

新中国成立初期 出版总署沿革的历史考察*

●冯建辉

摘要：出版总署的设置和新中国成立前后的宏大历史紧密相连。出版总署的设立反映了当时中国共产党人广揽人才、共商国是的宽阔胸怀与民主作风。从中宣部出版委员会到出版总署再到文化部出版事业管理局，机构更替的背后潜藏着“统一——认同——优化”的现实逻辑。

关键词：出版总署 新中国成立初期 组织机构 历史沿革

《中国出版通史》从“出版委员会的成立”开始叙述新中国出版事业，而后才是“出版总署”。那么，出版总署是如何成立的？它和出版委员会是一种什么关系？出版总署最后又是怎样并入文化部的？笔者围绕上述议题，求诸史料，试图做一点梳理和诠释工作，以求教高贤。

一、出版总署的成立经过

设立出版总署并非临时动议。我们需要把它放到新中国成立前后的宏大历史背景中去认识。1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议开幕（代行全国人民代表大会的职权）。6天后，《中华人民共和国中央人民政府组织法》获得正式通过。

按照该法的设计，作为国家政务的最高执行机关，政务院下设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会等，及各部、会、院、署、行。其中明确提到要设立新闻总署、出版总署。但需要注意的是，在政务院和出版总署之间，由文化教育委员会负责指导新闻总署和出版总署的工作。

那么，设置出版总署的初衷是什么呢？1949年10月7日，胡愈之在中央宣传部出版委员会邀请北京市同业茶会上曾说：今天的政府是人民的政府，……从组织来看，即与过去不同，（现在，）政府有出版部门来指导我们，依据人民需要来帮助我们，

政府首先要办一些出版事业，但是必须照顾私人出版业和公营的配合起来，把事业搞好。^[1]

显然，人民政府代表人民来管理国家出版事业，这是胡愈之所表达的主要意思，而在中央人民政府下面设立出版总署，就是要承担这样的使命。1949年12月5日的《中共中央关于中央政府成立后党的宣传部门工作问题的指示》也强调，中央政府已经成立之后，中央人民政府政务院文化教育委员会及其所属之各部、院、署也已先后成立。“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”^[2]。应该说，该《指示》在一个侧面反映了当时中国共产党人广揽人才、共商国是的宽阔胸怀与民主作风。

鉴于此，1949年10月19日，中央人民政府委员会第三次会议通过任命：胡乔木为新闻总署署长，范长江、萨空了为副署长；胡愈之为出版总署署长，叶圣陶、周建人为副署长（笔者注：胡、叶、周均为党外民主人士）。11月1日，新闻总署和出版总署正式成立。

需要指出的是，11月1日，出版总署虽然成立了，但出版总署的内设机构、机构编制却并没有因其正式成立而一锤定音，而是经过了一个逐渐完善的过程。

* 本文系国家新闻出版广电总局特别委托项目“新闻出版总署组织机构沿革研究”阶段性成果。

二、出版总署与出版委员会之间的关系

有一种说法是出版总署的前身是中央宣传部出版委员会，似乎是随着新中国成立，中宣部出版委员会的使命宣告完成，于是才成立出版总署。果真如此吗？

我们注意到，《中国出版通史》曾介绍说，出版总署是由华北人民政府教育部所属教科书编审委员会、中央宣传部出版委员会和新华书店编辑部组合而成。^[9]这显然和上面那种“前后承继”说有所出入。到底孰是孰非呢？

求诸史料，可以发现，胡愈之在1949年11月1日出版总署成立会议上讲了这样一番话：

虽然我们今天才开始正式办公，但出版总署的工作，却不是从今天才开始的。在这以前有三部分在工作，一是教科书编审委员会，一是中共中央领导下的出版委员会，一是新华书店编辑部，三个部分合起来组成了今天的出版总署。^[4]

若此，出版总署并非出版委员会的“前后承继”，而是“三合一”。那么这三部分的成立时间、人员机构、主要工作，到底又是何种情况呢？1949年10月5日，时任中央宣传部出版委员会主任委员的黄洛峰，在全国新华书店出版工作会议第四次大会上所作的报告，为我们理解这些问题提供了线索：

其一，教科书编审委员会成立于1949年4月8日，因当时中央人民政府尚未成立，故隶属于华北人民政府之教育部。该编审委员会的主任委员是叶圣陶，副主任委员周建人、胡绳。委员至少有叶蠖生、金灿然等人。^[5]

其二，新华书店编辑部。据黄洛峰称，由于战争环境影响，“我们的新华书店，开始是各战略区分别建立的”^[6]。“在一个城市新解放，或者我们的军队打到一个什么地方的时候，我们的同志就跟着部队进去，摆开书摊子，开起店来了”^[7]。1949年10月初，各战略区新华书店负责人如下：华东新华书店经理王益、华中新华书店经理华青禾、华北新华书店经理史育才、东北新华书店经理李文、西北新华书店经理常紫钟。^[8]

其三，出版委员会成立于1949年2月22日。

时任华北局宣传部部长周扬在出版委员会第一次会议上的发言：此次会议才是“出版委员会的第一次正式会议”，“(中央宣传部陆定一部长)指定先成立出版委员会。”^[9]成员为“黄洛峰、祝志澄、华应申、平杰三、王子野、史育才、欧建新”^[10]。

出版总署及其所辖系统的干部来源比较多元，尤其是来自解放区的干部和来自国统区做革命出版工作的干部之间存在较大差异。“三合一”之后的出版总署，力量虽有加强，但工作的复杂性却不容小觑。

在出版总署正式成立之后，出版委员会并没有戛然而止，在被宣告撤销之前，一共召开了4次全体会议，分别为第27、28、29、30次会议。^①甚至在11月5日，出版委员会还曾向二野前委复电，明确西南书店干部情况；11月28日，还发出《关于成立国际书店给各地新华书店、三联书店的通知》。这些事实都说明，在出版总署成立之后，出版委员会仍然存在，并对外办公。直到1949年12月5日，中央专门就中央人民政府成立后党的宣传部门工作问题作出指示。此时，中央宣传部出版委员会才最终落下帷幕。

三、新闻总署与出版总署的分合与撤销

如前所述，依据《中华人民共和国中央人民政府组织法》而设立的，以胡乔木为署长的新闻总署，与以胡愈之为署长的出版总署，分别于1949年11月1日正式成立。

新闻总署的内设机构只有总署办公厅，集中领导全国性的新闻活动和管理直属单位的财务、人事工作。在办公厅下设新闻编辑业务处、新闻经理业务处、新闻行政处、人事处、秘书处5个处，此外，还有新华通讯社等5个直属单位。

1951年12月7日，政务院第114次会议正式通过《关于调整机构紧缩编制的决定》。据此，新闻总署于1952年2月12日撤销。1952年3月7日，政务院文教委员会发出通知：新闻总署撤销后，对外宣传出版、美术出版、部分报业管理等工作划归出版总署。^[11]

1954年9月20日，由全国普选产生的1210名

全国人大代表共同审议通过了社会主义性质的《中华人民共和国宪法》。至此，《中国人民政治协商会议共同纲领》结束了其临时宪法的历史使命，政务院也被国务院所取代。9月28日，由一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国国务院组织法》正式公布。按照该法第2条的规定，国务院不再设立出版总署。1954年11月，胡愈之向国务院呈送报告，称：我署工作已将原有工作移交给文化部，由文化部设置出版事业管理局，办理出版行政业务。……我署机构即于11月30日正式结束。^[12]

那么，出版总署为什么要被合并掉？合并它的为什么是文化部，而不是其他？这就需要引入另外两则材料。

1954年9月22日，周扬、陈克寒关于文化部出版事业管理局的业务范围问题向中央宣传部并文委党组提出请示报告。该报告称：由于出版总署过去的业务管理范围很不明确，有些该管的工作没有认真地管，有些不该管的工作又管了起来，使工作发生困难。去年6月，出版总署曾经为这件事向中央宣传部和文委党组作过一个报告，但没有得到解决。^[13]

这似乎代表了当时对出版总署业务管理工作的一种看法，虽然未必能确定其为导致出版总署被撤销的决定性原因，但至少也应是其中一个重要原因。

1954年8月，出版总署党组曾就“在中央人民政府组织机构改变以后出版总署作为一个组织如何处理”向文委党组并中央提出一个请示报告。报告对出版总署“列为国务院下设的直属机构”与“并入文化部”两种方案进行了比较，认为：“作为国务院的直属专业机构，无权向各级政府发布命令和指示，势必事事通过国务院，国务院将不胜其烦”，而“目前出版总署既管直属的出版、印刷、发行企业，又管社会上的出版行政事务”，所以，还是“并入文化部为好”。

报告历数了“并入文化部”的几个好处：

“并入文化部，由该部同时主管出版工作，文化部自可充分行使目前出版总署所有的职权，并可把省市文化局（处）的机构适当扩充，在地方上依靠文化局（处）来执行业务”。“并入文化部，可以精

简机构，节省一批行政干部，首先是办公厅、人事部门和计划财务部门可以裁并，抽出力量用以充实出版事业单位”^[14]。

从机构合并的结果看，当时中央最终采纳了出版总署党组的上述意见。因此，11月30日，出版总署正式并入了文化部。

四、结 语

从上述梳理中，似乎可以得出以下几点结论性认识：其一，1949年10月前，为适应革命形势发展需要，解决出版统一问题，党中央决定组建中宣部出版委员会。这一设计的要领在于“统一”，即主要依靠党领导的出版力量来实现出版统一。其二，1949年10月后，为巩固新生的人民政权，在《中国人民政治协商会议共同纲领》的框架下，出版总署基本实现了出版管理问题上党的领导和党外民主人士参与的有机结合。这一设计的关键在于“认同”，即通过党的领导和民主人士的参与来扩大认同，巩固政权。其三，1954年9月后，在宪法框架之下，国务院对机构设置进行了精简和合并，出版总署被并入文化部。这一设计的初衷在于“优化”。若此，则不难看出——在新中国成立初期出版行政管理机构的更替与宏观制度设计之间，存在着某种内在关联。只有把握好这一内在关联，才能更好地理解新中国成立初期出版总署从成立到“被合并”的现实逻辑。

注释

① 上述会议记录可参见《中华人民共和国出版史料（1949年）》（中国书籍出版社1995年版）第493，502，516，566-571页。

参考文献

[1][2][4][5][6][7][8][9][10] 袁亮. 中华人民共和国出版史料（1949年）[M]. 北京：中国书籍出版社，1995.

[3] 方厚枢，魏玉山. 中国出版通史·中华人民共和国卷[M]. 北京：中国书籍出版社，2008.

[11] 袁亮. 中华人民共和国出版史料（1952年）[M]. 北京：中国书籍出版社，1998：24.

[12][13][14] 袁亮. 中华人民共和国出版史料（1954年）[M]. 北京：中国书籍出版社，1999.

（作者单位：中国新闻出版研究院）