

嵌入政治体制：晚清中国官报制度的确立及其影响

程河清 张晓锋

摘要：新式官报是清末新政的产物，是报刊嵌入政治体制的重要表现，意义独特。研究试图勾勒晚清官报制度的确立过程并揭示其历史影响。早期，在孙家鼐等人的尝试下出现了最早的新式官报，但因政治斗争影响，旋即失败。“新政”颁布后，各省督抚创办的地方官报一时间风靡全国，于“预备立宪”前后形成官报史上的黄金时期。地方官报以派销的方式与官僚制度接榫，成为官方控制舆论，督抚操纵政治的重要载体。中央级官报《政治官报》创办后，受日本官报制度影响，选择以“政府公报纸”作为运作方向。《政治官报》改为《内阁官报》后，标志着新式官报成为宣布法令的机关，具有行政效力，报刊与政治制度的结合自此密不可分。这种媒介与政治互动的模式直接影响了民国时期的“公报”，在中国官方传播史上留下了制度化印记。

关键词：清末官报；官僚制度；清末新政；官方传播

中图分类号：G210 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-5443(2020)05-0116-13

项目基金：江苏省社会科学基金重大项目(16ZD011)

古代中国，官方信息控制在政治体制内部，实施自上而下的传播方式。信息传播主体是官方机构，读者以朝廷官员居多。唐代的进奏院状“具有隐秘的情报性质”，阅读对象主要是地方藩镇长官。通过阅读进奏官采写的信息，这些官员能够了解中央政治活动、军机要情等重要议题。^[1]与唐代不同，宋代邸报由中央政府掌握信息发抄大权，邸报发抄已成为国家法定制度。北宋“进奏院状报”在运行过程中，实行“定本”制度。公元999年，宋真宗下诏：“进奏院所供报状，每五日一写，上枢密院，定本供报”^[2]，以法定形式规范邸报内容。定本制度要求进奏院将已编写的邸报底稿事先交由枢密院审查，审查通过的样本称为“定本”。随后，进奏院再将审查通过的内容发至地方。在此过程中，进奏院不得随意删改信息，须严格按照“定本”内容传播。定本制度的形成，意味着官方对信息的管控进一步加强。明代设立通政司以汇总朝廷政事，这一部门与政体关系甚重，明宣宗以前各朝的通政使，由皇帝直接任命，^[3]可见古代统治者对官方信息的严格把控。以邸报为代表的古代报纸成为各级官员了解朝廷政事的重要载体。官方向来对信息的收集、传播严格把控。进入皇权高度集中的清朝后，政治信息的流通更是处于监管中，最高统治者把控着信息发抄的最终决定权。1851年，江西巡抚张芾奏请朝廷“刊刻邸钞，发交各省，以广传播”，试图将传统邸报公之于众、广为传播，结果却被咸丰帝斥责，认为此奏请“识见错谬，不知政体，可笑之至……若令其擅发钞报，与各督抚纷纷交涉，不但无此体制，且恐别滋弊端……”^[4]咸丰的禁止行为再次表明，信息在高压政治体制下是权力的象征，统治者才具备主导权。

这种不对等的官方传播格局，在晚清得以转变。西方传教士将新式报刊传入中国，带来了现代化的信息传播方式。在此，本文沿用“新式报刊”这一表述，代指近代以来出现的报刊、新闻纸，区别于传统邸报。新式报刊的创办主体不一，商人、传教士、政治家都可以办报，其内容包罗万象，涵盖商业行情、政治动向以及文艺作品等。更为关键的是，新式报刊面向所有民众开放，统治阶级难以垄断信息，新式报刊所具备的公开性、民间化等特质极大地改变了信息传递方式。深受外界影响，清廷决

定创办官方报刊,新式官报应运而生,并构成了官方信息传播制度。新式官报以官员、士绅为传播主体,依托官报局公开发行,面向大众。新式官报的成立,标志着国家政治体制借助新式报刊与社会联结起来,改变了千百年来官方主导下的信息流动方向。

以往的新闻史书写中,学者们从各个角度对新式官报的创办历程、发展经过与社会评价进行研究。^① 这些论著侧重从报刊史、传播史角度对新式官报进行爬梳解读,但忽视了从媒介与政治的视角,考量新式官报与清末政治之关系。通过研究清末官报体制的发展始末,有助于我们理解报刊进入官方视野及其被接受、利用的全过程,进一步思考晚清史上官方报刊与政治的互动模式。

大众传媒与政治发展的理论研究最早可追溯到 1923 年罗伯特·E·帕克(Robert E. Park)发表的《The Natural History of the Newspaper》一文。帕克探讨了媒介在不同阶段与当局政治的关系。他指出,政党报刊时期,报纸在自身舆论影响下,成为政党机关的“耳目喉舌”(become the organ of a party)。独立报刊时期,媒介脱离了政党控制,成为一种新的政治力量。^[5] 此后的研究主要探讨了媒介与政治经济、全球化以及公众生活的关系。^② 西方传播学界主要关注媒介在社会进程中的作用。中国学界对大众传媒的社会影响进行考量,譬如,张昆提出,大众媒介具有“政治沟通功能”等诸多功能,大众传播影响着政治进程,政治力量也决定着媒介传播的方向。^[6] 这些研究将媒介视为变革力量,认为媒介参与了社会运作。

晚清媒介史研究中,不少学者们针对媒介与政治发展提出独到见解,挖掘近代报刊在社会变革、政治变迁等方面的重要影响。季家珍以《时报》为例,探讨出版业在清末社会改革中的作用。她指出,以梁启超等为代表的报人借助创办政论媒体的方式,发展出一种媒介协商的新途径。报人们由此构成晚清社会的中间阶层,围绕办报活动争取权益。^[7] 卢宁通过考察《申报》与地方政府关系,认为《申报》对地方事务的干涉是报纸介入政治的重要表现,从而借此影响官僚机构的政治生态。^[8] 邵志择从新闻纸与晚清政府保密制度的关系切入,认为新闻纸出现很大程度上改变了当时的信息和舆论环境,使得“权力无法控制的新型舆论政治空间得以形成”。^[9] 卞冬磊梳理部分“洋务派”官员阅读史,认为 1861 年后,“新闻纸逐渐参与到中西交涉的多重事务之中”,官员们经常根据新闻纸报道来处理重大事务。^[10]

上述研究探讨的皆为政论报刊、商业报刊如何参与政治活动并影响社会舆论,鲜有提及官方媒介与政治接轨的历程与方式。基于此,本文试图以清末最后十年出现的新式官报作为研究对象,探寻报刊介入政治体制的过程,并讨论媒介与政治相互形塑的方式和影响。尽管自古以来,官报与政治体制关系甚重。古代官报本身即为政治体制的重要组成,从其诞生之时,便已归属于官僚机构。然而,新式官报与政治体制的结合过程并不像古代官报般“即刻生效”,而有着循序渐进的历程。因此,本文试图勾勒的是新式传播媒介嵌入政治制度的全过程。新式官报既是一种技术工具,也是一种制度性存在。不过,从技术到制度的转变,不是同步实现的,它需要将技术工具与官方既有的政治机制勾连到一起,在双向互动中实现自身的转变。从这层意义上来说,本文希望以新式官报为考察对象,探讨媒介从技术向制度转化的过程。即,作为技术工具的官报如何与清末的政治力量发生关系,考察前者如何嵌入后者的运作逻辑,进而形成一种新式的官方传播制度。尽管这一“嵌入”过程无疑是双向的,但是,从本文的媒介史立场来看,我们更为注重报刊走进政治逻辑的过程。

一、萌芽:官方从拒斥到接受

鸦片战争至甲午前夕,各地共出版外文报刊 80 余种,中文报刊 70 种(海外不计)^[11],不同群体

^①目前来看,针对新式官报进行的最为全面的研究当属李斯颐撰写的《清末 10 年官报活动概貌》一文。还有一些学者针对地方官报进行个案研究,主要代表作有:杨莲霞. 媒体视野下的清末阅报社:以《北洋官报》为中心的考察. 史学月刊, 2018, 2: 67-74; 姜海龙. 从文牒到新闻:早期《北洋官报》中的新政展示. 中国社会历史评论. 2014: 367-389 等等。

^②代表性著作参见: Street, John. Mass Media, Politics and Democracy. Macmillan International Higher Education, 2010; Craig, Geoffrey. The Media, Politics and Public Life. Allen & Unwin, 2004; Gunther, Richard, and Anthony Mughan. Democracy and the Media: a Comparative Perspective. Cambridge University Press, 2000。

试图用其服务自己的特定目标:传教士用以传教、商人用以营利、政治家用以言政。与之形成鲜明对照的是,官方虽然开始了一些译报活动,但似乎并未考虑将新式报刊纳入政治信息流动的体制内渠道。究其原因,一方面,清廷担心新闻纸可能会泄露国家机密;另一方面认为当时中国没有报律,新闻纸的遍布流行传播了大量不实传闻,影响社会风气。

鸦片战争后,曾多次发生新闻纸谕旨泄露案,影响了清廷的外交、军事事务,官僚内部对此深表不满。同治十三年(1874)年的香港新闻纸泄密案即为典型。1874年,清廷派福建船政大臣沈葆楨处理“台湾番社事件”。在交涉过程中,清廷秘密寄给沈葆楨的谕旨以及沈葆楨的奏折被香港《华字日报》全文刊载,后又被上海的新闻纸全文转载,泄露了朝廷的重要机密。同治皇帝对此颇为震怒,多次发布谕旨要求据实查明谕旨泄露一事,“军机处封发寄信谕旨,各省奉到后,应加意缜密;况系中外交涉事件,岂容稍有漏泄”^[12]明确任何机构不得外泄国家机密。两江总督何桂清时在阅读洋人新闻纸时发现,洋人将各项事务登于报纸,广为传播,“各夷不论何事,必在夷馆作一说贴,刊刷传播,名曰新闻纸”。但是,西方新闻纸泄露了中国军情,将天津炮台绘制成图印于报上。何桂清认为此举“情殊可恶”。以上表明,皇帝、官员们看到了新式报刊背后存在的巨大隐患,认为其有损朝廷机密,导致“民心益加惶惑”^[13]。

同时,风行通商口岸地区的《申报》《新闻报》等报,与官方政治活动产生冲突,加剧了官方的反感之情。《申报》的地方官事报道难免涉及政务,引起报纸与地方官员关系的恶化,^①官员们多次在奏折中提及民间报刊的危害。恭亲王奕訢曾递送给英国驻华公使威妥玛一份照会,其中提到上海道台要求英国驻上海领事发文查禁《申报》,称“上海英国租界有英商美查于上年创设申报馆,所刊之报,皆系汉文,并无洋字。其初原为贸易起见,迨后将无关贸易之事逐渐列入妄论是非,谬加毁誉,甚至捏造谣言,煽惑人心,又复纵谈官事,横加谤议,即经职道函致英领事饬禁,未允照办”^[14]。这份公文指责《申报》妄议朝政,捏造谣言,并希望朝廷严禁报纸。曾国藩曾在与李鸿章来往信中声称,新闻纸败坏其声誉,“昨赫德来见,言外国每疑国藩素恶洋人,不愿中外通商,久已传播各口,屡见于新闻纸……”^[15]影响清廷外交。左宗棠痛斥新闻纸把持国政,“沪局新闻纸公然把持国政,颠倒是非,举世靡靡,莫悟其奸。而当事者不但不加诃禁,又从而信之,甚且举以入告,成何事体,可为浩叹”^[16]致使人们是非不分,信谣传谣。这些大臣们的态度表明,新闻纸盛行内地后,清廷官员们严加提防,认为其无益于社会。

与官方的排斥态度相反,中国知识人认识到了现代报纸在影响舆论、培育民智等方面的作用。他们纷纷创办政论报刊,宣传自己的思想,媒体与政治活动开始紧密相连,甚至吸引了张之洞等清廷要员的参与。《循环日报》偏重议论中外时局,其发行量最多时曾达到2500份,影响深远。^[17]《时务报》以政论名闻全国,吸引众多读者,将维新变法运动推向高潮。1895—1898年,全国出版的中文报刊达120种之多,其中80%是国人创办的。^[11]报刊的重要性被提到了前所未有的高度。《时务报》创刊号发表了梁启超《论报馆有益于国事》一文,指出“阅报愈多者,其人愈智;报馆愈多者,其国愈强”^[18],直接将办报与国力联系起来,极力鼓吹报刊功能。

随着新闻事业不断发展,民间报刊刊登官员奏折、朝廷动态已成常态,清廷的信息控制能力愈发有限。在士大夫和部分朝廷官员的舆论影响下,官方的态度开始发生转变,不再反对办报。晚清大臣中最先提出由政府办报的是丁日昌,其建议虽未得到朝廷认可,但在洋务官员中产生了影响。^[19]1875年,上海道台创办的《新报》便是地方官创办新式报刊的初步尝试。甲午之后,光绪帝锐意革新,传教士李提摩太向翁同龢提出了改革建议,其中之一就是创办报馆。他表示,“中国苟行新政,可以立致富强,而欲使中国官民皆知新政之益,非广行日报不为功,非得通达时务之人,主持报事,以开耳目,则行之者一泥之者百矣。其何以速济,则报馆其首务也”^[20],点明报刊在组织社会舆论、传播

^①有关早期《申报》与地方政府关系的研究,参见卢宁.早期《申报》与晚清政府——近代转型视野中报纸与官吏关系的考察.上海:上海科学技术文献出版社,2012.

新式观念方面所具备的作用。他的建议在清廷高层产生重要回响,后“由翁同龢上交光绪帝,得到了他的首肯”^[21]。光绪的表态说明,官方开始接纳新式报刊,并允准“公家办报”一事。

戊戌时期,官方成立官书局。该局先后出版了《官书局报》《官书局汇报》,随后改《时务报》为官报。这些举措,构成新式报刊介入政治制度的初步尝试。1896年2月,御史胡孚宸奏请将维新派创办的强学书局该归官办,“悉心筹议官立书局,选刻中西各种图籍,任人纵观,随时购买,并将总署所购洋报选译印行,以扩闻见”^[22],希望成立官书局以选印各类书籍、西报。不久,光绪帝同意设立官书局,“总理各国事务衙门奏新设官书局,请派大员管理一折,着派孙家鼐管理”^[23],并出版《官书局报》和选译外报的《官书局汇报》。这两份报刊,便是晚清政府公开发行新式官报之滥觞。它们“形式与《京报》相似,内容除谕折外,尚有若干关于新事、新艺之译文”^[24]。然而,《官书局报》《官书局汇报》在读者中的反响并不如人意,张元济批判称,“观其行事,亦终难扫除朝贵气息,所刊局报,多系芜词,阁抄格言,最为可笑”^[25],就连孙家鼐也承认其“规模草创,仅止如斯”^[26]。

由于《官书局报》《官书局汇报》效果平平,戊戌变法期间,康有为起草奏折交由宋伯鲁呈递,请求将《时务报》改为官报,并设立时务官报局。奏折指出,《官书局汇报》“未能悉用西国体例”,与西方官报“规模相去甚远,非所以崇国体、广民智也”^[27],希望改版后的报纸能够宣传维新变法,支持政治改革。不久,光绪皇帝同意将《时务报》改为官报,派康有为督办其事,要求“所出之报,随时呈进”,规定内容“应以指陈利害、开闳见闻为上,中外时事,均许据实昌言,不必意存忌讳,用副朝廷明目达聪、勤求治理之至意”^[28]。应该注意到,《时务报》创办、改办始末掺杂着派系斗争。张之洞、汪康年一派与康梁师徒二人学术、政治立场大有不和,嫌隙由此滋生。康党想借改官报之际夺回时务报,然而孙家鼐却顺势将康有为请出北京。后在张之洞支持下,汪康年改版《昌言报》,称与《时务报》蝉联一线。^①当然,从咸丰的抗拒到光绪的接纳,可见统治者的态度发生了巨大转变。改革时期,官方急需一份能够广开言路、传播政策的报刊,配合“维新变法”宣传。

然而,时务官报尚未出刊,旋即发生戊戌政变。慈禧囚禁光绪帝,再出训政。1898年9月26日,清廷发布上谕,宣布废官报局、停办时务官报,称:

至开办时务官报,及准令士民上书,原以寓明目达聪之用。惟现在朝廷广开言路,内外臣工,条陈时政者,言苟可采,无不立见施行,而疏章竞进,辄多摭饰浮词,雷同附合,甚至语涉荒诞,殊多庞杂。嗣后凡有言责之员,自当各抒谏诤,以达民隐而宣国是;其余不应奏事人员,概不准擅递封章,以符定制。时务官报无裨治体,徒惑人心,并着即行裁撤。^[29]

这份上谕带有强烈的政治色彩,直接将时务官报定调为“无裨治体,徒惑人心”,否定了前期创办官报的成果。该上谕表示,一些“摭饰浮词”不应在官方体系内被传播,可见慈禧希望信息停留在有限的权力范围中,试图以言论钳制的方式控制政情。这种想法,与西方新式报刊“横向联系、开放而平等的理想运作模式相远”^[30]。不过,慈禧的设想难以坚持太久,一旦新式报刊登上历史舞台并在整个民间社会产生阅读效应,整个信息传播方式便注定不可能在回到咸丰年间的那种“信息集权”模式。

戊戌变法至清末新政实施前,共创办《官书局报》(1896)、《官书局汇报》(1896)、《秦中书局汇报》(1897年)、《官报》(1898)、《时务报》(1898,拟改官报)、《汇报辑要》(1899)、《湖北商务报》(1900)、《江南商务报》(1900)、《农学报》(1901)9份新式官报。正如报名所言,该时期的官报以汇编为主,内容各有偏重。譬如,《秦中书局汇报》专注综合信息,关注“纶音首条,下分立明道、理财、治兵、商务、洋情五条”,希望通过办报开通风气,“共知时务,博古通今,化其俗见之拘,并防其歧途之惑”。^[31]《湖北商务报》以商业信息为主,搜集汇编“近年有关商务奏疏”;同时翻译东西各报、商学商律,“以明中外之事,通官商之情”^[32]。

^①有关《时务报》改官报研究,详见茅海建. 戊戌变法的另面:“张之洞档案”阅读笔记,北京:生活·读书·新知三联书店,2018。

以《官书局报》为代表的第一批新式官报起到了沟通信息的作用,尤其是在翻译西学新知、传播商情等方面,推动着官方信息系统从闭塞走向开放。不过,《官书局报》《官书局汇报》的创办、《时务报》的改办等,均夹杂着权力斗争,媒介成为政治博弈的工具。严格意义上来说,新式报刊此时并未真正嵌入官僚政治体制,直到新政之后才有新转变。

二、起步:新式官报嵌入地方政治

新政改革,成为创办新式官报的重要助推器。创办地方官报便是政治与媒介结合的初步尝试。八国联军入侵京师后,慈禧以光绪帝的名义颁布新政上谕,欲求改弦更张,命令朝廷官吏进言献策,“参酌中西政要,举凡朝章国故,吏治民生,学校科举,军政财政……各举所知,各抒所见”^[33]。上谕发布后,朝野中办官报的呼声再次盛行。张百熙最先上奏,“官吏不知民情,与草野不识时局,致上下不喻意,中外不通情,皆报纸不能流通之故也。……惟有由公家自设官报,诚使持论通而记事确,自足以收开通之效而广闻见之途”^[34],认为公家办报可以广见闻、开风气。不久后,袁世凯提出应创办官报局,“似宜通飭各省,一律开设官报局……遴派公正明通委员董司其事,由省局分发外邑村镇,裨各处士民均得购览”^[35]。袁世凯对办官报一事进行了明确规划,一方面,他建议各省成立官报局,将官报分发至各州县,期望由官报局对新式官报进行制度化管理。另一方面,他指明官报内容应以谕旨文牍为主,新政新学等事业为辅,严禁不实信息散布,旨在启发民智、开通风气。袁世凯在创办官报的问题上颇有先见,其奏折中提到的各省“一律创办官报局”“由省局分发外邑村镇”等措施,正是希望利用新式报刊参与官方政治实践。随后成立的《北洋官报》,便循着袁氏的这一思路展开。

朝廷重臣们频频上奏后,清廷许可了办报一事,就连顽固的慈禧也不再反对。1901年,慈禧召见袁世凯,以手二指尖做比画,对其曰,“报字须如此大,以便批阅”^[36],可见统治者对官报办理进度颇为上心。新政后,最早出现的地方官报是《湖南官报》,由湖南洋务总局开设。该报在创刊辞中,批评了民间报刊《湘报》,认为它“竞务夸诞,日即奇衰,风俗人心隐受其害”,因此,湖南洋务总局试图借助官报“广开民智,裨益士林”^[37],扭转官方舆论被动失守的一面。1903年,《北洋官报》在袁世凯的大力支持下创办,不久便成为所有地方官报的样板,“一切亦以北洋官报为最详备”^[38]。清末新政改革呈现出“地方先行”的特征,即“都城省会及风气开通之繁盛地方先行试办,以立模范”^[39]。譬如,袁世凯最先在北洋地区促办新政,积极改革。许多重要的新政措施都是先从直隶试办,然后再制订章程向全国推广,由各省具体施行。新式官报的推广,亦遵循类似逻辑。《北洋官报》与此后创办的《南洋官报》,成为各地的参考典范。外务部明确表示,“南北洋官报如能畅行,各省亦可逐渐推广”^[40]。两份官报风行后,其他地方官报接连而办,发展迅猛。由官员主动创办地方官报,是新式报刊媒体介入晚清政治体制的第一步。

尽管中国近代报刊是西风东渐的产物,但作为政治文化附属品,新式官报在创办过程中,亦深受传统邸报精神影响。《吉林官报》发刊词指出,《周礼》中小行人从事的工作即为中国办报活动源头,“报之名于中国古世无可考,考诸经籍、周礼、土训之诏,地事办地物诵训之诏,观事知地俗小史掌邦国之志,外史掌四方之志,达书名于四方,若今京师政治官报,小行人使适四方……”各省官报与春秋事书异曲同工,“若今各直省之官报,春秋之赴告大事书之册,小事书之简牍,亦官报之权舆”,宋代朝报、明代邸钞皆为官报,“王荆公谓,春秋为□□,朝报是宋时已有报之名,明人且集邸钞为书,皆官报类也”^[41]。新式官报延续了邸报刊登宫门抄、皇帝谕旨、臣僚奏议的基本传统。与民间报刊相比,官报较少刊登社会新闻、民间琐事,“官报记事要贵探取实事为主核,与寻常报纸有闻必录之例不同”^[42],以确保真实性。

1901—1906年,是地方官报创办的“高峰期”。笔者翻阅了数据库、地方志等史料进行统计,该时期共创办了49份官报,除商部谕办的《商务报》、练兵处的《训兵报》、学部的《学部官报》外,其余46份皆为地方型官报。这类报纸,覆盖范围颇广。到1906年,上海、武昌、长沙、太原、天津、济南、昆

明、西安、南昌、南京、成都、保定、开封、安庆、内蒙古、奉天、广州、贵阳、辽宁、兰州、遵义、广丰等 22 个市县都设有官报。内容方面,地方官报种类多样,既有《江西官报》《山东官报》之类的综合性官报,也有《湖北学报》《南洋兵事杂志》《贵州教育官报》等为代表的专业性官报。此外,考虑识字水平不高的下层民众,官报局还曾创白话官报,如《海城白话演说报》《山西白话演说报》等,并饬令各州县派人演说报纸的内容,以期开通民智。从数量到类型再到文体的逐渐丰富,均可见官方主导下地方新式官报趋向发达。

新式官报主要从“内容”和“行销”两个方面深度嵌入了地方政治,具体表现如下:

第一,清廷对于地方官报的体例、宗旨做出明确规定,严格管控其内容。报刊旨在服务官僚制度,“旨在宣上德而达下情,今拟以政教为先而考求利弊之所在,尤以励官民才识斥官吏贪残,端学生趋向为要务”^[43]。官报既要辟邪说、正思想,还要传播新知、启迪民智,不符合要求的则需要整改。《广东警务官报》因前期“取裁略隘,公布官厅之法令而有余,振兴人民之观念而不足”,被要求修订体例,“仿照直隶湖北等省所出之警务杂志体例”^[44],可见官方把关报纸取材,严禁不实之语影响社会。官报的内容选取同样服务于官僚体制,在有限的话语空间内活动。《湖北官报》的采编标准包括“公牍先录,度数札次列,批示次列,各署局文牍至说贴手折则列专件”“本省重要事件,民情困苦、市面盛衰皆可记实”“轺轩采风之意其流连光景者不录,以示与民报稍有分别”等^[45]。这些准则对官报内容筛选作出限制,报纸以圣训、文牍为主,传递政治信息,同时强调严肃性,区别于商业报刊。

第二,除了内容上的指示,官方还借助行政手段安排报纸销售,要求基层政府、官员以及学堂订购官报。《商务官报》开办前后,商部便通饬各省订购官报,“各省除督抚将军由本部送阅一份外,所有实缺各官自司道以至州县及办理有关商务之员,均应派令购阅至少一份”^[46]。“摊派官报”成为各州县政治任务。例如,《四川官报》的方法是“全省一百四十州县,系按大缺每期两百分,中缺一百分,小缺五十分”^[47]。地方政府需要按月缴纳报费,提供资金支持官报运作。某种意义上来说,派销官报的行为甚至成为官员之间维系关系、相互奉迎的纽带。官报销量多寡成为衡量官员功过的因素之一,有文献表明,“宪台通饬各属广为阅购,且于销数多寡、解费迅速分别严核功过”^[48],“各州县赢销至十份以上者,记功一次;绌销至十份以上者,记过一次”^[49],当报纸销量与官员政绩挂钩时,这种动员更像是政治强压。

当地方政府拖欠报费时,官报局只能借助更高级别的官僚势力催缴报费,上下级官僚制度是支撑新式官报正常运作的关键。北洋官报局每遇各州县拖欠不缴,互相推诿的现象时,只能求助于袁世凯,经由外务部施压,勒令各属缴纳欠款。^①南洋官报局亦采取与之相似的方法,多次寻求江宁布政使樊增祥的帮助。^②为了收回《湖北官报》报费,湖北布政司规定,报费“于该府州厅应领养廉等款内扣收”^[50],与官员个人利益直接挂钩。从经济来源上看,新式官报依附官方拨款生存,成为地方官僚系统的固定支出,这是媒介与政治体制接榫的重要一步。

一旦新式报刊从制度上嵌入地方政治后,便能发挥舆论引导作用,管理地方事务。地方自治是清末立宪的基础,1906年,袁世凯在天津督导试行地方自治,设立自治研究所。为使当地士绅了解地方自治法律条文,新式官报便成为袁世凯宣传自治的重要载体。天津自治局曾派绅士为宣讲员,用白话宣讲地方自治的内涵,同时将《地方自治的意思》《自治局设立之原因与宣讲之宗旨》等演讲稿登于《北洋官报》,广为传播。袁世凯极看重新式官报的宣传功能,他批准天津井陘县创办自治研究白话报,并要求“各属一体仿照办理,并将所处境之报随时送局考察,暨候行司查照,报纸存此”^[51]。这种经由督抚批准、各县主办的地级报,也可以被视为广义上的官报。袁氏这种“一律仿照办理、逐层推广”的思路,意在让报刊深度嵌入官员的日常政治,让各类白话报成为地方自治研究所的机关报,而这些机关报又得在袁世凯的监督下才能运行。

^① 详见《北洋官报总局详请饬催各州县积欠报费文并批》批文一则,载于1907年第1362期的《北洋官报》。

^② 详见《宁藩司樊批铜山县禀南洋官报费欠款未解一案由》批文一则,载于1909年第71期的《南洋官报》。

此外,地方督抚还可以通过地方官报的舆论,直接或间接影响地方事务。端方利用官报为南洋劝业会展开舆论宣传,即为典型。1910年,中国历史上首次以官方名义主办的国际性博览会——南洋劝业会在南京举办。在此前两年,两江总督端方和江苏巡抚陈启泰联名上奏,提请创设第一次南洋劝业会,得到了清廷批准。劝业会举办前夕,南京地区官报开展了大量的宣传动员工作,时常刊登博览会准备工作、章程、图片等信息,营造出热火朝天的盛况。在地方官报的反复倡导之下,各地群起响应办会号召,南北多省开办劝业会、纵览会、出品协会。通过劝业会一事,可以看出地方官员试图利用官报作为舆论工具,左右地方政局,影响读者对事件的认知。

从整体上看,地方官报创办后,官方通过内容、行销两方面的控制,使报纸与地方官僚体制紧密结合。作为官方喉舌,官报广泛宣传、刊登与新政相关的信息与文牍,起到舆论动员作用。各府州县被上级政权勒令订报,派销费用成为地方固定的财政支出,为官报提供资金支持。当地方官报制度化地嵌入地方官僚体制后,地方督抚便利用官报舆论干涉政情,施行新政改革。地方官报的具体实践,为随后中央官报的创办铺平道路。

三、确立:搭建纵横结合的新式官报制度

1906年9月,清廷颁布“预备仿行宪政”谕旨,拟从改革官制入手,逐步厘定法律、广兴教育、整顿武备、普设巡警,作为实行宪政的准备。同年,御史赵炳麟奏请朝廷设中央官报,配合宪政施行,清政府责成考察政治馆研究此事。1907年4月,考察政治馆上奏,认为东西各国宪法成立、上下一体的原因在于“莫不借官报以为行政机关”,请予专办政治官报。考察政治馆的奏折表明,清廷此时已看到新式报刊的传播作用,试图进一步将其纳入政治改革。他们认为,南北洋、山东、陕西等官报的地方性与专业性太过明显,“惟关于一部一省之事”,需要在全国建立一份综合性的官报,“兼综条贯,汇集通国政治事宜”^[52]。1907年10月,《政治官报》正式开办,这是中国历史上第一份由中枢部门主办且公开发行的新式官报,标志性意义显著。1911年8月内阁成立,《政治官报》改为《内阁官报》。中央级官报媒体正式发行后,短短几年时间,“一个纵向四级两类、横向遍布各地的结构严密的官报网络”很快搭建成型,^[53]新式官报正式成为制度化存在,构成了政治体制的一部分。

从发行范围来看,“预备立宪”时期的官报发行网络基本覆盖全国,各行政机构和部门大多都能接收到报纸,这意味着官报在空间上全面介入了官僚政治体制。以《内阁官报》为例,其具体发行区域包括:奉天省城、直隶天津、直隶保定、吉林省城、黑龙江省城、山东省城、山西省城、河南省城、湖北省城、湖南省城、江西省城、安徽省城、江苏江宁省城、江苏苏州省城、浙江省城、福建省城、广东省城、广西省城、四川省城、陕西省城、甘肃省城、新疆省城、云南省城、贵州省城、川滇边务大臣、兴京副都统、察哈尔都统、热河都统、荆州将军、绥远城将军、伊犁将军、乌里雅苏台将军及参赞大臣、青州副都统、密云副都统、京口副都统、凉州副都统、山海关副都统、归化城副都统、乍浦副都统、守护东陵大臣、守护西陵大臣、马兰镇总兵、秦宁镇总兵、库伦办事大臣、驻藏办事大臣、西宁办事大臣、科布多参赞大臣、塔尔巴哈台参赞大臣,^[54]全面覆盖清末22个行省。边疆地区的将领和办事大臣也可以读到官报,这些驻守官员与新式官报积极互动,配合官方宣传。如,凉庄副都统即曾订购《政治官报》“讲解宣示旗丁,以开风气”^[55]。复科布多参赞大臣亦认为,官报“于地方政治实有补助”^[56]。新式官报成为边疆地区官员、百姓宣告政务、了解政情的重要媒介。

与此同时,地方官报得到了进一步发展,“在地化”成果显而易见。1907—1911年间,全国共创办77份官报,除了《交通官报》《政治官报》外,其余均由地方政府或行政机构创办。这些官报的覆盖区域比前期更为广泛,除上节所述的22市县外,还增加了甘肃、吉林、沈阳、福州、桂林、齐齐哈尔、杭州、北京、昆明、太原、营口、拉萨12个地方。截至1911年,全国34地纷纷成立地方官报,新式报刊在地理格局上基本嵌入官僚政治体制。

新政后期,报纸内容也有着更明确规定,加重了文牍分量,减少了自主言论。这种转变,一方面

沿袭了古代官报少评论多奏疏的惯例。中国古代官报内容以宫门抄、皇帝谕旨以及官员奏折等为主,鲜有言论。另一方面则受到日本官报影响,转往“政府公告纸”方向发展。《政治官报》发行后,有关立宪改革的文牍成为主要内容,“凡一切立法行政之上谕,及内外臣工折件、电奏并咨牒、章程等类,除军机外交秘密不宣外,所有军机处发抄暨各衙随时咨送事件,依类分门,悉心选录”^[57]。与之对应,地方官报也在1907年前后仿照《政治官报》调整内容,所有官报都出现了“公牒化”的趋势。《湖北官报》认为,“官报之设,所以存法制代公牒也”^[58]。浙江抚部院要求各署及时将公牒送于《浙江官报》,“通飭各署所有紧要公牒,应即宣布者专派总务课员经理徒速检交”^[59],确保公牒时效性。为了丰富文牍内容,吉林督抚通飭“吉省通行政之机关者”将“本省应行宣布之公牒”每日抄送至《吉林官报》。^[60]官报的“公牒化”转变,意味着报刊媒体与官僚行政体系的联系更为紧密,有学者指出,“《政治官报》标志着官报已经从一份官方的宣传物,彻底变成了政府的宣传机关”^[61],立宪后的官报初显机关报雏形,报纸的媒体属性被弱化,行政属性得以凸显。

预备立宪后,新式官报的性质由官方媒介转变成行政机关,成为官僚体制的一部分。《政治官报》改为《内阁官报》后,官报正式成为“公布法律命令之机关”,具备行政效力,“凡法令除专条别定施行期限外,京师以刊登《内阁官报》之日始,各行省以《内阁官报》递到之日起,即生一体遵守之效力”^[62]。不仅中央官报如此,地方官报也同样具备行政效力,《云南官报》的章程便表示,“各衙门接阅本报,如报中载有飭行该衙门之件,而文书尚未奉准者,即可照本报所载之件办理”^[63]。这就意味着,官报不单单是一种信息传播媒介,更与官僚体制融为一体,性质“实与重要公文无异”^[64],官报成为官僚体制的制度化象征。

值得注意的是,新式官报制度的确立,一定程度上受到日本官报影响。地方官报成立初期,便学习日本报业的技术,引进相关人才。《北洋官报》开办以来,引进日本的器材和技术,“自东西洋选购各种机器,聘订日本高等艺师,粤沪石印铅印各匠,雕刻铜版铅版木版精制写真,电镀铜版印书纸版泥版石版铅版等件”^[65]。张之洞设湖北官报局后,聘请了日本人泽村幸夫为报局参赞。^[66]《商务官报》主编汪有龄曾被官派日本留学,后在日本法政大学毕业。^[67]《政治官报》创办之际,赵炳麟明确提出应以日本为学习对象,“日本官报一切法律、命令详载无遗,亦先王读法悬书意也”。负责管理《政治官报》的宪政编查馆即仿照日本明治初年设立的“宪法取调局”而设,“兼有日本新旧办法”^[68]。

日本官报的显著特征在于多文牍而少言论,上谕律例占据了报纸的绝大篇幅,“其要素尤在将上谕律例并随时发布”^[69]。有学者指出,日本官报经历了在“政府公告纸”的功能与“政府政论纸”的功能中摇摆不定的过程,最终在山县有朋手中,将官报定格为纯粹的“政府公报纸(公告纸)”,“政府政论纸”的功能则委托给“私报”即“半官新闻”。日本官报创办者认为,一张兼有“政论纸”功能的官报可能会让政府自缚手脚,不能施展。^[70]受此影响,中国官报延续了日本官报“文牍为主”的做法,增加了文牍分量。《政治官报》创办后,其宗旨、内容、性质逐渐向日本靠拢,最终成为公布法律命令之机关,与日本如出一辙。通过比较中日两国官报章程,可见二者相似之处。(见表1)

中央官报成立后,新式官报在空间上遍布全国,形成纵横交错的传播网络体系。从中央到地方,从综合性媒体到专业性媒体,从文言到白话,从内容设计到发行派销,均有着明确设计与安排。新式官报正式成为制度化的官方媒介,构成官僚政治的一部分。官报的内容和性质也随着政治体制改变发生变化,官方文牍成为主要内容,报纸被定义为公布法律命令之机关。官报在失去了作为大众媒体自主性的同时,成了官僚体制上的运转机器。此外还应看到,清末官方传播体系的建立是多方因素相互交融的过程,中央级官报成立后,报纸“文牍化”倾向加重,地方官报随之向中央官报靠拢,“地方性”和“自主性”也被逐渐消解,全国官报最终基本形成了整齐划一的样态。至此,官报与政体密不可分。

表1 中日两国官报章程对比

	日本官报 ^①	《政治官报》 ^②
宗旨	日本政府刊行官报之宗旨,虽在开发民智,而其要素尤在将上谕律例,并随时发布,各命令登之报章,定为公布之制,俾在中外国民得周知之	使绅民明悉国政、预备立宪之意,凡有政治文牒,无不详细登载。期使通国人民开通政治之智识,发达国家之思想,以成就立宪国民之资格
内容	一,诏勅;二,赏罚;三,叙任;四,官令、布告布达;五,达,在各衙门及警视厅东京府等而无碍于公示者;六,告示,即各衙门并警视厅及东京府等之告示;七,各衙门所托登之告白;八,杂事,行幸行启观谒、参事院之覆答并审理、各衙门之详申札饬、兵舰出入、官员专任出入,此外所有杂事;九,外报,在外各公使馆并各领事馆之报告、抄译外国新报;十,解说既正谬;十一,关系于学问、艺术并教育各事;十二,关系于农工商业并经营山林各事;十三,各种统计之报告;十四,气象之报告;十五,船舶之出入;十六,除各衙门告白外之告白	谕旨、批折、宫门抄第一,如有廷寄,业经复奏发抄者,并敬谨登录。电报、奏咨第二。奏折第三,登录次序约分外务、吏政、民政、财政、典礼、学校、军政、法律、农工商政、邮电航路政十门,除军机外交秘密不宣外,凡由军机处发抄暨内外各衙门具奏事件,随时录送到馆,以备登载。以下各类文牒仿此。如咨劄、章程等件漏未咨送者,并由馆随时咨取,以期详备。咨劄第四。法制章程第五,如改定官制、军制、民法、刑法、商律、矿律及部章、省章,一切规条均归此类。条约、合同第六,如订定颁行条约、契约及聘订东西各国教习、工师、技师等员合同文件,均归此类。报告示谕第七,如统计报告及各部示谕各省督抚衙门紧要告示等件,均归此类。外事第八,如翻译路透电报、泰晤士报及东西各国紧要新闻,及在外使臣领事报告等件,均归此类。广告第九,如官办银行、钱局、工艺陈列各所、铁路矿务各公司,及经农工商部注册各实业,均准送馆,代登广告,酌照东西各国官报广告办法办理。杂录第十,如各学堂、公所训词、演说及已经采录之各条陈或见于各官报之紧要调查记事等件,均归此类
发行	政府传谕各官,使人人购阅官报,以资办理公务。而报资由各官署会计官于每月抄就各人薪俸中先折扣之,而交纳于印刷局	除京内各部院暨各省督抚衙门,由馆分别送寄外,其余京师购阅者,由馆设立派报处,照价发行,外省司道府厅州县及各局所学堂等处,均由馆酌按省分大小,配定数目,发交邮局寄各督抚衙门,分派购阅

四、传承:从清末官报到民国公报

新式官报所建构的“官僚体制+媒介”组合形式,被民国时期公报传承下来。具体表现在报纸的传播网络、发行方式以及内容设置三个层面。

第一,民国时期的公报基本承接了新式官报搭建的官方传播网络,中央级公报负责登载中央政府文牒、各部门设有专业性报刊、地方政府亦成立机关报。其整体格局,依旧形塑了从中央到地方,从部到署的纵横结合的传播渠道。

民国以后,一些官报随即停办,另一些则顺势改为公报,如《吉林官报》改为《吉林公报》,《北洋官报》改为《直隶公报》。民国时期的“公报”依然存留着清末“官报”的影子,基本承接了后者所搭建的层层覆盖的传播体系。以《政府公报》为首中央级官方报刊负责登载一切政府文牒;各部门创设其机关报,如《司法公报》《教育公报》《交通公报》等;各省创办省级公报,如《奉天公报》《浙江公报》

^①有关日本官报的宗旨、内容、发行方式等,详见《北洋官报》1903年第61、63、65、66期连载的《译日本官报制度沿革略》一文。

^②有关《政治官报》的宗旨、内容、发行方式等,详见故宫博物院明清档案部编. 清末筹备立宪档案史料下册. 北京:中华书局, 1979:1060—1062。

《安徽公报》等;各省下属的分支机构亦设报纸,如《吉林教育公报》《河南司法官报》等。

第二,民国时期的公报局的经营管理大多依旧例行事,以派销形式发行报纸。革命党在武昌起义后出版的最早的报纸之一《中华民国公报》,便是利用原湖北官报局的设备创办起来的。^[71]《吉林官报》改《吉林公报》后,其发行事宜仍由公署公报局经理,“公报局送阅各报仍照旧例办理”,派销册数“仍照原定官报数目”^[72]。

公报的发行体制沿用派销形式,连各地拖欠报费的场景也与清末官报别无二致。《临时政府公报》成立后,总统随即命令各部署、总督以及督署购阅公报,这些官员“咸有购阅该报之义务”。^[73]地方公报亦如此,订阅公报也成为民国地方政府的一项政治任务,《广东教育公报》要求“各县各督学局、学校均须购阅一份”^[74]。派销的对象,也与清末官报无异,《中华民国公报》最初一律免费“分赠各机关阅看(并分寄各省、各县学校与劝学所)”,^[75]基本延续了清末官报的发行模式。与此同时,拖欠报费的情形仍屡见不鲜。自1912年5月1日至1915年1月,直隶、京兆、热河、察哈尔、山东、山西、河南、奉天、吉林、黑龙江、湖南、江苏、浙江、江西、安徽、福建、四川、广东、广西、云南、贵州、陕西、甘肃、新疆、绥远等多地共计欠邮、报费49229463元。^[76]这一幕幕场景,早已在清末官报的发展史中频繁出现。

第三,民国时期的公报以法令、文牍为主,鲜有言论,基本沿袭了清末官报的体例。与清末官报相同,公报同样具备行政效力。国家法令政策等实施,以公报到达之日到为有效期。细言之,公报的内容与清末《内阁官报》相似。以《政府公报》为例,其内容设计便包括:

(一)法律,由国会议决经大总统命令公布之一切法律属之;(二)命令,大总统命令、军令及国务院令、各部院令等属之;(三)布告;(四)公文,京内外各官署呈文、咨文、咨呈、公函等属之;(五)批示;(六)公电;(七)通告;(八)判词;(九)外报,驻外各使署领事馆商务随员等之报告通信属之;(十)附录……^[77]

可见,《政府公报》以法案、命令、文牍为主,基本没有言论,沿袭了《内阁官报》的形式与内容。公报同样具备行政效力,《政府公报》被认定为政府法令机关,“政府公报为公布法律命令之机关,凡法令及应行公布之”^[78],“政府对于各地方所发令示或宣布法律公文未到,以公报之达到为有效”,^[79]其性质等同于重要公文。

尽管民国时期政府公报的指导思想、发行体例等方面与清末官报略有不同,但就报刊与政治体制的关系而言,公报基本沿袭了官报一以贯之的做法——以报刊为行政机关、以派销形式发行报刊、以文牍为主要内容,将报刊嵌入政体。从组织结构、发行管理和内容性质等细节上来看,民国公报基本上可以被视为清末官报的二次繁衍,延续了清末官报的本质特征。

五、结语

报刊如何嵌入政治体制?清末新式官报的衍变历程为该问题写下了注脚。长期以来,晚清官方对报刊秉持着拒斥态度,近代报刊兴起后,在诸多因素影响下,清廷试图创办一份公开性的官方报刊,新式官报由此嵌入清末最后十年的政治体制,媒介与政治的关系悄然发生改变。以《官书局报》为代表的第一批新式官报创办于“戊戌变法”之际,一定程度上成为政治斗争的工具,尚未与官僚体制完全接轨。《北洋官报》等地方官报兴起后,逐渐承担了“新政”改革的政治角色。地方官报创办伊始,官方对报刊内容做出规定,并饬令以派销形式发行于各基层政府,为官报嵌入政体提供了经济保障,这是官报制度化的第一步。清廷“预备立宪”后,中央级官报《政治官报》成立,这时的官报呈现出“公牍化”特征,文牍数量空前增加,言论减少。清末“新政”后期的官报属于政府机关报,具备行政效力,官报本身代表着一种体制,即“公布法律命令之机关”。

对政治体制而言,吸纳报刊并确立官报制度的过程具有节点性意义。官报的成立是官方信息传播方式的根本性变革,在政府和地方官员、士大夫、普通百姓之间搭建了一个公开的信息传播渠道,

打破了原有的传播结构,影响着政治参与的方式。官报成立之后,督抚们可以借用舆论力量影响政治事务,进而使他们的政治立场更为公开。“预备立宪”后期,官报实现了体例变更,“公牍化”成为主要取向。改版后的官报于政治而言是一张“安全牌”,避免了不必要的舆论论战,也是中央政府适应新式报刊的潮流,并进一步在新的媒介样态下,重新掌控官方信息传播主导权的表现,官报本身背后蕴含的立场、意义也随之转向。经过十余年的发展,新式官报制度的确立,表明报刊与政治制度的结合带来了新的官方信息传播方式,它不仅仅是传播渠道,更是官僚体制的新型运转机构。

与风雨飘摇的清政府一样,官报最终随着政权更迭而消失。但是,报刊介入中国政治运作体制的这种模式,依然得以延续。民国时期的政府公报仍以公牍法令为主体,沿用派销形式,成为行政机关的一部分,与官报无异。虽然报刊与政体的结合兴于清末,但这种制度化的官方信息传播模式,却有着持续影响。

参考文献:

- [1] 魏海岩,宋妍,刘诗萌.中国古代官报入史考.新闻与传播研究,2017,3:64-83.
- [2] 倪延年.中国新闻法制通史(第5卷·史料卷上).南京:南京师范大学出版社,2015:37.
- [3] 方汉奇.中国新闻事业通史(第1卷).北京:中国人民大学出版社,1992:120.
- [4] 史媛媛.清代前中期新闻传播史.福州:福建人民出版社,2008:92-93.
- [5] Robert E. Park The natural history of the newspaper. American Journal of Sociology 29.3(1923):273-289.
- [6] 张昆.大众媒介的政治属性与政治功能.武汉大学学报(人文科学版),2006,1:96-100.
- [7] 季家珍(Joan Judge).印刷与政治:《时报》与晚清中国的改革文化.桂林:广西师范大学出版,2015:1-18.
- [8] 卢宁.早期《申报》与晚清政府——近代转型视野中报纸与官吏关系的考察.上海:上海科学技术文献出版社,2012:1-12.
- [9] 邵志择.机事不密则殆:京报、新闻纸与清政府保密统治的式微.新闻与传播研究,2018,5:88-101.
- [10] 卞冬磊.为致用而读:新闻纸在晚清官场的兴起(1861—1890).新闻大学,2019,5:46-58.
- [11] 童兵,林涵.20世纪中国新闻学与传播学(理论新闻学卷).上海:复旦大学出版社,2001:15.
- [12] 顾廷龙,戴逸.李鸿章全集6·奏议六.合肥:安徽教育出版社,2008:71.
- [13] 钦差大臣何桂清奏英法二使已回上海并录呈新闻纸折//齐思和等编.第二次鸦片战争(四).上海:上海人民出版社,1978:167—168.
- [14] 杨天石.晚清史事.北京:中国人民大学出版社,2007:94—95.
- [15] 复李鸿章同治九年七月二十四日//董丛林选编.曾国藩督直文选.秦皇岛:燕山大学出版社,2017:428.
- [16] 与刘克庵//左宗棠.左宗棠全集书信三.刘泱泱校点.长沙:岳麓书社,2014:50.
- [17] 萧永宏.《循环日报》之编辑与发行考略.江苏社会科学,2008,1:179-183.
- [18] 梁启超.论报馆有益于国事.时务报.1896,1.
- [19] 邵志择.近代中国报刊思想的起源与转折.杭州:浙江大学出版社,2011:152.
- [20] 新政策(续前).中西教会报.1896,6.
- [21] 李提摩太.亲历晚清四十五年李提摩太在华回忆录.李宪堂,侯林莉译.天津:天津人民出版社,2005:237.
- [22] 都城官书局开设缘由//汤志钧,陈祖恩,汤仁泽.中国近代教育史资料汇编戊戌时期教育.上海:上海教育出版社,2007:145.
- [23] 孙家鼐.官书局奏开办章程//黎难秋.中国科学翻译史料.合肥:中国科学技术大学出版社,1996:466.
- [24] 戈公振.中国报学史.上海:上海古籍出版社,2014:37.
- [25] 张元济.光绪二十二年四月二十七日致汪康年书.手札//汤志钧.戊戌变法史.上海:上海社会科学院出版社,2015:115.
- [26] 工部尚书孙家鼐奏陈遵筹京师建立学堂情形折//北京大学,中国第一历史档案馆.京师大学堂档案选编.北京:北京大学出版社,2001:9.
- [27] 奏改时务报为官报折//杨家骆.中国近代史文献汇编之一戊戌变法文献汇编第二册.鼎文书局,1973:349.
- [28] 改上海时务报为官报折//张静庐.中国出版史料补编.北京:中华书局,1957:54.

- [29] 德宗景皇帝实录卷四二七//汤志钧. 戊戌变法史. 上海:上海社会科学院出版社,2015:405.
- [30] 李仁渊. 晚清的新式传播媒体与知识分子——以报刊出版为中心的讨论. 台北:稻乡出版社,2005:324.
- [31] 秦中书局汇报凡例. 秦中书局汇报. 1897,1.
- [32] 湖北商务报略例. 湖北商务报. 1899,1.
- [33] 中国第一历史档案馆. 光绪宣统两朝上谕档第26册. 桂林:广西师范大学出版社,1996:460-462.
- [34] 张百熙. 张百熙集. 长沙:岳麓书社,2008:17.
- [35] 天津图书馆,天津社会科学院历史研究所. 袁世凯奏议上. 天津:天津古籍出版社,1987:272.
- [36] 论办官报. 集成报. 1901,42.
- [37] 黄林编. 近代湖南出版史料(一). 长沙:湖南教育出版社,2012:98.
- [38] 督宪袁准吉林将军咨调查北洋官报成案章程札飭本局查照文. 北洋官报,1907,1286.
- [39] 张元济. 读史阅世. 西安:陕西师范大学出版社,2007:68.
- [40] 外务部遵议商约吕大臣等奏酌拟近今要务折. 北洋官报. 1903,146.
- [41] 吉林官报发刊词. 吉林官报. 1907,1.
- [42] 本局禀官报改良增添论说送呈样本请批示祇遵由并批. 北洋官报. 1906,1200.
- [43] 江西报例. 江西官报. 1903,2.
- [44] 督院张批东巡警道详拟改良警务官报办法缘由文附件二. 两广官报. 1911,4.
- [45] 改办官报叙例. 湖北官报. 1910,114.
- [46] 抚部院曹行知准商部咨派销商务官报并发章程文. 秦中官报. 1906,2.
- [47] 四川官报派销数目. 北洋官报. 1904,203.
- [48] 北洋官报总局详请飭催各州县积欠报费文并批. 北洋官报. 1907,1362.
- [49] 黑龙江省档案馆. 黑龙江报刊. 黑龙江:黑龙江省档案馆,1985:443.
- [50] 布政司余通飭各属欠解官报费于养廉款内扣还札文. 湖北官报. 1911,61.
- [51] 通飭仿办自治白话报. 北洋官报. 1906,1221.
- [52] 御史赵炳麟请令会议政务处筹设官报局片、宪政编查馆大臣奕劻等奏办理政治官报酌拟章程折附清单//故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料(下册). 北京:中华书局,1979:1059—1060.
- [53] 李斯颐. 清末10年官报活动概貌. 新闻研究资料,1991,3:127-144.
- [54] 内阁官报条例. 内阁官报. 1911,1.
- [55] 又咨复凉庄副都统寄阅官报文. 政治官报. 1908,130.
- [56] 又咨复科布多参赞大臣寄阅官报文. 政治官报. 1908,130.
- [57] 宪政编查馆大臣奕劻等奏办理政治官报酌拟章程折附清单//故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料(下册). 北京:中华书局,1979:1061.
- [58] 改办官报叙例. 湖北官报. 1910,114.
- [59] 抚部院增札飭各署局凡紧要公牍应行宣布者派员经理送登官报文. 浙江官报. 1910,27.
- [60] 督抚宪飭各署局处所将日行文牍送登官报札文. 吉林官报. 1908,96.
- [61] 涂凌波. 现代中国新闻观念的兴起. 北京:中国传媒大学出版社. 2016:146.
- [62] 内阁奏改设内阁官报以为公布法令机关折. 内阁官报. 1911,1.
- [63] 云贵督院李核定云南官报章程. 云南官报. 1911,8.
- [64] 内阁奏改设内阁官报以为公布法令机关折. 内阁官报. 1911,1.
- [65] 北洋官报总局广告. 申报. 1902-12-12.
- [66] 刘家鑫. 日本近代知识分子的中国观:中国通代表人物的思想轨迹(第2版). 天津:南开大学出版社. 2015:281.
- [67] 桑兵. 留日浙籍学生与近代中国. 西北大学学报(哲学社会科学版),2018,3:118-126.
- [68] 宪政编查馆奏拟办事章程折. 政治官报. 1907,1.
- [69] 译日本官报制度沿革略. 北洋官报. 1903,61.
- [70] 周光明. 日本《官报》的设计理念. 新闻与传播评论,2008:220-225.
- [71] 方汉奇. 中国新闻事业通史(第1卷). 北京:中国人民大学出版社,1992:1016.
- [72] 吉林公报发行细则. 吉林公报. 1913,180.

- [73] 大总统令各部及卫戍总督暨各都督购阅公报文. 临时政府公报. 1912,4.
- [74] 发行简章. 广东教育公报. 1913,4.
- [75] 郭学涵. 鄂州文史资料第十四辑鄂州籍辛亥革命志士. 鄂州:鄂州市政协文史资料委员会,2001:111.
- [76] 印铸局编各省欠解政府公报各款数目表. 政府公报. 1918,979.
- [77] 戈公振. 中国报学史. 上海:上海古籍出版社,2014:48.
- [78] 政事堂印铸局详国务卿谨将修正政府公报条例及发行章程详具草案请鉴核施行文(附条例章程). 政府公报. 1914,810.
- [79] 公报局咨各部、都督饬属购阅公报并派员专理文. 临时政府公报. 1912,36.

Embedded Political System: The Establishment and Influence of Chinese Official Newspaper System in Late Qing Dynasty

Cheng Heqing, Zhang Xiaofeng (Nanjing Normal University)

Abstract: The official newspaper is the product of the New Deal in the late Qing Dynasty. This paper attempts to outline the establishment process of the official newspaper system in the late Qing Dynasty and reveal its historical influence. The earliest official newspaper appeared under the efforts of Sun Jianai and others, but it soon failed due to the influence of political struggle. After the promulgation of the "New Deal", the local official newspapers established by provincial governors became popular all over the country, which formed a golden period in the history of official newspapers before and after the preparation of the Constitution. The way that the local officials responded with dispatch was connected with the bureaucracy, which became an important carrier for the official to control public opinion and the governors to manipulate politics. After the establishment of the central government newspaper, influenced by the Japanese government newspaper system, it chose "government public newspaper" as its operation direction. Since then, the politico was changed to the *Nei Ge Guan Bao*, which marked that the new officio became the organ to announce laws and decrees and had administrative effect. Since then, the combination of newspapers and the political system has been inseparable. This mode of interaction between media and politics directly influenced the "communiques" and left institutionalized marks in the history of official communication in China.

Key Words: the official newspaper; bureaucracy; New Deal; the official communication

■收稿日期:2019-12-24

■作者单位:程河清,南京师范大学新闻与传播学院;江苏南京 210097
张晓锋,南京师范大学新闻与传播学院;江苏南京

■责任编辑:汪晓清