

劉承漢著

郵政法總論

商務印書館發行

劉承漢著

郵政法總論

商務印書館發行

弁言

一、本書依著者原定計劃，計分郵政法總論，與郵政法各論兩卷，總論內除緒論一編，汎論郵政法及郵政組織外，本論一編，則僅以有關郵件事務爲限。其郵政儲金法、郵政匯兌法、簡易人壽保險法等，總論均未涉及。概擬列入各論中。茲先將總論付梓，各論容續編述。

二、郵政法本爲行政法內細目之一。範圍極狹。世界各國關於郵政法之專著，以著者函請各國郵政機關調查所得，除 Mack Taylor *The Law of Postal Frauds & Crimes* (Vernon Law Book Co., Kansas City, mo.) 一書外，尙未多覩。惟該書僅爲郵務刑事上之探討，似尙不足以闡明郵政法在積極方面之作用。著者不揣譾陋，草創是書，實爲拋磚引玉之意。尙祈郵法兩界先進，有以教之！

三、本書參考書籍，所涉較繁。惟著者以職務關係，書籍均存首都寓中。自首都淪陷後，各書蕩然無存，原錄參考書目，亦未及攜出。所幸參考書性質不外下列三類：一、關於引證學理者，多就一般通說立論，陳義無甚高深，均係郵政界與法學界所共曉。二、關於援引法律條文者，均已註明某國某法第某條字樣，查考尙易。三、關於抄引檔案者，亦均註明來歷，以便檢閱。是論述均有相當根據，未列有參考書目，似尙無礙。

四、本書係利用職務餘暇，從事編述，時作時輟，歷時頗久。自八一三滬戰發生後，尤多執筆於警報聲中。以是全書體例，容有未盡一致之處，讀者諒之！

五、著者因承乏交通部郵政總局法律祕書職務，並爲參與郵政法最初起草之一人。郵局同仁對於郵政法內各名詞，稍涉專門者，輒以相詢，以是本書內對於法學名詞之解釋，較爲繁瑣。膚淺之譏，知所不免。

六、我國郵政係屬新興事業，其待借鏡於他國成規之處甚多。故本書第二編本論內，對於各國立法之異同，多所徵引，藉資比較。

七、著者編述本書之動機，以受樓翼孫學兄之策勵爲多。樓君研究史學十數載，對於元驛制度，尤有獨到心得。曩者同寓首都，樓君相約自任郵政之縱的研究，著中國郵驛發達史，凡二十餘萬言。而以郵政之橫的研究，期許著者。雖自知淺薄，難以勝任，但爲酬答知友激勸起見，不得不勉成是篇。又本書關於郵政歷史上之材料，多得樓君指導供給，良用心感。

八、本書原稿之大部分，於滬戰發生時，承凌亦求學兄先期攜至漢皋，因得保存，否則當與京中什物書籍，同歸灰燼，附此致謝！

二十八年三月一日著者識於昆明。

目次

第一編 緒論

第一章 郵政法汎論 一

第一節 郵政與郵政法之關係 一

第二節 郵政法之性質 七

第三節 郵政法之淵源 一

第四節 郵政法之範圍 一八

第五節 郵政法之沿革 二四

第二章 郵政組織 三八

第一節 國內組織 三八

第一款 國內組織之沿革 三八

第二款 國內組織之現狀	五一
-------------	----

第二節 國際組織	六八
----------	----

第一款 國際組織之經過	六八
-------------	----

第二款 國際組織之概觀	七六
-------------	----

第二編 本論

第一章 獨占	八五
--------	----

第一節 郵政獨占之特性及其範圍	八五
-----------------	----

第二節 郵政獨占之演進	九一
-------------	----

第三節 獨占性之立法	九七
------------	----

第四節 侵害獨占之制裁	一〇五
-------------	-----

第二章 郵費	一一一
--------	-----

第一節 制定郵費之原則	一一一
-------------	-----

第二節 制定郵費之權源……………一二六

第三節 郵費之給付……………一二三

第四節 郵票之效力……………一二九

第五節 偽造郵票之刑責……………一三四

第三章 郵件保護……………一四二

第一節 書信祕密……………一四二

第二節 郵件檢查……………一五〇

第三節 郵件扣押……………一五六

第四節 俘虜郵件……………一六三

第四章 郵件寄遞……………一六九

第一節 行爲能力……………一六九

第二節 郵件之收寄……………一七五

第三節 郵件之投遞……………一八二

第五章 郵件運輸……………一八九

第一節 減免運費權……………一八九

第二節 優先通過權……………一九八

第三節 免除負擔權……………二〇二

第四節 防衛權……………二〇八

第六章 郵件補償……………二一五

第一節 請求補償與負擔補償之主體……………二一五

第二節 補償之要件……………二二二

第三節 補償責任之範圍……………二三四

第四節 請求權之時效……………二四七

第五節 不服補償決定之救濟……………二五六

附錄……………二六三

吾人對於郵政法應有的認識……………二六三

郵政法……………二七二

郵政儲金法……………二八二

郵政國內匯兌法……………二八四

簡易人壽保險法……………二八五

交通部郵政總局組織法……………二九一

郵政儲金匯業局組織法……………二九二

各區郵政管理局組織通則……………二九五

郵政代辦所規則……………二九七

郵政法總論

第一編 緒論

第一章 郵政法汎論

第一節 郵政與郵政法之關係

郵政爲國家行政之一，郵政法爲行政法之一，欲明二者之關係，不得不先就國家職權之演變，與近代立法之趨勢，略事說明。國家職權之理論，已由個人主義演變而入於社會主義；近代立法精神，亦由個人本位而趨向於社會本位。二者表面雖屬兩事，實則互有聯繫。就國家職權言：個人主義派視國家爲罪惡，主張極端限制國家職權。德儒韓鮑德（Wilhelm Humboldt）於其所著國家的範圍和義務一書內，認爲國家不當過問國民積極的幸福，除反抗外敵之外，其他事務國家無干涉之權。其言曰：「國家應當注意之最大點，即在國民個性勢力之完全發展。所以祇有國民自己所不能做者，如治安事務，國家方可爲之。」英儒斯賓塞（Spencer）於其社會的靜止觀（Social Statics）個人與國家（Man Versus the State）兩書中，復就放任主義之學理而伸述之。其意以爲國家之存在，係因人類有邪惡性和自利性之結果。國家祇足侵害人民，不能保護人民。如果在道德完全的社會之中，政府使無

存在理由。彼分社會形式爲兩種：（一）軍事式社會；（二）工業式社會。在軍事式社會中，有一種軍治主義之組織。個人祇有服從國家之義務，人民利益，須附屬於國家利益之下。及至工業式社會發生，乃產生契約觀念，始允許個人自由行動。國家於此時期，祇有消極的管理權，而無積極的管理權。人民對於自己之利益，較之政府所知曉者，更爲真切。政府之代謀，究不若人民之自謀爲善。故斯賓塞不但痛罵一切社會立法，即國家之經營郵政，亦在反對之列。而郵政法在其理論中，應失去立法根據，更無論矣。然學說每爲事實所制勝，社會愈進步，生活愈繁賾，而人民所要求於國家者，亦愈益增多。昔以國家之能攘外安內爲已足者，今則人民之心理與願望並不以此爲止。法國社會法學派泰斗狄驥氏（Léon Duguit）嘗有言曰：

一世紀以來，各文明國家之經濟與工業，均發生重大變遷。此種變遷，均足以增加治者階級之新生義務。人類間相互依賴，經濟利益上之聯帶關係，以及商業往來之數量，日增一日，益以道德觀念之照耀，各種新發明之層出不窮，及科學學說之鼓盪，在在增加國家負擔組織公務之義務，俾國家交通，得保持於永久。例如各國郵政電報之創設，均於公務中佔首要位置。此爲國家無論對內對外在法律上應負責辦理之一種義務。

以是近代國家之職務，一反個人主義之理論。昔日國家以主權者之資格治人，故政府組織，專門注重權力之分配；現代國家以事務員之資格治事，故政府組織祇須注重職務之分配。英儒賴斯幾（H. J. Lasker）有言：「現在可以預想將來之權力分配，非分配一切權力，乃分配根據職務而來之權力。」郵政上之行政權力，蓋即基於職務而來之權力也。

法律之演變，正與國家職權之演變，同一軌轍。法律不能離開時間空間與事實三者而獨立，某一時代，某一區域，以及某類事實，需要某種法律時，某種法律即依其需要而產生。反之，在時間空間及事實上不需要某種法律時，某種法律即依自然之演變而消滅。故拉丁語有言「有社會便有法律，有法律便有社會」(*Ubi societas ibi jus*)。法律與社會，固互相終始也。在個人主義倡行時代，一切法律，均以個人為本位。私法以保護個人權利為中心，公法以推進國家權力為首要。個人權利，可以儘量行使；而國家權力，亦可發揮至於無極。及至社會主義之說起，實證學派發現社會聯帶關係，乃知人類不能離開社會而獨存。人類一面有共同的需要，一面有不同的需要及能力。人類為滿足其共同需要，必須共同經營其生活，以其同樣能力，相互合作。涂爾幹 (*Durkheim*) 稱之為同求的聯帶關係。人類復須相互交換其勞務，以滿足其不同之需要，即個人須以其特有之能力，滿足他人之需要，他人對彼復應有同樣之舉動，此為分工之聯帶關係，而法律即所以用以維持此類聯帶關係之社會規範也。故法律不復以個人或國家之主觀權利為根據，而以社會職務觀念為出發點，現時之所謂公法，不能視為規定主權者與被治者關係規則之總稱，乃為一定公共事業之組織與經營所必不可缺之規則之總稱。所謂條例，亦不能視為主權者之命令，乃為關於某種公共事業或某種人類團體之綜合規則。所謂行政行為，亦不能視為行使行政權之官吏行為，乃以盡公職為目的之法律行為。蓋法律之中心思想，已由個人本位演進而入於社會本位也。

國家職權之理論，因由個人主義演變而入於社會主義，於是郵政乃成為國家當然職務之一，亦即國家對社會應負之義務。法律思想因由個人本位演變而入於社會本位，於是郵政法乃成為實施國家職務之規範。二者關

係。蓋不難推論得之矣，然郵政法究爲何物？郵政法之本質爲何？徵諸歷來學者，對於法律所下之定義，其推論亦極不一致。茲就有關本問題而爲多數人所承認者，略述一二，以論列之。

一、主權者命令說 此說爲分析學派所主張。以法律爲主權者之命令。奧斯丁（Austin）有言曰：「社會中一切成法（Positive law）皆爲主權者之製造物，乃主權者依立法或司法之作用，直接制定之，或委任其他機關以制定之者也。」又曰：「行政法乃關於君主或具有主權者，直接行使其主權，暨其所屬高級政務官吏，行使其主權之委託部分之法。簡言之，行政法乃關於主權之作用之法。」賀蘭德（Holland）亦謂行政法規定主權之動的方面，其靜的方面爲憲法所規定。本其旨以推論之，則郵政法當爲主權者命令之一，或爲郵政當局行使其權力之法。然既爲主權者之命令，或爲主權者行使權力之法，則主權者或郵政最高當局之本身，何以亦須服從郵政法，此說無以自解。至其他學者間，對於命令說之非議，更無論矣。

二、實現人民總意說 英儒房納（Herman Finer）於其所著現代政府之理論與實際（The theory and

practice of modern government）一書中，嘗有言曰：「爲運用人民之創造力，及社會富源力，而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要。此等機關，係包括彼從事於爲實現人民總意而製作其細目者之人員與組織而成，爲完成其責務計，彼須訂立各種法規，以影響軌範人民之行爲。善良之行政機關，須忠實有效，並須能深切明瞭人民總意之所在，而熱烈實現之，及能認識何時何地須有若干之何等行政活動。」是行政機關須以實現人民總意爲職志，而行政法則爲實現人民總意之工具。郵政法在推論上當亦爲工具之一部。此說與薩樊宜（Gavigny）

認法律爲國民精神表現之說，殆有相似之處。然何者爲人民總意，人民總意將依何法以自見，均無以自圓其說，未免失之空泛。

三、防止濫權說 孟德斯鳩 (Montesquieu) 有言：「有權者必濫權，防止之道，在於以權制權。」傅祿恩德

(Professor Freund) 亦謂：「行政權力日漸增漲，而防止行政權力濫用之要求，亦隨之猛進。行政官吏既有妄濫錯誤之可能，故個人權利之保障，與行政效力之增加，實有同等重要。」古德諾 (Frank J. Goodnow) 更明定行政法之定義曰：「行政法者，乃公法中規定行政權力者之組織與職能之部分也。此法並明定行政權力者，對民權侵犯時之懲處及補救。」蓋自希臘時代以來，即發生一種觀念，深入近代人士之心理，以爲主權者實施公務時，應先制定普遍性之規條，以資遵守，僅能就規條範圍以內，隨意措施，始足保障主權者之不至擅專。然以之說明行政法之本質，未免偏廢，因行政法中不僅爲消極的防止之規定，更多積極的規定。此徵諸郵政法，尤爲顯明。故是說亦不足取。

四、實施公務說 此說創自狄驥。狄氏認爲法律之演進，每爲經濟慾望所支配。近代各國內部均發生經濟變化，無論何處，無論何種事業，所有原來之家庭經濟，均爲國家經濟所佔據，而取以自代。其結果同一社會人羣內之個人，不得不互相依賴。日常所需，原足以家庭自給者，時至今日，亦不得不求之於他人。爲發展並實現此種社會互助起見，任何活動之完成，均應由統治者規定之，保障之，是之謂公務。故其言曰：「統治者在法律上有保障公務之組織與施行之義務。因此而制立普遍性之準則，名之爲法律，以資遵守。此種準則，不可侵犯，個人不依此準則，即不

能利用公務。統治者或其代表亦不能有阻止公務合法進行之任何行為。」又曰：「統治者所以發出普遍性質而以組織公務爲目的之規條，不過盡其處在社會上應爲之社會職務而已。」狄氏並解釋法律之強制性曰：「若以統治者有組織公務之義務爲理由，用以解釋法律之強制力量，其義甚顯。組織特種公務法律具有強制力量者，以其有特種義務之故。憲政法規與普通行政法規之具有強制力量者，亦以其目的在使國家能有完善之組織，俾得實施其職務之故。」依此理論而推演之，是郵政法者，乃爲實施郵政公務所制定之法律也。

以上諸說，余意以實施公務說最爲精闢，以之說明郵政與郵政法之關係，尤爲恰當。然所謂公務，就經濟眼光觀之，即係國營事業。此種國營事業之立法，其將爲具體規定乎？抑僅爲政策規定乎？關於此點，頗少一致之意見。美國行政學家魏勞畢（W.F. Willoughby）則極力主張營業機關行政上之完全獨立，彼以爲社會經濟，日趨複雜，政府活動，日漸擴大，若將營業機關之各種行政問題，統交由立法機關議定之一，則因議會之事多時短，人多嘴雜，必難有周密之計劃！一則因此等事務，率爲專門問題，與議者以缺乏特殊之知識經驗與技術，必難有完滿之決定。不過吾人應知關於行政問題，應分爲兩大部分：一爲行政政策之決定，一爲行政事務之實施。古德諾（Frank J. Goodnow）曾謂在一切政治制度，政府有兩種基本功能，即國家意志之表現，與國家意志之執行。孫中山先生亦分別政權與治權兩種，政權屬之人民，治權屬之政府。故關於政策之決定，應由代表人民之立法機關爲之。關於事務之實施，則應由營業機關自行處理。此我國郵政法之所以僅爲大體之規定，而詳細節目，則委諸行政機關以郵政規程定之也。

第二節 郵政法之性質

(一) 郵政法爲國內法。法律有國內法與國際法之別。國內法者，依一國主權範圍內所施行之法也。國際法者，依數國家之認定，規定國家相互間權利義務之法也。前者僅由一國家之認定，故限於所認定國家主權行使之範圍內生效。後者依數國家之認定，故得行於國際間。通常所稱法律，屬於前者。國際間適用之國際公法，屬於後者。國際法是否爲法律，學者間尙多非難。國內法之爲法律，則爲一般所公認，無待詳述。郵政法係規定郵政機關與人民間之關係，其屬於國內法，甚爲明顯。惟郵政法雖爲國內法，而其效力則不必以國內爲限。言法律效力者，每分對事與對人兩項。就對事效力言：國內郵政事務，固應適用郵政法；有時國際郵政事務，亦得適用郵政法。就對人效力言：國內人民固應適用郵政法；有時國外人民，亦得適用郵政法。此可從郵政法與國際郵政公約兩方面觀之。就郵政法言：郵政法第三條規定，關於各類郵件或其事務，如國際郵政公約或協定有規定者，依其規定，此國內法以國際法爲內容之顯例也。就國際郵政公約言：公約內每有適用國內法之規定。開羅國際郵政公約第六條明定：「國際郵政公約及各項協定之條款，對於任何事項，如未經明白規定，並不侵越各國國內法律。」是公約或協定內，未經規定之事項，應以適用國內法爲原則，顯然可見。又如公約第三十四條第五項：「凡信函內如裝有書交收信人以外何人，或與收件人同居人以外何人，而實具個人通訊性質之字據者，原寄國及投遞國郵政，有按其國內法律處置之權。」第四十六條第三項：「對於信函及明信片以外之郵件，如以散寄方法寄遞，而其發行或流通所需之條件，

與本國法律所定不合者，各郵政有拒絕其在國境內轉運之權。」又如第五十七條甲款規定郵件賠償責任曰：「原寄郵政，如擔承人力難施之賠償者，仍應擔負責成。凡擔負遺失責成之國，應按其國內法規決定此項遺失，是否可以認為人力難施之情事所構成。」此均國內法適用於國際間之顯例也。然此僅為郵政法之適用問題，至郵政法之為國內法，並不因是而有所動搖。

(二) 郵政法為公法 關於公法與私法之區別，自羅馬以來，學者間類多議論。有倡無區別說者：以為法之本質，唯一無二，無所謂公私之別。亦有人謂凡法皆為公法，或凡法皆為私法者。如 Austin, Ihering 及 Joseph Schein 諸人屬之。有區別說殆為法學上之一般通說。惟區別之標準，又復互異。大要可分為以下三說：

第一目的說 依法律之目的而區別公私法。此說倡之於烏爾比亞納斯 (Ulpianus)。謂公法乃關於羅馬帝國事務之法，私法乃關於個人利益之法。後世學者因襲其說，往往以利益之區別，而分公法與私法。謂保護公益者為公法，保護私益者為私法。惟公益與私益之區別，殊無一定之標準。刑法上妨害名譽及信用罪，不能謂非保護私益之規定；民法上關於違反公共秩序之法律行為，概為無效之規定，不能謂非保護公益。以此區分，究難判明其實質。

第二法律關係說 此說以法律所規定之關係，為區別之標準。其說又有兩派。

一、公法者，規定權力服從之關係；私法者，規定平等之關係者也。此說蓋以凡法律關係不出於平等關係及權力關係之二者為前提。惟現代法律觀念，凡法律關係都認為平等的，相互的，權利義務關係，已不承認有平等之