

我国出版产业现行规制的缺陷与重构

刘定国

(四川大学经济学院,成都 610064)

摘要:我国出版产业规制存在对产业属性重视不够;过分保护已进入者利益,竞争不够;简单化认定内容优劣,抑制市场需求;出版物品价格规制条文缺失,价格体系混乱等问题。应通过实行出版登记制度,创新进入规制;取消书号限制,创新产量规制;健全价格体系,创新价格规制;规范政府管理,创新政府服务等措施,重构我国出版产业规制。

关键词:出版产业;规制;缺陷;重构

中图分类号:G239.20 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2008)02-0037-05

有效的政府规制,可以促进产业繁荣,最大程度地减少市场主体的扭曲行为;而无效的规制,不但会阻碍一个产业的繁荣发展,还极有可能因该产业的关联效应过大,而降低一国的经济增长速度。出版产业就是这样一个产业。如果出版产业有合宜的规制,不但可以促进本产业的健康发展,还可以促进一国高效创新体系的形成,进而促进整个经济持续、快速与健康发展。令人遗憾的是,我国出版产业现行规制存在诸多缺陷,因此,重构我国出版产业规制已势在必行。

一 我国出版产业规制的主要缺陷

1. 对产业属性重视不够

在文化的性质和作用的认定上,中外学界普遍认为,文化商品具有商品和意识形态双重属性。作为意识形态的基本载体,它需要政府进行必要的调节,给予直接和间接的经济援助,以保证民族文化健康发展。文化产品作为商品实体,它要求通过竞争实现自身价值,进而提高文化产业竞争力。如果双重属性的关系处理得当,则既可以确保意识形态稳定有序,并能保证文化产业健康繁荣发展。但在我国,文化产业的规制相对而言轻视其商品属性,其直

接后果是文化产业竞争力不高,从事文化产业的企业活力不足,形成了文化商品过剩与短缺并存的态势^{[1]96}。以图书出版为例,在我国2002年和2003年两年,册数库存的增速分别是3.8%、4.5%,销售金额的增速分别为15.4%、16.8%^[2],显然库存增速大于收益增速,这种趋势令人担忧。但另一方面,我国消费市场上能满足需要的出版商品总量不足,价值不高的出版商品大量充斥市场。表面上看,我国图书市场已出现低水平相对过剩。如果从深层次上看,我国图书市场存在严重的结构性失衡。结构失衡主要表现为:一般出版物多,精品少;进口多,出口少;跟风的多,创新的少;盗版多,产权保护少;滞销多,热销少。我国出版产业低水平过剩与结构性失衡并存的主要原因,是我国出版产业规制轻视其产业属性。

我国出版业一切以确保“管得住、不出问题”为原则,导致出版业无法大力推进市场化进程,制约了出版产业组织培育和优化的良好市场环境的生成。到目前为止,我们仍然习惯认为,非国有资本进入出版社必然是一种“异己”力量,一定会对我国社会主义造成危害,所以要禁止。作者认为,这种思路与我

收稿日期:2007-12-19

作者简介:刘定国(1970—),男,四川南充人,博士研究生。

国出版产业发展的现实不符,与出版产业发展的需要不符,已开始制约我国出版业的健康发展。因此,重构我国出版产业规制,适度淡化出版商品的意识形态属性,是目前主管当局一项重要而艰巨的任务。

2. 过分保护已进入者利益,对潜在进入者限制过严

目前,我国出版业呈现出市场化加速的趋势。从规制角度而言,我国已对外资、民营企业开放出版业的下游领域,即印刷、零售和批销业务,从而使我国出版业的下游产业已逐渐形成竞争态势。但是,出版业的上游环节,仍然存在严重的数量管制。目前,我国对新设出版社的有关规制集中体现在 2001 年修订颁布、2002 年 2 月 1 日开始执行的《出版管理条例》中。该条例明确了申请设立出版社需要六个条件,其中第二个条件是有符合国务院出版行政部门认定的主办单位及其主管机关,这一条就排斥了没有主管机关而申请出版社的可能性。事实上,在具体申请设立出版社的过程中,程序远比条例规定的六条复杂繁琐。《出版管理条例》还规定,审批设立出版单位,除依照前款所列条件外,还应当符合国家关于出版单位总量、结构、布局的规划^[3]。该规定实质上清楚地说明,我国出版单位的设立有严重的计划经济色彩。无论是在省一级,还是在中央一级,审批过关十分不易。1999 年,全国没有批准一家图书出版社;2000 年,全国只批准成立 2 家出版社。近 10 年来,全国出版社数量高度稳定,见下表。

近十年我国出版社数量变动表

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
数量	563	564	565	566	566	565	562	568	570	572

根据《中国出版年鉴》历年统计,中国出版年鉴社。

从与世界其它国家的比较来看,我国出版社的设立实行审批制,而其它国家基本实行登记制。在计划思维下制定出来的条例的规范下,目前我国批准设立的正式图书出版社有 570 多家,这与美国出版社近万家、日本 5000 多家、中国台湾地区 7000 多家出版机构相比,我国大陆出版机构数量显得过少。此外,我国大陆目前实行书号数量管制更是对国有出版机构的利益保护。在经济日益发展、各种创新层出不穷的今天,发放书号是一种与市场经济长期趋势不太适应的作法。当然,并不是说近期就立即取消书号限制。从本质上看,其实质是通过双重垄

断阻止潜在竞争者,从而保护已进入者的既得利益。

3. 简单化认定内容优劣,对市场需求形成抑制

我国《出版管理条例》对出版物在法律、政治、政策上有明确的限定^[3],这是十分必要的。另外,出版行政部门还明确规定了出版单位在具体的编辑出版过程中的法律责任,即除了出版社有关责任人可能要承担刑事、民事责任外,出版营业执照还将被吊销。《出版管理条例》对图书在选题和内容方面还作了如下规定,“在思想、文化、科学、艺术等方面,有一定的学术价值、文化积累价值或使用价值的,为合格品”;反之,“在思想、文化、科学、艺术等方面没有价值、有严重问题,或违反国家有关政策禁止出版的,为不合格”^[3]。但是,对于有无价值的规定太过笼统,而且缺乏科学性,而且价值层面的东西,极容易导致意识形态的争论。另外,有些规定也太过笼统,甚至存在不科学的成分。简单化地认定内容优劣,极有可能导致市场认可度高,对整个社会具有相当正外部效应的出版物,被人为地压制,推迟出版,甚至不能出版。

4. 出版物品价格规制条文缺失,价格体系混乱

一般而言,出版物可分为充分性竞争商品和限制竞争性商品。充分性竞争商品是以生产价格为基础,供求充分调节,当供不应求时,其价格上升,当供过于求时,价格下跌,政府原则上不应该干预企业对充分性竞争商品的自主定价。如图 1 所示。

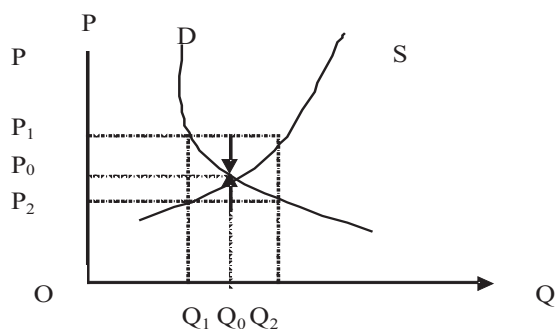


图 1

图 1 中横轴 Q 表示供求数量,纵轴 P 表示价格水平,D 表示需求曲线,S 表示供给曲线,E 表示供求均衡点,向上与向下的箭头表示当价格 P 偏离均衡点时,会自动向均衡点运动。此图说明,充分性竞争商品是以生产价格为基础,供求充分调节,当供不应求时,其价格上升;当供过于求时,价格下跌。

限制竞争性出版商品由于内容严肃、专业性强,

因而市场容量小,需求较稳定,需求价格弹性小。限制竞争性出版商品往往因受规模限制,平均成本较高,从而价格高,如图2所示。

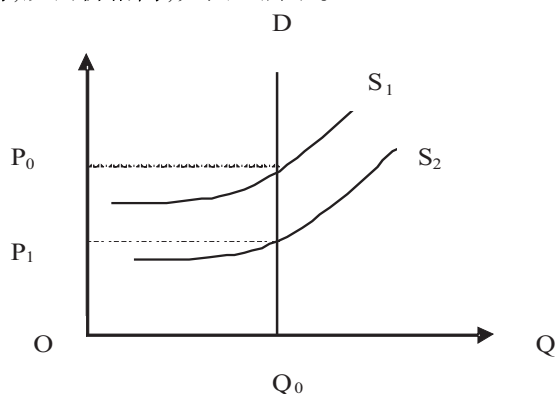


图2

图2中横轴Q表示供求数量,纵轴P表示价格水平;D表示需求曲线,其弹性为零,表示需求无弹性;S表示供给曲线,E0表示供求均衡点,E1表示供给增加而需求弹性为零时,其价格会由P1下降到P2。此图说明,限制竞争性出版商品由于内容严肃、专业性强,因而市场容量小,需求较稳定,需求价格弹性小甚至为零。限制竞争性出版商品往往因受供给规模限制而价格较高。

从图2中可见,限制性文化商品的需求曲线相当陡峭,提高价格反而对经营者有利。此外,限制竞争性出版商品具有公共产品性质的特点,如同交通、通讯等公共产品一样,此类产品是整个社会经济可持续发展的基础,充分满足需求,对于经济持续发展意义重大,若需求被抑制,可能对整个社会长期发展造成不利影响^[4]。因此,不能任由市场机制调节文化商品价格,政府应进行价格规制。但是,我国的《价格法》中根本没有专项条款对此进行规范。另外,在市场运行过程中,出版物商品既存在价格联盟,又存在商品倾销。这些都需要制定相应规制才能促进出版产业健康发展。

二 我国出版产业规制创新策略

1. 逐步实行出版登记制度,创新进入规制

中国出版业同国外出版业最大的制度差异在于中国实行出版许可制度,即对申请设立的出版单位,国家对其主体资格有特别的要求,包括主办单位人员、结构、出书范围等等,这与西方国家的出版登记注册制有本质上的区别。

尽管目前中国出版业呈现出市场化的一面,但

中国对海外投资、对民营企业开放的只是出版业的下游领域——印刷、零售和批销业务。最近新闻出版总署领导明确回应了民间资本申请成立出版社的要求,即在未来的几年内不可能向民营企业开放设立独立出版单位的请求。我国有13亿人口,只有570多家出版社,这对出版业的宏观管理有利,但却不见得对国家出版产业的发展有利。在一个国家的产业中,众多小型企业的存在是不可或缺的,出版业也是如此。小型出版社在满足出版物市场的多元化需求面前能够发挥独特的作用。复杂的多元化需求的满足,也正是出版物市场繁荣、活跃的重要标志。我国出版业目前存在的“工作室”现象,正是小型出版机构繁荣市场的见证,只不过这些工作室没有取得合法的出版地位。可见,采取措施发展我国的出版机构,使其在数量上有一个较大幅度的增长,应该提到出版宏观管理的议事日程上来了。

我国实行出版登记制度造成的最大问题是行政性垄断。行政性垄断严重制约了我国的出版创新,使我国出版产业发展十分缓慢。出版业是我国国家创新体系十分重要的组成部分,它直接关系到出版资源的优化配置、关系着优质文化商品能否及时供给,关系着文化商品创造者创造知识、传播知识积极性,关系着一国创新能力累积性提高速度,关系着一国国力的强弱。如果出版业落后,知识积累在出版环节受阻,则将直接挫伤国家知识创造者的积极性,从而对国家创新体系形成巨大冲击。而国家创新体系是事关一国核心竞争力强弱的重要标志。因此应该放宽出版准入政策,逐步实行出版登记制度。这是缓解我国出版物市场供不应求状况、打破出版业行政垄断最为重要的办法,也是提高出版企业竞争力的重要举措。

2. 放松直至取消书号限制,创新产量规制

中国目前除了对申办出版社实行严格的审批制以外,同时对出版社根据其实际人员结构及历年出版规模核定下一年度的图书选题数量,即书号数量。近年来,新闻出版总署对书号控制也给予了一定的弹性改进,如良好出版社的书号可以每年递增10%,优秀出版社甚至已经没有了书号数量上的限制。对选题数量进行控制有利于抑制粗制滥造的图书出版,有利于提升图书质量,有助于出版社出版一些有文化积累的图书。对选题产量中的结构进行调整也是政府调控的一个方面,这主要体现在对图书

选题进行分类宏观指导上,其中运用最多的是税收政策。如为促进科技教育,对出版社中科技类图书的出版发行实行低税或免税等,对重大、重要的具有历史传承价值的图书有国家专项的出版资金补贴等。但从我国出版业发展的需求而言,书号管制限制了出版发展的速度,对提升出版质量也没有起到决定性的作用。书号管制限制了部分优秀出版物通过合法渠道进入出版物市场,影响到出版物消费和出版物市场的繁荣。此外,还使书号变成了一种资源,成为可供买卖的特殊商品,扰乱了正常的出版秩序。从长期来看,提升出版质量最根本的措施还是进行充分的市场竞争,而不是通过限制书号来限制产量。因此出版规制应该从根本上以市场竞争为指导原则,全面快速地放开书号管制,最终取消书号限制,形成合法的出版物商品可以自由地进出市场。对于违法出版商品则要通过法律追究当事人的相关责任,进行法律处罚。对于粗制滥造、质量低劣图书,由市场自行淘汰。

3. 健全价格体系,创新价格规制

根据前文分析可知,政府原则上不应该干预企业自主定价。图书完全按照市场竞争规律实行优质优价,按需求弹性规律定价。但图书是一种特殊的产品,比如其价格形成过程中固定成本具有一次投入等特点,都需要政府进行价格规制。

我国目前实现了竞争性出版商品的自由定价,但价格体系混乱。比如占出版业最大份额的教材出版定价就缺乏制约。2006年,全国共出版教材(课本)51925种,占图书总量的22%;印数35.07亿册,占图书总印数的54.7%;定价总金额258.22亿元,占图书定价总金额的39.8%^[5]。对这块最大的市场,政府也颁布了相关管理办法。《出版管理条例》第三十一条规定:“中小学教材由国务院行政部门审定或者组织审定,其出版、印刷、发行单位由省级以上人民政府出版行政部门、教育行政部门会同价格主管部门以招标或者其他公开、公正的方式确定。”^[3]但在实际运作中,通过招标来形成对消费者有利的图书价格的目标并没有彻底达到,参加招投标的各方利益主体往往成立价格联盟,形成对竞争的制约,继续赚取高额利润,影响了出版业的持续发展和我国政府目标的实现。另一方面,出版业的“一折书”、“一元书”等低价倾销也屡禁不止。因此,政府应该创新价格规制,健全竞争性出版商品的

价格体系。

笔者认为,对于竞争性出版商品应该实行市场自由定价原则。然而,限制竞争性出版商品的直接生产者是社会的重要人力资本,他们不但要创造与自身等价的价值,还要创造大于自身价值的价值,他们通过创造非竞争性出版产品的收入,不但要能养活本人及一家人,充抵自己及一家人学习培训费用,还要能获得一个余额,这个余额就是人力资本利润。人力资本利润对于调动直接生产者的积极性,促使其为社会提供充足而又高质的限制竞争性文化商品,具有十分重要的意义。为此,对于生产环节,可以根据政府相关部门的规划,通过项目课题或项目“承包”、“竞标”等方式促使其竞争。但由于限制竞争性出版商品完全由政府部门规划存在失误或以偏概全的可能,故要给作者极大的自由空间,提供充足的生产和生活条件,让其根据自己的兴趣、认识、能力自由选题,自行研究。对于非竞争性文化产品的编辑出版环节,应实行市场化运作,其产品定价以生产成本加上平均利润为基础,根据供求调节,以调动积极性,同时放开出版资源,实行优胜劣汰,提高编辑出版质量。在消费环节,对于非竞争性出版产品的消费实行补贴,以保证消费和生产良性循环。对那些集生产者和消费者二重身份为一体的特殊型消费者,国家要进行重点补贴,以保证非竞争性文化产品的生产和消费良性循环。

4. 规范政府管理,创新政府服务规制

我国政府把创新政府管理体制,转变政府职能视为推进出版产业发展的关键。为此,要做好以下四个方面的工作。

(1)转变政府管理出版产业的方式。具体而言,就是由原来主要运用行政手段管理出版业转向主要运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理出版产业。也就是说,政府的管理要由直接管理转向间接管理,由经营性管理向营造适宜的文化市场环境转变。政府对文化产业活动进行引导和调节,要首先按照政企分开、政资分开、政事分开和管办分开的原则,对政府、出版市场、出版企业的职责和功能进行科学合理的定位,切实解决目前出版产业管理部门既当裁判员,又兼教练员、运动员的问题。同时要充分发挥行业协会在促进出版产业发展中的重要作用,使出版行业协会成为沟通政府与出版企业、出版企业与社会之间的桥梁^[6]。

(2)要冲破市场分割,建立全国统一市场。我国出版业产业的垄断尽人皆知,它对我国出版产业乃至对其它相关行业造成的危害已日益明显。在出版业的产业链构成中,批发和零售才是最终实现图书经济价值和社会价值的主要环节。对异地连锁经营的地区壁垒以及特殊的教育背景,使得中国的图书市场无法真正实现960万平方公里的全国性市场。连锁经营遇到的种种障碍是各地政府囿于保护地方经济利益的需要而造成的。如目前各省、市、自治区平行设立的“文艺社”、“人民社”、“教育社”、“科技社”,它们出版的许多主打品种图书中大多具有可替代性,这种替代性的存在加上信息流不畅,使得消费者只能在有限的品种中选择自己的需要,享受不到竞争带来的多样化的商品和高质量的服务及合适的价格;对出版社来说,其图书价值也没有充分地体现出来。显然,打破行政垄断,建立健全统一、开放、竞争、有序的出版市场体系已势在必行。我国政府工作的第一要务就是要建立统一、竞争、有序的出版物市场。政府要下大力气消除出版业内的地域垄断、业务垄断。另外,建立健全的出版市场体系还包括建立健全出版要素市场,比如资本市场、技术市场、出版人才市场、版权市场等。在建立健全我国出版市场体系的过程中,还有一个关键问题必须解决,即重塑出版产业市场主体,就是要使国有出版企业、发行企业真正成为企业,就是要大力发展民营出版企业。

(3)在出版产业组织方面,要把提高我国出版企业核心竞争力,作为规制创新的核心。国家既要注重扶持国营企业和大型出版企业,也要十分重视扶持中小出版企业,防止过度集中和垄断。之所以要注重扶持大型出版企业和国有出版企业,是因为我国出版企业进入市场的时间晚,起点低,市场经验

不足,规模不大,实力过弱,这些企业得到国家适当的扶持,有利于整个产业的发展。更为重要的是出版产业中的民族大型企业,对于国家安全、产业安全起到不可替代的作用;而出版小企业由于机制灵活,可以为出版市场带来巨大活力;同时,大企业的发展也需要众多中小企业作为支撑和依托,众多中小企业也是解决就业的主力军。所以,对中小文化企业的支持也是政府的重要任务。

(4)在出版产业政策上,要通过财政政策、税收政策以及其他各种奖励措施,引导和鼓励出版企业生产更多更好的精神产品。如前所述,政府可以通过设立基金等各种措施,奖励出版业界优秀的文化商品生产者。政府扶持与市场运作相结合的模式,可以既保障出版物的数量与质量,又保证市场供求基本平衡。此外,在日益开放的经济条件下,产业安全也是产业经济领域的一个核心问题。所谓产业安全,是指在国际经济交往与竞争中,本国资本对关系国计民生的国内重要经济部门(产业)的控制,本国各个层次的经济利益主体在经济活动中的利益分配的充分程度,以及政府产业政策在国民经济各行业中的彻底贯彻。从根本上看,一个国家维护产业安全的能力取决于一个国家对本国国民经济重要产业的控制能力及该产业本身抵御外部威胁的能力。经济全球化、信息化的到来给全国的经济的发展带来了前所未有的机遇,也带来了新的挑战。各国在制定保障国家产业安全政策时,应充分考虑本国相应产业在全球中的位置和本国经济运行模式及法律、法规诸方面所具有的抵御外部经济破坏的能力,出版产业安全涉及的非物质利益可能更大,因此,我们的出版产业政策要能在充分注重物质利益、文化利益、社会利益与政治利益中求得均衡,政府要通过财政等手段实现综合效益的最大化。

参考文献:

- [1]谢名家,等. 文化产业的时代审视[M]. 北京:人民出版社,2002.
- [2]新闻出版署计划财务司. 中国新闻出版业统计资料汇编(2003、2004)[G]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2004-2005.
- [3]出版管理条例(中华人民共和国国务院令 第343号)[Z]. 新华网,2001-12-31.
- [4]王德忠,刘定国. 两类文化商品及其价格策略探析[J]. 出版发行研究,2005,(6).
- [5]新闻出版署计划财务司. 中国新闻出版业统计资料汇编(2006)[G]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2007.
- [6]柯可. 文化产业论[M]. 广州:广东人民出版社,2001.

[责任编辑:李大明]