

本书由上海市马克思主义学术著作出版基金资助出版

中国近代新闻法制史

马光仁 著

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国近代新闻法制史/马光仁著. —上海: 上海社会
科学院出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 80745 - 016 - 0

I. 中… II. 马… III. 新闻工作—法制史—研
究—中国 IV. D922.162

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 050169 号

中国近代新闻法制史

作 者: 马光仁

责任编辑: 杨 国

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 640×960 毫米 1/16 开

印 张: 28

插 页: 2

字 数: 410 千字

版 次: 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 016 - 0/D · 002

定价: 58.00 元

版权所有 翻印必究

序 一

中国新闻法制史,是中国新闻传播史的一个重要方面。但是,在一段相当长的时间里,我们对于这个方面不够重视,没有着力研究。究其原因,有我国新闻法制建设滞后的大环境因素,也有我们研究的思路问题。

我国新闻史研究,起步于20世纪20年代。那时只有戈公振、蒋国珍、汪英宾等少数学者,对我国新闻史作了较全面的梳理,也涉及新闻法规。戈公振的《中国报学史》列有专节《关于报纸之法律》,还汇集了晚清和民国初年有关报纸工作的法规,作为附录。这些材料,至今仍为研究者所采用。30年代和40年代,在战争环境中,新闻史研究处于基本停滞状态,更不用说新闻法制史研究了。从50年代起,中国新闻史研究备受重视。1955年开办的中共中央马列学院(即中共中央党校)新闻班,将中国报刊史列为研究重点,有专门的研究队伍,胡乔木还亲自抓。随后,复旦大学新闻系、中国人民大学新闻系也大力开展研究,队伍逐渐壮大,成果日益增多,使得中国新闻史成为新闻学科领域中一个稳定发展的分支。

然而,中国新闻史那时的研究重点是革命的、进步的新闻事业及其在政治斗争中的作用,新闻法制未受关注,在教材中列专节的地位也没有了。对于晚清的、北洋军阀政府的和国民党政府的新闻法规,只是作为批判对象,指出其反动性质。这种不研究新闻法制的状况,一直持续到70年代末。

80年代,我国实行改革开放,加强了法制建设,关于新闻法制的研究也起步了;90年代,我国开始建设社会主义市场经济,“依法治国”载入了宪法,一些法规中涉及新闻传播的条文越来越多,还一度对制订单

行的《新闻法》问题做过探讨。研究中国新闻法制的论著陆续问世,但缺少全面系统梳理中国新闻法制历史的著作。当时在复旦大学新闻学院工作的马光仁同志,注意到这种情况,着手收集中国新闻法制史的材料。后来,他调到上海社会科学院新闻研究所工作,在主持上海新闻史研究的同时,继续收集中国新闻法制的材料。随着上海新闻史研究项目的结束,中国新闻法制史便成了他研究的主要课题。

马光仁同志和我,是多年的同事和合作者。由于这层关系,这部《中国近代新闻法制史》付印前,我就阅读了书稿。我作为最早的读者之一,在这里说一下对它的第一印象。首先,它是一部史料丰富的著作。史料是治史之本。没有足够的史料,就写不出令人信服的著作。收集史料需要花工夫,而考证、鉴别、研究史料更需要下功夫。对此,本书的字里行间都显示出来了。其次,这部著作作为中国新闻法制史研究开拓了新视野。例如,关于中国共产党领导的革命根据地的新闻法制建设,过去只有零星的史料,本书在归纳、整理和研究的基础上,具体评述了它的全貌,这是前人未做的新工作。再次,这部著作作为研究中国新闻法制史提供了新思路、新观点。对于晚清的、北洋军阀政府的和国民党政府的新闻法规,本书不是只用“反动”二字作了断,而是具体分析这些法规制订的历史背景、立法意图、条文内容和实施效果,作出恰当的评价,这样既符合历史本来面貌,又能从中引起思考。

这部书只写了中国新闻法制史的近代部分,还应该续篇。我期待着。

丁淦林

序 二

新闻法制指有关新闻业的法律、规章和管理制度,涉及国家对新闻业的控制与管理、新闻业内部行为准则等方面。中国近代新闻法制史是新闻史、法制史共同研究的对象,具有交叉学科的特点。尽管早在1927年戈公振先生在《中国报学史》中,已有关于报纸法律的研究,1981年方汉奇先生在《中国近代报刊史》中亦有关于清末报刊出版法律的研究,1992年学林出版社出版了刘哲民先生编辑的《近现代出版新闻法规汇编》,1999年复旦大学黄瑚博士推出《中国近代新闻法制史论》,成为这一领域的拓荒之作,但是,从总体上看,有关中国近代新闻法制史的研究,在中国新闻史、法制史中相对薄弱,有待充实、加强之处甚多。

现在已经进入信息时代,新闻事业在人们社会生活中的作用越来越大,从政治、经济、社会到文化,从国际到国内,从城市到乡村,从工作到休闲,从表彰先进、批评落后到揭露腐败,新闻事业无所不在,新闻事业比以往任何时候都更加受到重视,与新闻事业有关的纠纷、官司比以往任何时候都多,新闻法制越来越显得重要,对于历史上新闻法制的研究,越来越具有启发、借鉴意义。

有鉴于此,马光仁先生历数年时间,写成《中国近代新闻法制史》这部力作。全书凡七章十九节,先以时间为经,讨论清末近代新闻法制的萌芽、初步形成,民国初年新闻法制建设的曲折进程,南京国民政府时期新闻法制的形成与发展,然后从不同区域切入,分别讨论殖民地(包括租界、日伪占领区、台湾港澳地区)、革命根据地的新闻法制特点,这样条块结合,比较系统地、完整地梳理了近代中国新闻法制状况,研究了不同时期、不同区域新闻法制的内容、特点。作者将租界归入“殖民地”范畴,我不能苟同,但我觉得他这样条块结合的方法,还是比较合理的。

马光仁先生是著名新闻史专家,主编过《上海新闻史 1850~1949》、《上海当代新闻史》,对新闻史料相当熟悉,成果繁富,在此基础上再来撰写这本著作,就全局在胸,游刃有余。通观全书,除了资料翔实、征引广博、结构严谨等一般优秀图书常有的特点外,我觉得书中对中国近代新闻法制特点的归纳最见作者的个性。这些特点包括:(1)对民众的言论出版自由权,抽象地肯定,具体地否定。(2)所有新闻法规对新闻出版事业,只有限制取缔,而没有保护奖励。(3)在新闻出版事业的管理上,表面法治,实际人治,有法不依,权大于法。(4)在新闻法制建设中,人民群众从未停止争取言论出版自由的斗争。(5)南京国民政府时期,新闻事业的法治建筑在国民党的党治基础之上。(6)南京国民政府时期,国民党有一套为新闻统治服务的理论体系,包括“党内宣传要统一”、“党化新闻界”等。这些论断,都是作者通过对大量材料深入研究以后得出的,言之有据,自成一说。

马光仁先生原来是上海社会科学院新闻研究所的领导,曾经与我所在的历史研究所同处一楼,我们时常相见,也时常就学术问题进行讨论,他写作此书的过程,包括搜集资料、撰写书稿、申请资助,我都了解。特别让我钦佩和感动的是,他是在退休以后开始撰写这部著作的,自出经费,自搜资料,翻报刊,查档案,穷年累月,孜孜矻矻,广搜博览,日录夜作,自己不会电脑,还要请人打印。他家境宽裕,温饱有余,不用他赚稿费来补贴家用,他人在江湖,优游林下,不复作晋升职称之想,那么,是什么力量驱使他以苦为乐、乐此不疲的呢?他在本书的“引言”中,论述研究新闻法制史意义时说的几点,可以看作是他动力的源泉。这几点是:(1)充实中国新闻事业史研究的内容;(2)有利于新闻传媒队伍建设;(3)有利于社会主义新闻法制建设。归纳起来,一是繁荣学术,二是服务现实。这两条背后,是马先生强烈的事业心与责任感。先生姓马,我读完书稿,油然想起曹孟德笔下志在千里的伏枥老骥,想到刘禹锡笔下不甘悠闲的英武战马。“马思边草拳毛动,雕盼青云睡眼开”,志在学术、心系天下的知识分子,是永不退休的。

是为序。

熊月之

于上海社会科学院

2006年4月5日

第一章 引 言

法制,是法律和制度的总称。它是统治阶级按照自己的意志,通过国家政权建立起来的法律制度,和根据这种法律制度建立的社会秩序。法制的根本任务是维护统治阶级的利益,镇压敌对阶级的反抗,巩固自己的统治地位。它是上层建筑的重要级组成部分,由经济基础决定,并为经济基础服务。法制在不同性质的国家,有不同的表现形式和具体内容。

新闻法制是有关新闻传播活动的法律和管理制度的总称。它是一个国家法律体系的重要组成部分。其基本任务是规范新闻传播单位和从业人员活动的准则,也规范公民和社会组织和国家机关及其人员在新闻传播活动中的行为准则。总之,新闻传播活动必须依法办事,国家管理新闻传播活动也应有法可依,这样才能使新闻传媒业走上健康发展的道路。

新闻法与新闻纸是孪生兄弟。一般是先有新闻纸,后有新闻法,当新闻纸发展到一定程度,统治阶段感到其活动出现了对自己不利的情况,便制定各种管理办法,逐渐形成系统的书面文字,即新闻法规,并配以实施措施,随着社会的发展而变化。新闻法制史的任务,就是研究新闻法制产生、发展和变化的历史,总结经验教训,服务当前。中国是一个新闻传播活动历史久远的国家。由于长期处于封建专制和半封建半殖民地状态下,中国的新闻法制建设起步晚,进展缓慢,只到了近代才产生了真正意义上的新闻法制,经过约半个世纪,中国才初步建立了新闻法制体系。它虽带有浓厚的半封建半殖民地性质,但它的历史经验教训也应梳理和总结。

第一节 中国近代新闻法制史研究的意义

一、充实中国新闻事业史研究的内容

新闻法制史是新闻事业史的重要内容。在某种意义上讲,报刊史与法制史是相互补充的。如果缺少了新闻法制史的内容,新闻史的研究是很不完备的。从中国近代新闻事业史研究情况看,对新闻法制史的研究是很不够的,应当填平补齐。中国新闻事业史的研究在19世纪30年代就开始了。1834年1月,广州出版的《东西洋考每月统记传》发表了《新闻纸略论》,是中国近代中文期刊发表的第一篇新闻史论文。1873年《申报》发表了《论中国京报异于外国新报》,1895年9月北京《万国公报》发表了《报馆考略》等。之后研究中国新闻事业史专著相继问世,如1917年姚公鹤的《上海报纸小史》。但几乎都没有涉及中国新闻法制史的内容。1927年戈公振的《中国报学史》第六章“报界之现状”,设有“关于报纸之法律”一节,简要介绍从清末到民初的报律情况,并附录了几个报律。从1927年至1949年全国解放,在研究中国新闻事业史通史型的著作中,多数涉及中国新闻法制史的内容,但介绍都比较简单,还未见到研究中国新闻法制史的专著,有关新闻法制史的专题论文也不多见。

新中国建立后,对新闻法制史的研究也很不重视,从建国到“文化大革命”结束,几乎找不到这方面的论著。在改革开放的新时期,随着思想解放的深入,在中国新闻学研究中,有的学者开始注意中国新闻法制史的研究,陆续发表了一批论文。但研究的力度不够,既不全面,更不系统。在通史型的中国新闻事业史著作中,大都涉及中国新闻法制史的内容,但都比较简单,不够充实。1999年黄瑚的博士论文《中国近代新闻法制史论》出版,是目前见到的惟一专著。丁淦林教授为该书写的序中指出,“有关这一课题的现有成果很少,专门专著更是罕见”,“这篇论文形成了研究中国新闻法制史的最早一篇”。由于该书体例所限,新闻法制史的许多内容无法反映。所以进一步加强中国新闻法制史的研究,充实中国新闻事业史的内容,是新闻史学者应当承担的任务。

二、有利于新闻传媒队伍建设

加强新闻传媒队伍建设,是党和政府一贯重视的问题,是新闻传播

媒介的一项长期任务。在改革开放新形势下,特别是我国加入世界贸易组织以后,新闻传媒业面临着国际新闻传媒竞争的巨大压力,中国的新闻传媒业要在这种挑战和竞争中要取得胜利,加强队伍建设显得尤为重要。

党的新闻传媒工作者,除了要有坚定的无产阶级立场,掌握马克思主义基本理论,熟悉和了解党的方针政策以及树立全心全意为人民服务的良好品质外,还要有比较宽广的文化知识和专业知识,比如金融、法律、农业、科技、文教、体育及自然科学知识等。其中掌握扎实的法律知识,显得越来越重要。因为市场经济,就是法制经济。我国的社会主义市场经济日益发展,我国的法制建设也逐步完善,今后的一切活动,包括新闻传媒活动,都必须依法办事,仅凭领导人指令或个人想当然办事,越来越行不通了。以往在这方面的教训是相当深刻的,付出的代价也是很沉重的。前些年多次出现的告记者热,新闻官司不断,使新闻媒体无论在经济上、精力上、时间上都造成巨大的损失。产生这种情况的原因是多方面,就新闻记者而言,除采访不深入,记载不实之外,记者不懂法,法律意识淡薄,不知道尊重别人的民主权利,特别是隐私权、名誉权等。在报道中很少从法律角度考虑问题,进行自我保护,往往充当裁判者,自己冲在第一线。所以新闻传媒工作者应当加强学习和掌握法律知识,增强法制观念,做到知法、懂法、用法。

新闻传媒工作者在学习法律知识时,其中重要内容是学习和掌握新闻法律法规,提高维护新闻法制、执行新闻法规的自觉性。因为新闻法规对新闻传媒工作者更直接、更具体、更有现实性。学习新闻法律法应以当前的为主,同时也应加强新闻法制历史知识的学习,现在是过去的延续,知道历史才能更好更深刻地认识现在,理解现在。历史总是有精华和糟粕,学习中自然应吸取精华,抛弃糟粕。一个善于学习的人,也可以从糟粕中得到有益的启示。

三、有利于社会主义新闻法制建设

依法治国是党的根本指导方针,随着社会主义市场经济制度的不断完善,我国的社会主义民主与法制建设也不断加强,大批法律法规不断出台,社会主义法制体系已初步形成。

在我国社会主义法制建设中,有关新闻法律法规建设也不断推进,虽然取得了很大成绩,但仍跟不上形势发展的要求,应加速建设。这是

因为：其一，我国许多行业都有专门的法律法规，而新闻传媒业在我国是一个很大的行业，新闻传媒产业已成为我国国民经济中的支柱产业之一。如2000年的广告营业额已达到146.47亿元左右，其发展还带动国内造纸、印刷、邮政等相关产业的发展，在社会主义精神文明建设方面的作用和影响，是其他任何行业难以与之相比的。可是到目前为止，还没有单独的新闻传播法问世，这显然不利于新闻传媒业的发展，更不利于同国际新闻传媒的竞争；其二，改革开放以来我国新闻传媒活动的实践，也强烈呼吁新闻传播法出台。从20世纪80年代起，在中华大地上多次出现告新闻记者热，“新闻官司”不断。司法机关在审理这些案件时，“由于新闻法尚未出台，只能适用民事法则（极少数的刑事自诉案则适用刑事法规）的条款，因而明显地向保护公民、法人和其他组织的合法权益方面倾斜，而在保护新闻媒介及其从业人员的舆论监督权利方面无所作为”^①。如1989年上海市各法院受理的“新闻官司”共33起，在结案中只有35%的被告，即新闻单位与作者胜诉。这对新闻传媒业的正常发展是很不利的，更不利于新闻媒体发挥舆论监督作用；其三，我国新闻传媒界多次呼吁制定新闻法。早在1980年9月，第五届全国人民代表大会第三次会议上，上海代表、《新民晚报》社长赵超构就提出了制定中华人民共和国新闻法的建议。同年10月，首都新闻学会专门举行新闻法研讨会，充分论证了中国制定新闻法的必要性与可能性。1983年6月，第六届全国人民代表大会第一次会议上，黑龙江省、湖北省代表提出了《在条例成熟时制定中华人民共和国新闻法》的书面建议。此后，党和政府的有关部门便开始了制定新闻法的筹备工作。1986年我国第一部社会主义新闻法草案《中华人民共和国新闻法试行稿》起草完毕。为使草案更加完善，根据国务院意见，1988年北京、上海分别设立了起草小组，各起草一份新闻法草案供参考。尔后，中央成立了《新闻法》起草小组，参考上述《新闻法》文稿内容，编撰成新的《新闻法》草案。1998年3月，在九届全国人大一次会议上，广东人大代表又提出了一份提案，呼吁尽快制定《新闻法》。这份提案有32位代表附议。2002年3月，在九届全国人大五次会议上，河南省人大代表姚秀荣也呼吁要尽快制定《新闻法》，

^①《新闻法规与新闻职业道德》，四川人民出版社1998年版，第24页。

用法律规范新闻传播行为。与此同时不少学者先后撰文阐明制定《新闻法》的问题。

健全社会主义新闻法制不只是制定一部新闻法,而是要制定一系列有关法律法规相配套,形成一个新闻法系列体系。形成完备新闻法制体系,是一个较长的历史过程,要多方面的准备,研究和借鉴历史经验就是其中之一。中国近代新闻法制建设从萌芽到成熟走过了很长的历史过程,有曲折,有斗争,也有深刻的经验教训,我们应当认真加以研究,找出对我们有用的东西作参考。

第二节 中国近代新闻法制建设的发展脉络

研究任何一种文化现象,都应考察和清理它发展的历史进程,因为现实总是由历史演化而来,知古而论今。中国近代新闻法制渊源于古代有关言论出版的法律之中,到了近代受到西方法制文明的影响,才加速了新闻法制建设的进程。考察它的发展情况,大致经历了三个历史阶段。

一、1911 年以前,为中国近代新闻法制的确立时期

中国古代统治者为了巩固自己的统治,采取各种手段限制不利于自己的言论出版行为,逐渐形成了“禁言”、“禁书”、“禁报”的一系列法律文字。

到了清代,在《大清律例》中,专门设立了制裁“造妖书妖言”的规定。清末外国传教士、商人及其他人士来华者日多,西学东渐,标志着西方文明之一的近代报刊也舶来中国。随着中国近代报刊的发展,西方的民主法制观念也被先进的中国知识分子所接受。新闻法制思想也开始在中国古老大地上萌生。郑观应、康有为等一批先进人士发出了制定新闻法律法规(当时称为“报律”)的呼声。1898 年“百日维新”期间,光绪皇帝在康有为的奏折中批谕同意制定报律,这是中国古代统治者第一次表示同意制定新闻法律。由于变法失败,光绪被囚,康有为草拟的报律便胎死腹中。

1903 年上海发生了震惊中外的“苏报案”,清朝政府妄图引渡章太炎、邹容加以处死的阴谋失败后,也感到制定新闻法规的必要。随着民主革命运动的兴起,危机四起的清政府为缓和国内矛盾,被迫于 1905 年宣布实行预备立宪。既然“立宪”,清政府就不得不制定各种法律法规,

以欺骗民众。在新闻方面,1906年制定了《大清印刷物件专律》,不久又制定了《报章应守规则》作为前者的补充。1907年又制定了《报馆暂行条规》,1908年清政府的《大清报律》出台。这是我国历史上第一部比较完整的新闻法。

二、1912年至1928年是中国近代新闻法制建设的波折时期

辛亥革命推翻了清朝政府的统治,成立了中华民国,以孙中山为首的南京民国临时政府实行了新闻自由的政策,首先废止了清政府的《大清报律》等一系列新闻法律法规,在“临时约法”和各地方的法令法规中都规定了保护人民的言论出版自由的政策。南京临时政府内务部鉴于当时新闻界的混乱状况,为维护新生政权的社会秩序,制定了《中华民国暂行报律》三章,由此引起新闻界的一场巨大风波,该报律被孙中山下令停止。

袁世凯篡夺辛亥革命胜利果实后,为复辟帝制,加大对言论出版的控制,残酷摧残一切不同政见的报刊。1914年4月制定了《报纸条例》,12月又出台了《出版法》。这是我国新闻法制史上第一个《出版法》。在其他法律法令中也有限制新闻出版自由的条款。袁世凯死后,北洋军阀掌握了国家政权,他们打着民主共和的旗号欺骗新闻舆论界,宣布废止《报纸条例》,撤销袁世凯封闭报馆的命令等。但他们摧残进步新闻舆论的根本方针未变,除宣布《出版法》继续有效外,还制定了《报纸法》、《管理印刷营业规则》、《电信条例》、《装设广播无线电收听器规则》等法令。由于全国新闻文化界一致反对,1926年北洋军阀政府被迫宣布废止袁氏《出版法》。这是新闻文化界争取言论出版自由斗争的一次重大胜利。

三、1928年至1949年是中国近代新闻法制建设的成长时期

南京国民政府成立后,国民党打着“训政”的幌子,实施“以党治国”的方针,“党化新闻”是它的基本政策之一,并提出“以党治报”的口号。在“民主”、“共和”日益深入人心的情况下,国民党政府为了欺骗民众,不得不表现出民主法制的姿态。在新闻传媒方面相继制定了《指导党报条例》、《指导普通刊物条例》、《出版法》、《著作权法》等大量法律法规。其中心主旨是扼杀一切进步新闻媒介,控制整个新闻界,使之完全纳入国民党的“党化新闻”轨道之中。实施新闻检查制度,是国民党控制新闻舆论的重要措施之一。除先后制定了《宣传品审查条例》、《全国重要都市邮件检查办法》、《重要都市新闻检查办法》、《新闻检查标准》、《图书杂志

审查办法》、《各省市新闻违检惩罚暂行办法》等外,还在全国遍设新闻检查所,制定了《各省市新闻检查所新闻检查规程》等。国民政府为控制广播电台的活动,又先后制定了《电信条例》、《广播无线电台条例》、《无线电收音机登记暂行规则》、《民营广播电台条例》、《民营广播无线电台暂行取缔规则》、《指导全国广播无线电台播送节目办法》等。各地方政府也制订了一些新闻法律法规。上述一系列立法表明国民党南京政府的新闻法制体系已基本形成。

抗日战争爆发后,在民族危机极为严重的形势下,为动员广大民众投入抗日救国斗争,理应放松对新闻言论、出版的控制,调动民众的抗日积极性,但国民党政府背道而驰,为了实施“先安内,后攘外”的政策,反而更加严厉地摧残新闻言论出版自由,除使用暴力外,先后出台了《修正图书杂志审查办法》、《新闻记者法》、《战时新闻检查办法》、《战时新闻违检惩罚办法》、《对于新闻发布统制办法》等,还出台了《战时图书杂志原稿审查办法》、《战时出版品审查办法及禁载标准》等,实行原稿审查。

抗日战争胜利后,国民党打着“民主”、“宪政”的幌子,实施独裁、内战、卖国的反动政策,使其独裁统治日益走上了衰败崩溃的道路。为了挽救行将灭亡的命运,镇压民主革命运动的措施和手段更加反动和残酷。对于新闻媒体的控制更加严厉。除宣布以前制定的新闻法律法规绝大多数继续有效外,又制定了一批新的法律法规,如《管制收复区报纸、通讯社、杂志、电影、广播事业暂行办法》、《维持社会秩序临时办法》、《动员战乱完成宪政实施纲要》、《军事新闻采访发布实施暂行办法》、《动员战乱期间军事新闻采访发布办法》、《广播无线电台设置规则》、《修正出版法》、《广播无线电收音机登记规则》等,还妄图通过控制纸张供应,扼杀进步报刊图书的出版,制定了《新闻纸杂志及书籍用纸节约办法》等。

国民党南京国民政府统治 22 年间,所制定的新闻法律法规条令等多如牛毛,无论在内容上,还是形式上较北洋军阀政府更加完备,标志着中国近代新闻法制的成熟,但其实质仍是半封建半殖民地性质,与真正意义上的资本主义民主新闻法制制度相差甚远。

上述是中国主体政府的新闻法制制度。在半封建半殖民地性质的新闻法制不断发展的同时,中国还存在着另外两种新闻法制,一是完全殖民地性质的新闻法制,主要是指租界地、抗战时期的沦陷区及被帝国

主义占领下的香港、台湾、澳门地区的新闻法制,它们大都沿用占领者本国的新闻法制;二是中国共产党领导的革命根据地的新闻法制,是在党的新闻政策基础上逐步建立的新民主主义性质的新闻法制。

第三节 中国近代新闻法制的特点

在中国漫长的封建主义社会里,文化专制是统治阶级管理文化事业的基本手段,为了巩固自己的统治,当政者对己不利的言论、报刊、图书等都采取严禁的政策。实施这种政策时没有什么客观标准,完全凭当权者的好恶随意处置。到了近代,中国出现了新闻法律法规,尽管它仍以维护统治者地位为宗旨,但与文化专制相比,仍是一大历史进步。

一、近代中国法制建设的共同点

法制的基本原则,应当是在法律面前人人平等,管理者与被管理者如出现了纠纷,应由司法机关依事实为依据,以法律为准绳,公平合理地加以处理。新闻法制同样如此。可是,中国近代史上先后制定的几百个新闻出版的法律、法规、法令等,都是站在统治阶级立场上,以扼杀摧残进步言论出版自由为己任。

1. 对民众的言论出版自由权,抽象的肯定,具体的否定

中国一切反动统治者,是不愿给人民民主权利的,但由于民主革命运动的兴起,迫于形势,他们不得不在专制独裁的表面上涂上一层薄薄的民主色彩,以缓和人民的革命斗争。清末,慈禧太后宣布实行预备立宪,袁世凯篡权后,承认《临时约法》有效,不久又炮制《天坛宪法草案》,写上了人民享有言论出版、集会结社自由权的字样。但它又制定了《报纸条例》、《出版法》、《戒严法》等具体法规,把人民的民主权利剥夺得干干净净。国民党蒋介石建立南京政权后,不仅宣布恢复《中华民国临时约法》,还颁布了《训政时期约法》、《中华民国宪法》,以根本大法的形式承认人民享有结社、集会、宗教信仰、言论、刊行、著作之自由。然而实际上,国民党政府制定了许多具体的法规、条令、命令、办法等加以限制,还对新闻出版实行原稿审查,把人民的言论出版自由的民主权利剥夺得更加彻底。

2. 所有新闻法规对新闻出版事业,只有限制取缔,而没有保护奖励

中国近代史上的一切新闻立法,都是从限制和剥夺人民言论出版自由权利的立场出发的,十分强调创办报刊者必须事前进行十分繁琐的登记注册,并须有殷实铺保。对出版品的内容只有“禁载”,而没有刊行自由。许多法规对出版品所刊内容的限制都有几条或十几条。其中最典型的是国民党制定的《战时新闻禁载标准》,共66条之多,禁载的范围包括“军事”、“党政”、“外交”、“财政经济”、“交通运输”、“社会治安”等各个方面。同时还颁布了《战时新闻违检惩罚办法》,对违者的处罚比平时严厉得多。

在旧中国的新闻立法中,关于新闻出版工作者的有关法规,也是只有限制、处罚和迫害,而没有保护、支持和奖励,从没有规定他们应享有的民主权利。许多新闻法规中都规定对报刊发行人、编辑人和印刷人违章后分别处以罚款、拘役、有期徒刑等。有的新闻法律法规对新闻出版工作者违禁处罚更为残酷。如1931年1月,国民党南京政府制定的《危害民国紧急治罪法》第二条规定:“以危害民国为目的而有左列行为之一者处死刑或无期徒刑:(1)煽惑他人扰乱治安或与叛徒勾结者;(2)以文字、图画或演说为叛国之宣传者”等。

3. 在新闻出版事业的管理上,表面法治,实际人治

在旧中国有法不依,权大于法,照长官意志办事的现象是司空见惯的,在新闻传媒界尤为突出。在清末虽有《大清报律》等新闻法律法规,但统治者仍随意对某一报刊扣上“言论激烈”的罪名加以查封,找不到一例某报刊因所谓违法进行司法判决的。袁氏政府时期也常以“庇护乱党”、“扰乱人心”、“破坏社会秩序”等罪名封报捉人。历代北洋军阀政府更有过之而无不及。军阀张宗昌曾在山东召集新闻记者训话:“今天我请你们大家来,没有别的话说,就是你们的报上登载的消息,只能说我好,不许说我坏,如果哪个说我坏,我就以军法从事。”^①权大于法的嘴脸暴露无遗。1926年4月,北京《京报》社长邵飘萍被奉系军阀以“勾结赤匪,宣传赤化”罪名逮捕,未经审讯,惨遭杀害。8月,《社会日报》社长林白水,被奉系军阀以“通敌有据”罪名逮捕,也未加审讯,处以死刑,都是

^①《新闻学基础》,安徽人民出版社1985年版,第382页。

震惊全国的事件,人治的典型。

有法不依,权大于法,以人治代替法治,还表现在统治者指使特务暴徒暗害新闻出版工作者。在国民党南京政府统治时期,新闻出版法律法规制定最多,但暗中迫害残杀新闻文化工作者事件也最多。1933年6月,杨杏佛被刺身亡,同年,上海《时事新报》驻南京记者王慰三被害。1934年11月,国民党指使特务把《申报》总经理史量才枪杀于沪杭公路上,更是震惊中外的案件。在沦陷区,日伪对抗日报人的迫害更为残酷。如在上海,仅以1940年为例,被日伪特务杀害的抗日报人有:大光通讯社社长邵虚白、《大美晚报》经理张似旭、《国际新闻》编辑程振章、《申报》记者金华亭、大中通讯社职员秦钟焕、《华美晚报》社长朱作同、《正言报》经理冯梦云等。遭到暗杀但幸免于难的有《新闻报》采访部副主任顾执中、《大晚报》营业主任闻天声等。同年,汪伪南京国民政府下令通缉上海租界内83位抗日人士,其中49位是抗日报人。

4. 在新闻法制建设中,人民群众从未停止争取言论出版自由的斗争

旧中国制定新闻法制的根本出发点是为维护剥削阶级的统治,摧残一切进步新闻传播事业,然而人民群众从未停止过争取言论出版自由的斗争。许多新闻法律法规一出笼就遭到全国新闻传媒界的反对。1908年《大清报律》公布后,上海的《神州日报》、汉口的《江汉日报》、广东的《粤西》杂志等各地报刊纷纷抨击。1912年中国报界俱进会在上海召开的特别大会上,通过了“不承认报律案”。袁氏政府的《报纸条例》、《出版法》出笼后,更遭到全国新闻传媒界的一致反对,各地报刊都载文给予猛烈抨击,连外国人在上海的英文《字林西报》也发表文章进行批评。北京各报召开报界大会,研究反对办法,公推代表向袁政府质询。袁氏《出版法》虽被历代北洋军阀政府所庇护,在全国民众的强烈要求和反对下,终于1926年宣布废止。

压迫越大,反抗越烈,这是事物发展的普遍规律。1930年5月,重庆《西蜀晚报》因刊文批评当局,报社被捣毁,重庆记协、通讯社协会联合发动全市新闻界罢工,迫使当局接受条件复刊。1931年12月,上海日报公会发表宣言,抗议上海国民党当局借口违检,下令对《申报》等五家报纸“邮禁”。1932年5月,上海49家出版单位向国民党第四次代表大

会呈请愿书,要求废止《出版法》。9月,北平新闻记者公会致电国民党南京政府保障言论自由和人权。1933年1月,镇江《江声日报》编辑被顾祝同非法杀害,全国新闻文化界奋起抗议,迫使国民党当局不得不表示对新闻从业人员应“切实保障”。1935年全国反对国民党政府《修正出版法》的斗争,声势十分浩大,迫使国民党政府推迟公布。1945年9月,由重庆新闻出版界首先发起的拒绝国民党检查新闻的斗争,在全国迅速形成高潮,迫使国民党当局宣布废除新闻检查制度,并答应对《出版法》作进一步修改。全国新闻出版界通过艰苦斗争虽取得了一定胜利,但反动政权不推翻,人民政权不建立,人民群众要获得真正的言论出版自由的民主权利是不可能的。

二、国民党统治时期法制建设的新特点

在国民党南京国民政府统治时期,由于中国政治统治出现了一些新情况、新变化,因此新闻法制建设方面也出现了一些新特点。

1. 新闻事业的“法治”,建筑在“党治”的基础上

国民党南京国民政府时期,是以政党组织形式,实现对国家政权的操纵与控制,在中国近代史上与以前历代统治集团所不同。国民党蒋介石集团实行“以党治国”,也是以前历代统治者所不曾有过的。国民党南京国民政府时期的统治形式,在新闻法制建设和新闻事业管理方面也必然得到反映。国民党以政党控制政权,统治全国,这就必然出现党权大于政权,党纪大于国法的现象,而且国民党公开地、明确地大肆宣传这一点。早在1927年9月,国民党在制订的《宁汉合作宣传要点》明确提出:“一切权力属于党,党权高于一切。”国民党党员“一切思想行动,不容有丝毫歧异,这是党的原则,也是党的纪律”^①。1931年5月,由国民党一党包办制订的《中华民国训政时期约法》第30条又明确规定:“训政时期由中国国民党全国代表大会行使中央统治权。中国国民党全国代表大会闭会时,其职权由中国国民党中央执行委员会行使之。”^②1936年国民党制订的《中华民国宪法草案》(史称“五五宪法草案”),1946年的《中华民国宪法》都包含了上述规定。这就以国家根本大法的形式确立了国民党在国家政权中的特殊地位。所以国民党从中央到地方,党组织的权力

^① 上海《民国日报》1927年9月22日。

^② 转引自《中国近代新闻法制史论》,复旦大学出版社1999年版,第186页。