首次提出文化产业的概念,提出要适应社会主义市场经济的发展要求,推进文化体制改革。作为文化产业重要内容之一的出版业应声而起,主要推动出版单位的转企改制,组建出版集团,实现规模化和集约化出版。2006 年 7 月,国家新闻出版总署出台了《关于深化出版发行体制改革工作实施方案》,提出了要有计划、有步骤地将中央和国家机关所属在京出版社、报社、期刊社逐步转制为企业。2007 年 5 月,教育部、新闻出版总署制定《高等学校出版体制改革工作实施方案》,对高校出版社的改革作出了规定。2009 年 3 月,国家新闻出版总署出台了《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》,提出要完成经营性新闻出版单位的改制工作,打破传统的事业单位的管理模式,建立现代企业制度,实现跨地区、跨行业、跨所有制的合作,这轮新闻出版领域的大变革为中国文化产业国际竞争力的提升奠定了基础。截止到 2009 年底,全国已有 268 家地方出版社、100 多家高校出版社、101 家中央部委社完成了转企改制。^[12]

这个阶段的管理体制改革在整个出版业发展历程中,具有至关重要的地位。之前阶段进行的发行体制和出版社管理体制的改革探索,都是为了适应经济发展需要、国家发展大计而进行的系列探索,目标就是建立适应社会主义市场体系的、具有国际竞争力的现代化的出版体系。随着出版社转企完成,一批具有现代企业制度、跨行业、跨区域、跨所有制的出版集团得以建立,并快速发展起来。

(四) 出版管理体制改革的深化发展阶段(2010 年至今)

2010 年,出版单位的转企改制工作基本完成,之后的文化体制改革就需要向纵深推进。加之随着科技的进步,出版手段的不断增加,出版业态更加丰富多样,出现了传统出版、数字出版、网络出版、电子出版、大数据出版等出版新业态。新的出版业态需要新型的管理制度,这个阶段出台了多项针对新的出版业态的法规、政策、指导意见等。2010 年出台的《关于加快我国数字出版业发展的若干意见》和《发展电子书产业的意见》,分别对我国数字出版业、电子书产业的发展目标、内容规范

和保障措施等方面进行了说明。2014年出台的《关于推动新闻出版业数字化转型升级的指导意见》进一步推动了新闻出版业的数字化转型升级。2015年《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》强调要用互联网思维,实现传统媒体和新兴媒体优势互补、一体化发展,推动二者在内容、平台、渠道、经营、管理等方面的深度融合,努力建成几家传播力、公信力和影响力都很强的新型媒体集团。2016年《关于加快新闻出版业实验室建设的指导意见》确定了重点发展的20家出版融合发展实验室。在以大数据技术和人工智能为核心技术的新一代互联网的背景下,政府部门通过相关政策引导,积极推动出版业由传统业态向新型业态、由传统媒体向新兴媒体发展的转型与升级。

2017年,时任国家新闻出版总署署长柳斌杰接受《中国新闻出版广电报》采访,谈到出版业今后的改革时,他提到五点:一要继续深化体制改革,打破融合发展的障碍,保障社会效益与经济效益相统一。二要深化机制改革,建立现代企业制度,把文化企业推向市场。三要推进人事制度改革,建立优秀人才选用和激励机制。四要推进政策规制改革,降低准入制度,形成出版业竞争的“高地”。五要深化产权制度改革,推进股权制度改革。^[13]

2018年3月,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,宣布由中央宣传部统一管理新闻出版工作,即将国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责划入中央宣传部。其职责包括贯彻落实党的宣传工作方针,拟订新闻出版业的管理政策并督促落实,管理新闻出版行政事务等,体现了党对新闻出版业的高度重视与加强舆论阵地建设、牢牢把握正确舆论导向的战略思考。

四、出版管理体制改革的启示

(一) 出版管理体制改革的核⼼问题是处理好政府和市场的关系,逐步确立出版单位市场主体地位

如何处理政府和市场的关系一直是社会主义经济体制改革的重点和难点问题。政府与市场的关系深刻塑造着社会主义市场经济的运行轨迹,改革初期的市场对资源配置起到的主要是辅助性作用,党的十八届三中全会之前市场对资源配置起到基础性作用。党的十八届三中全会之后,要求充分发挥市场的能动性和积极性,提出市场对资源配置要“起决定性作用”。与经济体制改革相适应,出

版管理体制改革的变迁,也符合这个运行轨迹。

1980年,《出版社工作暂行条例》提出出版社须有一名副社长主抓经营管理。1983年,中共中央、国务院颁布了《关于加强出版工作的决定》,对出版社提出了“事业单位,企业化管理”的要求。随后增加了出版单位的自主权,并逐渐加强了对经营业绩的要求。1988年中宣部和新闻出版署颁布《关于当前出版社改革的若干意见》,则是明确提出了出版社必须由生产型转向生产经营型。出版社从事出版也从事经营。1992年社会主义市场经济体制改革目标确立后,出版体制改革也逐步转型到市场化方面,一批出版集团和发行集团先后成立,如:中国科学出版集团、广东省出版集团、上海世纪出版集团、广州新华书店集团、湖北新华书店集团、辽宁省发行集团等。

1994年新闻出版署在一份改革文件中提道:“最主要的是根据出版产业的特点,在生产经营活动中,充分运用和发挥市场对生产经营的激励和约束作用,增强在市场经济中的应变能力、竞争能力和自我发展能力。”^[14]这是第一次提到了市场在改革中的地位和作用。2003年,共选出了21家出版社进行分类改革试点工作,到2009年,共有370多家地方和高校出版社完成转企改制;2010年,148家中央各部门各单位出版社中有147家完成改制,265家音像电子社完成转企改制;2011年,非时政类报刊出版单位启动转企改制。^[15]

2005年,中共中央、国务院发布《关于深化文化体制改革的若干意见》,提出全面建立现代企业制度,推进公司制改造。2003年,中国正式向外资开放图书发行领域。到2007年年底,全国民营总发行企业13家,民营发行网点计10万个,外资或合资的印刷、发行企业达2500余家。^[14]税收、人事及分配等优惠政策的推动加上市场的引导,出版单位的改制工作进行得比较顺利。但是,完成改制并非出版企业的终点,改制后的出版企业要真正投身到市场经济的大潮中,面对市场经济的洗礼,还必须实现由依靠“输血”向自身“造血”功能的转变,完成现代公司制度的改造,重塑市场主体地位,才能更大地激发出版活力,解放和发展出版生产力。到2017年底,转制的地方出版社基本完成现代公司制度改造,283家转制的中央各部门及各单位出版社和大学出版社超过60%已经完成改造。130多家出版传媒集团中有33家在境内上市。中国出版企业在境外投资或设立分支机构近400家。^[15]

出版企业真正走向了市场,发挥了市场在资源配置中的积极作用。

(二) 出版管理体制改革演进过程中,管理者的角色定位要适当

据不完全统计,70年来指导我国出版活动的政策法规共1179个,其中,宪法1部,相关法律11部,加入或签署的国际条约11个,行政法规37个,部门规章197个,政策、条例、指示、规定、决定等规范性文件922个。^①这些法律法规和政策制度的出台,为出版业的健康繁荣发展和出版体制改革的顺利进行保驾护航,使得我国的出版体制改革取得了瞩目的成就。

当制度的供给和需求基本均衡时,制度是稳定的;当现存制度不能满足人们的需求,出现制度短缺、制度僵化、制度不均衡时,就会发生制度变迁。制度变迁可分为强制性变迁和诱致性变迁两种类型,强制性制度变迁,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“自上而下”的制度变迁;诱致性制度变迁,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,也称“自下而上”的制度变迁。70年来出版业的制度变迁大体上也分为这两类。一类是强制性制度变迁:政府管理部门配合经济发展和社会变革,积极作为,做好顶层设计,大力推动的制度变迁。如:为了解决当时的书荒现象,在图书发行方面实行的“一主三多一少”和“三放一联”政策,后来出版单位的转企改制,融媒体的发展以及跨地区、跨部门、跨所有制、跨媒体的出版集团的组建等。这些都是管理机构推动下自上而下进行的,这些政策和制度的典型特点就是每一项制度、每一个政策的出台都牵一发而动全身,需要综合协调宣传、财政、税务、金融、工商等部门才能完成^[11],所以必须进行顶层设计,自上而下地推行。另一类的制度变迁则是通过基层自身来推动的,来源于基层自身的实践,其在实际工作中率先进行尝试和探索,并且取得了一定的成绩,有关管理部门顺势而为,把之前的尝试和探索进行归纳、提升和规范化,进而形成行业规范和制度条例,并逐步推广开来。如:当时地方出版社将“三化”(地方化、群众化、通俗化)定位调整为“立足本地,面向全国”,报社、出版社的自办发行,学术著作的合作出版、自费出版,编辑责任制等,这

类制度普遍、多数、微观而又关键,动因是潜在利益或外部利润的存在。

出版业的发展既要坚守意识形态阵地,当好党和人民的喉舌,同时也要受市场(经济)“看不见的手”的规则引导。因此,在我国出版管理体制改革的进程中,党和政府的作用不仅要善于宏观匹配、顶层设计具有中国特色的社会主义出版体制,还要善于发现和提炼民间智慧,总结和提升基层创造性的探索与经验,通过引导意识形态来规范制度变迁路线。

(三) 出版宗旨和出版方针的延续一致是出版管理体制改革中的不变量

纵观新中国成立70年以来出版管理体制的演进轨迹,可以清晰地发现,有些是不变的,有些是一直在变革当中的。出版管理体制就是对出版内容、出版物和与出版有关的事项的管理机制。在出版活动中,出版内容是主体,出版物是载体,发行和印刷活动是市场行为。由于出版物是特殊的商品,其供给程度并不能完全交给市场来调节。因此,出版什么样的内容,宣传什么样的思想,选择什么样的素材就显得非常重要,处于出版活动的核心和主导地位。如果说出版活动万变不离其宗,这个“宗”就是:坚持“二为”出版方针,构建坚持将社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制。而在发行、印刷、复制、出版、对外交流合作等与出版活动相关的其他方面,出版业进行了不同程度的调整和改革,以适应不同阶段社会经济发展的需要。

我国的出版事业是社会主义事业的组成部分。作为意识形态领域的重要阵地的出版业,一直受到党和政府的高度重视,改革开放以来,虽然对出版管理体制进行了多种改革探索,但是自始至终出版方针和宗旨都没有太大变化,尽管有时候表述稍微有所差别,主要意思也始终一致。如计划经济时期,1979年12月全国出版工作会议,确定新时期的出版方针为“为社会主义服务,为人民服务”的“二为”方针。1983年,《关于加强出版工作的决定》指出,我国的出版事业,必须坚持“为人民服务、为社会主义服务”的根本方针,宣传马克思列宁主义、毛泽东思想,传播有益于经济和社会发展的科学技术和文化知识,丰富人民的精神生活。^[16]1988年在《关于当前出版社改革的若干意见》中,中宣部、新闻出版署再次强调了出版社要坚持“为人民服务,

^① 根据相关材料统计而来。

为社会主义服务”的“二为”方针,进一步提高图书质量,出版更多好书。

到了社会主义市场经济时期,市场全方位开放,尤其是2001年中国加入世贸组织之后,外资通过多种方式可以进入出版物分销市场。资本的进入,使得出版市场空前繁荣,出版业态丰富多样。2006年,新闻出版总署发布《关于深化出版发行体制改革实施方案》,强调要一手抓事业繁荣,一手抓产业发展。要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。党的十八大报告中也提到了走中国特色社会主义文化道路,要坚持为人民服务、为社会主义服务的方向;坚持百花齐放、百家争鸣的方针。推动社会主义物质文化和精神文化全面发展。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》指出:要正确处理社会效益与经济效益、社会价值与市场价值的关系,当两个效益、两种价值发生矛盾时,经济效益要服从社会效益,市场价值要服从社会价值,越是深化改革、创新发展,越是要把社会

效益放在首位。党的十九大也提出了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。^[1]

新中国成立70年来,新闻出版体制从最初接管国民党的官产,私营改造,建立统一的国营新华书店体系,到按照出版、印刷、发行,拆分为后来的人民出版社、新华印刷企业、新华书店,社会主义出版体制基本确立。改革开放后,为了应对人民群众精神文化生活的需要,人民出版社按照出品种类分成若干专业出版社,然后又衍生、成立了众多的专业出版社和大学出版社。随着社会主义市场经济的深入发展,出版社又联合组建出版集团,按照现代企业制度进行资本改造,发行业、印刷业不断改造,引进民间资本、外资,产生了一批高端的出版企业。无论是早期出版社的拆分还是后来的出版企业联合组建出版集团,无论是自上而下的政策执行还是自下而上的迂回变革,都不是简单的分久必合,而是为了适应社会主义市场经济体制不同阶段的要求而进行的。每一个阶段都是下一个阶段的基础,下一阶段都是上一个阶段的进步和发展。

[参考文献]

- [1] 李频《共和国期刊60年(1949—2009)》,中国大百科全书出版社2010年版,第1页。
- [2] 黄品良《建国初期我国出版业调整述论》,《广西社会科学》2006年第6期。
- [3] 中国出版科学研究所、中央档案馆《中华人民共和国出版史料(1950)》,中国书籍出版社1996年版,第636页。
- [4] 蒯明锋《出版业体制改革历程浅析》,《新闻世界》2011年第6期。
- [5] 方厚枢《1966—1976商务印书馆的片段回忆》,《中华读书报》2014年1月8日。
- [6] 宋木文《出版体制改革的历史回顾(上)》,《中国出版》2006年第5期。
- [7] 中国经济网《出版发行业40年:从“书荒”到“书海”的跨越》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1617159501232407304&wfr=spider&for=pc>。
- [8] 作家网《中华人民共和国出版大事记》, <http://www.chinawriter.com.cn/2011/2011-11-06/104568.html>。
- [9] 宋木文《出版体制改革的历史回顾(下)》,《中国出版》2006年第6期。
- [10] 章宏伟《改革开放30年出版大事记》,《编辑之友》2008年第6期。
- [11] 周蔚华《中国出版体制改革40年:历程、主要任务和启示》,《出版发行研究》2018年第8期。
- [12] 《出版视野》编辑部《2009年469家出版社完成转企改制》,《出版视野》2010年第3期。
- [13] 柳斌杰《十九大是历史性大会,出版业大有作为》,《中国新闻出版广电报》2017年1月12日。
- [14] 方厚枢、魏玉山主编《中国出版通史·中华人民共和国卷》,中国书籍出版社2008年版,第328页。
- [15] 朱伟峰《新闻出版体制改革40年》,《中国出版》2018年第20期。
- [16] 高明光《社会主义出版事业的性质和党的出版方针》,《书屋》1998年第1期。

(下转第90页)

- [12] 曹云华、胡爱清 《“一带一路”战略下中国—东盟农业互联互通合作研究》,《太平洋学报》2015年第12期。
- [13] 闫晴 《纳税人税收筹划与税务机关反避税的冲突与平衡——基于231份判决书的实证研究》,《科学决策》2018年第11期。
- [14] 王亮亮、王娜 《上市会影响公司的税收筹划行为吗》,《管理工程学报》2018年第7期。
- [15] 李健航、彭章、王瑞 《经济全球化对企业税务筹划行为影响的研究:来自进口关税下降的证据》,《投资研究》2017年第4期。

Research on Tax Planning for Chinese Enterprises to Invest in ASEAN

WANG Su-rong , ZHAO Shan-shan

(Business School , University of International Business and Economics , Beijing 100029 , China)

Abstract: ASEAN member countries are important participants in the “One Belt One Road” initiative. Due to the superior geographical location and the rich resources of minerals , the ASEAN member countries have attracted plenty of Chinese investments. However , managers of many Chinese enterprises are not familiar with the taxation systems of ASEAN member countries , making them unable to explore the tax planning through tax treaties network. This paper analyzes the taxation systems and preferential tax measures in the ASEAN member countries. Based on these analyses , this paper discusses how to design strategically company forms , ownership structures , and debt financing in order to provide references for Chinese enterprises to reduce tax burden on overseas investment.

Key words: ASEAN “One Belt One Road”; overseas investment; tax planning

(责任编辑 刘永俊)

(上接第 36 页)

The Inspiration of Evolution and Reform of Publishing Management System in the Past 70 Years in New China

SUN Jun-qing , LIU Yong-jun

(Journal Editorial Office , Beijing Union University , Beijing 100101 , China)

Abstract: Since the founding of New China in 70 years ago , great achievements have been made in publishing. These achievements have played a decisive role in the reform of the management system of publishing industry along with the promotion of the overall national environment , the driving force of the sustained growth of GDP and the rapid development of publishing technology. Through a comprehensive and systematic review and summary of the reform of the publishing management system since the founding of New China , and with an analysis of the evolution , main features and major achievements of the publishing management system in different stages and under different socio-economic situations , it can be found that the core issue of the reform of the publishing management system in China is to handle well the relationship between the government and the market , and gradually establishes the market of publishing units. The role of the Party and the government should not only be good at macro-matching and top-level design of the socialist publishing system with Chinese characteristics , but also be good at summing up and promoting the creative exploration and experience of grass-roots units , thus standardizing the route of institutional change by guiding ideology.

Key words: New China; publishing system; publication management; press policy; publishing industry; media convergence

(责任编辑 白丽媛)