

出版产业政策研究综述

赵礼寿

(杭州电子科技大学人文与法学院 杭州 310018)

[摘要] 经过相关文献的整理,出版产业政策的研究文献可以分为四个方向,即出版产业政策的基础理论研究、出版产业政策的内容研究、国外出版产业政策的经验研究、完善我国出版产业政策的建议。

[关键词] 出版产业 产业政策 研究综述

[中图分类号] G230 [文献标识码] A [文章编号] 1009-5853 (2013) 01-0022-04

[Abstract] After analyzing of the relevant articles, these articles' research on publishing industry policy can be divided into four directions, namely the basic theory of the publishing industry policy, the content of the publishing industry policy, the experience of foreign publishing industry policy, the proposal of improving China's publishing industry policy.

[Key words] Publishing industry Industrial policy Summarization

近几年,随着我国政府对“文化产业”和“出版产业”的关注逐渐增加,研究出版产业方面的文献也日益增多,但是作为出版产业研究的一个子模块,出版产业政策研究方面的文献却很少,所以笔者认为有必要对现有的研究文献进行分类整理,为后来的研究者抛砖引玉。笔者根据收集到文献的研究内容,将其分成四个方向:一是出版产业政策的基础理论研究,主要涉及出版产业政策的界定、分类、作用等;二是出版产业政策的内容研究,主要涉及出版产业发展政策、出版产业结构政策和出版产业组织政策等方面的研究;三是国外出版产业政策的经验研究,主要是对国外政府或者行业协会在出版产业规则方面的成功经验研究;四是关于完善我国出版产业政策的建议,主要是在对我国出版产业政策现状的分析基础上,提出我国政府在未来制定出版产业政策的方向^[1]。

1 出版产业政策的基础理论研究

出版产业政策的基础理论研究,主要是围绕出版产业政策的定义、范畴、制定原则、价值取向、类别、作用等方面来进行的。

出版产业政策的定义研究主要从产业经济学、文化学和法规的角度来进行:文化学注重出版产业的内容属性;产业经济学注重出版产业的经济属性;法规的角度则注重出版产业法律与政策之间的联系与区别。文化学角度研究方面,安宇、田广增、沈山以“文化产业”的定义为基础来界定“文化产业政策”的定义。他们认为“文化产业”是凝结一定程度的知识产权,并传递象征性意义的创造性的文化

产品和服务的生产、扩散、聚合体系,其范畴包括产业核心层、产业扩散层和产业聚合层,出版产业则属于产业扩散层^[2]。产业经济学角度研究方面,国际统计信息中心课题组认为各国政府在制定文化产业政策过程中,首要的任务就是对文化产业的定义和统计范畴进行界定,如果文化产业的定义和范畴过于模糊,那么文化产业政策的制定对象就不清晰,其政策绩效就会受到影响^[3]。黄先蓉则从出版产业法律与政策之间的联系与区别的角度对出版产业政策进行定义,她认为出版政策是政府根据产业发展需要制定的,是对出版活动进行宏观管理的重要手段,而出版法规是由国家立法机关批准制定,来调节出版活动中的行为规范^[4]。

在文化产业政策的基本属性方面,解学芳认为文化产业政策具有相互的关联性,具体是指文化产业政策涵盖着历时态文化产业政策群和共时态文化产业政策群。也就是说,不同时期有不同时期的政策群,同一时期也有不同政策的政策群,这些政策共同构成纵向历时态文化产业政策群链条和横向各个政策组成的共时态文化产业政策群网络^[5]。在文化产业政策的制定原则方面,学者认为要重视市场调节机制、遵循文化产业发展规律、与我国的经济社会发展的实际情况相符合、与国际接轨、与法规协调等原则。在文化产业政策的价值取向方面,胡敏认为文化产业政策的价值取向有公平价值取向、公共利益的价值取向、以人为本的价值取向、顾客导向的价值取向和公共幸福的价值取向^[6]。在文化产业政策分类方面,沈山认为文化产业政策可以分为四类,即产业

[基金项目] 本文系 NCET 的研究成果之一,得到 2009 年新世纪优秀人才支持计划(NCET)的资助。

[作者简介] 赵礼寿,管理学博士,杭州电子科技大学人文与法学院教师。

型文化政策、旅游型文化政策、装饰型文化政策和民主型文化政策,每种产业政策在生产、消费方面有不同的功能^[7]。

在文化产业政策的作用方面,杨吉华认为文化产业政策的具体作用体现在五个方面:一是文化产业发展的“加速器”;二是对产业结构调整有积极的引导作用;三是对文化市场的竞争秩序有规范作用;四是对文化产业中的弱质行业有保护作用;五是对文化产业国际竞争力有提升作用^[8]。

2 出版产业政策的内容研究

出版产业政策的内容研究主要是从两个角度进行的:一是纵向的角度,即从历史的角度对文化产业政策或者出版产业政策进行梳理,总结出各个时期的文化产业政策或者出版产业政策的特点;二是从横向的角度对文化产业政策或者出版产业政策进行梳理,将其分类为发展政策、结构政策和组织政策,对其进行详细分析。

历史角度方面,周正兵认为,改革开放以来我国出版产业政策经历了两个阶段:一是1978—1994年卖方市场条件下的补缺型出版产业政策,其政策价值取向是治理传统计划经济造成的出版领域短缺问题;二是1995年至今的买方市场条件下的升级型产业政策,主要内容有控制出版社和书号、推行集团化改革、推进产权改革等方面^[9]。对于近期的出版产业政策分析方面,朱国辉、王欣欣分析了2002—2009年我国文化产业政策的现状:国家开始重视文化产业的发展,并逐步对文化产业政策进行合理规划;文化市场投资进入门槛放低,鼓励多种资本参与文化产业发展;其政策日益完善,期间政府修订了不少条例^[10]。在我国地方文化产业政策分析方面,方润生根据河南省的文化产业发展状况,认为河南省的文化产业政策可以分成三个发展阶段,即摸索与探讨期(1978—1994)、奠基与扩展期(1995—2004)、全面加速发展期(2005—至今)^[11]。

横向角度主要是依据产业经济学的基础理论,将同一时段内的文化产业政策或者出版产业政策划分为三个方面:一是文化产业发展政策(出版产业发展政策),具体包括布局政策、技术政策、金融政策、财政政策和可持续发展政策等方面;二是文化产业结构政策(出版产业结构政策),具体内容是指对产业内部结构进行调整,扶持新兴产业、维持一般产业、淘汰落后产业;三是文化产业组织政策(出版产业组织政策),具体内容是为企业自由竞争创造条件,鼓励产业内的企业进行良性竞争。

文化产业发展政策(出版产业发展政策)方面,

王琳根据近年来文化产业发展的数据,认为天津的文化产业在其整体经济发展中越来越重要,并分析天津市政府为促进文化产业发展的政策内容,主要是政府将文化产业提升为城市的主导产业,同时在财政、金融、人才上给予政策支持^[12]。袁明旭认为民族地区文化产业政策的基本内涵应该包含四个层次的基本内容:一是制定主体是民族地区的党委、政府等机构;二是政策目标是实现民族地区的文化产业发展;三是政策的价值取向反映着民族地区政治行为主体的文化发展偏好;四是具体形式包括正式规定和非正式规定^[13]。

出版产业结构政策方面,吴江江认为支持学术著作发展是政府的一项重要出版政策,但当前学术出版发展仍然很困难,主要与学术著作的界定不清有很大关系,为完善学术著作的支持政策,有必要把握学术著作的创造性、科学性、专门性、理论性和系统性特征,进行界定,同时给出“科研成果”“理论进展综述”“系统方法研究”“资料整理汇编”等学术著作的分类^[14]。张静对近年来我国政府出台的科技出版产业政策进行分析,认为促进了我国科技出版产业发展,具体包括科技出版产业产值加大、形成了一批具有科技出版竞争力的出版企业^[15]。

出版产业组织政策方面,周蔚华认为当前的出版产业发展困境重重,具体表现为图书销售放缓、成本持续上升、退货率和库存率上升快,作者引入产业组织理论的SCP分析范式分析了其原因。在出版市场结构方面,主要分析了市场集中度、产品差异化和进入壁垒,我国出版市场的集中度不高、产品同质化现象严重、通过行政手段设立的进入壁垒高;在企业行为方面,我国的出版社其市场企业地位还未获政府完全认可,价格竞争完全,但是恶性价格竞争行为很多,非价格竞争方面,盗版和靠行政垄断销售现象明显;在市场绩效方面,出版产业增长放缓,后劲不足^[16]。缪宏才认为政府对大学出版社实行“转企改制”政策,使得出版社有了全方位的企业运作的法理资格,使得大学出版社更加积极地参与市场竞争,能够做大、做强^[17]。

3 国外出版产业政策的经验研究

对于国外出版产业政策的研究,主要有两个角度:一是从历史角度分析国外出版产业政策的形成过程;二是从当前的视角分析国外出版产业政策的特点。

历史视角方面,杨贵山认为现代日本出版产业政策历史可以分为两个部分:一是1868—1945年,日本政府出台了一系列出版产业政策加强对出版产业的管制,主要目的是为了压制政治批评,比如出版许可

证制度、书稿审查制度等；二是 1945 年之后，日本为同盟军占领，其管理下的政府开始鼓励出版自由，比如零售价格维持制度被逐步废止^[18]。金才允、金菊贤认为韩国政府对出版业的政策管理经历了制约性为主到扶持性为主的价值取向转变，其政策的时效性变长，同时稳定性增强^[19]。马冉分析了加拿大的文化产业政策的形成过程，认为 1971 年 10 月 8 日通过的《加拿大多元文化法》是其文化产业政策制定的原则，具体促进本国文化产业政策的发展有五大措施：一是直接的政府补贴，二是文化市场准入政策，三是文化产品的内容政策，四是税收政策，五是文化企业的所有权政策^[20]。

当代国外出版产业政策的分析方面，主要包括对日本、韩国、美国、加拿大等国家出版产业政策的分析。日本方面，韩莉分析日本由于网络书店的崛起，其分销领域的“定价寄售系统”制度受到全面挑战，政府制定的相应政策也出现无效化趋势^[21]。韩国方面，金菊贤详细分析韩国教科书出版政策的历史变化，1995 年后，由于社会环境的变化，韩国政府对其教科书政策进行全面改革，主要方向是放松管制，政府对教科书的管理由微观层面转向宏观层面，同时大力引入市场机制，促进韩国教科书的发展^[22]。

美国方面，杨明亮详细分析了美国文化政策的内容，认为主要由四个方面的内容构成：一是政府重视文化产业的发展，通过政策保障来做后盾，其文化政策的形式大都用法律来体现；二是政府通过资金支持文化产业发展的力度大；三是鼓励科技在文化产业中的应用；四是在世界范围内大力培育和吸收文化艺术人才^[23]。加拿大方面，杨贵山认为加拿大的出版政策主要有两大特点，一是限制外资在国内出版产业的发展，积极保护本国出版产业，比如限制国外公司投资出版产业的股份额度；二是制定出版产业规划，加大投入，促进产业发展，比如加拿大文化与交流部每年都有专项资金资助出版产业发展^[24]。

欧洲方面，王清分析了欧洲出版商协会于 2008 年发布的《欧洲与图书》宣言，认为该宣言是该协会开始主动向欧盟寻求出版政策和法律支持的体现。欧盟出版产业法规体系由法律和政策构成：政策方面，欧盟现行的出版业政策主要在“文化 2000（2000—2006）”和“文化计划（2007—2013）”的项目中，主要内容是对出版业进行直接资助；法律方面，有关出版业的法律框架在于《建立欧洲共同体条约》第 5 条第 2 款，主要内容是成员国主体行动缺失后的“辅助原则”，以及《建立欧洲共同体条约》第 151 条，主要内容是欧盟文化政策的主要目标和职权机构，从这

两条可以看出欧盟在出版业的政策主要以鼓励为主，具体政策内容都是由各成员国自己决定^[25]。

4 关于完善我国出版产业政策的建议

在完善我国出版产业政策建议方面，研究者主要从两个方面进行：一是从宏观层面，对于我国出版产业政策的价值取向、战略、核心内涵等方面进行定义；二是从微观层面，对于我国出版产业政策的现存问题进行分析，比如政策的可操作性问题、投融资政策问题和地方文化政策问题等，从而给出相应的建议。

宏观层面，胡敏认为从我国过去文化产业政策实践看，我国文化产业政策绩效低下的一个重要原因是政策的价值取向不明确，其结果就会造成政策目标不清晰，政策措施不协调。实现我国文化产业政策价值取向重建，应该从三个层面进行：一是政府层面的重构，即强化政府的服务职能；二是企业层面的重构，即树立顾客导向的观念；三是个人层面的重构，即个人文化权利的维护^[26]。杨吉华认为我国现在的文化产业政策存在一些问题，主要表现在政策不完善、无法可依的现象存在，政策对产业的支持力度不够，缺乏稳定性，缺乏有效的针对性，各部门政策不统一、缺乏协调性，政策的内容过于模糊，缺乏可操作性。产生这些问题的具体原因就是文化产业处于起步阶段决定了政策的不成熟，对文化产业的认识不足，我国文化体制本身的缺陷，决策过程不科学。所以要完善我国的文化产业政策，要认识文化产业的性质、地位、作用和文化发展规律，完善文化产业体制，实现决策过程的民主化^[27]。

微观层面，向杜春分析了我国出版产业发展政策的可操作性问题，认为我国政府非常重视出版业的发展，颁布了一系列促进出版发展的政策法规，但出版产业发展却不甚理想。他认为政策的可操作性是主要问题之一，主要表现在：一是政策缺失，无法可依；二是出版产业政策的量化水平低，过于口号化、原则化，缺乏合理的配套实施机制；三是政策法规的威慑力不足，执法效率低下；四是政策不够稳定，缺乏必要的延续性和稳定性；五是政策不统一，有些内容甚至相互抵触。他认为产生出版政策可操作性问题的主要原因：一是政府过于注重出版产业的意识形态属性，而忽视其市场经济属性；二是政策的制定机构、执行机构过多，缺乏有效的协调^[28]。政府对于文化产业的投入方面，赵晨认为我国文化产业政策在微观层面上存在的问题是产业政策粗放、不完善，同时政府在文化产业上给予的财政税收上的优惠政策力度不够，政府应该完善文化产业政策，加大财政税收上对产业发展的支持^[29]。

其他微观层面的研究,包括政府在制定文化产业中的角色定位、文化产业政策机制的构建、地方文化产业政策研究等方面。政府在制定文化产业中的角色定位方面,孔祥宁认为我国文化产业在发展过程中,政府的角色也从“办文化”的传统计划经济管理模式向“管文化”的方向逐步转变,目标是以行业管理为主,通过各种经济的、法律的和行政的手段来调控市场,这种手段的运用要求国家建立健全完整的国家文化产业政策系统和法律系统^[30]。王清政认为政府应当在文化产业发展中发挥主导作用,具体作用体现在五个方面:一是用新的文化产业发展的思想观念来规划文化产业发展;二是积极出台促进文化产业发展的政策;三是构建文化产业发展的法律体系;四是推进文化体制改革和创新;五是建立完善的人才培养体系^[31]。构建文化产业机制方面,钱

正武、杨吉华认为应当从以下五个方面着手:一是完善文化政策主体横向协调机制,处理好不同行政部门之间的关系;二是完善文化产业政策主体纵向协调机制,处理好中央和地方的关系;三是完善文化产业政策宣传机制、信息反馈机制和监督机制,增强文化产业政策主体的综合调控能力;四是完善文化产业政策客体的动态调适机制,提高其政策执行能力;五是完善利益诱导机制,建立以间接方式为主的文化产业政策实施手段^[32]。地方文化产业政策研究方面,赵鸿颇详细分析了河北省的文化产业发展,认为主要存在三个方面的问题:一是文化体制改革缓慢;二是政策支持力度不大;三是市场发育不完善。他认为解决这些问题的对策是完善“决定—意见—规划—政策—措施”的文化产业政策,为文化产业的发展创造良好的环境^[33]。

注 释

[1] 收集文献中,直接以“出版产业政策”的研究文献很少,而以“文化产业”“文化产业政策”“出版政策”为主题的研究文献居多,但是在后者研究中,只要涉及和“出版产业政策”方面相关的研究,一并收入,因为从定义内涵来看,“出版产业政策”也是“文化产业”“文化产业政策”“出版政策”中的一部分,作者注。

[2] 安宇,田广增,沈山.国外文化产业:概念界定与产业政策[J].世界经济与政治论坛,2004(6):6-9

[3] 国际统计信息中心课题组.国外关于文化产业统计的界定[J].中国统计,2004(1)

[4] 黄先蓉.论出版政策与法规的制定原则[J].编辑之友,2003(1):40-43

[5] 解学芳.我国文化产业政策的关联性偏差及矫正[J].长春市委党校学报,2008(6):23-26

[6] [26] 胡敏.我国文化产业政策价值取向分析与重构研究[D].合肥:安徽大学,2010

[7] 沈山.文化产业的内涵及其政策发展趋势[J].社会科学家,2005(2):166-167

[8] [27] 杨吉华.完善我国文化产业政策的几点思考[J].黄山学院学报,2007(2):68-71

[9] 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)

[10] 朱国辉,王欣欣.我国七年(2002—2009)来文化产业政策现状与问题浅析[J].四川省干部函授学院学报,2010(1)

[11] 方润生.河南省文化产业发展的阶段及其政策特征分析[J].中原工学院学报,2010(6)

[12] 王琳.天津城市文化资源的永续利用与政府发展文化产业政策评价[J].环渤海经济瞭望,2001(4)

[13] 袁明旭.民族地区文化产业政策选择的理论分析[J].经济问题探索,2008(2)

[14] 吴江江.学术著作特征与出版政策研究[J].出版广角,1999(12)

[15] 张静.我国科技出版产业政策研究[J].科技情报开发与经济,2008(7)

[16] 周蔚华.也谈中国图书出版业的“滞胀”现象[N].中华读书报,2005-04-13

[17] 缪宏才.国家出版产业政策和后转企时代的大学出版[J].出版广角,2010(4)

[18] 杨贵山.日本出版政策演变述略[J].中国出版,1993(9)

[19] [22] [韩]金才允等;金菊贤译.韩国教科书出版政策与环境[J].出版发行研究,1996(2)

[20] 马冉.加拿大的文化产业政策措施评析[J].辽宁行政学院学报,2009(11)

[21] 韩莉.保护,是福是祸:日本出版政策述评[J].出版参考,2001(9)

[23] 杨明亮.我国文化产业发展政策研究:以美国文化产业发展为比较[J].法制与社会,2008(27)

[24] 杨贵山.加拿大的出版政策[J].科技与出版,1995(2)

[25] 王清.欧洲出版商最新欧盟出版政策诉求述评[J].出版发行研究,2009(10)

[28] 向杜春.论我国出版政策法规的可操作性[J].知识经济,2009(8)

[29] 赵晨.我国文化产业跨行业经营的难题及对策[J].黑龙江社会科学,2005(6)

[30] 孔祥宁.论文化产业发展的政策支持[J].企业经济,2005(7)

[31] 王清政.文化产业发展中政府主导作用探究[D].郑州:郑州大学,2010

[32] 钱正武,杨吉华.我国文化产业政策的制定及其实施[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2007(1)

[33] 赵鸿颇.河北省文化产业发展对策研究[D].天津:天津大学,2009