

# 改善我國社會行政組織與社會建設的關係

岑士麟

## 一、前言

值此我國政府行政院著手調整所轄各部會組織之際，改善我國社會行政組織以有利於今後推行社會建設，當是其目標之一。使筆者心有所感，擬在本文前言中略述一二。其一，二十年前，筆者初自歐陸返國，服務於執政黨中央第五組，即向主管獻議，社會建設與經濟建設同樣重要。當時曾提出「有如鳥之雙翼，缺一不可可為喻」口號，並寫出「社會建設的理論與實施」一書，用主管名義發表。其後主管交撰執政黨十次大會社會政策文件「現階段社會建設綱領」草案，原稿曾印送大會之前的十次會議審查，頗有不當人意的修改。內容較九次大會通過現尚通行「民生主義社會政策」為廣博，係以貫徹全部三民主義社會政策為基礎。其中實踐民權主義部分，自感簡陋，留待專家先進予以充實，乃未及所望。會後果不出所料，蒙其時主持黨史會之故主委黃季陸元老面告筆者：綱領促進民主法治社會的途徑，所提辦法稍嫌貧乏。但此綱領在通過後送從政主管立法實施，竟因加重經濟建設而未被重視。導致年來等於社會建設廢弛，倫理道德式微，竟發生鄙棄法治及脫法爭取民主的現象。其二，拙意社會建設不被財經當局重視，乃集中希望辦好社會福利，但時下又因社會福利的範圍牽涉過廣，一般觀念常論限於財力所不勝，所以退而期望國內至少應健全社會福利中的社會制度。尤其以改進社會保險確保社會大眾經濟生活為起點，乃籌組「中國社會保險學會」。初衷能追隨碩學鴻彥之後，對政府分向行政院、考試院、監察院及軍方等有關機關，條陳建議。但所借革新公保、勞保、農保、軍保的集體善意，又所願不償。至今各該制度，都嫌偏而不全，缺點太多。其三，我國現以三民主義統一中國為正確前途出路，因之筆者主編的社會建設雜誌言論，邇來頻頻呼籲我國社會行政，不論提高社會福利或改善社會設

施，都宜迫切需要與海峽之隔的大陸上現有各種制度競賽，俾能優勝者獲得民心依附。在去年執政黨十三屆全會前，筆者參加審查社會政策時，也提出這意見。按中共慣於巧用社會主義建設偽裝，以掩飾共產主義的歪曲醜惡，可是最近在社會行政法制的若干方面，竟超出其邪惡的一面，需要以三民主義的社會建設與之抗衡。如果在有關制度上勝過大陸，則貫徹三民主義以統一中國，必可完成目的。

社會行政原是政府社會福利的行政事務，負責此項行政事務的機關組織，為了達成推行社會福利的任務，必須規劃社會建設的工作。其範圍甚廣，非單獨設部，不能完整勝任。除了運用行政力量，發展社會資源，調整社會關係，解決社會問題，匡正社會病態，促進社會進步之外，其主要施政領域，為制訂有關社會福利的立法，督導公私機構推行社會福利，建立各種健全的福利制度，及協調各部會從事社會建設。

## 二、健全體制

關於政府果能從此重視社會建設，而改善我國現有的社會行政組織，以仍將政府遷來臺灣後，縮編為附設內政部的社會司，恢復為原來綜理整個社會行政的社會部為恰當。但因以往社會部內統轄有關勞工事務，現已獨立為勞工委員會，而即將成立勞工部，所以原有組織應以改為「社會福利部」為宜。但初議改正行政院組織法，原擬一味抄襲西方若干國家有改為「衛生福利部」。此議完全不顧社會建設行政，祇求將原有衛生署升格，抽意殊為不當。如持人類改善生活以衛生為重要作片而理由，則施政應求經濟與社會的建設需要平衡推進，勢將徒託空言，違反執政黨的正確政策性決定。所幸更改成立「社會福利部」，業被專家研究所認同。最近已設「成立社會福利部推動委員會」，表示

值此我國政府行政院著手調整所轄各部會組織之際，改善我國社會行政組織以有利於今後推行社會建設，當是其目標之一。使筆者心有所感，擬在本文前言中略述一二。其一，二十年前，筆者初自歐陸返國，服務於執政黨中央第五組，即向主管獻議，社會建設與經濟建設同樣重要。當時曾提出「有如鳥之雙翼，缺一不可可為喻」口號，並寫出「社會建設的理論與實施」一書，用主管名義發表。其後主管交撰執政黨十次大會社會政策文件「現階段社會建設綱領」草案，原稿曾印送大會之前的十次會議審查，頗有不當人意的修改。內容較九次大會通過現尚通行「民生主義社會政策」為廣博，係以貫徹全部三民主義社會政策為基礎。其中實踐民權主義部分，自感簡陋，留待專家先進予以充實，乃未及所望。會後果不出所料，蒙其時主持黨史會之故主委黃季陸元老面告筆者：綱領促進民主法治社會的途徑，所提辦法稍嫌貧乏。但此綱領在通過後送從政主管立法實施，竟因加重經濟建設而未被重視。導致年來等於社會建設廢弛，倫理道德式微，竟發生鄙棄法治及脫法爭取民主的現象。其二，拙意社會建設不被財經當局重視，乃集中希望辦好社會福利，但時下又因社會福利的範圍牽涉過廣，一般觀念常論限於財力所不勝，所以退而期望國內至少應健全社會福利中的社會制度。尤其以改進社會保險確保社會大眾經濟生活為起點，乃籌組「中國社會保險學會」。初衷能追隨碩學鴻彥之後，對政府分向行政院、考試院、監察院及軍方等有關機關，條陳建議。但所借革新公保、勞保、農保、軍保的集體善意，又所願不償。至今各該制度，都嫌偏而不全，缺點太多。其三，我國現以三民主義統一中國為正確前途出路，因之筆者主編的社會建設雜誌言論，邇來頻頻呼籲我國社會行政，不論提高社會福利或改善社會設

大眾正確的主張，希望政府能予採納。筆者確認「社會福利部」如能成立，推行社會建設可望名正言順，發揮功能。

依據社會福利部推動委員會所提出，藉此可以改善社會行政組織的十二項理由，筆者肯定其十分正確，茲照錄如次：(一)為力行 國父遺教，(二)為落實憲法精神，(三)為均衡社經發展，(四)為確定福利範疇，(五)為維護社會安全，(六)為健全福利利制，(七)為爭取全民福利，(八)為恢復前社會部，(九)照顧弱勢團體，(十)為發展人力資源，(十一)為有效運用經費，(十二)為完整行政體系。以上第(三)項理由為重視社會建設與經濟建設必須均衡發展，也堪足見改善社會行政組織及社會建設的關係。

不過改善行政院組織社會行政機關為「社會福利部」的定名雖正確，據該推動委員會宣言中提及該部的組成，筆者鑒於現在的社會司於主管福利行政以外，尚有主管人民團體與社會運動，故拙意應增設社會組，以利執行指導民間社會團體及公私社運的工作。此外，擬議中的社會工作司，因各種社會福利部屬於社會工作，宜改為專業制度司。並因原來社會司尚含合作業務，擬增加社會合作司。至於社會救助司可以併入社會安全署內，以利該署專責實施全部的社會安全制度。但如保留社會救助司，則應增設社會保險司，綜理各種社會保險。倘若設置中央社會保險局，宜併同執掌現有的勞保、農保、私立學校教職員保等各種業務。至於學生平安保險，迄今委託商辦，且違反社會保險制度原則，如能予以改制，亦可併入該局執掌，以期統一。若是成立社會安全署，宜將就業輔導業務，自現在的勞工委員會業務分出，併入該署而與勞委會保持協調聯繫，否則不必設置業務分裂的社會安全署。

有關社會福利部與衛生、教育、勞動等業務的協調聯繫，拙意衛生亦予恢復大陸時代設部，勞委會亦予改為勞工部。因其執掌各不相同，可予獨立，而相關業務可以彼此協調配合。譬如衛生部的保健業務，須與社會保險局的健康保險業務協調聯繫配合。又社會教育之實施，須與社會行政關係密切，可與教育部社會教育司切取協調聯繫，並儘量使該部社會教育司略增執掌，俾能負責遂行宣導社會建設有關恢弘倫理道德及促進民主法治諸業務。

中央機關於成立「社會福利部」，尚需全國地方機關執行業務與之配合。如地方體制不能健全，依然不能改善社會行政。所以現有省市縣社會行政組織尚待充實。如自勞工行政獨立後，省市增設勞工處或勞工局外，還有工業城市

與工廠繁盛的縣市應增設勞工科。日後社會保險對象遍及全國各地的人口，亦需於全國各地設置有社會保險行政的組站，以利遂行保障全民的經濟生活。據各方反應，現有的分駐各區勞保處執掌，諸多缺失，上級未能有效指揮，雖以立法未週所肇致，所以基層行政組織亦須改善。

### 三、改善缺失

現有內政部社會司掌理全國社會行政的缺失，筆者非常贊同該司蔡司長漢賢先生所著「中華民國社會行政機關的組織與職掌」大文中，指出：「研析社政遭遇的問題，悉待改善。一為該有的體制未健全。今後改善組織為「社會福利部」及調整基層執行單位後，體制可望健全。二為協調研究的單位欠缺。按各部門對內對外的協調聯繫十分重要。「社會福利部」似需有關各司均需負責，同時亦需各別從事深入的研究發展，故專設單位並非必要。以往欠缺協調研究之責任，應屬上級對於社會建設不予重視所致。鑑於過去有許多主管司的社會立法於呈報後，經年屢月未予送審，可見一斑。三為服務項目未盡契合需要。原文僅提出社會安全制度下三個體系，因業務分割及法制缺點太多，而使服務項目未週全。其實，其他服務項目的契合，倘在社會立法方面力求妥切週密，可以改善。四為專業制度亟待建立，及五為民間參與有待鼓勵。筆者認為今後社會工作的趨勢，因社會行政廣泛，需要民間的參與協力。試看西德的社會保險體系，一向即非政府公辦，而係政府立法監督輔導民間自治體自辦。故加強社會福利設施，不盡全由政府辦理，任使民間坐享其成。其改善四、五兩問題之道，管見以為實行一個途徑解決。就是先求社工專業制度建立，如能立法規定：民間社團每一單位必置專業社工員一—三人，則不獨社團可望健全組織，所有福利設施，當可發動民間參與辦理。換言之，社會福利之舉辦，必須先有健全的人民團體，才能開發社會資源，予以有效的督導及運用。

### 四、結語

總之，政府當局必須遵從執政黨的決策，重視社會建設應與經濟建設平衡推進，改善社會行政組織以加強社會福利為當務之急。「社會福利部」倘能成立，則社會福利的社會建設，可以達成，不僅現有我國社會行政組織可以改善，三民主義的社會制度，可望在這一代中完成目的。

〔本文作者為大學教授〕