

浅谈清朝新闻法的建设

王本正

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 410000)

摘要: 从“百日维新”期间康有为上书光绪帝的《请定中国报律折》, 到《大清报律》的颁布实施, 清末已经建立起了一个较为完备的近代新闻法制体系。尽管清政府制定新闻法的根本目的并不是为了维护新闻自由, 但这一举措客观上却是实实在在促进了中国新闻立法的发展, 为我国新闻法制的建设奠定了重要的基础。本文通过梳理近代新闻法制的建设历程, 旨在全面客观评价清朝新闻法的建设意义。

关键词: 清末; 新闻法; 《请定中国报律折》; 《大清报律》

中图分类号: (字号: 楷体小五黑体)

文献标识码: (字号: 楷体小五)

新闻法指的是国家制定和颁布的、适用于各种新闻传播媒介(包括报纸、刊物、广播、电视、新闻、电影等)的有关新闻采集、传播、出版、交流的法令规章。新闻法的主要作用是对新闻活动进行规范, 用以确定新闻机构的权利以及义务, 赋予人们新闻自由。在维护新闻机构利益的同时, 也防止人们和社会、国家的利益遭到侵害。清末时期的新闻出版法制主要是指晚清政府制定的一系列报律, 清政府制定新闻法的目的, 一方面是形势所迫, 另一方面, 最根本的目的是管制言论, 维护统治。

从 1896 年《时务报》创办到 1898 年 9 月戊戌政变发生的两年零一个月的时间内, 全国各地创办的报刊达 70 余种, 形成了我国近代第一次办报高潮。对于刚刚出现的国人自办报刊, 清政府最初的反应也是禁止出版。然而, 随着封建专制制度与近代报业之间矛盾的不断发展, 废除束缚近代报业发展的旧法制, 建立适应报业发展的新法制成为时代的共识。

1898 年 8 月 9 日, 康有为在上光绪帝《恭谢天恩条陈办报事宜折》时附带上了《请定中国报律折》, 他说, “臣查西国律例中, 皆有报律一门, 可否由臣将其节译出, 凡报单中所载, 如何为合例, 如何为不合例, 酌采外国通行之法, 参以中国情形, 定为中国报律。”这一奏折将新闻法的制定第一次提上日程。“百日维新”期间, 光绪帝先后发布 180 余条上谕。其内容大量涉及到准许民间创办报馆; 准许平民上书言事, 官吏不得阻碍; 正式承认官报、民报均有合法的地位。“报禁”、“言禁”的藩篱首次被冲破, 官绅士民也第一次获得官方准许的办报自由。这是中国近代新闻法制建设的第一步, 也是最为关键的一步。《官书局报》《官书局汇报》的创办, 是清政府公开发行新式官报之始, 也是清末新闻法制建设起步的标志。然而时隔不久, 随着维新运动的失败, 中国近代第一次新闻自由的尝试中途流产。

从康有为上书光绪帝的《请定中国报律折》中我们可以获悉:

首先, 康有为请求制定报律, 是为了保护资产阶级维新派的各位政治人士不受到封建顽固派的迫害。维新派宣扬变法图强的一个重要方式就是印发报纸, 在报纸上发表言论, 影响

国民，而封建顽固派为了保证自己的统治地位，自然不会允许维新派随意发表“变法图强”的言论，所以会去捣毁报馆、迫害报人。而康有为就像通过制定报律来保证自身及维新派进步人士的人身安全，这也是他们在经受过许多迫害后想出的对策。

其次，康有为请求制定报律是为了宣传变法、推行新政，他希望能在法律的帮助下，推动变法的实施，减少变法的阻力。为此康有为提出要对报纸实行“预先审查”，当时很多在华外报会刊登西方的一些政治思想，康有为既想学习西方的“君主立宪”，又不想放弃中国传统的“皇权大一统”的思想，因此他制定报律，提出“预先审查”，也是为了抑制不利于维新派进行变法的言论。

最后，康有为请求制定报律的最根本目的都是为了维护清朝的封建统治。当时中国没有报律，而西方各国有，康有为想借鉴西方国家的做法，在形式上跟上西方先进国家的节奏，力图改变落后的中国。而在内容上，康有为及维新派人士都没有摆脱封建统治根深蒂固的阶级统治思想。但是，这份报律草案因变法失败最终未能出台。尽管如此，康有为采用比较法学理念，借鉴外国之法，结合国情制定报律的观念却深深影响此后的新闻立法。

随后清廷宣布实行预备立宪后，新闻立法工作也正式起步，从1906-1911年，清政府先后制定了《大清印刷物件专律》、《报章应守规则》、《报馆暂行条规》、《大清报律》、《钦定报律》五部专门的报刊出版法规，再加上1908年颁布的《钦定宪法大纲》中对新闻出版立法的规定，逐步形成了一个“集宪法、新闻法和著作权章程为一体的较为系统的新闻法制体系”。最早出台的报律——《大清印刷物件专律》，对印刷物的注册登记、印刷物的禁载事项、毁谤与教唆，以及违犯该律的惩罚等做了明确规定。该律的适用对象是一般印刷物，而当时出版的革命报刊日益增多，为加强对这些新闻报刊的控制，清政府又于1906年10月12日制定、颁布了《报章应守规则》9条，和《大清印刷物件专律》并行。1907年9月5日，清廷批准颁布实行《报馆暂行条规》，作为正式报律颁布前管制报纸出版业的专门法。该《条规》与《报章应守规则》相比，内容更为具体，操作性更强。

1908年3月14日，《大清报律》终于奉旨颁行。该律是在前几部法律法规基础上参考日本新闻法而制定的，较之前几部法律法规，其内容更为详尽。《大清报律》由商部、民政部、法部参与拟定，军机处、外务部、政务部等参与修改，最后由宪政编查馆审核后颁布实施。此律在立法程序上有了一定改进，在一定意义上吸纳了报界的建议。民政部吸纳了北京报界公拟条陈五则，主要内容有：要设法消融报界与官界的隔阂，加强消息沟通；设法核减邮费与电费；准报馆公派一人到内阁，在国家发布命令的时候首先抄取第一份，回馆刊印；准予报馆记者旁听裁判；停止出版要求说明理由并允许到大部控诉。民政部接受了报界的建议，某些建议得到立即执行。为了制定一部较为完善的报律，《大清报律》在起草时以日本的《新闻条例》为蓝本，参照了德国的新闻法规和英国人制定的香港报律。因此《大清报律》的内容较之《报馆暂行条规》又有所增加，增加了对发行人、编辑人和印刷人的具体要求，增加了保押费以及免除保押费报纸类别，增加了事前审查的条规，禁止内容里增加了诉讼事

件和外交、海陆事件，增加保护名誉权规范媒体的条款，细化了媒体更正的条款，增加了保护著作权的内容，增加了对外国发行的报纸的管理办法，处罚内容更加详实，具体规定了违反某个条款应受的惩罚。1910年，清政府修订《大清报律》，并于1911年1月29日将《大清报律》改为《钦定报律》公布施行。修订后的《报律》从原来的45条减为38条，另设4个附条，基本保留了原报律的主要内容。

清末民初一系列法律法规的制定与颁行，特别是《大清报律》等专门适用于报刊业的法律法规出台，标志着中国近代新闻法律制度的初步建成。

《大清报律》的颁布实施，使得言论出版自由第一次以法律的形式得到承认，相比光绪帝的上谕，法律的制定显然更加有力。虽然报人需要注册，登记，并缴纳保证金，但这一报律的出台，突破了长期以来的“报禁”、“言禁”，使得办报人的行为终于处在了光明之下，为新闻事业的发展和新闻从业者的权利提供了法律保障，但是《大清报律》没有对记者合法的职业权利的保护。

《大清报律》规定了非常严格的新闻管理和审查制度，如第十条，诉讼事件，经审判衙门禁止旁听者，报纸不得揭载。第十条，预审事件，于未经公判以前，报纸不得揭载。第十四条，左列各款，报纸不得揭载：诋毁宫廷之语，淆乱政体之语，扰害公安之语，败坏风俗之语等。这些条例是严格限制了新闻出版，但是仔细一想，也是为了社会稳定。其中第十条，清廷关于预审事件的处理，和我们今天的“预先审判”有很强的相似性。今天，我们的媒体经常对一些新闻事件作出“预先审判”，影响了法庭的公正判决，实际上是不应该的，媒体可以对事件经过进行报道，但不能代替法庭作出判断。清廷的这个规定，虽然对于事件经过报道有一定的影响，但却不会让媒体影响案件的审查过程。

《大清报律》建立了比较完备的新闻立法体系，内容上也基本具备了近代新闻法规的要求，但清廷制定《大清报律》的真正目的并不是为了保障报人权利，促进言论自由，而是形势倒逼使然，意图通过立法强化政府对新闻舆论的管控，使之纳入官方轨道，巩固封建王朝的统治地位。

从“百日维新”期间康有为上书光绪帝，到《大清报律》的颁布实施，清末已经建立起了一个较为完备的近代新闻法制体系。“百日维新”期间颁布的上谕，打破了“言禁”、“报禁”，是冲破封建专制文化制度的第一步，也是开启新闻法制建设的重要一步。而《大清报律》的颁布实施，则标志着清末新闻法制建设取得了重大成功。纵使清政府制定新闻法的真正目的并不是为了促进言论自由，而是为了限制言论自由，但客观上也促进了清末的新闻事业发展。不管怎么说，清末新闻法制的建设是新闻界的巨大进步，为我国以后的新闻事业发展奠定了基础。

参考文献

- [1] 方汉奇. 中国新闻事业通史（第一卷）[M]. 中国人民大学出版社, 2000.
- [2] 朱立伟. 清末新闻出版法制研究[D]. 山东大学, 2013.

- [3] 吕倩娜. 论清末民初资产阶级报律思想[D]. 河南大学, 2006.
- [4] 王斌. 中国近代资产阶级改良派新闻舆论思想研究[D]. 兰州大学, 2006.
- [5] 孙宇豪. 《大清报律》研究[D]. 安徽大学, 2015.
- [6] 李国荣. 《大清报律》浅议[J]. 社会科学辑刊, 1988(01): 103-106.
- [7] 马周. 以《大清报律》为例浅析清末的新闻法[J]. 新西部(理论版), 2013(09): 88+100.
- [8] 殷莉. 中国第一部新闻法《大清报律》研究[A]. 新闻学论集(第20辑)[C]. 2008.
- [9] 张积. 白丹. 浅析《大清报律》[N]. 中华新闻报, 2004-02-27(T00).

On the construction of the qing press law

Wang Benzhen

(Hunan University, Changsha / Hunan Province, 410000)

Abstract: From during the period of "the one hundred reform" kang wrote to guangxu "please set the press law of China fold", the promulgation and the implementation of the press law of qing, the qing dynasty has built a comparatively complete modern news of legal system. Although the qing government to formulate the fundamental purpose of press law is not to maintain the freedom of the press, but the measure objectively is real will promote the development of China's news legislation, for the news of the legal system construction in China laid the important foundation. This paper aims to comprehensively and objectively evaluate the significance of the construction of the journalism law of the qing dynasty.

Keywords: The late qing dynasty; Press law; Please make a Chinese newspaper; Law of the qing dynasty

作者简介(可选):王本正(1992-)女, 山东临沂人, 湖南大学新闻传播与影视艺术学院2015级在读硕士研究生。主要研究方向: 影视文化传播。