

# 清末報律的形成與報界反應（1895～1911）

唐志宏\*

## 摘 要

傳統對清末報律的研究，一向以 1906 年所頒行的《大清印刷物專律》為起點。此項律則，是針對各項印刷物，包含各種文書、圖畫在內。真正限定報業的律則，直到 1908 年，清政府參照日本新聞紙法所形成的《大清報律》，在法律上才稱得上是正式專門針對報業管理所擬訂的法則。此項報律在 1909 年由民政部再予修訂，並於 1911 年由資政院議決頒行，此即《欽定報律》。

本文的目的，希望藉由探析清朝報律制訂的過程，來加以審視其實施後的報界反應。討論的時間縱深，將從自有報律一詞開始的 1895 年到 1911 年的《欽定報律》為止。有關報律的形成、內容、管制單位、報律本身的限制、預備立憲裡的角色，以及報界對報律管束的看法，都是本文要解決的問題。

---

\* 國立政治大學歷史學系博士班研究生；建國技術學院專任講師。



**關鍵詞：**報律、民報、官報、大清報律、欽定報律

## 一、前言

原本做為啓迪民智開通風氣，藉以宣揚政府政令的清末報紙，在民報勃興廣泛流傳後，清政府卻視之為與其政權相互抗衡的對象，逐步採取了限制報業言論的手段，並公佈一連串法令來加以規範。由傳統約制言論的手法，到報律規則的形成，說明清政府對於輿論認知及其力量，產生了截然不同的取徑需求與控制。此種現象，反應在變法與立憲時期，由原本鼓勵辦報轉向限定報業的發展，呈現對待報業兩種不同的態度上。因此，有關清末報律的釐清與理解，乃成爲了解此期報業發展與政權相互關係，不可避免的課題。

傳統對清末報律的研究，一向以 1906 年所頒行的《大清印刷物專律》爲起點。<sup>1</sup>此項律則，其實是針對各項印刷物，包含各種文書、圖畫在內，凡與出版事項有關者皆依此條例而行。<sup>2</sup>可是，限定報業的律則，只是包含在出版法內，而非是專門性的報律。直到 1908 年清政府參照日本《新聞紙律例》所形成的《大清報律》，在法律上才稱得上是正式專門針對報業管理所擬訂的法則。<sup>3</sup>此項報律在 1909 年由民政部再予修訂，並於 1911 年由

<sup>1</sup> 清末報律的研究，由於史料的限制，近年做過較具體分析的有廣州廣播電視大學的王學珍，見其〈清末報律之實施〉，《近代史研究》87期5卷，1995年，頁77-91；以及朱傳譽的，《中國民意與新聞自由發展史》（台北：正中書局，1974年）。

<sup>2</sup> 戈公振，〈報界之現狀〉，《中國報學史》（台北：台灣學生書局，1982年），頁417。

<sup>3</sup> 日本的新聞律則，早在1904年就已登載，見〈日本敕定公布新聞紙律例〉，《東方雜誌》1卷5期，1904年，頁53；直到1907年，清廷才援用為報律的法源依據，見戈公振，〈大



資政院議決頒行，此即《欽定報律》。<sup>4</sup>

事實上，在上述的三項報律管理規則的制定過程上，由於1908年才有專屬報業管理律則的出現，在此之前為了有效管制報業，清廷於《大清印刷物專律》出現之前，仍然是依據1901年公佈《大清律例增修統纂集成》的「造妖書妖言」條來加以辦理。<sup>5</sup>但有時亦會援用歷年的上諭、議准，或散見於欽定吏部處分則例、臺規，以及會典的律則；<sup>6</sup>1906年為了立憲的需求，使「庶政公之輿論」的效果能彰顯而出，才逐步走向以立法的程序來管制報業。於是在立法程序尚未完備之前，由未改為民政部的巡警部，提出《報章應守規則》九條，做為報律未出現前，臨時的管理規則。<sup>7</sup>此一規則直到《大清報律》出現才被取代。

顯而易見，清朝報律的形成，雖然參照他國的成法，但其核心和處罰規定，主要還是來自通行舊法和既有行為規範上。<sup>8</sup>因此，研究此期報律的內容，不能僅限於對報律本身的探究，而忽視傳統統治階層在習慣上對輿論的態度及其容忍度。因此，研究清朝官方在報律未頒行前對待報業的態度，也是探討整體律則制定的重要課題。為了較具體瞭解清末報律的形成與報界反應，本文將拉長討論時間的縱深，自十九世紀半官方報紙的推動

---

清報律》，《中國報學史》，頁425。

<sup>4</sup> 憲政編查館官報局（編），〈民政部奏請修正報律條文摺〉，《政治官報》725號，1909年（台北：文海出版社，1958年（景印本）），頁6-7；憲政編查館官報局（編），〈資政院奏議決修正報律繕單呈覽請旨裁奪摺〉，《政治官報》1183號，1911年，頁4-5。

<sup>5</sup> 此例增修於光緒27年，條列於刑律盜賊類，見戈公振，〈報律之現況〉，《中國報學史》，頁416。

<sup>6</sup> 朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁415。

<sup>7</sup> 〈論警部頒發應禁報律〉，《申報》，1906年10月14日（上海：上海書店，1986年（景印本））。

<sup>8</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》，頁87。



談起，理由是此期對於報律的擬訂，已經有其初步性建議。<sup>9</sup>另外有關報律的內容、具體實施方式與執行單位、報界反應，亦為本文所要討論的核心。

## 二、報律擬訂的前奏

### （一）半官方式的推展到官報的形成

甲午戰爭之後，民氣鬱張，為消除畛域，以洞悉中外之局勢，知識分子開始與官方結合，以此種模式做為施展報業理念的組合下，促使具備政論性型式的報刊，開始逐步出現。此種以關心朝政、提倡新知，將政論做為報刊陳述的核心，以強學會所辦的《中外紀聞》、《自強報》為主，但久即受到朝廷的疑慮，遂遭裁撤，加以整編成《時務官報》。

甲午之際，由北京強學會所設立的強學書局，御史楊崇伊於 1896 年 1 月 21 日，以「誹議朝政」名義奏請封禁，並將強學書局改歸官辦，成為官書局，刊行《官書局報》與《官書局彙報》，並將《中外紀聞》改為《時務官報》。<sup>10</sup>

《時務官報》的基本精神，是延續原本做為抄錄諭旨、宣揚政令的「宮門抄」，亦即以記載政令、奏議、官牘，以實踐統治階級訊息及保留做為實施政令核考的刊物，有時可以稱之為「京報」，但它並不是一個真正俱

<sup>9</sup> 康有為（著），〈為恭謝天恩，條陳辦報事宜摺〉，《傑士上書匯錄》收入：黃明同、吳熙釗（主編），《康有為早期遺稿述評》（廣州：中山大學出版社，1988年），頁306-307。

<sup>10</sup> 清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》（上海：書店出版社，1998年），頁159。



有報紙型式的出版品，而類似目前所稱的「政府公報」。較之先前官報稍有不同點，在於有譯電稿件關於新事、新藝的增設。不過對於譯電稿件的規範，清廷中央仍抱持十分保留的態度：「印送各路電報，只選擇有用者，照原文抄錄，不加議論，凡有關涉時政，臧否人物者，概不登錄」。<sup>11</sup>所謂的「有用者」是無關乎時政的譏評。這反應了戊戌初期，清朝對報紙言論的基本認識，乃是承接早期對於「提塘」相關的禁令而來。<sup>12</sup>

此種保留的態度，在光緒帝銳意維新，各省督撫支持新政的情況，得到轉圜的餘地。特別是強學會上海支會所設立的時務報館，出版的《時務報》，一時「四方新學士子喜康、梁之議論新穎，群相呼應，起而組織學會討論政治問題與社會問題」。<sup>13</sup>根據新近的研究，當時學會總數有 72 家，推動報刊者有 12 家，這 12 個學會多數為政論型的學會。不過，此期學會的特點之一是旋起旋滅，存在時間短暫。<sup>14</sup>但是由學會所創辦的報紙，代表一種新型的知識份子輿論空間。這個輿論空間，雖然無法和西方的輿論表

<sup>11</sup> 戈公振，〈官報獨占時期〉，《中國報學史》，頁58。

<sup>12</sup> 「提塘」的職務是管理「京報」，負責頒布欽定則例、鈔科鈔、刷印京報、傳遞公文，設有報房，有如官方的新聞發佈機構。清朝由於長久以來的密摺制關係，對於「提塘」的保密制度，歷代皆有闡發：雍正元年，「凡提塘京報人等，除題奏諭旨外，如有訛造無影之詞者，查拏治罪」；乾隆13年，「各省提塘鈔發本章，必須謹慎，有應密之事，必俟科鈔到部十日之後，方許鈔發。如有邸報先於部文者，該督撫將提塘參處」；乾隆21年，「各省發遞科鈔事件，例應責令提塘辦理，以杜私鈔訛傳洩漏之弊」；乾隆38年，「各部衙門，如有奏准覆應行發鈔事件，該承辦衙門，即將原奏鈔錄鈐蓋印信，發交直隸提塘，按日刊刻頒發，仍令該提塘將發鈔底本及原奏印文，按十日彙報兵部存案。若承辦衙門並未發交，該提塘等混行刊刻傳佈者，一經查出，即將該提塘查參議處」。原載於《大清會典》，轉錄：朱傳譽，〈清代對新自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁367、頁415-416。

<sup>13</sup> 戈公振，〈民報勃興時期〉，《中國報學史》，頁161。

<sup>14</sup> 閔杰，〈戊戌學會考〉，《近代史研究》87期5卷，1995年，頁45。



達空間等量齊觀，但是對此期報業的拓展，在某種程度上，已使當權者注意到約制輿論的需要。

特別的是，先前洋務運動時期的主導者，或地方督撫，在某種程度上，是支持、贊助由民間資本所辦理的報業，甚至也鼓勵下屬要多加閱讀。鄂督張之洞，除了捐款還曾下令全省官銷《時務報》：

查上海新設《時務報》館，每一旬出報一本，本部堂披閱之下，具見該報識見正大，議論切要，足以增廣見聞，激發志氣。凡所采錄，皆系有關宏綱，無取瑣聞；所采外洋各報，皆系就本文譯出，不比坊間各報，訛傳臆造。且系中國紳宦主持，不假外人，實為中國創始第一種有益之報。……現已飭知《時務館》，所有湖北全省文武大小各衙門，文職至各州縣各學止，武職至實缺都司止，每衙門俱行按期寄送一份，各局、各書院、各學堂分別多寡分送，共計二百八十八分。<sup>15</sup>

事實上，張之洞此一〈飭行全省官銷《時務報》札〉，說明了當時對新知急切的渴望，也反應出他所能夠接納的報業型式，是奠定在幾個原則上：由中國紳宦主持；議論切要、有關宏綱、無取瑣聞。其中的議論切要、無取瑣聞，基本上就有籠統概括的語意，將報業認定為只是為求「增廣見聞」，而非批評糾正時政的工具。這就是為什麼日後他會以《時務報》「報中論

<sup>15</sup> 張之洞，〈飭行全省官銷《時務報》札〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁237。另外，各地巡督撫對於閱報的鼓勵，有兩江總督劉坤一、湖廣總督張之洞、山西巡撫胡聘之、湖南巡撫陳寶箴、浙江巡撫廖壽豐、安徽巡撫鄧畢熙、江蘇學政龍湛霖、貴州學政嚴修、江西布政使翁曾桂等。見康有為，〈康有為代宋伯魯擬奏改《時務報》為官報摺〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁791。



說太新，頻加干涉，視主筆若資本家之於雇傭」，使得時任主筆的梁啟超「年少氣盛，不能耐」，終於求去。<sup>16</sup>

表面上，由於新政的需求，在開民智以利增廣見聞的渴望下，報業獲得較寬廣的言論空間，也取得地方官員半公開型式的資助，一時氣象為之新穎，有莫之能禦的氣勢。然而，這種景況並沒有持續多久，就在反對新政的勢力下，重新燃起再度收回官辦的呼聲。1898年御史宋伯魯，奏請將上海《時務報》改為官報一摺，<sup>17</sup>正式點燃了民間報業與朝廷對立的先聲。此摺代表保守派對改革派正式的反撲，也促使報界逐步走向與政府分離的格局，報業的輿論力量，雖然逐步獲得獨立，成為監督政府的一股洪流，相對地，官方也開始思考以報律，來約束報業的發展。

## （二）從帝后黨爭到預備立憲

基本上，清廷對於報業的態度，並沒有在光緒帝銳意變法的氛圍裡，將「提塘」禁令時期，有關言論管制的方式修正多少。宋伯魯一摺發表後，代表帝黨的康有為也上了一份奏摺，為報業的合理性提出申辯：「昔日本維新之始，遣伊藤博文等游歷歐、美，討論變法次第，及歸，則首請設官報局於東京，報章一依西例，而伊藤自著筆記，乃至舉西人一切富強之原，皆歸功於報館」。<sup>18</sup>他雖然承認官報有其某種價值，卻批評官報「未能悉用

<sup>16</sup> 戈公振，〈民報勃興時期〉，《中國報學史》，頁162。

<sup>17</sup> 此摺公佈於1898年的7月17日，戈公振對於此摺的記載為陰曆記年5月29日。清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁789。

<sup>18</sup> 康有為，〈康有為代宋伯魯擬奏改《時務報》為官報摺〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁791。



西國體例，多所忌諱，無有論說，所譯西報率多刪節，平淡無奇，似不足以啓沃聖聽，發揚耳目」。<sup>19</sup>

康有為的奏摺顯然沒有發生多少效用，清廷將宋伯魯的廷摺意見交發給總理大學堂大臣孫家鼐辦理。整個事件其實是當時朝臣許多人，非真正贊成新政及創辦報館，特別忌諱康有為屢有陳奏的舉動，因此想要藉此機會，使康有為離京，接手辦理上海的《時務報》。<sup>20</sup>於是做為管制報業的「報律」一詞，便是在此種變法維新與保守派彼此的爭鬥之下，首見於 1898 年 7 月 26 日，孫家鼐籌辦上海《時務報》的奏摺裡。該奏摺提出辦報章程三條，本來是做為約束官報內容的規範，結果成為後來報律制訂的藍本：一、對主筆的約束。不得有「龐雜猥瑣之談，誇誕虛誣之語」，「如有顛倒是非混淆黑白，挾嫌妄議，瀆亂宸聽者，一經查出筆者不得辭其咎」；二、對印發派送的管制。「督飭書局辦事人員詳慎選擇，不得濫為印送」；三、對言論的規範。「不准議論時政，不准臧否人物」。<sup>21</sup>總結看來，這個報律章程的精神，仍是承襲 1646 年，以明律為藍本，參考金滿舊制制訂的《大清律例·刑律盜賊類》中的「造妖書妖言條」<sup>22</sup>。凡屬觸犯清廷忌諱的文字或言論，都可以在籠統的條文解釋下，以傳統既定行為的模式去規範它。1898 年 6 月 7 日對《國聞報》的外資股份調查案，就是一個明顯的例子。事實上，清廷在意的並非其外資股份，而是嚴復的言論尺度，「指摘時政，

<sup>19</sup> 康有為，〈康有為代宋伯魯擬奏改《時務報》為官報摺〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁 791。

<sup>20</sup> 戈公振，〈官報獨占時期〉，《中國報學史》，頁 61。

<sup>21</sup> 孫家鼐，〈孫家鼐奏遵議上海《時務報》改為官報摺〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁 813。

<sup>22</sup> 方漢奇（主編），〈從《大清律例》到《大清報例》〉，《中國新聞事業通史》第 1 卷，（北京：新華書店，1992 年），頁 947。



放言罔忌，措詞多失體要」，及其所譯介的西方新思想成為水師學堂教案講義。該案後來雖以「查無其事」，「水師學堂學生，遇有西報皆當翻譯，原備考校而資練習」，「免其置議」結案。但是也嚴禁其不得再登載，任何有西方「只字附登館報」的事。<sup>23</sup>

義和團事變後，清朝在外患壓力以及內部圖強的呼聲底下，又重新思考立憲事宜的可行性。啓迪民智、廣開風氣，成為立憲工作不可或缺的一環，而廣納民智的結果，勢必要重新以報業來做為啓迪教化的工具。在這樣的認知裡，逐步的將辦理官報的權限，下放給各地方的行政長官，以做為各地方預備立憲工作的基礎。

1901年袁世凱於天津刊行《北洋官報》。1903年在辦理商約大臣呂海寰、伍廷芳的奏陳之下，官報的推動成為一時的風氣。<sup>24</sup>此期的官報不再拘泥官方立場，開始有了對外徵稿的啓事。<sup>25</sup>各省為自行辦理官報，甚至派員出國考察。<sup>26</sup>但是，如果就此認為官方辦理報業，是種大開輿論的做法，未免言之過早。1901年，增修多次的《大清律例》，以新版本《大清律例增修統纂集成》刊行。其中〈刑律盜賊類〉的「妖言妖書條」是屬於「其惡已極，其罪至大」的「十惡」之一。該條規定：「讖緯妖書妖言，及傳用惑眾者，皆斬」；具體的條例有三：一、「凡妄布邪言，書寫張貼，煽惑人心，為首者，斬立決。為從者，斬監候。若造讖緯妖言妖書，傳用惑人

<sup>23</sup> 王文韶，〈為遵旨查明《新聞報》館辦理情形及道員被參各節，據實恭摺復陳仰祈聖鑒事〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁677。

<sup>24</sup> 戈公振，〈官報獨占時期〉，《中國報學史》，頁64。

<sup>25</sup> 〈洋務局示官報徵文告詞〉，《大公報》，1902年7月1日（天津版）（西安：人民出版社，1982年（景印本））。

<sup>26</sup> 〈山西派員至日本游歷並閱看《時務書報》章程〉，《大公報》，1902年6月20日（附張）。



不及眾者，改發回城，給大小伯克及力能管束之回子為奴」；二、凡坊肆市讀一應謠詞小說，……嚴禁，務搜板書，盡行銷毀。有仍行造刻印者，系官革職，流三千里，市讀者杖一百，徒三年，賣看者杖一百」；三、各省抄房，在京探聽事件，捏造言語，錄報各處者，系官革職，軍民杖一百，流三千里」。<sup>27</sup>1903年的轟動一時的《蘇報》案，清廷便是以此項律則，做為緝拿章太炎與相關報案人等的根據。<sup>28</sup>

慈禧雖在各界變革風氣的呼聲之下，於1906年被迫下詔預備立憲。但此一時期對報業的管制，仍然是十分嚴厲。例如洋務局的徵文稿啟事裡，就明顯的把孫家鼐辦理《時務報》，其辦報應守章程，以及《大清律例增修統纂集成》的精神，保留了下來：「本局期於扶掖雅化，民智大開，不議論朝政，不臧否人物旁徵普通之公誼，力戒攻擊之」。<sup>29</sup>另外，在1905年實行預備立憲的前夕，清廷更擬設專屬性的管制報業機構——檢報局。<sup>30</sup>這些都說明了清廷在預備立憲的同時，試圖以立法的程序和機制，藉由法定程序和組織來管理本國的報業。因此，有了1906年頒行《大清印刷物專律》，來管理各式的出版品，以及合併巡警部與民政部兩個執行報律單位之事。

<sup>27</sup> 方漢奇（主編），〈從《大清律例》到《大清報例》〉，《中國新聞事業通史》第1卷，頁947-948。

<sup>28</sup> 緝拿章太炎等人的慈禧示諭裡，有這樣陳述：「律載妄佈邪言，書寫張貼，煽惑人心，為首斬立決」。戈公振，〈民報勃興時期〉，《中國報學史》，頁210。

<sup>29</sup> 〈洋務局示官報徵文告詞〉，《大公報》，1902年7月1日。

<sup>30</sup> 〈論政府擬設檢報局〉，《東方雜誌》2卷1期，1905年（台北：台灣商務印館，1971，重印本），頁1-3。



### 三、報律的法源與演變

#### （一）報律的法源依據

清廷著手立憲的前夕，在 1905 年曾派考政大臣，出國考察各國政府的組織架構。日俄戰爭後，日本已成為亞洲近代化的國家，是考政大臣主要考察的對象。通過對日本的考察，認為日本能成功，主要來自幾個關鍵因素：「日本立國之方，公議共之臣民，政柄操之君上，民無不通之隱，君有獨尊之權。其民俗有聰強勤補之風，其治體有劃一整齊之象，其富強之效，雖得力於改良律法，精練海陸軍，獎勵農工商各業，而其根本則尤在教育普及，自維新之初，即強迫教育之制」，就是能根據這種本國實際情況，進行取捨，不盲目自大，「故能合歐化漢學鎔鑄而成日本之特色」<sup>31</sup>。就立憲派的角度來看，日俄戰爭，「實質上是立憲與專制之戰，日本的勝利就是立憲對專制的勝利，從此立憲與專制孰優孰劣的問題不復存在」。<sup>32</sup>除了日俄戰爭的刺激，日本體制成為清朝模仿目標的另外因素，在於藉由日本式的君主制，仿照日本制定憲法，成功廢除治外法權的經驗，來鞏固清室政權，<sup>33</sup>以壓制境內革命派的勢力。

<sup>31</sup> 原載於故宮博物院（編），《清末籌備立憲檔案史料》；轉載：吳春梅，〈改革政治體制的蘊釀〉，《一次失控的近代化改革——關於清末新政的理性思考》（安徽：安徽大學出版社，1998年），頁127。

<sup>32</sup> 吳春梅，〈改革政治體制的蘊釀〉，《一次失控的近代化改革——關於清末新政的理性思考》，頁126。

<sup>33</sup> 林明德，〈清末民初的司法改革〉，《臺灣師範大學歷史學報》26期，1998年6月，頁5。



事實上，早在 1904 年，日本相關的新聞法《新聞紙律例》<sup>34</sup>，已在中國被廣泛介紹。該法有 37 條，1908 年的《大清報律》，大抵是以此法為基礎來加以擬定。比較兩法的內容，可發現有些條文，清朝基本上是直接抄襲日本新聞法，加以演變修改而來。以下列表，酌選法條幾則，刪繁存菁，擇要說明：<sup>35</sup>

《新聞紙律例》	《大清報律》
創設新聞紙，須於創設之半月前，經該地管轄廳，轉稟內務省。(第一條) 稟摺須詳記各事項：報紙名目、記載門類、出報日期、出報及印報處所、署明館主兼筆印報諸人之姓氏年齡。(第二條)	開設報館發行報紙者，於發行二十日前，呈由該管地方衙門，申報本省督撫，咨民政部存案。申報時應具下列各款：名稱、體例、發行人、編輯人及印刷人之姓名、履歷及住址、發行所及印刷所之名稱及地址。(第一條)
報主兼筆與印報諸人，年歲如未及二十歲以上，或被制奪公權及停止公權者，在停止間，概不得充當此任。(第六條)	充當發行人、編輯人、印刷人，須有如下資格：年滿二十歲以上之本國人；無精神病者；未經處監禁以上之刑者。(第二條)
兼筆人及印報人概不准互相兼充。(第七條)	發行人、編輯得以一人兼任，但印刷人不得充發行人或編輯。(第三條)
館主創立報紙時，須將所定銀額納於所轄地方官，以為保據，其定額如下：東京一千圓，京都、大阪、橫濱、兵庫、神戶、長崎等處七百圓，他處三百五十圓，每月出報三次以內者，按前例銀納半額；若記載僅於學術、技	發行人應於呈報時，分別附繳保押費如下：每月發行四回以上，銀五百元；每月發三回以下，銀五元；其專載學術、藝事、章程、圖表，及物價報告等報；確係開民智，由官鑑定，可免交保押費。(第四條)

<sup>34</sup> 〈日本敕定公布新聞紙律例〉，《東方雜誌》1卷5期，1904年。

<sup>35</sup> 〈日本敕定公布新聞紙律例〉，《東方雜誌》1卷5期，1904年；中國律則的部份，以憲政編查館官報局於1909所定修改《大清報律》為準。見憲政編查館官報局（編），〈資政院奏議決修正報律繕單呈覽請旨裁奪摺〉，《政治官報》1183號，1911年，頁4-5。



藝、統計、官令物價報告事項者，不照此例。(第八條)	
報館主如病故，或因他事損失法律所定資格，則需於七日內更定一館主。七日內應暫行，假定一館主，以便出報。(第四條)	發行後如有更易，應於二十日內重行呈報。發行有更易時，在未經呈報更易以前，以代理人名義發行。(第五條)
每號新聞須記載館主、秉筆、印報人、姓名及出版處。(第十一條)	每號報紙均應載明發行人、編輯人、及印刷人之姓名、住址。(第六條)
每出報時，須先送納內務省兩張，次應送納管轄廳及裁判所內之檢事局各一張。(第十二條)	每日發行之報紙，應於前一日晚十二點鐘以前，其月報、旬報、星期報等類，均應於發行前一日午十二點鐘以前，送交該管巡警官署，隨時查核，按律辦理。(第七條)
報面所載事項，設有錯誤，由前路人或有關係人來請正誤，或由伊等自作正誤書與駁書來，則須於請求之後，次回或再次回出報時，為之解明此事，或登載正誤辯駁書之全文亦可。彼文函字數過原文兩倍，按多字數，照報館所定普通告白費，支取登載正費。(第十三條)	報紙記載失實，經本人或關係人聲請更正，或送登辨誤書函，應即於次號照登。如辨誤字數過原文二倍以上者，准照該報普通告白例，計字收費。更正及辨誤書函，如措詞有背法律，或未書姓名住址者，毋庸照登。(第八條)
犯罪豫判一切事項，當未判斷以前，概不準以臆斷記載刊發。(第十六條)	預審事件，於未經公判以前，報紙不得揭載。(第十一條)
外交、軍務最秘密最重要事項，與外務海陸軍各大臣之特令，均不得遽行記載。(第二十二條)	外交、海陸軍事件，凡經該管衙門偷諭禁止登載者，報紙不得揭載。(第十二條)
官衙秘密文件，其未經公布於外，不拘詳略，不得預為記載；官署協議與法律所禁隨聽之公會協議等件，不拘詳略，不準記載。(第十八條)	諭旨章奏，未經閣鈔、官報、公報者，報紙不得揭載。(第十三條)
外國出售新報，如有妨礙治安或敗壞風俗等情事，先與辯論，不聽，則內務大臣應得禁止該新，在內國賣給流布。(第二十一條)	凡在外國發行報紙，犯本律應禁應行各條者，禁止其在中國傳布，並由海關查禁入境。如有私行運銷者，即入官銷毀。(第四〇條)

除了上述這些律則雷同外，對於違反報律的相關罰則處分細節，也極為類似。在學理上，清朝援用日本的《新聞紙律例》，可說比起《大清律例》，已有重大的進步意義。當時以反對中央著稱的《民呼日報》，都稱日本的《新聞紙律例》是「中國報律的好榜樣」，特別稱許第十六條報律：（《大清報律》為第十一條）未經審判，不得調查及揭發，以及新聞發行之權移歸行政處管理。<sup>36</sup>比較兩者差異較大的部份，是《大清報律》基本上把《大清律例增修統纂集成》的法條，以及傳統對於言論尺度的習慣，也援用進整個法律內容裡。例如第十四條規定一些報刊不可揭載的內容：「詆毀宮廷之語，淆亂政體之語，擾害公安之語，敗壞風俗之語」。這形成解釋法律時，有極大的彈性，使執法者在法條上可任意依憑個人自由的臆斷，去恣意行使和解釋法則。當然這種統籠的現象，也致使報業與政府之間，相互對立的態勢，更加明顯化。以致短短幾年間，報案層出不窮，政府愈是禁載，報界反抗的聲音愈是強大。

## （二）報律的修訂：從《大清印刷物專律》到《欽定報律》

清末的報律，1901年以前大體是沿用《大清律例》或是廷臣廷摺內容加以運用。戊戌時期，康有為也曾請定報律，可惜變法失敗後，胎死腹中；<sup>37</sup>1901年後，官方修訂了《大清律例》，增訂刊行《大清律例增修統纂集成》，

<sup>36</sup> 〈中國報律之好榜樣〉，《民呼日報》9號，1909年（台北：中國國民黨黨史資料編纂委員會，1969年，景印本）。

<sup>37</sup> 康有為請定報律的言論，是繼孫家鼐的〈孫家鼐奏遵議上海《時務報》改為官報摺〉之後：「臣查西國律例中，皆有報律一門，可否由臣將其書譯出，凡報單中所載，如何為合例，如何為不合例，酌采外國通行之法，參以中國情形，定為中國報律，……並由總理衙門照會各國公使領事，凡洋人在租界內開設報館者，皆當遵守此律，令各



在內容上有關言論出版集會的法則，主要還是依附〈刑律盜賊類〉的「造妖書妖言條」裡；直到 1906 年《大清印刷物專律》的出現，才算有了管制出版集會的專門律則。不過，爲了管理日益增多的報刊，又以巡警部的名義，專門制訂了《報章應守規則》九條，與《大清印刷物專律》並行實施；1907 年又修訂《報章應守規則》成爲《報館暫行條規》十條；1908 年的《大清報律》，則是參考日本的《新聞紙律例》而訂；1911 年由資政院奏議修訂了《大清報律》，成爲改版後的《欽定報律》。<sup>38</sup>

《大清印刷物專律》是清廷制訂的第一個有關出版品的專門法律，由商部、巡警部和學部共同擬訂，分爲 6 章 41 款：爲大綱、印刷人等、記載事件等、毀謗、教唆、時限。其內容主要規定：關涉一切印刷及新聞記載，均須向印刷總局註冊；未經註冊的印刷人，不論承印何種文書圖畫，均以犯法論；印刷發賣者，須向巡警部繳費註冊，巡警部有批准權；印刷物上需載明印刷人姓名及印刷所地址；印刷人必須備印刷品兩份送所在巡警部門；關於毀謗者有三，普通毀謗、訛謗、誣詐。普通毀謗是一種謗個人的表揚，訛謗則是一種「惑世誣民的表揚，令人閱之有怨恨或侮慢，或加暴行於皇帝皇族或政府，或煽動愚民違背典章國制，甚至以非法強詞，又使人人有自危自亂之心」，「凡科訛謗案，罰則不得過五千元，監禁期不得過十年，或罰鍰監禁兩科之」；<sup>39</sup>大綱中規定「本律通行各直省，其餘各項

---

奸商亦不得借洋人之名，任意雌黃議論，于報務及外交似不無小補」。見康有為，〈爲恭謝天恩，條陳辦報事宜摺——附片：請定報律片〉，《傑士上書匯錄》收入；黃明同、吳熙釗（主編），《康有為早期遺稿述評》，頁 308。

<sup>38</sup> 〈資政院奏議決修正報律繕單呈覽請旨裁奪摺〉，《政治官報》1183 號，1911 年，頁 4-5。

<sup>39</sup> 方漢奇，〈新式官報的出版和清政府對新聞事業的摧殘〉，《中國新聞事業通史》第 1 卷，頁 949-950；戈公振，〈報界之現況〉，《中國報學史》，頁 417-427。



領土，即仰各地方該管官酌量辦理」。<sup>40</sup>所謂的「酌量辦理」，可作各種解釋，實際授權他們接辦相關案件，可恣憑個人意思，任意解釋法條，隨意逮捕被告。這個律則的根本精神，一樣有《大清律例增修統纂集成》的成份。<sup>41</sup>

《報章應守規則》與《報館暫行條規》是在報律未頒發以前，1906年由巡警部所擬的臨時性管理法規。事實上，《報章應守規則》是與前述的《大清印刷物專律》一併實施的。只不過前項律則，是由於報律的頒訂需時較久，於是由巡警部提出做為專屬管理報業的臨時性律則。<sup>42</sup>其內容共有九條：不得詆毀宮廷；不得妄議朝政；不得妨害治安；不得敗壞風俗；有關外交內政之件，經該管衙門傳諭報館秘密者，該報不得揭載；有關涉詞訟之案，於未定案以前，該報館不得妄下斷語，不得有庇護犯人之語；不得摘發人之隱私，誹謗人之名譽；記載有錯誤失實，經本人或有關係人聲請更正者，即須速為更正；除已開報館之外，凡欲開設者，皆須來所呈報批准後，再行開設。至於《報館暫行條規》，則是民政部依《報章應守規則》，於1907年所增訂的版本。僅是增加一條出版前要呈報巡警部，經批准後方能發行。此律一出，巡警部所擬訂的《報章應守規則》，自動作廢。<sup>43</sup>

《大清報律》引起較大的爭議，在於其事前檢查，以及審判權與檢查權混淆不分的問題上。1910年民政部開始注意到這個問題，提出修改的建議：

<sup>40</sup> 戈公振，〈報業之現況〉，《中國報學史》，頁417。

<sup>41</sup> 方漢奇，〈新式官報的出版和清政府對新聞事業的摧殘〉，《中國新聞事業通史》第1卷，頁950。

<sup>42</sup> 戈公振，〈報界之現況〉，《中國報學史》，頁424。

<sup>43</sup> 方漢奇，〈新式官報的出版和清政府對新聞事業的摧殘〉，《中國新聞事業通史》第1卷，頁950。



有關事前檢查制度：報律第七條所載，每日發行之報紙，應在前一天晚上十二點以前，其月報、旬報、隔日刊等類，都應於發行前一天中午十二點以前，送由該管巡警官署或地方官署，隨時查核按律辦理。該巡警官署雖有檢查之權，但是卻無核定報章要負何種刑責的權力，也就有查核權，卻無司法審判之權。報館如有違犯事宜，應該可以在其發行以後執法嚴懲，不能於發行以前事先干涉。況且，報律所規定在發行以前的呈送查核事項，都要有該管官署（巡警部）決定，始准發行。「倉猝從事，既難保無疏漏之病，遍加勘定又不勝其檢索之煩」。且制定報律本為嚴防流失起見，若必待檢定而後發行，則一切違犯之處，報館可不負任何責任，這是首要應予修正的地方；報律第四十二條，違犯報律者，其呈訴告發期限以六個月為斷，而此項呈訴告發應歸何項衙門審理，內未有明文規定。「現在京城地面報館違犯各案，多由巡警廳辦理，是誤以檢查權與審判權混為一事，實於立憲政體行政、司法分權之旨，大相逕庭」。現在京師審判廳已經次第成立，「一切民刑訴訟分級裁判各有責成，若獨以違犯報律之案，仍歸行政衙門，任便判斷，殊不足昭重而杜紛歧。似應於附則內，將違犯本律者應歸何項衙門審判之處，詳細規定，庶足保律之威信，而免審判之參差，於憲政前途裨益匪淺」。這是第二個要修正的地方。<sup>44</sup>

兩項民政部所提的修正意見，可看出大清報律已逐步的向立憲體制傾斜的現象，並且透露出行政與司法漸至仳離的趨勢。不過，在憲政編查館將民政部修正報律的意見，呈送資政院後，資政院轉呈軍機處，由軍機大臣集體討論，卻得到全盤否決的結果。有關檢查權與審判權的問題，軍機

<sup>44</sup> 〈民政部奏請修正報律條文摺〉，《政治官報》725號，1910年，頁6-7。



處認為報律是單行法規與刑法不同，「輒以言論之自由，破壞刑律之限制，揆諸立法體例，未免多所紛歧」。<sup>45</sup>幾句話就否決了民政部的意見。至於事前檢查制度，軍機處卻隻字不提，直接跳到由資政院所提的第十二條報律修正案，<sup>46</sup>有關軍務機密登載，與現行法律牴觸的問題，來進行討論。按照資政院的意見，舊有條文為「外交陸海軍事件及其他政務，經該管官署禁止登載者，報紙不得登載」與憲政體制違背，有關「政務」一詞又太過統籠，能否改為「政治上秘密事件」，較為明確。<sup>47</sup>資政院對於軍務的定義，顯然較軍機處明晰，也反應出有關政治事件不得要求媒體刊載，是不切實際的看法，因此要求明確定義「政務」一詞。軍機處卻認為，資政院只不過在玩文字遊戲，凡屬外交軍事之秘密，原本就不得刊載。就其認知「政務」與「政治」兩者之間，其意義是一致的。但是，軍機處卻同意了資政院另款修正案，就是以登載自由為口實，僅處罰金，此例罰太輕，應予修正。<sup>48</sup>這就成為後來《欽定報律》的基本特色：也就是將涉及登載軍務政治秘密案的處罰，改以刑律規範，而非僅處以罰金而已。此時的報律，又逐漸走向舊有《大清律例》的規範原點上。

由上可知，清朝的報律的形成，受其外在環境影響頗大。《欽定報律》將洩密案改由刑法處分，忽視原本將報律視作單行法而刑法部份的認知，

<sup>45</sup> 〈軍機大臣會奏資政院覆議報律第十二條施行窒礙照章分別具奏〉，《政治官報》1183號，1911年，頁6。

<sup>46</sup> 〈資政院奏議決修正報律繕單呈覽請旨裁奪摺〉，《政治官報》1183號，1911年，頁4-5。

<sup>47</sup> 〈資政院奏議決修正報律繕單呈覽請旨裁奪摺〉，《政治官報》1183號，1911年，頁4-5。

<sup>48</sup> 〈軍機大臣會奏資政院覆議報律第十二條施行窒礙照章分別具奏〉，《政治官報》1183號，1911年，頁6。



反應了革命報刊在此期，對清廷所形成的壓力；也反應出清廷急欲使用更嚴格的報章管制法，來管轄境內報業的決心。此一傾向在整個清末時期，可說從未鬆動過。

#### 四、報律的實施與缺點

##### （一）配置管制單位

實施管制報律權責的機構，包括管理註冊登記部門、檢查報章部門、處理和審判報案部門。<sup>49</sup>在尚未實施報律之前，1905年擬設立檢報局，加以管理檢閱報章，此議受到強大的反對：「檢閱之制，不過據一二執政之意見，或筆或削可否，惟其所欲。是何異設監謗之官，為偶語之令」，<sup>50</sup>最後清朝在預備立憲環境底下低頭，此局並未設立。《大清印刷物專律》裡規定，成立京師印刷總局負責管理報刊註冊登記，<sup>51</sup>但該局並未成立，真正負責管理報刊註冊登記的是巡警部。<sup>52</sup>1906年巡警部改為民政部，民政部的職掌為稽查人民禮俗風教，檢查圖書報章之出版事宜，編譯各國關涉民政事宜之各種法規等書籍事項，以及管理關涉版權事項。因此，管理報刊註冊登記事宜，自然成為業務之一。民政部底下設有五司，其中警政司和民治司，都負有管理報刊之責，不過主要以警政司下屬的巡警官署為主要查核

<sup>49</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁77。

<sup>50</sup> 〈論政府擬設檢報局〉，《東方雜誌》2卷1期，1905年，頁2。

<sup>51</sup> 戈公振，〈報界之現況〉，《中國報學史》，頁417。

<sup>52</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁77。



單位，也成為實際負責京師報刊檢查及實行報律的工作單位。<sup>53</sup>換句話說，在京師地區辦理報刊，須具稟呈報巡警官署，巡警官署再呈報警政司，警政司再報民政部。如果是在地方開辦的報紙，就向地方巡警衙門，或未設巡警之地方官衙門呈請註冊。檢閱報章部門依律為巡警官署和地方官署。

大清郵政局也參與了報刊管理的工作。這是由於報紙和新聞電報，主要是通過郵政局、電報局辦理，加以審批檢查合格或不合格者，或由民政部轉咨郵政局、或由該管官署知照郵政局、電報局可否郵遞發電。<sup>54</sup>

負責檢閱之責還有探訪局。該局成立於1905年，隸屬於巡警部，專司偵探，輔助地方進行調查，接受各種報告，檢閱各種新聞等事。1909年與民政部稽查緝捕局合併為緝探總局後，繼續每天派定檢報人員，開始每天一人，後改為每天兩人，依次輪流值班。<sup>55</sup>

處理審判報案部門，在《大清印刷物專律》裡規定為地方官長、巡警官署、督撫；重大報案則由京師印刷總局、商部乃至朝廷負責辦理。在《報館暫行條規》、《大清報律》裡規定審判之權為該管官署，包含京師內外城巡警總廳、地方巡警衙門或地方官衙門辦理。<sup>56</sup>導致對報律的解釋和實際的操作，給予地方官衙門極大的迴旋空間，也成為日後與報界爭議的焦點所在。

<sup>53</sup> 〈民政部官制清單〉，《大公報》1568號，1906年11月15日。

<sup>54</sup> 〈內外城巡警總廳申陳轄區開設報館閱報社請予立案有關文件（1907.10-1912.1）〉，《民政部檔案》1509/488；轉引：王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995，頁78。

<sup>55</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995，頁80。

<sup>56</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995，頁81。



## （二）報律實施情況與額外的配套措施

檢閱報章一開始並不積極，根據《大清印刷物專律》的規定，實行事後檢查，但實際上並未認真執行。《大清報律》頒布後，改為事前檢查。京師每天由內外城巡警廳派員檢查。檢查人員分班值日，每天多則三人，少則一人，一般二十人，依次輪流對轄區內各報館，逐次檢查有無違犯報律情形，每十天列表向民政部匯報一次。<sup>57</sup>1909年，因職官李元、李福等人將未具奏的有關立山等王大臣謚號的摺子竊出，登報漁利。大理院奏請民政部嚴格執行第七條的事前檢查，並準備予以封禁報館，結果報社引用報律反駁，「報律但究登載不實可以責令」，既是據實以登，何能責問報館。<sup>58</sup>不過，《大清報律》第七條的事前檢查，本身就有難以克服的技術性問題，<sup>59</sup>實際執行後又「改為發行日遞送該管官署，及本省督撫或民政部各一分存查」。<sup>60</sup>各報館每日發行報紙，遞送民政部一分。如此，以備存查便取代了事前檢查的法令。於是，各該管檢查部門，多改採事後檢查方式。

做為輔助性檢查報刊的緝探總局，其人員則依律必須每天中午前到署閱報，以便呈堂。為了閱報的需求，還制定了閱報簡章十二條：

本處派定每日閱報員二名，一員檢京師各項報紙，一員檢外省各項報紙；閱報宗旨大致分為四門，擇要檢閱，一警政，二預備憲政，

<sup>57</sup> 〈內外城巡警總廳申陳檢查轄區各報館並無違犯報律情形有關文件（1908-1911）〉，《民政部檔案》1509/487；轉載：王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁78。

<sup>58</sup> 〈監國與報紙〉，《民呼日報》19號，1909年6月2日。

<sup>59</sup> 〈民政部奏請修正報律條文摺〉，《政治官報》725號，1910年。

<sup>60</sup> 〈民政部札飭江津海關道內外城巡警總廳轉飭各報館每日發行報紙遞送本部一分備查文〉，《內閣官報》49號，1911年8月20日。



三外交，四軍政，其餘遇有關記載亦須酌量檢出以期周密；本處備全份報紙各三份，由閱報員檢閱標籤蓋戳，交司書生另用手折繕由，與原報由本處總幫辦閱後，分呈堂憲批閱；每日報紙閱報員畢，除檢出呈堂各報，俟發回存案，餘報須先理整齊，交司書粘簽標明年、月，按次存案備查。<sup>61</sup>

除了使用相關的報律法規，來做為控制報業的手段，清廷又採取幾個額外的措施管制報業。

首先，是對於新聞傳遞過程的控制。包括報紙的郵遞、電報發送費用及給予電報發送執照的管制。「特加優待其有確遵報律，有裨治安各報館，所發密碼電報，准照明碼減半收費」。<sup>62</sup>也就是說在傳送電報時，如果是以明碼而非密碼方式以利方便檢閱，就可酌量減費收價。1908年後，電政局更以核發傳送電報執照的方式，來約束報紙的新聞傳遞。並且規定執照核發的資格，需要遵守幾個原則：報館需呈明地方官，願守報律，由地方官咨明民政部備案，再由民政部轉咨郵傳部核定，然後知會電政局，再發予執照；呈報時只能以單名呈請，不得使用聯合數名；報館所發新聞，無論明碼或密碼，如果是依電局的明碼電表，一律減半收費；如果以密碼發電，須將密本交存電局，以利備查；電報只準使用於日報館，如果發電而不刊載，應將不刊的原因理由列出，報知電局；發電寄交何處，須明確指明，不得將電報訊息出售或分派或佈告。市面物價股價，不得做為新聞電報；

<sup>61</sup> 〈稽查處規定檢閱京內外各報簡章及推派閱報人員知會（1909）〉，《民政部檔案》1509/856；轉載：王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁80。

<sup>62</sup> 〈郵傳部咨民政部農工商部暨各將軍督撫等核訂報館寄報減費章程文〉，《東方雜誌》5卷9期，1908年，頁67。



如其所發密電，有做他用，經電局查出，罰洋五百元，並註銷執照，永不發給；新聞電報的發送次序，需在國家電報、官報之後；電局有權隨時停發新聞電報；減收半價的電報，以中英文為主，其他文字不可遞送；報館如有違反局章，或地方官法則等事，可將所令執照，隨時撤銷。<sup>63</sup>

此一電報章程使用規則，顯然地是依附在報律實施原則裡，加以制訂的。其中有關違反地方官法則事宜，與報律中由該管官署管轄的情形，賦予地方官員有極大的空間來處理報律事宜，兩者精神其實是一致。不過，利用電報來管制報業，其效果並不彰顯。原因是清朝整體的電報線路，在1894年各省陸續完成，當時新聞電與普通商電，每字由一角起算，每越一報局即遞加一分，視路程遠近而定收費多寡。至於國際電報線的完成，是在1906年以後，上海、香港至菲律賓的海底電線，才相互接壤，直通美國和檀香山。問題是當時報館並無正式駐外記者，而且電報費用負擔很重，並不太能充分利用國際電報。只有外國通訊社，如英國的路透電報公司等，和一些外國文報紙，才能獲得通訊上的便利。而中文報紙的國際電訊，多是由外國文報紙翻譯得來，以節省傳送電報的費用，所以新聞要遲一天才刊出。<sup>64</sup>

其次，是辦理官報與民報抗衡。清朝的辦理官報，早在甲午戰後，後來因戊戌政變一事，慈禧短暫的封閉各式官報，至義和團事變後，各地官

<sup>63</sup> 〈郵傳部咨民政部農工商部暨各將軍督撫等核訂報館寄報減費章程文〉，《東方雜誌》5卷9期，1908年，頁67-68。

<sup>64</sup> 袁昶起，〈華資創辦的報紙〉，《中國報業小史》（香港：新聞天地社，1958年），頁34。「吾國之報界之有專電，亦始於日俄戰役」。見〈報紙之陳跡〉，《民呼日報》4號，1909年。



報又開始辦理，其中以袁世凱的《北洋官報》最為有名。<sup>65</sup>不過官報本身的辦報費用，以及強迫的攤派訂閱方式，成為後來民報攻擊官報的焦點。其中《山東官報》，以地畝稅科斂報費，每畝攤錢一二百文至三四百文不等，如同是加賦行爲，報紙卻「深藏於社長之家，無人得見」。<sup>66</sup>官報本身編輯的空洞，專載新政之稟牘公文，使「購閱者甚屬寥寥」，於是只能強制攤派各州縣，「各州縣爲挹注」的結果，造成地方負擔的加重。<sup>67</sup>在報律無法完整的控制報業時，清廷於1911年7月，將政治官報改內閣官報，意圖使用官報來彙錄相關政務訊息，以達到左右該類新聞的主導權力。<sup>68</sup>此點，說明清廷辦理官報來主導新聞內容的想法，至終都沒有改變過。

再者，直接從學堂章程規定學生閱報準則。由於當時閱報人口，以學生數居多，因此清政府直接在學堂章程中規定：各學堂學生，不准離經畔道，妄發狂言怪論，以及著書妄談，刊布報章；學生不得私充報館主筆或訪事員；各學堂學生不准私自購閱稗官小說，謬言逆書；凡非學科中之參考書，均不准攜帶入堂。<sup>69</sup>事實上，在學堂章程未公佈之前，由嚴復所創辦的《國聞報》，便曾因水師學堂將其報章，做爲外文譯介的參考資料，引起清廷的查禁。<sup>70</sup>不過，後來的日本留學生，因爲深受革命報刊的影響，辦理刊物的風氣很盛，清廷無力干涉，只有轉而嚴禁國內學生閱讀，但是禁

<sup>65</sup> 戈公振，〈官報獨占時期〉，《中國報學史》，頁64。

<sup>66</sup> 〈山東官報病民記〉，《民呼日報》46號，1909年。

<sup>67</sup> 〈湖北官報又要害人〉，《民呼日報》42號，1909年。

<sup>68</sup> 〈內閣奏改設內閣官報以爲公布法令機關摺〉，《內閣官報》1號，1911年7月。

<sup>69</sup> 轉引自朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁405。

<sup>70</sup> 王文韶，〈為遵旨查明《新聞報》館辦理情形及道員被參各節，據實恭摺復陳仰祈聖鑒事〉；收錄：清華大學歷史系（編），《戊戌變法文獻資料繫日》，頁677。



令底下，看的人仍舊很多，學堂當局也只有置諸不聞不問。<sup>71</sup>

最後，以政府資本挹注民報經營。藉由資本的投入，使用「官商名」掌握報業的經營權，以達到控管新聞的目的。上海地區，有名的《中外日報》、《輿論時事報》、《申報》，以及外文報紙《泰晤士報》，純係官款或一半資本是官款。這些報館基本上，都成立於租界區，清廷無法使用報律掌控，乾脆就令其該區的行政官，使用國家資源，加以接收。例如《輿論報》、《滬報》早已停刊，清廷怕其死灰復燃，將之股本加以收購，併入《輿論時事報》和《申報》體系裡，合併的官方資金，為 16 萬 741 兩 9 錢 8 分。上海《申報》的股份，則大多來於南北洋合資所籌辦，官本額為 1 萬 8 千 8 百餘兩。清廷運用大筆資金，合併這些報紙的目的，仍是考量於「上海各報昌言無忌，據事直書，有礙行政」，因此加以合併，以杜其口，並收為己用。不過，其資金的來源，如同辦理官報一樣，取之於地方政府，於是引發強烈的批評：報館的營業，不可由國家行政經費支出，強令各省負擔，無此稅則；外國報紙，文字不同，閱看者少，無強令閱看（攤派）之理；每年從官立學堂，勒派萬餘兩給《泰晤士報》，做為報貼款項，「刻剝僚屬，間接取盈於人民，驅本省官民，悉為外商牛馬，無此政體」。因此呼籲清廷應對於上海地區報紙的投資，做幾點正名的更正，南北洋官辦的《申報》，應正名為《南北洋官辦申報》。由蘇松太道流攤十七年之款，所辦的《中外日報》、《輿論時事報》，應正名為《蘇松太道辦中外日報》、《蘇松太道辦輿論時事報》。並應將各報官款股本股息，結算清楚。<sup>72</sup>

<sup>71</sup> 朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁405。

<sup>72</sup> 〈上海報界之一斑〉，《東方雜誌》6卷12期，1909年，頁408-409。



### （三）報律本身及其實施的缺點

清廷報律的實施及其律法內容，其最大的弊病，來自於法律定位的問題上。主政者從未將它視為刑法的一部份，而是以單行法規來處理。因此，法律的制訂，不是透過立法單位，而是行政單位；法律的審判，也不需經由司法體系，而是藉由單純的執行單位，來實行立法與司法兩權。執法單位不僅負責實際的運作，也可就需要來逕行公佈報律，甚至進行裁決。造成律法在實施或解釋時，產生了許多模糊的界線。再者，依附傳統法源所凝聚出的報律規則，有太多傳統帝制對言論限制的範疇，往往與時代脫節。這些主張與立憲時期所推崇的「庶政公之輿論」精神，常產生南轅北轍的窘境，此點充分說明清朝對於立憲與皇權之間，輕重的取捨，充滿著矛盾和對立。最後，清朝報律的發展一個顯明的特徵，在於幾經修訂的報律裡，逐步傾向愈來愈嚴苛的律則、愈來愈細緻的內容，此項特徵也標示著清朝對輿論界約束的無力感，而報律正好成爲其突顯威權統治喪失的一個標記。

《報章應守規則》代表著由執行單位，所擬訂的不成文報律，<sup>73</sup>在實行時就遭致許多批評。其中有關第一條不得詆毀宮廷，被認知爲是「背乎預備立憲之原理」；第二條不得妄議朝政，則是不知立憲大義，與政治有至大的關係；第三條妨害公安一事，按照巡警部的解釋，是針對革命派與提倡鼓動反抗政府者所設，但是卻常波及到立憲派的報刊；第五條內政、外交秘密者，不得揭載，違反「政治之通體，其事不僅屬之政府，而全國人民皆有其責」。因此，此律對於報界的影響，乃是「但有禁遏之令，而無

<sup>73</sup> 〈警部飭由廳丞轉覆報館文〉，《大公報》1543號，1906年10月21日。



裁制之意，其壓束吾業（報業）之進步者，關係匪淺」。<sup>74</sup>

依巡警部對於《報章應守規則》的釋義，有關此項報律，是「報律之纂定頒行，尚需時日，誠以法律關係重要，非分析至精，斟酌盡善，不足以利推行，故先撮舉大綱，粗訂條目，俾各報館互相約束，稍定範圍，其不用法律，而用規則者」。<sup>75</sup>換言之，清朝是有意在日後的《大清報律》裡，以法律的觀點來制訂一個更綿密的報律。但是，這種要將報律形成為正式法律的意圖，卻一直到清朝終結時，僅針對革命派報刊將其罰則加重，並視之為刑事犯來加以處分，有關律則成為刑法的一部份仍然沒有成立，還是依單行法精神來處理。結果造成原本是要用來規範革命派報刊的報律，無意中也造成立憲派報紙，成為其受害者。

由於《大清報律》相關的司法裁量權，法條規定的籠統，將此權交由各級地方政府（該管官署），結果是執行的裁量權和審判權合而為一，對於報律的闡釋與執行極易使用自由心證，加以個人意志隨意解釋，以致有些督撫竟然也能自定報律章程，進而查禁報館。最有名的是兩廣總督周馥，自訂報律，當時報界戲稱為「粵報法」，此法後來也在山東、直隸一帶實施。<sup>76</sup>行政與司法並未侷離，法條文義的含混不清，以及各地方官員對於報律在立憲時期的角色認識不清，使此期在推動報律上，往往形成極大的阻力。<sup>77</sup>

<sup>74</sup> 〈論警部頒發禁報律〉，《申報》，1906年10月14日。

<sup>75</sup> 〈警部飭由廳丞轉覆報館文〉，《大公報》1543號，1906年10月21日。

<sup>76</sup> 〈哀哉粵垣之報業〉，《中國日報》，1907年4月6日。

<sup>77</sup> 從預備立憲時期，各地督撫針對報律所提出的建議，可以看出當時地方督撫，對於立憲的認知，以及報紙在立憲時期的角色，仍停留傳統帝制態度面對言論時，所採取的壓制觀念上。見〈江蘇巡撫陳夔龍奏報紙電訊集會演說宜範圍於法律之內摺〉、〈廣州漢軍副都統李國杰奏請訂立警章報律學堂管理法摺〉、〈分省補用道程澆條陳開民



再者，外國人所辦的報業，常不受報律約制，甚至主動干預中國境內的新聞登載，也成為報律實施的一大弊病。由日本人所辦的《順天時報》，在報律頒行後，外城巡警廳並未將報章規則送至館方，以致引起各方的猜測。事實上，對於租界區或境內有關的外國人報紙，清廷在實施報律上，仍有其困難。<sup>78</sup>外國人干預本國報業的登載事項，甚至使用外交上的權限，對於審判程序加以干預，也時有所聞。《民吁日報》當時專事攻擊日本，所登論說〈買日貨看看〉，以及錦齊鐵路、遠東和平等事，造成日方不滿，於是要求上海道封禁。全案進入司法程序，日本駐滬領事同蒞會審衙門，以原告身份干預審判過程，並以該報所載中傷中日兩國情誼為由，要求清廷將其封禁；漢口的《漢報》，因載慶安錢莊資本不足，致被提款而擱淺，由俄使請鄂道封禁；廈門《鷺江報》因載金門教案失實，英領請廈門道封禁；天津《大公報》因載不購美貨新聞，美領請直道禁人民閱看；上海《中外日報》，因屢載德在山東不利中國事，德領請上海道禁該報刊登。<sup>79</sup>這些都是清廷與外國人合作，在報律法則以外，自封本國報業的最佳例證。

至於審判權未獨立的情況，清廷在 1911 年的《欽定報律》已注意到此一問題，該律增加了「關於本律訴訟由審判衙門，按照法院編制法及其他法令審理」一條，有意將行政裁量權與司法審判權做一分離，但是後來爆發的《大江白話報》案整個審理的過程，<sup>80</sup>可見審判廳的實際權力仍遠在行

---

智興實業裕財政等項呈）等摺。收錄：沈雲龍（主編），《清末籌備立憲檔案史料》（台北：文海出版社，缺出版年），頁149-151；頁208-211；頁273-276。

<sup>78</sup> 〈警部頒發報律兩誌〉，《申報》，1906年10月16日。

<sup>79</sup> 朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁410。

<sup>80</sup> 1911年8-10月的漢口《大江報》案，該報原名《大江白話報》，因譏評督辦鐵路大臣，攻擊陸軍第8旗第29標統帶李襄鄰，刊載度支公所以7厘行息借洋款50萬合同，發表《大亂者救中國之良藥》、《亡中國者和平》等論說，被鄂督瑞澂以「宗旨不純，立意囂



政長官之下，造成行政權凌駕司法權之上，審判僅是形式。<sup>81</sup>

## 五、報界對報律管制的反應

報界對於報律實施的反應，自然是強烈不滿。這種不滿，顯現於各派的報刊言論上。除了對報律內容提出批評，也使用了許多方式來對抗報律的管制。這當中包括對於報律內容的批評、註冊時的迴避措施、越界辦理報務、使用新穎編輯方式加以抗議、遭受處分時的因應之道、以及組織公會發表聯合宣言抵制報律等等。

對於報律的批評，立憲派與革命派報刊，呈現出來的言論有所差異。前者，通常是站在純粹法理的內容討論，來針對報律的不合理性提出質疑；後者，則以約制言論自由方向，將報律視之為消滅革命派言論之工具，使用欲去之而後快的論述，來看待報律，往往流於情緒性的批判。

就《報章應守規則》九條報律，立憲派報刊，認為「與各國報刊禁制事項，大同小異，並非苛酷」，問題是制訂報律的單位，竟然是由負責執行報律的行政體系來擬訂，有「行政官吏便己則設法律，不便己則廢法律」，將司法與行政權含混合一之嫌，根本是違背了立憲「庶政公之輿論」的基本精神；<sup>82</sup>革命派的報刊，則以為清廷之所以急於訂立報律，主要是為了「箝制言論，銷毀清議」。朝廷既然力主憲政，故而要頒定報律，以禁止無意

---

張」，「淆亂政體，擾亂治安」罪名飭令巡警道查封，永禁發行。整個審判程序，當被審者問及所犯報律第幾條時，審判廳員答道：「我不知道，這是上頭的命令」，可見審判程序是依附於行政體系之下。轉載：王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁83。

<sup>81</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁83-84。

<sup>82</sup> 〈警部頒發報律兩誌〉，《申報》，1906年10月16日。



義的橫議爲口實，主要還是要用來約束報業，言下之意清廷並無立憲誠意。<sup>83</sup>因此，對於地方衙門，比附報律，酌量改擬自訂報律的行爲，不僅是有「違立憲時代，改良法律之日」的精神，而報業之被禁，直如「太史見誅，古今同慨」。<sup>84</sup>

著眼於報律對外國人所辦的報紙無約束力，許多境內報紙，乾脆越界到租界區辦理，以求脫離報律的管制。也有部份報刊在登記時，其發行人、編輯人、發行所、印刷所使用假名，神出鬼沒，使官方知其有紙出，而不知其發行、印刷之所，無從查禁。並且以洋股或洋人爲報紙資金來源、發行人、註冊人，以做爲報館的掩護。例如《蘇報》初創時的原始登記人，是由胡璋的日籍妻子駒悅出名登記；上海的《國民日日報》，則庇托於外人高茂爾（A. Somoil）；《民呼日報》則由法國人律師博仕出面，在上海法總領事署註冊（其後的《民呼日報》案發生，清廷是一面和法領事商量，先註銷領事署掛號，另方面才通知公廨禁阻該報）。<sup>85</sup>使用這種迴避的方法，表面上依附遵行報律的註冊規定，以申請開館辦報，實際是在註冊之後，就不顧報律所禁載的規定，一如繼往，揭露弊政。

除了越界辦理，也使用「正言若反，寓言曲筆」的編輯方式，來對抗報律外，「有的則公開發表宣言書，抵制事前檢查，或拒不送檢，以瞞過清廷耳目；不然就是受檢後，用故意開天窗的方式，不登載、也不補載被禁的內容，以獲致『以無勝有』的效果，來迫使巡警署宣佈不再檢查」。<sup>86</sup>

<sup>83</sup> 〈報律胡為而設也〉，《民呼日報》86號，1909年8月8日。

<sup>84</sup> 〈《楚報》主筆沈冤乎〉，《民呼日報》88號，1909年8月10日。

<sup>85</sup> 朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁407、頁408、頁411。

<sup>86</sup> 王學珍，〈清末報律的實施〉，《近代史研究》87期5月，1995年，頁89-90。



或者不直書報紙論述中的主角名稱，以某某者或空白框代替，達到譏諷迴避報律的效果；<sup>87</sup>再者乾脆就地取材西報，來避免報律的管制。上海地區的外報，以《字林西報》、《泰晤士報》最大，在各方面的消息，由於可以透過專電取得訊息，較為靈通。所以華報所得緊要消息，十之八九均自外報轉譯而來。而且「一經登載，聲明由某外報譯錄，即有錯誤，本報可不負責」，依此來迴避法律上所需負的責任。<sup>88</sup>

以變換編輯方式，來迴避報律的稽查，甚至不以論說文字出現，改採插畫模式來加以譏諷。1911年1月《公論實報》附畫，名曰〈狗說及群狗競爭圖〉，藉以諷刺資政院議員，結果外城巡警以「人類下比畜獸，此種村罵惡習，豈自任文明樞紐之報館，所應出此」為由，加以停版七日，罰洋金三十元。此事引發各報的聲援，以為「此欄文字，半多寓言，原以主文譎諷詩人之遺故，常莊諧雜用，何得指為村罵」。<sup>89</sup>

在遭受處罰時，當事報館也分別情形，採取了抵制措施。一般來說，輕微的罰款等大都遵照辦理，同時發表抗議聲明；對於被禁發刊、永遠停刊、查禁等情節較重大者，則改以借屍還魂的方式，別立不同名稱的報名，繼續經營。例如《俄事警聞》到《警鐘日報》；于右任的《民呼日報》到《民吁日報》。皆是採用變換報名，再以出刊的實例。或者是採用另創報館模式，另闢陣地，將報紙又起死回生。《俄事警聞》到《警鐘日報》的創立，其成員大多類同，說明此一情況。

<sup>87</sup> 〈天津報界之李德順〉，《民呼日報》68號，1909年7月1日。當中有諷刺某報之語，皆以□□報，空白框處理。

<sup>88</sup> 原載：姚公鶴，《上海閒話》；轉引：朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意與新聞自由發展史》，頁404-405。

<sup>89</sup> 〈報館敢問警廳乎〉，《民立報》79號，1911年1月15日。



報律的實施直接受到影響的，以廣州報界和北京報界為最。廣州是革命策源地，並接近言論較自由的香港，北京報界則身處近畿之處。兩者皆因地理位處較為敏感，清廷查緝報業之風，自然盛於其他各省城。

廣州報界爲了對付封報大王，<sup>90</sup>以報界公會的名義，向清廷提出抗議。

當時北京報界，則以發表聯合宣言的方式，提出抗議。其中針對報律第七條的事前檢查項、以及清廷面對輿論的態度，批評最力。認爲報紙事前檢查，如同檢閱制度，「限人民言論自由之發達，阻社會文明之進步」；巡警官署檢查後，登載的言論，報館不用負責，那其餘報律條文，根本無存在的必要；限制言論自由，必使輿論機關，無立足之地；事前檢查，違反報紙的排印程序，每日中午十二時以後，電報新聞不能插入，必遲一日方能見報；報律的擬訂，沒有報界從事人員參與，有外行領導內行之嫌；報律的性質，報館的天職，報紙的營運，三者之間無法取得協調，則民政部命令不能責備報館的不遵從。<sup>91</sup>

而同業之間的相互支援，互通聲氣，使該期的報界，革命與立憲派的區分立場，在共同面對報律約制時，雖然看法有所不同，卻致使原本存在的歧異界線模糊，更加聲援一致，走向共同反對報律的立場。

---

<sup>90</sup> 廣東巡撫道王秉恩任事5月，封了7家報館，抓了6個記者，被稱之為「封報大王」。此七報為《平民報》、《公言報》、《佗城報》、《可報》、《粵東公報》、《天民報》、《中華新報》；入獄的記者為《平民報》的李哲、《南越報》的蘇俊諷、《公言報》的陳聽香、《天民報》的李平、盧諤生、李輝。朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意發展與新聞自由發展史》，頁425；頁460。

<sup>91</sup> 原載於新加坡1909年7月19日、20日、22日的《中興日報》。轉引：朱傳譽，〈清代對新聞自由的迫害〉，《中國民意發展與新聞自由發展史》，頁421-424。



## 六、 結論

晚清預備立憲的政治改革，實質是種權力再分配的過程。報律的擬訂與修改，隱藏著清廷試圖重掌控制輿論的權力，恢復舊有威權聲望的一種嘗試。而改革所涉及的權力再分配現象，清廷並未意識到是統治集團逐步放棄一部份權力，以備擴大統治基礎的必然過程。以致無法將異質因素吸收到政權中來，使其政治向心力繼續維持，結果只能以更多的約制，來限制異質因素的發展。呈現在報律的制訂上，是法愈訂愈密，違反報律的行為，卻愈來愈多。

清廷進行政治體制改革，本身是在外力壓迫下被迫進行。權力的下移和革命排滿思想的傳播，使其對漢人的疑慮不斷加深，結果政治核心開始向滿人乃至皇族集權的方向演變。致使在擬訂報律的過程，愈是晚期愈是走向箝制言論自由的內容發展。表現出一種面對輿論時，初期原有的「庶政公之輿論」之期待，顯現出倒退的現象。

相對地，報紙以激諷的編輯方式，來對抗報律，往往流於過激之處。反應在許多讀者的投書內容：許多報紙「不是弄些冷字眼兒的虛文，就是寫些個邪僻不堪的話，在開人的見識不足，在亂人的聰明有餘，或是合誰不合式，就造做他幾句，壞他的名聲；或是遇點小事，言過其事，烏煙瘴氣，再不然雲山霧罩。不是東家婆媳吵嘴，就是西家夫妻打架。再不然拏些苟且下賤的事，當作美談，請問這有什麼益處」。<sup>92</sup>時任《大公報》發行人的英斂之，也自承有些報紙「素以攻擊為能，結怨甚深」。<sup>93</sup>此一情況，

---

<sup>92</sup> 〈再講看報的好處〉，《大公報》2號，1902年6月18日。

<sup>93</sup> 英斂之，方豪（輯），《英斂之先生日記遺稿》（台北：文海出版社，1974年）頁1027，



極易影響報紙訊息本身的可信度，以及延緩走向做為公眾輿論、監督政府，真正令人據此可信的角色。清末報律與報界的關係，便在此種相互對立，相互矛盾的衝突裡，持續到清朝的終結。

