

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，乃未發所望。會後果不出所料，蒙其時主持黨史會的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，又所顧不償。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面理由，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

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)為均衡社會發展，(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織司，以利執行督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，俾能負責進行宣傳社會建設有關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，以利進行保障全民的經濟生活。據各方反應，現有的分駐各區勞務保處執掌，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。一為該有的體制未建立。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，不需全由政府辦理，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員工員一—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〕