

国家法令与社会秩序

國民月會講材叢書之一

國家法令與社會秩序

內政部編

國民精神總動員會出版

目次

一 引論——法律與社會

二 抗戰建國期中之法令與民衆組織

甲 民衆組織之基本原則

乙 民衆訓練之基本要義

丙 人民團體組設之方法

三 抗戰建國期中之法令與全民動員

甲 積極性之動員工作

乙 消極性之動員工作

四 抗戰建國期中之法令與國民言論

甲 言論自由之範圍

乙 出版法與言論權

丙 特種審查之辦法

五 結語

一 引論——法律與社會

法律意識與社會關係 通常對於法律的解釋，皆以法律爲吾人在社會生活上之一種行爲的規律。又對於社會的解釋，皆以社會是人類爲共同生活及共同福利所結合之一種組織。故社會必須有秩序乃可實現人類的生存與幸福。人類尤必本於愛好或遵守善良秩序之精神，以發揮其向上的生活，以控制其他或種軌外之活動。故現代國家以法治爲基本特點，而守法爲現代國民之基本資格。

社會維繫與法律行爲 立社會生活之軌範，經國家勢力之認定，並具有強制性者，是爲法令之行爲。法令係政府依據社會實際環境之需要而頒布，亦即維護社會秩序之工具。故法令之作用，不僅使社會不安定的情態歸於安定，有時並且是強制少數人的社會，應該爲多數人的社會而屈服而犧牲，以達到其整個社會全民福利的均衡發展。由此可知法律作用雖有處常處變的不同，而對於維繫社會之旨趣則一。

法律應用與社會實體 法律的形成既以社會的全體爲對象，則法律的性質自亦繁多，而應用的方面亦頗廣闊。例如在平時國家法令與社會秩序所涉及的關係上，自憲法刑法下及違警罰法等無一不相連鎖；可是非常時期則未能衡以常理，一例應用。在此時期，平時法典雖不皆失其效用，但其應用的威力，總不夠顛覆當時的劇變。所謂「治亂用重典」者，鑄即在此。再單就軍事法令講，如戒嚴法，軍事徵用

法，乃至某種緊急治罪條例，或其他緊急處置或單行法令等；有時也不能不因時分別應用，或加強其處斷的力量，或加強某種強制的權威，如此乃能與當時社會之實體相合相應。此又事理之所當然，無待多說的。

今日抗戰已由第一期而進至第二期。我國之國力已愈覺愈強。而最後勝利亦相距離漸近。最高當局有鑒及此，除軍事方面已分別加以調整增強勝利之條件外，復有國民精神總動員綱領之頒行，使全國人民不分老幼男女，皆須於國家法令範圍以內，作有秩序有紀律之行動，以充實國力，以堅強戰志。舉凡在此一時期內所頒行之法令，其實體效力所及，吾人均應本國家至上民族至上之觀念，申守法聽命之精神，各就其本身之業務，與社會實體關係，盡其應盡之職責，則抗法敗度之事，無由發生；而法律的真正效力，也就深及於社會的實體。

社會強固與法律制裁 法律的頒行，如果僅備形式而不具制裁的威力，法律的本身固已失其效用；社會方面，亦即喪失維繫的重心。故在某種時期，法律制裁之效力愈強，社會組織強固的力量亦愈大。分析派法學者謂「法律乃關於管理人類的行為且由國家有組織體之權力加以強制執行者」。這句話處在非常時期的今日來說，更覺切要。我們的國家既已遭空前國難，一面須應付強敵，一面須重奠國基。在此種情形之下，只有加強政府的權力，提高法令的尊嚴，使國法軍紀，官常學風，一齊嚴肅。且現代國

際戰爭，爲全民動員之戰爭，最後勝利實決於力與力經久之掙扎，而所謂力者，又不外視人力物力財力之組織與維繫方法之總和。此種組織力與維繫力發生之中心，全在戰時政府法令威信之強弱，此爲一定不易之理。令出惟行，則精力齊一；用之於戰陣固應如此，用之於後方亦應如此。蓋前線將士英勇抗戰，以鐵血捍衛國家，固爲全國民衆之前鋒；然後方民衆若無組織無訓練，則補充接濟，斷難久持。近世各國於戰爭發動時，必先以嚴肅之權威，與齊一之法令，動員全國，無分精神物質，無分前方後方，更無分男女老幼，一致動員，爲殺敵致果之後盾；斯又鑑諸史例，可檢而驗者。

總之：國家法令，無一不與社會相關，即無一不足爲維持社會秩序之用。自廣泛方面述之，所含甚廣；但此非今日所能盡述，亦非本講材目的之所在。爲切實實務起見，惟就當前時間與空間之對象，舉其直接關係抗戰前途者，分別揭要述之。

二 抗戰建國時期中之法令與民衆組織

社會組織托於民衆組織，民衆組織又爲抗戰力量寄存之基礎。「抗戰必勝」「建國必成」，已爲舉國上下一般之信念。欲使此信念於最短期間成爲事實，非全國民衆步伐一致，全力以赴不爲功。良以一簣散沙之民族，平時且難倖免於難，當此存亡危急之秋，苟不齊發爲雄，嚴密組織，切實訓練則社會

之基礎無存；更何足以肩此重任而度此難關？

我國現時民衆組織之方法，可分二類：屬於政治者，如保甲制度。屬於社會者，如各種人民團體。關於保甲制度，中央及各地方政府已有具體詳密之條規，循序整飭，以期有成；以政治力量謀推進，以納人民于軌物。至依民衆自覺自動自發之方式所組成之社團，藉圖堅強社會之機構者，必須整理充實，使不陷入歧途而得以鞏固國本。前者爲政治力量的建立，運用之方法較易，後者爲社會力量的建立，運用之方法較難。今茲所述，僅就社會團體方面組訓要義言之，其他姑不論及。

甲 民衆組織之基本原則

本黨民運之一貫政策 本黨自民十三改組後，對於民衆運動，已特爲注意。總理遺囑且以喚起民衆訓示同志，自十五年北伐成功以迄於現在，此項政策，始終一貫。

四項基本原則與七條遵守事項 第三次全國代表大會更確定民衆運動原則四項：「一」民衆運動必須以人民在社會生存上之需要爲出發點，而造成其爲有組織之人民。「二」全國農工已得有相當之組織者，今後必須由本黨協助之，使增進智識與技能，提高其社會道德之標準，促進其生產力與生產額，而達到改善人民生計之目的。「三」農業經濟佔國民經濟之主要部份，今後之民衆運動必須以扶植農村教育

，農村組織，合作運動，及灌輸農業新生產方法，爲主要之任務。【四】本黨對於男女青年之今應以竭力作成學校以內之自治生活，實行男女普遍的體育訓練，提倡科學與文藝之集會結社與出版獎勵，實用科學的研究與發明。十九年七月第一零一次中央常會，復本此四項原則而通過頒發修正人民團體組織方案，於是本黨對於組織民衆之工作方針，更爲確定。惟本黨一方面期望全國民衆以生存之需要爲出發點，而造成其爲有組織之人民，同時更期望全國民衆以此爲鵠的，循序以進，而免陷入歧途，修正人民團體組織方案中規定組織團體，必須遵守事項七條，即本此意。七條要點如下：【一】不得有違反三民主義之言論及行動。【二】接受中國國民黨之指揮。【三】遵守國家法律，服從政府命令。【四】職業團體會員以真正同業者及法律所許可之人爲限，社會團體會員以有正當職務者爲限。【五】有反革命行爲或受剝奪公權及開除黨籍處分者，不得爲會員。【六】除例會外，各項會議須得當地高級黨部及主管官署之許可方可召集。【七】違反上例規定者，受應得之處分。【附註：應得處分如工會法第三十七條第四十七條至第五十條及監督慈善團體法第十一條之所定】。由此可知本黨對於民衆組織不僅特別注意而期望亦甚殷切。至於各種人民團體之組織方法均另有明文規定，容另述及。

乙 民衆訓練之基本要義

本黨訓民以政之要旨，適逢分革命建設為軍政、訓政、憲政三時期，尤重視訓政時期之工作，一面以黨代替人民行使政權，同時實行訓練民衆，以養成人民對於行使政權之興趣與技能，而漸進於憲政之階段。本黨歷年以來，竭本此旨努力推行，良以我國民智不齊，且素乏政治經驗，若不施以嚴格訓練，而遽授之政，不僅民權無由享用，而革命大業，難免中墜，吾人理想中之三民主義之國家，亦將無從實現，殊非本黨所以領導國民革命之本意。故本黨當此訓政時期，對全國人民於施以嚴密組織之後，更繼以正確之訓練，然後中國人民，始可成爲有組織有訓練之人民，中華民國始可建爲三民主義之中華民國。

民權和步之學習與兩種訓練之方式 關於人民行使政權技術之養成，總理手著之民權初步，即爲最完善之教本。吾人但能仿而行之，便可運用自如，至於如何養成人民對於政治之興趣，第一須利用教育及宣傳之功用，使人民對於政治有深刻之了解。第二須使人民對於政治活動之習慣。人民對於政治既經認識，且已成習慣，自必發生興趣。

丙 人民團體組設方法

人民團體，分職業團體與社會團體兩種：職業團體，如農會工會商會等，社會團體，如學生團體，

婦女團體，文化團體等，茲將其組織方式要點分舉於後。

(一) 農人團體

農會宗旨 農會之組織，以發展農民經濟，增進農民智識，改良農民生活，而圖農業之發展為宗旨，有鄉農會，區農會，縣市農會，省農會之分。

農會會員 上級農會，以其下級農會為會員，鄉區農會，則以中華民國人民住居該區域內，年滿二十歲，具有下列資格之一者為會員：(一)有農地者；(二)耕作地面積在十畝以上，或園地面積在三畝以上之佃農；(三)中等以上學校畢業習農業者；(四)經營與農業有直接關係之一事業者。但僑奪公權尚未復權者，有反革命行為判決確定者，及禁治產者，均不得為農會會員。

農會任務 至於農會之任務，依法對於下列事項，應指導農民協助政府或自治機關之進行：(一)關於土地水利之改良；(二)關於種子肥料及農具之改良；(三)關於森林之培植及保護；(四)關於水旱蟲災之預防及救濟；(五)關於農業教育及農村教育之推進；(六)關於公共圖書館閱報室之設置；(七)關於公共娛樂之舉辦；(八)關於生產、消費、信用、倉庫合作事業之提倡；(九)關於治療所，託兒所，及養老濟貧事業之舉辦；(十)關於糧食之儲積及調劑；(十一)關於荒地之開墾；(十二)

(十二) 其他關於農業之發達改良。此外農會應答復政府自治機關之諮詢，並接受其委託，同時得就有關農業之發達改良，建議於中央及地方政府。其監督機關，省農會爲省政府，縣市農會及其以下各級農會，則爲縣市政府。

(二) 工人團體

工會宗旨 依照工會法：工會之組織，是同一產業或同一職業之男女工人，以增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活爲目的。

工會會員 集合十六歲以上，現在從事業務之產業工人，人數在一百人以上，或職業工人人數在五十人以上時得適用本法，組織工會。但工人之會選任爲其工會之職員，或會爲同一產業或職業之工人者，雖非屬於同一產業或同一職業，亦得加入其工會爲會員。同時在同一區域內之同一產業，或同一職業工人，祇得設立一個工會。

工會任務 工會之職務有以下各點：(一) 團體協約之締結，修改，或廢止，但非經主管官署之認可，不生效力。(二) 會員之職業介紹，及職業介紹所之設置。(三) 貯蓄機關、勞動保險、醫院、診療所及托兒所之設置。(四) 生產消費購買信用住宅等各種合作社之組織。(五) 職業教育及其他勞工

教育之舉辦。(六)圖書館及書報社之設置。(七)出版物之印行。(八)會員親會俱樂部及其他各項娛樂之設備。(九)工會或會員間糾紛事件之調處。(十)勞資間糾紛事件之調處。(十一)關於勞動法規之規定改廢事項，得陳述其意見於行政機關，法院及立法機關，並答復行政機關及立法機關之諮詢。(十二)調查工人家庭生計經濟狀況，及其就業失業，並編製勞工統計。(十三)其他有關於改良工作狀況，增進會員利益之事業之舉辦等。此外尚有二事在工會與工人有足注意者，即罷工與雇用兩問題。

罷工與公共秩序 勞資間之糾紛，依工會法第二十三條所規定，非經過調解仲裁程序後，於會員大會，以無記名投票得全體會員三分之二以上之同意，不得宣言罷工。工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安甯，及加危害於雇主或其他人之生命財產。工會不得要求超過標準工資之加薪而宣言罷工。又工會法第二十七條規定。工會職員或會員，不得有下列各項行為：(一)封鎖商店或工廠。(二)擅取或毀損商店工廠之貨物器具。(三)逮捕或毆擊工人與雇主。(四)限制雇主僱用其介紹之工人。(五)集會或巡行時攜帶武器。(六)對於工人之勒索。(七)命令會員怠工。(八)擅行抽收佣金或捐項等。

雇用與保護利益 此外政府為保護工人利益並訂有以下各條：如第三十一條：雇主或其代理人，不得因工人為工會會員或職員，而拒絕僱用或解僱；及為其他不利益之待遇。第三十二條：雇主或其代理

人，對於工人，不得以不理工會職務，不入工會，或退會，爲雇用條件。及第三十三條：雇主或其代理人在勞資糾紛之調解仲裁期間內，不得解僱工人。

(三) 商人團體

商會宗旨 商會法規定，商會以圖謀工商業，及對外貿易之發展，增進工商業公共福利爲宗旨。

商會會員 商會會員分以下兩種：一爲公會會員一爲商店會員。此兩種會員，均得舉派代表，出席商會爲會員代表。會員代表之資格，限於在本區域內經營商業之中華民國人民，年在二十歲以上者。然雖具有以上之資格，而有下列情事之一者，不得充商會會員代表：(一) 褫奪公權者，(二) 背叛國民政府經判決確定或在通緝中者，(三) 受破產之宣告尚未復權者，(四) 無行爲能力者等。

商會任務 商會職務：(一) 籌議工商業之改良及發展事項；(二) 關於工商業之徵詢及通報事項；(三) 關於國際貿易之介紹及指導事項；(四) 關於工商業之調處及公斷事項；(五) 關於工商業之證明及鑑定事項；(六) 關於工商業統計之調查編纂事項；(七) 得設辦商品陳列所，商業學校，或其他關於工商之公共事業，但須經該管官署之核准；(八) 遇有市面恐慌等事，有維持及請求地方政府維持之責任；(九) 辦理合於第一項所揭宗旨之其他事項等。此外商會並得就有關工商之事項，建議於中

央或地方行政官署。

(四) 學生團體

學生團體之性質與任務 學生團體，爲學生自治會，以在學校以內組織爲限。學生自治會之組織，以本三民主義之精神，作成學生在學校以內之自治生活，並促進其智育，德育，體育，羣育之發展爲目的。學生自治會會員，在會務範圍以內，具有選舉，罷免，創制，複決之權，但不得干涉學校行政。

(五) 婦女團體

婦女團體之性質與任務 依照婦女團體組織原則及組織大綱：各地婦女爲求下列各項之實現，得組織各種婦女團體：(一)普及婦女教育；(二)提倡婦女體育；(三)培養婦女德性；(四)改善婦安生活；(五)發展社會事業等。但婦女團體：不得於三民主義及法律規定之範圍以外爲政治運動。凡爲政治運動婦女團體須經中國國民黨中央執行委員會之核准。又婦女有下列情事之一者，不得爲婦女團體之會員：(一)年齡未滿十六歲；(二)違背三民主義之言論或行爲；(三)操縱賭博；(四)嗜好賭博或吸食鴉片等。

國家法令與社會秩序

(六) 文化團體

文化團體之任務與性質 依照文化團體組織原則及組織大綱，凡具有增進學術教育，或改良風俗習慣等性質之團體，皆屬文化團體。文化團體之目的，在增進中國文化，發揚民族精神，以促成社會之進步。文化團體，不得於三民主義及法律規定範圍以外為政治運動。文化團體之活動，不得妨害社會公共利益。至於文化團體之會員，有下列情事之一者，不得充任：（一）違背三民主義之言論行動；（二）褻奪公權；（三）患精神病；（四）嗜好賭博或吸食鴉片等。

就以上所述，可知本黨與國民政府對於民衆組織與訓練之真意所在。在法律範圍以內，許人民皆有集體自由之活動；而於社會公共利益，公共秩序之維護與保存，一本黨治之民主集權的精神，以實現國家至上，民族至上之利益。此種社會機構之建立：（一）在使全國人民應各就其本身之業務，與社會關係，分別加入適當之團體；（二）在使人民團體，須以其事業之發展與公共福利之增進為目的；（三）在使人民團體須接受中國國民黨之指導於三民主義，及法律規定之範圍以內，作正當之活動；（四）人民團體活動，以不妨害社會秩序及公共利益為原則；（五）在使社會如有發生糾紛時，應以和平及合理之方法調處之。

三 抗戰建國時期中之法令與全民動員

吾國新社會機構建立方式，既已依上述之方法，以爲運用。在此非常時期，全國民衆，除遵照政府法令，作正當之活動外，更應加倍努力，以克服艱難，而求得最後勝利。至於非常時期一般民衆所應進行之事項，尚有積極與消極兩方面的性質，這兩者均爲當前動員法令中亟宜推進，而與社會秩序關連密切者。

甲 積極性質之動員工作

積極云者，即全國民衆應依照法令，自動踴躍奉行義務之謂。舉其大者有三：

(一) 服兵役

兵役種類 服兵役，爲國民對於國家義務之一。兵役之種類有二：即國民兵役與常備兵役是。依照兵役法，男子年十八歲至四十五歲，在不服本法所定之常備兵役時，服國民兵役，平時受規定之軍事教育，戰時受國民政府命令徵集。至常備兵役，分現役，正役，續役三種。平時徵集年滿二十歲至二十五