



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

总主编 倪延年

GENERAL HISTORY OF  
CHINESE JOURNALISM  
LEGAL SYSTEM

第五卷

史料卷

(上)



倪延年 选编

中国新闻法制通史

才德兼备



南京师范大学出版社  
NANKING NORMAL UNIVERSITY PRESS

# 中国新闻法制通史

方汉奇题

第五卷

史料卷

(上)

倪延年 选编

总主编 倪延年

分卷主编 (按姓氏笔画为序)

王桂平 王继先 李 歌

张晓锋 倪延年 薛传会

## 图书在版编目(CIP)数据

中国新闻法制通史. 第五卷, 史料卷 / 倪延年主编;  
倪延年选编. —南京: 南京师范大学出版社, 2015. 12  
ISBN 978-7-5651-2495-2

I. ①中… II. ①倪… III. ①新闻工作—法制史—史料—中国 IV. ①D922.162

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 309122 号

---

书 名	中国新闻法制通史·第五卷:史料卷
丛书主编	倪延年
本卷编者	倪延年
责任编辑	张元卿
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	<a href="http://www.njnup.com">http://www.njnup.com</a>
电子信箱	nspzbb@163.com
照 排	南京理工大学印刷照排中心
印 刷	南京爱德印刷有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	91.75
字 数	1656 千
版 次	2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-2495-2
定 价	330.00 元

出 版 人 彭志斌

---



国家出版基金资助项目  
国家哲学社会科学基金项目重点项目  
“中国新闻法制通史研究”项目最终成果

GENERAL HISTORY OF  
CHINESE JOURNALISM  
LEGAL SYSTEM



# 《中国新闻法制通史》 学术顾问委员会



## 主任委员

**方汉奇** 中国人民大学新闻学院教授、博士生导师。中国新闻史学会首任会长、国务院学科评议组成员兼新闻学科召集人

## 副主任委员

**丁淦林** 复旦大学新闻学院教授、博士生导师，曾任中国新闻史学会副会长、学会顾问  
**赵玉明** 中国传媒大学电视与新闻学院教授、博士生导师，国务院学科评议组成员，曾任北京广播学院副院长、中国新闻史学会第二任会长，现为该学会顾问

## 委员

(以姓氏汉语拼音为序)

**程曼丽** 北京大学新闻与传播学院副院长、教授、博士生导师，中国新闻史学会会长  
**方晓红** 南京师范大学新闻与传播学院院长、教授、博士生导师，中国新闻史学会常务理事  
**方延明** 南京大学新闻与传播学院院长、教授、博士生导师，中国高校校报研究会秘书长  
**顾理平** 南京师范大学新闻与传播学院党委书记、教授、博士生导师  
**黄 瑚** 复旦大学新闻学院教授、博士生导师，中国新闻史学会副会长  
**李 彬** 清华大学新闻与传播学院副院长、教授、博士生导师，曾任中国新闻史学会常务理事  
**罗以澄** 武汉大学新闻与传播学院院长、教授、博士生导师，国务院学科评议组成员  
**尹韵公** 中国社会科学院新闻研究所所长、研究员、博士生导师，国务院学科评议组成员兼新闻学科召集人  
**张 昆** 华中科技大学新闻与传播学院院长、教授、博士生导师，中国新闻史学会副会长，国务院学科评议组成员

## 前 言

这是作为国家哲学社会科学基金 2007 年度重点项目“中国新闻法制发展史研究”的最终研究成果八卷本《中国新闻法制通史》系列著作中的第五卷《中国新闻法制通史·史料卷(上)》。主要收录从古代有文字记载开始,到中国历史上最后一个封建皇帝宣布退位、具有资产阶级共和政体性质的中华民国宣布正式成立之前的 1911 年 12 月 31 日止,长达数千年间形成的新闻法制史料文献。其目的—是为了补本书有关各卷对史料内容介绍叙述文字之不足,二是便于读者根据史料文献原文对照阅读本书正文的有关内容,以便于读者对正文的理解和检验;三是为了给其他研究者在本课题组已有工作成果的基础上,对中国新闻法制(专题)史或与中国新闻法制史相关方面进行更加深入的研究提供部分文献史料的方便,除此别无它哉。

### —

由于本卷所收录文献产生时间的跨度长达数千年,而在这数千年中的中国社会则发生了翻天覆地的变化:从有文字记载的“五帝”(黄帝、颛顼、帝喾、尧、舜)时期的原始共产主义社会解体到由禹开创的奴隶社会初期的夏朝,再从奴隶社会成熟的殷商及西周时期,发展到礼崩乐坏的东周列国,即被一些学者比称为西方“城邦国家”时期的春秋战国,又在经历了上百年的纵横吞并和血的拼杀后,由秦始皇统一了中原大地,于公元前 221 年建立了中国历史上第一个由皇帝为最高政治代表的封建君主专制国家。自秦及汉(西汉、王莽及东汉),三国(魏、蜀汉、吴)、晋(西晋、东晋)南北朝(南朝:宋、齐、梁、陈;北朝:北魏、东魏、北齐、西魏、北周)、隋朝,又历唐、五代(后梁、后唐、后晋、后汉、后周)十国,宋(北宋、南宋;期间又几乎平行存在着辽、金),宋后即是由蒙古族贵族入主中原成立的元朝,从忽必烈改“元”到元顺帝被灭,期间不足百年后即是朱家明朝。明朝共

历 17 帝 276 年,1644 年被满族八旗兵借明朝降将洪承畴等人之力进入北京,成为由满族贵族统治集团执掌全国政权的清朝。有清一朝,在经历了太祖、太宗以及世祖时期近 50 年的巩固稳定期后,自“圣祖”康熙朝开始进入了被学界称之为“康乾盛世”的黄金时期,盛气延至嘉庆朝,到道光皇帝接手时已成强弩之末而几乎无药可救。公元 1842 年的中英鸦片一战,中国被迫割让香港,巨额军费赔偿使国力大伤,关税权也被英国人控制,由此进入了半殖民地半封建的社会形态。此后西方列强对中国的掠夺、瓜分益甚,自香港被迫割让给英国以后,葡萄牙人以哄骗讹诈手段获得了“永居”澳门的权力;甲午一战,台湾和澎湖列岛又被日本人占据,曾经是世界政治经济文化中心的中华帝国成了“俎上肉”“盘中餐”。自近代以来,中国这块土地上虽然也发生过太平天国农民起义、戊戌变法、洋务运动及以孙中山领导的资产阶级共和革命,虽然成立了资产阶级共和政体性质的中华民国,但事实上都没有能从根本上改变半殖民地半封建的社会性质,没有能改变国内战事频发和“国弱民贫受人欺”的状况,其中最严重的是日本人于 1937 年制造“卢沟桥七七事变”后对中国的全面武装入侵。历经八年浴血奋战,中华民族终于战胜了日本侵略者,取得抗日战争的胜利,台湾和澎湖列岛由此回归祖国版图。由于外国势力介入和国内政治的复杂因素,在抗日战争胜利后不到一年又爆发了国共两党军队的内战。三年较量,国民党南京政府溃败到了台湾,大陆建立了中国共产党领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义政权,中国历史进入了以中华人民共和国为中央政权的当代史阶段。

和所有事物一样,中国古代新闻法制也经历了从起源到萌芽,再逐步发展到成熟的历史进程;而在中国社会进入了以半殖民地半封建为社会性质的近代社会以后,中国的新闻法制一方面继承了中华民族的传统文化,另一方面则或多或少、或快或慢地接受了西方国家在工业技术革命和资产阶级政治革命所形成的文化文明成果,开始了新闻法制的近代化进程。在中国新闻法制长达数千年的发展历程中,中国新闻法制不仅在内容方面各有不同,而且在表现方式方面也是形态各异:首先是在远古时期根本不可能出现近代意义上的“新闻传播活动”,当然也就不可能存在近代意义上的“新闻法制”——这既是历史事实,也是符合历史唯物主义观点的历史结论。但不可能出现近代意义上的“新闻传播活动”并不等于当时没有新闻传播活动;没有可能存在近代意义上的新闻法制也不等于没有实际上具有新闻法制功能的制度“规矩”。这就需要我们辩证唯物主义观点的角度,从现存的文献中按照新闻传播活动的本质特征和新闻法制的基本功



能予以认识和思考。其次不光是远古或近古的新闻法制,就是进入近代(即通常所说的1842年鸦片战争以后)的中国新闻法制,也与规范规整的现代法律在格式或表述上不尽相同。例如光绪二十七年(公元1901年)重修刊刻的《大清律例增修统纂集成》中“造袄(妖)书袄(妖)言”条款,其表述的形式就是以“一”到底,即不管是几个条款,都是以“一”开头,在字面上看不出条款的次序先后,这是与现代法律条款的格式明显不同的。但我们却不能否定它作为新闻法制文献的存在,因为正如戈公振先生所说:“乾隆间之伪造奏折案,光绪间之《苏报》案,判决时均引用之。是最初有关报纸之法律也。”<sup>①</sup>可见它在当时的确发挥着新闻法制的功能。再则是在这一阶段的某一个时期中,中国的领土如台湾、香港、澳门等,曾根据某一国际双边或多边条约在某一阶段割让给其他国家:如台湾曾因中国在甲午战争中被日本打败而在于1895年签订的中日《马关条约》中规定割让给日本;香港本岛也是在1842年的中英《江宁条约》(即南京条约)中规定割让给英国的。澳门则被葡萄牙人通过《中葡和好通商条约》的形式取得了“永居”权。按照国际法惯例,台湾在1895—1945年属于日本的领土;香港本岛在1842年—1997年属于英国的领土,这是历史事实,因为在那一阶段是日本人在台湾、英国人在香港行使主权和治权。但台湾被日本人割占仅短短50年,这与台湾自古以来就是中国领土的数千年历史相比几乎可以忽略不计;香港本岛面积为77.5平方公里,仅占香港地区总面积1066平方公里的7.27%,脱离香港其他地区几乎无法独立存在,也似乎无必要或可能专为规范新闻活动制定实施法律法令。正因为如此,我们仍然把台湾、香港和澳门地区在被外人占据时期的新闻法制,纳入中国新闻法制史研究的对象和范围,从现存的有关文献史料中择要选录一些有代表性的文献,以保持这些地区新闻法制发展轨迹的完整连续性。

## 二

尽管本卷所选录的历史文献已经是固态的、静止的和无言的,但记录了历史事实的文献内容本身,却又无时无刻不在无声地向后人再现着历史,叙述着历史,时刻准备向进行探寻的人们诉说自身所蕴含的历史规律——当然,这又取决于探寻者的诚意、执着、智慧和学识水平。虽然我们怀有真诚的意愿、十分的努力,由于似乎是先天缺少过

<sup>①</sup> 戈公振:《中国报学史》,中国新闻出版社1985年版,第258页。

人的聪慧,所以在学识水平上自感不能尽如人意。但尽管如此,我们在研读选录本卷新闻法制史料的过程中还是略有所得一二。此得不敢私有,以求教于同行方家。

### 所得其一:中国古代新闻法制的起源要早于奴隶主王朝的形成。

20世纪80年代出版的《中国大百科全书·法学卷》认为,中国的封建奴隶主社会大概成形于禹和其子启的夏朝时期,时间大致在公元前22世纪末至前21世纪初。在这以前大致是原始共产主义社会,部落首领之变更是采取禅让制。而因为夏帝禹改变了传统的禅让制而直接传给了儿子启,标志着部落首领家族世袭制的封建奴隶主社会正式开始,维护封建奴隶主特权的法律也随之出现。在进入21世纪以后,法史学界提出了“中国法律起源于原始社会末期,即黄帝至尧舜时代”;而且在国家与法律(产生时间的先后)关系上,不是先有国家,后有法律;也不是国家和法律同时出现;而是先产生法律,后出现国家的观点。认为大致在黄帝尧舜时期以前是一个无私有制、无阶级、无法律的原始社会;而黄帝尧舜时期则属私有制出现、阶级矛盾难以调和,法律产生的原始社会末期。又根据《商君书·更法》中“伏羲神农教而不诛,黄帝尧舜诛而不怒”<sup>①</sup>和《商君书·画策》中“故黄帝作君臣上下之义、父子兄弟之礼、夫妇妃匹之合;内行刀锯,外用甲兵”<sup>②</sup>等记载认定“黄帝时期是中国古代法律起源的初期”。<sup>③</sup>在此基础上,我们认为中国古代法律起源于黄帝时期,基本成形于尧舜时期,到约公元前21世纪夏禹改变部落首领禅让的传统,将首领的地位传给其子夏启,标志着中国历史上第一个奴隶主王朝夏朝的诞生时,已经发展成为“家族世袭的继承制度确立,较完备的国家机构出现”的稳定的奴隶主王朝国家形态了。

经过对现存远古文献的研读和思考分析,我们认为中国古代新闻法制的起源要早于中国历史上第一个奴隶主王朝夏朝,具体时间大致可以确定在五帝中的第一位即首黄帝之后的颛顼时期。《国语·楚语下》载:“及少昊之衰也,九黎乱德,民神杂糅,不可方物。夫人作享,家为巫史,无有要质。民匮于祀,而不知其福。烹享无度,民神同位。民渎齐盟,无有威严。神狎民则,不蠲其为。嘉生不降,无物以享。祸灾存臻,莫尽其气。颛顼受之,乃命南正重司天以属神,命火正黎司地以属民,使复旧常,

① 商鞅:《商君书·更法》卷四。

② 商鞅:《商君书·画策》第十八。

③ 李交发、唐自斌主编:《中国法制史》,湖南大学出版社、湖南人民出版社2001年版,第4页。

无相侵渎，是谓绝地天通。”<sup>①</sup>这段文字中向我们展现了两个景象：一个是“少昊之衰”时的乱象。当时社会上出现了“九黎乱德，民神杂糅”，“烹享无度，民神同位”，“民渎齐盟，无有威严”等乱象，原因是由于“家为巫史，无有要质”，“祸灾存臻，莫尽其气”。即少昊治下的属民出现了道德伦丧、人神混杂，以神之代言人自居的部落首领威权受到奴隶蔑视、藐视甚至威胁的政治乱象。另一个景象则是颛顼治下“使复旧常”的治象。颛顼采取了“命南正重司天以属神”，“命火正黎司地以属民”的措施，“绝地天通”（断绝“民”“神”相通渠道），使“民神”不再“杂糅”，神民“无相侵渎”，很快实现“使复旧常”的目标。颛顼“命南正重司天以属神”、“命火正黎司地以属民”的目的，就是要遏止“神闻”创造和传播的泛滥，通过明确官员职责（南正重司天，火正黎司地）和官员职责界限的界定（司天以属神，司地以属民），规定只有具备“要质”的部落首领才能以神之代言人出现，从而恢复理想或传说中的神和生活中的神（即部落首领）的“威严”。从颛顼“命南正重司天以属神，命火正黎司地以属民，使复旧常，无相侵渎”的命令之词中，可以感受到古代最原始新闻法制因子已经在当时的社会生活中发挥着功能——遏制当时社会生活中“神闻”创造和传播的泛滥，达到“绝地天通”理想境界，正是当时制定颁发施行以维护新（神）闻传播秩序为目的的新闻法制目的、功能和目标的具体反映。由此我们认为，早在夏朝之前的颛顼时代，中国古代新闻法制就开始起源了——因为从上述记载中已经可以明显地感受到新闻法制因子虽然模糊但确已存在的身影。

**所得其二：中国新闻法制的发展历程体现了中国法制发展的一般规律。**

黄帝之后的颛顼，一方面“命南正重司天以属神，命火正黎司地以属民”，“绝地天通”，使神民“无相侵渎”，社会政治秩序“使复旧常”；另一方面又“命皋陶为士”，制定实施了“昏、墨、贼，杀”等法律，标志着中国古代新闻法制从此前的“起源”状态进入了“萌芽”阶段。先是经历了尧、舜时期，又经历了夏、商两朝以及周朝的前期（即西周时期），作为专门性法制的中国古代新闻法制和整体的中国古代法制一样，基本上都处于发展中的习惯法状态，直至春秋时期各诸侯国陆续公布成文法以及出现包括了具有新闻法制属性专门条文的综合性成文法，中国古代新闻法制才逐渐步入了以制定并公布成文法律或成文的新闻法制条文为主要标志的成文法阶段。尔后又经历了从综合法到专门

<sup>①</sup> 左丘明撰，韦昭注：《国语·楚语下》卷十八。

法,再从专门法到专题法的不同发展形式,才最后发展成为中国近代法制产生前的成熟的中国古代法制。

在进入成文法阶段以后,中国新闻法制和整体的中国法制一样继续向前发展。综观中国新闻法制发展的普遍规律,大致可以用如下几句短语进行概括:

第一句话是“从空白到产生”。主要体现为起源、萌芽阶段中的在有关史料中蕴含新闻法制因子状态。世间本来没有新闻法制,只是研究者从当时的文献记载的社会生活情景中探寻出某些现象中蕴含了新闻法制的动因和功能,从而认为新闻法制开始起源。这种情形不管是新闻法制还是一般意义上的法制,大致都需要经历这么一个认识的过程,而且随着新的文献史料的出现,关于起源或萌芽的时间起点也可能有所变化。

第二句话是“从模糊到清晰”。主要着眼于对新闻法制产生的认识过程。无论是新闻传播活动或行为,还是新闻法制,在刚开始出现的时候其本质特征都是不很鲜明的。从某种意义上讲,最早的新闻传播者的新闻传播行为或者是新闻法制行为,很可能都是无意识的,是为了适应当时客观存在但人们还没有从意识上感受到的社会需要的自然行为,所以在主观意识上可能是模糊的,是不自觉的行为。而随着新闻行为及其规范需求的重复出现,使得人们开始从无意识逐步地成为有意识,即从原来的“不经意”之间发展到“必须如此”的状态,表现出必须通过行政和法制的手段对新闻行为进行规范才能实现统治者意图的清晰认识,形成认识上的历史必然。

第三句话是“从综合到专门”。所谓“综合”是特指综合性的国家法制,如唐朝的《唐律疏议》、宋朝的《宋刑统》和《庆元条法事类》、明朝的《大明律》以及清朝的《大清律例》等等;而“专门”则是指与新闻活动相关的专门性法令或专门性的法令条文。在新闻法制的发展历程中,一般的规律是先是在综合性的律令法规中出现与规范新闻传播行为的相关条文,如《唐律疏议》中已经包含有非常系统严密的规范驿传系统运行的规定。当时在皇城京都刻印的邸报如果要传播到京外地区,则必须要借助驿传系统的运作,所以《唐律疏议》中关于规范驿传系统运行的法令法规可以认为是与新闻活动相关的专门的法律条文。这种情况在宋朝的《宋刑统》和《庆元条法事类》、明朝的《大明律》和清朝的《大清律例》等综合性法典中都普遍存在。

第四句话是“从专门到专题”。所谓“专门”是指在信息传播、文献出版、文献传播、著作权等全部或部分涵盖了新闻采编、平面媒体出版、新闻消息传播以及新闻产品权利保护等专门性的领域及其专门的法律法规,而“专题”则是特指以整体的“新闻”或特定

新闻媒体类型或新闻活动的特点环节为专门的专题。在新闻法制的发展历程中,则是指在出现了与新闻传播直接相关的专门法的基础上,再细分出旨在专门规范新闻活动或新闻活动的某一环节(方面)的专题性法令法规,或者是出现综合规范新闻活动所有方面因素即以“新闻”为完整主题的专门法令法规。前者如从《出版法》到《报纸条例》,从《保密法》到《出版物保密规定》,再到《新闻保密规定》等等;后者如从《宪法》到《新闻法》,再从《新闻法》到《记者法》,又从《记者法》到《新闻从业人员自律准则》等等。

### 所得其三:社会发展阶段的进步必然导致新闻法制发展的进步。

按照一般的人类社会发展阶段划分,中华民族经历的社会阶段也和世界上许多民族一样,大致已经经历或正在经历原始社会、奴隶制社会、封建制社会、资本主义制度社会。社会主义制度社会。按照马克思创立的共产主义学说,人类社会最后将进入共产大同社会。由于中国特殊的政治经济文化背景以及自19世纪中叶开始的西方列强对古老中华帝国的侵略瓜分和政治经济文化渗透,使得中国社会在发展进程中并没有能够进入资本主义制度社会,而是在封建专制社会的基础上被迫掺入进了具有鲜明殖民地色彩的西方资本主义因素,形成了一个独特的社会阶段——半殖民地半封建社会,在这种社会状态下,孙中山领导的辛亥革命虽然推翻了清朝皇帝,但没有能从根本上改变中国社会的半殖民地半封建的性质,外侵日甚,内战不断,最后在中国共产党领导下的以工农联盟为基础,团结各民主党派和全国人民共同奋斗的民族独立和民族解放运动取得了决定性的胜利,成立了中国共产党领导的以工农联盟为基础的人民民主专政国家,使得社会主义中国客观上跨越了资本主义制度社会的发展阶段,从半殖民地半封建社会直接进入了社会主义的初级阶段。本卷所收录文献史料的时间跨度,经历了历史的中国从原始社会到奴隶制社会、又从奴隶制社会到封建制社会,再从封建制社会到半殖民地半封建社会,最后又从半殖民地半封建社会进入社会主义社会的几次社会性质变化的飞跃性转折,而仅仅从所收录的文献史料内容所记载的信息中,我们都可以深深地体会到社会发展阶段的进步必然导致新闻法制发展的进步,或者说,中国从古代新闻法制到近代新闻法制发展的每一个进步,都清晰地打上了社会发展阶段进步的烙印,体现了人类社会法制进步和发展的历史跨越。

第一个跨越是从原始社会时期的没有法律到奴隶制社会的习惯法。如前所说,在原始社会末期开始了中国法制的起源,这是法制发展的第一个阶段——习惯法的起源。当时的法律只是存在于那些自原始社会末期形成的由原始部落首领借助特权占有部落

成员剩余财产后形成的早期奴隶主脑袋里的惯例,譬如奴隶是奴隶主的当然财产,奴隶理所应当为奴隶主无偿地劳动,奴隶主可以决定奴隶的生死予夺;奴隶不得冒犯奴隶主的权威,奴隶必须无条件地服从奴隶主,奴隶对奴隶主的压迫不得有丝毫反抗,倘若有奴隶违反了上述惯例,奴隶主就可以任意的处罚奴隶。为什么原因要处罚奴隶,为什么处罚这个奴隶而不处罚那个奴隶,根据什么原则或标准处罚奴隶,可以用什么方式处罚奴隶等等,这一切都是奴隶主说了算。法律在奴隶主的嘴上,奴隶主说出来的就是法,奴隶主的意志就是法,奴隶主的嘴巴就是法律的诞生地,这就是奴隶制社会的法律。在习惯法阶段比较典型的新闻法制事件是盘庚关于迁殷一事对所属奴隶主的一次训话。王若曰:“汝不和吉言于百姓,惟汝自生毒。乃败祸奸宄,以自灾于厥身。乃既先恶于民,乃奉其恫,汝悔身何及?相时俭民,犹胥顾于箴言。其发有逸口,矧予制乃短长之命。……凡尔众其惟致告:自今至于后日,各恭尔事,齐乃位,度乃口。罚及尔身,弗可悔。”<sup>①</sup>可知盘庚可以处罚任何敢于违抗他命令的奴隶主,更不要说是奴隶了。尽管习惯法是残酷的和不公正的,但比起原始社会的没有法律而言毕竟是一个进步,因为这是人类社会法制发展历程中的一个必然阶段。

第二个跨越是从奴隶制社会的习惯法到封建制社会的成文法。随着畜力和铁制农具在农产品生产中的应用和普及,奴隶制社会末期的东周时期开始出现封建地主的雏形。他们通过逐步解放奴隶使之成为享有一定人身自由和权力的封建农民,并且在农民把绝大部分生产所得作为地租交给地主的前提下允许他们拥有极少的可以自由支配的私有财产。这毫无疑问是一个有利于社会生产力发展和生产关系革命的进步。因为封建农民在封建制度社会里享有了一定程度的人身自由和权力,所以地主就不能再像奴隶主那样随心所欲地任意处罚农民。在这种情况下就出现了封建地主阶级把体现自己意志的国家的法律公布于众的现象,在中国法制发展史上就出现了成文法。在正式公布成文法之前,还有一个“习惯法成文化”阶段,即新兴地主阶级用文字记录习惯法但不对外公布,而仅作为内部掌握的办案依据。法学界认为公布成文法最早的是《左传》记载的“郑人(子产)铸刑书”<sup>②</sup>(公元前536年),而《左传》的另一记载宋平公“使乐遄庇

① 《尚书·盘庚上》第九。

② 《左传·昭公六年》。



刑器”<sup>①</sup>(公元前564年),却事实上还早于郑人子产铸刑书。尔后就正式进入成文法阶段了。中国古代新闻法制也随之进入成文法阶段,主要标志有李悝《法经·杂律》篇所载“议国法令者诛,籍其家,及其妻氏”。司马迁《史记》载:“秦民初言令不便者,有来言令便者。卫鞅曰:‘此皆乱化之民也,尽迁之于边域’。其后,民莫敢议令”<sup>②</sup>等,而秦始皇公布的《焚书令》《以古非今偶语诗书令》以及《挟书律》等等,则是中国古代新闻法制史上第一批已有具体法律名称的成文法。这一阶段历经汉、唐、宋、元、明各朝和清朝前期及中叶,一直到中国社会进入半殖民地半封建社会之前。

第三个跨越是从封建制社会的古代成文新闻法制法到半殖民地半封建社会的近代成文新闻法制。中国古代的新闻法制成文法自秦始皇公布实施《焚书令》《以古非今偶语诗书令》和《挟书律》等专门法令后一直在封建专制政体的轨道上缓慢地发展。只不过战国时期各封建地主君主国大多信奉法家,孔孟之道的市场不大。汉武帝刘彻嗣位后于西汉建元元年采纳董仲舒议:“凡非五经之书及孔丘之著,皆予禁绝,不准流传”,“自是罢黜百家,独尊儒家”<sup>③</sup>成了另一种思想专制。自西汉以后,尽管不同的封建朝代对于社会的主导思想流派有所变化或侧重,但主流还是孔孟为代表的“儒家学派”,一直延续到1842年鸦片战争之前。鸦片战争一役,中国首次被外人的洋枪洋炮打败,赔偿巨额军费,被迫割让香港,海关关税等国家经济命脉受制于外人,由此进入半殖民地半封建社会。此后的中华帝国就一直被魔鬼缠身而噩梦不断,到辛丑年间八国联军攻进北京,大肆抢劫火烧圆明园时,清王朝已经病入膏肓无药可救了。伴随着西方帝国主义的政治经济和军事侵略,西方资产阶级共和政体国家的一些思想和做法也慢慢传进中国,这就是所谓的“西风东渐”。一些进步的中国人一直在思考使中国强大起来免遭外人欺负的途径,于是就产生了“洋务运动”“戊戌变法”和后来的“仿行宪政”运动。这些努力在新闻法制领域的反映就是近代新闻法律的出现。近代新闻法制与传统的古代新闻法制相比较,除了内容方面增加了西方资产阶级共和政体中的民主、人权、平等字样外,在形式上也有明显的进步,当然这种进步也经历了一个过程。我们认为,1908年3月14日由清廷宪政编查馆提请皇帝御览后批准公布施行的《大清报律》已经是一部成

① 《公传·襄公九年》。

② 司马迁:《史记·商君列传》。

③ 柏杨:《中国历史年表》,海南出版社2006年版,第220页。

熟完善的近代新闻法律。但在此之前 1906 年 7 月颁布的《大清印刷物件专律》、1906 年 10 月 16 日由清廷京师巡警总厅“奉巡警部命令订立的”《报章应守规则》以及 1907 年 8 月由朝廷“旨飭交宪政编查馆核定颁行”的《报馆暂行条规》等过渡性法令法规中清楚地反映了中国古代新闻法制的近代化嬗变的过程。其中在形式上最典型的进步是《报章应守规则》共有九条,每一条都是以“一”开始,整篇法规“一”“一”到底;而《大清报律》则已经是“章”“条”“款”层次分明,每条以“第”开头,“第”后以“数”表示特定条文在正文中的位置和次序,“数”后以“条”了结,以区别于“章”和“款”,布局合理,格式规范,达到了成熟的近代新闻法制的水平。

第四个跨越是从半殖民地半封建社会的近代新闻法制到社会主义初级阶段的当代新闻法制。从 1842 年鸦片战争失败后中国进入半殖民地半封建社会,到由中国共产党领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义共和政体的中华人民共和国的诞生,期间经过了一百多年时间。其中前 70 年时间尚在清朝,后 30 年时间则进入由孙中山领导创建的资产阶级共和政体性质的中华民国时期。尽管辛亥革命迫使清朝皇帝宣布“逊位”而承认了共和,但孙中山在创立中华民国伊始就宣布承认帝国主义各国在中国已经取得的特权,延续帝国主义各国与清政府签订的所有不平等条约,保护各国列强通过武力在中国已经攫取的各种利益,所以尽管政体实现了共和,但中国仍然是半殖民地半封建社会。由孙中山创立的中华民国南京临时政府定都南京实际上不到 100 天——1912 年元旦中华民国南京临时政府正式宣布成立,同年 4 月 6 日参议院在南京举行最后一次会议,随之临时政府各部局机关停止办公——就在袁世凯的软硬兼施下迁到北京。接着就是以北洋军阀势力主导的中华民国北京政府 10 年,期间发生的轰轰烈烈的大革命运动和北伐战争,为蒋介石登上权力顶峰奠定了基础。蒋介石主政的 22 年间一直没有安定过,先是共产党领导的红色割据战争及各派军阀混战,然后是日本全面入侵。抗战胜利后,蒋介石在美国人的支持下坚持独裁,国共间终于又爆发了三年内战,直到 1949 年 4 月人民解放军占领中华民国首都南京,蒋介石国民党集团溃败到台湾岛。随着中华人民共和国中央人民政府的诞生,中国正式进入了社会主义的初级阶段。中华人民共和国中央政府在成立之初就向全世界宣布不承认此前所有政府与外国签订的不平等条约和特权,自 1842 年鸦片战争失败以后第一次昂首站到了和世界各国平等交往的国际舞台上,中国由此进入了一个新纪元。在中华民国时期,无论是袁世凯任临时大总统及总统的民国北京政府,还是此后的冯国璋、段祺瑞、曹锟以及张作霖主持的民国北京政

府,或者是蒋介石国民党集团主导的民国南京政府,不但都先后制定颁布实施了一系列的专门新闻法制,而且在众多的相关法令法规中都包含了与新闻活动有关的内容或条款,其目的宗旨都是维护当政者及其集团(如北京政府时期的北洋军阀集团以及南京政府时期的“蒋宋孔陈四大家族”集团)的政治经济利益和特权。这些新闻法制随着民国北京政府和民国南京政府先后被新的政府取代而失去了法律效力,中国的新闻法制随之进入了“当代新闻法制”阶段。与中国近代新闻法制相比较,中国当代新闻法制最集中的特质是公开宣布只有“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由”(《中国人民政治协商会议共同纲领》第五条),亦即“保护人民的言论出版自由和剥夺反人民的言论出版自由的原则”(《中共中央关于新解放城市中中外报刊通讯社处理办法的决定》),标志着中国当代新闻法制在中国近代新闻法制的基础上实现了新的本质性的跨越,达到了一个全新的境界。

**所得其四:外族统治者新闻法制经历从宽容忍让、建立统治到严刑峻法、巩固统治的过程。**

在中华帝国发展的历史进程中,曾经经历过赵匡胤创立的宋朝帝国被北方蒙古族的元国统一、朱元璋创立的明朝帝国被北方满族的清国统一的特殊时期。综观这些外族统治者在入主中原之地后的新闻法制发展历程,可以清晰地看出在初期都有一个对某些不是坚决根本的反抗抵制行为采取宽容忍让政策,以便建立新的统治的过渡时期,而当新的统治体制建立、管制运行机制稳定后,统治者对于敌对势力的反抗就不再容忍,而是采取高压手段予以镇压,以达到巩固其统治的目的。

宋朝对朝廷官报进奏院报的管理制度是非常周密的,对违反规定朝报朝廷新闻行为的处罚非常严厉的,而对民间小报的查禁尤其严厉。南宋规定“漏泄朝廷机事”、“誊报议论边机事理要害”、“漏泄边机事务”,“将不合报行事辄擅报行及录与诸处割探人传报”、“探伺漏泄朝廷机政”、“鼓唱浮言以惑众听”、“伪造诏令”、“公然传写誊录朝廷机事”、“便行传报传闻不实之词”、“撰造无根之语,转播中外”、“私撰小报,唱说事端”、“妄传小报”、“听探传报漏泄朝廷机密事”及“撰造命令、妄传事端”等罪名及惩处措施的目的主要就是为了禁绝民间小报。这种现象到了元朝似乎有所松动。《元史》中的确明文规定“诸但降诏旨条画民间辄刻小本卖于市者,禁之”<sup>①</sup>。但却说明了在皇帝颁下诏旨、

<sup>①</sup> 《元史·刑法四》卷一百五。