

于

衡著

大清報律之研究

臺灣中華書局印行



No.7

\$ 13.00

于
衡 著

大清報律之研究

臺灣中華書局印行

中華民國七十四年五月初版



大清報律之研究

平裝一冊基本定價壹元壹角正
(郵運滙費另加)

著者 發行人 本書局登記號 印刷處

于 臺灣中華書局股份有限公司代表 熊 鈞 生
臺北市重慶南路一段九十四號
行政院新聞局 登記號 伍號
臺灣中華書局印刷廠
臺 灣 中 華 書 局
臺北市重慶南路一段九十四號
郵政劃撥帳戶：〇〇〇三九四二一八號
Chung Hwa Book Company, Ltd.
94, Chungking South Road, Section 1,
Taipei, Taiwan, Republic of China

No. 7033

臺參 (實)

大清報律之研究

序說

大清報律，係中國有史以來之第一部新聞法規。在此之前，雖宋代有對於出版之管制，但並無獨立之法規，而其管制之對象，係對「木刻版本」書籍之管制。元代係蒙古族入主中國，重武而輕文，故在元之法令中，亦無出版之管制。

明代於立國之初，不僅未管制出版，且於洪武九年（一三七六年）下詔納諫。開放言路。惟自嘉靖二十年（一五四一年）嚴嵩入相後，植黨營私，由通政司檢查「邸報」，對嚴黨不利之消息，不准抄傳（見皇明典故紀要），此為「新聞檢查」制度之始。

清代初葉及中葉，對出版事業亦未注意，晚清以來，由於國勢漸弱，且民營報紙興起，常議論朝政，朝廷為鞏固政權，乃開始制定獨立法規，以管制新聞及言論。最初有光緒三十二年（一九〇六年）頒布之「大清印刷物專律」，及「報章應守規則」，至光緒三十三年（一九〇七年）始正式頒佈「大清報律」。是為名實相符之新聞法規。

大清報律之頒布，主要爲限制新聞自由與言論自由，因在該一獨立法規中，未規定新聞業之「權利義務」，換言之在「大清報律」中，僅規定新聞業所應爲之事，及不應爲之事。亦未規定對新聞業之保障及獎勵之條文。

本文所探討者，爲大清報律對當時政治上之影響，及對於中國現代化之障礙，筆者深信，新聞自由及言論自由，可以促進政治上之革新。新聞事業之發達，可以啓發民智，對國家有益而無害。

綜觀中國歷史，凡能開放言路，鼓勵書生論政之朝代，多爲治世，而壓制言論自由者，即使大興「文字之獄」，最後則造成亂源，危及社稷。此一因果關係，實不能予以忽視。

然清末之保守份子，則相信言論自由及新聞自由，足以危害其政權之生存，因此視報紙爲知識份子之言論基地，對其深加戒懼，於是乃有「大清報律」之誕生。

筆者研究大清報律之動機爲由於大清報律，係具有現代條文形式之獨立法規及束縛知識界思想之法律，故在中國法制史中，應佔有一席之地，在學術上，極具研究價值，尤有甚者，由於大清報律之釐訂，而導致民國初年，軍閥割據時代，均以大清報律爲範本，訂定限制新聞自由之法律，使中國之新聞事業，進步遲緩。且新聞報導，常抹殺事

實之真實性，與現代新聞學所倡導之人民有「知之權利」，以及新聞傳播之目的在增進人與人之間之瞭解，以減少人與人之間之誤解，增進國與國間之瞭解，減少國與國間之誤解，背道而馳。

筆者於研究大清報律之際，特別注意其在本質上異於西方國家之新聞法，故本文各章，主在採證史實，並重視當時之政治背景及社會形態，及其對中國現代化之影響。對於「大清報律」，逐條檢討，如能有助於新聞法史之研究，則幸甚焉。

大清報律之研究 目次

序說	一
第一章 邸抄之發現及其變遷	一
第一節 邸抄之沿革	一
第二節 邸抄之形態	七
第二章 清末民報之勃興	一一
第一節 外國人經營之民營報	一一
第二節 中國人所經營之民營報紙	一三
第三節 官報與民報之關係	一五
第三章 大清報律之制定	一八

第一節	戊戌變法與近代的法典之編纂	一八
第二節	大清報律之制定	二六
第四章	大清報律之檢討	三六
結語		五七

第一章 邸抄之發現及其變遷

第一節 邸抄之沿革

研究中國新聞史者，對於邸抄之沿革，有謂自漢代即有「邸抄」（亦稱邸報），延至唐代有「邸報」及「開元雜報」，宋代有「朝報」、「邸報」、「小報」與「邊報」、元代有「邸報」、明代除「邸報」外，尚有「朝報」與「京報」、清代有「京報」、「塘報」與「良鄉報」。

惟漢代尚無印刷術之發明，所謂自漢代起，即有邸報之說，顯無事實根據。故邸報仍應自唐代起，惟「邸報」二字之出現，則自漢始。據漢書載稱：

「諸侯王及諸郡朝宿之館，在京師者謂之邸」（註一）。

所謂「邸」，乃諸侯之駐京辦事處，其工作為將地方政府之消息、文件轉達於中央政府，同時將中央政府之一切詔令，奏章及京都之動態，轉報於地方首長，惟所傳遞之消息，僅供特定之官員閱讀，作為參考。與一般人民則不發生關係，故「邸抄」實為「

政治情報」，且屬官方之「祕件」，與現代所稱之「新聞」，在性質上，實不相同。

邸報之開始流入民間，係唐德宗建中元年（西曆七八〇年）據全唐詩話（註二）載稱：

「韓翃久家居，一日，夜將半，客扣門急，賀曰：員外除駕部郎中知制誥。翃愕然曰：誤矣。客曰：邸報、制誥闕人、中書兩進君名、不從、又請之。」

蓋當時之「邸報」，已有人將中央政府之決定，抄錄之以示當事者矣。

迄至宋代，印刷逐漸進步，宋代之政府公報（官報），已定名為「朝報」，邊遠各省之奏報，稱為「邊報」，而邸報仍舊。

所謂「朝報」據朝野類要載（註三）：

「朝報、日出事宜也，每日門下後省編定，請給事判報，方行下都進奏院，報行天下」。

因此論者謂「報行天下」一語，實際係使政府之政事，廣為發佈，以告知庶民。然彼時之庶民，文盲居多，故能讀朝報者，實即在野之知識份子，而知識份子，再藉口述方式，將朝廷中事，轉告於其親戚朋友間也。

所謂「邊報」，即邊疆地區，向朝廷奏報之有關軍事情報為主，政事次之，因宋朝

之政事，最爲紛雜，內有黨爭，外有強敵，故邊報極爲當時之知識份子所重視。事實上「邊報」，在性質上，類似奏摺，係邊疆州郡向朝廷奏陳之邊情文書，其對象爲樞密院，據「朝野類要」（註四）對邊報之解釋稱：

「邊報」，係沿州郡，列日具幹事人採報平安事宜，實封申尙書省樞密院。而「邊報」之向京城傳遞，則賴驛站傳送，而驛站傳送，又分數種，據夢溪筆談（註五）載稱：

「驛傳舊有三等，曰步遞、馬遞、急脚遞。急脚遞最劇，日行四百里，唯軍興（戰時情報）時用之，熙寧中又有金字牌急脚遞，古之羽檄也。以木牌朱漆黃金字，光明眩目，過如飛電，望之者，無不避路，日行五百里。有軍前機速處分，則自御前發下，三省樞密院，莫之與也」。

由此觀之則邊疆所奏陳之軍事情報，最速之傳遞，可以日行五百里，且此類文書，逕向皇帝上奏，而不必經樞密院矣。

至於邸報，宋代改爲公開發行，故流傳較廣，且成爲在野之知識份子，以邸報作爲議論朝政之根據也，例如「東坡志林」（註六）載稱：

「前日見邸報，范景仁乞上殿，不知何故也」。

由於邸報，僅記述朝廷中之大事及綱要，其中有疑問之處，未能解答，於是有人將邸報之內容，加以渲染，書於小紙之上，當時稱爲「小報」。而小報所載者：多爲不實之事及揣測之詞，故「小報」不久即爲官方所查禁，但未絕跡。據「朝野類要」載（註七）：

「內探、省探、衙探之類，皆私衷小報，率有漏洩之禁。故隱而稱曰「新聞」。於是「新聞」一詞，始見於當時。因內探爲指內廷（宮廷）之新聞，省探爲指高級機關之新聞，衙探爲指普通機關之新聞。小報因係抄襲邸報，並對政事加以揣測，或加以解釋，故在性質上，應屬於「民報」。

元代爲邊疆民族，入主中國，其統治期間，僅爲九十年，且元代重視武功，忽略文事，故除邸報外，無其他之有關新聞性之刊物流行。

明代除「邸報」外，尚有「朝報」，惟明之邸報與唐、宋不同，即

（一）明之邸報，開始用活字排印，雖活字係於宋慶曆元年（一〇四一年）畢昇所發明，但用於報紙，則自明代開始。

（二）邸報有關於夷人（西洋人）之記載，如明萬曆四十四年（西曆一六一六年）南京發生教案，時徐光啓爲天主教徒，爲維護傳教士之安全，乃上疏曰：

『臣見邸報，南京禮部，參奏西陪臣龐迪峨等內言，「其說浸淫，即士君子，亦有信向之者。……妄爲星相之言，士大夫亦墜其雲霧」部臣根株連及，略不指名，然廷臣之中，臣嘗與請陪臣講究道理，書多刊刻，向信向之臣也』（註八）。

因此證明，明代之邸報，不僅刊登朝廷政事，對西洋人之傳教，亦有記載。

明代除邸報外，尚有「朝報」，朝報所刊者，多爲朝廷人事升沉之事，據五雜俎一書中載稱：

「一日看除目，三年損道心」。除目，今之推升朝報也，其升沉得喪，毀譽公私，人情世態，畔援歆羨，種種畢具」（註九）。

蓋以朝報中刊載之人事升遷，宦海浮沉，其是否合理與公正，常觸發讀書人之感觸，而損及「道心」也。

至清代初葉邸報已不存在，而改爲「京報」、「塘報」、「良鄉報」及「軍報」。京報之內容，首爲宮門抄，其所刊消息，爲宮廷內之新聞，及人事升沉任免，次爲上諭，即皇帝之敕令或公告，再次爲奏摺，即諸臣之奏議或報告，依次排列，由內閣每月抄發。

「塘報」又稱「提塘報」。因清代各省總督與巡撫，均派有官員，駐於京城，負責

傳遞其本省與朝廷間之往來文書，此一官職，被稱爲「提塘官」，而經提塘官傳遞之文書，乃稱爲塘報或提塘報。

「良鄉報」。依據清代之提塘制度，其主要任務係由塘兵呈送「塘報」，由塘兵傳遞「京報」，但「提塘制度」，後因辦理欠佳，傳遞誤時，乃改由信局郵遞。此信局設於北京附近之良鄉，於京報出京後，乃由良鄉信局按站雇人接遞，因此乃稱之爲「良鄉報」。

清代除京報、塘報、良鄉報外，尚有軍報，所謂軍報，係指清初開國時，平定國內諸亂，於前線作戰之高級將領，向朝廷報告消息者，謂之軍報。據嘯亭雜錄載：乾隆皇帝，聽軍報事稱（註十）：

「上自甲戌後，平定西域，收復回疆及緬甸金川諸役，每有軍報，上無不立時批示，洞徹利害，萬里外如視燎火，無不輒中，每逢午夜，上必遣內監出外，問有「報」否？嘗自披衣坐待竟夕，值機近臣，罔敢退食，其勤政也若此。」

沿至清光緒二十一年（西曆一八九五年）京師官紳文廷式等，設強學書局，講求時務，發行中外記聞，中有議論，經御史楊崇伊以誹謗朝政名義，奏請查禁。翌年（光緒二十二年）御史胡孚辰則奏請將強學書局，改爲官辦，乃以強學書局之基礎，設官書局

，由孫家鼎管理，於是官書局所出之報，稱爲「官書局報」，官書局報長約六寸、寬三寸、黃紙爲封面，左上方刊印報名，內容除上諭及奏摺，尙刊有部份新聞及外國新聞之譯述，但無議論性之文字，事實上官書局報，係在光緒支持下，爲維新份子之喉舌，故在光緒二十四年（西曆一八九八年）戊戌政變失敗後，慈禧太后臨朝聽政，維新派失勢，官書局報，遂亦停刊。論者謂官書局報，略具近代報紙之形態矣。

官書局報停刊以後，迄光緒三十二年，御史趙炳麟，再奏請創辦官報，以便人民明瞭國家政策。翌年由考察政治館議復，定名爲「政治官報」。政治官報遂於光緒三十三年（西曆一九〇七年），出刊第一號。是爲有報紙形式之官報，迄宣統三年（西曆一九一一年），新官制之內閣成立，乃改政治官報爲內閣官報。「內閣官報」於宣統三年七月一日刊出第一號，形式與政治官報同。主要在宣傳朝廷之政令也。

第二節 邸抄之形態

上述邸抄之形態，實際上不具有今日報紙之形態，因最早之邸報爲手抄本，故稱邸抄。其後逐漸演進爲木刻本，後改爲活字，其大小形式不一，用紙亦異。故無規格可言，自唐代有邸抄（邸報）開始，至清代京報，政治官報止，歷時一千餘年，在形態上，

均無大改變，而其讀者，則以士大夫階級爲主，其內容則以宮廷之詔令、奏章，及官員之升沉任免爲範圍，此類報紙，不僅與人民之生活無關，對國家之政治，亦無影響。

就其性格言，當時所謂邸抄，係抄錄記述朝廷之事，有由政府設立機構傳遞者，例如塘報。有由民間抄錄，供知識份子閱讀者，例如初期之邸抄。

吾人於探討中國具有現代報業思想，實始於清咸豐九年（西曆一八五九年）太平天國軍師洪仁玕向天王洪秀全所呈之奏摺（註十一）有關報業者計分爲兩項：

第一：「設立國家報館」其內容爲

「所謂以法治之者，其事大關世道人心，如綱常倫紀，教養大典，則宜立法，以爲準焉，是以下有所趨，庶不陷於僻而登於道者，必又教法兼行，如設書信館（官郵局）以通各省郡市鎮公文，設新聞報，以收民心公議，及各省郡縣貨價低昂事勢常變，上覽之得以資治術，士覽之得以識貫通，農商覽之得以通有無，服法律別善惡勵廉恥教忠孝，皆借以行其教也，教行則法著，法著則知恩，於是民相勸戒，才德日生，風俗日厚矣（天王洪秀全硃批：欽定此策是也）。」

第二：各省普設新聞特派員：其內容爲

「一興各省新聞官，其官有職無權，性品誠實不阿者，官職不受衆官節制，亦不節