

縣各級幹部人員訓練教材

合

作

行

政

中央訓練委員會
政印行

民國三十二年五月

縣各級幹部人員訓練教材編輯大意

本教材之編輯，係根據「縣各級幹部人員訓練大綱」第三條第九款「具有全國性之教材，應由中央訓練委員會及內政部編訂或審訂之」之規定。

二、本教材編輯種類，係根據本_部會製定之「地方行政幹部訓練團訓練要項及時數分配綱要」分爲一般訓練課目及分組訓練課目，除少數課目依其性質須由各省自編者外，其餘各課目概由本_部會編訂之。

三、本教材編輯方法，除本_部會自行分別担任編纂者，其中遇有適當書稿經主編機關推荐者，間亦不另編纂，酌加採用。

四、本教材分由主編及審訂機關負責。

五、本教材編輯內容，均依照各課目講授要點，着重實際工作之重要理論及實施辦法，並盡量附列應用法規圖表及其他參考資料。

六、各省地方行政幹部訓練團，如有較妥適之自編教材，經由本會審定合格者，仍得自由採用之。

七、各訓練機關關於本教材如有意見，希隨時函知本會，以便再版時修訂。

八、本教材共數十種，限於經費，印刷數量，自不敷分配，各訓練機關可斟酌需要，照式翻印，但須事前通知本會。

書序

合作制度能使全國人民組織化，經濟權利大衆化，生產分配合理化，社會關係情感化，并能以和平之手段，達成革命之目的，與三民主義之精神固完全一致，而與其實施，關係尤切；故欲求三民主義社會經濟制度之建立，務須注重合作運動之推行。歐西合作運動，係由社會團體及人民自動推進，政府祇負消極監督之責，惟我國民智較低，缺乏組織能力，欲推行合作以實現三民主義，勢非採訓政方式，由政府切實指導不可。因此，合作行政之重要，遂與合作事業以俱增。加以政府今日正在推行經濟的計劃與統制，是則爲求合作設施能與其他有關設施相配合，尤非加強合作行政不爲功。

現在我國合作行政機構，已漸次調整就緒，在中央已於社會部設置合作事業管理局，在省已多遵照行政院頒佈之合作事業管理處組織大綱先後設置合作事業管理處，在縣已遵照行政院公佈之縣合作指導室組織暫行辦法普遍成立。合作指導室，機構既已確立，則今後所應特別致力者，厥惟合作行政之技術的改進耳。

合作行政之內容，在性質方面，既有計劃，執行，考核等項；在種類方面，復有社

務，業務，財務之分；而業務之中，又有農業生產，工業生產及供給，運銷，消費，公用，信用，保險之別，故合作行政任務之重要，頭緒之紛繁，實駕一般行政而上之，允宜編輯專書，用資闡述。

近中央訓練委員會函請本局代為編著合作行政一書，余以本局視察張達同志對於合作行政，頗有研究，從事合作行政工作，尤歷年所，爰囑其執筆，茲張君已撰編竣事，持正於余，余閱其內容，已就合作行政各重要項目，分別論及，概括無遺；深信其必能合於需要，並有以利我國合作行政技術之改進焉，爰樂而為之序。

壽勉成識
民國三十一年十一月十二日
於社會部合作事業管理局

合作行政目錄

第一章 緒論

第一節

合作行政之意義特質及範圍

一

第二節

合作行政與合作社團

六

第三節

合作行政與地方自治

一〇

第二章 合作政策

合作政策

一六

第一節

我國合作政策及其實施

一六

第二節

我國合作政策之本質

二〇

第三章 合作法規

合作法規

二四

第一節

合作社法及其施行細則

二四

第二節

縣各級合作社組織大綱

三二

第三節 其他合作規章·····	三六
-----------------	----

第四章 合作行政機關·····	四五
-----------------	----

第一節 中央合作行政機關·····	四五
-------------------	----

第二節 地方合作行政機關·····	四六
-------------------	----

第五章 合作行政人事制度·····	五二
-------------------	----

第一節 合作行政人事制度之意義及其重要·····	五三
--------------------------	----

第二節 合作行政人事制度·····	五六
-------------------	----

第六章 合作行政與合作金融·····	六三
--------------------	----

第一節 合作行政與合作金融之關係·····	六三
-----------------------	----

第二節 我國合作金融之發展·····	六七
--------------------	----

第三節 我國合作金融應有之改進·····	七二
----------------------	----

第七章 合併行政三聯制·····	七八
------------------	----

第一節 合作行政之計劃……………七八

第二節 合作行政之執行……………八二

第三節 合作行政之考核……………八六

第八章 合作行政之實務(上)……………八九

第一節 宣傳……………八九

第二節 調查……………九四

第三節 登記……………一〇〇

第九章 合作行政之實務(中)……………一〇九

第一節 社務管制……………一〇九

第二節 業務指導……………一一六

第三節 合作訓練……………一二一

第十章 合作行政之實務(下)……………一二六

第一節

實驗

一二六

第二節

視察

一三〇

第三節

考核獎勵

一三五

附 錄

(一) 合作社法

一三九

(二) 合作社法施行細則

一五六

(三) 縣各級合作社組織大綱

一六二

(四) 中國合作化方案

一六七

合作行政

第一章 緒論

第一節 合作行政之意義特質及範圍

何謂合作行政？其意義何若？其範圍又何若？此吾人應行首先明瞭者也。爲欲了解合作行政之意義及範圍，對於「合作」及「行政」之定義，必先一加闡述。

「合作」之定義，言人人殊；蓋學者往往僅就「合作」之一部效能，遽下其定義，殊未能顯示合作之整個概念。茲綜合各家定義及合作原理，得其結論如次：

「合作係建築於連鎖（Solidarity）之哲學基礎上，依照「我爲人人，人人爲我」之原則，採取自助互助和平革命之手段，運用聯合組織，共同經營之方法，藉謀社會經濟生活之改善與幸福，以達到人類共生共存共榮之一種組織形式。」

至「行政」一詞，一般人頗多與「政治」相混同，雖「行政」與「政治」關係甚密，但其性質及範圍顯有特殊異。美人古德諾（Frank J. Goodnow）曾謂「政治乃社會意

志之結晶，行政乃此結晶之意志的執行。」又謂「在一切之政治制度中，只有兩種基本的政府功能——即國家意志之表現，及國家意志之執行；前者謂之政治，後者謂之行政。」本此論據，可知「政治」乃國家政策之決定，「行政」乃國家政策之執行。故必先有「政治」，然後始有「行政」。「政治」爲本，爲主，「行政」爲用，爲從。惟「行政」一詞，應用範圍，至爲廣泛：所謂「內務行政」，「外務行政」，「軍事行政」，「經濟行政」，「財務行政」等是。「合作行政」爲諸種行政之一種，即國家合作政策之執行是也。

合作行政之意義，既如上述；而其特質，歸納言之，厥有四端：

(一) 合作行政乃積極之行政。自工業革命發生後，科學之發展，日新月異，其影響所及，不僅社會經濟發生極大之變革；即各國政治制度，亦發生本質之變化。過去政府之職掌，重在維持治安及徵收賦稅，今則人民之諸種社會經濟生活，均須政府爲之設法改善，馴至納諸統制管理之下。原本建築於自覺自動自治之理論基礎上之合作事業，亦因時代推移，一變其消極之放任自由政策，而爲積極之推進扶持政策。此種趨勢，不僅在外國爲然，其在我國仍可按其演進之跡象，加以追尋也。

(二) 合作行政乃自動之行政。隨積極行政而來者，則爲合作行政之自動的特質。

蓋在過去之政府，乃在標榜「無爲而治」，採取「民不告，官不理」之消極政策，在此科學昌明，國際競爭劇烈時會，此種政策，已不復能適應時代之要求；今日政府之職權，不僅擴及管理國民之社會經濟生活，即極細微之自來水，電話，電燈等事業，亦率由政府經營。合作事業爲國民經濟建設之基本機構，自爲政府嚴密管理之一端，舉如各級行政機構之設立，各級工作人員之設置，以及各種有法規章則之訂頒……均期以政府之力量啓發之，倡導之，扶持之，獎進之，以達到國家合作政策之目標，

（三）合作行政乃治事之行政 行政乃政府職能之一，而爲一種「人」與「事」之管理。惟一般行政多偏重於「人」之管理，而合作行政乃重在「治事」。蓋合作係屬社會經濟建設之事業。從個人方面言：爲私經濟改善與充裕之手段；在國家方面言：則爲整個社會經濟建設與改造之方法。故合作之政策，旨在謀合作事業之健全與發展。

（四）合作行政乃專業之行政 政府職權之日趨擴大，爲今日政治上一大趨勢；惟其職權之日趨擴大，故其管理之事物，乃益趨技術化；所需之各級員司，乃日趨於專門化。合作爲資本主義發達後所產生之新興事業，且富於技術性質，如欲謀其組織效能之發揮，必須與農工技術，金融流通，以及教育設施等等，密切配合，方可迅赴事功。故司其事者，必須有專業之訓練與技能，始能勝任愉快，確實完成其使命。

合作行政之範圍，可分爲狹義之合作行政及廣義之合作行政二義，前者可謂爲消極之合作行政，後者可謂爲積極之合作行政。茲分述如下：

(一) 狹義之合作行政

甲、登記：依我國合作社法之規定，合作社之成立，變更，合併，解散及清算，均須向所在地主管機關登記。登記制度之實施，旨在使法人之設立及存續事項，登錄於公簿，以利主管機關之監督與考核，俾使合法之合作社，可得法律之地位，不合法之合作社無以倖存。

乙、監督：登記制度乃主管機關監督合作社手段之一種，他如實際派員考察或有關考核規章之制頒，均爲監督工作之實施，此種監督工作，旨在預防合作社越過法定之軌範，初不以扶助獎進爲目標。

丙、廣義之合作行政 廣義之合作行政，除包括狹義合作行政之登記及監督工作外，尤側重下列各事項：

甲、推進：推進之工作，旨在引發人民對於合作之興趣，增進其合作之信仰，從而輔導其組織。其中中心工作，計分三點：

1. 宣傳：宣傳合作之意義，利益及其組織之方法，以加強人民對於合作之認識。

識。

2. 調查：調查當地社會經濟之概況，以爲推進合作組織之依據。蓋有甚多之地域，客觀上已具備合作之條件，而主觀上則無合作之要求，必賴調查及宣傳，以資倡導推進。

3. 組織：經過調查及宣傳以後，確知人民在客觀上，合作之條件已完全具備，在主觀上合作之需求已切實被激發，則可進一步依照法定組織程序指導人民從事組織合作社。

乙、指導：合作社組成後，爲謀發揮其組織之效能，則應廣續從事指導。此項指導工作，計分二種：

1. 社務指導：如社員之徵求，社股之增購，社址之選擇，會議之召集等事之指導及社職員之訓練等，其目的在促進社務之健全。

2. 業務指導：如業務計劃之擬訂，業務經營之原則及業務進行之方法等事之指導，其目的在促進業務之發展。

3. 財務指導：如會計審計制度之建立，貸款運用之方法及社有財產之處理等事之指導，其目的在促進財務之合理處置。

丙、協助：爲謀合作社之健全發展，除指導工作外，尙須進一步作實際之協助。此種協助，可分二端：

1. 金融協助：如遞予資金之協助或介紹金融機關予以貸款等。

2. 物資協助：如供給生產上所需之工具，設備及原料或貸放實物等。

丁、獎勵：合作行政機關爲鼓勵人民對於合作事業有所貢獻及激勵合作社積極工作獲得優異成績，乃採行獎勵政策，訂定單行法規，視其實際之情形，分別予以精神上或物資上之獎勵，藉以增進其對於合作事業之興趣及熱忱。

第二節 合作行政與合作社團

何謂合作社團？既有合作主管機關，負責推動合作事業，又何貴乎有此合作社團？曰：合作社團者，乃合作者及有關合作之機關團體相互聯合，以促進合作事業健全發展爲目的之社會團體也。其所以需要此種社會團體者，要因凡五：

(一) 協助政府 今日我國雖已採取負責指導制度，設置各級合作主管機關及人員，專司合作事業之管理與推進。惟合作組織普及各地，數量既屬衆多，業務尤屬繁雜，如均仰賴合作主管機關之指導推進，必因格於固定之預算及人力，而未能靈活運用，此其一。合作業務之輔導，貴能機動靈敏，把握時效；而合作主管機關每因必要之行政手

無，無法簡略，此其二。合作事業之健全發展，端賴農工產銷技術之配合無間，而合作主管機關每因經費不足，不能羅致專門技術人員。此其三。基此三因，故除合作主管機關外，應再組織合作社團，以補助行政之不足。

(二) 加強配合 合作爲社會經濟改造事業，故其有關工作，至爲繁夥，諸如合作組織之產銷業務與農工產銷技術機關有關，信用業務與金融機關，合作產品之運銷與交通機關有關，舉辦合作社社員訓練與社教機關有關，推行合作組織更與普通行政及農工團體有關……此有關機關團體，必須密切聯繫，加強配合，始能事半功倍。此種聯繫配合上之方法，如以行政機關之地位行之，則不免「公事化」而不能收迅速靈動之效果。故必有一合作社團，以爲密切聯繫加強配合之機構。

(三) 集中意志 任何事業之不能迅速著績效者，多由於意志不能集中。意志不集中，則力量分散，步調凌亂，辦法紛歧。合作事業之形態至多，各地之需要各殊，各有關部門之工作步驟及目標，如何能集中運用，俾免浪費，必先交換意見，聯繫情感，故應組織合作社團以爲相互研討溝通意見之樞紐。

(四) 團結力量 隨意志之集中，力量乃能團結，此種力量有效之運用，則在各盡所能，配合「力行」，而此「力行」之程序及辦法，又非先行聯絡商討不爲功，矧合作

事業爲改造社會和平革命之方法，當其進展之時，必遭遇社會固有勢力之反對牽制。如何克服此種困難，則有待於力量之團結。

(五)發揮特質 我國合作事業雖採取由政府指導之制度，但吾人不能抹煞合作事業之自覺自動自治之特質。我國之所以採取指導制度者：第一在適應政治經濟之計劃統制的一般趨勢；第二則在符合國內之實際情勢。須知指導乃手段、人民自覺自動自治之精神，仍須培育發揚。合作社團既爲熱心或從事合作之人士及有關合作之機關團體所構成，故爲發揚合作事業自覺自動自治之特質的最好機構。

合作社團之功用，既如上述，其與合作主管機關之關係若何？就法律上言之，前者爲社會團體，爲人民組織；後者則爲行政機關，爲執行國家政令之機關。就行政上言之，合作主管機關有指導監督合作社團之職權，合作社團則有接受合作行政機關指導監督之義務。在此關係之下，合作社團欲謀發揮其功能，完成其使命，則必循下述之途徑：

(一)遵守合作政策 合作政策乃國家整個政策之一環，爲一切合作設施之準繩，故合作社團對於其促進合作事業之方針及辦法，均必以合作政策爲圭臬。

(二)依據合作法令 合作主管機關所訂頒之各種有關合作之章則辦法，乃統一合作設施，指示指導勸向之主要根據，在原則上，雖以我國係採取由國家負責之指導制度