

627

0/22.164
C47

授权与限权： 新闻事业与法治

陈堂发 著



A0953163

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

授权与限权：新闻事业与法治/陈堂发著．—北京：新华出版社，2001.9

ISBN 7-5011-5315-9

I. 授… II. 陈… III. 新闻工作—法制—中国
IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 050321 号

授权与限权：新闻事业与法治

陈堂发 著

*

新华出版社出版发行
(北京宣武门西大街 57 号 邮编：100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 12.875 印张 312 千字

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月第一次印刷

ISBN 7-5011-5315-9/G·1937 定价 22.00 元

绪 论

新闻活动触及社会生活的方方面面，它所产生的社会关系和要涉及、调整的法律关系交错复杂。全面规范新闻活动中各种权利与义务关系的法律必然是一种体系，而不是某一单项法律文件。新闻立法特征既体现为空间的序列，同时又体现为时间的序列。空间序列特征表现为新闻法律体系的多层次性；时间序列特征又表现为新闻法治精神的演进性。

我国最雏形的新闻法治行为即封建新闻管制，可以追溯至宋代。直至国民党政府统治结束，近千年的封建统治时代，新闻法治的核心精神是禁止性而非授权性的限权管制，现代法律关系中权利与义务辩证统一法则无法得到体现。新型民主的社会主义新中国建立后，法治精神的核心内容发生了根本变化。共产党人早期对于无产阶级新闻事业的诸多政策主张也在现行法律体系中直接或间接地得到体现。社会主义市场经济体制建立和政治体制改革深化，不仅使得新闻活动所依赖的生存环境发生深刻变化，也使得新闻机构的社会地位和处境发生了明显改变。就新闻活动法律关系而言，公民、新闻机构和国家三者之间的关系已由过去公民对于新闻机构和国家的单一服从关系以及国家对于新闻机构实施直接的政治领导与行政干预关系，转变为公民、新闻机构和国家都互为权利主体，同时又都互为义务主体的复合与交错关系，新闻机构所触及的权利与义务关系的复杂多样和多变性，决定了

当前新闻活动立法的全面性和多层次性、严密性和强规制性特征。

从政治与行政学的角度分析,由于制定法律和法规的机关或部门立法权限差异以及法律、法规设置处罚种类不同,我国现行新闻法治体系可分出五种层次。最高层次为宪法。宪法由最高立法机构全国人民代表大会经过特定立法程序制定,是制定其他层次法律、法规即基本法律、行政法规、地方法规和部门规章的法律基础。在新闻活动中,它同样具有最高法律权威和效力。宪法本身不设置处罚条款,违宪行为的处罚由国家的基本法律设定的刑事处罚、行政处罚或以承担民事责任的方式来惩治。宪法对新闻活动的规范只是间接性和原则性的,必须经由较低层次的法律或法规使之具体化并付诸实施。目前我国理论学界在学理上认可的新闻活动的某些权利如采访权、报道权、舆论监督权等都是通过对宪法条文的引申而提出的。新闻活动中某些民事权的保护在宪法里并没有明确、直接的条款规定。有关宪法的一些原则性、间接性法律规定在具体的章节里将具体提及。法律权威和效力在宪法层次之下的是国家的基本法律。基本法律亦由全国人民代表大会及其常务委员会制定颁布。基本法律可以根据需要设置刑事处罚或行政处罚中的各类处罚方式,可以设置刑事责任、民事责任和行政责任。我国现行的三组基本法律《刑法》和《刑事诉讼法》、《民法通则》和《民事诉讼法》、《行政处罚法》和《行政诉讼法》都同新闻活动有着密切的、直接的或间接的关系,这些关系体现在两方面:一是基本法律的某些条款直接构成目前新闻法治体系的组成部分,如《民法通则》中的人格权保护内容。二是经由某些基本法律条款可以推定新闻活动的禁止性行为,如《刑法》中有多种罪名与新闻活动相关。和基本法律处于同一层次的还有由全国人大常委会制定的其他法律。其他法律是为了调整某一专门领域的社会关系而制定的。一般认为目前所讨论和期盼的

“新闻法”应属这一层次。但也有人士主张将它限定在低一层次的法律体系。我国已经大量出台的其他行业性法律也和新闻活动有一定程度的关联，它们当中的不少条款直接规制新闻活动，或者授权新闻机构，或者由此推定新闻机构的某些权利与义务，它们成为现行新闻法治体系中具有直接法律依据的专门法律条款。法治体系中第三层次是行政法规，它是国家最高行政机关国务院根据宪法和基本法律精神制定的行政工作类规范性文件。行政法规可以设置除限制人身自由以外的各种行政处罚，法律地位仅次于基本法律和其他法律。90年代以来，国务院陆续制定了数项专门监管新闻传播媒介或机构的行政法规，这些法规主要涉及媒体机构日常运作管理的内容。第四层次为地方性法规，它是由省、自治区、直辖市或省会所在地的市人民代表大会及其常务委员会根据实际需要制定的规范性文件。地方性法规可以设置除限制人身自由和取消法人资格以外的各种行政处罚。地方性法规不得与宪法、法律、行政法规相冲突，并且只能在本行政区域内产生法律效力。针对当前新闻舆论监督阻力重重的状况，有少数省、市已制定了保护正当的新闻舆论监督的地方性法规，这对确立法律意义上的“舆论监督权”有着积极促进作用。新闻法治体系包含的第五层次是部门规章，它是由国务院所属部委根据行政法规，在本部委的权限内所制定的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件。部门规章的行政处罚权设置受到较大的限制，因而它的法律效力也是相当有限的。尽管如此，国务院所属的广播电影电视部和新闻出版署所制定的有关报刊、广播、电视的部门规章在规范新闻活动方面仍然发挥着重要的作用。我国新闻事业的法治体系主要就由这后三个层次的法规类型构成。就我国现有新闻活动立法状况而言，涉及行政管理关系的法规条款较为全面，监管新闻活动的禁止性规定在部门规章、地方性法规和行政法规这些较低层次的法律、法规文本中比较完备，这部分规章对

于以法治新闻事业发挥着不可替代的功能。但它又带有较为明显的行政干预色彩,相对于基本法律的周密、威严、公正来说,它还不是最理想的监管方式。基本法律和其他法律中有关新闻活动的法律规定目前是构成新闻法治体系的骨架,公民、新闻机构、国家三者之间权利与义务的复杂关系处理原则已得到初步确立,其中相关的条款成为司法实践中最主要法律依据。但这一层次的法律体系还很不完备,很多关系规范得不明朗或尚未触及。我们所关注的“新闻法”就是对一些于目前法律体系中仍不明朗的权利与义务关系作相对完备的补充,并将行政规章、部门规章类的管理法规上升到基本法律或其他法律的地位。现在仍然停留在学理讨论层面上一些新闻活动的权利主张,虽然可以经由宪法或法律推衍出来,但这毕竟不等于明确的法定权利本身,宪法原则性规定中可以引申出的一些新闻工作者的权利,诸如了解权、表达权、批评监督权等,还有待于专门的新闻立法予以明确化、具体化。上述处于不同法律地位的五种层次法治形式构成了我国新闻活动以法治理模式的基本框架。

鉴于法治行为的时间序列特性,本节简要地对中国新闻事业法治模式的演进作一概述。

一、古代新闻传播活动的官方控制

中国古代社会是崇尚伦理关系的人伦社会,人们相信“礼”足以维系起充满着和谐人际关系的社会。但这并不意味着历代统治阶级对于法治精神和效用的完全否定,法家理念的儒学化以及“实在法(即法)作为自然法(即礼)的具体化,具有道德规范的作用”^①一直是古代统治者们订立典例自觉遵循的原则。早在

^① 《中华帝国的法律》，第21页，（美）布迪·莫里斯著，朱勇译，江苏人民出版社，1995年版。

战国时代，一时称雄的法家士子由于对人的本性是自私的坚信，由于诸侯割据势力存在的威胁，也由于人口增长带来生存竞争的加剧，中国历史上第一部古典的成文法《刑书》就于公元前6世纪在郑国诞生。^①虽然这部法律与言论的管制没有任何直接关系，但“正明法，陈严刑，将以救群生之乱，去天下之祸”以法治国的统治意识却自此萌生，并对以后历代统治者控制社会产生了深远的影响。

从狭义新闻传播活动角度理解，目前新闻史学界较为认可的结论是：中国古代报纸的产生至迟不晚于唐代。新闻史学者通过对唐人遗留的一些文献史料和两份现存的“敦煌进奏院状”的研究，得出如下的认识：“唐代的报状，是一种从官文书游离出来的原始状态的报纸”，“这种报状虽然还残留有某些官文书的痕迹，但已不同于官文书，反映了官文书向早期官报转化的历史轨迹”。“唐代的报状，作为一种新闻传播媒介，从一开始就为统治阶级所控制，是统治阶级协调中央和地方关系、维护封建王朝统治秩序的重要工具”。^②见于新闻史著作的唐代邸报的“官方控制”说，只是史学研究的一种合理推断，并无明确的文献史料记载。为什么当时邸报受控于统治者而又未见于唐代的律例或史料笔录？这一疑问还有待于史学者的进一步考证。唐王朝曾于七世纪中期颁布过一部较为详尽、完备的成文法典《唐律》，法制史研究者称之为“标志着礼与法的精神结合的最终完成”，^③但“以言治罪”的条陈并不曾见于这部法律。法律条文不予邸报言传任何规定，大致有如下几点原因：（1）邸报的官文书性质决定

① 《中华帝国的法律》，第11页。

② 《中国新闻事业通史》（第一卷），第62页，方汉奇主编，中国人民大学出版社，1992年版。

③ 《中华帝国的法律》，第21页。

了它收罗内容的范围和渠道是固定的,发抄传送的对象有明确的起点和终点,传播的整个环节是封闭而稳定的。这是辖制紧严的中国古代官政制度所决定的。邸报抄传活动所及范围极其有限。(2)“刑不上大夫,礼不下庶人”的礼法等级精神使得法典的制定者将法律惩治的重点目标指向了“不礼不智”的庶民阶层,参与邸报的智士阶层多有很高的官阶。从可信的史料看,最早的唐代邸报也只能出现于八世纪初,而《唐律》的制定是在公元653年,相差了五六十年。法律虽可以随时增删,但封建社会修典是极其庄严隆重的,一般不轻易举行。(3)更为重要的是,邸报的直接参与者们作为儒化人格的典型代表,借邸报“上得以效君、下得以安民”是士大夫人生境界的最高追求。但无论如何,不见诸文字并不等于说明唐代的邸报可以放任自流,邸报抄收内容的相对固定和抄传环节的模式化也足以说明控制的存在。

邸报传播活动的官方控制有明确的官方文字记载始见于宋代。宋代各朝都明显增强了对传抄活动的管理,对一些不利于封建统治的办报活动明文加以禁止。宋代真宗咸平二年(公元999年)开始实施的“定本”制度是对古代报纸实施管制有史可查的最早记录。宋人重要文献《宋会要辑稿》“职官二之四五”记录了“定本”的简要情况:“进奏院所供报状,每五日一写,上枢密院,定本供报”。^①宋代的定本制度规定,进奏官们采录来的各种发报材料,经进奏院的监官编好后,须送枢密院或当权的宰相审查通过后,产生样本。进奏官必须严格按样本进行发报。抄报中凡涉及如下的内容,必受严格限制:(1)有损于皇帝威望、不利于皇权巩固的各种自然变异与灾害,如水、旱、蝗灾及地震、日蚀一类内容。(2)涉及兵变、起义、边民武装反抗官军的军情。(3)未经皇帝阅批画押的臣僚章疏,以避免相左的臣僚意

^① 《中国新闻事业通史》(第一卷),第94页。

见公开。(4) 易遭外界反对和非议的朝廷机事。除对邸报控制外,宋王朝对民间非法出版的小报更是屡次查禁。在宋代各朝屡受查封的情况在史料中多有记载。小报的一些稿件对当朝的内外政策及其实权人物进行指责和攻击,严重触犯了议论朝政之禁。为了查禁小报,宋代的统治者曾经颁过很多诏旨法令,这种情况在南宋时尤为突出。对违禁者的处治由一般的“听人告捉”发展为“重作杖刑”、“流二千五百里”。^①

明代法典中虽仍然没有专门针对报纸的禁令,但关于言论之禁的某些规定已适用于对报纸传播活动的限制。《明会典》中就有此类惩处条规:“若近侍官员漏泄机密重事于人者,斩。常事杖一百,罢职不叙。”“若边将报军情重事而漏泄者,杖一百,徒一年。”“探听抚按题奏副封传报消息者,斩首示众。”^② 明代邸报禁传的言论主要集中在军机、刑狱、朝事机密等方面,而尤以朝事机密的禁传为甚。崇祯年间的兵部尚书陈新甲泄露朝廷军机被杀和南明福王政权弘光时围绕太子真伪辨别、指责主子致使邸报被毁就是这一时期邸报泄密导致的两起突出事件。

二、清末时期成文新闻法律的产生

在对古代邸报实施监管的漫长演进过程中,以明确的法律语言对邸报活动予以规制的法律应该是清乾隆五年(公元1740年)颁布的《大清律例》。该律例的刑律“盗贼类”的“造妖言妖膺书”条主要内容如下:“凡造讖纬妖言妖书,及使用惑众者,皆斩”,“凡妄布邪言书写张贴,煽惑人心,为首者立决”,“各省抄房,在京探听事件,捏造言语,录报各处者,系官革职,军民杖一百,流三千里”。这里的“抄房”就是清代的发报机构。显然,

① 《中国新闻事业通史》(第一卷),第110页。

② 《中国新闻事业通史》(第一卷),第172页。

对官报和民间报纸的管制已有明确的法律条文可资援引。在清政府没有制定出专门的言论、新闻出版法律之前,均依据这一规定来处治报人和报纸事件。除此之外,一些禁令还散见于多种官方的会录之类史料,相当于现行的解释性条款或地方性法规。禁止性的律令所规定的内容基本和前几个朝代的相似,主要集中在以下方面:(1)未经批发的章奏。(2)除科抄外,擅自探听写录的内容。(3)伪造题奏御批和不实报道。清初因违反禁令而遭查处的事件时有发生,起始于乾隆十五年、了案于乾隆十八年的“伪传邸抄”案就是其中最突出的案例。因抄传或阅读这份指陈乾隆皇帝将事南幸诸多弊端的“邸钞”没有禀奏主子而受到株连的人数以百计,两名主犯卢鲁生、刘时达均被处以极刑。经过清初几朝对言论的一再镇压,乾隆之后,报纸违禁事件已很少发生。直到清王朝的最后几年,民主革命报刊以新的宣传姿态出现,查禁事件又频频发生。

光绪三十二年,即1906年7月,我国封建时代第一部有关报刊出版独立的、专门的法律《大清印刷物专律》诞生。虽然这部法律的监管对象只是一般的印刷出版物,但其中也涉及到了“新闻记载物件”的呈请注册与禁止事项。《专律》共分六章。第一章为“大纲”,规定京师特设印刷注册总局,凡涉及印刷及新闻记载等,均须在总局注册。第二章为“印刷人”,对印刷人作如下规定:凡以印刷或发卖印刷物件为业之人,须在地方衙门注册并由地方衙门将印刷人的呈请书申报于京师印刷注册总局;印刷人须在印刷物件上印明姓名及印刷所地点;每期印刷物件须呈报衙门,以备随时检查。凡违背各款,均处以罚银。第三章为“记载物件”,包括定期和不定期的出版物,含新闻记载物件。第四章为“毁谤”,凡在印刷物上进行普通毁谤、讪谤、诬诈的,轻则处罚金,重则判以刑法。法律条文还对三种不法行为予以说明:“普通毁谤”是指对个人的捏揭,致使他人阅而憎其人、甚

至因之失去官位或失去生业。“訾谤”是指惑世诬民的表揭，令人阅而有怨恨，或侮慢，或加暴行于皇族政府，或煽起违背典章国制，或使人彼此相仇、不安生业，或使人人有自危自乱之心。这两种不法行为类似于今天的煽动罪、诽谤罪和侵害名誉权。“诬诈”是以出版为要挟手段，而向人要求财物等。该规定更多地指涉道德规范的内容。第五章为“教唆”，规定凡他人之著作因出版公布于众而酿成非法之事者，著作人以从犯论。这一法律规定强调了“公开出版”的公开性原则，同今天所说的侵权成立的要件之一“公开”基本相同。第六章是“时限”说明。^①

在《大清印刷物专律》中虽然涉及新闻记载物件的有关规定，但主要是“呈请注册”方面的注意事项，并未涉及登载内容的限制条款。为了弥补这一空缺，在《专律》颁发的同一年，清廷又制定了《报章应守规则》，专门就报章禁止刊载的内容单独制定规章。《规则》的内容简短，全文如下：（1）不得诋毁宫廷；（2）不得妄议朝政；（3）不得妨害治安；（4）不得败坏风俗；（5）凡外交内政之件，如经该主管衙门传谕报馆为秘密者，不得登载；（6）凡涉诉讼之案，于未定案之前，报馆不得妄下断语，不得有庇护犯人之语；（7）不得揭发人之隐私，诽谤人之名誉；（8）记载有错误失实，经关系人声请更正者，即须从速更正。单从立法精神看，《规则》的大部分条款对于人身权利的保障，对于司法公正的强调，还是有一定的借鉴参考价值的。这些原则在今天的新闻立法中也应该予以遵从。当然，任何法律条文都是政治活动的产物，代表着统治阶级的意志，清末统治者制定法律的真正目的并不在于使新闻传播活动步入理性有序的轨道，而仅仅是作为惩治异己力量的一种手段。虽然这一时期正值清王朝宣布

^①《近现代出版新闻法规汇编》，第2页，刘哲民编，学林出版社，1992年版。

预备立宪、施行新法的非常时期,表面看起来制定言论出版法律是为了保证庶政得以公诸舆论,是为了保护自由权利,是强调报业的道德和公民的人身权利不容侵犯,但统治者凭借这些法规屡屡查禁、镇压进步报刊的倒退行为,则将立法的真正意图全部暴露于世人面前。20世纪初,孙中山领导的资产阶级民主革命已初具规模,以1900年陈少白在香港创办的《中国日报》为代表的革命派报刊的政治主张宣传,逐渐产生社会影响,报刊攻击的矛头直接指向清政府。防止革命报刊的流弊才是这些新闻出版法律陆续出台的意旨。自19世纪中后期大量的传教士和外国商人在中国境内纷纷出版宗教和商业性的报刊后,土生土长的官报和京报在清王朝的末年已失去了往昔的“尊严”,朝廷的不少重权人物开始乐于接受外报。在官报大势已去的时代背景下,清政府将法律约束的对象指向旧式的官报或京报,显然是不合常理的。一大批新式报刊和报人因违逆“报律”而遭受严酷惩治的事实更证明了清末政府立法用意所在。

在《大清印刷物专律》颁布的第二年,即1908年3月,清政府又制定了我国历史上第一部专门的新闻法《大清报律》。《报律》从登记注册、禁载事项、违规处罚几方面专对报馆及报纸予以严格限制,它为稍后历次报律的修订奠定了蓝本。《大清报律》计有45条款,主要规定条款有:凡开设报馆发行报纸者,应开具报纸的名称、体例、发行人编辑人姓名、经历、住址以及印刷所的名称、地址等项资料,在发行前二十日呈报地方衙门。凡充当发行人、编辑人、印刷人者,须满足下列条件:年满二十岁以上本国人;无精神病;未经处监禁以上之刑者。每号报纸均应载明发行编辑人、印刷人的姓名、住址。日报须于发行前一日晚十二点之前、旬报周报等须于发行前一日午十二点前,送当地官署审核。报纸记载失实,经关系人声请更正,须于次号照登。禁载内容方面,禁止旁听的诉讼事件、公判之前的预审事件、经主管

衙门传谕禁载的外交内政事件、未经官报公布的谕旨章奏以及诋毁朝政、败坏风俗之语等诸项明令禁止。版权保护的规定在法律中也有体现,报纸创有的论说纪事,如果注明不许转登,他报即不得互相抄录。附刊之作,日后成书的,也受版权保护。有关著作权的保护规定,除此条款外,清政府在宣统二年,即1910年,还专门制定了《著作权章程》,对呈报义务、权利期限、权利限制、禁例、罚则等内容予以详细规定。《报律》还规定,凡在外国发行报纸,违反该报律禁止事项的,不得在中国境内传布,具体由海关查禁。^①

就在《大清报律》颁布二年后,清政府在1910年又重新制定了《钦定报律》取而代之。^②但《钦定报律》所列各项内容基本上与前一报律相同,只是在禁载的规定中增补了两点:一是损害他人名誉之语报纸不得登载,但专为公益而又不涉及隐私者,不在此限。这一规定所突出强调的以“公益”来对抗个人名誉的保护、而又强调不侵害隐私的立法原则,为今天的新闻立法仍然能提供参照。二是会议事件,禁止旁听的会议内容,报纸不得登载。限制会议报道的精神在我国当前的一些宣传纪律和政策中还有一定程度的体现。然而,除非涉及一些重大保密问题,否则,这种限制不宜过多提倡,否则,它和真正的民主管理国家本质要求就存在一定的距离。

纵观清末政府制定颁布的几则主要报章条例,其内容不外乎注册登记、充当编辑人等的条件、载明规定事项、发行前存样备查、更正要求、禁载内容规定、发行人编辑人的道德要求、违规惩治等诸项规定。虽然成文的新闻法规的制定在这一阶段还处在起始期,但封建统治阶级对文化思想钳制的长期性和严密性,仍

^① 《近现代出版新闻法规汇编》,第31页、第39页。

^② 《近现代出版新闻法规汇编》,第31页、第39页。

然使得统治者们对前所未有的规章法令的制订显得得心应手。就其管理事项的“完备”而言,抛开它的专制性,即使今天的新闻事业管理规章,其基本监管事项也没有超出这一时期新闻法律所触及的范围。

三、国民党政府统治时期的新闻立法

中华民国临时政府由于存在时间很短暂,政权本身又动荡不定,临时政府尚无暇顾及繁琐的出版方面法律条文的重新制定。前清时期的印刷出版及著作权规定经新政府审核后继续生效,报律则进行了修正。民国元年,即1912年3月,内务部参照前清报律重新颁布《民国暂行报律》三章。主要涉及注册、报道失实污毁个人名誉以及流言煽惑有坏于共和国体三方面的规定。报律颁布后,立即遭到了以监督政府自居的《大共和日报》等报纸和全国报界俱进会等新闻团体的反对。在反对声中,报律在颁布后仅几天就不得已被取消。“暂行报律”风波对革命党人无疑是沉重的“反戈一击”。

紧接而来的北洋政府时期,一系列报章法规都得以重新订立。《报纸条例》在1914年颁布,执行不到三年就被废止。该条例与以往报律的不同之处有4点,这是旧的报章所没有的。一是对“报纸”概念的明确认定,“用机械或印版及其他化学材料印刷之文字图画,以一定名称继续发行者,均为报纸”。二是规定军人、行政司法官吏、学生也不得充当报纸的发行人、印刷人、编辑人。三是明确规定了10类“军事秘密”为禁止登载事项。四是关于错误更正的“同字形,同版序”原则。这些补充条款对于完善我国现行的新闻事业法治和管理,也不乏参考价值。1915年,交通部制定《新闻电报章程》,针对国内电传新闻已大量出现的情况,规定对电传新闻消息予以优惠,新闻电报半价收费,是通常电报费用的一半。这一政策多少体现了当局对新闻资讯流

绪 论

通的鼓励及重视，从加速社会的发展进程看，还是值得肯定的。

1928年6月，持续15年之久的北洋军阀统治结束。1927年4月12日，蒋介石率领的新军阀经过发动反革命政变夺取了国民党右派的统治权，国民党统治期从此开始。由于国民党政府的新闻出版管制已经集结了前几代言论统治的经验，在其统治的短短20年内，所制定的新闻法令、规章就有数十项之多，呈现一种令人眼花缭乱的蛛网状态，密集交错，为历代反动政权统治所不及。头绪繁多的新闻法规，按管制内容的侧重点不同，大致可分为两类，一类是在第二次和第三次国内革命战争时期制定的新闻“管制”法规，侧重镇压进步舆论。另一类是在抗日战争时期实施的战时新闻“检查”法令，对新闻活动的控制时紧时松。这些法规包括了报纸、通讯社的登记管理，新闻记者的活动准则，检查新闻和取缔报刊的标准等详尽的规定。通过这些无所不包的新闻法律，进步报刊和报人最基本的权利都被剥夺了。

在“管制”性的新闻法令中，处于核心地位的法令是1930年12月颁布的《出版法》。《出版法》由“总则”、“新闻纸及杂志”、“书籍及其他出版品”、“出版品登载事项之限制”、“行政处分”、“罚则”6章构成。“总则”规定了何为出版品、新闻纸、杂志及其他出版品、发行人、编辑人。“新闻纸及杂志”一章规定登记发行手续以及负有更正的义务。新闻纸或杂志在首次发行期十五日前，以书面形式陈列名称、刊期、首次发行年月日、发行所名称及所在地、发行人和编辑人姓名、年龄、住址等事项，交内政部申请登记。从法律形式看，它对报刊实行的是注册登记制。“出版品登载事项之限制”中规定下列言论或宣传之纪事不得登载：意图破坏中国国民党或违反三民主义者；意图颠覆国民政府或损害中华民国利益者；意图破坏公共秩序者；妨害善良风俗之记载；禁止公开诉讼事件之辩论；战时或遇有变乱时依国民政府之命令禁止或限制登载的关于政治、军事、外交或地方治安

事项。除《出版法》外,围绕它的细则,修正、补充、说明、附件等解释性法规达二十项之多。“在这个出版法没有公布之前,即1930年的上半年,中国左联的刊物《拓荒者》、《萌芽》等虽然被国民党认为‘不合法’,但尚能公开发行。出版法公布后这些杂志就再也不能继续出版了。”^①

1931年1月,《危害民国紧急治罪法》出笼,该治罪法规定:以文字图画或演说为叛国之宣传者,处无期徒刑或死刑;以危害民国为目的而组织团体或宣传与三民主义不相容之主义者处五年以上十五年以下有期徒刑。1932年11月,国民党中央宣传部又颁发《宣传品审查标准》。审查标准将宣传的内容分为三类:适当的宣传内容、谬误的宣传内容和反动的宣传内容。“适当的宣传内容”包括:阐扬总理遗教者;阐扬本党主义及政策、政纲者;阐扬本党现行法令;阐扬本党决议案者。“谬误的宣传内容”为:曲解、误解本党主义政纲、政策及决议者;思想怪僻或提倡迷信,足以影响社会者;记载失实,足以淆惑视听者;对法律认可之宗教,非从事学理之探讨,徒事诋毁者。而宣传共产主义和阶级斗争、宣传无政府主义、诬蔑中央等,则被视为“反动的内容”。1933年制定的《新闻检查标准》则对需要扣留或删改的军事新闻、外交新闻、地方治安新闻以及社会新闻予以明确规定。

为加强对刚刚起步的无线广播事业的管制,1928年12月,国民党建设委员会公布了《广播无线电台条例》,规定设立广播电台事先须经建设委员会下设的无线电管理处特许。1930年7月和1932年11月,又先后公布《装设广播无线电收音机登记暂行办法》和《民营广播无线电台暂行取缔规则》,对登记和取缔民营电台、收回外商设立的广播电台、统计收音机、审查广播节

^①《新闻研究资料》(第12辑),第246页,中国社会科学院新闻研究所编,中国新闻出版社,1987年版。

目等事项都作了一一规定。1936年10月，交通部通过《指导全国广播电台播送节目办法》，1937年4月又公布了《播音节目内容审查标准》，它们标志着国民党开始以法律形式着重从广播节目的内容上管制广播电台。这些法令颁布后，民营广播电台因违反规定，被明令撤销者有9座，暂停播音的4座，受警告处分的3座。

抗战初期，表面上看，言论禁锢和压制有所缓和。1937年2月，国民党五届三中全会通过《中国国民党新闻政策》，口头标榜“促进报业向前迈进的目标是完成民族独立、实现民权、促进民生发展”，但同时也不放弃“对于全国报业，实施有效之统治，分别予以切实之扶助或严厉之取缔”。凡是有利于国民党实行独裁专制的新闻，则大力扶助；对于中国共产党和其他民主党派争取民主和自由权利的言论，则一律取缔。1937年9月，抗日民族统一战线正式宣告建立。1938年3月，民意机关即国民参政会成立，参政会第二届会议通过了《确立战时新闻政策》的决议。在该决议的“调整宣传机构办法”一节里，要求政府改善新闻检查制度，这种改善除了需要提高检查人员的知识水平和对滥施职权者给予严厉惩罚外，还规定应随时召集当地报纸编辑人员参加谈话，共同商讨各种新闻上的有关问题和法令。这一决议反映了进步舆论界要求政府放宽新闻检查的意愿。1938年4月1日，国民党临时全国代表大会通过《抗战建国纲领》，纲领规定：“在抗战期间，于不违反三民主义最高原则及法令范围内，对于言论、出版、集会、结社当予以合法充分保障”。然而，对于言论自由的宽容是极其有限和短暂的。1938年10月武汉沦陷后，国民党当局重新恢复了对新闻舆论的严厉管制。而在此前的1936年6月，根据蒋介石手令，战时新闻检查局成立，各地也成立了分支机构。在这前后，《战时新闻检查办法》、《战时新闻违检惩罚办法》、《战时新闻检查局组织大纲》等一系列新闻法令