

# 书林杂议

## 宋朝对于书报的管制

芑 公

据《史记》载，汉高祖刘邦入咸阳，诸将争取金帛财物，肖何独先收秦丞相、御史所藏图书。司马迁赞叹说：“汉王(刘邦)所以具知天下厄塞、户口多少、强弱之处，民所疾苦者，以何具得秦图书也。”（《史记·肖相国世家》）司马迁是太史公，是重视图书文献的，所以他这样说。但他对肖何这一表扬，影响却很深远，后来的开国者和掌握政权者，都知道图书资料的重要。

小说戏剧中有“盗宗卷”（张苍），“献地图”（张松）等，无意中反映了这些事实。

唐太宗李世民刚刚即位做了皇帝，便问中书令房玄龄：“往者，周、隋制造文案，并在否？”后来知道大部分散失了，他非常惋惜（《唐会要》）。

唐朝的制度是：各机关每月有“录报”即报表，如负责外交接待来宾的鸿胪寺，对于“蕃客朝贡”等事，要录报“风俗、衣服、贡献物色、道里远近，并具本国王公名”等等。负责法令变革，断狱议赦等事的刑部，每月要有“牒报”（《唐会要》）。这些录报、牒报，便是“邸报”的原材料。再加上关于人事的任免事项，便编成邸报。

邸报，唐朝就有。邸就是俗称的王府，史书称“藩王之国”，就是到他所封的地方去，然而在京城还有他的府第，预备他有事来京居住，同时也是他的留京办事处。为了勾通中央和地方的消

息，留守人员把政府所发布的诏令、奏章及任免事项抄录下来，报告诸藩，因此称为“邸报”，又名“邸抄”，后来由政府官方发行，遂成为报纸的形式。《全唐诗话》云：“韩翃家居，有人叩门贺曰：“邸报：制诰缺人，中书进君名，已除驾部郎中，知制诰矣。”就是有人看见邸报，说政府秘书缺人，宰相推荐韩，业已发表他为驾部郎中，作秘书工作。韩本人尚不知道。可见邸报在唐朝已普遍流行（按韩系当时有名诗人，文学家，世称大历十才子之一）。这是唐代宗时代的事，文学家称为“中唐之世”，虽然已有邸报，已普遍流行，但不如后来宋朝那样扩大、方便。这和雕版印刷有关。

唐朝以前有无邸报或类似邸报的文件，我们在记载中还没有看见。

雕版印刷是传播图书、报纸的主要工具，它从根本上改变了书、报的面貌和范围。在汉朝读书和抄书，是很困难的，如《后汉书·宦者传》说“缣贵而简重，并不便于人”，也就是一般人说的“载之竹帛”。用缣帛写太贵，用竹子写，谓之汗青，太麻烦，不能不研究发明纸，有了纸再研究雕版。雕版始于隋唐，据《五代会要》说，后唐长兴三年，初印九经，当时“召能书人，端楷写出，付匠雕刻，每日五纸”云云。又《河汾燕闲录》载：“隋开皇十三年令雕版”。刻书虽始于隋唐，并未普遍盛行，正如我们今天所看见的，只有唐人写经，而没有发见刻版的图书。

所以在唐朝，虽然有了纸张，发明了雕版，但还在开始试验阶段，并未普遍实行，对于图书，邸报的传播，基本上是用手抄写，流传不广，用不着加以管理、限制。

由隋唐到宋朝四百多年，科技的发展，雕版印刷逐渐趋于完善，已成为传播图书、报纸有力的工具，世传刻本始于五代冯道，实则已经大备。宋朝，在文化、新闻等流传方面，因为已采

用雕版印刷，与隋唐大不相同；政治、外交方面更不似隋唐时代的强盛，这便出现了对书、报的管理、限制的问题。

宋朝从开国到灭亡，始终同辽金元三方面先后对峙，时而战争，时而和平，总不能平安无事。又因印刷术发达，图书资料流行传播，极为方便，因此在对外保密方面，就更需要严谨，从国家、民族的利益说，这是应该的，也是必要的。当然，也有一些情况是对内镇压、限制，或者是党派斗争。

现在我们先谈宋朝对于图书管制的情形。为什么要进行严厉管制，这与当时的政治、军事，有密切的关系。

由于宋辽、宋金长期处于紧张的对抗之中，辽金非常注意有关宋朝的政治、军事、经济、文化等各方面的图书资料。沈括《梦溪笔谈》说：“辽制，书禁甚严，凡国人著述，惟听刊行境内，有传于邻境者死。”它自己知道保密，当然对于别人，便千方百计地搜求图书，谍报。宋人笔记说：辽人尝以十倍的价值，收购宋朝方面的图书。《辽史拾遗补》云：“契丹主每谓晋经曰：中国事我皆知之，吾国事，汝曹不知也。”这是何等狂傲的语言，金人更是不断派遣间谍潜入内地搜集情报，并描绘南宋境内的山川形势。

早在北宋初期仁宗时，辽人、西夏同时对宋侵扰，宋朝不能不防止机密外泄。仁宗康定元年五月下诏说：“访闻在京无图之辈及书肆之家，多将诸色人所进边机文字，镂版鬻卖，流布于外。委开封府密切根捉，许人陈告，勘鞫闻奏。”（《宋会要辑稿》第165册、6507页）可见印刷术发达，书肆兴起，对于文字的传播，显出便利，然而在保密方面却带来麻烦。北宋哲宗元祐四年，苏东坡的弟弟苏辙（字子由）被派使辽，辽人问及大苏学士的情况，可见辽人对于宋朝人物的关心。《辛斋诗话》说：

“子由为贺辽生辰国信使，还至涿州，以诗寄东坡云：‘谁将家谱到

燕都，识底人人问大苏，莫把声名动蛮貊，恐妨他日卧江湖。””苏辙使辽回来，他向哲宗报告，在《论北事札子》中说：“朝廷得失，军国利害，臣僚奏章及士子策论，若使得流传北界，则泄漏机密。”（《栾城集》卷四十一）苏辙认为辽人用种种方法搜集宋朝的图书资料，请求政府严密防止，妥筹对策。苏辙上言的次年即哲宗元祐五年七月，由礼部拟订办法，建议：“凡议时政得失，边事军机文字，不得写录传布。本朝会要、实录，不得雕印。违者徒二年，告者赏缗钱十万。内（其中）国史、实录，仍不得传写。即其他书籍，欲雕印者，选官详定（审查），有益于学者方许镂版。候印讫，送秘书省，如详定不当，取勘施行。诸戏褻之文不得雕印，违者杖一百，委州县监司、国子监觉察。从之。”（同上书165册6514页）礼部这一建议，规定得很明确具体：凡批评时政及涉及边防军事的文字，不得传写；会要、实录，不许印刷；违者处徒刑，告发者有奖赏。有关研究学术的图书，必须送审，批准后方可印行。其他如黄色游戏之文，不得印刷，违者杖一百。由各州县监督实行。就这样严密限制，仍未能制止奸商们贪图厚利，秘密输出。在十多年之后，宋徽宗大观二年三月又颁命令说：“访闻虏中多收蓄本朝见（现）行印卖文集书册之类，其间不无夹带论议边防兵机夷狄之事，深属未便。其雕印书铺，昨降指挥令所属看验，无违碍然后印行，可检举行下，不经看验校定文书，擅行印卖，告捕条例颁降，其沿边州军仍严行禁止，凡贩卖、藏匿、出界者，并照铜钱出界法罪赏施行。”（同书165册6519页）这个命令，是宋朝已经知道辽人获得了内地大批出版物，才又重申前令。可见禁令虽严，仍有书册出境，审查虽严，仍多私自印行。这次命令不仅监察社会上的活动，并注意书铺的偷印。就这样三令五申的严禁，书籍史册仍不断外流。

在宋徽宗时代，辽人逐渐衰落，金人崛起，宋朝边防更形紧

张。因此，对外保密，对内限制，更为重要迫切。宣和四年十二月，权知密州赵子昼奏：“窃闻神宗皇帝正史，多取故相王安石日录以为根柢，其中兵谋政术，往往具存，然则其书固其应密。近者卖书籍人，乃有‘舒王日录’出卖，臣愚窃以为非便，愿赐禁止，无使国之机事，传播闾阎，或流入四夷，于体实大。从之。仍令开封府及诸路州军毁板禁止。如违，许诸色人告，赏钱一百贯。”（同书165册，6538页）从这一件事，可知当时书商们的心思之巧，手段之高，改头换面的把资料印出来，真是难以想象。他们知道当代正史向来不许传抄，而神宗正史取材于王安石日录，因将王安石的日录翻印售卖，以逃避法令。因日录究属于文集、日记之类，不似正史那样严重。次年宣和五年七月中书省上言：“勘令福建等路，近印造苏轼、司马光文集等，诏今后举人传习元祐学术，以违制论。印造及出卖者与同罪。著为令。见印卖文集，在京令开封府，四川路、福建路，令诸州军毁板。”（同书165册，6539页）这时司马光已死了三十多年，苏东坡已死了十多年，为什么单单提出禁止他们两人的文集？可能是防止他们的奏议等文件外泄，也可能是蔡京重新秉政，对于元祐党人再来一次镇压。

到了南宋，形势完全大变。金人侵入中原，宋朝政权偏安江左，成为南北对峙局面，斗争更为尖锐复杂。双方互相防范，对于保密及了解对方情况，至为重要。宋人记载中常有所谓“蜡丸”者，即偷送情报的工具。《宋史》卷374胡铨传，记宋高宗建炎八年，秦桧决策主和，胡铨抗疏，“请斩桧以谢天下，斩铨以谢桧，羁留虏使，徐兴问罪之师，则三军之士不战而气自倍”。这是当时一篇有声有色的文字，大快人心。“宜兴进士吴师古侵木传之，金人募得其书”。叶绍翁《四朝闻见录》记得更详细，当时金朝的间谍以千金购得这个文件的副本，“金人为之动色，益

知本朝有人，由是和议坚矣。”可见一个文件关系的重大，直接影响到外交。关于这一类文件，金人花多少钱，费多大力也要弄到，不惜千金购一奏稿。到宋高宗后期，金人内部发生政变，无力南侵，宋朝偏安江左，风物繁盛，各地刻书之风大行。光宗绍熙四年六月，臣僚言：“朝廷大臣之奏议，台谏之章疏，内外之封事，士子之程文，机谋密画，不可泄漏。今乃传播街市，书坊刊行，流布四远，事属未便，乞严切禁止。诏：四川制司行下所属州军，并仰临安府、婺州、建宁府，照见年条法，指挥严行禁止。其书坊见（现）刻板及已印者，并日下（即刻）追取，当官焚毁。具已焚毁名件，申枢密院。今后雕印文书，须经本州委官看定，然后刊行。仍委各州通判，专切觉察，如或违戾，取旨责罚。”（同书166册，6558页）仍然是一篇官样文章，惟可看出，当时因刻板方便，印书的范围迅速扩大，由政府方面的奏疏、条文，以至士子们学习的诗文程式，都充满书坊市街。刻书的地方亦逐渐增多，正如我们今天所见到的宋版书，如四川的蜀刻大字本、建宁本、婺州本等等。就图书方面说，可以说是蓬勃发展。从政府的管制说，范围更是广泛。按这一时期，宋金相安无事，禁令就比较缓和，只是仍须审查方许印行，否则将板焚毁。不似过去动辄就采取刑事处分，不是杖责，就是流徒（俗语所谓充军发配）。

南宋时期对于图书流传的控制，和防止间谍的措施，或宽或严，当然是随着当时的政治、军事的情况为转移。在宋高宗绍兴后期，由秦桧主和，向金人投降，经过孝宗、光宗两朝几四十年。宋金两方，只有防守，很少攻战，南宋君臣竟把杭州作汴州，虽然偏安，也就暂且安下去。但是人民的心理是愤激的，念念不忘恢复中原，还我河山，正如陆放翁的诗：“王师克复中原日，家祭勿忘告乃翁”。这时秦桧早已死去，从孝宗淳熙十四年至光宗

绍熙五年（1187—1194），六七年的工夫，高宗、孝宗、光宗相继死去，宁宗即位，韩侂胄当政，主战的空气突起，定议伐金，追封岳飞为鄂王。既然主战，就必须严防间谍、汉奸的活动，于是立即反映到刊印书籍的管理上。宋宁宗的年号是庆元，颁布了“庆元条法事类”，主要是：“缘边事应密，凡时政、边机文书，禁止雕印。”具体规定是：“诸（凡）雕印御书，本朝会要，及言时政、边机文书者，杖八十，并许人告。即传写国史、实录者，罪亦如之。”“诸私雕及盗印法律、敕令格式、刑统，续降条例（即补充条例）者，各杖一百，许人告。”“诸私雕文书，不纳（交）所属详定即印卖者，杖一百。”“诸举人程文（模范文）辄雕印者，杖八十（诗赋经义论，曾经详定者，非）。”“事及敌情者流三千里（内试策、事干边防及时务者准此）并许人告。”这几条具体的规定，较过去的禁令，有过之而无不及。最主要的已明白指出有关于敌情、边防、时政等；其次是皇帝的诏旨、敕书、律令、国史、实录、会要等；再其次是士子们所读的诗赋、八股文（即经义）、策论（即论）等；还有就是没有经过审定就私自印刷者。处分方面，又恢复了杖责、流徙之刑。

宋宁宗嘉泰二年，正是举国上下主张讨伐金人，准备战斗的前夕，所以对于书籍文字的管制，进一步扩大深入。凡是私史没有经过审核订正者，不许发行。凡是书坊印板有涉及军政者，概行毁板，不许存留。如嘉泰二年二月权知随州赵彦卫言：“国家超冠百王，远逾前代，史馆成书，有三朝国史，两朝国史，五朝国史，莫不命大臣以总提，邀鸿儒以撰辑，秘诸金匱，传写有禁。近来忽见有本朝通鉴长编、东都事略、九朝通略、丁未录、与夫语录、家传，品目类多，镂版盛行于世。其间盖有不曾彻（达）圣听者，学者亦信之，初未尝经有司之订正。乞尽行取索私史，下之史馆，公共考核，或有裨于公议，即乞存留，仍不许刊行。

自余悉皆尽绝。如有违戾，重置典宪。从之。”（同书166册，6561页）这段文字，较之以上比较通俗，所说的只是不许私人著史，已经出版的必须经官方审查，先将该书存留。举出的几种是较重要的，其他的私史语录等，一概不许流传。同年七月，又由政府下令：“应有（所有）书坊去处，将事干国体及边机军政利害文籍，各州委官看详，如委是（确实）不许私下雕印，有违见行条法（者），指挥并仰拘收，缴申国子监。所有板本，日下（立即）并行毁劈，不得稍有隐漏及凭藉骚扰。仍仰沿边州军常切措置（经常注意）关防，或因事发露，即将兴贩（贩卖）经由地，及印造州军不觉察官吏根究，重作施行。委自帅、宪司严立赏榜，许人告捉，月具有无违戾。”（同书166册，6561页）这个命令是叫各州军的官吏，严密检查书坊，有无有关边防、军政的文籍或私下刊印违禁的条令，如有即行拘捕，并将印板劈毁。同时还要经常密切注意贩卖的人，根究其从何而来，经过什么地方，并悬赏捉拿编印、贩卖之人，每月上报一次。

在备战期间，对于图书、情报，加强控制，是完全应该的。

可惜的是，宋朝的抗金战争，彻底失败了，十几万大军在符离集败溃，金兵进逼淮南，要求宋朝必须交出抗战主谋者，方能议和。宋宁宗杀了韩侂胄向金人求和。于此，完全证明南宋再没有力量恢复中原了，再也不谈恢复了，此后便逐渐步入衰亡。

宋宁宗把年号改为嘉定，与金人和议后，南宋的政局又苟安下去，北方的蒙古日趋强盛，与金人、西夏互相攻战。南宋无外力威胁，得苟延残喘，于是反映于书籍议论者，其重心也就随之转移。这时要禁止的出版物，不是过去的边防、军机、会要、实录等，而是高唱北伐收复失地的文字，以免引起金人误会，牵扯外交问题。如嘉定六年十月，臣僚上言：“国朝令甲，雕印言时政、边机文书者皆有罪。近日书肆有《北征说议》、《治安药石》等

书，乃龚日章、华岳投进书札，所言间涉边机，乃笔之书，锓之木，鬻之市，泄之外夷。事若甚微，所关甚大，乞行下禁止。取私雕龚日章、华岳文字，尽行毁板，其有已印卖者，责书坊日下缴纳，当官毁坏。从之。”（同书166册，6564页）龚日章、华岳，在当时是以侠义著名，喜对执政提意见又好唱高调者。《北征谏议》等书，可能是主战期间的产物，这时下令禁止、毁版，不许流行，所谓彼一时此一时也。叶绍翁《四朝闻见录》有华岳传。

以上是关于宋朝对当时图书刊印发行的管理概略，下面再谈对于报纸的控制。

王安石曾把《春秋》比作“断烂朝报”，引起当时士大夫的强烈反对。《春秋》本来就是鲁史，所以问题不在朝报，而在“断烂”两个字。人们认为他不只是对《春秋》的诋毁，同时也是对孔子的诽谤。在尊孔时代，这确是很大胆的“非圣无法”的言论，但是于此可见朝报是当时极普通很流行的报纸，是大家都知道的一种刊物。

朝报是由邸报演变而来，由政府编辑发布。宋朝设有进奏院，是发布新闻的正式机构，编印报纸，宣告政府的法令、章奏，及人事任免等。因为它是事后新闻，一般人不满意，于是出现一种小报，非常流行，人们都以先睹为快。宋人赵升《朝野类要》记“朝报”云：“日出事宜也。每日门下后省编定，请给事判报，方行下都进奏院进奏，报行天下。其有所谓内探、省探、衙探之类，皆衷私小报，率有漏泄之禁，故隐而号之曰新闻。”就是说“朝报”是官报，“小报”是私报，又称为新闻。办小报的人并派有在各衙门的采访人员，所谓“省探”、“衙探”者，其规模和范围都很可观。但小报内容，因出版于事情发生之前，有时不免中途变化，或与实际有所出入，当局便遣责小报泄漏机密，或妄事推测，甚至捕风捉影，捏造事端等等，于是政府严禁根究。但因

人们欢迎，编者获利，遂愈禁愈盛，更风靡一时，特别是在时局紧张、社会动荡、人心不安的时候。

《宋会要辑稿》云：英宗治平三年闰十一月，监察御史张戢上言：“窃闻近日有奸妄小人，肆毁时政，摇动众情，传惑天下，至有矫撰敕文，印卖都市。乞下开封府严行根捉造意、雕、卖之人行遣（处罚）。从之。”（165册，6522页）即是采取类似报纸的形式，攻击时政，煽动人心，对于作者、印者、卖者，都要追究拿办。按英宗是宋朝前期，在王安石变法以前，就有这类刊物的出现。到北宋后期，徽宗大观四年六月诏令：“近撰造事端，妄作朝报，累有约束，当定罪赏。仰开封府检举，严切差人缉捉，并进奏官密切觉察。”（同书）所谓妄作朝报，即假冒朝报的形式，私自发行的报纸。还令掌管新闻的进奏官密切注意，实际就是这些人通同作弊干的，所以屡次禁止无效。

到了南宋，小报便正式出现。孝宗淳熙十五年正月诏令：“近闻不逞之徒，撰造无根之语，名曰小报，传播中外，骇惑听闻。今后除进奏院合行关报已施行事外，如有似此之人，当重决配。其所受小报官吏，取旨施行。令临安府常切觉察禁戢，勿致违戾。”（同书166册，6557页）正式指出小报，要把撰造、发行的人，从重处理发配；对于阅看小报的官吏，也要听候处分。就这样不只没有禁止住，小报更是越来越发展、扩大。

在稍后便有更详细的说明。南宋光宗绍熙四年十月，臣僚上言：“国朝置进奏院于京都，诸路（各省）州郡亦各有进奏。凡朝廷已行之命令，已定之差除（任用、罢免），皆以达于四方，谓之‘邸报’，所以久矣。而比来有司防禁不严，遂有命令未行，差除未定，即时誊播，谓之‘小报’。始自都下，传之四方。甚者凿空撰造，以无为有，流布近远，疑误群听。且常程（平常）小事，传之不实，犹未害也；倘事干国体，或涉边防，

妄有流传，为害非细。乞申明有司，严行约束，应（对于）妄传小报，许人告首，根究得实，断罪追赏，务在必行。”又言：“朝报逐日自有门下后省定本，经由宰执始可报行。近年有所谓小报者，或是朝报未报之事，或是官员陈乞（呈请、建议）未曾施行之事，先传于外，固已不可。至有撰造命令，妄传事端，朝廷之差除，台谏百官之章奏。以无为有，传播于外。访闻有一使臣，及阁门院子（内阁当差杂役），专以探报此等事为生，或得于省院之漏泄，或得于街市之剽闻。又或意见之撰造，日出一纸，以出局之后省（三省）、寺（即九卿太常寺等）、监（国子监等六监）、知杂司诸司及进奏官，悉皆传授（参加、勾结），坐获不貲之利，以先得者为功，一以传十，十以传百，以至遍达于州郡。人性喜新而好奇，皆以小报为先，而以朝报为常，真伪亦不复辨也。欲乞在内令临安府重立赏榜，缉捉根勘，重作施行。其进奏官令院官以五人为甲，递相委保觉察，不得仍前小报于外，如违重置典宪。从之。”（同书166册，6558页）这一篇文字写得很好，有叙述，有评论，详细清楚，我们藉此可以了解朝报、小报的真实情况。朝报虽然由进奏官编纂，但须经过门下省定稿，最后经过宰执的审阅批准才能发行，是很严肃的，所以出版很慢，小报则是朝报的先行者，它的组织，范围很广，后台很强，是官商合办的产物，参加小报活动的人员，有最高机关的省（如中书、门下）、部（六部）、寺（九卿）、监（诸监）等官署的当差勤杂人员。奇怪的竟有外国使臣，有掌管新闻的进奏官，就是办官报的人也来参加办小报。它的形式是摩仿朝报，内容是抢先发表消息。总而言之，小报是新闻，朝报是旧闻。所以奏报说“人性喜新而好奇，皆以小报为先，而以朝报为常，真伪亦不复辨也。”可注意的，是小报“日出一纸”儼然日报，定为机关报的朝报，反而出不来。本来，大家要看的是新闻，而不是去管报

纸的真假，于是看报的人欢迎，办报的人赚钱。奏言者建议：命进奏官以五人为一组作连环保，互相监督，也不过是具文而已。因为小报有它的社会基础，所以不容易禁止，我们看小报的发生和发展，正是社会动荡人心不安的反映。

从上面引证的材料，可以看出宋朝对于当时书藉报刊的管理，足以说明当时的政局。我们检查一下今天的宋版书，即可知当时禁令的效果如何。按宋朝的刻板印刷技术发达，书铺林立，书商活跃，图书的传播，突飞猛进，这给后来留下了宝贵的文化遗产。它虽然不断地禁止图书的刊印发行，也禁止不住。所以我们今天还能看见许多宋版古书。即当时禁令所指名的书籍，也并没有绝迹，如各种版本的“东坡集”都存在，王安石的《临川先生文集》，也有绍兴刻本。最有意思的，是指名严禁的《东都事略》，现在还有绍熙本。其他应在禁止之列的，如《国朝诸臣奏议》，《中兴馆阁录》，《宣和遗事》，《方輿胜览》，以及苏辙、朱熹的文集，都是经过禁令而保存至今的。至于真正有关当时边防、军机等图书，存在的更多。可能是由于传抄的关系而未佚亡。可见当时禁网虽密，实不容易禁绝。这说明人民需要精神食粮，也证明宋朝政令不能贯彻。我们流览现在所存的宋版图书，深为庆幸，更庆幸其禁而未绝也。

至于朝报、小报，是我国官报民报的先河。朝报可以说是政府机关报，小报则是民间新闻。北宋时只有朝报即邸报而无小报。如宋人王明清《玉照新志》记卢多逊事说：“多逊素与李孟穆厚善，多逊窜逐后，万里相望，声迹眇绝，时法禁严，邸报不至海外。一日忽赦书至，后有参加政事李，多逊云此必孟穆，若登政府，吾必北辕，已而果移容州团练副使。”这是宋初太宗时事，卢多逊本任兵部尚书，因事贬到海南岛，当时禁令，邸报不许至海外，卢在岛上，什么也不知道，忽然看见赦令后面签署的

人姓李，他才知道宰相换了人，可能就是他的好朋友。这说明宋初的邸报，发行国内，不许出海。又宋人文莹《湘山野录》云：“张尚书咏镇陈台，一日邸报，王文贞公旦登庸，乖崖色不甚悦，奋髯振臂谓客曰：‘朝廷安肯用经纶康济人乎？’”这是宋真宗时代的事。张咏号乖崖，与王旦不和，张以吏部尚书出知陈州，见邸报知王旦作相，于是激动地说：朝廷用人不当。可见在北宋时期，邸报就是传播政府消息的工具。到北宋后期才出现类似小报的刊物。及至南宋，人心惶惶，急欲知道局势的发展，政府的对策，于是更期待从小报中了解一些事情，这是自然心理，并非喜新而好奇。因此，我们知道宋朝对书报的管理，既反映了宋朝的政局，同时也证明图书和报纸如果人民真正需要、欢迎，是很不容易禁绝的。

总起来看，无论那一个朝代，时局太平无事，对于书报的刊印流行，就比较放任松弛，时局紧了，对于书报的管制，也随之严厉。宋朝如此，宋朝以后的情况也是如此。但是书报是人民所需要、所欢迎的，加以印刷术发达，编印、发行，都很容易而广泛，有时虽然严厉禁止并加以搜检，也很难完全收效。观乎上面所引证的材料，宋朝一代对书报的管制不为不严，三令五申，非常具体，终未能禁绝。又如明、清两朝所规定的“禁毁书籍”，后来仍陆续出现，并未绝迹人间，都证明文字的流传，真是不胫而走，以言禁止，只是隐匿于一时，而不会完全根绝的。