

中国共产党党管报纸的制度构建及其改革

童兵

(复旦大学新闻学院, 上海 200433)

内容摘要: 通过讨论中国共产党“党管报纸”制度的构建与沿革, 认为这一制度的确立受到列宁及布尔什维克党的影响, 在新中国成立前已形成较全面的规制。新中国成立以来, 强调了党政分离, 突出了以干部配置为重点的报纸管理制度。改革开放以来, “善待媒体, 善用媒体, 善管媒体”的思路逐渐清晰。在市场经济与民主政治的双重挑战下, 党管报纸的基本制度将坚持下去, 但具体的管理规制和方法将会有新的变化。

关键词: 报纸; 党报; 党管报纸; 报纸管理制度; 新闻宣传; 新闻改革

中图分类号: G216 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-2804(2011)04-0001-05

中国共产党从建党第一天起, 就确立了党管报纸的制度。1921年党的第一次全国代表大会通过的第一个决议的宣传部分规定:

无论中央或地方的出版物均应由党员直接经办和编辑。

任何中央、地方的出版物均不能刊载违背党的方针、政策和决定的文章。^①

党管报纸制度的确立, 明显地受到列宁和他所领导的布尔什维克党的影响。列宁拟定的《加入共产国际的条件》关于党的报刊做出这样的规定: “日常的宣传和鼓动必须具有真正的共产主义性质。党掌握的各种机关报刊, 都必须由确实忠于无产阶级革命事业的可靠的共产党人来主持。”这一规定, 同党的“一大”通过的决议中关于报刊工作的规定精神与原则完全是一致的, 甚至行文方式都极其相似。党的“四大”议决案中关于宣传工作再次强调, “第四次大会认为共产国际关于宣传工作议决案, 本党有尽可能地使之实施的必要, 其中尤以党中左的右的乖离倾向之指示与宣传马克思列宁主义和各国党之布尔什维克化之必要, 更值得我们特别注意, 应使之

成为党中教育工作的理论依据。”

中国共产党在新中国建立之前, 始终自觉地坚持和维护党管报纸的制度。1941年6月20日中宣部颁布关于党的宣传鼓动工作提纲, 其中第九条规定: 报纸、刊物、书籍是党的宣传鼓动工作最锐利的武器。党应当充分地善于利用这些武器。办报, 办刊物, 出书籍应当成为党的宣传鼓动工作中的最重要的任务。除了中央的机关报、机关杂志及出版机关外, 各地方党组织应办地方的出版机关、报纸、杂志。在现代无线电业发展的情形下, 以及在中国交通工具困难的情形下, 发展通讯社的事业, 无线电广播事业, 是非常重要的。应当在党的统一的宣传政策之下, 改进现有通讯社及广播事业的工作。其中第十条规定了宣传鼓动工作与组织工作的关系: 宣传鼓动工作和组织工作是我党工作中两个有机的部分, 也是其他一切部门工作中两个有机的部分。宣传鼓动工作与组织工作对于我们整个党的工作正如鸟之两翼, 车之两轮, 不可缺一。宣传鼓动工作与组织工作对于我们党都是同样重要的。对于宣传鼓动工作与组织工作相互关系的正确了解, 对全党是必须的。在党的某些机关与党员中存在有某种忽视宣传鼓动工作的观点, 必须加以纠正。党的宣传鼓动工作是为党的组织工作开辟道路, 组织工作为宣传鼓动工

收稿日期: 2011-06-26

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(08AXW003)

作者简介: 童兵(1942—), 男, 浙江绍兴人, 复旦大学资深特聘教授, 博士生导师, 复旦大学新闻传播与媒介化社会研究国家哲学社会科学创新基地主任。兼任美中传媒交流研究中心理事, 香港树仁学院当代中国研究中心顾问, 浙江大学、兰州大学、华中科技大学等校兼职教授。从事新闻理论、中国共产党新闻思想史研究。

①中国社会科学院新闻研究所编《中国共产党新闻工作文件汇编》(上), 新华出版社, 1980年, 1页。本文所引历史文献, 凡不专门列出, 均出自此书(上、中、下三册), 恕不一一注明。

作巩固地盘;反转来,组织工作为宣传鼓动工作扩大地盘,宣传鼓动工作又为组织工作巩固阵地。没有宣传鼓动工作也就没有组织工作,没有组织工作也就不能把宣传鼓动工作变为物质的力量。宣传鼓动工作本身带有组织工作,组织工作本身也带有宣传鼓动工作。因此,正确地了解宣传鼓动工作与组织工作的相互关系与有机联系,是让我们党的整个工作相互配合的必要条件。

1942年3月6日,中宣部颁布改造党报的通知,这一文件在初步总结《解放日报》改版经验的基础上,更为全面地规范了党的领导机关与党的机关报刊的关系。《通知》强调,报纸是党的宣传鼓动工作最有力的工具,每天与数十万的群众联系并影响他们,因此,把报纸办好,是党的一个中心工作,各地方党组织都应当对自己的报纸加以极大注意,尤应根据毛泽东同志整顿三风的号召,来检查和改造报纸。文件明确要求:报纸的主要任务就是要宣传党的政策,贯彻党的政策,反映党的工作,反映群众生活,要这样做,才是名符其实(原文如此——引者注)的党报。

文件还规定,要使各地的党报成为真正的党报,就必须加强编辑部的工作,各地党的高级领导机关,必须亲自注意报纸的编辑工作,要使党报编辑部与党的领导机关的政治生活联成一气。还要求,党报要成为战斗性的党报,就要有适当的正确的自我批评,表扬工作中的优点,批评工作中的错误,经过报纸来指导各方面的工作。在党报上可以允许各种不同观点的论争,可以容许一切非党人士站在善意的立场上对我们各方面工作的批评或建议的言论发表。另一方面,要有对于敌人思想的批判。

在笔者有限的阅读范围里,中宣部关于改造党报的通知,可以视为中国共产党关于党管报纸制度构建中较为全面、经典的表述。

1948年6月5日中共中央关于宣传工作中请示与报告制度的决定,则进一步把党管报纸的制度构建规范化、操作化了。《决定》规定的内容十分详尽,举要者有:

第一,各地党报必须执行毛主席所指示的由各地党报的负责人看大样制度,每天或每期党报的大样须交党委负责人或党委所指定的专人作一次负责的审查,然后付印。

第二,各地党报的社论及编者对于新闻的政治性和政策性的按语与对于读者政治性和政策性的问题的答复,必须由党委的一个或几个负责人阅正批准后,才能发表。凡该级党委所不能负责答复的问

题,应请示上级党委或新华社总社,而不应该轻率答复。

第三,凡各级党委及其负责人,对于带有全国性或全党性的问题的言论,凡其内容有不同于中央现行政策和指示者,均应事前将意见和理由报告中央批准,否则,不得发表。其内容虽同于中央现行政策和指示,但其性质特别重要者,亦应事前向中央请示。

新中国建立之前,中国共产党党管报纸的制度构建和行为规范,大致如上文所述。

党管报纸制度确立之初,主要的原则是:党的报刊必须由真正的共产党人来主办。作为党的报刊特别是党的机关报刊,在没有执掌全国政权之前,执行这样的规定是必要的。党的报刊除发表同党的生活相关的内容,还应腾出一定篇幅发表非党人士的东西,包括与共产党人不同的观点。但党报对此要展开论争,对于敌人的思想要进行批判。党委在实施对党的报刊管理的时候,要通过一系列具体的操作程序进行,包括专人负责等人事制度,加以落实。

二

1949年9月,中国人民政治协商会议第一次全体会议通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》,其中第49条指出:保护报道真实新闻的自由。禁止利用新闻以进行诽谤,破坏国家人民的利益和煽动世界战争。发展人民广播事业。发展人民出版事业。并注意出版有益于人民的通俗书报。

在这个重要的历史转折关头,中国共产党适时做出了正确的战略与策略调整。1949年12月5日,中共中央发出关于中央政府成立之后党的宣传部门工作问题的指示。指示指出,在中央政府未成立以前,党的中央宣传部不得不实际上暂时代替中央政府的文教机关,管理国家的文化教育工作。现在,中央政府已经成立,管理全国文化事务的中央人民政府政务院文化教育委员会及其所属各部、院、署亦已先后成立。原本部所属之新华通讯社已改为国家通讯社,广播事业管理处已改为广播事业局,均隶属于新闻总署。本部所属之电影管理局已改为电影局,隶属于文化部。指示说明,之所以这样做,目的在于使中央政府文化教育委员会及其所属各部门,在党(通过政府党组)的领导和党外民主人士的参与下负起管理全国文化教育行政的任务,以便党的中央宣传部和各级宣传部能够摆脱行政事务,集中注意于党内外的思想斗争,党的宣传鼓动工作的领

导和党的文化教育政策的制定，而这些方面的工作，中央宣传部和各级宣传部长期间做得非常薄弱，是必须坚决加强的。

新中国建立之初，中央正确地提出了“党所领导的报纸和刊物”和“党外报纸和刊物”两个概念^①。这样，就对新中国报纸的管理对象以及相应的制度做出了明确和清晰的划分。

对于党委创办和直接领导的机关报即党报，中央的要求是：设置专人，直接管理。实际上已经明确规定了“党管媒体”的最重要举措：党管干部。中央在改进报纸工作的决议的第六条规定：党委的机关报是党委的一个工作部门，各级党的委员会应该把它们机关报紧紧地掌握在自己手里，并从政治上、组织上大力健全和充实自己的机关报。具体的措施是：

第一，各级党委应以党委委员之一去担任同级党报总编辑的实际职务。党的机关报由党委书记之一直接加以领导，在重要问题上及时给予指示。党委应定期讨论报纸工作，但应注意不要繁琐地干涉编辑部的日常工作。党委对于自己的机关报一方面要严格监督，另一方面要努力培养报纸编辑部的独立工作能力。

第二，各报总编辑、副总编辑和编辑委员应由同级党委任命并经上一级党委批准（中央一级由中央直接任命）。编辑组长和记者须由同级党委任命并报告上级党委备案。

第三，党委各部门和政府各业务部门的会议，应吸收党委机关报及其他报纸的有关干部列席，各级党委应责成党委和政府的各部门加强对党报工作的协助；下级党委应积极参加上级党报的工作，并指导上级党报派驻当地的记者工作。

第四，各省（市）委应建立和加强所属宣传部报刊处的工作。省（市）委宣传部报刊处的职责，是协助党委监督除同级党委机关报以外的报刊、广播电台和出版机关以及下级党报及其他新闻出版机构的工作。

这个决议还指出，各级党委除加强对自己机关报的领导外，并应依照本决议的精神，加强对新华社通讯社、广播电台及其他人民报纸的领导和监督。

1956年8月，中共中央批转《人民日报》编辑委员会向中央的报告。批文说，中央批转这个报告，认为《人民日报》改进工作的办法是可行的。中央还希望各地党委所属的报纸也能够进行同样的检

查，以改进报纸的工作。经中央认可的《人民日报》编辑委员会的报告提出：为了便于今后在报纸上展开各种不同意见的讨论，《人民日报》应该强调它是党中央的机关报又是人民的报纸。过去有一种论调说：“《人民日报》的一字一句都必须代表中央”，“报上发表的言论都必须完全正确，连读者来信也必须完全正确”。这些论调显然是不实际的，因为这不仅在事实上办不到，而且对于我们党的政治影响也不好。今后《人民日报》发表的文章，除了少数的中央负责同志的文章和少数的社论以外，一般地可以不代表党中央的意见，而且可以允许一些作者在《人民日报》上发表同我们共产党人的见解相反的文章。这样做就会使思想界更加活跃，使马克思主义的真理愈辩愈明。

1956年《人民日报》的改版虽然最终难免夭折的命运，但《人民日报》的报告及当时中央的批文无疑是对党管报纸制度的重大突破和有益实验。我们这些新闻改革的后来者读到这些报告和改版之初的报道及评论，内心还有一股抑制不住的激动。

从上述历史回顾中可以看到，新中国成立之后，我们党对于“党管报纸”的制度构建逐步走上科学与法治之路，主要表现在：实行党政分开，对报纸的实务监管由政府实施，党委侧重于方针政策的制定与监督，党管报纸的重点放在对党报负责人的配置与管理上。对报纸实施分类管理，党委的监管重点是自己的机关报。萌生并坚持党的报纸又是人民的报纸的理念，对不利于这种双重属性的办报理念与编辑实务实行初步的改革。

三

改革开放之初，邓小平就提出要对一些制度进行改革。他说，“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。”^[1]

这也是邓小平调整党管报纸制度的总的指导思想，一方面，要坚持由党掌握新闻宣传工具，另一方

^①1950年4月19日《中共中央关于在报纸刊物上展开批评和自我批评的决定》第五条指出：“本决定适用于党所领导的报纸和刊物，但党外报纸和刊物在同样精神上采取同样正确的态度批评党的组织和人员时，党也应当按照同样的办法给予应有的合作和支持。”

面,又要鼓励和支持新闻改革,调动新闻传媒和新闻工作者的积极性,充分地让群众表达自己的意愿。

对于党的组织和党的报刊的关系,邓小平强调要把党的报刊办成全国安定团结的思想上的中心。他还要求,在一些重大的理论性、原则性问题上,马克思主义者应当站出来说话,思想战线的共产党员,特别是这方面担负领导责任的和有影响的共产党员,必须站在斗争的前列。邓小平特别强调党领导的报刊一定要无条件地宣传党的主张。对党的工作中的缺点和错误,党员当然有权进行批评,但是这种批评,要合乎党的原则,遵守党的决定,必须肃清由“四人帮”带到党内来的无政府主义思潮以及党内新出现的形形色色的资产阶级自由化思潮。只有坚决保证党的统一和战斗力,才能完成各项任务。

江泽民1989年主持中央工作不久就对新闻工作发表讲话,指出,“我们党历来非常重视新闻工作。始终认为,我们国家的报纸、广播、电视等是党、政府和人民的喉舌。这既说明了新闻工作的性质,又说明了它在党和国家工作中的极其重要的地位和作用。”^[2]

胡锦涛对进入新世纪的社会与媒介生态做了深刻分析。他说,“应该看到,随着改革的不断深入,对外开放的不断扩大,随着社会经济成分、组织方式、就业方式、利益关系和分配方式的日益多样化,随着各种媒体特别是信息网络化的迅速发展,人们的思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强,影响干部群众思想的因素和渠道越来越复杂多样,统一思想的工作比过去要艰巨得多。对错误的消极的思想和言论,单靠封堵是不能解决问题的,重要的是要唱响主旋律,大力弘扬先进思想文化,用一切有利于人们身心健康的东西占领思想文化阵地。还应该看到,积极的与消极的、正确的与错误的思想常常相互交织,真理总是在同谬误的斗争中确立、发展和深入人心的。如果对错误的思想言论听之任之、对腐朽没落的思想文化任其泛滥,发展下去就会搞乱党心民心,危害大局。因此,我们必须运用马克思主义的立场、观点、方法,通过摆事实、讲道理,开展积极的思想斗争和批评,教育引导干部群众不断克服和抵制各种错误的东西,保持正确思想舆论在我们社会政治生活中的主导地位。只有这样,才有利于统一思想,才能巩固和发展全国人民同心奋斗的思想基础。”^[3]

胡锦涛的上述讲话,既强调了新世纪履行党报党刊社会使命的艰巨性,又提出了改进和加强党管报纸制度的紧迫性。

2004年9月19日,党的十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。文件强调,党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,引导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。文件要求,牢牢掌握舆论导向,正确引导社会舆论。坚持党管媒体的原则,增强引导舆论的本领,掌握舆论工作的主动权。坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主,引导新闻媒体增强政治意识、大局意识和社会责任感,进一步改进报刊、广播、电视的宣传,把体现党的主张和反映人民心声统一起来,增强吸引力、感染力,重视对社会热点问题的引导,积极开展舆论监督,完善新闻发布制度和重大突发事件新闻报道快速反应机制。

2008年6月20日胡锦涛在人民日报社考察工作时指出,新形势下,新闻宣传工作必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进,适应国内外形势的新变化,顺应人民群众的新期待,以改革创新精神做好工作。要坚持用时代要求审视新闻宣传工作,按照新闻传播规律办事,创新观念、创新内容、创新形式、创新方法、创新手段,努力使新闻宣传工作体现时代性、把握规律性、富于创造性,不断提高舆论引导的权威性、公信力、影响力。

中央一方面严格要求党领导下的报纸等新闻传媒要加强社会责任感,创新新闻宣传工作,另一方面又要求各级党委“善待媒体、善用媒体、善管媒体”,并把这种“三善”的能力视做执政能力的一个部分。2009年3月1日,习近平在中央党校春季学期开学典礼上要求各级领导干部提高同媒体打交道的能力,正确运用媒体,科学管理媒体,有效引导社会舆论,尊重新闻传播规律,同媒体保持密切联系,自觉接受舆论监督。

2009年3月,国家新闻出版总署发布《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》。这一文件规定,报刊改革的重点是推动经营性新闻出版单位转制,重塑市场主体,党政机关所属单位转制后与原主办主管单位脱钩。这意味着今后在中国,除党委机关报外,一些原隶属党政机构的非时政类报刊将要转企,不再从属于原主办的党委或政府。从中我们能够读出这样的动向:党管报纸的原则不会也不允许动摇,但具体的报业行政,将移权于政府相应行政主管部门,而这些行政主管部门的报业管理,也将越来越宽松,还会将一部分权力特别是参与市场

行为的权力,退交给这些报纸刊物。2009年5月,新闻出版总署就报刊退出评估体系征求业界和学界意见,表示要继续扩大试行范围,不断完善报刊评估指标体系,提高科学性、合理性、操作性,为全国报刊市场退出机制的全面推进奠定基础。这又意味着,在不动摇党管报纸原则的前提下,将有一批又一批不符合法律要求、失去市场支持的报刊退出市场。

总之,“党管报纸”的原则和传统,在市场经济和

民主政治双重挑战的新形势下,正接受着新的考验。这种挑战及应对的前景,目前还很难预料。但是,党管报纸的空间将不断缩减,党管报纸的途径及手段也将实行必要的、大力度的改革,比如,党委主要着眼于对报刊的方针政策及意识形态的监管,对报社领导干部的配置,同时通过政府主管机构对包括党报在内的一切报纸实行法治化和规范化的行政管理,应是可以期待的、不争的事实。

参 考 文 献

- [1] 邓小平. 党和国家领导制度的改革[M]//邓小平文选: 第二卷. 北京: 人民出版社, 1994: 327-328.
- [2] 江泽民. 关于党的新闻工作的几个问题[G]//新闻工作文献选编. 北京: 新华出版社, 1990: 190.
- [3] 胡锦涛2003年12月5日在全国宣传思想工作会议上的讲话[N]. 人民日报, 2003-12-08(1).

CPC Management of the Chinese Newspapers and Its Reform

TONG Bing

(School of Journalism, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: The CPC management of China's newspapers began before the founding of the PRC, as a result of the influence from Lenin and the Soviet system. The relative separation of the powers of the Party and the government after 1949 lessened this management. The Reform brought in a new system of newspaper management based on the guidelines of "good treatment of the media, effective use of the media and wise management of the media", which, although the Party will continue its control, is to introduce reformed methods in its management of the Chinese newspapers.

Keywords: newspaper; Party newspaper; Party manipulation of the newspaper; newspaper management; mass media; media reform

(责任编辑: 李向辉)