

積極推動爭取內政部合作科 由「科級」提升為「司級」之歷程

張 堅 華

一、前言

我國是以「合作事業」立憲的國家，依憲法第 145 條第 2 項：「合作事業應受國家之獎勵與扶助」之立憲精神。早期中央政府依法行政重視合作制度，自從台灣精省以後，整體合作制度破壞殆盡，促進庶民經濟的合作事業，一落千丈。

本人為提升內政部社會司「合作科」之行政組織位階，以發揮推動合作事業向前邁進之動力，主動積極向行政院與內政部爭取合作科改制提升為「合作經濟司」或「合作事業司」，並向立法院推動立法通過之因、果歷程之說明。

近三十年來，追溯各政黨與各級政府執政期間，對合作事業發展方針，長期以來採取冷淡態度，例如：合作政策無方、制度不彰、法規僵化、獎助空洞、合作行政位階嚴重偏低，必然造成庶民經濟的合作事業長期低迷不振。尤其內政部主管全國數千合作社之合作輔導科與行政科，位階

偏低，而且合作行政人員嚴重不足，青黃不接，還不如鄉鎮（市）公所行政單位之編制。反觀政府對資本經濟之大企業或中小企業的獎勵與扶助無微不至與對比合作事業的獎獎勵與扶助的關心有如畫餅充饑，兩者之間南轅北轍。如與歐、美等先進國家之合作制度對比更是天壤之別。我願以拋磚引玉之精神，自告奮勇，激勵自己，勇往直前率先挺身為提高合作行政位階發聲。提醒政府改弦易轍，應回歸「憲法」第 145 條第 2 項：「合作事業應受國家獎勵與扶助」之立憲意旨，政府應依法行政。首當其衝，應提升合作行政組織位階法制化，以提高合作行政效率與合作經濟政策功能，並發揮合作事業與相關部會目的事業主管機關協調功能之平台。應比照經濟部對大企業或中小企業之獎勵與扶助成功模式辦理，才符合憲法第 145 條第 2 項：「合作事業應受國家獎勵與扶助」之立法意旨。

首要任務應促請內政部提高合作行政組織位階，由「合作科」改制為「合作經濟司」或「合作事業司」，必須踏出艱困的第一步。

二、推動改革合作行政組織位階長期嚴重偏低之奇異現象

本人於民國 98 年 11 月開始蒐集相關資料，首先撰文闡述「庶民經濟的合作事業危機與振興方案」，於 99 年 2 月初完成；即直接向行政院前秘書長林中森先生與內政部前部長江宜樺先生交涉，立即獲得良好回應。舊曆春節後，林前秘書長中森在 99 年 2 月下旬來電表示關心合作社發展，本人向林前秘書長中森反應合作事業危機，應優先將內政部社會司「合作科」提升為「合作事業司」或「合作經濟司」，以挽救合作行政制度的式微與行政人才不足及青黃不接之斷層危機，合作事業長期缺乏向前邁進的動力。林前秘書長中森認為現在行政院組織改造主要目標是要縮編並非擴大組織，最好先將「社會司」改制為「合作與人民團體司」；「合作」二字排在前面，政府比較重視並以合作事業為重心，這樣比較容易促成，我深深體認合作事業長期低迷不易進展，我也只好欣然接受以求突破，並認為已展露一線希

望的曙光。本人在電話中向林前秘書長中森表示：「江部長已決定於（99 年）3 月 18 日下午 3 時 30 分約見本人面談。」林前秘書長中森電話中表示：「我會打電話給江部長。」

三、向內政部前部長江宜樺先生協商融洽

3 月 18 日下午 3 時 30 分，江前部長宜樺如期約見本人，並邀請社會司黃司長碧霞、合作輔導科郭科長國龍、行政科陳科長佳容列席，本人向江前部長宜樺申訴合作事業危機之嚴重性與如何振興合作事業方案之重要性；深入淺出，侃侃而談，有關合作經濟是庶民經濟的核心價值。今日庶民經濟的合作事業，危機重重，經營艱難，衰弱不振，對中低收入庶民經濟的合作社影響非常深遠；無法達到國父孫中山先生說：「合作制度是均富最佳捷徑」之主張，並違反憲法第 145 條第 2 項：「合作事業應受國家獎勵與扶助」之立法意旨，又未能遵照聯合國於 2001 年 12 月 19 日第 56 屆 88 次大會決議通過「創造有利於合作社發展環境準則」之國際規範。證明我國各政黨與各級政府均忽視合作社發展環境既深且遠。長談約 50 分鐘，最後江前部長宜樺當機立斷裁示：「1. 先將中部辦事處之合作行政科及輔導

科，歸併臺北本部辦公；增加行政人員編制；3.行政院組織改造時，將『合作科』提升為『合作與人民團體司』，才有適當的行政組織位階與充足的合作行政專業人才，以利推動合作事業發展。」江前部長的英明裁示，不但立即展露曙光，並且跨出合作行政組織位階長期低迷不振改革的第一步。

為充實合作行政人才，本人特別去函行政院人事行政局前局長吳泰成先生，請關心合作行政人才青黃不接又陷入斷層危機。吳前局長泰成答復，待行政院組織法修改後，配合提升合作行政位階之需求，將檢討相對移撥，以利合作業務推動。

四、改革不易、危機四伏、協調溝通、完成任務

由於行政院成立組織改造專案小組對內政部之規劃案，主張將「合作與人民團體司」規劃案合併於「宗教與禮制司」之中，合作二字不見天日，如此不倫不類，雜亂無章的合併規劃案，本人向江前部長宜樺表示堅決反對，江前部長亦深有同感而堅持反對，並認為應將「合作與人民團體司」和「宗教與禮制司」必須分離，以發揮各有特色與不同功能。江前部長於 99 年 5 月 23 日晚上 9 時來電向我表示：

「最近參加行政院朱副院長立倫最後一次主持組改小組會議（因朱前副院長即將辭職競選新北市長），已在行政院組織改造研討會堅持內政部提出方案，並獲得行政院朱副院長立倫認同。」我明白江前部長的清楚說明才比較放心，但行政院尚未作最後定案之前，我的內心還有疑慮。

99 年 5 月 27 日下午 5 時 30 分林前秘書長中森約見中華民國合作事業協會黃前理事長澤青、孫前秘書長炳焱、張副秘書長森宇、前臺灣省合作管理處陳處長伯村與省聯合社常務理事張堅華，並邀請內政部社會司黃司長碧霞、合作輔導科郭科長國龍、合作行政科陳科長佳容等八位出、列席，交換合作事業意見，在重要關鍵場合，本人聚焦訴求強調：「為何林秘書長與江部長支持本人提出振興庶民經濟的合作事業發展方案，並且在 99 年 2、3 月間分別向本人表示：第一步驟，應先成立『合作與人民團體司』，承諾在先。但因行政院組織改造小組異議之下，主張將『合作與人民團體司』合併於『宗教與禮制司』，『合作』二字埋沒其中，因組改小組與內政部意見不一，雖然江部長宜樺堅持內政部方案，但是行政院組改小組堅持反對之下，最後兩案並呈待行政院裁定，在重要關鍵時刻，本人懇請林秘

書長發揮臨門一腳，協助完成內政部所擬之方案」。林前秘書長中森當場堅定表示：「已向院長（當時為吳敦義先生）說明清楚，院長也支持內政部江宜樺部長所提方案。」本人立刻請在場會談人士鼓掌表示對林前秘書長中森關心對提升促成「合作與人民團體司」之行政位階，關鍵成果，本人代表合作社各界由衷感謝。本人向林前秘書長再度表示：「因合作經濟是庶民經濟的核心價值。未來要走的路還很長遠，請林秘書長中森繼續鼎力支持，以利庶民經濟的合作事業順利發展，符合院長所推動的庶民經濟政策，回歸憲法第145條第2項：『合作事業應受國家獎勵與扶助』之立法精神，並遵守聯合國於第56屆88次大會決議通過，『創造有利於合作社發展環境準則』。這個準則，已經是世界各國遵行的普世價值。」林前秘書長表示：「大家繼續努力。」

當行政院如火如荼的進行各部會組織改造，經一年多的時程，完成各部會組織改造繁重而複雜的審查，當行政院組織法完成改造並函請立法院審議，其中內政部組織法修正草案送立法院內政、司法、法制委員會審議時，被不明有心人士暗中修改「內政部組織法」第2條第5款，本人也被蒙在鼓裡，完全不知內情。本案不幸

突然發生變質之更改，最主要原因，本人信賴內政部江前部長及行政院林前秘書長表態支持在內政部設立「合作與人民團體司」以提升合作事業發展，因本案沒有政治因素，非常單純，在立法院應該可以順利通過，所以本人放心等待通過，當100年5月31日臺灣合作社聯合社召開業務促進委員會時，本人報告「合作與人民團體司」經內政部江前部長支持及行政院林前秘書長的同意之下，已完成內政部組織改造，將內政部社會司改制為「合作與人民團體司」正式列入內政部組織規程之編制。本人報告至此，突然間蔡總經理熊雄表示：「合作與人民團體司」被修正，名稱順序被顛倒對調成為「人民團體與合作司」。我第一次得知不幸消息，半信半疑，當場立刻求證。去電內政部合作輔導科郭國龍科長。郭科長告知本人：「有人暗中活動，將順序顛倒。」問不出更深入詳情，又去電江前部長辦公室由張秘書嘉倩接聽電話，經查證後電告本人：「在立法院有委員認為『人民團體』比較重要為理由，將順序前、後改變，但未定案。」我再去電立法院深入瞭解當天在內政、司法、法制聯席會，開會內容資料，以便瞭解順序前、後改變之真正理由，本人以便提反駁及更正理由並請內政聯席委員會

依照行政院之版本通過。本人於 6 月 1 日上午趕到立法院，請有關人士調閱並影印當天開會資料，結果真相大白；在有心人士暗中活動，把行政院版本「合作事業、人民團體……。」修正為「人民團體、合作事業……。」順序顛倒，其修正理由：「為表示對人民團體之重視，將人民團體之名稱列在合作事業前面」。如此既不成熟又薄弱之粗糙立法，違反「立法院議事規則」第 7 條及第 8 條之規定，開惡例之先，因有部分委員反對，保留院會再議，所以本案尚未定案。

五、改革關鍵時刻的堅持

這重要關鍵時刻，6 月 2 日清晨本人振筆直書，提出四點緊急陳情其中最重要依憲法第 145 條第 2 項：「合作事業應受國家獎勵與扶助」之立憲精神，並沒有獎勵與扶助一般性人民團體之規定？一則，反駁立法院內政、司法、法制聯席會不當修正理由；二則，急忙直奔內政部江前部長辦公室適逢部長外出開會，由辦公室趙主任見卿接見，本人詳細說明並將陳情書請趙主任轉交江前部長親閱，趙主任應允。6 月 2 日下午 3 時，本人為急迫瞭解江前部長對本案之處理態度動向如何？主動再去電江部長辦公室，由趙主任接聽表

示：「你的陳情書部長已經親閱並指示：『本案依本部政策之方案辦理』，內政部之組織規程已經提報行政院，並將『合作與人民團體司』之組織位階名稱列入其中，部長指示：請趙主任去電社會司黃司長碧霞，請依部長指示辦理」。此時，本人才放鬆心情，暫時解除危機。

當 6 月 13 日本人參加臺灣合作社聯合社考察團出國訪問，第二天（14）立法院院會審查「內政部組織法修正草案」，幸好有部分委員反對留待協商。當 6 月 20 日本人考察完畢返臺，探問之下才知道，又引起一陣緊張，為瞭解真實狀況，於 6 月 21 日晚上 9 時許，本人去電江前部長公館，由江前部長接聽電話，本人向江前部長說明立法院審查狀況發生問題，江部長表示：「不影響內政部所提方案，依本部所提之組織規程『合作與人民團體司』之名稱不變」。為慎重起見於 6 月 24 日上午 10 時，本人親臨內政部法規委員會拜訪劉執行秘書文仕，交談約 30 分，證明內政部組織規程之「合作與人民團體司」之名稱不變，是依江部長之政策指示辦理。

7 月 1 日上午到立法院與相關人士研究「內政部組織法」第 2 條第 5 款修改之經

過，突然發現由陳超明及林正二等委員臨時提案：「建議該主管單位名稱應將『合作與人民團體司』更名為「民間團體司」或『社會組織發展司』，同時修訂處務規程。」突然合作司又不見天日，在臨急重要關鍵時刻之下，本人緊急具陳重要理由，反駁主張設置「民間團體司」或「社會組織發展司」之不當理由，必將合作事業團體又被埋沒於數十萬種不同之「民間團體司」或「社會組織發展司」之中，永不見天日，政府無法重視庶民經濟的合作事業團體。本人又緊急尋找內政、司法、法制聯席委員會之委員，本人陳述三點重要理由，其中一項理由：憲法明文規定「合作事業應受國家獎勵與扶助」之立憲意旨，但沒規定民間團體或社會組織。請該委員會謝國樑委員提案，以說服陳超明及林正二等委員之「臨時提案」內容。經謝國樑委員努力溝通、協調結果，化解誤會及爭執。由陳超明及林正二委員撤銷提案。對謝國樑委員的辛苦協調，合作社各界由衷殊深感謝。

六、結論

爭取多年的「合作與人民團體司」終於在驚濤駭浪中，轉變為風平浪靜，塵埃落定。但是內政部整體的組織規程，因為有

其它單位之部分組織條文尚有爭議，等待協商，雖然內政部「合作與人民團體司」之組織法已經院會二讀通過，但必須等待立法院最後三讀通過之合法程序。民國102年7月23日全國社會福利行政業務由內政部社會司劃歸衛生福利部主管，原社會司所屬社會團體科、職業團體科、合作行政管理科、合作事業輔導科等，奉前行政院研究發展考核委員會決議，暫時成立「合作與人民團體司籌備處」因應。所以現在「合作與人民團體司」之正名，暫時以「合作與人民團體司籌備處」臨時性之名稱行文，待整體性的內政部新組織規程經立法院三讀通過後，屆時內政部「合作與人民團體司」之正名才能正式啟用，將來對推動合作事業經濟政策，必有重大關鍵之助力。

〈本文作者張堅華係台灣合作社聯合社常務理事〉