

我在社會司長任內「十全九美」的小建樹

一憶 75 年至 82 年的陳年往事

蔡漢賢

我在社會司司長任期內，恰逢政府宣布「解嚴」的時程。「解嚴」是好事，但沒有預先規劃配套的措施，面對請願、遊行就會慌張失措，加之當時在野黨多採社會運動方式訴之群眾來爭取選票，而主事長官，有唯唯諾諾，好官我自為之者；有視職位為跳板，誤以唱歌喝酒可以贏得親民美名；討好媒體能替其隱惡揚善，是以大部分時間用在應付民代；討好記者，心中欠缺自信，視報章反應而有喜怒，社會司責重而權無，對外位階低，難以與其他部會協商；對內只是幕僚單位，真是「秀才遇到官」，有理說不清；也不知是幸或不幸，好在部長不時更換，除非是變形蟲，否則適應不易，八年任期內，我自嘲是「八年抗戰」，取其與同仁重情義、處業務不畏艱辛，應對上級避其橫蠻的作為。最感念的是任事負責，全心奉獻的同仁們，有的賠上健康；有的流逝了歲月，耽誤了婚姻，自然也有獲得了升遷，增進了見識，作為

「工頭」的我，要為辛勤的致敬、喝采，畢竟我們一起打過一場美好的戰，我不敢掠奪人之美，將集體業績不以發生先後，而以邏輯體系作十全九美來敘介：

一、研定政策，決定取向

措施要以政策為圭臬，我們從四大社會政策、民生主義現階段社會政策、到社會政策綱領，先後幾有半世紀，雖有條文惜未落實，長年以財經內閣為主導，福利受到重大壓力時才稍加挽補，言之為「政策福利」而非「福利政策」詢不為過。社會福利政策綱領是我任內主動提出，起初是以職責內的福利為內容，但行政院稍後又責成要加衛生、就業、住宅等，自己不出來協調，卻指定社會司彙整，並指示交由經建會先行審查，揆其原意應係觀望多於通過，各單位各持己見，彼此磋商，一拖就一年半載，再由以經濟為主導的經建會來審查，七折八扣，民國 82 年總算勉強

發布，內容能有多少號召，不想可知，不信且看社工制度、老年津貼、志願服務等那項不是到後來被迫才通過，至於老人年金更是翻來覆去，一延再延，直至今日仍未定案。

二、修增法規，因時應勢

回歸憲法，人們對福利期望頗高，在我任內修了兒童、老人、救助、殘福、人團、合作、農漁、社區等法，研擬了少福、消保，提出而擱置的有勸募，究其業務之所以繁重，乃是限於國力，法上說得多，但能辦到的少，由於以往法規宣示性多，這種缺失正是民代不顧國力高喊改進，討好民眾的有利著力點，而作為政府單位就須考量人力、財力，二者落差，在折衷中難以至當，試觀這一階段中法規大增但員額少加，措施增加但預算未能立即配合，況且囿於舊習，觀念仍停舊思維，例如人團法通過後，要求各社團須配合回歸正途，其時中華文化復興推行委員會就有如下妙文回覆內政部：「本會在總統領導下為復興中華文化以完成中興復國任務之全國性社會運動組織，既非政府機關，亦非民間或社會團體（社團或財團）」。按當時的秘書長係原法務部轉任，如此認知而言法治，自是笑談。

三、預算大增，束縛依舊

我到任時，社會司全年預算不過 2 億，到我離任時已近四億，看似大有可

觀，但實際上絕大部分用之勞、農保補助費，加上會計制度僵化依然，補助地方要求要有配合款，中央、省、市縣預算編列各有審議制度，只要有一層級未通過，撥款就成泡影；還有時間上亦不易配合，中央未通過，不敢讓地方先列配合款，等你通過後，地方議會審查時間已過，又無從編列，再加上還要計畫、查核等，一不小心，款拿到時不是來不及年度執行便是要求辦保留，基層有時乾脆不申請，省得惹麻煩，但司裡承辦人，如果預算未撥出超過 20% 要受處分，形成了好像紅葡萄掛在驢子頭前，看得見但吃不著的窘境，幾經思索，乃有年度重點之創，配合潮流與需求預告下年度重點，時下偏遠鄉村地區能有設備不錯的托兒所、老人安養機構等緣由在此。

四、開創項目，滿足需求

福利要與時俱進，70 年代以後，經濟有成長，人民不以吃飽為已足，項目已漸演進到親職教育、保護幼少、重視殘障、關心耆老、面對消保等，於是責任報告、定額僱用、無障礙空間、自費安養、居家服務等都在同仁用心規劃下以獎助、委辦、公設民營等方式下分別展開，祇是限於督導人力，績效未盡符理想。

五、提升品質，尋根究源

服務品質的改進，不全在員額與預算，捨締造精度、深度、廣度的社工專業

人員與志願服務人員，何異緣木求魚。是以早在民國 79 年時率先由社會司長兼任之中華民國社區發展研究訓練中心，委請徐震、陸光二位教授研擬社會工作師及志願服務法草案，並不時在「社區發展」季刊、各縣市及大專院校以文字或口語來宣導，日積月累，乃有民國 86 年的社會工作師法及民國 90 年志願服務法的通過，水到渠成，難謂不是源自社會福利的專業化與大眾化奠下良好的基礎。

六、強調民主，推行規範

國家強調民主法治，社政單位更應響應，人民團體應否列為社政業務，同行間偶有爭議，但就結合民間資源言，有其必要，如採視其性質分別由各目的事業機關輔導，不僅財務管理、民主選舉、工作人員保障等標準參差，易滋糾紛，為能正本清源、群策群力，自治自律、宜自公正、平等的民主選舉開始，是時部頒的「會議規範」仍有其法規權力，是以分採印漫畫、出小冊、錄製中、英文影帶，洽請中國小姐代為宣導，呼籲社團、社區、勞資會議、村里民會議等廣為採行，雖收一時之效，但後繼無力，迨至行政程序法公布，無法源之行政命令應予失效，際此高唱民主法治、重視人權之時，國家竟然沒有議事法可資遵循，袞袞諸公，能不愧煞。

七、致力宣導，爭取認同

社政事實上是以前弱勢機關服務弱勢民

眾，責任重而位階低，業務多而人員少，不若原民會、僑委會、蒙藏會、體委會等，設有專責的宣導單位。社會司同仁平日處理例行公文已是疲於奔命，業務宣介，還得自行為之，文字、圖片、福利標誌、福利郵票、日用實物都有注意，又曾先後印行童保、水果、敬老、護殘等對開月曆，建議相關單位用過之後可將圖片裝框作佈置宣導之用；文字宣導因同仁學歷高，鼓勵公餘譯介具前瞻觀念業務相關之稿件，既可在譯撰中增新知，亦可印行供縣市社政同仁在職進修用，日積月累曾出版有 167 頁之專書，以提要式介紹社會司出版品，甚且連有助學界之工具書「社會工作辭典」亦有印行，以工本費方式銷售師生數千冊，嘉惠斯界；此外亦曾編印「社會福利輯要」，堪作福利白皮書之前驅。

八、配合探親，往返兩岸

開放大陸探親是在急就章下所作決定，當時政府仍有不接觸、不妥協、不談判的「三不政策」，於是在執行上忍受上級拿不起、放不下的作法。社會司視此業務為人道服務，受命之餘，按指示要求民眾去前要填表、回來須報告等繁瑣手續，亦為辦理人員編列薪津預算，稍後又為救總接待來臺探親人員編列費用，社會司有責無權，在好幾個婆婆的指導下，煎熬過一些日子，但換來好些同胞親人晤聚，英雄無名，外界鮮有人知。

九、發弔慰念，臺籍日兵

處理日本政府發放臺籍日本兵弔慰金，由於當時中日二國並無邦交，雙方乃由紅十字會出面，棘手工作又落社會司頭上，爲了防冒領錯發，承命之餘，就先決定採用電腦作業，洽地方戶政單位將符合資格者名單，匯傳至紅十字會處，同名者可再就籍貫、年齡分辨真偽，爲防止捐客強索傭酬，以劃撥將款直接匯入郵局繼承人戶內，至行政費，基於國家尊嚴，由司統一編列，大家用心，結果正確，日方頗爲讚佩，雙方工作人員亦因業務關係而建立友誼。

十、十全九美，好些無奈

以有限的人力做了不少的事，自覺難能；但不是沒有遺憾，選美業務憑什麼也不該社會司主辦；處理全聯社上級自以爲明快，而沒有是非之分；籌設社會福利促進基金會，決策者充滿權謀，丟塊骨頭給好多人搶，最後落得無疾而終；建議籌設社團服務中心，多因上級沒有識見，而讓不少社團成員轉而支持另一方，結果造成政權轉移原因之一，究其癥結乃是首長們或是未經歷練、欠缺專長、隱藏私心，造成了「王小二過年現象」，擱筆沉思游目四望，突見桌上剪報，阿扁總統參觀書法展時，選在寫有「人何寥落鬼何多」的條幅前照像，所見與我不謀而合，我敬佩他對官場現狀洞悉如此深入，走筆至此，已達

編輯每篇三千字之限，只有借用「欲說還休說還休」就此打住，不過心中仍是無限期盼，祈盼社政新秀們，堅毅有爲，繼續開拓社政新境。

（本文作者現為中華社會行政學會理事長暨東吳大學社會工作系所兼任教授）