



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

(下)



倪延年 选编

中国新闻法制通史

方肇芳题

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

中国新闻法制通史

方汉奇题

第五卷

史料卷

(下)

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

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》系列著作有机组成部分之一的《中国新闻法制通史：史料卷(下)》。主要收录的是自 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立以后中国大陆地区产生的新闻法制史料和中国台湾地区、香港地区和澳门地区在从外国殖民者的统治下回归祖国以后所产生的新闻法制史料。其目的是既便于读者对照阅读本书正文的有关部分内容，也为了给其他研究者在本课题组已有工作成果的基础上进行更加深入的研究提供部分文献史料的方便。新闻法制史料选编和其它文献的选编的共同点是都必须从众多的文献史料中选择与本课题最贴切的文献予以汇编，尽管所选择的对象即历史的文献是固态的，但选择文献的标准却毫无疑问地反映了选编者的倾向性，选择文献的结果也毫无疑问地体现着选编者的学识和学术水平和能力；而不同点则主要在于作为《中国新闻法制通史》配套著作所选编的文献史料又必须在最大限度上与“新闻法制”这一特定学术专题要求相吻合，而中国社会历史发展的不同社会阶段中，以“新闻”和“法制”以及“新闻法制”为主题或内容的法制，尽管总体上呈现出态势上不断发展、数量上不断增加、质量上不断提高的趋势，但不同的历史阶段又是情况各异。这些都对本卷新闻法制史料的选编工作提出了非常严肃的要求。

—

因为本卷是以收录中国大陆地区自公元 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立以后；中国台湾地区自 1945 年 10 月 25 日日本在第二次世界大战中被打败而宣布无

条件投降,当时的中国政府宣布台湾重新回到中国版图以后;中国香港地区自1997年7月1日回归祖国,中国政府正式恢复行使主权以后;中国澳门地区自公元1999年12月20日回归祖国,中国政府正式恢复行使主权以后产生的新闻法制史料为内容的文献选编。在这60年间,在中国大陆、台湾、香港和澳门地区为规范新闻消息的收集、整理、传播活动而产生有关文献至今没有一个准确的篇数、字数统计,不说是汗牛充栋,至少不是可以用一两卷的篇幅就可以容纳的。为此,本书决定以“较狭义”的“法制”作为概念范围,并把“法制”这一概念的外延从严限定在由国家立法机关通过规定的立法程序制定颁布实施的“国家法律”和由中央政府部门根据中央政府的授权按照一定的程序制定颁布实施的“部门规章”,即把这一阶段产生的与规范新闻消息的采访、编辑和传播活动相关的国家法律和中央政府部门规章作为本卷文献史料的收录主体——具体文献形式包括“宪法”“法(律)”“法令”“条例”“规定”“办法”“决定”以及“决议”。而对特定历史时期如中国大陆在自20世纪50年代到20世纪70年代的那个特殊时期,因极“左”思潮泛滥,个人崇拜盛行,使国家法制(并不仅仅是新闻法制)受到极其严重的损害,致使国家法制建设和实施实际上处于停止状态。对在这一阶段中以“指示”“决议”乃至“通知”等形式问世并在一定意义上实际发挥了新闻法制功能的那些文献,我们本着从实际出发的精神,按照“有法律不收规章”、“有规章不收其他”和“没有法制兼收其他”原则予以“节摘”收录,以尽量保持中国新闻法制发展历程的连续性。

由于自第二次世界大战以来世界范围迅速高涨的民族解放和自由民主时代潮流的迅速高涨和新闻活动领域新技术、新设备的迅速发展和普及和中华人民共和国成立60年(台湾回归祖国64年)以来这一阶段新闻法制的迅速发展,尤其是在公元1978年底开始的这场使中国大地发生了翻天覆地变化的“改革开放”潮流中中国民主法制建设的迅速推进,中国新闻事业的内涵迅速丰富,中国新闻事业的空间时间范围不断延伸,使中国新闻法制的内容范围得到史无前例的拓宽。从我们所收集到的与新闻活动有关的文献史料内容看,真可以说是内容丰富,范围广泛:既有对新闻采访活动的规范性限制,也有所传播内容性质的限定;既有对广播电视设备设施保护的法制,也有对到电视和无线电频道管理的法制;既有对报纸期刊的出版管理的法制,也有对报纸期刊内容进行审读的法制;既有对新闻媒体所传播的新闻内容进

行管理的法制,也有对新闻媒体所刊登的各类广告予以管理的法制;既有设置政府管理机构的规章,也有规定政府机构职责职能或职能调整的法制;既有政府以立法形式规范新闻人员的文献史料,也有到行业团体自行制定自律规章来约束同行的文献史料;既有对大陆新闻人员的管理法规,也有对外国新闻记者以及台湾、香港和澳门新闻人员的管理规定从对传统报纸期刊的管理到对互联网新闻传播的管理;既有对无线电广播内容进行规范的法制,也有对无线电台设置进行管理的法制;既有对新闻人员入行门槛的管理规章,也有新闻专业人员入行以后的职称以及专业资格的规定等等。鉴于上述情况和本卷篇幅的限制,本书所选录的文献史料立足于围绕“新闻”这个中心,即从众多文献史料中选择收录那些直接与新闻内容的采访、编辑和传播相关的文献史料。按照这个原则,凡不是新闻内容的采访(收集)、编辑(整理)和传播(发布)的法制和规章就不再是本卷收录的对象。这样就把与新闻传播活动无直接明显关系且数量巨大的诸如无线电频道、新闻电影摄制、电视台站设置、电视频道点播、广告发布等方面的法制史料文献不再作为本卷的主要收录对象。采取了对与“新闻”主题吻合的史料文献全文收录,与“新闻”主题相关的史料文献“节摘”收录,至于与“新闻”主题不直接相关的史料文献,就只好忍痛割爱了。

二

从学术研究的本义上认识,新闻法制史的研究是以对新闻法制史料的研究为起点的,新闻法制的发展规律必须是在深入研究了现存的新闻法制史料以后才有可能总结概括出来。因而,特定历史阶段产生并流传下来的新闻法制史料,不仅为我们后人研究当时发生的历史事实提供了原始的记录,而且本身就蕴含着新闻法制伴随着社会的进步和民主的发展不断发展的内在规律。下面结合本卷史料的研读选编谈几点肤浅的认识。

(一) 新闻法制对象不断拓宽

综观本卷所选录的新闻法制文献史料可以看出这样一个普遍规律,即新闻法制所规范的对象范围不断拓宽。中华人民共和国成立初期,新中国的新闻法制也处于起步阶段。当时新闻法制规范的对象主要就是新闻通讯社和新闻报刊。这一阶段产生的诸

如《中共中央关于改新华社为统一集中的国家通讯社的指示》和《中央人民政府政务院关于中央人民政府所属各机关在〈人民日报〉上发表公告及公告性的文件的办法》以及《全国报纸杂志登记暂行办法草案》等就是具体的表现。1950年4月10日由时任中央人民政府新闻总署署长胡乔木签发的《关于建立广播收音网的决定》则标志着新中国的新闻法制开始覆盖到无线电新闻广播这个新的新闻传播媒体对象。而1955年9月12日由国务院颁布实施的《关于地方人民广播电台管理办法的规定》则是这一阶段为数不多的由国务院颁布实施的正式规范的行政法规。

由于众所周知的原因,由新闻通讯社发布新闻、新闻报刊刊载新闻和无线电广播播送新闻的基本格局维持了近三十年,新闻法制的规范对象也就主要是这三个方面。自20世纪80年代起,社会主义中国进入了改革开放的历史新时期,国家的各项事业包括新闻事业都得到了迅速长足的发展。其中一个显著的标志就是无线和有线电视的迅速兴起和普及。为了适应规范电视新闻传播活动的需要,在这一阶段除了继续完善新闻报刊、无线电广播电台和新闻通讯社的管理法规外,又出现了以规范有线和无线电视新闻传播行为的法令法规,1992年2月19日由广播电影电视部公布实施的《关于有线电视台、站电视节目管理的规定》、1994年2月3日由广播电影电视部制定发布实施的《有线电视管理规定》和以“中华人民共和国国务院令”形式于1997年8月11日颁布实施的《广播电视管理条例》等法令规章,标志着中国的新闻法制规范对象由原来的新闻报刊和新闻通讯社先是拓展到了无线电广播,现在又拓展到了有线和无线电视领域。

人类社会进入20世纪90年代以后,由于计算机国际互联网技术的广泛应用,使得计算机互联网也迅速成为超越以往任何新闻媒介影响和功效的新闻传播工具,网络使用者数量的剧烈增加和互联网传播新闻的迅速及时广泛性,一方面为新闻的迅速及时传播提供了技术条件,另一方面也对国家政府的管理提出了新的要求。主观和客观的需要都迫切要求政府迅速加强对规范互联网新闻传播活动的法制建设。在这种情况下,由信息产业部和国务院新闻办公室于2000年11月17日发布实施的《互联网从事登载新闻业务管理暂行规定》、由中国新闻出版总署、中国信息产业部以“令”的形式于2002年6月27日发布实施的《互联网出版管理暂行规定》和由国务院新闻办公室、信息产业部以“令”的形式于2005年9月25日发布实施的《互联网新闻信息服务管理规

定》等部门规章的颁布施行,就正式标志着新中国新闻法制的规范对象从原来的新闻报刊、新闻通讯社、无线电广播、有线和无线电视,又进一步拓展到了 21 世纪才广泛被使用的计算机互联网新闻媒体。

要特别说明的一点是,新闻法制随着新的新闻媒体不断出现的脚步,其规范的对象也不断向新的新闻媒体拓展的这一发展过程及其特点,不但在中国大陆地区的新闻法制发展过程中得到了清晰的展示,同时在中国台湾地区、香港地区和澳门地区的新闻法制发展历程中也看得非常清晰。只不过由于海峡两岸长期的交流隔绝,在有些语言用词上台湾地区的专业词汇和大陆地区的普通话词汇有所不同,如中国大陆地区的新闻法制中把互联网称之为“网络”,而台湾地区的新闻法制中则称之为“网路”,“播放”称之为“放送”等等。

从上述的叙述中我们可以非常清晰地看出,社会主义中国的新闻法制建设,尽管在前进的过程中也经历了不少甚至是很大的曲折,但总的趋势上看仍然保持了与社会进步同步前进的品质。随着社会生活中新的新闻传播媒体的出现,新闻法制建设的步伐也随之前进,新的新闻传播媒体也就迅速成为新产生的新闻法制的规范对象,从而适应社会生活对新闻传播活动规范管理的实际需求。

(二) 新闻法制体系不断完善

翻开本卷所收录的中华人民共和国建国 60 年间产生的新闻法制文献史料,我们可以清晰地看出,在中华人民共和国建立以来的 60 年间,中国的新闻法制体系走过了不断完善的历程,目前已经建立起了一个能够基本适应规范社会新闻传播活动实际需要的新闻法制体系,并且已经达到了相当完善的水平。

在中华人民共和国建立前后,由于当时的特殊和客观情况所决定,主要是由中国共产党中央委员会及其有关职能部门代行政府职权和职能。在新中国中央政府成立之前,中共中央曾经下发了实际上具有新闻法制功能的一系列“决定”“规定”或“指示”“批示”及“通知”等,如 1948 年 11 月 8 日下发执行的《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》、1949 年 1 月 18 日下发执行的《中共中央关于处理帝国主义通讯社电讯办法的规定》、1949 年 2 月 10 日下发的《中共中央关于严防帝国主义分子反动记者刺探政情军情的指示》、1949 年 2 月 18 日下发的《中共中央对北平市报纸、

杂志、通讯社登记暂行办法的批示》以及1949年1月26日下发的《中共中央关于各地不得擅自向中外记者发表意见的通知》等等。毫无疑问,这些实际上具有新闻法制功能的文件在当时的破坏旧的新闻传播秩序,建立新的新闻传播秩序方面发挥了十分重要的作用。

对于“以党代政”的问题及其不足,新中国的领导人是非常清楚的。为此在中央人民政府成立以后刚刚两个月,中共中央就于1949年12月5日下达了《关于中央政府成立后党的宣传部门工作问题的指示》,明确表示“在中央政府未成立以前,党的中央宣传部不得不实际上暂时代替中央政府的文教机关,管理国家的文化教育工作。……现在,中央政府已经成立,管理全国文化教育事务的中央人民政府政务院文化教育委员会及其所属之各部、院、署亦已先后成立。……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。”1949年12月9日,中华人民共和国新闻法制发展史上第一个由中央人民政府制定的行政法规《中央人民政府政务院关于统一发布中央人民政府及其所属各机关中央新闻的暂行办法》由政务院颁布实施。紧接着又颁布了《中央人民政府政务院关于中央人民政府所属各机关在〈人民日报〉上发表公告和公告性的文件的办法》。1950年,中央人民政府公安部、新闻总署、邮电部和新闻总署、新闻总署和出版总署、广播事业局、新闻通讯社等中央政府所属机构,根据中央政府的授权和职责范围,先后制定发布了《关于发布公安新闻办法的规定》《关于邮电局发行报纸暂行办法》《关于建立广播收音网的决定》《关于统一新华通讯社组织和工作的决定》《关于改进报纸工作的决定》等等部门规章级次的行政法规。1952年8月16日,政务院公布了《管理书刊出版业印刷业发行业暂行条例》和《期刊登记暂行办法》等行政法规性文件。第一届全国人大常委会第23次会议于1955年11月8日通过后于1956年2月公布施行《关于处理违法的图书杂志的决定》,是中华人民共和国新闻法制建设史上第一个由全国人民代表大会常务委员会作为最高立法机构制定颁布施行的专门性法律,标志着经过7—8年的努力,新生的人民中国已经初步建立起了一个由全国人民代表大会及其常委会、中央人民政府政务院和中央人民政府所属职能机构(如新闻总署、出版总署、公安部、广播事业局)等按照规定的立法程序,制定公布实施新闻法制的新闻法制体系。

由于众所周知的原因,自20世纪50年代中后期开始,中国的社会政治生态逐渐出

现了极“左”的倾向,直至发展成为“十年浩劫”期间的彻底的“无法无天”状态。中共十一届三中全会以后,国家迅速转上了以经济建设为重心的正确轨道,社会主义的民主法制得到迅速恢复,新闻法制的建设也进入了一个历史上最好的时期,得到了长足的发展,初步形成了一个比较完善的新闻法制体系:

1. 从新闻法制的法律法令阶位层面认识:在国家立法层面有全国人民代表大会及其常务委员会,其颁布的具有法律效力的文件如《中华人民共和国宪法》、1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议公布的宣布取消原第四十五条中“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的《关于修改〈中华人民共和国宪法〉第四十五条的决议》以及《中华人民共和国著作权法》等专门性法律;在司法解释层面则有最高人民法院和最高人民检察院对与新闻传播活动直接相关事宜作出的同样具有法律效力的文件,如:最高人民法院于1998年12月17日发布《关于审理非法出版物刑事案件具体应用法律若干问题的解释》等等;在行政法规层面有中华人民共和国国务院,其制定颁布的具有行政法规效力的文件如1981年3月9日发布的《关于管理外国新闻机构常驻记者的暂行规定》和《出版管理条例》等;在部门规章层面有中央人民政府所属的职能部门(与新闻活动直接相关的如广播电影电视部、新闻出版署、国务院新闻办公室、工业和信息化部等),所制定发布的具有部门规章效力的文件如:广播电影电视部1997年9月23日发布《卫星传输广播电视节目管理办法》;新闻出版署1995年3月20日发布的《报纸质量管理标准》(试行)、以及由国务院新闻办公室、信息产业部以“令”的形式于2005年9月25日发布《互联网新闻信息服务管理规定》等等,形成了一个完整的新闻法制体系。

2. 从新闻法制的制定主体角度认识:由全国性立法机关全国人大及其常委会制定颁布的国家宪法、由中央政府国务院制定颁布的行政法规以及由中央政府所属机构如新闻出版署、广播电影电视部以及信息产业部等中央政府职能部门制定公布的部门规章都属于全国性的法令法规;而由各省级区域(省、自治区、直辖市和特别行政区)的立法机构在宪法规定的职责范围或根据国务院的授权,为规范本地区的新闻传播活动制定发布对全国性法令法规具有补充功能的地方性新闻法规,这主要是各省级区域(省、自治区、直辖市)的人民代表大会及其常委会和特别行政区的立法会根据中央授权制定颁布实施的地方性新闻法规,如上海市人民政府于1989年7月

1日以“上海市人民政府第9号令”的形式发布的《上海市图书报刊市场管理规定》和上海市第九届人民代表大会常务委员会第二十五次会议于1991年3月14日通过后颁布实施的《上海市图书报刊市场管理条例》等等,其他省、自治区和直辖市以及特别行政区政府也都根据宪法规定和国务院的授权制定过有关具有先民地方特点的新闻法制地方性法规。除此以外还有由国务院所属机构根据授权和实际需要制定公布实施的行业性法令法规,如中央人民政府公安部与1950年就制定发布了《关于发布公安新闻办法的规定》,司法部于1999年7月6日制定公布的《司法行政系统新闻单位采编案件的规定》以及国家海关制定公布施行的《中华人民共和国海关进出境印刷品及音像制品监管办法》等等,都属于行业性的专门法规性文件。要特别说明的是除了行业性法令法规外,还有一类是属于行业自律性的准则性文件,虽然不具有法律效力,但在该领域的从业人员中却具有特殊的约束力,如1997年1月26日由中国新闻记协公布的《中国新闻工作者职业道德准则》《中国广播电视播音员主持人自律公约》等等。

3. 从法令法规与新闻传播活动的相关性密切程度来认识,宪法当然是至高无上阶位的法律,所有的其他法律都是在宪法精神下制定颁布的,也都必须维护宪法的权威和尊严。在宪法之下,则是那些规范包括新闻传播活动在内的其他有关社会行为的综合性法律法规,如由全国人民代表大会及其常委会制定颁布实施的《中华人民共和国著作权法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国国家安全法》以及由国务院制定颁布实施的综合性行政法规如《出版管理条例》和《出版物印刷管理条例》等等,这些法令法规的共同特点是其内容的某些条款与新闻传播活动相关,政府部门规范新闻传播活动的法律依据的一部分。与综合性法令法规相对应的是专门性法令法规,即那些专门为规范新闻传播活动制定颁布实施的法令法规,这些专门性的法令法规大多是由专门承担规范新闻传播活动职责的政府机构拟定,然后通过一定的立法程序产生法律效力后公布实施的,诸如新闻出版署于1995年1月10日公布实施的《报社记者站管理办法》和《新闻记者证管理办法》;1995年3月20日公布实施的《报纸质量管理标准》(试行)、1995年9月10日公布实施的《互联网新闻信息管理规定》以及1995年9月30日公布实施的《报纸出版管理规定》等等。比专门性法令法规更为专深的是专题性法令法规,这是专为规范新闻传播活动的某一个环节

而制定公布实施的法令法规,同样是大多由专门性管理机构制定公布实施,如新闻出版总署2009年2月9日公布的《报纸期刊审读暂行办法》等等。对某一新闻媒体或新闻传播活动,则已经出现了从不同的角度和层面予以规范的法令法规,我们不妨称之为专一性法令法规。如对新闻报纸及其新闻传播活动的管理,就不但有新闻报纸申请登记的管理办法,有新闻采编方面的专门要求,有编辑方面的规定或标准,有新闻内容的禁载范围,有在新闻报纸上发布广告的规定,有新闻报纸出版方面的规定或条例,有新闻报纸发行方面的规定或条例,还有新闻记者的自律准则等等,从不同方面对新闻报纸及其新闻传播活动予以规范。

(三) 新闻法制内容不断科学

回顾中华人民共和国建国60年间与新闻报纸直接相关的法令法规的建立、完善历程,我们可以清晰地看出新中国新闻法制不断完善的历程:从中华人民共和国建立到70年代末的30年间,新闻法制不但主要内容都是以规范新闻报纸及其新闻传播活动的有关法令法规,并且某一法令法规一旦公布实施就很少修订——这从一个侧面反映了当时社会生活变化的缓慢。这种情况在进入20世纪90年代后就发生了明显的改变:一个新闻法规公布实施了一段时间以后,立法机构会根据变化了的情况对原有法令法规进行修订,从而不断提高新闻法制内容的科学性;或者根据变化了的社会生活需要,制定更为完善的新闻法令法规,同时宣布废止原有的已经不适应现实需要的某些法令法规。我们从本卷收录文献史料中,可以非常清晰地看出不少新闻法令法规都经过一次甚至数次的修订,或者是由于社会生活环境的变化产生了新的新闻法令法规后由立法机关宣布废止原来同一主题或功能的法令法规。如国家广播电影电视总局于2001年12月26日制定发布了《境外卫星电视频道落地审批管理暂行办法》以后,于2003年12月4日公布了经修订以后的《境外卫星电视频道落地管理暂行办法》,然后又于2004年6月18日公布了修订以后的《境外卫星电视频道落地管理办法》,经过这样三次修订完善,这一新闻法规的规定内容应当说是更加适用和科学了。

这一类梳理和废止失效法令法规的工作,所有政府部门都按照一定的周期或根据形势需要适时进行,从而提高法令法规内容的适用性和科学性,新闻出版署、广播电影

电视部、文化部、信息化工业部以及海关等当然也不例外。如新闻出版署于2005年9月30日公布实施的《报纸出版管理规定》，就是在新闻出版署1990年12月25日公布实施的《报纸管理暂行规定》基础上修订充实完善的结果，这可以从2005版《报纸出版管理规定》关于“本规定施行后，新闻出版署《报纸管理暂行规定》同时废止”的条款中得到证明。仅仅从两者的文本布局比较，1990年版《报纸管理暂行规定》共分8章计54条，即总则(含9条)、报纸的审批(含7条)、报纸的登记(含6条)、报纸的出版(含11条)、报纸的变更(含10条)、报社的经营(含5条)、处罚(含3条)和附则(含3条)。而2005版《报纸出版管理规定》虽然只有6章但却包含了69条，即总则(含7条)、报纸创办与报纸出版单位设立(含16条)、报纸的出版(含22条)、监督管理(含12条)、法律责任(含9条)和附则(含3条)。从上述简单的列举对比中我们可以看出，首先是2005年版《报纸出版管理规定》合并了1990年版中的“报纸的审批”和“报纸的登记”为一章，同时增加了3个条文；其次是2005年版《报纸出版管理规定》虽然保留了1990年版《报纸管理暂行规定》中“报纸的出版”这章，但条文数却从原来的11条增加到了22条；再则是2005年版《报纸出版管理规定》取消了1990年版《报纸管理暂行规定》中的“报纸的变更”“报社的经营”以及“处罚”等3章共18条，而增加了“监督管理”“法律责任”两章共15条；最后是虽然两者的“附则”都是3条，但2005年版《报纸出版管理规定》在“附则”中明文规定“以非新闻性内容为主或者出版周期超过一周，持有国内统一连续出版物号的其他散页连续出版物，也适用本规定”，这就比1990年版《报纸管理暂行规定》的覆盖范围更大，也更具有可操作性。我们认为2005年版《报纸出版管理规定》无论在规范对象的涵盖面还是在内容条文的覆盖面上，都比1990年版的《报纸管理暂行规定》更为科学和适用。要说明的是，对已经公布实施了一个阶段的新闻法令法规根据变化了的情况进行修订甚至重订，以使新闻法制能够不断适应变化了的社会生活需要，在台湾地区、香港地区和澳门地区的新闻法制中也是比较普遍的，这也正是新闻法制发展史中的一个共性。

(四) 新闻对外交往不断开放

中国共产党人领导中国人民建立的中华人民共和国，自建国伊始就制定了对那些与我们友好相处的世界各国开放、与世界各国人民友好交往的基本国策。建国以后仍

然允许外国人编印的外文报纸在遵守国家法律的前提下继续在上海等地出版,就向世界传递了强烈的开放交流讯号。国内但是建国次年就发生了朝鲜战争,美国就派第七舰队进驻了台湾海峡,盘踞在台湾的蒋介石国民党政府又叫嚣要反攻大陆,比较恶劣的国际国内环境使得社会主义中国对世界各国开放、中国人民与世界各地人民友好交往的愿望难以成为现实。在这种情况下,除了当时社会主义阵营国家以外,社会主义中国及其新闻工作者与世界的交往、交流就受到了严重的限制,社会主义中国实际上处于被封锁的状态中。反映在新闻法制建设方面就显得特别的稀少,在中国社会科学院新闻研究所编的《中国共产党新闻工作文件汇编》中仅见1949年1月18日的《中共中央对处理帝国主义通讯社电讯办法的规定》和1949年2月20日的《中共中央关于停止外国通讯社、记者、报纸、杂志活动和出版给平津两市委的指示》。这种情况似乎一直延续到20世纪中叶以后。

中共十一届三中全会以后,中国不但进入了以经济建设为重心的历史新时期,同时也进入了改革开放的新阶段。为了适应国家对外开放的实际需要,中华人民共和国国务院于1981年3月9日制定发布了《中华人民共和国国务院关于管理外国新闻机构常驻记者的暂行规定》,这是目前所见在改革开放以后出现的第一个由国务院制定颁布的旨在规范外国新闻机构常驻记者在中国境内的新闻传播活动的行政法规。1990年1月19日,国务院又颁布实施了《外国记者和外国常驻新闻机构管理条例》,并同时宣布废止《中华人民共和国国务院关于管理外国新闻机构常驻记者的暂行规定》,标志着这一旨在规范外国新闻机构常驻记者在中国境内的新闻传播活动的行政法规迈上了一个新的水平台阶。2006年11月11日,国务院以“中华人民共和国国务院令”的形式颁布实施《北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定》,明确规定“外国记者在华采访,只需征得被采访单位和个人的同意”,“外国记者可以通过外事服务单位聘用中国公民协助采访报道工作”,向世界展示出社会主义中国“开放办奥运”的崭新姿态。奥运会以后的2008年10月17日,国务院又以“中华人民共和国国务院令”的形式颁布实施了《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》,把奥运会及其筹备期间外国记者在华采访“需征得被采访单位和个人的同意”(而不必再像以往有关规定那样须事先向外事机关申请)等规定以常态行政法规的形式固化下来,向世人展示了社会主义中国一如既往执行改革开放政策的基本态度。除此以外,在与新闻传播活动具有密切

关系的进口书刊资料、卫星地面接收外国卫星传送电视节目、个人携带和邮寄印刷品及音像制品、外国通讯社及其所属信息机构在中国境内发布经济信息等方面也先后制定公布实施了专门性的法令法规,展示了社会主义中国向世界全方位开放的崭新形象。与此相对应的是,关于国际交流和卫星电视等方面的内容,在台湾、香港和澳门地区的新闻法制中也伴随着时代潮流的进步和科学技术的发展不断完善,成为新闻法制内容的重要组成部分之一。

(五) 两岸新闻交流日益密切

中国大陆和台湾、香港、澳门同属一个中国,各地区人民同祖同宗,亲情乡情血浓于水。由于历史的原因,台湾、香港和澳门地区,都曾经遭受外国殖民者的统治。第二次世界大战结束后的1945年10月25日,当时的中国政府在台北正式接受日本驻台湾军队投降后,宣布台湾从此回归中国的版图。由于20世纪40年代末期的那场国共内战硝烟未尽,所以自1949年后海峡两岸一直处于战争状态。在各自“视对方为敌”情况下,两岸新闻业界和学界根本没有交往的可能和条件,所以在20世纪80年代之前,大陆的新闻法制中明显地缺少这方面的内容,这种情况直到20世纪80年代才开始逐渐发生变化。其起点是中国全国人大常委会委员长叶剑英在1979年元旦发表的《对台湾同胞书》中宣布大陆和台湾争取“和平统一”的基本方针;不久蒋经国主导下的台湾当局也逐步调整其两岸政策,开放台湾同胞回大陆探亲,这才为两岸新闻界的交流提供了可能。

1987年9月,台湾《自立晚报》记者李永得、徐璐以探亲名义由日本转赴大陆采访,成为两岸隔绝38年后第一批进入大陆采访的台湾地区媒体记者,拉开了两岸新闻业界交流的序幕。同年10月15日台湾当局宣布自11月2日始开放民间赴大陆探亲。同日就有20位台湾各报社的记者联名向“立法院”请愿,要求促请“行政院”废除《大众传播事业派遣从业人员出国审核办法》。同年10月27日至11月13日,台湾地区环球新闻社副总编辑皮介行和《台湾时报》副总编辑张自强先后以探亲名义赴大陆探亲并采访,产生了很大的影响。在这种情况下,为了适应这种变化了的新形势,规范管理台湾地区新闻记者在大陆的新闻采访和传播活动,中共中央外宣办、中共中央对台办、国务院台办于1989年7月14日制定公布实施了《关于台湾记者来大陆采访管理办法》,尔

后国务院对台办又于9月15日下发了《关于台湾记者来大陆采访注意事项》，这是祖国大陆新闻法制中出现的第一批旨在规范台湾地区记者在大陆采访行为的专门性行政法规。随着时间的推移和两岸新闻界交流的日益密切，大陆有关部门又先后制定公布实施了一系列的旨在规范台湾地区新闻记者在大陆新闻采访活动的行政法规，主要的如：1990年8月23日由中共中央宣传部等公布实施的《关于台湾记者来祖国大陆采访的规定》；2002年12月2日由新闻出版署公布实施的《关于台湾记者来祖国大陆采访的规定》；2006年12月27日由国务院台湾事务办公室制定公布实施的《北京奥运会及其筹备期间台湾记者在祖国大陆采访规定》；2008年11月1日由新闻出版署公布实施的《台湾记者在祖国大陆采访办法》等等。与此相对应的是，台湾地区的新闻法制中，关于两岸新闻交流的内容自20世纪90年代开始也逐渐增多，这也从另一个方面表明了两岸新闻传播业界和学界的交流不断发展和密切的历史事实。我们相信，随着两岸新闻业界和新闻学界交流的不断深入和深化，关于两岸新闻交流方面的新闻法制建设也会更加成熟完善。

三

研究历史必须从研究史料入手，研究新闻法制史应当从研读新闻法制史料开始，因为死的史料出自于活的社会生活，蕴含着新闻法制甚至更多方面或不同角度的规律性。只有从研读原始的文献史料开始，才能加深理解在特定的社会环境下产生特定新闻法制的必然性和客观性。在反复阅读和比较并选编本卷文献史料的过程中，我们才更加深刻地理解和体会到上述道理。

本卷所收录的文献史料，时间从公元1945年10月至2009年10月，时间跨度长达六十多年；就社会政治生态而言，既包括已经实行了60年社会主义制度的祖国大陆地区，也包括了虽然已经成为中华人民共和国特别行政区但仍然实行资本主义制度的香港和澳门地区，还包括了虽然早在20世纪40年代中期就已经回到祖国怀抱，但由于20世纪40年代末的那场国共内战以及外国势力的干涉，目前仍然在国民党主导的台湾地方当局政府管治下（期间经历了8年的民进党执政时期）而没有和祖国大陆统一的台湾地区。不但是大陆、台湾、香港和澳门各个地区的新闻法制各有各的特点，就是祖国大陆地区的新闻法制，在不同的历史阶段也表现出不同的特点。根据分卷主编会集

体讨论作出的决定,《中国新闻法制通史:史料卷(下)》的内容按照收录文献的产生主体和时间兼及内容主题的原则进行组织。本卷收录的文献史料即据此原则组织成为两个单元(即两编)。它们分别是第一编:中华人民共和国建国以来的新闻法制史料;第二编:台湾、香港和澳门地区回归祖国后的新闻法制史料。其中每一编的文献史料又根据实际情况分为若干部分。每一部分文献的排列次序则原则上以该部分第一篇文献产生的时间点先后为序。在此专作一说明。

一方面由于时间比较短暂和工作紧张匆忙,另一方面也是囿于自身学识和学力的积累有限,所以尽管努力想在文献选录方面做得尽量科学客观一些,真心地想通过我们的努力对得起国家的资助和同行专家关心帮助,但是否达到预设的目标,就只能请读者诸君给以评论了。

倪延年

于南京龙凤花园腾龙里寒舍海壁斋

二〇一一年二月五日

目 录

前 言 / 倪延年 / 001

第一编 中华人民共和国成立以来的新闻法制史料

(1949.10—2009.9)

第一篇 新民主主义革命最后阶段的新闻法制史料(1949年10月— 1952年12月) / 003

1. 中国人民政治协商会议共同纲领(节摘) / 003
2. 关于中央人民政府成立以后宣传工作中应注意事项给新华社各总分社和各地党报的指示(节摘) / 006
3. 关于稿件必须经有关方面审阅始得发表的指示(节摘) / 006
4. 关于克服新闻工作系统中无政府无纪律现象,坚持请示报告制度的指示(节摘) / 007
5. 关于发布军事新闻的指示(节摘) / 007
6. 关于中央政府成立后党的宣传部门工作问题的指示(节摘) / 008
7. 关于统一发布中央人民政府及其所属各机关重要新闻的暂行办法 / 009
8. 关于中央人民政府所属各机关在《人民日报》上发表公告及公告性文件的办法 / 010
9. 全国报纸杂志登记暂行办法(草案) / 011
10. 关于报纸采用新华社电讯的规定 / 012
11. 关于规定各地人民台分级管理方法的通令 / 012
12. 关于邮电局发行报纸暂行办法 / 013