

# 政府与媒体

## ——晚清上海报纸的政治空间

王 敏

〔摘要〕现代报纸传入中国之后，它的各种功能也逐渐被发现。在近代中国报刊业中心上海，报纸的议政和政治动员功能得以充分发挥。清政府对报纸舆论功能的认知也经历了忽略、关注到试图控制的过程，采取过引导、利用和渗透等办法，但均未达到预期的效果。主要原因之一是因为上海有租界存在，对清政府的管辖权起到隔断和缓冲的作用，为报纸提供了自由滋长的环境。<sup>1</sup>

〔关键词〕 上海报纸 上海租界 政治空间

现代报纸是一种高效率的大众传播媒介，可以报道新闻、公布信息、发表评论、进行政治宣传等。晚清上海，报纸这些功能被发现并得以充分发挥，上海因此成为中国报业中心和信息集散地。上海这一地位的形成，除了交通便捷、商业发达等因素外，还同上海报纸与中国官方和租界当局之间形成的独特格局有关。晚清中国仍是专制时代，统治者不能容忍民间参政议政，但在上海，租界提供了相对宽松的环境。租界是自由的，居民享有比较充分的言论自由；租界又是自治的，中国政府无法在此有效行使管辖权，在上海报纸和中国政府之间，租界起到阻隔或缓冲作用。这种独特格局使上海报纸拥有比较大的政治参与度和政治空间。所谓政治空间，就报纸而言，是指政治言论的自由度；就当局而言，则是对报纸政治言论的容忍度。

### 一 上海报纸的政治参与度与政治立场

政府关注报纸，往往是因报纸直接议政，特别是对于专制政府，报纸议政，无疑是更大范围的“处士横议”，会有形成不利甚至是对抗政府舆论的危险。因此，清政府对于上海报纸的态度取决于报纸本身的政治参与度和言论立场。

---

<sup>1</sup>目前还没有这方面的专门研究。相关研究主要有美国学者季家珍（Joan Judge）的专著《印刷与政治——时报与晚清改革文化》（*Print and Politics — 'Shibao' and the Culture of Reform in Late Qing China*. STANFORD UNIVERSITY PRESS, STANFORD, CALIFORNIA, 1996），以《时报》为中心，借助新文化史的研究方法，讨论晚清上海报人在晚清立宪运动中与下层民众、上层政府之间的关系。主要内容参见拙作《中间地带：晚清上海报人与立宪运动》，《学术月刊》2003年第11期；张敏的论文《略论辛亥时期的上海报刊市场》（《史林》2003年第2期），论述辛亥革命前10年间上海报刊市场的规模、特点和销售网络，对租界在上海报刊市场繁荣方面的作用也有涉及。

## 1、 政治参与度因时而异。

政治参与度是指对政治的关注与参与程度，表现为议论时政、褒贬官场人物、披露与国家内政外交有关信息等。晚清上海报纸的政治参与度因时而异，大体以 1895 年为界标，之前报纸较少对朝政和官员的直接批评，之后则相反。

上海最早的中文报纸《上海新报》（1861-1873），从创办到终刊几乎与时政不发生关系。早期《申报》虽以言论见长，每天均有千字左右的论说一篇，议论社会问题、公益事业、西学等，有时也议论时政，但很少直接批评朝政与官员，对朝廷较为恭顺。创办的第一年，从 1872 年 4 月 30 日至年底，只有 6 天的论说与朝廷有关，其内容均围绕同治皇帝订婚和大婚，行文恭敬，凡涉大清列祖列宗和皇太后前必空三格，皇帝、皇后前必空两格，颂扬清朝列祖列宗，称两宫皇太后为女中尧舜汤武。<sup>2</sup>中法战争前后，《申报》对朝政和官员动向有不少议论，但这些议论与朝廷的立场基本一致。<sup>3</sup>

1895 年以前，上海还先后存在过几份报纸，即《汇报》、《新报》、《字林沪报》、《新闻报》、《万国公报》。这些报纸宗旨各异，《新报》是上海道台为引导上海新闻舆论而设立；《新闻报》言论上较有影响是在戊戌维新以后，这两份报纸后有专门论述，兹不展开，这里分别介绍《汇报》、《字林沪报》和《万国公报》言论特点。

《汇报》创办于 1874 年 6 月，倡办者为上海招商局总办唐景星和上海县知县叶廷眷，与官方关系密切，但不是官报。报纸有议论文字，但多译自外文报纸。有时与《申报》发生笔战，焦点是要不要引进西方科技，与政治无直接关系。凡是《申报》主张的，《汇报》必然反对，《申报》说中国应该筑铁路，通火车，《汇报》就说火车危险，会撞死人；《申报》说中国应购铁甲舰，《汇报》说中国要自行制造。

《字林沪报》创办于 1882 年，少有言论，突出新闻性，内容大部分译自《字林西报》。1886 年以后，重点转至文艺方面。

《万国公报》以时事报道为主，重点在各国近事。1889 年以后，才有一些时事议论，多是探索中国富强之道，也不直接批评清廷。

1895 年以后，因甲午中日战争的刺激，上海报纸普遍开始议论时政。从 1895 年到清朝结束，有两个议论时政高潮：

第一高潮是在甲午战后至戊戌政变，以变法、介绍西学、探索国家富强之道为主题。在国耻刺激下，

---

<sup>2</sup> 这 6 篇论说分别是：《恭逢 皇帝举行大婚典礼志庆》（同治壬申四月初九日）；《论刊行大婚礼节》、《大婚礼节恭录》（同治壬申九月十五日）；《大婚礼节恭录》（同治壬申九月十六日）；《大婚礼节恭录》（同治壬申九月十七日）；《内务府恭办 大婚一切事宜谨录》（同治壬申九月十八日）；《大婚礼节续录》（同治壬申九月廿七日）。

<sup>3</sup> 详细内容参见王维江：《清流与申报》（未刊稿）。

士人群起议政，上海中文报纸几乎成为探讨国家富强之道的公共论坛。笔者对 1894 年 11 月至 1895 年 11 月的上海主要的中文报纸论说进行统计。这一年中，《申报》有 256 篇论说与时政有关，其中中外关系 52 篇；军事与军备 50 篇；内政 33 篇；介绍西学 32 篇；上谕谨注及官员条陈评议 16 篇；官员动向 8 篇；探讨国家富强之道和洋务问题有 65 篇。《新闻报》有 185 篇论说与时政有关，中外关系 82 篇；军事与军备 20 篇；关于宫廷、官员、官场 45 篇；内政 16 篇；上谕谨注及官员条陈 8 篇；洋务与自强之道 14 篇。《字林沪报》的议政热情也同样高涨，有 207 篇论说与时政有关，其中中外关系 72 篇；国家富强之道与洋务问题 55 篇；宫廷、官员、官场 33 篇；军事、军备 26 篇；内政 17 篇；上谕谨注 3 篇。关于中外关系议题最多，且言论比较激烈，如《据公法以讨日本檄》<sup>4</sup>、《论倭人志在急和》<sup>5</sup>、《倭人违背公法论》<sup>6</sup>、《李傅相出使议和论》<sup>7</sup>等。

这一阶段上海中文报纸议政热情，以《时务报》创办为标志，达到高潮。《时务报》自 1896 年创刊，即以政论和国内、国际新闻为主，梁启超名篇《变法通议》在报上连载，风行一时，梁亦因此成为名重一时的政论家。

第二个高潮 1901 年清政府推行新政以后，上海报纸议政热情再度高涨。《时报》异军突起，给上海报纸带来新气象。首先是议政角色定位更明确。《时报》主持者狄楚青等留学日本，是宪政运动的活跃人物，他们将报纸定位为朝廷和民众的沟通者，反应民众疾苦、抨击官员腐败无能和社会黑暗<sup>8</sup>。其次是议政文体更成熟。《时报》创刊以前的 30 余年中，上海报纸政论风格与《申报》大同小异，每天第一版总是千字左右的论说，形式呆板。《时报》则以短小精辟的时评代替冗长沉闷的长篇大论，结束了报纸论说的古典时代。“时评”内容取材于当天的重大新闻，不超过二百字，分版设置，极具个性。“时评”大受欢迎，特别是在知识分子和青年学生中，当时还是小学生的胡适就是“时评”的忠实读者。<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> 《字林沪报》1894 年 12 月 9 日。

<sup>5</sup> 《字林沪报》1895 年 2 月 17 日。

<sup>6</sup> 《字林沪报》1895 年 3 月 3 日。

<sup>7</sup> 《字林沪报》1895 年 4 月 3 日。

<sup>8</sup> 详见季家珍：《印刷与政治——时报与晚清改革文化》。

<sup>9</sup> 据胡适回忆：“我现在回想我们当时那些少年人，何以这样爱恋《时报》呢？我想有两个大原因：第一，《时报》的短评，在当日是一种创体；做的人也聚精会神地大胆说话，故能引起许多人的注意，故能在读者的脑筋里发生有力的影响。我记得《时报》产生的第一年里，有几件大案子。一件是周有生案；一件是大闹会审公堂案。《时报》对于这几件事，都有很明决的主张。每日不但有“冷”的短评，有时还有几个人签名的短评，同时登出。这种短评，在现在已成了日报的常套了，在当时却是一种问题的革新。用简短的词句，用冷隽明利的口吻，几乎逐句分段，使读者一目了然，不消费功夫去寻思思索。当日看报人的程度，还在幼稚时代，这种明快冷刻的短评，正合当时的需要。我还记得当周有生案快结束的时候，我受了《时报》短评的影响，痛恨上海道袁树勋的丧失国权，曾和几个同学写了一封长信去痛骂他。这也可见《时报》当日对于一般少年人的影响之大。这却是《时报》的一大贡献。我们试着看这种短评。在这十七年来，逐渐变成了中国报界的公用文体，这就可见他们的用处与他们的魔力了。”胡适：《十七年的回顾》，见《我们的政治主张》，（台北）远流出版事业有限公司 1986 年版，第 2 页。

## 2、政治立场各不相同

上海报纸背景各异，对政治的兴趣有大有小，参与政治也有主动被动之分。就政治立场而言，可分为三种情况：

（一）直接干政。主要是有特别政治背景的报纸，如《时务报》、《苏报》（陈范接办之后）、《国民日报》、《俄事警闻》、《时报》、《神州日报》、《民呼日报》、《民吁日报》和《民立报》，这类报纸是政治宣传工具，报人是政论家，甚至是政治活动家。诸报政治立场可分为两种情况，一温和，一激进，《时务报》、《时报》虽然也抨击时弊，但以建设性意见为主；《苏报》、《国民日报》等则言论激烈，甚至鼓吹颠覆政府。

（二）迂回议政。《万国公报》时常有议论性文字，多是关于西学或者是中西文化问题，很少直接讨论中国政治。1889年成为广学会宣传刊物后，《万国公报》开始明确地把中国知识阶层作为主要读者。撰稿者多为传教士，他们了解中国文化，了解中国国情，有的还与中国政界交往密切，如林乐知、李佳白、韦廉臣、艾约瑟等。《万国公报》多以旁观者身份发表对中国时政看法，与中国政治若即若离。

（三）不离不即。《申报》、《新闻报》和《字林沪报》为商业性报纸，无特别政治背景，对政治的参与热情因时而异。承平之时，基本不参与政治，更愿意介绍西学、鼓吹洋务事业，或者就上海地方事务以及社会风气、社会问题发表一通感言和议论。国家多事之秋，议政热情偶尔也会高涨起来，但对政治参与有分寸，不发过激之言，更不把自己当作政治工具。当然，三份报纸的议政风格也有差别：

《申报》言论谨慎，尽量不触怒当道，特别是对清廷、对官员，相当恭敬。议论时政，多属建设性意见，不会冷嘲热讽，不会直接攻击政府，这是《申报》自创办起就坚持的办报路线。《申报》也不是一味迎合官方，其言论常常根据时代和政治气候的变化而有所调适，这种调适也是以不触怒当道为底线。晚清时期，《申报》唯一的一次大调整，即1905年改版，就是出于这个原因：

新政萌芽时，上海一埠增添之报纸，如《时报》、《中外日报》等，其精神形式力求更新，以促使世人之注意。而《申报》仍不动不变。于是销路就衰，一落千丈。《申报》馆公司大班（董事长埃皮诺脱）深恐营业失败，至公元一九〇五年商决内部大改革，推举金剑华总其成，并添张默（蕴和）专任论著。<sup>10</sup>

此后，《申报》一度矫枉过正，辞退保守固执的黄式权，聘请有排满革命思想的刘师培、王毓仁担任主笔，

---

<sup>10</sup>雷瑛：《申报馆过去之情况》，《申报五十年纪念刊》。

引起官方注意，二人最终离职。<sup>11</sup>

《新闻报》以商人和普通市民为主要读者，更重视商业信息和娱乐内容。这样的市场定位和办报风格是和汪汉溪任总经理之后才逐步确立的。创办之初，《新闻报》对政治也有很高的热情。创办第二年，甲午中日战争爆发，沪上报纸热烈讨论中国军事外交问题，《新闻报》也加入，立言风格与四平八稳的《申报》不同，往往感情色彩强烈，好发惊人之语，甚至有些耸人听闻，议论官员、官场也比《申报》多，有时还会直接就官员的任免奖惩发表议论。<sup>12</sup>《新闻报》对时代脉搏变化的捕捉也比《申报》更灵敏。戊戌政变后，新派人物对清廷不满与日俱增，庚子事变后，朝廷威信扫地，沪上舆论对官场、官员冷嘲热讽。其时《申报》著文多篇，谩骂康梁，《新闻报》则同情改良派，发表康有为香港来信全文<sup>13</sup>。此后，《新闻报》除了“苏报案”期间一度受清政府操纵外，言论一直比《申报》大胆，以骂官场、骂官员为能事。比如，1903年的一篇论说就对时局大发议论：

中国之亡，亡于有形则知，亡于无形则不知，于外人之割据虽至，夺我全省，要我一切理财用人行政及生杀之权，国家不特不敢问罪尤且谓怀柔远人，甚至有联络邦交辑睦外人许多丑语，……何以割一次不图自强，又割一次仍不图自强，且各国愈割中国愈客气，一割再割，三割四割，以至于割之不已。<sup>14</sup>

尽管如此，《新闻报》也有自己的分寸，即从来不骂最高掌权者，不骂慈禧太后。慈禧六十大寿时，《新闻报》用很多篇幅报道上海租界庆祝慈禧寿辰的盛况<sup>15</sup>。

《字林沪报》为外商字林洋行发行的报纸，在创办后就与《申报》激烈竞争，但一直居于下风，于是转而以文艺内容吸引读者，仅在甲午战后一段时间比较关注政治。报纸曾以论说内容征稿，1894年11月至

---

<sup>11</sup>据《申报掌故（三十七）·刘申叔怒离申报馆》：“黄式权君，以思想保守而遭编辑部同事之不满，终而辞职。诿意不数年后，又有总编辑刘申叔者，以言论过激而为馆方所不满，卒离馆而去。此二事迥然不同，前后相映，亦一趣事耳。由此，可见主持舆论者之立言不易也。……仪征刘师培，名光汉，字申叔，江都名士也。邃于国故，素负文名。席子佩接办申报后，慕其名，旋得王天僊之介，遂相识，聘之来馆。任为总编辑。刘氏虽一旧文士，却有维新之思想，每感民族压迫之惨痛，所著社论，常于字里行间，流露种族改革之意识。……刘氏来馆以后，《申报》之言论，更由维新而转变为革命，清廷视为眼中钉，有务必除之而后快之意，卒被两江总督端方注目，而被迫而离去。当席子眉办申报时，编辑部职员更迭至繁，即总主笔一职，亦几度更换，真如举棋不定。刘氏来《申报》任职，前后仅三越月，实《申报》总编辑中任期最 shortest。与刘氏同离职者，尚有王钟麟。王氏字毓仁，江都籍，亦因言论过激，为清廷注意而去职者。”见《申报馆内通讯》第1卷10期，1947年10月。

<sup>12</sup> 比如《论丁军门戴罪立功》（1895年2月9日），《刑部审定龚革道罪名折书后》（1895年4月13日）。

<sup>13</sup> 《新闻报》，1898年10月10日。

<sup>14</sup> 《时局纵论》，1903年6月12日。

<sup>15</sup> 分别为：《论租界张灯庆祝万寿事》（1894年11月2日），《万寿颂》（1894年11月7日），《万寿志盛》、《礼部奏庆典礼仪疏》（1894年11月12日），《观灯闲评》（1894年11月13日），《礼部奏庆辰应行典礼疏》（1894年11月17日），《续观灯闲评》（1894年11月21日）。

1895年11月，曾两次征稿，第一次征稿录用96篇，第二次征稿录用74篇。讨论的议题也比《申报》、《新闻报》更广泛。但《字林沪报》对时政的兴趣较为短暂，1899年出让给日本东亚同文书会，改名《同文沪报》，这一风格也就不复存在了。

外商中文报纸这样的办报方针，同这些报纸的双重身份有关：

#### 1、以华人为读者的报纸

外商中文报纸均采用本土化的经营方针，由华人实际主持，以华人为主要读者，因此不会远离中国政治。最为典型的是《申报》，自创办起，就明确申明自己的华人报纸立场：

若本报之开馆，余愿直言不讳焉。原因谋业所开者耳，但本馆即不敢自夸惟照义所开，亦愿自伸其不全忘义之怀也。所卖之报张，皆属卖与华人，故依恃者惟华人，于西人犹何依恃乎？<sup>16</sup>

不仅如此，《申报》更有强烈的政治参与意识。1900年，主笔黄式权又以主客问答的形式，再次阐明《申报》的宗旨：

有客卒然问曰：敢问贵报宗旨究竟若何？先生能明以告我乎？执笔人正言以对曰：仆主申报笔政有年矣，子欲求宗旨所在，岂有他哉？惟是辟康梁之谬说，启中国之新机而已。<sup>17</sup>

另一方面，报纸的实际主持者多是秀才、举人出身，与中国政界、官场有天然的联系和认同感，评论时政也自然是他们兴趣所在。报上连篇累牍的议论时政文章或出自这些人之手，或由他们组稿、编辑。尤其是在探寻国家富强之道渐成时代主题之时，在他们的组织下，时政成为报纸争相热烈讨论的公共话题。

#### 2. 外商报纸

对中国政府而言，这些报纸又是外商身份，不在中国政府的有效管辖范围内，言论立场也因此具有比较大的独立性。如戊戌政变后，《新闻报》登康有为来函时就声明：“本馆虽用华文，本系西报，固将原函不易一字，并所抄之密谕照录于后。”<sup>18</sup>中国官方对此也十分恼火，称“报馆虽属西商，主笔则系华人，臣子之宜，中外同昭。”<sup>19</sup>但在事实上，报馆主笔是否顾及自己是大清国臣民，完全靠自觉。这些报纸本质上是商办报纸，均以营利为目的，因此报纸不会将自己完全当成政治工具，不会立在中国政府的立场上，也不会成为朝廷反对者的代言人，如《新闻报》批评官员、官场十分尖锐，但不像当时的激进报纸那样鼓吹排满、革命。

<sup>16</sup> 《论本馆作报本意》，《申报》，1875年10月11日。

<sup>17</sup> 《发明申报宗旨》，《申报》，1900年3月8日。

<sup>18</sup> 《新闻报》，1898年10月10日。

<sup>19</sup> 《刘制台来电 光绪二十四年九月十二日》，《张文襄公全集卷157 电牍36》，第11226-11227页。

## 二 清政府与报纸

清政府对报纸的功能是逐渐获得认知的。朝廷、上海地方政府以及各级官员与上海报纸发生关系的因缘不同，对报纸的认知也有差异，在处理与报纸关系时，方式也有差别。对待不同的报纸，官方的态度不同，他们不满意报纸泄漏官方密件，最痛恨的是公然对抗政府的报纸，而对其他报纸，并不排斥，大多听之任之。

### 2、 朝廷与上海报纸

从上海第一份报纸《北华捷报》诞生到清朝结束，朝廷并无针对上海报纸的特别举措。《北华捷报》(1850)和《上海新报》(1861)创办时，朝廷没有表示过反对或者干涉，也没有指示上海地方官员与各国领事和租界就报纸问题进行交涉。上海报纸只是偶尔因新闻或者言论引起官员的不满，上奏朝廷查办。较早的是《中国教会新报》<sup>20</sup>和《汇报》，原因是这两份报纸登载朝廷密旨。清廷下旨查办，语气严厉：

军机处封发寄信谕旨，各省奉到后，自应加意慎密，况系中外交涉事件，岂容稍有漏泄？乃本年三月二十九日密寄沈葆楨等谕旨，上海新闻纸内竟行刊刻，究系何人泄漏，著李宗羲严密确查，据实复奏。毋得稍涉含混。嗣后各将军督府等奉到寄谕，务当格外严密，以昭慎重，倘有仍前泄漏，致误机宜，惟该将军督抚等是问。将此由六百里沈葆楨、瑞麟、李鸿章、都兴阿、志和、恭镛、文煜、李宗羲、李鹤年、文彬、王凯泰、张树声、杨昌浚、张兆栋，并传谕潘蔚知之。<sup>21</sup>

但这条谕旨仅仅是查办泄漏密旨的报人，而不是报纸。负责调查的李宗羲奏称：

查复上海林华书院《新报》<sup>22</sup>、上海《汇报》，均系照抄香港华字日报。至香港华字日报内，有台湾消息一条，已载明由福州寄来等语。此次密寄谕旨，究由何人泄漏，著文煜等严行查究，即将泄漏根由，确切查明，据实具奏，不准稍涉含混。将此由四百里各密谕知之。<sup>23</sup>

最终是否查出结果，尚未发现相关资料。

上海另一份被上奏朝廷要求查办的报纸是《申报》。1882年2月9日，《申报》发表论说《论院试提复》，批评一些地方乡试弊端。江苏学政黄体芳对此十分不满，起草了一份文稿作为回应。黄认为此事大有背景，是童试被黜之家布散流言，希图泄愤，《申报》馆受其委托，“为之推波助澜”。黄认定《申报》这篇文章是针对自己，因此表示“本院虽单寒出身，视一官如寄，焚香清夜，览上质旁，心苟无瑕，即使群不怨者聚而诅咒之，强有力者随而排挤之，亦所不顾，何有于该馆执笔之徒。”<sup>24</sup>黄通过御史陈启泰上奏朝廷，称《申

<sup>20</sup> 《万国公报》前身。

<sup>21</sup> 《大清穆宗毅皇帝实录》，卷 369 11。

<sup>22</sup> 指《中国教会新报》，1874年改名《万国公报》。

<sup>23</sup> 《大清穆宗毅皇帝实录》，卷 371 13。

<sup>24</sup> 黄体芳：《剗切晓谕院试提复并答申报》，见俞天舒编《黄体芳集》，上海社会科学院出版社 2004 年，第

报》“经华人播弄，阴图射利，捏造事端，眩惑视听，藐视纪纲，亟应严行禁革。”清廷旨谕两江总督左宗棠“斟酌情形，设法办理，以期永除陋习”。<sup>25</sup>左宗棠似没有采取什么行动，这个事件的处理也没有下文。析其原因，可能是《申报》批评的仅仅是一地方性事件，并不触及清朝统治的根本，所以谕旨的内容也仅仅是“斟酌办理”，而不是严办。

朝廷对上海报纸有直接影响的上谕是戊戌政变之后，慈禧旨谕天津、上海、汉口等地查禁报馆，惩办报人。<sup>26</sup>朝廷的意图是清除维新党人影响，针对的是维新派报纸，而不是所有上海报纸，而且这份上谕只对上海没有外商背景的报纸有影响。1903年发生的苏报案，也并非清廷欲镇压上海报纸，而是镇压革命党。但在苏报案交涉中，清政府对报纸的舆论功能开始重视和利用。

苏报案一发生，就立即引起中外舆论关注，国内外许多报纸均有报道和评论。在上海，起初只有《申报》完全站在清政府立场上。为避免舆论围攻，湖广总督端方设法通过官员金鼎，<sup>27</sup>联系上《新闻报》主笔金煦生，《新闻报》态度因此骤变，发表《论革命党》，由原来的对朝廷幸灾乐祸一变而为讥讽革命党，言词刻薄。<sup>28</sup>狱中的章太炎被激怒，在《苏报》上发表《狱中答新闻报》，回击《新闻报》。这是中国官方第一次直接利用上海报纸言论，但维持时间并不长久，《新闻报》并未就此成为官方的喉舌，不久仍回到归商办报纸立场。

朝廷对上海报纸采取这样的态度，主要出于以下两方面原因：

其一，对近代报纸功能的认知。近代报纸不同于传统邸报，不同于当时朝廷的《京报》。报纸可以发布信息，沟通中外，沟通朝野，可以发表各种评论，形成公众舆论，还可以被当作政治工具，进行对抗政府的宣传和动员。近代报纸传入中国之初，对这个专制国家的统治者以及封闭的社会意味着什么，当时很有人知晓（只有洪仁玕等少数人比较敏锐），也没有人能预见。清政府也没有将办报列为国家主权的范围，这

---

43-44 页。

<sup>25</sup> 大清德宗景皇帝实录，卷 143，12。

<sup>26</sup> 光绪二十四年八月二十四日慈禧下谕：“近闻天津、上海、汉口等处，仍复报馆林立，肆口逞说，妄造谣言，惑世诬民，罔知顾忌，亟应设法禁止。著各该省督抚斥属认真查禁。其馆中主笔之人，率皆斯文败类，不顾廉耻。即饬地方官严行访拿，从重惩办，以息邪说，而靖人心。”转引自戈公振：《中国报学史》，生活读书新知书店 1955 年版，第 132-133 页。

<sup>27</sup> 金鼎：清朝官员，苏报案期间，由端方派来上海协助上海道处理交涉事宜。

<sup>28</sup> “章太炎、邹容、陈范当作革命军序、革命军刊革命军之时，早已拚诸一死，岂有就缚而畏死之理哉？使三人果流血也，则可以义勇队之光，可以树国民会之帜，天下万世或谅之也。顾以吾今之所闻于三人尚不能称其为大勇者，何哉？夫三人，辩士也，能为文章万言，岂不能对公堂一语？律师之请，其胆怯耶？一不可解也；三人者，守汉法者也，律师非汉法，三人以畏死而意在由律师强辩，然则律师律中之理未必即为三人意中之理，三人之宗旨在不畏死，律师之宗旨在脱离一死，辗转失真，二不可解也；三人欲杀满洲人，则满洲人之拿获三人治罪，三人无可辞也。如果始终不改流血宗旨，何为不自请解往北京以申其不认满洲之理，而必恃在租界听审，希图有所保全。然敢言者非恃其胆，恃租界之地耳！三不可解耳。”见《论革命党》，《新闻报》1903 年 7 月 5 日。



与同时期的日本很不相同。1872年，英国人美查在上海创办《申报》的同一年，另一位英国人布莱克在东京开办了一份日文报纸《日新新时纸》。1876年1月，此人又办了一份新报纸《万国新闻》。报纸一出版，就招来日文报纸编辑的怒斥，认为这是侵犯日本主权，且危及他们报纸销售。江户警察禁止日本人销售该报，外务大臣与英国全权大臣巴夏礼交涉，要求关闭该报。巴夏礼表示英国人在日本办报攻击日本政府而不受惩罚是不可取的。巴夏礼制定了一个法规，规定“凡是在明治天皇陛下领土之内印刷或出版报纸的英国人都将被认为是有罪或者犯法”，这使得外国人在日本办的日文商业报纸立即告终。<sup>29</sup>但同治末年、光绪初年中国的情况就不同，清政府没有反对外国人在华办外文报纸的举动，也未对外商办华文报纸表示过异议。在清政府看来，报纸只是外商经营的一个企业。直到报纸日益显示出远不同于一般企业的影响力时，特别是报纸显示出强烈的政治功能以后，这才引起官方的关注。

其二，对报纸沟通中外、沟通朝野的作用的认同。近代报纸是在中国的通商口岸城市最早出现，是朝野人士了解西方、了解世界的主要媒介。上海报纸内容具有极强的国际性，外文报纸自不必说，中文报纸也将国外的消息作为主要内容之一。晚清上海主要中文报纸都有专门的栏目登外文报纸译稿，而且外文报纸的内容可以自由选用，不需要许可，也不需要付费。诚如姚公鹤所说：“上海报纸，于不受政治暴力之外，尤得有一大助力，取材于本埠外报是也。华报所得紧要消息，十八九均自外报译录”，“转登外报，既得消息之灵便，又不负法律责任，其为华报之助力者大矣。”<sup>30</sup>《申报》的论说就常常取材于外文报纸登载的新闻，如《论西字新闻述伊犁事》<sup>31</sup>、《书西报论秘鲁虐待华佣事后》<sup>32</sup>等。虽然一般华人不读外文报纸，但可以通过中文报纸获得国外信息。第二次鸦片战争之后，特别是甲午战争以后，中国人热切地想了解西方，了解世界，信息量大且有时效性的报纸就成为最重要的途径。于右任自述少年时，在地处内地的陕西，新书极难得到，后来有两名传教士到其家乡三原县传教，其父亲向传教士借到《万国公报》等书阅读，“我亦藉此略知世界大势”。<sup>33</sup>

上海报纸也是沟通朝野的重要信息渠道，这在轰动一时的杨乃武与小白菜案件中有充分体现<sup>34</sup>。案件发生的第二个月，《申报》就有介绍<sup>35</sup>，此后三年多，《申报》对案件跟踪报道，共有70多篇，该案成为普

<sup>29</sup> 瓦格纳（Rudolf G. Wagner）《申报的危机：1878-1879年《申报》与郭嵩焘之间的冲突和国际环境》，参见张仲礼等主编《中国近代城市发展与社会经济》，上海社会科学院出版社1999年版，第288-289页。

<sup>30</sup> 姚公鹤：《上海闲话》，上海古籍出版社1989年版，第130页。

<sup>31</sup> 《申报》，1882年1月14日。

<sup>32</sup> 《申报》，1882年1月15日。

<sup>33</sup> 于右任：《我的青年时期》，正中书局1953年5月初版，第14页。

<sup>34</sup> 此案已有很多专门研究，最有代表性的是王策来编著《杨乃武与小白菜案》（中国检查出版社2002年第1版）。

<sup>35</sup> 《记禹杭某生因奸谋命细情》，《申报》同治十二年十一月十八日。（核实）

通百姓谈论的话题，也吸引了朝廷官员的关注。其中，同治十三年十二月初七日登载的《浙江余杭杨氏二次叩闾原呈底稿》，给北京参加秋审的官员以深刻印象，对案件的最终平反起到关键性作用。<sup>36</sup>

## 2、官员与上海报纸

官员对报纸的认知和态度会影响朝廷对报纸的政策。在甲午战争之前，上海报纸与官员之间似乎逐渐达成一种默契：报纸不触犯官员，官员也不找报纸麻烦，彼此客客气气，相安无事。《申报》曾明确表示：

“吾愿为新闻纸者慎勿品评时事，臧否人物，以撻当世之怒，以取禁止之差，岂不彼此有益，各行其是哉！”

<sup>37</sup>。尽管如此，官员和上海报纸之间的纠纷和不愉快还是时有发生，诱因有以下几个方面：

一是关注官员行踪。官员通常讨厌报纸对自己品头论足，反感报纸关注自己行踪。光绪元年，左宗棠在新疆领军作战，由胡雪岩向洋商借款作军费，《申报》披露此事，官场一时议论纷纷。左宗棠极为恼怒，多次在信函中痛诋上海报人为无赖之徒<sup>38</sup>，如：“江浙无赖士人，优为之处士横议，托于海上奇谈，都人士遂视为枕中秘矣，所系在颠倒是非，辩言乱政，不仅江浙一时之害。”<sup>39</sup>又以《申报》的外商背景，把《申报》的言论和英人的阴谋联系起来：“近时传播新闻纸，本英人设局，倩江浙无赖之徒，所为侈谈海务，旁及时政，公造谣言，以惑视听，人所共知。”<sup>40</sup>“吴越人善箸，述其无赖者，受英人数百元，即编辑新闻纸，报之海上奇谈，间及时政。近称洞悉洋务者，大率取材于此，不觉其诈耳！”<sup>41</sup>在给两江总督沈葆楨的另一封信中，将英人的阴谋描述得更为具体：

英人特欲开通西路广销鸦片，掀波作浪，虚言恫吓，其技已穷而顾不敢以正论出诸其口者，误于沪之《申报》耳！《申报》本江浙无赖士人所编，岛人资之以给中国，其中亦间有一二事迹堪以复按者，然干涉时政，拉杂褻语，附录邸报，无纸不然。<sup>42</sup>

左宗棠是洋务大员，但对标榜通晓洋务的《申报》嗤之以鼻，可能有他不赞同《申报》言论的因素，但更主要的是同《申报》的身份有关，一是《申报》的外商背景，左氏想当然地把《申报》的言论和英商

<sup>36</sup> 详见王策来编著《杨乃五与小白菜案》，中国检查出版社2002年第1版，第164-169页。

<sup>37</sup> 《本报作报本意》，《申报》1875年10月11日。

<sup>38</sup> 以往研究提及此事均引用姚公鹤在《上海闲话》中的一段话：然文襄闻有反对者，即大怒不止，故其与友人书，有“江浙无赖文人，以报馆为末路”之语。戈公振著《中国报学史》、马光仁主编《上海新闻史》（复旦大学出版社1996年版）均加以引用。笔者查阅《左宗棠全集》中书信内容，未见“江浙无赖文人，以报馆为末路”的原文。姚自述此事是从在沪上报馆主持报务的同乡沈某处得知：“吾乡沈某，于光绪初元，即在沪上主持报务。当时反对情形，沈知之甚悉，上述即沈所以告我。”（姚公鹤：《上海闲话》，上海古籍出版社1989年版，第128页。）尽管姚的叙述不够准确，但并非没有依据。

<sup>39</sup> 左宗棠：《答杨石泉》，《左文襄公书牒卷十五》，见《左宗棠全集》（14），岳麓书社1996年版，第11880—11881页。

<sup>40</sup> 左宗棠：《答李筱轩侍御》，《左文襄公书牒卷十五》，见《左宗棠全集》（14），第11887页。

<sup>41</sup> 《左文襄公书牒卷十五·答两江总督沈幼丹制军》，见《左宗棠全集》（14），第11897页。

<sup>42</sup> 《左文襄公书牒卷十五·答两江总督沈幼丹制军》，见《左宗棠全集》（14），第11907—11908页。

背景联系起来，认为这是一个被外国人操纵的报纸；二是不能容忍民间舆论。

二是披露官员生活琐事。《申报》曾因“郭嵩焘画像案”惹来麻烦。郭是中国第一任出使英国法国大臣。1878年7月19日，《申报》以《星使驻英近事》为题，登载郭嵩焘的一则逸事。<sup>43</sup>远在法国的郭嵩焘见报后连发电《申报》，诘问这条新闻来源，并打算对《申报》提出诉讼。最终，郭嵩焘和美查通过协商解决了争端。<sup>44</sup>

三是登载与政治敏感人物有关的内容。1898年10月10日，《新闻报》刊出康有为香港来函全文，内称康有为系奉光绪密诏出国，披露“西后与皇上积不相能、久蓄废立之志”。这在官场引起极大关注，也引起时任湖广总督的张之洞的不安，担心“此报流传，为害甚烈”，于是致电两江总督刘坤一，先痛骂康有为“信口造谣诬谤，断非臣子所忍言，其意不过身负逆恶大罪，故以谤言登报，冀以摇惑人心，激怒朝廷，鼓煽奸民，挑动各国，使中国从此多事，扰乱不安，以泄其愤，居心凶毒，无以复加，”要求刘坤一电嘱上海道，与新闻报馆和领事交涉，<sup>45</sup>刘坤一回电表示，已飭沪道与外国领事、该报馆主斡旋，设法更正，使嗣后不得再为传播。<sup>46</sup>张之洞时任两广总督，《新闻报》所在上海，并不在张的辖区之内，他为什么会对此事会特别关注？这可能同张当时的政治处境有关。戊戌时期，张一度与维新派交往密切，但在戊戌政变之前，张已经预感到维新派的处境不妙，于是急忙调转方向，倒向慈禧太后一方。戊戌政变之后，张镇压维新派也最积极，所以在“《新闻报》事件”中，张的表现很明显是急于与康有为划清界限。

这几次事件仅仅是发生在个别官员和报馆之间的一些麻烦，并未使上海报纸和官员之间关系就此紧张起来。官员没有就此上奏朝廷，请求查禁报馆，或者采取法律行动，控告报馆。左宗棠只是将报人痛骂一阵泄愤而已，并未以官员的身份对上海报纸采取任何举动。在郭嵩焘画像事件交涉中，郭嵩焘只是就事论事，并未发表对《申报》或者报人的诋毁言论。他还反复声明，他不是对美查或《申报》，而是对《申报》幕后报道他的华人有意见。<sup>47</sup>推测其原因，一是报馆并非故意讥讽或者攻击朝廷官员；二是报纸已经在文化

<sup>43</sup>事件详细经过参见姚公鹤：《上海闲话》，上海古籍出版社1989年版，第29-34页；戈公振：《中国报学史》，生活·读书·新知三联书店1955年版，第173-176页。

<sup>44</sup>瓦格纳：《申报的危机：1878-1879年《申报》与郭嵩焘之间的冲突和国际环境》，参见张仲礼等主编《中国近代城市发展与社会经济》，上海社会科学院出版社1999年版，第304页

<sup>45</sup>电文为“望飞速电嘱上海道，速与该报馆并领事切商，告以康有为断非端正忠爱之人，嘱其勿再为传播，并将此报迅速设法更正。报馆秉笔系华人，当亦念食毛贱土之恩。即开报馆之洋人，既望中国自强，亦必愿中国安静无事。倘谣言远播，匪徒蜂起，中国大乱，即西人西商，亦不得安居乐业，领事必能领会此理。”见《张文襄公全集卷157 电牍36》，第11225-11226页。

<sup>46</sup>《刘制台来电 光绪二十四年九月十二日》，《张文襄公全集卷157 电牍36》，第11226-11227页。

<sup>47</sup>据瓦格纳研究，郭嵩焘和美查达成的协议如下：1、《申报》应在其专栏中刊登一篇道歉书；2、接着应刊登一篇颂扬这位前任大使的短评，虽然其内容不必得到他的明示的了解或同意；3、然后由达文波（英国驻沪领事）通知郭嵩焘：美查对其无理感到抱歉；4、最后由美查亲自拜访，表示歉意。详见瓦格纳：《申报的危机：1878-1879年《申报》与郭嵩焘之间的冲突和国际环境》，参见张仲礼等主编《中国近代城市发展与社会经济》，上海社会科学院出版社1999年版，第304页。

上被中国人接受。瓦格纳认为,《申报》能度过“郭嵩焘画像事件”危机,原因是“《申报》的幸存和兴旺不是因为所谓清政府的软弱及其对英国有关此事的立场缺乏信息,而是因为该报在文化上被接受程度之高以致在政治上没有要取消它的要求,尽管当时所有迹象都表明外交部是不会反对这种行动的。”<sup>48</sup>三是上海报纸都有或多或少的外商背景,与上海报纸的纠纷往往成为外交事件,不管朝廷还是官员,都不能不有所顾忌。即使外交方式交涉,也往往不了了之,如关于《新闻报》刊登康有为来函事件交涉,只是英国领事将《新闻报》主人传去“面加申斥”而已<sup>49</sup>,一未罚款,二未将主笔撤职,此后《新闻报》言论一仍其旧。

### 3、上海地方官员与报纸

上海道台和知县是上海主要地方官员,与租界和洋人有关的事务由道台出面交涉。《申报》、《新闻报》等时常对道台、知县等的行踪有报道,但一般行文恭敬,不事嘲讽,即使是以言论激烈著称的《苏报》、《国民日报》、《民呼日报》,也很少直接攻击本地官员。所以上海地方官员和报纸之间和平共处。晚清时期,上海未发生过地方官员因本地报纸的冒犯而与租界交涉的事情。不但如此,上海地方官员较早对报纸的影响有所认识,支持或参与办报。

早在1870年代,上海就有两位地方官员支持办报纸,一位是前文提到的支持《汇报》的上海知县叶廷眷,另一位是拨款办《新报》的上海道台冯焄光。<sup>50</sup>叶支持《汇报》,主要是出于广东人对《申报》的私怨,因此并非是官方针对民间报纸的行为。《新报》则不同,虽然以各省商帮名义筹办,经费由上海道库拨给,但事实上的官办报纸。

冯焄光是比较有眼光的洋务官员,任上海道台后,支持江南制造局编译的《西国近事汇编》扩大发行范围。《新报》就是在他任上海道台期间拨款办的报纸,这份报纸力图树立报纸的新形象:

一是以广听远闻、隐恶扬善为宗旨,试图引导舆论:“且夫报所尚者,黜虚崇实,隐恶扬善,一守夫中正和平也。”<sup>51</sup>对于攻讦性和愤世嫉俗的文字,“虽有珠玉盈篇,琳琅满纸,莫适于用<sup>52</sup>。”“有益于世道人心者虽繁必录,有涉乎干犯忌讳者,虽简仍删。”<sup>53</sup>

二是报纸内容力求迅速、详实、准确:“本馆只于京省各报,则求速而且详,于西字诸报,则求译而无误,时事则查访的实,货价则探听确真。”<sup>54</sup>特别值得一提的报纸的部分内容,还以中文、英文同时刊出<sup>55</sup>,

<sup>48</sup> 瓦格纳:《申报的危机:1878-1879年《申报》与郭嵩焘之间的冲突和国际环境》,参见张仲礼等主编《中国近代城市发展与社会经济》,上海社会科学院出版社1999年版,第303页。

<sup>49</sup> 转引《上海新闻史》,第187-188页。

<sup>50</sup> 冯焄光:洋务官员,曾任江南制造局总办。

<sup>51</sup> 《新报缘起》,《新报》,1876年11月24日。

<sup>52</sup> 《本馆告白》,《新报》1876年11月23日。

<sup>53</sup> 《新报缘起》,《新报》,1876年11月24日。

<sup>54</sup> 《本馆告白》,《新报》1876年11月23日。

<sup>55</sup> 因看报的外国人不多,1877年6月11日,报纸英文内容取消。

希望寓沪外国人也能读这份报纸：“并于报中时事，每日译成西国文字数则，系于华文之后，既以便西士之省览，亦以便我中国博学多士日渐观摩，以期中外一家，同轨同文之盛。”<sup>56</sup>当时国人称这份报纸为“官场新报”，而外侨则称之为“道台的嘴巴”。可惜的是这份报纸因冯焌光调任，后来继任的两位道台对此无兴趣，加上《申报》“论院试提复事件”，《新报》就此停办。

第二位在上海办报的官员是蔡钧。蔡钧在 1897 年至 1899 年任上海道时，斥资受盘《苏海汇报》馆机器设备，办《大公报》。后任驻日公使，卸任后，于 1905 年 8 月又办《南方报》<sup>57</sup>。蔡钧本人未亲自出面，而是以蔡勉善堂名义集股创办。办报的目的据说是“遇事辩护，以通外邮”，即为中外交涉争取舆论主动。蔡钧办报可能同他任上海道台和驻日公使的经历有关。蔡钧当上海道台时，正赶上戊戌政变，康有为从北京来上海，蔡钧奉慈禧太后谕旨在上海设法捉拿康有为。任驻日公使期间，又赶上留日学生的拒俄运动，曾电请朝廷停派留日学生。发生在日本的成城学校入学事件直接同蔡钧有关<sup>58</sup>，其时报纸舆论一边倒，谴责蔡钧，蔡的名声因此一落千丈，蔡钧由此深切感受到报纸的舆论的力量。

与蔡钧办报同时，还有一位有官方背景的人在上海筹备办报，但因意外变故，没有成功。此人是旅沪赣绅唐某，虽然不是官员，但据说是“受京中密囑”在上海办报。其起因是北京方面因沪上各报登载官场新闻，每多失实，且有虚构消息、妄肆诋评情况发生。令其更正，不胜其烦，欲予惩戒，又以各报均设在租界，容易引起国际纠纷，苏报案的交涉已是前车之鉴，因此拟创办一报，名曰《纠报》，股本来自上海道、长江水师提督、松江提督、四川盐茶道、津海关道、苏抚、赣抚以及庆亲王和荣禄等。报馆设在唐的寓所泥城桥马路公馆，并向外国订购机器铅字铜模等，不料唐某突然患病去世，报纸遂停办。<sup>59</sup>

第三位办报的道台是蔡乃煌。蔡氏于 1908 年就任上海道。他是庆亲王奕劻、袁世凯制造“丁未政潮”中的亲信。“丁未政潮”的后果之一，就是对报纸的严厉镇压。蔡乃煌实授上海道后，成为庆、袁控制上海报纸意图的执行人。江苏省咨议局的议案中称，蔡氏收购报纸缘由是“上海各报昌言无忌，据事直书，有碍行政”。<sup>60</sup>

蔡乃煌之前的上海道台办报都是另起炉灶，但因经营不善，都不长久。蔡乃煌吸取前任教训，采取收买现成的报纸做法。他通过各种渠道，向上海报纸渗透。最初是入股《申报》。据载：当席子佩从英人手中

<sup>56</sup> 《本馆告白》，《新报》1876 年 11 月 23 日。

<sup>57</sup> 《南方报》创刊仅一年（1906 年 8 月），因销路不佳，一度停版整顿，恢复出版后，聘日本人井手三郎为经理部助理，报纸改在日本驻沪领事馆注册。1908 年 2 月 1 日停刊。

<sup>58</sup> 1902 年春，江苏、浙江、江西三省的 9 名自费留日学生，请求中国驻日公使蔡钧保送入成城学校。但蔡钧左右搪塞，不愿保送。吴稚晖与孙揆均带领 26 名学生赴使馆据理力争，蔡钧招日警弹压拘捕，日警以“危害治安”罪名，限期驱逐吴、孙二人出境。这个事件轰动一时。

<sup>59</sup> 孙玉声：《报海前尘录·创办未成之纠报》，《晨报》，1934 年，复旦大学馆藏复印件。

<sup>60</sup> 《上海报界之一斑》，《东方杂志》第 6 年，第 12 期，1909 年。

购得申报之后，财力不胜负担，其时蔡乃煌正准备收买报纸，乃约蔡氏合作，以一半股份让之。<sup>61</sup>之后又收买《中外日报》、《同文沪报》、《舆论日报》、《时事报》。此外，还给予英文《上海太晤士报》津贴<sup>62</sup>。

蔡氏收购上海报纸，耗资甚巨。据江苏省咨议局《十月初四日议决革除官营商报案》：蔡氏收购《中外日报》等，共付股本月费两项银 160741.98 两。其中仅 1909 年 3 月，给《申报》垫款 18900 两，江宁财政局一处就被摊派《上海太晤士报》津贴银 3600 两。这笔经费均主要挪借自各省开浚黄浦江经费，还款办法是以江海关道捐廉每年摊还银 1 万两，计 17 年之后，方能摊还完毕。蔡氏的作法，违背常规，特别是给外国报纸津贴，江苏咨议局对此不以为然，“外国报纸无论文字不同，阅看者少，即官长皆能都西文，亦无强令阅看之理。宁苏两属官署局所以及官立学堂，勒派每年万余两之上海太晤士报贴款，剋剥僚属，间接取盈于人民，驱本省官民。”但此事经端方<sup>63</sup>批准，咨议局对现状也只能认可，只好补充规定《上海太晤士报》之津贴，不得勒派各衙署局所及官立学堂，直接用官款，归交际费项内支付。<sup>64</sup>

通过收购控制上海报纸，甚至将这些报纸变成实质上的官报，这是蔡氏整顿上海报纸的目的。但蔡氏的作法没有达到预期效果，看似雷厉风行，实则收效甚微。主要原因是收购摊子铺得太大，报纸又无法维持经营，缺乏专门的管理人才。如收购《中外日报》，斥资 8 万，但蔡氏所派办报者，多为候补官员，毫无办报常识，以至营业日衰，而规模又太庞大，每月赔贴至巨，终于停刊。入股《申报》后，仍由席子眉负责一切，蔡氏派另外一人为襄理。此人是蔡氏之兄弟，据说性颇诚笃，虽名监督，实际上只是一个当差，每月领数十元月俸，对报馆事务均不过问。不久，蔡氏以徒拥股东虚名，而席氏亦感觉不便，乃宣告解约，蔡氏之股份，由席氏出资收回。<sup>65</sup>因此，收购后的报纸是靠挪用巨额他项经费来支撑，报纸成了无底洞。结果，除《中外日报》停办外，《申报》又恢复商办，《舆论时事报》由他人接办，上海道台收购本地报纸的行动就此不了了之。

### 三 租界与上海报纸

晚清上海报纸有独特的政治空间，与上海租界存在密切相关。晚清中国设租界的地方不限于上海，天津、汉口等都有租界，也有在租界办的报纸，如天津《大公报》、汉口《大江报》等。但上海租界区域广，

<sup>61</sup> 《申报馆内通讯》，第 1 卷，第 12 期，1947 年 12 月。

<sup>62</sup> 英文名称 The Shanghai Times，1901 年 3 月创刊。英文日刊，创办人美国人鲍尔，英国人托马斯·高文为主笔，法商东方出版公司发行。清光绪三十三年(1907 年)前后，接受日本的津贴，同时接受清廷江苏官署每年津贴银洋一万元，成为亲日亲清廷的外文报纸。

<sup>63</sup> 1906-1909 年任两江总督。

<sup>64</sup> 《上海报界之一斑》，《东方杂志》第 6 年，第 12 期，1909 年。

<sup>65</sup> 《申报馆内通讯》，第 1 卷，第 12 期，1947 年 12 月。

规模大，人口多，工部局和公董局逐渐地排除清政府对租界的管辖权，上海报纸也因此得以在租界相对自由地发展。

### 1、 报纸可以自由创办

首先是制度上的自由。在上海办报纸，几乎不存在任何政治门槛。租界一直没有专门的规范报刊出版、发行的法规。<sup>66</sup>在租界办报，不论外国人还是华人，都是一件非常容易的事情。办报采用的是注册制，不要呈报登记，也毋需获得批准，外国人只要有一定的资金，在领事馆注册，报馆就成立。华人如果是自办报纸不需要任何法定手续。晚清上海是外国人在中国最早创办外文报刊的地方，也是中国外文报纸最集中的地方，早在1850年，就有《北华捷报》（North-China Herald）创刊。外文报纸以寓沪外侨为主要读者，同时也是外国了解中国的主要信息渠道。外文报纸时常对中国有尖锐的批评和攻击性言论，但未见清政府因此与各国或者租界有过交涉。其原因除了前文提及的清政府尚未将办报权利作为国家主权内容之一外，清政府对国际舆论注意不够也是因素之一。上海的外文报纸是最自由的，不受本国政府的管辖，也不受清政府的管辖，租界当局对外文报纸的言论也以不干涉为原则。

外商也可以自由创办中文报纸。上海最早的中文版纸《上海新报》就是北华捷报馆创办，英商字林洋行发行。《申报》、《新闻报》《字林沪报》最初均为外商所办。外商办中文报纸也同办外文报纸一样，作为企业来经营。《申报》创办时，美查和英国驻华公使威妥玛曾就《申报》的合法地位问题有过讨论，威妥玛向美查保证《申报》是一个“完全的商业企业”，受条约的充分保护。<sup>67</sup>清政府对外商办中文报纸没有提出过异议，也不禁止华人服务于外商报馆。外商办中文报纸，除了早期的《上海新报》外，都采用共同的经营模式：洋人出钱，秀才办报，经营事务和报纸的言论均由华人实际负责，外国老板多不过问。主持报纸笔政的华人因言论惹来麻烦，外国老板通常会出面。“郭嵩焘画像案”发生时，美查就没有将责任推给主持笔政的华人，而是自己出面调停。

华人在租界办报有两种途径，一是办“洋旗报”，二是自办。洋旗报是挂外商招牌，事实上是由华人出资、经营的报馆。这种办法比较容易，只要找到一位肯出面的外国人当名义上的发行人或者主笔，向领事馆注册，就跟外商报纸一样，可以享有领事裁判权的庇护。最早挂洋旗的报纸是《汇报》，早期《苏报》等都是洋旗报。华人自办报纸更加容易，不需要工部局发给执照，只要有印刷设备、场所和资金，就可以

---

<sup>66</sup> 据研究，上海租界建立至1919年，一直没有新闻出版法，发行报刊不需要向工部局申请执照。详细内容见陈正书：《上海租界最早的新闻出版法》，《上海史研究》（2编），学林出版社1988年版。

<sup>67</sup> 瓦格纳：《申报的危机：1878-1879年《申报》与郭嵩焘之间的冲突和国际环境》，参见张仲礼等主编《中国近代城市发展与社会经济》，上海社会科学院出版社1999年版，第301页。

办报。

华人不论是何种身份，都可以办报。据统计，至 1905 年 5 月，全国（包括香港、澳门）共有报纸约 240 种<sup>68</sup>，上海出过 119 种，占总数一半。其中华人办报纸 72 种，外商报纸 34 种。外商报纸中英商最多，共 31 种；日商 2 种；法商只有 1 种；教会报纸 5 种。办报较多的年份是甲辰年（1904）23 种，戊戌年（1896）18 种，壬寅年（1902）14 种，癸卯年（1903）11 种类，辛丑年（1901）8 种，己亥年（1900）7 种，丁酉年（1897）7 种。当时存 31 种。又据《中国近代报刊名录》统计，1896 至 1911 年间，上海问世的报刊约 310 种，其中 280 种左右由华人自办。<sup>69</sup>

## 2、 言论自由

上海租界没有新闻审查制度。公共租界和法租界对报纸等出版物的管理采取的是欧美国家实行的追惩制。在这种制度之下，出版物可以自由出版，行政机关不审查原稿而审查出版物，如发现出版物有违法内容，采取法律手段制裁。如在英国，与新闻出版有关的法律主要在以下几个方面：1、保障公共道德和维持社会善良风俗；2、保障法庭尊严；3、保障个人名誉；4、保护官方秘密；5、处罚叛变煽乱罪。上海的报纸主要集中在公共租界，因此，租界对报纸等出版物的管理也是英国式的，报纸不需要接受印发前的检查，可以自由、自主地出版、发行。当然出版、发行自由并不意味着报纸的言论也是绝对自由，上海也有报纸被追究或者惩罚，主要出于以下几种原因：一、有关道德风化；二是造谣诽谤；三是煽动叛乱。租界对前两种情况更加关注，被惩罚的主要是小报，而且被惩的小报的数量远超过激进报纸（被惩罚小报统计见附表二）。以煽动叛乱被惩罚的主要是激进报纸，租界认为这些报纸批评时政言论超过言论自由的限度，如鼓吹暗杀、革命<sup>70</sup>。惩罚通常也以停止有害言论、登报更正道歉或者罚款为主，较严重的是报馆被封或者馆主、主笔被关押，关押的时间一般几个月至一两年，一般不会判 10 年以上刑期或者杀头重罪，这在苏报案和《神州日报》被控案件处理中有明显体现。

苏报案审理中，中英双方在判决问题上的主要分歧之一就是该案是重罪还是轻罪。如依据中国的法律，章太炎和邹容触犯的是《大清律》中“造妖书妖言”条，该罪为“十恶”之一，是杀头重罪，但依据英国的相关法律，至多监禁 2 至 3 年。<sup>71</sup>事实上，章太炎、邹容判决的量刑标准是英国相关法律。

租界对报刊管理的特点也体现在《神州日报》被控案件中。《神州日报》因登载印度巡捕强奸中国民女

<sup>68</sup> 本数据《大公报》（天津）连载之《最近报界调查表》（1905 年 5 月 11—18 日）统计，原表中包括海外出版的华文报纸，本统计中不包括这些报纸。

<sup>69</sup> 本数据依据《中国近代报刊名录》（史和 姚福申 叶翠娣编，福建人民出版社 1991 年版）统计，未包括创办时间无法确定的报刊。

<sup>70</sup> 晚清上海因言论激进被查封的报纸主要有：《苏报》（1903 年 6 月），《警钟日报》（1905 年 3 月 25 日），《民吁日报》。

<sup>71</sup> 详见拙作：《苏报案的审讯与判决》，《史林》2005 年第 5 期。



事件，文中有“印人为禽兽”之语。捕房多次警告，但该报置之不理。捕房又要求其登报道歉，该报不但肯，而且在报上对此又加以评论驳诘。于是由工部局拟稿，转给神州报馆，要求登报道歉，报馆又以有碍报纸声誉，不肯登载，于是工部局出面控告《神州日报》毁谤印人，妨害租界治安。会审公廨就此案开庭审理，最后判决为：嗣后报载论说，须严范围而清界限，不可涉于含混，至生枝节。并判令神州报馆将公堂堂谕，并自撰解释前论，于一礼拜内，登入本报三天，以释群疑。此案遂告结束。但《神州日报》并未因此而有所收敛，与《神州日报》同时被控的《民吁日报》判决公布后，《神州日报》即发表评论，言辞尖锐，由此可见当时报纸言论自由之程度：

自古位高而陂者，万事不足惧，惟不能不畏清议，今停一民呼报，安知无第二之民呼报出现，逐一于右任，安知无第二之于右任发生？于是不得不处心积虑，以摧残舆论为宗旨，而惩示人曰：民呼报，皆尔曹榜样也。然后各报馆者，始相率惕伏，莫予敢撻。项庄舞剑，意在沛公。曹瞒捉刀，目营来使。当道者，固不恤以东鳞西爪之文章，而大肆其指桑骂槐之口吻。然则此区区一堂谕，实为今后言论权伸诘之机关，而区区一民呼报，又为今后普通报馆之前车鉴也。<sup>72</sup>

### 3、租界对清政府的管辖权的隔断和缓冲

在租界之外，民间能否办报，完全取决于清政府的态度。政府许可或者鼓励，报馆往往纷纷开设，政府查禁，报纸马上销声匿迹。戊戌维新时期，朝廷为开通民智，鼓励民间设立报馆，于是各处闻风而起，争相创设。据《申报》报道，在江西，就有绅士筹备机器铅字开设报馆，“原定八月内出报，不料朝政多变，以致收回成命。华人念食毛践土之恩，不敢抗违圣谕，即中止改设书局，每日排印时务诸书”。<sup>73</sup>不久朝廷对民间办报又有所松动，1898年10月，准许“无论官商士庶人等，如愿在京师创设报馆者，准其赴城稟明，立案施行”。但在北京，因不久前朝廷查禁报馆的教训，“有志更新之徒，未免观望不前也。”<sup>74</sup>因此，租界之外，民间报纸几乎没有自由创办的空间。封闭报馆，逮捕报人是清政府对付民间报馆惯常的办法，如在北京，《京华报》<sup>75</sup>、《京报》<sup>76</sup>、《京话日报》<sup>77</sup>等就先后被查禁，有的报馆报人还被判重刑。但在上海，因租界的存在，查封报馆、逮捕报人的情形很少发生，这主要在于租界在中国官方和上海报纸之间起到隔断和缓冲作用。

<sup>72</sup> 《记上海租界之风潮》，《东方杂志》第6卷第8期。

<sup>73</sup> 《报馆难开》，《申报》附张，1898年10月21日。

<sup>74</sup> 《准开报馆》，《申报》1898年10月10日。

<sup>75</sup> 《京华报》1907年创刊，1908年3月因刊登旧金山华侨报刊《世界日报》的新闻，遭清政府警方封禁，主持人唐继星监禁十年。

<sup>76</sup> 1907年3月创刊，8月，被民政部勒令停刊。

<sup>77</sup> 1904年创办，1906年被巡警部以“妄议朝政、容留罪人”、“颠倒是非、淆乱民听”等罪名被封禁，主办人彭翼仲被捕受审。

隔断和缓冲作用主要表现在清政府无法在租界直接行使对报馆和报人的管辖权。租界是上海开埠以后逐步形成的一个事实上的自治区域，租界里的外国人享有领事裁判权的保护，清政府对这些人没有管辖权，对他们办的报纸也当然没有管辖权，与外商报纸有关事宜只能通过外交途径解决；在租界办报或者在报馆里服务的华人，清政府在事实上也做不到直接行使管辖权，表现在清政府不能直接到租界来封闭报馆或者捉拿人犯，要由外国驻沪领袖领事签字，交由工部局巡捕来执行。审讯也必须在租界，一般是在清政府的派驻司法机关会审公廨，遇到与外国人有关的案件，通常有外国副领事参与会审，不经过外国副领事同意，判决也不能最终形成。所以，清政府欲对租界华人实施司法管辖在程序就有很多障碍。特别是在犯罪与否和罪行的轻重方面，双方存在比较大的分歧时，交涉就更为复杂。在对待报纸言论方面，清政府和租界当局有很大差异。言论自由是租界西人基本的理念，租界里的居民不言而喻地享有言论出版自由，因此除了恶意煽动诽谤，批评政府、官员并不构成犯罪，更不构成重罪。事实上，晚清上海因言论被判有罪的只有苏报案中的章太炎和邹容，但这两个人并不是报馆馆主或者报人，而是因发表排满革命言论被判刑。因抨击时政被关闭的报馆也只有《苏报》、《警钟日报》和《民吁日报》。

华人办报纸还有其它途径完全规避清政府的管辖，即挂洋旗。每当清政府采取严厉措施整顿或者镇压报纸时，华人报纸纷纷改挂外商招牌。据《申报》报道，1898年戊戌政变后，朝廷饬各省督抚查禁报馆，上海道因此札饬租界会审公廨臬员郑瀚生调查租界报馆情形，查明各报的背景，为哪国商人所开。这个调查带来的后果是“有非洋商所开者，亦将倩洋商出面矣！”因此《申报》评论说：“不知各大宪将何法以处之。”<sup>78</sup>清朝各级官员也深知直接对上海报纸采取制裁措施的难度，因此往往采取示禁或者其他办法。

所谓示禁是指一方面公告禁止人们购买阅读，另一方面惩处贩卖者。在前文提到的论院试提复事件中，清政府官员采取过公告禁止阅读的办法，在《新闻报》登康有为来函事件时，刘坤一也设想如果交涉不成功，就采取示禁的办法，<sup>79</sup>但真正采取实际示禁行动的是针对《国民日报》。

《国民日报》是《苏报》被封后革命党办的又一份报纸，聘请英国人高茂尔(A. Comall)担任名义上的发行人，在英国驻沪领事馆注册。报纸言论激进，引起官方注意，两江总督魏光焘令上海道袁树勋议禁报之法，袁提出的办法是禁止流通和禁人买看。经魏光焘札准，上海县大令汪瑶庭出示告示，以妄登邪说，煽惑人心示禁。魏光焘又分咨沿江各督抚通饬一体示禁，并咨请外务部转饬总税务司照办。《申报》就此事发表议论：

---

<sup>78</sup> 《饬查报馆》，《申报》1898年10月31日。

<sup>79</sup> 在刘坤一致张之洞的电报中，表示“如果（领事）不允，即由道饬属晓谕商民，不准阅看该报，邮局、信局如代递送，一并罚惩。”见《刘制台来电 光绪二十四年九月十二日》，《张文襄公全集卷157 电牍36》，第11226-11227页。

飭禁国民报者，午帅也，而所议禁办之法，则系袁海观观察之意，独不解观察所议禁办之法，何以不禁国民日报之刊印发售，而第禁人之买看国民日报。又不解午帅何以竟谓此法妥善，遂令分行出示，此岂其中自有深识高见欤？抑办理此事自宜舍本而逐末欤？

接着又解释说：

国民日报开设租界中，华官欲禁止之，恐领事不允，捕头不允，辗转商议，周折多方，徒令不能行，转为该报所笑。道宪逆知此事如此办理，必至无成，故不禁国民日报之刊印发售，而第禁人之买看国民日报，盖以各属地内犹为华官力之所能及，此其中固并无深识高见而亦非舍本逐末也，不得已乃出于此，此正道宪之苦心孤诣。<sup>80</sup>

有的官员还采取其他办法，迫使言论激烈的报纸停刊，典型的是《民呼日报》被控案。这个案件是在上海道台蔡乃煌无法直接查禁报馆的情况下，联合官场，使主持者官司缠身，迫使其停办。《民呼日报》发刊仅一个星期，蔡乃煌就致函会审公廨臬员，要求飭查《民呼日报》上某条消息来源。此后，蔡又借护理陕甘总督毛庆藩致电上海道，代查《民呼日报》代办甘肃赈灾款事宜为由<sup>81</sup>，由会审公廨出签拘捕主持者于右任，此后是一连串的《民呼日报》被控事件：先后有安徽省铁路协理朱云锦控告毁坏名誉、原上海道蔡钧之子蔡国帧和湖北新军飞划营统领陈德龙也控《民呼日报》毁谤。又有春桂戏园老板作证，称该戏园交“甘赈”钱数与公布账目不符等。案件枝蔓横生，于右任一直不能获释。实际上会审公廨的真实意图在迫使《民呼日报》停刊，因此开明日报馆接办《神州日报》后，此案也就结案，会审公廨的宣判<sup>82</sup>对于右任是否犯有被指控的罪名模棱两可，但禁止在租界借办报抨击官场的意图十分明显。

由此，租界在上海报纸和中国政府之间所扮演的角色可以概括如下：一方面，上海报纸依托租界而获得自由的空间，报纸可以自由创办，享有较大的言论自由，包括议论中国时政的自由；另一方面，这一自由也不是绝对的，租界当局还是上海报纸的管理者，对于报纸有碍道德风俗和政治上过分激进的言论，租界当局也会干涉和惩处，在这一点上与中国政府一致，差别只在惩处的轻重。

<sup>80</sup> 《书本报所登严禁国民报示后》，《申报》1903年10月28日。袁海观即袁树勋（字海观），午帅即魏光燾（字午庄）。

<sup>81</sup> 电称：“收款既有三万余金，解甘止有二千两，究竟钱归何用？款存何处？仰即提案严究追查，限三日内将收赈款全数交出，呈由该廨禀请扫解”。

<sup>82</sup> “于右任外借公论，内便私图，言是行非，昧良肥己，道听途说，捉影捕风，实非安分之德，是扰公安之治。本应从重惩办，姑念赈款清缴，尚未侵吞；言论萌芽，未宜摧折。查上海各报时有凭空诋毁是非之事，向来未经公堂惩办。民呼报馆不安分，叠被控发，公堂念系初犯，姑予从轻议结。于右任已在押一个月零七天，毋须再行押办，判逐出租界，陈飞卿系公所发起，且系民呼报馆主笔，应并飭具安分结存案。嗣后如有借开报馆，不安本分，凭空诋毁，叠被控发情事，定当查办，不得仍援民呼之案为例也。”参见《记上海报界之风潮》，《东方杂志》第6卷第8期。

附表一：晚清上海被惩罚小报

| 报名      | 创办人     | 涉讼缘由                        | 结果                 |
|---------|---------|-----------------------------|--------------------|
| 阳秋报     | 任董叔     | 诋毁                          | 任董叔逃走，报纸被封         |
| 笑林报     | 民立报附刊   | 登载淫词                        | 罚洋三十元，并谕令停版。       |
| 采风报     | 俞达夫     | 登载淫词                        | 判令报纸停版，主笔押一月以儆。    |
| 国华报     | 吴大慈     | 两次涉讼被罚，一次因登载淫词；第二次杜撰某妓女新闻失实 | 第一次罚洋三十元，第二次罚洋五十元。 |
| 滑稽魂     | 甬人夏华贵   | 登载粗鄙语言                      | 因捕房出票拘传而自行停刊       |
| 黄浦潮     | 某钱庄伙友   | 登载艳词                        | 因捕房出票饬传而自行停刊       |
| 寓言报     | 沈敬学     | 捏造对中法大药房不利消息被控。             |                    |
| 世界繁华报   | 李伯元     | 涉讼 1910 年（原因待查）             |                    |
| 二十世纪大舞台 | 陈去病 汪笑依 | 有反清内容                       | 1905 年被封禁（待查）      |

本表格依据陈伯熙《老上海》，上海泰东图书局 1919 年版制作。