

# 新中国初期宣传工作制度安排述论

王树荫 张 雯

**[摘要]** 新中国成立初期是党的宣传工作发生重大转变的关键时期。党在吸取民主革命时期宣传工作经验的基础上,对全面执政条件下的宣传工作作出了一系列科学规划,宣传机构从筹设、定型到逐步健全,形成一支党内党外、专兼结合的宣传队伍,围绕党管宣传原则严明宣传纪律,尝试宣传领域党政分工,党的宣传工作进入新的发展阶段。研究新中国成立初期宣传工作制度安排,总结宣传工作历史经验,将为新时代党的宣传思想工作提供有益借鉴。

**[关键词]** 中国共产党; 新中国成立初期; 宣传工作; 制度安排

**[中图分类号]** K271; G209 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0529-1445(2021)06-0021-05

新中国成立标志着中国共产党全面执政时期的到来,也意味着党的宣传工作进入新的历史阶段。党从局部执政转变为全国执政,领导地位和社会制度赋予宣传工作前所未有的新任务和新要求。为了解决战争时期宣传工作零散性、临时性、突击性等问题,党通过健全宣传机构、建设宣传队伍、加强对宣传工作领导等一系列制度安排,为新政权稳固发展和新中国社会经济走向正轨作出了重要贡献。

## 宣传机构的设置与建设

新中国成立初期,全国各地的宣传机构设置情况参差不齐,发展很不平衡。以中宣部为例,1949年部内尚无职能机构,工作的开展只能依靠部长直接领导下的20余名干部,直到1950年3月才着手设置由秘书处、干部处、编译处、政治教育处、时事宣传处和教育研究室组成的五处一室,工作范围相对狭窄。较高级别的宣传部门尚且如此,其他地区的情况更不容乐观。“县委宣传部很多是有名无实,名为宣传部,实则不管宣传工作。

全党绝大多数支部,缺乏经常的宣传工作。”<sup>①</sup>从中央到地方,党的宣传机构呈现出的薄弱状态意味着党的宣传工作体系远未达到如身使臂、如臂使指的程度。宣传任务难以贯彻落实到基层末梢,想要在短期内发挥宣传工作推动国家建设事业的重要作用是不现实的。为尽快发挥宣传工作的作用,1951年党中央先后颁布《关于健全各级宣传机构和加强党的宣传教育工作的指示》和《关于加强党的宣传教育工作的决议(草案)》,为各级党组织系统建立宣传机构提供了详尽的原则和标准。

宣传机构的筹设。党的宣传机构采取何种组织形态,不仅取决于新中国建设事业对党的宣传工作的要求,也取决于不同时期宣传工作的职能范围。根据1951年2月《关于健全各级宣传机构和加强党的宣传教育工作的指示》,宣传部的职能范围拓展为领导群众宣传、理论教育、文化艺术、学校、报纸与广播、书刊出版、干部管理7方面工作,并明确提出各级党委在充实宣传部的机构与人力时,必须有步骤地按照不同等级的职务范围进行各方面工作的全部或一部。由此可见,各级宣传部的职能范围是其内部机构设置的主要依

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室:《建国以来重要文献选编》(第二册),中央文献出版社2011年版,第68页。

据。中宣部依据部门职能设立相对应的宣传处、理论教育处、文化艺术处、学校处、报纸与广播处、书刊出版处和干部管理处,并增设国际宣传处担负党的国际宣传工作。“各中央局、中央分局、省委、大市委、区党委的宣传部得设立理论教育处(兼管学校)、宣传处、文化艺术处、报纸出版与广播处、及干部管理处(或称科)。”<sup>①</sup>对各级宣传部职能的准确定位以及内部机构设置的统一规划,使宣传、文化、教育等各项工作的边际与归属得以明确,实现了专项工作由专一部门负责。

宣传机构的定型。1951年11月15日,中宣部、政务院文化教育委员会党组就机构设置等问题向中央请示报告。次日,毛泽东给时任宣传部副部长的胡乔木作出回复:“此件很好,可照此实行。”<sup>②</sup>经毛泽东批准,中宣部的机构设置扩充了近3倍,下设理论宣传处、政治教育处、时事宣传处、群众宣传处、国际宣传处、文学艺术处、电影处、学校教育处、科学卫生处、出版处、报纸广播处,另设干部处、办公室、党史资料室、《斯大林全集》翻译室、《毛泽东选集》英译室、宣传干部训练班、行政处18个处室。可以看出,中央宣传部的职能随着经济社会事业的发展呈现出精细化特点,同时明确政务院文化教育委员会负责指导卫生、科学事务,为符合党政对应的机构设置原则,实现业务对接,中宣部也应设立管理科学卫生的机构。随着《毛泽东选集》英译室等特事特办机构的撤销,中宣部很快恢复九处二室的架构。

宣传机构的改革。1954年4月27日,党中央决定撤销6个中央局,各省党委、政府直接对中央负责。5月19日,中宣部就关于大区机构撤销后中央宣传文教机构分工和干部配备问题向中共中央秘书长、中央组织部部长邓小平并刘少奇、党中央报告,<sup>③</sup>指出中央局和大区行政机构撤销后,中

宣部和中央各文教部门将和30个省市直接发生关系,中宣部现有的组织机构和干部力量不能适应大区撤销后的实际需要,并提出两套方案供中央核定:一是设置十五处三室,二是设置十七处三室一团(“团”为讲师团)。各中央局宣传部干部和各大区文教系统的干部,按照首先加强中央,其次补充省市的原则统一由中央调整,并将主要骨干尽可能抽调中央分配工作。5月27日,邓小平批示“拟予原则同意”,随后刘少奇也表示同意,但事实上这两套方案最终都没有完全落实。1954年底,中宣部内设机构调整为九处三室,即理论宣传处、宣传处、国际宣传处、科学处、报纸处、文学艺术处、学校教育处、干部管理处、出版处、办公室、党史资料室、地方工作室,各中央局宣传部的许多负责干部调入中共中央宣传部,编制增加到377名。大区制的取消,改变了地方宣传部受中央和同级党委多头领导的局面,实现中央对地方宣传工作的集中统一领导。相较1951年底宣传部的大规模建制,此次机构设置更加规范,政治教育处、时事宣传处、群众宣传处合并为宣传处,把卫生工作分离出去后科学卫生处改为了科学处。

健全基层宣传机构。新中国成立初期党的宣传机构是自上而下逐步发展健全的。在宣传机构的层级运行机制下,县、区等宣传部门存在任务繁重、战线长,组织不健全,干部力量薄弱等问题。1954年第二次全国宣传工作会议通过的《中共中央关于加强党在农村中的宣传工作的指示》提出,随着社会主义改造在农村地区的深入,必须尽快把加强县、区一级宣传机构建设提上工作日程,通过“改善工作组织、改进工作方法、提高工作质量”逐步解决县委宣传部在建立经常业务中遇到的困难。明确县委宣传部的具体任务包括:领导和管理党的教育;领导和管理党在人民群众中的宣传

① 中共中央文献研究室:《建国以来重要文献选编》(第二册),中央文献出版社2011年版,第70页。

② 中共中央文献研究室:《建国以来毛泽东文稿》(第二册),中央文献出版社1988年版,第505页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆:《建国以来刘少奇文稿》(第六册),中央文献出版社2008年版,第252页。

鼓动工作;领导和监督政府文教卫生机关的工作,并管理和监督文教卫生机关的干部等。

### 宣传队伍的配备与培训

党的各级宣传机构从制度形态转变为实践形态需要大量的组织成本做保障。1951年初,各省委及地委宣传机构内有将无兵、干部数量少而能力弱的现象极为普遍。解决宣传干部短缺、提升宣传干部素质成为宣传机构和队伍建设的一项重要任务。

规划各级宣传机构编制。机构设置和人员配备同工作任务相适应,是保障宣传工作能否正常运转和取得成效的重要前提。为尽快健全党的各级宣传机构,1951年2月党中央颁布《关于健全各级宣传机构和加强党的宣传教育工作的指示》,对各级宣传机构的具体编制作了原则性规定:“中央局宣传部应有六十至一百人,分局宣传部应有三十至六十人,省委、大市委、区党委宣传部应有二十五人至五十人,地委宣传部应有十五至二十人,县委宣传部应有十人左右”,尽快“使每个地委、县委都有宣传部长或副部长,以及少数最必要人员”。为改善县委宣传部人手不足的状况,“各地可根据需要与可能在一九五四年内尽先将宣传部正副部长配齐(可按照需要配1至3人),并根据1953年全国编制会议所拟定的县委宣传部编制原则(即按县的大小分别配备5人至9人),按照实际情况去配齐宣传部的干部”。虽然印发了文件,但在贯彻落实过程中仍然存在种种困难。健全宣传机构和配齐各级宣传干部,人才培养并非一朝一夕之功,宣传机构的完备程度与各地组织力量的强弱存在显著关联。截至1953年,“全国约有四分之一的县委还没有配备宣传部长。不仅广西这样的新区,就是老区,宣传干部的缺额也很大,如河北省根据现有编制,尚缺县委宣传干部约一千人,山西省的县委宣传部长尚缺百分之四十”。

另外,部分党委忽视宣传工作的倾向仍未完全改变,主要表现为党政不分,频繁调任宣传干部担负行政工作,宣传干部流动性大,难以熟悉业务,开展正常工作任重道远。

着力培训各级宣传干部。加强对宣传干部的培养与教育、选拔和训练是解决宣传干部力量薄弱的基本办法。1954年,党的第二次全国宣传工作会议进一步着重强调要培训和选拔宣传干部,要求党的宣传干部必须不断提高马克思列宁主义的理论修养,具备为工作所必需的文化水平和业务知识,特别是要增强实际革命斗争的锻炼和党性锻炼。各级党委宣传部按照实际状况采取在职学习、举行工作会议、总结和交流工作经验以及离职训练等方法培养干部。省委和省委以上宣传工作中机关中有经验的高级负责人员,实行带徒弟的办法培养后备人才。同时明确规定现有宣传干部要相对固定化,尽量避免把宣传干部调到其他岗位上,“在必须作这种调动时,应当由党的组织部门和宣传部门商得同意”。

组成专兼结合宣传大军。选拔与配备宣传员成为新中国成立初期扩大宣传队伍的一项重要组织措施。刘少奇在第一次全国宣传工作会议上特别指出,不能仅仅依靠专职的宣传队伍从事党的宣传工作,“必须发动与指导全党一切干部、党员、党外积极分子去进行他们所能做、又需要做的宣传教育工作”。1951年1月1日,党中央发布《关于在全党建立对人民群众的宣传网的决定》,提出应当选拔“具有必要的政治觉悟,在生产劳动和其他工作中以身作则,联系群众,并有担任宣传工作的适当能力”的党政领导干部和党内外积极分子,使其成为联系党和人民群众的重要桥梁。号召一经发出,全国各地迅速响应,“到1951年12月,据不完全统计,全国已有宣传员一百九十二万多人”。宣传员队伍的迅猛发展,不仅缓解了新中国成立初期宣传干部稀缺而宣传任务繁重的矛盾,而且以其特有的宣传形式,有效地解决了

政治宣传难以广泛深入农村等基层地区的问题。

### 宣传工作的原则与纪律

新中国成立初期,党的宣传工作“陷于散漫状态”及“停顿在很低的水平上”,很大程度是由于缺乏必要的制度约束。党通过加强对宣传工作的领导,严明宣传工作的原则与纪律,实行宣传领域的党政分工,为实现党的宣传工作规范、有序、高效运行提供了制度保障。

坚持党管宣传的原则。党管宣传既是民主革命时期形成的历史传统和制度优势,也是新中国成立初期政权稳固和社会整合的现实需要。新中国成立初期,党对宣传工作的领导、管理覆盖宣传工作的各个领域,既包括党员教育、干部教育、党校、党报、党刊、时事政策宣传、生产宣传,也包括学校教育、出版、艺术、广播,还包括工会、青年团、农民协会、合作社以及其他机关团体在人民群众中的宣传教育工作,确立了党在宣传领域的绝对权威。为了解决战争环境中形成的宣传工作“经常性、系统性和深刻性不足”的问题,党中央要求“各级党委每年应当对宣传教育工作至少作四次有系统的讨论,其中至少有一次召集下两级或下三级党委的宣传部长参加”,按需要与可能“每年召集几次宣传教育工作的专业会议”,以检查落实中央方针政策的执行情况,制定部署宣传工作计划。这种以宣传工作为主题的例会制度,便于各级党委总结经验、发现问题、指导工作,形成对各级宣传部门履职情况的有效管理与监督。

制定严格的宣传纪律。由于缺乏全国性宣传工作经验,许多报刊、党刊拿过去局部地区的办报经验直接嫁接城市办报实践,惯以行政命令的态度和口气发布决定、决议,“个别地区的报刊,甚至还把党和国家的地方组织放在和中央分庭抗礼的地位,使地方威信超过中央威信”。为消除宣传部门存在的无政府无纪律状态,党对宣传工作中的

请示与报告制度作了详细的规定。“宣传什么,如何宣传”,由党委严格规定每一时期的宣传内容和方针,提供宣传材料,发布宣传工作指示和宣传要点,“一切关于宣传教育工作重要问题的对上请示报告对下发号施令,都应当由党委而不是由党委的宣传部负责”。

尝试宣传领域党政分工。1949年12月,党中央发布《关于中央政府成立后党的文化教育工作的指示》,规定“全国的文化教育的行政工作,此后均应经由中央政府文教部门来管理”,“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”。党委宣传部和政府文教机关分属两个系统,各司其职、分工协作,但在实际运行中二者常常混杂在一起,尤其是新中国成立初期大多数领导干部往往党内职务与行政职务系于一身,导致部门之间的职能界限模糊不清。1955年省市宣传部长会议上,中央宣传部部长陆定一就党委宣传部的工作方向问题作了报告,指出宣传部“必须同政府文教部门在党委的统一领导下实行分工,停止包办代替政府工作的现象”。对于学校工作,要“解决中宣部与国务院第二办公室和两个教育部的分工问题”,以形成宣传部与政府文教机关各司其职的稳定架构。

### 历史经验与现实启示

必须坚定原则,突出党性。党对宣传工作的领导是开展宣传工作的前提和基础,是宣传机构建设与发展必须遵循的根本原则。新中国成立后,虽然党的宣传任务进行了阶段性调整,但党管宣传的原则是一以贯之的。从整个宣传体系看,宣传机构的建立主要依赖于各级党组织。宣传部是党委的工作部门,并不是一个独立的机关,正是各级党组织领导下的党政机关构成了宣传机构的

组织实体,新中国的宣传机构也正是在党组织建设的实践中不断发展健全的。从宣传机构的运行过程看,党管宣传原则贯穿始终。党的理论、方针、政策、路线的宣传与传播需求,内在地决定了宣传工作的目标和内容。党对宣传工作的全面领导奠定了各级宣传机构的制度基础,各种宣传制度的制定体现了党对宣传工作管理的强化。

必须与时俱进,围绕中心。宣传工作为党的中心工作筑牢思想基础,中心工作为宣传工作的开展创造条件,这是党的宣传工作的职责所系、价值所在。党的宣传机构在不同历史时期表现出不一样的组织形态,机构名称与形态的嬗变、责任与职能的调整也与中心工作的变化相适应。新中国成立后,针对党员干部理论基础薄弱的现状,刘少奇在第一次全国宣传工作会议上特别强调“宣传部要设专门的机构来管理理论教育”,部分党委宣传部还设立了学习室作为“专门研究学习内容、编写提纲、资料、协助解答问题的机构”。在如火如荼的党史和毛泽东思想学习活动影响下,党史资料室也应运而生。

必须准确定位,明确分工。职能是机构设置的重要依据,准确划分从中央到地方各级宣传机构的职责范围,明确党委领导下的宣传部门与政府文教机关的责任分工,才能有效避免宣传工作权责不清。刘少奇明确指出:“宣传部应当作为一个计划机关、指挥机关、领导机关来推动全党做宣传工作”,“如果把宣传部当作一个起草指示、拟订计划、检查工作、总结经验、指导工作、供给材料、搞好设备、搞好组织的业务机关,那末,宣传部的工作就可以做好。”为实现宣传领域的党政分工,新中国成立之初就明确要求文化教育工作要转由党领导下的各级人民政府具体管理。这样,“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”,进而提高宣传工作的实效性。

必须整合资源,形成合力。新中国成立初期,宣传机构建设是在与党组织建设的互动中不断推进的,“从最基层的组织起,一直到党中央的各级组织部门和宣传部门,均必须尽可能迅速地在干部方面和机构方面都加强起来。这已经成为整理、教育和发展我们党因而更加提高我们党在人民群众中的领导作用的一个关键问题”。<sup>①</sup>充分依靠和发挥党的组织优势,建立宣传机构与组织部门之间的工作联动机制,一方面通过公开建党、整党运动为宣传机构输送大量优秀人才,另一方面对党员干部的理论教育,提升了党内理论水平和组织凝聚力,强化和巩固了党自身的意识形态建设,促成了宣传工作思想与组织上的统一。

(本文是国家社会科学基金重大项目“中国共产党思想政治教育百年历程与经验研究”(项目编号:17ZDA005)阶段性成果)

#### [参考文献]

[1] 中央宣传部办公厅.党的宣传工作会议概况和文献(1951—1992年)[M].北京:中共中央党校出版社,1994.

[2] 中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿(第二册)[M].北京:中央文献出版社,1988.

[3] 中共中央宣传部办公厅,中央档案馆编研部.中国共产党宣传工作文件选编(1949—1956)[M].北京:学习出版社,1996.

(作者简介:王树荫,北京师范大学马克思主义学院教授、博士生导师;张雯,北京师范大学马克思主义学院博士研究生)

责任编辑 / 梁齐勇

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室:《建国以来重要文献选编》(第二册),中央文献出版社2011年版,第151页。