

我國近現代新聞法規的變遷

1906—1937

• 蕭燕雄

一 出版管理制度的分類與西方新聞法背景

近代以來世界各國的新聞法規對報刊的出版管理一般採取兩種不同的制度，即預防制和追懲制。顧名思義，預防制是事先限制，追懲制是對報紙、雜誌的過失採取事後懲罰。追懲制既不要求出版物呈報登記，也毋需求得批准，更不要接受印發前的檢查，是較前者更自由、更寬鬆的管理制度。在此制度下，報刊可以自由、自主地出版、發行，只有當報刊有既成事實的違法「行為」時，才依據有關法規受到懲罰。

預防制具體分為四種：註冊登記制——一經「掛號」就可以出版發行；保證金制——交納一定數額的保證金後才能出版發行；批准制——出版前須經申請和批准，然後印行；事前檢查制——出版發行前必須得到政府審查通過才能刊發。前三者才是報刊創辦管理制度。但在多數時候，它們並不是同一層次的制度。一般而言，根據不同的預防制新聞法規，創辦一家報刊須通過註冊登記或批准兩道關卡之某一道，然後才有出報、出刊的可能性。同時，有些法規還規定報刊須交足一定數目的保證金才能擁有出版權，所以保證金制大多是作為輔助性的限制條件而存在的。當然，也有新聞法規純粹採用保證金制的，但這只是極少數，在中國的報律和出版法中未曾出現過。

事前檢查制度要求某期報刊出版、發行之前，必須呈送該期報刊的文稿、報樣以備查核，通不過者便要撤稿、改稿，甚至毀版或禁止報紙上市。不言而喻，事前檢查制度發放的是「通行證」，註冊登記制、保證金制、批准制則管理創辦權。事前檢查制度有時也要限制未獲創辦權的報刊面世，實施的是報刊創辦權法令條款的司法行為。但更多地，它是針對通過法律渠道業已創辦的報刊的文稿及其編排、組織進行審定、裁決。站在這個角度，通俗一點地說，註冊登記制、保證金制、批准制是管理「爹娘」的戶籍警，事前檢查制是新生兒的准生證。總之，不管從上述哪一方面說，我都不同意某些學者把事前檢查制與註冊登記制、批准制等三種制度籠統地列為同級的出版管理制度。無疑，事前檢查制度屬於預防制之一種，但它是註冊登記制等三種制度的後續管理程序。後

近代以來世界各國的新聞法規一般採取兩種不同的制度，即預防制和追懲制。追懲制是較前者更自由、更寬鬆的管理制度。通俗一點地說，註冊登記制、保證金制、批准制是管理「爹娘」的戶籍警，事前檢查制是新生兒的准生證。我不同意某些學者把事前檢查制與註冊登記制、批准制等三種制度籠統地列為同級的出版管理制度。

三類制度關涉報刊的創辦權管理，事前檢查制屬於出版管理制之另一類：呈查制。呈查有事先、事後之分。事後呈查分呈本（以資民事訴訟、查閱資料、事業統計等備案之用）和存查（事後檢查）兩種；事先呈查就是事前檢查制。事前檢查制是嚴厲的新聞預防手段，更是最嚴厲的呈查制度。事前檢查制將法治「異化」為人治，最終經由對報人的認識、定位來挑剔審查報紙。正如馬克思在評論《普魯士書報檢查令》時所說：「書報檢查法不是法律，而是警察手段，並且還是拙劣的警察手段。」^①

從苛刻程度和嚴厲程度來說，批准制的限制重於保證金制，而保證金制又重於註冊登記制。有些新聞法規還專列有一個嚴苛程度輕於上述三者的基礎性條款，即對辦報人進行資格的認證條款。追懲制新聞法規一般沒有對辦報人資格作要求，預防制新聞法規則多對此作了規定。如我國的新聞出版法規，日本的《新聞紙法》（1909）、埃及的《新聞法》（1980）、前捷克斯洛伐克的《定期刊物和其他宣傳工具法》（1966）。也有少數預防制法規沒有對辦報人作出限制。如採用批准制的羅馬尼亞的《新聞法》（1977），同樣也是實施批准制的前南斯拉夫的《公共宣傳法》（1975）等，就是如此。

我國近現代的新聞法規，對報刊出版管理都是採取預防制。與此同時，追懲制早已被世界上一些先進的資本主義國家所採用。「起預防作用的法律是不存在的。法律只是作為命令才起預防作用。」^②所以我把這些新聞出版管理條款稱作「制度」，把包括了這些制度的「報律」、「出版法」叫作新聞「法規」而不叫「法」。在世界近代新聞出版史上，即使同是實行預防制的，也是走着從批准制到註冊登記制兼保證金制或保證金制，直到註冊登記制的道路，同時多數免除了附加於報刊的存查和事前檢查制度。

英國的集權主義新聞立法與制度盛行於斯圖亞特王朝（1603-1714）時期。分析其新聞法制有如下特點：建立特許制度，建立出版檢查制度，建立保證金制度。1642年，英國專門制訂了明細、苛刻的《出版檢查法》，對書籍、報刊實行嚴格的事前檢查。彌爾頓（John Milton，1608-1674）於1644年發表《論出版自由》，針對《出版檢查法》予以抨擊，並提出了言論、出版自由的光輝思想。此後，洛克（John Locke，1632-1704）建立「人民主權」學說。英國終於在1695年廢止了新聞檢查制度，並把新聞法的預防制改為追懲制。英國是世界上最早在新聞立法方面做出此項突破性貢獻的國家。

1789年前，法國封建王朝的法律規定，辦報人如違反報刊批准制度，就要遭監禁和流放，印刷者要處以船役。1789年《人權宣言》發布，其中第11條是規定法國新聞法的基本原則，廢止了新聞檢查制度（後又被拿破崙一世恢復）。1881年7月29日，法國通過了新聞法律，糾正新聞立法的倒退，規定不能對新聞作任何檢查，1947年2月28日又在有關的法律中再次作了強調。從此以後，報紙的內容就不再受政府檢查了。至於報刊創辦管理制度，法國在1944年8月26日的出版條例中指明：報紙、刊物出版前的手續僅僅需要一份簡單的聲明。這一聲明由報刊領導人簽署，郵寄共和國檢察院即可。

美國的新聞自由是以憲法第一修正案為依據的。1800年，傑弗遜（Thomas Jefferson）就任總統以後，他的如下觀點為以後美國資產階級的新聞自由和新聞

英國斯圖亞特王朝時期制訂了明細、苛刻的《出版檢查法》，對書籍、報刊實行嚴格的事前檢查。彌爾頓於1644年發表《論出版自由》，針對《出版檢查法》予以抨擊，並提出了言論、出版自由的光輝思想。英國終於在1695年廢止了新聞檢查制度，並把新聞法的預防制改為追懲制。

立法的制度奠定了理論基礎。他認為：自由報刊應該成為對行政、立法、司法三權起到制衡作用的第四種權力；廉潔公正的、為公民了解的政府是不會被報紙的謊言打倒的；出版自由和政府勢不兩立的看法是錯誤的；報紙說謊是沒有力量的表現，報紙講真話是有力量的表現。但是在二戰中，羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 總統加緊控制國內的輿論。1941年12月19日，羅斯福依據第一次世界大戰列強公約規定，設立了美國新聞檢查局，對國際新聞通訊等進行審慎檢查，採取刪削和無限制期耽擱或不予通過的檢查辦法。二戰後，《麥卡倫法案》第一次正式以法律的形式宣布共產黨報刊為非法，被迫停刊。50年代初，美國出現了一場由新聞界倡導和推動的「知情權」運動，內容包括獲取信息的權利、免於事前檢查的出版權利、免於因出版而遭受未經合法程序的報復的權利，等等。1966年，最高司法部判決《麥卡倫法案》違反憲法，國會於1968年通過了《麥卡倫法案》補充法。

日本在明治維新後幾十年間，政府對新聞法規的頒布與修訂非常頻繁。30年間頒制的新聞約法就有十來項，並且時有修正本。1869年制訂了對新聞紙實行無須每號檢查而出版的政策；1887年《新聞紙條例》第三次修正廢除了報刊創辦的特許制；1909年的《新聞紙法》對報紙的出版採用註冊登記制管理。

傑弗遜認為：自由報刊應該成為對行政、立法、司法三權起到制衡作用的第四種權力；廉潔公正的、為公民了解的政府是不會被報紙的謊言打倒的；出版自由和政府勢不兩立的看法是錯誤的；報紙說謊是沒有力量的表現。這些觀點為以後美國資產階級的新聞自由和新聞立法的制度奠定了理論基礎。

表1 各國在報刊創辦管理制度上變更的年份與內容和取消新聞檢查制度年份表

比較 國別	項 別	創 辦 管 理		取 消 新 聞 檢 查
		年 份	內 容 變 更	
英國		1695	採用追懲制	1695
法國		1944	取消預防制	1789 (第一次) 1881 (第二次)
美國		1966	取消登記制	1789 (第一次) 1950年代 (最近)
日本		1887	取消批准制	1869

二 七個新聞法規的有關內容及其比較

本文的研究對象，主要是中國在1949年以前頒布實行的比較成形、比較系統，且在某一階段具有代表性的、發揮過較大影響的新聞法規。包括：1906年的《大清印刷物專律》、1908年的《大清報律》、1911年的《欽定報律》(刊布時，有些報刊又稱之為《修正報律》、《修訂報律》等)、1914年的《報紙條例》、1930年的《出版法》、1931年的《出版法實行細則》、1937年的《修正出版法》。至於清政府的《報章應守規則》(1906)和《報館暫行條規》(1907)，因其基本內容已為《大清報律》所包含，故不再涉及。1914年的《出版法》亦不加討論，因為它與《報紙條例》同時並行刊布，內容無關於報刊管理，不像此後的《出版法》和《修正出版法》包括「報紙及雜誌」和「書籍及其他出版品」兩大類別。1947年的《出版法》因遭輿論普遍反對而未曾實行，故也不在此討論。

為了醒目和便於比較，我把七大新聞法規之出版管理制度內容列表如下：

表2 我國近現代新聞出版管理制度比較表

比較 法規	項 別	創辦管理	辦報人資格	呈 本	存查或事前檢查	禁 發	加 罰
《大清印刷物專律》 1906年		批准制。違者罰鍰150元或監禁5個月，或二者並科。		呈送巡警衙門和印刷註冊總局。違者罰鍰50元以下，監禁1個月以內，或並科。呈民政部備案。	書籍、圖畫等出版品隨時檢查。違者罰鍰、監禁或並罰。報刊等無此限制。		對印刷人有加罰，對新聞記者無加罰。
《大清報律》 1908年		註冊登記制。違者罰金10-100元。繳保證金250-500元不等。開通民智者不繳。	年滿20歲以上本國人，享有公權者。違者罰金3-30元。		報紙應於發行前送官署隨時查核。違者罰金。	詆毀宮廷、淆亂政體、擾害公安者，永遠禁發。違者監禁和罰金。	違者不用自首減輕，再犯加重、數罪俱發從重之刑。
《欽定報律》 1911年		註冊登記制。違者罰金3-30元。繳保證金150-300元不等。免繳類中增加白話報。	享有公權者。		報紙發行當日呈送官署存查，未送者罰。	詆毀宮廷、淆亂政體者，可禁止發行。違者監禁並罰金。	同 上
《報紙條例》 1914年		批准制。違者罰金20-200元。繳保證金100-350元不等。	年滿20歲以上，享有公權者。非軍人、非學生、非行政司法官吏。違者罰金10-100元。	呈報本管長官，匯呈內務部。	每號報紙應於發行日送查。違者罰金。	淆亂政體者，禁止發行。違者可判有期徒刑。	同 上
《出版法》 1930年		註冊登記制。有關黨義或黨務事項者轉黨部登記。違者罰金200元以下。	享有公權者。違者罰金200元以下。	寄送內政部、省、市政府等。有關黨義、黨務者，呈各級黨部。	有關黨義、黨務事項者送黨部和黨部宣傳部。	意圖破壞國民黨、違反三民主義者，意圖顛覆國民政府或損害中華民國利益等，永久禁發。並有罰則。	不用刑法累犯及並合論罪之規定。
《出版法施行細則》 1931年		對報刊實行批准制。有關黨義或黨務者，分呈中央黨部與內政部登記。			有關黨義、黨務事項應糾正者，由宣傳部負責辦理。		
《修正出版法》 1937年		對報刊實行批准制。違者罰鍰100元以下。違背停發命令者，罰金200元以下。	非因意圖破壞國民黨、顛覆政府、違反三民主義等受刑事處分者。違者罰鍰100元以下。	呈交：(1)內政部；(2)中宣部；(3)地方官署；(4)圖書館。違者罰鍰30元以下。	官署可派員檢查報社組織及發行。	意圖破壞國民黨、違反三民主義者，意圖顛覆國民政府或損害國民利益等，禁發。同時有罰則。	

表中七個新聞法規在創辦管理制度方面以批准制為主，只有清末的《大清報律》、《欽定報律》和1930年的《出版法》採用註冊登記制。而《出版法》的註冊登記制是短命的，第二年(1931)10月7日旋即被《出版法施行細則》詳盡地規範為批准制。所以嚴格說來，只有在清末兩報律存在較為寬鬆的註冊登記制，嗣後則被嚴厲的批准制所取代。《大清報律》之所以採用註冊登記制，是因為受了日本1883年的《新聞紙條例》的影響。我能見到全文的日本於1909年公布的《新聞紙法》(稍後於《大清報律》、稍前於《欽定報律》)，其中第4條就這麼規定：「第一次發行10日以前，須將有關事項呈報地方官廳。」

即使同是批准制，也可通過比較看出新聞法規由1914年的較開明之管理制度逐步走向30年代較專制之管理制度的變化趨向。清末民初我國立法者取法日本，把新聞紙法與出版法分別制訂、互相獨立存在。於是1914年既有《出版法》，又有《報紙條例》。該年的《出版法》對文書、圖書的出版實行註冊登記制，1930年的《出版法》規定在書籍發行時以兩份呈送內政部增刪，到了1937年的《修正出版法》則對書籍及其他版品在出版發行時無任何限制。可見對書籍的出版管理呈日趨鬆弛之勢。可是，對報刊的出版管理卻不加放鬆，三個《出版法》對報刊一律實行批准制。(我把1930年《出版法》的註冊登記制視作事實上的批准制，因為有《施行細則》的司法條文限制。)同時，申請登記手續日益繁難，關卡越來越多，主管登記批准之機構也日趨上層化，審批者權利越來越被強調，分級、分層管理意在嚴格限制報刊出版。1938年，一般向內政部申請登記的報紙，最快也需三個月到半年之久才能拿到登記證。40年代中期，一度宣布取消原由內政部登記批准的辦法，改由地方當局直接辦理，但登記手續同樣繁瑣。以上海為例，所有報章雜誌批准審查事宜，均由國民黨市黨部、市政府社會局、新聞處、市警察局、警備司令部會同辦理。因此，報刊極難得到批准機會。

一般觀點認為，晚清兩個報律雖是註冊登記制，但同時有保證金制的限制，已是很苛刻了。這裏，我對保證金制稍加分析。早在本世紀30年代就有學者指出，保證金的作用有二：一是限制創辦數量，二是防止不具備物質條件的報紙出現後擾亂報業^③。《大清報律》制訂的時候，保證金制在各國基本廢除，僅日本保留。晚清兩報律的該項制度即源自日本《新聞紙條例》和《新聞紙法》。我國的保證金制之所以能維持到1916年(《報紙條例》於1916年被黎元洪下令廢止)，主要是由於它寄寓了統治者限制創辦數量的目的，而不是由於它有防止不具備物質條件的報紙出現擾亂報業的作用。即使最高額的保證金500元在當時僅相當於五十多份日報的年訂價，絲毫不能代表創辦報業的資金。《大清報律》規定，對開通民智的報紙不收保證金，不是說不具備物質條件者也鼓勵人家辦報，而是說不限制該類報紙的數量。《欽定報律》在「免繳」類中增加白話報也是同樣的道理。《欽定報律》通過減免保證金鼓勵都會城市商業中心之外地方創辦報紙，《報紙條例》的規定異曲同工，兩者都鼓勵中小城市辦報而限制中心城市的新報數量。如果說保證金是限制新報擾亂報業，那麼這一條款就不好理解，因為無論甚麼地方的報刊都會有「擾亂」之虞。再者，《大清報律》專設一條：保證金可抵其他條款的違反者的罰金，罰沒後再由辦報人補足保證金。如此舉措也證明立法者沒有把保證金視為報紙的物質條件的象徵，也不是有意要腰斬報

《大清報律》制訂的時候，保證金制在各國基本廢除，僅日本保留。晚清兩報律的該項制度即源自日本《新聞紙條例》和《新聞紙法》。我國的保證金制之所以能維持到1916年，主要是由於它寄寓了統治者限制創辦數量的目的，而不是由於它有防止不具備物質條件的報紙出現擾亂報業的作用。

刊，而是把它視為一種規約行為。保證金如果真的是不強調對報業物質條件的限制，那麼它對於報業繁榮並不是很嚴苛的。因為只有當創辦者的身分（無論貧賤）越多樣化，新聞的「公眾空間」也才越廣闊，出版自由也才越接近新聞思想史上經典作家的追求。（他們一再反對資本家倚仗錢袋壟斷新聞。）正因為保證金制不限制創辦報業的物質條件，所以它對報刊新增數量的限制作用是很有限的。

最後總括我的意見如下：我國的保證金制是用於限制報刊創辦數量的管理制度，有一定的嚴厲性。但是，由於它不強調創辦報業的物質條件，更由於它劃出「免繳」的特殊領地，「法無禁止即自由」，即使它與註冊登記制聯用，限制報刊創辦實行「雙保險」，其苛刻程度仍遠不及批准制。

關於新聞法規中的呈查制度，據考辨，《大清報律》雖有最嚴苛的事前檢查制的條文，但事實上當時並不存在這種制度的司法行為。因為：(1) 早期的新聞史研究者，並無清末採用事前檢查制的說法；(2) 在報律頒布時和討論報律時，各報和議員們都沒有對該條加以評論和質詢；(3) 清政府對這一條文未做文稿預審的解釋；(4) 在具體操作上，各報呈送的是印畢的成品，加上政府又未設置專門的檢查機構，無力逐一事前翻查，故而不可能預審^④。我對這些看法表示認同。在整三年後的《欽定報律》中，不呈查者罰金不變，而條文表述已改事前檢查為當日呈查。1914年的《報紙條例》基本沿用。（此前1906年的《大清印刷物專律》對報刊更是優待。）到了30年代後，報紙、雜誌、圖書檢查制度逐漸風行起來。1934年國民黨中宣部的《圖書雜誌審查辦法》第2條規定，社團或著作人所出版之圖書雜誌，應於付印前將稿本送審。第9條規定：凡已經取得審查證或免審查證之圖書雜誌稿件，在出版時應將審查證或免審查證號數刊印於封底，以作識別。《修正出版法》允許在必要時政府派員檢查報社組織與發行，凡是被視作「異己」而又不願接受「改組」的就被封閉。1942年的《國家總動員法》的限制又有所加碼。該法第22條規定：「政府於必要時，得對報館及通訊社之設立，報紙通訊稿及其印刷物之記載，加以限制、停止，或命令其為一定之記載。」這不能不說是《修正出版法》檢查制的惡性發展。1944年的《出版品審查法規與禁載標準》繼而明確：「審查方式採用事前審查與事後審查兩種，前者為原稿審查，後者為印成品審查。」（第2條）而新聞報紙「實行事前審查」（第4條）。至此，這一補充法把新聞法規的檢查制度發揮到極致。

在辦報人資格和禁止發行條款中，七個法規的限制項越來越帶有政治色彩。從對被剝奪公權者和在押的刑事犯的限制到《修正出版法》的對破壞國民黨者、違反三民主義者、顛覆國民政府者等等的限制；從普遍含義的所謂淆亂政體到具體的所謂破壞國民黨、違反三民主義等，其法規的黨派色彩、政治色彩明顯突出，新聞法規後面的激烈意識形態鬥爭昭然若揭。而且，法規條文中的「意圖」二字更給主觀隨意濫用法律者用「政治」給報刊戴緊箍咒之做法開了口子。

「中國古代視法為刑的觀念」，「頑強地佔據歷史舞台」，「所有關於禁止令行的規定都是以刑罰來保證實行的」，違法與犯罪總是混為一談^⑤。所以，對民事案件不是採取賠償損失的民法處罰手段，而是採取限制人身自由的刑法手段處置。不過，這種現象在我們所面對的幾個新聞法規中見出可喜的轉變。據《辭

在辦報人資格和禁止發行條款中，七個法規的黨派色彩、政治色彩明顯突出，新聞法規後面的激烈意識形態鬥爭昭然若揭。而且，法規條文中的「意圖」二字更給主觀隨意濫用法律者用「政治」給報刊戴緊箍咒之做法開了口子。

海》解釋，罰金是我國刑法的一種附加刑，罰鍰即納金贖罪，罰款是一種行政處分或民事處理。罰鍰在現當代逐漸被罰款一說所代替。我國的第一個新聞出版法規《大清印刷物專律》對違反創辦管理制度和呈本制者，既有罰鍰之民事處理，又有監禁刑事處罰，而在以後的六個法規中，對此兩項違犯者均只有罰金、罰鍰而無監禁。在兩個報律中，沒有「罰鍰」一說，只籠統地稱「罰」或「罰金」，罰鍰的民事司法行為似乎包括在「罰(金)」之中。但是其中《欽定報律》於「禁發」項中注明「經司法審判後」，可以以「監禁」和「罰金」(特別標示，其他處只稱「罰」)的刑事手段處之，比三年前的《大清報律》的認識有了進步。這說明當時立法者心中還是朦朧地存在着罰鍰與罰金的法律區分的。與《大清報律》相同，《報紙條例》和1930年的《出版法》也只有「罰金」這麼一種提法，但《出版法》中把行政處分與刑罰罰則分別規定時，「行政處分」部分沒有罰鍰、罰款的條文，而是把罰鍰統歸於「刑罰罰則」內的罰金之中。民法與刑法較前卻更加混淆了。事隔七年後，這種情況終於得到改變，《修正出版法》不光消除了清末新聞法規對民法、刑法認識的模糊性，而且對《出版法》的錯誤作出了明確的糾正。它對表2中所列項別的違反者多在「行政處分」部分予以罰鍰處理，強調適用於民法，只是對違背停發命令而執意發行者和意圖改變政權性質者在「罰則」部分以罰金或監禁的刑事處罰。它既使法律界限涇渭分明，亦使得對淆亂政體施行刑事處罰的司法行為一以貫之，符合國際慣例。新聞法規的現代民法觀念還體現在對違反法規各條款者，除《大清印刷物專律》和《修正出版法》外，都明文注明不搞屢犯加罰、數罪並罰的刑事處罰。

三 新聞法規與報業發展的關係

比較了七個新聞法規之後，我們有了以下認識：《大清報律》和《欽定報律》是七個新聞出版法中比較完備、比較合理、比較開明者。從一定程度上說，它們與其他先進的法律一起促成了我國報刊的短暫繁榮。本世紀最初十一二年後五六個年頭是我國近現代新聞法規的第一個階段，在這個階段，立法與報業共同步入了黃金時代。(《報紙條例》是新聞立法的過渡階段，30年代兩個《出版法》所代表的是第三個階段。)

從表3可知，1898-1911年的13年中，政府共查封30家報刊，時間上多發生在1903年前。這一年以後，報人遭迫害的慘烈情狀得到了緩和。報界正是因為目睹了政府濫使淫威的現象，才主動提出「勒以章程，咸納軌物」的籲請。1903年10月28日《申報》著文說：「必欲整頓各報，非修訂報律不可。」報刊發展的升降起落，與當時頒布的法規有直接關係。清朝末年，特別是1906年以後，新聞從無法可依到有法可依，法禁從嚴酷到較為寬鬆，報業從無序到逐漸步入軌道。從1898-1911年的13年中，報刊與報人受迫害的程度遠低於袁世凱時期和北洋軍閥時期。辛亥革命後一年多的時間裏，由於清廷禁令被廢除，各地有了新法律保護言論自由，再加上革命宣傳的需要，報紙發展最為輝煌。但是，袁世凱竊政以後，特別是頒布了《報紙條例》以後，反動政府以批准制加強對報紙出

報界因為目睹了政府濫使淫威的現象，才主動提出「勒以章程，咸納軌物」的籲請。1903年10月28日《申報》著文說：「必欲整頓各報，非修訂報律不可。」報刊發展的升降起落，與當時頒布的法規有直接關係。

表3 新聞法規與報刊發展的關係

年份 \ 比較項別	報刊數量	被查封報刊數	遭迫害人數
1898年—1911年	150種左右	30種(13年)	至少20人(13年)
1911年底—1912年初	近500種		
1912年中—1913年底	139種	71種(約4年)	84人(約4年)
1915年初—1916年中	155種左右		
1916年底	289種	至少29種(4年)	至少17人(4年)
1918年底	221種		
1919年初			
1929年—1934年		887種(含書籍)	
1942年初—1942年底		500多種(限國統區)	
1947年初		至少100種	30多人(限重慶市)

版的箝制，同時詳細規範了辦報人資格，禁止軍人、行政司法官吏、學生辦報，禁止刊發「淆亂政體」、「妨害治安」等文字，直接造成了「癸丑報災」。1916年底，報刊數量又有回升。但兩年後，即1918年10月，北洋軍閥頒行了一個共有33項條款、內容十分苛細的《報紙法》，大肆封殺報刊與報人，報刊經過短暫的轉機後，再度陷入低潮。國民黨統治時期更是到了無以復加的地步。被查封報刊和遭迫害人數難以數計，表中幾個簡單數據想必能窺其一斑。

袁世凱竊政以後頒布了《報紙條例》，同時詳細規範了辦報人資格，禁止軍人、行政司法官吏、學生辦報，禁止刊發「淆亂政體」、「妨害治安」等文字，直接造成了「癸丑報災」。總括地說，我國報刊的繁榮與新聞法的嚴苛程度成反比，而與它的開明程度成正比。

總括地說，我國報刊的繁榮與新聞法的嚴苛程度成反比，而與它的開明程度成正比。首先，報刊的創辦管理制度無疑是報刊興旺發達與否的最關鍵因素。繁瑣、嚴格的批准制，使許多志士仁人的辦報計劃胎死腹中。其次，兩個報律對白話報、對開通民智的報刊的重視，大大鼓舞了一批具有開明思想和西學知識的人士創辦報刊的士氣。新知與獲取新知的便捷文字激活了報刊傳受之間的雙向「造山」運動，從而促成報業繁榮。再次，新聞法規過於強烈的黨派私化色彩、意識形態旨趣，勢必讓主觀願望遏制和遮蔽了公眾的「在場」，於是報刊的「公眾空間」萎縮了。過於主觀的「國法」一定會衍生出過於繁雜的「家規」。「家規」一多，報刊生存的環境就惡劣有加，報刊就難以圖存。(第二三階段的新聞法規在執行過程中即是如此，下文詳論。)反之亦然。清末各級政府對報律的遵從，基本呈一種向心、有序狀態。各種報律、命令、制度紛呈，衝突的現象得到一定的控制，對報界的司法實踐大多數是依據報律條款進行處罰的。這種處罰本於法律者大約佔案例的三分之二強。清末報律頒發後雖也存在執法過嚴、個別官吏以意為法、以人治代法治的現象，但報紙對時政的評議畢竟較以前自由多了，對違律者的處罰亦較以前輕緩多了。如報人可以根據報律斥責官吏視報律若無睹的違法行為；如「豎三民」前仆後繼，一旦遭禁即更換報名再行出版；如詹大悲、鄺其照、葉楚傖等著名報人舊報被封，旋即又有新報問世；《大中公報》甚至提出依據報律對自己從輕改判的要求^⑥。

民國成立以後，情況發生了變化。表2中後四個新聞法規在實施過程中的最大缺陷，是它的非權威性。施行者普遍存在不嚴肅對待、以意為法的作法；此外，附加法規、私立法規太多，更是藐視四法之嚴肅性、權威性的表現。大法套小法，但小法一多，勢必沖淡、消解前者，從而帶來報紙出版管理上的混亂和矛盾現象。

1914年4月2日，袁世凱政府制頒布了比前清報律「稍嚴」的《報紙條例》。但它最主要的倒退在於司法實踐中法行不一，在執法過程中，各地官府層層加碼、擅自增益。如發行前呈送警廳備案的規定，在很多地方被發展成出版前的預審制度。每家報紙須繳保證金100-350元的規定，在福州被擅自增加到700元，無力交納者則被勒令停刊，停刊後也不依法退還押金。辦報人須年滿20歲以上的規定，在成都被擅改為35歲以上，剝奪了許多有思想、有識見的年輕人辦報的權利。

蔣介石民國政府頒布的新聞基礎法規雖然只有《出版法》、《修正出版法》，外加1945年的《新聞記者法》，但相關的命令、制度卻多如牛毛。據國民黨政治學校在1940年12月編印的《新聞事業法令彙編》統計，抗日戰爭前後約有四十多個新聞法令，另有一些關涉限制自由法令（如《戒嚴法》）或臨時性新聞法令未收在內。其中，專為新聞檢查而設的法規多達二十多個，佔半數之多，而標有「審查／檢查」字樣的則有16個。1940年後又頒布了一系列檢查制度，比較重要的有《雜誌送審須知》、《修正圖書雜誌劇本送審須知》、《出版品審查法規與禁載標準》。1945年10月「廢檢」後，繼續保持以前的「出版特許」制度。1947年10月，民國政府國防部下令恢復戒嚴地區的郵電檢查。

民國政府新聞法規的苛細在於檢查制度的繁星密布，也在於登記制度的日新月異。民國政府於1938年開始實行報刊登記辦法，明令對於報紙出版申請「暫緩辦理」；登記的報紙十之八九是官營和半官營的，絕少有民營新聞事業。根據戰後「登記辦法」，1945年10月23日，政府特准或暫准在上海發行工作的只有15家報紙及3家通訊社。1946年，蔣介石政府借登記問題查禁報刊：重慶市被查禁20家，北平查封77家，昆明查封46家。同年1月，內政部發出通令：新申請登記的報刊資本數額須照原規定數提高5萬倍計算，雜誌則為2.5萬倍，目的是藉此手段增加報刊申請登記的困難⑦。

民國政府的報刊附加法多如牛毛，一則說明對言論自由控制的加強，二則說明當局法律觀念薄弱。新聞基本法（如《出版法》、《修正出版法》）被任意更正、補訂，以至於到了蹂躪法律的地步。新聞出版法完全被異化為一些瑣碎的行政命令和規章制度。如此，立法者心中越是希冀有序，法規和報業就越是混亂有加，於是距離清末新聞法規的黃金歲月也就越來越遠了。

蔣介石民國政府頒布的新聞基礎法規雖然只有《出版法》、《修正出版法》，但據國民黨政治學校在1940年12月編印的《新聞事業法令彙編》統計，抗日戰爭前後約有四十多個新聞法令，而報刊附加法更多如牛毛，這一則說明對言論自由控制的加強，二則說明當局法律觀念薄弱。

四 小 結

總的來說，世界各國的新聞立法在走向開明、走向自由，日益被注入現代觀念。它們不像我國的新聞法規，起點高，但曲折大。我國新聞法規在30、

40年代的大曲折，與美國極其相似。與英、法、日比較，美國是在本世紀有立法倒退現象的國家。從總體上講，中國新聞法規的波折可以說正是受美國影響所致。日本的《新聞紙法》亦「深刻」地被清政府所仿效。我國新聞立法之所以起點高，就是因為當時可以直接借鑒日本1887年的《新聞紙條例》、1909年的《新聞紙法》，在報紙的創辦管理制度和辦報人資格的規定等方面，我國清末的報律無不留下日本新聞法的痕迹。於是，我國新聞立法伊始就有了西方產業革命後資本主義階段的新聞法特色。即使是最初的《大清印刷物專律》，就沒有英國斯圖亞特王朝規定的事前檢查制度，也沒有法國封建王朝對辦報人印刷人的侮辱性刑事處罰（如流放、船役），沒有印花稅、知識稅、特許制的限制。民國新聞法規在出版管理制度方面雖有倒退，但作為民法的特色則被繼承並發展着。

當然，僅是如此遠遠不夠，清末、民國我國新聞法規對個人利益的強調還遠嫌欠缺。如創辦制度的預防制、苛刻新聞檢查制、辦報人資格的政治態度、身分、地位認定，都是對新聞業者人權的過份限制，而且從清末報律到1937年的《修正出版法》有越演越烈之勢。在法律條文是這樣，在司法實踐中更置個人權益於不顧。李約瑟（Joseph Needham）有一段談中國制度的話說得好：「通過一種獨立的司法制度來實施這類法律（指以西方法律為楷模的法律——引註），涉及到承認財產權利的絕對性，這與中國社會的價值觀念及其社會組織原則相抵觸。這些價值觀和原則所支撐的傳統中國的政治結構建立在一個前提基礎上，即公共利益往往必須先於私人利益。如果拋棄這一前提，這個廣袤的帝國的官僚政府就會徹底崩潰。」^⑧由此可見，在新聞法規的法律進程征途中，還有着紮根深厚的絆腳石。

註釋

①② 中國社會科學院新聞研究所編：《馬克思恩格斯論新聞》（北京：新華出版社，1985），頁62；60。

③ 袁殊編譯：《新聞法制論》（上海：群力書店，1937），頁296。

④ 李斯頤：〈清末報律再探〉，《新聞與傳播研究》，1995年第1期。

⑤ 梁治平：《法律的文化解釋》（北京：三聯書店，1994），頁304、300。

⑥ 以上資料來源：方漢奇主編：《中國新聞事業通史》，第一卷（北京：中國人民大學出版社，1992）；《近代出版史料》（北京：中華書局，1953）；〈近代中國新聞事業史編年〉，《新聞研究資料》，總第9期。

⑦ 以上資料來源：《新聞研究資料》，總第6期；張靜廬輯論：《中國現代出版史料》乙、丙編（北京：中華書局，1955、1956）。

⑧ 潘吉星主編：《李約瑟文集》（瀋陽：遼寧科學技術出版社，1986），頁297。

蕭燕雄 北京大學文學碩士，現任湖南師範大學文學院講師，著有《新聞評論學基礎》。