责编：曹颖新　E-mail:wenshiban@hotmail.com　Tel:010—62806236　　2015年3月30日

中华春秋

在创新与守旧之间

——清末报律及相关法规的出台

□岳　亮

编者按：今年两会期间，全国人大常委会委员柳斌杰介绍，人大正在研究新闻传播立法，并有望在本届人大内提交审议。新闻传播立法的确立，将对促进新闻行业活力有重大意义。新中国成立以来，除了一些新闻条例和规定外，尚未出台过一部完整的新闻法。中国历史上曾经制定出台过新闻法，其中清末《钦定宪法大纲》是包含与新闻相关内容的最早立法。

中国的新闻传播活动古已有之，但在漫长的封建社会，当政者为巩固统治地位往往对于己不利的言论、报刊、图书等采取政府管制的严禁政策，逐渐形成“禁言”“禁书”“禁报”等法律文字。及至清末在国内形势的倒逼改革下，才加速了新闻立法的进程。

解禁的呼声与决定立法

鸦片战争后国门大开，伴随着西学东渐，作为西方文明标志之一的报刊也被舶来中国。一些先进的知识分子有感于西方的强大和中国的日益衰败，积极主张向西方学习以寻找救国之路。其中要求冲破政府的“言禁”和“报禁”，成为诸多有识之士的共同追求。1873年，《申报》即发文认为有兴旺的报业，才有兴旺的国家，“今兴旺之最大邦，莫如英、美、普（德）、法四国，而新闻纸亦最盛”。1901年《清议报》一百期时梁启超特意著文指出，西方各国之所以能日进月迈，究其原因就在于各国报馆的一言一论皆能为全世界人所注视关切，“彼政府采其议以为政策焉，彼国民奉其言以为精神焉”。随着民间的呼声越来越高，清廷内部开明官员如湖广总督张之洞、湖南巡抚陈宝箴、两江总督刘坤一等也主张有限度地开放“言禁”“报禁”。张之洞甚至公开赞扬《时务报》“见识正大，议论且要，足见增广见闻，激发志气”。在康有为上书光绪皇帝“请定中国报律”，第一次将新闻立法的呼声传达到最高统治者后，年轻且有抱负的光绪皇帝在一份奏摺上批谕“泰西律例，专有报律一门，应由康有为详细译出，参以中国情形，定为报律”，这亦是中国着手拟订新闻法之始。怎奈维新党人操之过急，变法失败后康梁出逃，六君子喋血，光绪被囚，慈禧一纸令下，全国维新报刊几乎全部被查封，报律一事也就胎死腹中。

然而尽管清政府一再禁止民间办报，民营报业却在短暂的沉寂后又重新活跃。志在改朝换代的革命党人利用各种条件在国内创办了大量报刊，并且由于租界的庇护，使得清廷对新闻报刊的管理鞭长莫及。1903年清廷在“苏报案”事件的处理上费尽周折，为引渡章太炎和邹容而不得不与上海租界展开了一场马拉松式的艰难交涉，由此深感制定报律的必要，不得不考虑改变管理办法。1905年，清政府为应对日益高涨的资产阶级民主革命运动，宣布实行“预备立宪”，委派载泽、端方等五大臣出洋考察。五大臣回国后在《奏请以五年为期改行立宪政体折》中指出集会、言论、出版是欧美列强许以的民间自由，而人民也以此三大自由而感到幸福，主张效仿英、法、日等立宪国家制定相关新闻立法，“编集会律、言论律、出版律，以一趋向而定民志”。

五个报律及《钦定宪法大纲》中的新闻法规

1906年，清政府颁布由商部、巡警部、学部共同制定的《大清印刷物件专律》6章41条，第一次对印刷物的记载、发行、送审等活动予以规范，明确规定印刷物必须事先登记注册，刊载违禁内容将受处罚，已具有出版法的性质。同年为防范报刊的革命宣传活动，清政府命京师巡警总厅颁布《报章应守规则》9条作为“专律”的补充，禁载内容进一步细化为“不得诋毁宫庭”“不得妄议朝政”“不得妨害治安”“不得败坏风俗”“外交内政之件等报馆不得揭载”。1907年，为加强管理日益增多的民间报馆，民政部颁行《报馆暂行条例》。1908年，清政府参照日本《新闻纸条例》颁布了更为苛细的《大清报律》。《大清报律》正文和附则共45条，涉及报刊的创办手续、编辑、稿件审查、出版、发行、禁载、违禁处罚、职业道德等方面，是中国第一部内容完备的新闻法。1910年，民政部再次对《大清报律》进行修订，经资政院复议后改名《钦定报律》于1911年颁行。

上述五个报律与1908年颁布的《钦定宪法大纲》相关法规，奠定了中国近代的新闻法制体系，开新闻自由之先河，堪称中国新闻立法的全方位突破。

确立了较为完备的新闻立法体系。从形式上看，清末报律的制定实施牵动了政府诸多部门，最初是由中央几个部门共同制定，后由民政部拟定和实施，在地方则是各省督抚负责。因此，清末的新闻立法体系实际上是由中央制定的报刊管理法规和地方制定的新闻法规相结合的一个新闻法规体系。中央制定的《大清报律》等规定覆盖全国，是具有普通意义的新闻法规，地方则从本地情况出发，制定相应的报刊条令规范辖区内的报刊活动，对中央的新闻法规起到补充作用。从内容而言，清末报律经历了一个从简单粗略到细化完备的过程。早期的《报章应守规则》《报馆暂行条例》和《大清印刷物件专律》内容简略，主要是对报刊的注册、禁载、处罚等作了基本的规定。《大清报律》和《钦定报律》不仅体现了清政府新闻管控的顶层设计，内容方面更为严细完备，增加了保押金制度和事前检查制度，尤以在禁载内容和处罚方面的规定最为细致。

从法律的地位上赋予民众新闻自由。清政府在《钦定宪法大纲》里明文规定“臣民法律范围内，所有言论、著作、出版及集会、结社等事，均准其自由”，第一次在具有国家基本法性质的法律文件中明确作出了赋予民众言论出版自由的规定。这对中国封建社会长期以来的言禁、书禁、报禁是个有力的突破，颇具西方资产阶级法制色彩。《大清报律》改传统官方对民间办报的一律禁绝和批准制为注册登记加保证金制，只要“年满二十岁以上”“无精神病”且“未经处监禁以上刑”的“本国人”，就可以充任报刊的“发行人、编辑人及印刷人者”，彻底放开了报禁，从创办的源头上保障了新闻自由。

保障新闻从业者的权利。早期新闻报刊活动从业者俗称报人，不仅地位低下，而且采访报道有诸多限制，但凡涉及政事、军情、灾变都是新闻禁区。清末报律则师法欧美，以日本新闻法为蓝本，较多地借鉴了工业革命后资本主义的新闻管理制度，有很多保护从业者权利的规定，对记者的采访自由和报道自由大为放宽。1907年清廷批准在司法审判时为记者添设旁听席，各省咨议局允许记者旁听辩论，1911年资政院召开首次会议时就提供了二十多个席位供记者采访。自此，长期以来一直由政府主导的官话官报一统天下的言论专制局面终被打破，披露政府内政外交、官员贪污腐败的文字开始频频见诸报端，其数量之多，范围之广，言论之苛前所未有。与此同时，对报人的处罚力度逐步减轻。“苏报案”时清廷按《大清律例》曾拟将章太炎和邹容“斩立决”。在报律颁行后，除反对皇帝和意图改变政权性质按刑律制裁外，其余皆从报律规定作私法处理。

清末新闻立法与执法的矛盾

就中国传统律法而言，清末的新闻立法不论是在体系上还是内容上都具有相当大的创新性和进步性。但是，清廷制定报律的初衷并非是为了保障民众的权利，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，巩固统治地位。《钦定宪法大纲》虽然规定了民众有言论出版自由，但官员依然可不经法律程序随意查封报刊，处罚报人。仅1908年就有北京《京华报》、汉口《江汉日报》、汕头《双日画报》等多家报纸因揭露政府阴暗而被查封。1910年清政府以“淆乱政体，扰乱治安”为由，派军警包围湖北《大江报》馆，逮捕主笔，查封报社，“永禁发行”，更是举国哗然。

走近东宁要塞

——第二次世界大战的最后终结地

□高中华

黑龙江东部的边陲小县——东宁县，是当年的日军东宁要塞遗址。就是在这里，宣告了第二次世界大战最后一次战斗的终结。东宁县党史研究室的副主任王玺阳曾参与东宁多所要塞的发掘和整理工作，并采访和笔录了许多当事人，对当地有关情况了如指掌。

东宁要塞，素有“东方马奇诺防线”之称，日本关东军就在这里修筑了亚洲最大的地下军事要塞，就是在这些要塞里，配备了完备的军事设施和军用后勤保障体系，其中包括飞机场11个，永久性工事400多处，野战炮阵地45处。

当年，日本关东军曾动用中国劳工17万多人，前后用了10余年的时间建设军事要塞，直到第二次世界大战结束还没有最后建成，共修筑了17处要塞，要塞群相加约1700公里，东起吉林省珲春，中部经黑龙江省中苏边境，西至海拉尔和阿尔山5000公里边境地带，共有8万个永备工事。此外，还包括数以千计的永久性地下仓库、电站、通信枢纽部、给水站等附属军事设施和大量二、三线一般阵地和野战阵地及军用机场、军用铁路和公路，工程巨大。

东宁要塞群包括勋山、胜洪山、朝日山、麻达山（勾玉山）、三角山、409高地（武勇）、北天山、南天山、大石砬子、鸟青山等要塞，其中有的被日军在投降前炸毁，有的还有待开发，其中胜洪山要塞是最大的一个要塞。胜洪山要塞地下甬道房间有战地指挥所、监视所、包带所、发电室、航空无线电室、炊事房等。东西胜洪山设有堵塞的洞口甬道长1946延长米，房间总面积1007平方米。当年，日本关东军修筑这些要塞时，采取了当时世界最先进的技术，耗费巨资，在茂密的山林中秘密施工，其隐蔽程度即使白天走到近处也难以发现。

1999年6月18日，东宁要塞管理委员会在勋山要塞中一个较大的房间内建立了“侵华日军东宁要塞陈列馆”，展出日军遗留下来的罪证遗物400余件、照片216幅、资料22份。

为了修筑要塞，强征和奴役中国劳工320多万人，造成了100多万劳工的死亡。据后来的劳工幸存者回忆，他们被骗来修筑堡垒时，白天干很重的体力活，却吃不饱饭，饿得骨瘦如柴。晚上住在用苇席或茅草搭起来的棚子里，每个棚子住几十人至上百人不等，夏天天气潮湿炎热，大多数劳工身上长了疥疮，浑身流脓水。日本人就将劳工残忍地处死，或拖到狼狗圈里喂狼狗，或被扔进万人坑活活掩埋。为了掩盖要塞秘密，等一项工程刚刚结束，日本人开个庆功会，会后给每位劳工发两个馒头、一大碗带油腥的菜汤和两块咸菜。就在这些饭菜中，日本人下了毒，将这些劳工毒死。要塞劳工在工程完工后，除了被采取各种手段秘密屠杀外，还有被遣送到内地“矫正辅导院”，作为辅导工人，继续强制进行各类苦役，而每逢工程结束后，他们还会被全部杀掉。

1945年8月9日午夜，苏军在大炮和飞机的掩护下，分三路向日军发动进攻。8月12日，一个师的苏军从苏联境内开过边境，包围了勋山要塞和胜洪山要塞，从老黑山追击日军的苏军调回来的一部分兵力也参与了围困攻击要塞的战斗，还有两个炮营。苏军的炮火非常猛烈，同时两个轰炸机师出动了170多架次的飞机轰炸。勋山要塞和胜洪山要塞的日军负隅顽抗，前后对抗达十九天之久。直到8月29日，在已经投降的日本第三军后勤参谋河野贞夫中佐喊话中，日军进了工事。第二天，要塞内的日军向苏军投降。投降的日军有近900人。苏联随军记者干德拉多维奇在《最后的一次战斗》中记述了这一段历史，他在最后写道：“日本鬼子开始从自己的巢穴中跑出来——首先是完好的俘虏，后面是伤号，接着是拖出来的死尸，这样的死尸一百五十多具。”干德拉多维奇还写道：“这一切都是在1945年8月30日发生的事情。这天以前磨盘山也被我军光荣地攻克了。第二次世界大战最后一次战斗就是这样结束的。”

在冰冷的陈列馆中，参观者看到的是日军罪证，看到这些，仿佛又能听到当年要塞激烈的枪炮声，看到上百万名中国劳工的冤魂。“勿忘国耻，强我中华”，呼唤和平的声音是以强大的国力作为基础的。历史岂能复原，历史悲剧更不容重演。

齐桓公危机处理中的信义选项

□嵇振颉

公元前681年，齐桓公与宋、陈、蔡、邾等国组成联盟，帮助宋国平定内乱。本来随国也在邀请之列，但它没有按时抵达会盟地。齐桓公一怒之下，出兵灭了随国。鲁国立即出兵干涉。

很多年来，齐、鲁两个邻国一直将对方视作假想敌。就在几年前，鲁国还插手过齐国的王位之争，现在又为一个小国公然撕破面皮。齐桓公决定好好教训它一番，调转枪口攻入鲁国的境内。战争进行得很顺利，齐国军队攻城略地，鲁国守军三战三败。再往前推进几十里路，就将抵达鲁国都城。

鲁国精锐部队丧失殆尽，又无险可守，只好派使者前来求和。齐桓公打开鲁庄公呈上的国书，上面的措辞极为恳切：鲁国愿意以齐国驻军的地方为界，并承认齐国的宗主国地位。

这是一个诸侯能做出的最大让步。齐桓公喜形于色，自己的政治目的已达到，没必要再赶尽杀绝。他答应与鲁庄公签订停战条约，并将举行一个隆重仪式。

三天后，鲁庄公和大将曹刿来到签约处柯地，老远就望见趾高气昂的齐桓公。他呵呵冷笑一声，摸了摸腰间的佩剑。终于来到齐桓公身边，趁他不注意，鲁庄公一把抓住他，迅速拔出宝剑。齐桓公的脖颈上，瞬间感受到来自剑锋的冰冷。

“你要干什么？你应该知道这么做的后果。”齐桓公还故作镇定。

鲁庄公大声说：“鲁国的土地本来就不多，现在几乎都被你齐国霸占了，只剩下都城附近的五十里。土地乃是生存之本，没有土地鲁国也无法生存，与其等死，还不如和你拼个鱼死网破。”

光脚的不怕穿鞋的，对方想和自己搏命，肯定不计后果。自己的霸业未成，不能“出师未捷”身先死。齐桓公朝一旁的管仲和鲍叔牙使了个眼色，两人心领神会，冲过来准备解围。曹刿横剑厉声喝道：“不许上来，否则就让你们主公人头落地。”无奈之下，齐桓公只好答应鲁庄公的要求，两国仍以汶水为界，并重新签订平等条约。

齐桓公回国后，很多大臣忿忿不平，奏请撕毁盟约、不把侵占的土地还给鲁国，伺机再行征伐。齐桓公的回答让人震惊：履行诺言，归还土地。他私底下对心腹大臣解释道：“盟会中，鲁庄公劫持了我，说明他心里不服，而我没看出这点，这谈不上聪明；在别人胁迫下妥协，这谈不上勇敢；答应别人却不履行承诺，这谈不上诚信。前两点还可以弥补，但丢了诚信和声誉，我今后拿什么去争霸天下？虽然损失一些土地，但换来了信誉，很值。”

齐桓公的话没错，齐国重信守义的声名远播。大大小小20多个诸侯国，都愿意拥戴齐桓公为霸主。齐桓公趁势打出“尊王攘夷”的旗号，上尊重周天子，下帮助弱小的诸侯国，由此成为春秋五霸之首。

史镜

敬畏法度：宋仁宗的自守之道

□游宇明

宋仁宗赵祯不算是个牛气的皇帝：第一，他没怎么开疆拓土，祖先传给他多少领土，他传给后人多少；第二，对于发展经济，似乎也没有什么高妙的思路。然而，宋仁宗却被视为历史上少数明君之一，此人最大的优点就是懂得“自守之道”。

所谓“自守之道”，指的是一个人对某种良好品质的坚守，无论外界如何改变，自己的内心始终如一。皇帝手中掌握了生杀予夺的权力，这就使得一些人极其傲慢，将臣子视同牛羊。宋仁宗不是这样，他待人非常仁厚。某次，仁宗在宫内散步，不时回头看，随从们很不解。回宫后，仁宗对身旁的嫔妃说：“朕渴坏了，快倒杯水来。”嫔妃觉得奇怪，问仁宗：“为何在外面不让随从伺候饮水，而要让自己忍着呢？”仁宗说：“朕屡屡回头，但没见他们准备水壶，我要是问的话，肯定会有人被处罚，所以只好忍着不说。”

宋代有个制度：“事无大小，悉付外廷议”。意思是国家的事无论大小，都要经过以宰相、御史为代表的行政、司法系统的讨论，皇帝不能独断专行。宋仁宗一直敬畏着这种法度。仁宗很喜欢张贵妃，张贵妃的伯父张尧佐想做宣徽使（类似于皇家总管），张贵妃给仁宗吹吹枕边风，仁宗满口答应。可仁宗的决定在“廷议”（类似于内阁部长会议）时没有通过。过了段时间，张贵妃故态复萌，仁宗也再次答应。那天临上朝，张贵妃送皇帝到殿上，抚着他的背说：“官家，今日不要忘了宣徽使！”皇上说：“得！得！”果然下圣旨任命张尧佐做宣徽使，谁知包拯坚决反对，说：这个动议不是早就否决了吗？皇上您怎么可能推倒前议？“反复数百言，音吐愤激，唾溅帝面。”最后仁宗只好收回成命。回到内廷，张贵妃前来拜谢，皇帝举袖拭面，埋怨道：“你只管要宣徽使，岂不知包拯是御史中丞乎？”

自己想办的事因为廷议通不过只好放下，宋仁宗内心里未必没有不满，但他真正可爱的地方在于始终信任并竭力维护这种皇权监督体制。一天，仁宗退朝回到寝宫，叫太监进来给他梳头。太监见仁宗怀中有份奏折，好奇地问这是什么，仁宗说是谏官建议减少宫中宫女和侍从的。太监说：“大臣家里尚且有歌伎舞女，升官了，还会增置。陛下侍从并不多，他们却建议削减，岂不太过分了？”仁宗没有做声。太监又问：“他们的建议，陛下准备采纳吗？”仁宗说：“对，朕准备采纳。”这个太监自恃是皇上宠信的人，于是发牢骚：“倘若采纳，请以奴才为削减的第一人。”听到这话，仁宗立即起身呼主管太监入内，将梳头太监及29名宫人清退。皇后问：“梳头太监是陛下多年的亲信，又非多余，为何将他削减？”仁宗说：“他劝我拒绝谏官的忠言，我怎能将这种人留在身边！”

宋仁宗重自守之道，在于宋仁宗对国家前途有一种非常强烈的责任感。在仁宗看来，个人的一些事能否办成不是特别要紧，真正要紧的是不能办错天下大事，让国家陷入危境。宋仁宗曾说：“屡有人言朕少断。非不欲处分，盖缘国家动有祖宗故事，苟或出令，未合宪度，便成过失。以此须经大臣论议而行，台谏官见有未便，但言来，不惮追改也。”南宋陈亮《中兴论》记载了这样一件事：某次，有人劝宋仁宗独断专行。宋仁宗如此回答：“卿言固善，然措置天下事，正不欲专从朕出。若自朕出，皆是则可，有一不然，难以遽改。不若付之公议，令宰相行之，行之而天下不以为便，则台谏公言其失，改之为易。”这两段话的意思其实差不多，都是说皇帝办错事比较难改，臣下办错事相对易改，还是讲“宪度”、尊重“廷议”制度为佳。

仁宗朝，北宋的经济文化获得较大发展，史家将其称为“仁宗盛治”。仁宗驾崩时，“京师罢市巷哭，数日不绝，虽乞丐与小儿，皆焚钱哭于大内之前”。消息传到洛阳，市民自动停市哀悼，焚烧纸钱的烟雾使整个城市“天日无光”。讣告送至辽国，“燕境之人无远近皆哭”，辽道宗拉着来使的手大哭说“四十二年不识兵革矣”，还说要为宋仁宗设“衣冠冢”，足以说明宋仁宗在当时的威望之高。

有所思

中华“和”文化一印一书法系列作品



作者：李铁

和敬怡真



作者：阿朗一笔