

南京国民政府前期
新闻舆论管控机制研究

刘永生 著



中国言实出版社

南京国民政府前期
新闻舆论管控机制研究

刘永生 著

图书在版编目(CIP)数据

南京国民政府前期新闻舆论管控机制研究/ 刘永生著. -- 北京: 中国言实出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-5171-0147-5

I. ①南… II. ①刘… III. ①新闻工作—舆论—监管机制—研究—中国—民国 IV. ①G219.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第114517号

责任编辑: 周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

电 话: 64924716(发行部) 52666122(邮 购)

64924853(总编室) 52666121(编辑部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: ysfazhan@163.com

经 销 新华书店

印 刷 成都蓉军广告印务有限责任公司

版 次 2013年6月第1版 2013年6月第1次印刷

规 格 145毫米×210毫米 1/32 7印张

字 数 160千字

定 价 25.00元 ISBN 978-7-5171-0147-5



内容提要

南京国民政府成立之后,国民党取得了全国的统治权。为了对全国的新闻舆论进行管控,国民党和国民政府在二元体制的基础上,制定了内容宏富的法律法规体系。通过严密的法律法规体系,国民党政府强化了对于国民党党报的舆论管控;同时大力打击了共产党报刊,使得共产党在国统区的舆论宣传被压在一个非常狭小的空间;民间媒体尽管有走向垄断的趋势,却在国民党政府当局的威逼之下被迫放弃,从而保证了国民党政府舆论管控的成效。

除了通过法制建设进行舆论管控之外,国民党政府还通过人事安排对全国新闻舆论进行管控。国民党通过对中央宣传部一职人选的安排,实现了对于党报的控制,并在此基础上有效管控党报的舆论内容和舆论价值取向。国民政府进行舆论控制的主要行政机关从中央一级而言,主要是行政院及其下辖之内政部。通过相关机构设置及其人选安排,通过对行政权力的掌握,国民党在中央层面建立了一套表面上完整的行政系统,实则受制于国民党的管理体制。这种行政权力系统无可避免地要渗透到社会生活的各个方面。

对于国民党地方组织而言,更多的是要看地方军政首脑的所属派系。只属于中央的地方,其舆论宣传一般也是追随中央,和中央保持同一腔调。浙江所反映出来的就是这种情况。但是,和中央有矛盾的如广东方面,其辖区的新闻舆论宣传就往往和中央相



左。尽管和中央有矛盾,广东地方政府从来没有推翻、不承认中央的意思,只是对于具体领导人心存不满。所以,其治下的新闻舆论媒体并未受到中央的严厉处分。

各报刊媒体的自律,是其在国民党政府新闻舆论管控制下做出的自我调适。这一调适,反映了各媒体对于国民党政府新闻舆论管控的承认与服从,从另一个侧面反映出国民党政府舆论管控的成效。只是我们应该看到,新闻舆论媒体自律,使得其生存和发展获得了一定程度的保障。这也可以看做是新闻舆论媒体对于舆论管控机制的突破,也是对于国民政府前期舆论管控未竟全功的诠释。

目 录

绪 论	(1)
一、研究缘起	(1)
二、研究对象	(3)
三、研究现状	(4)
(一)中国大陆相关研究综述	(4)
(二)中国台湾地区及国外相关研究	(6)
四、研究内容	(7)
五、研究方法	(10)
六、几点说明	(11)
第一章 南京国民政府前期的新闻政策与新闻法规	(14)
第一节 国民党的新闻政策	(14)
一、国民党中央新闻政策制定机构及其职能的变迁	(14)
(一)国民党中央新闻管理部门及其变迁	(14)
(二)国民党新闻政策及其出台	(17)
(三)国民党新闻政策的反响	(25)
二、国民党中央制定的新闻法规	(29)
(一)对新闻机构的管理和登记	(30)
(二)对新闻业务的管理	(33)
(三)对新闻记者的管理规定	(39)
三、国民党地方党部制定的新闻出版法规	(40)



(一)广东方面	(40)
(二)浙江方面	(48)
第二节 南京国民政府的新闻立法	(52)
一、国民政府的新闻政策	(53)
二、南京国民政府新闻立法	(56)
(一)立法权归属	(56)
(二)新闻立法背景	(61)
(三)主要新闻立法及其内容	(67)
第二章 南京国民政府前期新闻舆论管控背景下的用人机制	(82)
第一节 国民党中央宣传部之用人机制	(83)
一、国民党宣传核心机构中宣部的成立及其职责	(83)
二、历任中宣部部长及其人脉关系	(90)
(一)顾孟余与蒋介石	(91)
(二)胡汉民与蒋介石	(93)
(三)叶楚傖与蒋介石	(96)
(四)邵元冲与蒋介石	(97)
(五)刘芦隐与蒋介石	(98)
第二节 国民政府对于新闻舆论控制的人事安排	(99)
一、行政院院长、内政部部长在新闻舆论管控方面之职责	(99)
二、国民政府主席、行政院院长、内政部长一览表之解读	(104)
(一)蒋介石和林森之任国民政府主席	(105)
(二)行政院院长一职的安排与争夺	(108)

第三章 国民党对不同类型报刊的管控	(111)
第一节 国民党对党报的控制	(111)
一、国民党党报系统的建立与扩张	(111)
二、国民党对党报的处理模式：以改组派《革命评论》 为中心的考察	(118)
第二节 国民党对共产党报刊的摧残	(126)
一、国民党对共产党报刊的摧残	(126)
二、共产党报刊求生存的反制	(128)
第三节 国民党对民营报刊的管控	(131)
一、民营报刊的政治态度与国民党的关注重点	(131)
二、国民党对民间媒体的管控与媒体的应对： 以《申报》禁邮事件为例	(133)
第四节 党报与非党报的比较分析	(139)
一、资金来源迥异	(139)
(一)党报资金来源	(139)
(二)非党报资金来源：以《申报》为中心的考察	(140)
二、承担的责任与任务迥异	(143)
(一)党报(国民党)	(143)
(二)非党报	(145)
第四章 国民政府前期新闻舆论管控机制的运作成效	(148)
第一节 南京国民政府前期新闻立法与舆论管控成效	(148)
一、用党治与专制手段控制新闻	(149)



二、新闻舆论管控下新闻舆论界生存状况	(155)
三、南京国民政府前期新闻立法与舆论管控的总体成效： 以新生事件为中心的考察	(164)
第二节 国民党用人制度与新闻舆论控制的关系	(168)
一、国民党用人制度的特点	(168)
二、国民党用人机制对于新闻舆论管控的影响	(170)
(一)中宣部部长安排与舆论管控的关系	(170)
(二)国民党政府人事安排与新闻舆论管控的关系	(173)
第五章 国民政府前期新闻舆论管控下新闻舆论界的自律	(177)
第一节 新闻舆论界的自觉自律	(177)
一、上海日报公会	(178)
二、上海新闻记者公会	(179)
三、中国左翼新闻记者联盟	(180)
四、依靠组织的自我保护性活动：以上海日报公会为例	(180)
第二节 新闻舆论界的自发自律	(182)
一、《大公报》	(183)
二、《申报》	(184)
第三节 新闻舆论界的自律对新闻舆论管控的因应	(185)
结 论	(191)
参考文献	(195)

绪 论

一、研究缘起

一般来说，学术研究遵循一定的研究思路，不断由表及里，由现象到本质。在初期阶段，关注点很可能是以一个点为研究重心，然后随着学识的渐深，逐渐向理论领域探寻，尽量从理论上去解释一个历史现象，从而使研究工作实现现象到本质的飞跃。这是学者们一般的研究路径，笔者亦希图循此路径，使自己的研究工作有质的飞跃。

笔者在以往的研究中，曾以 20 世纪 30 年代《申报》的对日舆论为个案，研究了新闻舆论在特定历史时期的具体价值取向。之后，对国民政府前期的新闻舆论管控方面一直有着非常浓厚的兴趣。做国民政府前期新闻舆论的管控机制研究，是希望在以往研究的基础上，能够做一些更全面、更深刻、更透彻的思考。在北伐之后，通过清共执掌了国家行政管理大权的国民党，是如何对新闻舆论进行管控的。它是通过一套什么样的机制来实现对于新闻舆论的管控的。它对于新闻舆论管控的成效到底如何，究竟做出如何的评价。这些是笔者一直关心的问题。

中华民国史的研究，不论是在哪一个领域展开，很难避开一个比较令人纠结的关系和大背景，就是国民党和国民政府之间的关系，或者简言之为党政关系。



1928年10月3日，国民党中央会通过的《训政纲领》，以国家根本大法的形式，确立了训政时期以党治国的政治体制。此后，在自上而下的行政体系构建中，党务组织与行政系统双轨并进，充分体现了党治原则。中央党部之下依次设立省、县和区党部，分别对应各级行政系统，形成了对行政权力的双重管理体制，也可称作党政双轨制，这是中国近代行政控制体制的重大转变。

在不同的层面，党政之间的关系表现形式及其运作机制不尽相同。在中央层面，中央党部与国民政府的关系表现为，以中央政治会议为党与政府之间的联系枢纽。根据《训政纲领》和《训政时期约法》，政治会议为全国实行训政之最高指导机关，党有关政治方面的决议输送给中政会，中政会把党的决议形成政策，把政策输送给国民政府，国民政府在执行政治方案上对政治会议负责。^①

然而，党国体制在地方层面上的运作，显示出与中央层面截然不同的景象。1928年8月国民党二届五中全会规定：“凡各级党部对于同级政府之举措有认为不合时，得报告上级党部，由上级党部请政府依法查办。各级政府对于同级党部之举措有认为不满意时，亦得报告上级政府，转咨其上级党部处理”。^② 1929年6月15日，国民党三届二中全会重申了各级地方党部与政府间关系的原则^③。一系列政策显示，国民党在地方实施的党政双轨制

① 田湘波：《中国国民党党政体制剖析（1927—1937）》，湖南人民出版社2006年版，第237页。

② 《各级党部与同级政府关系临时办法案（1928年8月11日）》，见荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（上），光明日报出版社1985年版，第543页。

③ 《训政时期党务进行计划案（1929年6月15日）》，见荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（上），光明日报出版社1985年版，第757页。

中，地方党政机构间是一种互不统属、平等分开、相互监督的关系。此后出台的有关地方党政关系的政策都坚持这个原则：即国民党地方党部不能直接干预地方政府的政务，国民党中央只有通过中政会和国民政府才能向地方政府发号施令。反之，地方政府也无权干预地方党部的行动。党政系统如果互有意见，可以逐级上报党务或行政系统，再转行政或党务系统处理。党国体制在中央与地方层面的不同表现及运作方式，在很大程度上影响着国民党的执政效率与渗透、控制社会的能力，同样，也影响了国民党新闻舆论管控的能力和效果。

从国民党进行新闻舆论管控的实际情况来看，在党国体制之下，国民党和国民政府实行的是一种政党与政府的双重管控。

二、研究对象

本课题研究对象包括国民政府，因而有必要对国民政府加以界定。在民国历史上，以国民政府为号的政府有好几个。从1924年孙中山改组国民党起，先后出现过广州国民政府、武汉国民政府、南京国民政府等。其中真正能代表国民党中央、得到当时全国民众及世界各国广泛认可的是南京国民政府。胡汉民曾经声称：“我们的政府称作‘国民政府’，并不称作‘国民党政府’”，因为“我们的党，只在政治上行使人民的政权，并非在法律上规定党为如何表现全国人民的”^①。国民政府主要有以下几种含义：第一是指地方政府，而且在其前面应该冠以地名以示区别。如1925年在广州所成立的政府，1927年迁往武汉，1927年4月18日国民党各派合流之前由蒋介石一派在南京成立的国民政府；第二是指1927年8月国民党各派合流所建立的、一直到1948年行

^① 胡汉民：《党治的政府》，《胡汉民先生文集》（第四册），台北中央文物供应社1978年版，第942页。



宪为止的中央政府全部。

1927年到1937年之间，尽管国民政府亦遇到各种各样的困难，有内战，也有日本帝国主义发动的侵略战争，但是，相对来说，这是南京国民政府的黄金时期。1937年全面抗战爆发之后，国家开始全面转入战时体制，其行政管理模式和这一时期是有很大的区别的。关注国民政府在承平时期对于社会具体事务的处理，可以看出该政权取得的成绩，以及在行政过程当中所遇到的问题，面对这些问题，它又是如何处理的。

任何一个政府，为着自己的基础牢固，不可避免地要正面宣传自己的主张以及治国理念，而且还包括在具体问题上的应对措施。每一个政权，必然代表着本阶级的利益，为本阶级谋福利，表现在舆论宣传方面，就是要用一整套运作机制，使得社会上的新闻舆论宣传能够在其所允许和容忍的范围之内，从而达到控制舆论，宣传自我，使自我形象和理念获得社会的广泛承认和接受的目的。

国民党为实现对于新闻舆论的全面掌控，建立了一套内容庞杂的管控机制。该管控机制的具体架构包括立法手段与行政手段相结合、合法手段与非法手段（破坏、特务、暗杀等手段）相结合、党与政府相纠合及人事与法规相结合等方面的机制。这一庞杂的机制既包括国民党的政策意图的表达与执行，也包括国民政府行政事务的开展。简单来说，国民党新闻舆论管控机制就是国民党为实现其控制全国新闻舆论的目的，在党国体制下采取的结合了立法与行政、法规与人事、党和政府、合法与非法等多种手段而形成的一整套运作制度及其运作程序。在本课题的研究当中，我们着重关注的是立法与人事，当然，不可避免地要旁及其他相关的方面。

三、研究现状

（一）中国大陆相关研究综述

笔者对1980年到2011年的中国期刊网（跨库检索，包括期



刊、报纸、重要会议和硕博士论文)以及人民大学复印资料全文检索的文章用关键词新闻制度、新闻检查、新闻法规、新闻控制进行检索,一共检出文章30余篇。这些文章分别出自中国社会科学院新闻与传播研究所主办的《新闻与传播研究》、复旦大学主办的《新闻大学》、中国传媒大学主办的《现代传播》,中国社会科学院近代史研究所主办的《近代史研究》以及其他新闻传播类期刊、历史学术期刊等。与国民党新闻传播相关的硕博士论文共有9篇。下面就这些论文与研究成果的内容进行分类阐述。

1. 关于新闻检查和管制的分析

20世纪80年代开始的国民党新闻史研究,主要集中在对于国民党新闻检查和管制的批判与控诉上。相关的研究成果主要有:石君讷的《国民党的新闻检查(1938—1945)》(1985),陈昌凤的《从〈民生报〉停刊看国民党南京政府控制下的民营报业》(1993),汪朝光的《民国电影检查制度之滥觞》(2001),杨旭、余衍玉的《反对国民党新闻专制的“拒检运动”》(2004),索阿娣的《国民党新闻检查制度寿终正寝始末》(2005),刘永生的《〈申报〉禁邮及“自由谈”改版事件》(2008)等等。从整体上说,这些研究成果主要是从政治批判的角度以“迫害”、“管制”、“专制”为着眼点揭示国民党新闻事业的一些特征。对于新闻检查和新闻管制的缘由以及管制者与被管制者之间制衡的研究显得比较薄弱,《〈申报〉禁邮及“自由谈”改版事件》则对国民党新闻控制与媒体的反控制做出了较为深刻的研究,揭示了两者之间的互动关系和模式。

2. 关于新闻法规和分析

国民党的新闻政策与新闻法规在20世纪90年代中期以来得到学界的热烈讨论。国民党新闻政策的研究成果主要有:蔡铭泽的《三十年代国民党新闻政策的演变》(1995),王晓岚的《抗战时期国民党排共、反共的新闻谋略与手段》(1997),王晓岚的《论抗战时期国民党的对外新闻宣传策略》(1998)。此外,一批



硕士、博士论文也对国民党的新闻政策进行了系统的研究，如刘娜的《南京国民政府出版政策研究》（2006年硕士论文），王静的《国民党统治前期（1928—1937）新闻政策研究》（2007年硕士论文），向芬的《国民党新闻传播制度研究》（2009年博士论文）等。这些文章的主要内容是分析国民党的政治思想并进行历史分期，其主要目的在于进行价值判断，而且许多研究成果大多属于通史性质。

国民党新闻立法的问题，从其在大陆开始时掌握政权时期开始就有人着手研究，马光仁和黄瑚在这方面做了较为系统的研究工作。此外还有张仁善的《国民党政府〈出版法〉的滥施及其负面效应》（2000），王赐江的《论我国近现代新闻立法》（2000），张化冰的《1935年〈出版法〉修订始末之探讨》（2007）等，从各个方面对新闻法制化的进程予以分析和评价。这些研究成果一般是就具体的法律进行分析，分析各个具体法律的作用及其局限性。法律约束的主体和客体之间的互动关系，还没有在此方面深入展开。

（二）中国台湾地区及国外相关研究

20世纪50年代以来，台湾的学者对国民党新闻史的研究一直不曾中断，主要论著有曾虚白的《中国新闻史》，赖光临的《中国新闻传播史》和《七十七年中国报业史》，王凌霄的《中国国民党新闻政策之研究（一九二八——一九四五）》等。对1927年到1937年国民党的新闻管理策略以及国民党经营新闻网的情况进行梳理，认为国民党新闻检查成效并不理想，并总结出成效不理想的原因。

国外学术界对于国民党新闻史的研究成果更少。费正清主编的《剑桥中华民国史》（第二部）在论述国民政府的意识形态时，稍微涉及舆论控制这一话题，但没有充分展开，仅简单地做了一个结论，似过于简单。

综上所述，以往的对于国民党新闻政策的研究取得了许多成绩，但也存在一些不尽如人意的地方。第一，国民党及其政府在

对新闻舆论界他律方面所做出努力的前因后果，亦即各项新闻法规出台的背景及实际执行状况。第二，国民党及其政府对新闻舆论控制的人事安排尚无专门的研究成果。第三，对于新闻舆论界为应对国民党政府的新闻舆论控制所做出的自律努力，以及这种自律的成效究竟如何，目前的研究成果当中尚无此方面的内容。也正是由于对于国民党新闻舆论控制机制的研究当中存在这样那样的不足，本课题拟弥补以往研究的不足，全面反映国民党及其政府对于新闻舆论管控机制的运作及其成效。

四、研究内容

本课题的研究当中，主要内容有以下几个方面。

第一，是国民党对于新闻舆论的管控机制在静态上的表现形式如何？国民政府和国民党各有一整套较为完整的系统，专门负责对舆论方面进行管控。从国民党方面来说，从中央到地方，各级宣传部门是负责舆论宣传的主要管理机构；政府方面则分为两层，一层是中央，在内政部里面专设，地方各省上大致由民政厅负责，有时也由警察局配合行动。

第二，是新闻舆论管控机制是如何运作的，如何让具体的负责部门进行运转，从而达到舆论管控的目的。机制运作在一般说来有两个方面值得注意：人事方面以及制度建设方面。人事安排问题较为复杂，既有中央层面的安排，还有地方层面的安排，有党务方面的安排，还有政府方面的安排。而且人事安排的变迁并非仅是控制舆论的需要，还有其他各种因素。在此，我们所关注的是这种人事安排是否真正符合实际工作的需要，这种人事安排对于舆论控制所起的作用。

第三，是新闻舆论管控的成效究竟如何评价，是否达到国民政府舆论控制的初衷。作为一个政府，国民政府的产生源于国民党中央政治会议。在南京国民政府产生之后，一般来说，尽管应



该是一个实体政权组织，然而其诞生并非基于全国人民或者团体代表的选举，而源于国民党赋予的权力。国民政府未能完全地掌握一个政府所应享有的全部行政权力，往往处于国民党的阴影之下。

许多学者都指出，国民党在取得全国政权之后，与国民政府之间所形成的党国体制，一方面确实方便了国民党巩固自己的威权与政治地位，但同时，这种对于国民政府威权自我削弱的体制也给予其有效统治带来了一些无法克服的弊端。国民党在方便行政的同时，慢慢地将自己的政治权威以及政治合理性即政治道义消耗殆尽。为了有效宣传自己的政治主张与政策，国民党和国民政府都做了大量的工作对新闻舆论进行管控，以便将新闻舆论规范在自己的限度之内，以便最大限度地发挥政治控制的作用。

当然，中央与地方的关系同样也值得注意。中央和地方的关系对于新闻舆论控制的成效有着明显的影响。有些在中央被禁止发布的消息，却可以在地方上发表。这显然是国民政府中央与地方之间的若即若离的游移关系在作祟。中央无法有效控制地方、掌握地方政权以形成号令统一、政令通畅的局面，地方自恃其实力在某些方面并不和中央保持完全的一致，形成一个强固的、有力的整体。

第四，是新闻舆论界的自律与新闻舆论管控的关系。在新闻舆论管控过程当中，国民党和国民政府无疑是主动的、强势的、占上风的一面，但是我们不能由此而忽视处于被控制的一面。新闻舆论界一直在寻找比较合适的途径和方法，抵制国民党政府全面控制新闻舆论的企图，力图突破对于自己的束缚。另一方面，新闻舆论界也主动约束自己，进行行业自律，在国民政府和国民党新闻舆论控制的环境中，寻求生存和发展的机会。

新闻界行业自律的原因是多方面的。首先，大量的社会力量或者资本家私人创办报刊。这些私人产业，相对政府而言具有一定的独立性。此外，这些资本家报人在本报理念上所表现出来的新闻自由主义。这种新闻自由主义既要求忠实于事实，再加