

改進文庫

—26—

社會行政概論

黃永滋著 ✓

改進出版社發行

改 進 文 庫

( 26 )

社 會 行 政 概 論

黃 永 滋 著

改 進 出 版 社 發 行

目次

第八章 社會行政實施之重要方針與原則  
第一節 社會行政實施之重要方針  
第二節 社會行政實施之重要原則

第一章 緒論.....(六)

第二章 社會行政概念.....(六)

第一節 社會行政的意義與特質.....(六)

第二節 社會行政的方針.....(六)

第三節 社會行政的範圍.....(六)

第四節 社會行政與社會建設.....(六)

第三章 人民團體組訓.....(一四)

第一節 組織的意義與重要性.....(一四)

第二節 中國固有的社會組織.....(一四)

第三節 現行人民團體組織分類.....(一四)

第四節 人民團體組織精神及其事業.....(一四)

第四章 社會運動.....(四一)

第一節 社會運動主要目標.....(四一)

第二節 社會運動實施方法.....(四一)

第三節 現階段社會運動的中心任務

第五章 社會福利……………(四九)

第一節 社會保險

第二節 社會救濟

第三節 社會服務

第四節 職業介紹

第五節 兒童福利

第六章 合作事業……………(七五)

第一節 中國合作經濟特質

第二節 合作事業與戰後國家建設

第三節 我國合作事業應有的改進

第七章 國民義務勞動……………(八六)

第一節 國民義務勞動立法建制的意義

第二節 歐美各國義務勞動實況

第三節 中國義務勞動之史的借鑑

第四節 推行國民義務勞動應有的措施

第八章 社會行政實施的必要條件與精神……………(九五)



齊穆爾，司馬爾等學者爲代表。第三派亦稱唯實派，惟與前派稍異，綜合主張此說的派克等人的意見是：以社會爲一種社會遺產，這種社會遺產包括有關人類行爲的習慣、情操、民俗、民型等等，這是有力的說明出社會是超乎個人之外而別有存在的。個人與社會。

我國古時對社會一語的解釋，據許氏說文：「社地主也，從示土。」孝經緯曰：「社土地之主也，土地闢不可盡敬，故封土爲社，以報功也。」又祭法：「丈夫以下成羣立社，曰置社。」凡此均爲羣居以合祭地神之意。晉代慧遠法師的結白蓮社，明代張溥的建復社，皆因合祭而爲人民會合之所。尋譯其意義，殊不若現今所稱社會的廣泛。

社會概念既明，進一步來研究中國社會思想。中國具有五千年悠久的歷史與文化，中國社會的所以爲中國社會，自有其特殊的文化作背景，我們今日要研究中國社會行政和社會建設問題，不能不對中國過去社會思想，加以一番探討。歷代賢哲對於社會的看法，各有不同的主張，這裏略舉三家來做代表：（一）儒家的倫理社會觀。（二）道家的自然社會觀。（三）法家的法治社會觀。儒家的社會思想，是以禮爲法度，倫理爲內容，其有倫理，就是一父子有親，君臣有義，夫婦有別，長幼有序，朋友有信。「這是社會上一定不移的倫常，而這種倫常的維持，却靠着「禮」。禮即規範人的行動，或爲人的行動所依據的種種法制。依照繆鳳林先生的分析，認爲禮的創制修訂，都是根據下列四種原因或作用



而建立的：(一)因政治作用而建立。(二)因人情而爲之節文。(三)因救禍避患而施設。(四)因道德教育而制立。孔子一生是主張禮治主義的，他在禮記一書內，對禮的贊歎，可說是無微不至。如：「君子之道，譬猶防歎，夫禮之塞，亂之所從生也。」故婚姻之禮廢，則夫婦之道苦，而淫之罪多矣。鄉飲食之禮廢，則長幼之序失，而爭鬪之繁矣。聘射之禮廢，則諸侯之行惡，而盜益之敗起矣。喪葬之禮廢，則臣子之恩薄，而倍死忘生之亂衆矣。凡人之知，能見已然，不見將然，禮者禁於將然之前，而法者禁於已然之後。……禮云禮云，貴絕惡於未萌，而起敬於微妙，使民日從善遠罪而不自知也。」又如：「是故禮者君之大柄也，所以別嫌明微，儆鬼神，政制度，別仁義，所以治政安君也。」在孔子的眼光中，禮比法更富積極性，由於禮治的昌明，更進而可達於大同之治。所以儒家所憧憬的理想社會，就是禮運篇所說：「大道之行也，天下爲公。選賢與能，講信脩睦，故人不獨親其親，不獨子其子；使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養，男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。」其次，道家的社會思想，是導源於老子。老子的學說是尙無爲，法自然，他說：「道生萬物」「萬物生於無」，所謂道，就是自然的化身。道家的理想社會，是要達到「無舟楫，無甲兵，無文

字。『無一切人爲組織和法令的社會。人類生活在這個社會裏，人人可以『甘其食，美其服，安其居，樂其俗，鄰國相望，雞犬相聞，老死不相往來。』最後，說到法家的社會思想，管仲，商鞅，韓非輩，大都主張法治主義，管仲主張任法，『君必明法正義，若懸權衡以稱輕重，所以一羣臣也。』商鞅則以刑爲齊一萬民的方法，他說：『夫刑者所以奪禁邪也，賞所以助禁也，是嚴重罰輕賞，則民愛上，民死上。重賞輕罰，則民不愛上，民不死上。……故王者刑九而賞一，強國刑七而賞三，削國刑五而賞亦五。』韓非主張：『明主之道，一法而不求智。』『法不阿貴，繩之撓曲，智者弗能辭，勇者弗敢爭。』總括法家思想，可說是一個『唯法』社會。以上三種思想，道家反乎現實，法家嚴而少恩，均不適合中國人民特性，而影響最大者，當首推儒家學說，自秦漢以後，崇儒術而黜百家，漸漸形成爲中國社會數千年來的中心思想。

現在中國建國的最高原則，是實現三民主義的國策，那末，中國的社會行政，必然本着這建國最高原則。我們如能認識三民主義的社會思想，那就可以決定中國社會行政的歸趨。然則三民主義的社會思想是什麼？我們知道一國父思想的淵源，是繼承堯舜禹湯文武周公孔子以來中國的正統思想。國父的學術，乃撷取古今中外學術的精華，而發明三民主義，以民生爲中心來解決一切問題。『根據國父全部遺教去推究，三民主義的理想社會



，也就是實現禮運篇所說的大同社會。從民族方面言，社會的組織，係由家庭為起點，民族為過程，擴大發展而成國族。從民權方面言，是要實行民權初步，運用四種政權，以節制五種治權，使達到人人平等，主權在民的目的。從民生方面言，民生主義是以養民為目的，不以賺錢為目的，運用平均地權，節制資本的手段，以達到「各盡所能，各取所需」的社會，使人民衣食住行樂育充分的滿足。總而言之，三民主義的社會，在政治上無特權階級，在經濟上無對立階級，人人在法律上一律平等，在生活上也一律平等，可說是一個民有民治民享的社會，換言之，也就是一個「大同社會」。

(一) 我國國民三民主義立國，而建國首要在民生，社會福利為建國之基，民生為建國之本，故社會福利為建國之基，民生為建國之本，故社會福利為建國之基，民生為建國之本。

作方法，力求發展。

(二) 我國社會福利之推行，應在全民家組訓之中，同時謀社會福利事業的發展，故社會福利，必以社會福利為其主，而內容則為目的，社會福利亦必以民衆組訓為其動力，其動力則在於民衆組訓。

由於我國社會福利之推行，應在全民家組訓之中，同時謀社會福利事業的發展，故社會福利，必以社會福利為其主，而內容則為目的，社會福利亦必以民衆組訓為其動力，其動力則在於民衆組訓。

## 第二章 社會行政概念

第一節 社會行政的意義與特質（同協會）。

國家行政權的行使，因目的不同，而可區分為各種不同的方式，如爲了統治權的節制而有內務行政，爲了國與國間的交際和睦而有外交行政，爲了保護國家的獨立自由而有軍事行政，爲了國家收支的平衡而有財務行政，爲了人類智能的遞增而有教育文化行政，此外，爲求國民經濟的發展，更有工商農林交通等行政，無非是國家行政權的運用。社會行政是國家行政權的一部門，就是運用政治方法與行政效能，去執行社會政策，去解決社會問題，而以確立最大多數的最大幸福，以適應社會的生存與進步的原則。換言之，社會行

政乃將人類社會行爲，社會活動及社會組織，加以一種合法管理，獲取行政的效率，使集中權力於政府，這是社會行政的重要意義。

社會行政意義如此，但近代世界各國社會行政的內容，却各視其立國精神的不同，而互有差異，英美資本主義國家與德意法西斯國家固不相同，即與蘇聯社會主義國家，亦相去甚遠，這是因爲他們所實施的社會政策，根本各異其趣的緣故。中國社會行政的最大任務，是謀中國社會問題的解決，並完成中國的社會建設，爲欲達到這個目的，必須以三民主義的社會政策，未做最高的指導原理，故中國社會行政自有其特質，概括言之，約有下列兩端：

(一)我國既以三民主義立國，而建國首要在民生，我國社會行政，應基於民生本位的精神，舉凡有裨於人民生活，社會生存，國民生計，羣衆生命的事業，均當運用社會工作方法，力求發展。

(二)我國社會行政的推行，是於健全民衆組訓之中，同時謀社會福利事業的發展，故民衆組訓，必以社會福利爲其主要內容與目的，社會福利亦必以民衆組訓爲其動力與工具。

由於我國社會行政具備了這兩個特質，所以我們社會行政的設施，應該建立起一個新

的體系來，既不能走英美資本主義國家的舊路，也不能效德意法西斯主義國家的辦法，即與社會主義的蘇聯，亦有其不同的方針，質言之，我們所要建立的，是三民主義的社會行政體系。

## (二) 第二節 社會行政的方針

社會行政的設施，必須有一貫的方針，然後按步就班，積極發展，方克收事半功倍之效。中國社會問題與歐美社會問題，既迥乎不同，而且中國幅員遼闊，各地文化的程度不等，各種族間生活習慣的相異，而社會問題的內涵，也就不甚一致，因此，中國社會行政的實施，一面必須求其適合國情，一面尤須適合時代及地方的需要。朱辛流氏於其「社會行政的理論與實際」一文中，列舉我國社會行政方針十項，言簡意賅，足資參攷，茲節錄其大要於下。

一、以政治方法及力量，澈底矯正過去的社會病態，完成中國社會的合理化，生產化，現代化。

二、社會行政機關須有統一的指揮，有機的聯繫，以增社會行政的效率。

三、社會行政的實施，有周詳而完善的計劃，及嚴密的考核與監督。

四、社會行政上的改革，除弊重於興利，實踐重於理論，一切務求實際，不尚空談。

五、社會行政的各個部門，須有獨立的組織系統，與科學的合法管理，以發揮各個社

會機構體效能。須有重要職位。須有專門技術人員。須有合法權威。

六、引導社會力量（如人才，財力，物力）發展民族工業，健全國民經濟，培養國家

的社會經濟達於強大獨立狀態。

七、顧及社會的需要，斟酌地方環境，作為社會行政實施時的根據，遇有社會的意外

事件發生，必要時予以緊急措置。

八、養成社會專業及職業精神，獎勵對社會事業的倡導及研究，並大量訓練社會行政

自衛的專門人材。

九、樹立社會道德的新風尚，提高社會服務精神，使社會行政的推動，深入民間。

十、社會行政所需的經費，以國家統籌辦理為原則，必要時中央與地方應作合理的分

担與分配及負擔。

上述社會行政方針，確是根據我國實際的社會情況訂定出來，我們如能把握這種方針

，努力去做，相信中國社會建設，必可收偉大的成果。

社會行政第三節 社會行政的範圍

人類生活是進化的，人類社會也是進化的，在進化的社會當中，其所表現的社會現象

或社會問題，是非常複雜而紛歧，由是反映於社會行政領域上，也是縱橫交錯的。因之，社會行政便不能沒有一個特定的範圍，來作實施的對象。究竟目前社會行政的範圍怎樣呢？依照現行法令，可概括下列幾項要政：

(一) 民衆組訓——民衆組訓是指民衆組織和訓練，依照新縣制的規定，民衆組織和民衆團體是有分別的，前者依年齡及性別而區分，如壯丁隊，長老會等是。後者是根據職業劃分標準，如農會，工會，商會等是。惟社會行政上所屬之民衆組訓，大率指人民團體組訓而言，其工作內容：(1) 指導人民團體組織和活動，並策進其發展，以培養人民的自治能力，確立建國基礎。(2) 促進勞資協調，發展生產事業。(3) 加強訓練，以激發其愛國熱情民族意識。(4) 實施團體管制，協助政府推行政令。

(二) 社會運動——社會運動是根據既定政策，針對社會需要，而發動的一種有組織有計劃的羣衆運動，旨在轉移社會風氣，改革社會習尚，及輔助政令推行，在戰時社會部爲適應抗戰需要，統一發展社會運動，曾訂有「非常時期統一社會運動的辦法」規定一切社會運動，都要由社會部或省縣社政機關來統一管理或指導。並規定以徵募慰勞、節約、儲蓄、精神總動員等爲戰時重要運動。現抗戰已告結束，今後社會運動，自應配合建國的需要，積極推進國民經濟建設、籌募整頓、新生活、國民保健以及工作競賽等運動，使在



非調齊一中，求其廣大發展。

(三) 社會福利與救濟——社會福利事業，其目的在充實人民日常生活，並給予安全的保障，其主要設施，如：(1) 勞動立法；實行勞工保護政策，制定勞工的工作時間，訂立最低限度之工資報酬，廢除苛待童工，調解勞資糾紛等。(2) 農工福利：如社會宿舍、平民住宅，平民借貸，失學救濟等。(3) 社會服務：如職業指導與介紹，公共食堂，公共宿舍，集團結婚，以及其他康樂活動等。(4) 兒童福利：如兒童教養所，保育院，托兒所等。至於社會救濟事業，消極方面，進行救濟與保護工作，積極方面，使被救濟被保護者，增進智識及從事生產。經常的：如設立救濟院，養老院，乞丐教養所，育嬰所，貸款所，積谷倉庫，施醫施藥等。臨時的：如舉辦天災救濟，戰時急救，瘟疫急救，及其他特殊救濟等。

(四) 合作事業——合作事業的推進，旨在促進我國社會經濟建設，以期達到民生樂利的最大目標。國父在地方自治開始實行法內，指定為地方自治團體所應辦者，有農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，運輸合作等。縣各級組織綱要，對於合作組織，亦有詳明之規定。故社會行政對合作事業，自應積極加以提倡指導，其主要要求：(1) 縣鄉鎮保等消費合作社之普遍設立，減少中間商人圖利。(2) 生產、農業、工業

、運輸，銀行等合作事業之促進。(3)合作社分佈區域之計劃與調整。(4)合作業務之調查和分配等。

#### 第四節 社會行政與社會建設

社會行政與社會建設，其目標是否完全相同，關係究爲何若？這裏需要來作一番簡單的解釋。

社會建設是廣義的，多方面的；社會行政則僅屬於社會建設範圍內，一種行政性質，僅是一種重要的推動機構。我們可以說，社會建設是目的，而社會行政却是完成社會建設的一種方法或手段。在理論上言，兩者所應負的使命完全相同；在範圍上言，却有些不同。不過社會建設事業，必須賴社會行政來策進，其收效始宏。因此，要從事社會建設，必須特別注意於社會行政，有了社會行政，一切社會建設計劃，才容易實現。

第一、從社會發展方面觀察——我們要建設一個理想的社會，必須積極求社會的向上發展。所謂社會發展，就是對舊制度不滿足的不適應的部份，予以修正或調整，或進一步再建立一個新的基礎，另創制一種新的制度，以滿足社會大眾的需求，這是社會進化的一個定律。現在社會建設的目標，就是朝着這個方向前進。例如社會經濟組織的改造，社會文化水準的提高，社會風俗習慣的轉移，社會公共幸福的創立，這都是社會建設的基本任

務。這種基本任務的完成，如單靠社會方面的力量去發展，不是弛緩，就是勞而無功。因此之故，我們推進關於社會發展的社會建設工作，急需建立一種社會行政，然後才能使一切社會發展工作，很迅速的完成。

第二、從社會保障方面觀察——我們知道保障社會的利益，是社會建設的重要基礎。現代各國的新憲法，大都有社會保障的規定，例如立陶宛、秘魯等國對於公共救濟，公共道德，公共衛生，以及勞動生活和家庭生活社會經濟制度等，都在憲法上予以專章的保障，蘇聯斯丹林憲法上的社會組織，與德國韋瑪憲法上的經濟生活，內容雖有不同，但大體都是規社會保障性質。我國五五憲草國民經濟章，也有同樣的規定。然而我們知道要施行社會保障，必須具備一個健全的社會行政機構，來負執行的責任，才不致使完備的社會立法，成爲紙上空談，沒法實現。

依上所述，無論從積極的社會發展方面，或消極的社會保障方面而言，社會建設的各種事業，無不有賴於社會行政來做推動的楔機。我們從此，可以認識社會行政和社會建設相關的密切了。

面的式樣。一般凡屬中國的國民，無論何人，不能容許其外於此等組織而生存。人人必須編入此等組織，而各盡其本分，其結果則組織是為達成國家共同目的而組成的。我們決