

● 本书出版由上海市马克思主义学术著作出版基金资助

# 中国近代新闻法制史论

黄 珣 著

复旦大学出版社

## 内 容 提 要

本书是系统阐述中国近代新闻法制史的专著。作者依据丰富翔实的历史资料,依次分析了清朝末年新闻法制建设的有益尝试,新闻法律制度的初步建成;民国初年自由新闻法制的确立,袁世凯、北洋军阀政府对其的扭曲;国民党南京政府时期新闻统制制度的形成与发展。书中还设专章对日伪时期殖民新闻体制的出现与覆灭作了分析。在介绍各时期新闻法律内容的同时,对其特征、性质也作了深入的评述,为中国新闻史研究增添了新的内容。

# 上海市社会科学博士文库编辑委员会

主任委员 金炳华

副主任委员 尹继佐

委 员 (以姓氏笔画为序)

王邦佐 王荣华 王铁仙

方明伦 朱敏彦 杨德广

张仲礼 陈 昕 施岳群

奚洁人 谈 敏 曹建明

# 序

丁淦林

黄瑚博士是在职攻读学位的。当时,他从事中国新闻史教学与研究已经十多年了,深感这门学科还有不少欠缺,关于新闻法制史论述不够是其中的一个重要方面。论文选题也就由此产生。我们确定分两步走:第一步,研究中国近代新闻法制史,撰写成博士学位论文;第二步,研究中华人民共和国新闻法制史,撰写成专著。

但是,研究工作启动后发现,有关这一课题的现有成果很少,专门著作更是罕见。在这种情况下,研究的重点便放在全面收集材料、梳理历史线索上,同时对若干法规作个案分析。这篇论文成了研究中国新闻法制史的最早的一篇。

新闻传播作为一种社会现象,是古已有之的。但在中国古代,长期是人治社会,也没有成熟的新闻事业,更没有专门的新闻法规。然而,对于新闻传播(包括言论、出版、抄传)的统治是十分严酷的。除了由皇帝任意处置外,一些法律、法令、公文中也有所规

定。有关新闻传播的案件,史不绝书。还值得注意的是,古代中国的统治思想与行为,对于近代中国有着明显的影响。所以,研究中国近代新闻法制,应该对古代也有一定程度的了解。

近代新闻法制,是西方资本主义文明的产物。而中国的新闻法制,却产生于半殖民地的封建社会末期,随后又走上一条与西方国家截然不同的发展道路。新闻立法,始于晚清;民国诞生的同时,试创自由新闻体制,但随即被北洋军阀篡夺而变质;国民党政府实行的新闻统制制度,是半封建半殖民地性质的新闻法制,不是完全意义上的资本主义新闻法制。本文对这一发展演变过程及其特征、性质,作了全面的系统的评述,并从新闻规律和法理上作了考察,有助于人们正确认识历史。对于中国新闻史学科来说,也增添了新的内容。

“依法治国”已经载入我国的宪法,我国首部新闻法也将要出台。在这个时候,黄瑚博士的论文出版,无疑有重要的现实意义。黄瑚博士的研究计划已完成第一步,我期待着第二步也能早日完成。

1999年3月

## 本书摘要

近代新闻法制,是西方资本主义文明的产物。但是,中国近代新闻法制,却产生于半殖民地化的封建社会末期,走上了一条与西方国家截然不同的发展道路。自清末至中华民国国民政府垮台,中国近代新闻法律制度,是以自由其名、统制其实为基本特征的、建立在半封建半殖民地社会基础上的上层建筑。

在中国古代,新闻信息传播活动已经十分发达。因此,历代统治者均十分重视这一现象,并运用法律手段予以严酷的管制,建立了“言禁”、“书禁”、“报禁”等新闻信息传播统制制度。这一统制制度,不仅束缚了古代新闻信息传播活动的发展,而且还影响到近代新闻事业的发展,成为近代新闻法制的历史渊源。

19世纪后,近代报刊被引进中国,并立刻与落后的封建制度发生矛盾与冲突。随着这一矛盾与冲突的发展,建立近代新闻法制的呼声开始出现并日益强烈。19世纪末维新变法运动兴起后,中国近代新闻法制第一次被付诸实践,但最后以失败而告终。1906年后,《大清报律》等一批新闻法规的出台,标志着中国近代新闻法制的建成。

1912年中华民国成立后,以孙中山为首的南京临时政府确立了自由新闻体制。在袁世凯及其继任者统治时期,这一体制遭到了大肆扭曲。1927年南京国民政府建立后,国民党统治集团假借孙中山的建国学说,确立了“以党治国”的基本方针。据此,国民党集团对新闻事业实行一党统制政策,并颁行了《出版法》等一大批新闻法规,建立起一个严厉的新闻统制制度。在南京国民政府统治时期,东北、华北、华中、华南等地曾一度沦入日本帝国主义手中,日本扶植的汉奸傀儡政府曾在这些沦陷区内建立过殖民新闻统制制度。

## ABSTRACT

The modern legal system of journalism is one of the results of the capitalist civilization in the West. But, in China, it was evolved in the last stage of the feudal society that was being reduced to a semi-colony. Therefore, the modern legal system of journalism in China was the super-structure that was built on the basis of the semi-colonial, semi-feudal society.

In the ancient time, China had a well-developed news message communication activities. But the ancient rulers in all the dynasties gave close attentions to and exercised a strict control over it with the legal form. With the development of the activities, the legal system of the control over the news message communication activities, such as "Control over the Speech", "Control over the Publication" and Control over the ancient newspaper, was established. As the historical origins of the modern legal system of journalism, it not only fetters the development of the ancient news message communication activities, but also interferes with the development of the modern journalism.

In 1900s, the modern journalism was introduced into China, resulting in the conflict between the backward feudal system and advanced modern journalism. With the development of this conflict, the voice of establishing modern legal system of journalism was raised, and was more and more powerful. During the period of the Reformation Movement, the construction of the modern legal system of journalism was put into practice for the first time. But all the efforts was suddenly lost in a coup d'état by the Empress dowager. After 1906, "Press Law of Qing Dynasty" and other laws and regulations relate to the press was issued for enforcement, marking the establishment of the modern legal system of journalism in China.

After the founding of the Republic of China, Nanjing Provisional Government, led by Dr. Sun Yat-sen, established the legal system of the free press. Three months later, Yuan Shikai succeeded Sun Yat-sen as the Provisional President. The newly-established legal system of the free press was twisted by Yuan Shikai and his successors. In 1927, Kuomintang(KMT) set up the National Government of the Republic of China in Nanjing. KMT ruling clique used the theory of National Reconstruction by Sun Yat-sen as a pretext, and established the fundamental principle of "the Management of the State Affairs by KMT". According to it, the policy of the control over journalism by KMT was carried out, a great deal of laws and regulations relate to journalism, including Publication Law, were issued for enforcement, and a legal system of the control over journalism was established. During the ruling period of Nanjing's National Government, Northeast China, North China, Central China and South China was once occupied by Japan. Puppet governments supported by

Japan set up the a legal system of the colonial control over journalism in these areas .

# 目录

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第一章 导论</b> .....            | 1   |
| 第一节 新闻法制史与新闻法制史研究.....         | 1   |
| 第二节 中国近代新闻法制史概述.....           | 3   |
| <b>第二章 中国近代新闻法制的历史渊源</b> ..... | 7   |
| 第一节 中国古代专制主义法律制度的主要特征.....     | 8   |
| 第二节 古代“言禁”制度的形成与发展 .....       | 13  |
| 第三节 古代“书禁”制度的形成与发展 .....       | 20  |
| 第四节 古代“报禁”制度的形成与发展 .....       | 35  |
| <b>第三章 中国近代新闻法制的初步实践</b> ..... | 55  |
| 第一节 中国近代新闻法制思想的萌生与发展 .....     | 56  |
| 第二节 一次新闻法制建设的有益尝试 .....        | 65  |
| 第三节 清末新闻法律制度的初步建成 .....        | 80  |
| 第四节 清末新闻法律制度的主要内容与特点 .....     | 95  |
| <b>第四章 自由新闻法制的确立与扭曲</b>        |     |
| ——中华民国初年的新闻法律制度 .....          | 107 |
| 第一节 中华民国创建与自由新闻法制的确立 .....     | 108 |

|     |                                                |     |
|-----|------------------------------------------------|-----|
| 第二节 | 袁世凯上台与自由新闻法制的扭曲 .....                          | 119 |
| 第三节 | 北洋军阀政府时期新闻法律制度<br>的主要内容与特点 .....               | 136 |
| 第五章 | 新闻统制制度的形成与发展<br>——中华民国南京国民政府时期的新闻法律制度<br>..... | 150 |
| 第一节 | 国民党统治的建立与新闻统制思想的形成 .....                       | 151 |
| 第二节 | 新闻统制法规的制订与新闻统制制度的<br>建成 .....                  | 156 |
| 第三节 | 新闻统制制度的主要内容与特点 .....                           | 173 |
| 第六章 | 日伪殖民新闻体制的出现与覆灭 .....                           | 190 |
| 第一节 | 伪满等汉奸政权的新闻立法活动 .....                           | 190 |
| 第二节 | 汪伪“计划新闻制度”的形成 .....                            | 193 |
| 第三节 | 日伪殖民新闻体制的主要内容与特点 .....                         | 198 |
| 后记  | .....                                          | 213 |

# 第一章 导 论

## 第一节 新闻法制史与新闻法制史研究

法制,是一个具有多样规定性的范畴,但就其最普遍的意义而言,是法律与制度的总称。法制是与专制相对立的,是十七八世纪西方资产阶级反对封建统治的一个重要原则。

新闻法制,是有关新闻传播活动的法律和制度的总称。新闻法制的核心是依法办事,而依法办事的基础是有法可依。因此,新闻立法,即按照一定的立法程序创制新闻法律规范、建立一个完备的新闻法律体系与制度,是新闻法制的—个最为重要的方面。

新闻法制与新闻自由密切相关。从历史上看,新闻自由是资产阶级反对封建新闻统制的斗争的产物。早在16世纪末,新闻自由的思想就已经在英国、法国出现。1644年,英国资产阶级思想家约翰·弥尔顿在英国国会上发表长篇演说词《论出版自由(阿留帕几底卡)》,第一次完整地阐述了资产阶级出版自由的原则。1789年8月26日,法国制宪会议通过著名的《人权宣言》,第一次以法律的形式确立了新闻自由的原则。此后,新闻自由原则成了

所有资本主义国家新闻立法的基石。无产阶级推翻资本主义制度、建立社会主义制度后,新闻自由的原则并未被抛弃,而是被赋予社会主义的新涵义,成为社会主义新闻法制的根本原则。

新闻法制史,是有关新闻传播活动的法律与制度的形成与发展的历史。新闻法制史的研究对象,首先是新闻立法活动及其在新闻立法活动中创制的新闻法律规范的演变过程,其次是由一系列新闻法律规范而决定的新闻法律制度的演变过程。由于新闻自由是新闻法制之本,因而研究新闻法制的演变史,就其实质而言,就是研究新闻自由的演变史。

新闻法制史的研究方法,必须以马克思主义为指导思想,一是要坚持阶级分析与历史分析相统一的方法。马克思主义认为,分析任何一个社会历史现象,都要把问题提到一定的历史范围之内,对每一特殊的历史情况进行具体的分析。新闻法制这一社会历史现象,也有其发生、发展的过程,要正确地认识和解决有关它的一切问题,“最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生,在发展中经过了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”<sup>①</sup>只有对新闻法制进行阶级的历史的分析,把握发展变化的基本环节,才能充分揭示其阶级实质和客观规律。评价新闻法律制度的标准,只能根据它在历史上所代表的究竟是新生的进步的阶级、还是腐朽的反动的阶级,对新闻事业的发展起的是推动作用还是阻碍作用。

二是要坚持从历史事实出发的方法。新闻法制史的任务,就

---

① 引自列宁著《论国家》,载《列宁选集》,第四卷,第43页。

是以大量的实证材料揭示各种类型的新闻法制的本来面目,进而阐明其形成与发展的具体规律。因此,研究新闻法制史,就不能从概念和定义出发,而只能从事实出发。从事实出发,最重要的一点,就是详细占有材料,论从史出,史论结合。不仅要注意研究各个时期具有代表性的法典,还要注意研究其他各种法律表现形式,否则就难以了解各个时期新闻法制的真实面目和客观发展规律。

三是科学地对待新闻法制历史遗产,批判地借鉴与吸收其中的有用成分。研究历史的目的,归根结蒂是为现实提供借鉴。研究新闻法制史的目的,不仅要科学地揭示各种类型的新闻法制的特点、性质与规律,从而加深对新闻事业发展历史的理解,而且还要批判地吸取前人为我们提供的思想材料与经验教训,为健全与完善社会主义新闻法制服务。我们不能因为新闻法制具有强烈的阶级性和政治性而予以全盘否定、一概抛弃。

## 第二节 中国近代新闻法制史概述

中国近代新闻法制史,即中国近代新闻法律制度产生与发展的历史,是本论文的研究课题。这一课题,虽然已有不少专家潜心研究,并已发表了一大批专题性的研究论文,但至今尚无一部完整地、系统地描述中国新闻法制史全貌的学术专著。本论文虽无力对中国近代新闻法制史作全景式的描述,但试图通过对中国近代新闻法制的发展过程的系统研究,弄清中国近代新闻法制的历史渊源、中国近代新闻法制观念与实践的产生与发展、中国近代各个时期的新闻法制的主要内容、特点与性质等基本问题。

具有资产阶级性质的近代新闻法制,就其形成与发展的历程而言,应是西方资本主义文明的产物。但是,在西方资本主义已经发展到了不对外侵略扩张就无法生存的历史阶段,中国的近代新闻法制,却在半殖民地化的封建社会末期形成,并在具有半殖民地半封建社会性质的中华民国时期发展,走过了一条与西方国家截然不同的发展道路。因此,作为建立在半封建半殖民地社会基础上的上层建筑之一的中国近代新闻法制,自清末至中华民国国民政府垮台,始终是染有近代资产阶级色彩的、半殖民地半封建性质的新闻法律制度。借自由之名、行统制之实,是这一新闻法制的根本特点。

在中国古代社会,由于幅员辽阔、人口众多,新闻信息传播活动已经十分发达。但是,对于这一社会活动 历代统治者均十分注视,并运用法律手段予以严酷的管制。随着新闻信息传播活动的发展,以“言禁”、“书禁”、“报禁”为特征的新闻信息统制制度也先后建成。中国古代的新闻信息统制制度,不仅束缚了中国古代新闻信息传播活动的发展,而且作为中国近代新闻法制的历史渊源,还影响到中国近代新闻事业的发展。

进入 19 世纪后,在西方国家入侵中国的过程中,近代报刊也被引进了这个古老的封建大国。落后的封建制度立即同先进的近代报业发生严重的矛盾与冲突。随着这一矛盾与冲突的发展,冲破封建文化专制统制的藩篱、建立近代新闻法制以保护与促进报业发展的呼声开始出现并日益强烈。魏源、王韬、郑观应是最早喊出这一呼声的杰出代表人物。1896 年维新变法运动兴起后,康有为等维新志士将这一呼声从朝野之间传送到庙堂之上。在光绪皇帝的认可与支持下,中国近代新闻法制还在“百日维新”期间被付

诸实践,官绅士民第一次获得了办报的自由权利,新闻法(当时称报律)的制订也第一次被提上了议事日程。这次实践虽以失败而告终,但毕竟是一次有益的尝试。1901年清王朝举办“新政”后,中国近代新闻法制建设活动重新起步。1906年清王朝开展“预备立宪”活动后,《大清报律》等一批有关新闻事业的法律、法令的出台,标志着中国近代新闻法制的建成。这一在半殖民地化的清王朝末年建成的新闻法制,虽染有近代资产阶级的色彩,但就其性质而言,是半封建半殖民地社会的上层建筑。

1911年辛亥革命胜利后,中国革命先行者孙中山就任新成立的中华民国临时大总统。在孙中山执政期间,中华民国南京临时政府制订与颁行了《中华民国临时约法》以及其他有关新闻事业的法律、法令,确立了以言论出版自由为根本原则的新闻法律制度。自由新闻体制的确立,是孙中山为首的南京临时政府对近代新闻法制建设的一个重大贡献。但是,孙中山执政仅三个月,中华民国临时大总统的职权就为封建买办势力的总代表袁世凯所窃取。袁世凯上台后,虽然不敢公然抛弃孙中山执政期间确立的自由新闻体制,但运用法律手段对自由新闻体制进行扭曲与破坏的活动却无日或休,且随着袁世凯统治地位的巩固而愈演愈烈,并公然抛出了《报纸条例》、《出版法》等一系列箝制新闻自由的法律规范。1916年袁世凯死后,袁世凯的继任者个个都是中国封建买办势力的忠实代表,因而对于自由新闻体制的态度也与袁世凯一样,不断运用法律手段予以扭曲与破坏。因此,中华民国北洋军阀统治时期的新闻法制,虽然具有新闻自由的形式,但仍是半封建半殖民地性质的上层建筑。

1927年中国国民党在南京建立中华民国国民政府后,以蒋介