

# 對新版兒童及少年福利法的分析與批判 ～一部與少年現實需要有差距的法規

曾華源・郭靜晃

## 一、前言

在知識經濟的時代中，任何社會的長期發展是要有許多條件相互配合的，不僅政治環境必須穩定，社會治安問題要少，而且人口的素質也要高，才能提供經濟發展條件吸引國內外長期投資資金。台灣地小人稠、缺乏天然資源，無法僅靠內需市場維持經濟成長。雖然近些年來，國民所得不斷提高，但是生產成本卻也是不斷升高。因此，產業結構必須導向資本密集和生產附加價值較高的產品。這不僅是靠雄厚的資金資本即可，還要有優質的人力資源配合。少年是國家社會未來的中堅，其人力素質的培育是不容忽視的。以國內目前的狀況而言，從人口結構看出老人平均壽命增加，而出生率下降。自 80 年以降，各縣市少年人口總數佔總人口的比例已逐年下降，顯示未來生產人口的實際產值必須提升，否則對社會未來經濟發展有很大的影響，值得關注。因此，國內整體社會經濟要能持續的成長，擁有更高的人力素質是必然條件。

依照行政院主計處（1999）以及內政

部統計處（1999）調查統計資料顯示，目前台灣地區的少年人口逐年下降，值得注意的事是：（一）少年在各區總人口比例均逐年下降，代表未來生產人口會減少，社會要維持高的經濟產值和繼續發展，則人口素質居重要地位。未來生產人口佔總人口數一直在下降的事實。（二）在學學生人數逐年增高，而少年勞動力參與，則逐年下降。但是逐年下降的趨勢，而且城鄉差異大，少年有集中都市的情況（曾華源、郭靜晃，1998）。由此看來，個人社會適應能力仰賴學校教育的程度加重，學校教育體系能否就未來社會發展的角度，擬定教育方案能並且減少少年問題，培養社會發展所需要的人才，至為關鍵。否則未來不僅有可能引發結構性失業，與就業機會結構失衡，將導致社會問題增加，而且少年成年後的社會適應與就業訓練之工作，必然會對社會帶來沉重負擔。

近年來，台灣社會快速變遷的情況下，教育改革爭議四起，家庭組織結構多樣化後，許多家庭功能已減弱，而無法承擔子女保護與教養職責，甚至是侵害子女來源。加之，大眾媒體與網路全面性侵入

進入家庭與學校系統，對傳統的社會規範和價值體系受到很大的衝擊，使家庭與學校系統無法掌控對少年的教育。當前少年成長環境比成人當年成長的環境優渥，彼此的生活經驗差異很大，少年接受多元來源的價值，但是缺乏成熟的認知能力去體驗經歷，表現出來的不同或標新立異之行為和想法，卻為成人世界所不解，而被標籤為「新新人類」、「狂飆少年期」，或批評「怕苦、怕累，卻不怕死」的「草莓族」。因此，相較於過去，少年在成長過程中，政府和社會應擴大現有家庭支持體系和強化學校教育體制功能，以提供少年成長上的需求。

近年來，台灣的少年問題，從援交、飆車、安非他命、吸毒、自殺、未婚懷孕、墮胎、搶劫及少年失學逃家等等，使得我們意識到現在少年所遭遇的問題，將成為日後嚴重的偏差行為或犯罪行為，進而影響到家庭生活的穩定及社會的發展。此外，當前社會經濟的發展條件與過去不同，貧富差距拉大，社會變遷也造成家庭結構與功能弱化，也使得少年需要家庭外的各種社會服務。提供少年福利服務更需了解少年發展階段的需求，進而檢討整個少年福利整體規劃。因此，我們應該重視少年福利之工作。剛修訂通過之兒童少年福利法是否能夠滿足少年需求，值得詳細的審視。

## 二、少年身心發展與社會福利需求

隨著在學年齡期的穩定發展之後，在少年期（Teenagers）這時段中，由於性賀

爾蒙之催化，造成少年身體產生明顯的變化，對其身體變化之專注性和敏感性高。受限於性知識之不足，會引起許多焦慮驚慌的情緒，對社會適應會有影響，故要能認識身體變化之知識。少年與成人一樣，其情緒表現受社會環境因素及個人認知與信念所影響，只不過是其認知判斷能力在發展中，不一定以成熟方式呈現，故少年階段不必視為「狂飆期」。

隨著年齡的增加，在認知思考上，由於少年可以透過形式思維，從自我中心思考朝非自我中心驗證假設發展，在此一發展過程中，少年會對於未經經驗過的事物提出假設，並透過邏輯原則，演繹推論較高層次的思考上，而不是知覺和經驗來思維。少年會在經驗不足的情況下，產生假想現象與個人傳奇的冒險行為；同時，也有強烈的相對定義價值觀，開始懷疑一些社會的判斷標準。在此一時期，特別需要發展出良好的自我節制（self-regulated）能力，以減少產生偏差或犯罪行為（Bandura, 1997）。少年認知判斷能力要能獲得成長，必須仰賴家庭父母教育、學校課程、同輩團體活動和大眾傳播媒體。少年與家庭之間不一定有很深的矛盾存在，與父母溝通之內容與同輩不同，親子之間的衝突，可能來自認知思考能力之發展及父母控制過嚴下，追求個人自主的反應，但不一定會帶來破壞性。

由此看來，少年在此一階段仍在接受社會化，其心理智能及社會生活能力均在成長階段，少年的犯罪行為，濫用藥物、自殺、逃學逃家與懷孕應視之為是發展中的問題，亦即少年因為認知判斷能力、自

我控制和問題解決能力等不足所導致有問題，也是少年身心發展中需要克服的阻礙。這些需要家庭和社會以正確的態度協助其正常發展。因此，在成長過程中，除了基本的生存保障之外，少年有照顧與保護的需要、適當教養的需要和休閒育樂的需要。這些需求來自個體身心發展上及社會的因素所致的需求，正是少年福利服務的致力重心，現分述如下：

(一)生活保障之需求：我國訂定之貧窮線較為嚴格。對中低收入戶少年之教養與照顧問題，相當值得注意。對於少年在成長過程中，不僅要在生理上獲得基本滿足與照顧，免於成長上的匱乏，得以維持生存，而且也要獲得尊嚴和健全的體魄。

(二)健康照護的需求：社會變遷，生活作息及飲食行為都產生變化，而少年在趕上潮流的同時，也為身心健康付出不少代價，例如速食飲食容易因過量而導致肥胖、性知識不足但性態度開放或藥物的濫用（程百君，1999；董氏基金會，2002），這些生理上的顯著困擾是少年急欲解決的卻無適當的福利服務可提供正確照護及預防；此外，在升學就業上的困擾、生活壓力或情緒情感困擾、兩性關係都容易造成少年心理上極大的負擔與痛苦（王淑女、許臨高，1991；王淑俐，1995）。身心方面的困擾又會相互影響，對成長中的少年來說，由於情緒管理不佳，人際技巧缺乏，健康照護也就刻不容緩了。因此，少年健康維護之需求除了不僅要有健康的成長社會環境，也要獲得生理成長所需的健康知識與照顧，以避免疾病之危害和社會成本支出增加之外，在心理健康上要能獲得被

接納之需求滿足，建立自我價值感，發展處理情緒的能力，且要能免於心理困擾和自我毀滅。

(三)保護照顧的需求：輟學及親子關係欠佳的少年容易以逃家的方式來面對生活上的困境，而逃家也容易造成偏差行為和非行少年（少輔會，1995；姚淑芳，1995）。此外，少年深夜遊蕩、出入不當的場合、及飆車行為也是目前治安措施中的執行與防範重點，例如台北市的柔性勸導、希望少年不要在深夜 12 點以後逗留在外，實因社會型態改變、少年行為與思想均產生大幅變革，使得保護照顧趨於迫切。因此，少年在保護照顧之需要為能免於因智能判斷尚未成熟，知識經驗問題解決能力不足而被利用、剝削、虐待和不當的處置偏差行為，必須要特別保護，協助其免於恐懼，並健全成長。

(四)教育輔導的需求：傳統家庭功能式微，導致少年的社會化歷程缺乏傳統家庭的協助，特別是在價值觀及情緒管理和人際互動上的塑化。使無法在一般教育體制內適應的少年，更無法發展社會生活能力與一技之長。這些情況所反映的壓力與健康適應問題，是教育及輔導必須透過福利服務來強化的。因此，少年在教育輔導之需求包括獲得社會提供各種機會，促進少年智能成長，使少年獲得社會生活所需之知識，發展挫折情緒處理能力，社會關係與就業之能力，學習社交技巧與處理生活問題之能力，以便有處理生活適應問題能力，獲得經濟、情感及自我心理的滿足，並能正常的成長。

(五)休閒娛樂的需求：郭靜晃（2002）

研究指出，少年可用休閒時間不多，且休閒內容偏向娛樂性、體育性及靜態觀賞（如漫畫）；翁玉珠（1995）的研究也發現目前少年的休閒活動缺少情意、技能的培養。行政院主計處（1994）的調查顯示有三分之一學生對現有休閒生活不滿意，且認為「增設休閒活動場所」是政府應優先提供之福利措施。目前國中生有 58% 的學生在課後需要補習，因此，如何透過五育（德、智、體、群、美）教育讓少年多一種宣洩的管道，是減少少年問題的良藥之一（教育部訓委會，1997）。此外，根據葉至誠（1997）指出，少年的休閒活動反映出來的價值已明顯具有團體性格，亦即大部分的少年都因休閒的規劃及服務不足所導致欠缺良好的價值行為，例如性侵害的增加。同時現行少年福利中心多為提供直接性的福利服務，普及性不足且整體規劃不足，這類現況更顯示少年的休閒娛樂需求未達滿足且品質有待提昇。因此，少年休閒娛樂的需求包括調劑生活，擴大生活領域範圍，發展各種才能與社會生活能力成長，以增進心理健康和社會適應，提高社會生活之品質。

### 三、過去對制訂少年福利法規之一些建議

在訂定「少年福利法」以前，少年的各項福利適用兒童福利法。另外少年不良行為與虞犯以「少年事件處理法」為依據，包括民國 70 年 3 月 4 日內政部、法務部和教育部發佈「少年不良行為與虞犯預防辦法」。民國 78 年台灣頒訂了少年福利法，這是有關少年福利制度的一大里程碑，顯

示政府對少年生活問題和需求的重視。一九九四年行政院在第 2389 次院會審議時通過社會福利政策綱領，並且在實施方案中規定社政單位必須(1)建立少年保護網絡，結合各級政府相關單位、民間團體與機構共健康維護之需求：除了不僅要有健康的成長社會環境，也要獲得生理成長所需的健康知識與照顧，以避免疾病之危害和社會成本支出增加之外，在心理健康上要能獲得被接納之需求之滿足，建立自我價值感，發展處理情緒的能力，且要能免於心理困擾和自我毀滅；(2)獎勵民間單位設立各類少年福利機構，提供少年各類需求服務；(3)鼓勵地方政府設置少年福利服務中心，結合區域內各相關機構，以加強中心功能，提供區域性諮商輔導及支持性服務，這些措施與規劃，顯示主導性福利服務的概念與措施將成為必然趨勢（曾華源，1995）。到 84 年制訂「兒童及少年性交易防治條例」與 86 年首頒「性侵害防治法」之中，其與少年相關法條，構成了當今少年福利政策的具體內容。

#### （一）法令不足之處

這些法令所構築之少年福利政策，仍然存在一些必須檢討與改進的困境和問題。許多學者（許臨高，1993；孫碧霞，1994；曾華源、許翠紋，1995；曾華源、郭靜晃，1998）提出之建議綜合歸納為下列幾方面。

1. 福利經費預算編列未能兼顧整體社會發展之需要；福利經費預算膨脹、實際經費不足且分配不均，少年福利經費比例偏低。

2.就少年福利法之法條內容來看，比較是著重於消極性的禁止少年不當行為，和處罰照顧者和迫害者，但是罰則又過輕，也無獨立告訴權。這是從他律取向的道德管制到保護教養，透過法規採用負面禁制和違規處罰的方式（王篤強），由於執行不易、執行力落實困難，而造成各種相關特別法的出現。在 1995—1996 年的「兒童及少年性交易防制條例」與 1997 年 1 月 12 日通過頒定的「性侵害犯罪防治法」均為彌補法律不足與提昇福利服務品質所做的努力。

由少年福利相關法規之規定看來，是以少年「個體」而非「家庭」為服務單位，以及主要之保護對象。此外，關於一般少年身心發展任務方面之需求，並沒有全面性的福利政策規畫。這些相關法規及特別法並未整合或以少年為單一對象來規畫，其執行上勢必會再碰到困境與不足。

目前相關法規之標的著重於針對不幸少年為主；包括虞犯或犯罪少年之保護、管束及相關人員的處罰。從福利供給面而言，法規內容是以少年偏差行為的問題處置為主。整體說來屬於當前少年福利是屬於「殘補式」、「替代性」的福利政策，對於少年父母也只有提出進行親職教育的處置，並未針對問題發生原因提出因應對策，也未採取對家庭和父母提出「支持性」、「發展性」的福利服務。不過少年屬未成年，法定代理人是父母，其處罰對象是父母，服務對象是少年，而非以「家庭」及父母為主要服務對象，反而是處罰為主，就算是強制親職教育用意雖好，相信亦將如交通違規講習效果相同，似忽視家

庭與父母可能在教養子女上的「無能」，而只是假定其「不願」，因此，只採取「處罰」之方式來要求父母盡責，是否規定未盡完善。

3.少年福利政策缺乏統整和執行效能不彰。的確有許多相關法令來主張推動少年福利服務，然而少年福利政策缺乏整體性的規劃，並且無一專責機構作統籌，由於法律分屬不同組織系統及機關（如教育、司法、勞工職訓、衛生、警政、新聞、社福等）且法令未整合，如現有的少年福利法、少年事件處理法、兒童及少年性交易防制條例、不幸少年之家庭寄養、安置辦法、性侵害防制法等。此外，如教育法規、勞動基準法等，所指涉的少年福利措施皆未全面統整，而新的特別法（如菸害防治法）又一再出現，顯見整體少年法規尚待重新建構，才不至於形成在保護或保障或處置少年事件時的適法性考驗及困境。

4.政府各級單位間福利輸送體系之規劃未落實服務網絡功能，而且少年福利機構無法與其他機關作有效的協調、聯繫與合作，致社政機關只憑單方面努力，無法辦好少年福利工作。福利服務體系輸送的持續性不足、整體性低、可行性低、並且過於偏重替代性服務（如家庭寄養和機構安置），且服務層面、功能多有重疊，欠缺整體協調和分工合作的必要性。這與少年福利促進委員會執行協調、監督功能未能落實，及各單位因本位主義無法確實配合有極大關連。目前僅有「兒童及少年性交易防制條例」中有明訂在救援和安置工作上各配合機關之責任，但是執行情形的檢

討報告中，仍然是提出協調配合不易的報告，服務網絡有待真正建立（內政部，1998；鄭麗珍等人，1997）。

5.少年輔導安置機構之功能不彰。根據研究（陳宇嘉，1994；曾華源，1995）指出國內不幸少年教養輔導機構功能不彰，許翠紋（1998）的研究顯示，不幸少女接受機構安置教養對其行為改變，不僅沒有影響，而且還有輕微的負向影響力存在。

6.少年福利服務中心效益有待彰顯。一般少年對少年福利服務中心認識不多，設置地點不佳，前往使用率亦不高，可見其服務輸送之設計或宣導不夠，使預期服務功能不符合少年需求，而無法吸引少年使用。

7.公辦民營之少年福利機構設置有待強化執行方式。

## (二)對少年福利法規內涵與走向之建議

整體說來，未來少年福利政策走向應由補救功能走向支持發展式之功能。重視以家庭功能支持與維繫、少年休閒與教育輔導為主，機構照顧為輔。

1.強化高危險群少年的保護照顧工作。推動遊蕩少年外展服務方案；高危險少年家庭教養知能強化方案；依照學生多元性向潛能，推動學校實施多元教育方案，以落實學生受教育之權力和避免進入中途學校被標籤為不良學生。其中對虞犯少年和中途輟學學生的輔導，應以對家庭教養功能的增強為主要取向，而非僅是處罰家長。

2.加強單親家庭的支持功能，有實施

單親家庭少年生活津貼；結合社區志工，推動單親少年生活教育照顧方案，使單親家庭對少年的保護照顧能確實做到。

3.加強少年休閒教育，以培養少年有正當休閒嗜好和專長。

4.加強少年社會生活技能，實施少年打工保護方案；少年身心健全方案，以避免學生以不當方式處理自己的問題，並培養企業所期望之能力，諸如少年自我負責、挫折處理能力、生活問題解決能力、重視團隊與溝通等等。

5.強化少年安置機構功能與少年福利中心，建構完成少年福利服務網絡。

6.充實少年福利經費與少年福利專業人才。

曾華源等（1995）進一步就少年需求與教養問題、福利政策趨向，提出少年福利政策規劃之內涵，強調台灣少年福利政策總目標應為「保障少年基本生活權益、促進少年獲得健全發展」，其主要工作內容為：(1)獲得基本的生活照顧；(2)獲得完整的健康照顧；(3)免於被剝削和傷害；(4)獲得良好的家庭生活；(5)滿足少年的學習需求；(6)滿足休閒娛樂需求；(7)擁有社會生活之能力；(8)能有良好的心理發展。由這些工作內容不難發現，學界對於政策的規劃是以身心健全且具社會生活能力的基本要求，以反映少年福利政策的規劃企圖與意識，這也反映了先前的少年政策並不具體也缺乏整體性的規劃。

## 四、新版兒少福利法的積極功能

兒童及少年福利法於中華民國 92 年 5 月 2 日立法院第 5 屆第 3 會期第 10 次會議

通過，並在同年 5 月 28 日由總統公布施行。此一新修訂的法規共 6 章 75 條，雖然條文內容比過去多，回應過去所提過的建議卻不多。但是有幾點新規定值得一提。

(一)明確訂出兒童與少年福利之主體和職責。第 3 條訂出兒童少年的保護與教養職責在父母，而政府與機構在配合和協助。第 4 條主要規範兒童與少年福利之主要範圍，對於「需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年」提供協助。第 5 條明文規定政府實施兒童少年福利重點角色之優先順序，以及規定政府與公私立機構、團體應有的協助，藉以共同規劃推動各項兒童及少年福利服務。對於政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量；有關其保護及救助，並應優先處理。兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。

(二)政府的職責劃分和統籌規劃之方式。第 6 條、第 7 條和第 8 條分別將中央及直轄市、縣（市）主管機關權責劃分清楚，第九條規定主管機關與各目的事業主管機關權責。在橫向聯繫工作上，第 10 條規定主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策，應設諮詢性質之委員會。前項委員會以行政首長為主任委員，學者、專家及民間團體代表之比例不得低於委員人數之二分之一。委員會每年至少應開會 4 次。

(三)專章規範兒童及少年之身分權益，以確保其最佳利益（修正條文第 13 條至第 18 條），並且規定兒童少年局專責主管與執

行協調相關事宜。

(四)兒童及少年福利專業人員訓練之規劃事項，對工作人員要求工作素質，應定期舉辦職前與在職訓練。但是卻拿掉專業人力之數量之規定，另一方面卻又沒有規定機構管理者的資格和專業訓練。

(五)第 34 條醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童及少年福利業務人員，知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過 24 小時。這比過去未做規定更加明確，更具有執行上的規範，並且有罰則 6 至 3 萬元。

(六)提供社會工作者更大權力執行保護工作。如 37、38 條規定，但是責任也多，如 34 條規定。（如果人力不足，又在時間壓力下，是否會帶給社工人員更多處遇上的問題）43、44 和 45 條規定，都是對社工人員課以更多責任。不過涉及公權力部分，如 47 條規定可委託民間機構或團體進行訪視、調查和處遇，是否適當？其間有協調其他公部門者，還要該主管機關請求警政、戶政、財政、教育或其他相關機關或機構協助。

(七)保護安置工作執行過程重要方式和注意事項明確規定。從 41 條到 45 條詳細規定何種情況下應安置、安置費用來源、安置的處遇計畫內涵、執行項目與轉介或結束安置後的追蹤工作。第 40 和 46 條對於兒童少年保密保護工作規定亦相當明確。

(八)基於保護兒童及少年權益，促進其福利之必要，採行各種福利措施，並要求

直轄市、縣（市）引進民間參與福利措施之辦理。

(九)扶養義務人不依本法規定支付相關費用者，如為保護兒童及少年之必要，主管機關得由兒童及少年福利經費中先行支付，以免因扶養義務人未支付費用致使兒童及少年之保護無著或不周。

(十)除了對執法不力者罰款處置之外，減少以負面詞彙，如「品行頑劣、浪蕩成性者」（原少年福利法 24 條第 3 款）描述高危險少年之行爲。

## 五、新修訂的兒少福利法未能回應當前許多少年之需求

Gilbert 和 Specht (1989) 認為政策為行動的計畫或步驟。因此，任何訂定出來的政策均反映決策者對問題或需求的認定，以及價值選擇，所以政策也是指為實踐理想而定出的某些可能作為。政策要能落實，則要依靠立法為後盾，但社會政策的制定除了立法條文之外，更需要透過擬定具體可行的方案來推動（李欽湧，1994）。就此而論，政策方案的執行，更有賴具體的策略與原則。策略即為達成目標的必要手法，以作為方案的選擇與資源規劃的依準。一般說來，福利服務的目的有三：社會控制——對於社會上非行或偏差行為少年提供福利服務以達到行為的改變，使之回歸到社會所認可之行為模式；社會保護——對於依賴性較高的少年如身心障礙者提供庇護性的保護服務；社會整合——提供發展的機會或實質的幫助，使弱勢人口擁有較平等的機會，以營建自己的生活，脫離弱勢生活圈（Gladstone，

1995）。

提供福利服務所依據的基礎可分為兩種取向：一是以需求為取向，這是屬於發展性、預防性或主導性（proactive）的福利服務，即福利服務本著案主的需求提供計畫、活動、項目以滿足其需要，更有助於生理、心理、行為發展為目標。另一是以問題解決為取向。這是屬於殘補性或治療性的福利服務，透過問題之了解與分析，探究其原因，並針對原因提供福利服務項目，以減少問題產生為目標（周震歐，1986）。

### （一）新版的兒童少年福利法之屬性

由於少年人力資源素質與未來國家社會發展之水準息息相關。少年福利政策與法規所追求之目標，不應該僅是在消極性免除生活上被虐待、遺棄或匱乏，還應積極的使少年能獲得充分教養、照顧、休閒育樂與輔導等機會，以提供少年身心健全發展。因此，我們要問下列幾個問題。

1. 法規修訂的目的是保障少年基本生存權利。但政府與家庭之間的權責為何？對於家中發生經濟變故或經濟條件所得較低的少年家庭，或有問題行為之少年，政府應提供何種經濟及其他福利措施，以保障其基本生活和成長之權益？而家長之責任又在哪裡？

2. 在滿足一般少年成長所需（法規修訂之目的在增進少年成長上生活功能或解決現存之問題）？

3. 法規在照顧一般或特別少年身心發展？（對於少年身心發展權益的照顧）對於在教育體系中的少年，有何規範其提供



福利和保障少年應有的權益？

4.法規在增加社會公平性？對社會整合有更積極長遠之影響？

顯然的，從新版的兒童及少年福利法第四條和第五條之規定來看，新修訂的法還是以解決特殊少年問題為主，著重在社會控制與保護性工作上，法規之內涵仍然缺乏積極性回應一般少年成長之各種需要，對弱勢少年的積極性權益維護闕如，無法透過社會福利增加社會公平，只是補充過去部分的少年福利法規不足之處。諸如：各相關目的事業之間的職責、解決戶口、收養等問題；提高對父母和業者的罰款和要求接受親職教育，這是消極苛責父母，要求盡責；機構安置年齡銜接問題的處理，以及處罰少年危險駕車的行為和吸食藥物等。此外，專門似為兒童需要打造的法規，也是解決法院在處理收養與安置問題為主的法規，如第 37、38 條規定。至於對生活遭遇困難的個人與家庭提供服務是被動的和不具體的，甚至沒有提出具體福利措施。

## (二)兒童少年福利法未觸及的重要議題

要提供少年養成健全人格之環境，除了積極取締有害少年心理健康之不當資訊與場所之外，要積極推動少年參與各種社會性活動，以增進少年自我意識、社會關懷、團隊精神和健全的價值觀。

1.家庭照顧與養育功能之協助：馮燕（1992）調查婦女壓力時，發現中年婦女對子女管教問題最感壓力，根據徐孟愷（1997）研究顯示父母在子女發生偏差行為的心理上，大多是呈現驚訝、憤怒、焦

慮、自責與憂鬱，而因應子女的偏差行為歷程可分為三階段，初期以自行勸告、哭罵、找親近的親友協助，如果孩子行為沒有明顯改善後，父母會開始找神明算命，或採取限制孩子自由的行為或退讓配合孩子。當子女偏差行為繼續時，父母會在不得已的情況下，才求助輔導機構，或是採取認命、放鬆自己的行為。親子關係與互動上不同的研究調查也發現，約有二成至五成的調查對象表示與父母親有代溝或是父母親不了解他們（戶外生活文教基金會，1995；林瑞欽，1994）。有三分之一或五分之二少年不喜歡待在家裡或覺得在家很煩（王淑女、許臨高，1991；林瑞欽，1994）；約有四分之一少年對父母強烈不滿，不想回家，覺得父母偏心（林瑞欽，1994）。姚淑芬（1995）的調查發現有逃家行為的少年，約有 46%左右的父母親在家時間不定，甚至很少在家。許翠紋（1998）研究從娼不幸少女之研究中，不幸少女大多表示家人感情不錯，但是卻表示父母大都不知道她們的行蹤。陳玉書（1998）研究發現親子關係不良對少年負向情緒與偏差行為的發生有正相關。這是因為子女對父母的依附關係（attachment to parent）越強，越會顧及父母的意見和情感，接受父母之價值觀，因而從事偏差行為的可能性會比較低。第 65 條規定對於父母疏於照顧而致使兒童及少年出入酒家、特種咖啡茶室、限制級電子遊戲場及其他涉及賭博、色情、暴力等經主管機關認定足以危害其身心健康之場所，或擔任侍應或從事危險、不正當或其他足以危害或影響其身心發展之工作。

2.或其他原因而逃家和中輟之少年，政府應提供替代性或支持性之福利設施，以避免少年犯罪。但是第19條第2款和第12款只規定兒童托育和兒童課後照顧，卻沒有提及少年課後托育需要。對於陷入危機情境之高危險少年，應提供積極輔導安置之措施，以導正少年之發展。

3.單親家庭子女的需要。許多研究(呂民璿, 1990; 吳齊殷, 2000)均指出單親家庭子女不一定會犯罪，但是單親家庭是處於資源缺乏的弱勢(張清富, 1995)和子女照顧和管教負擔較重的情況下(謝美娥, 1997, 黃富源, 1996)，常被視為問題家庭。但是最近台灣對單親家庭的研究已經擺脫對單親家庭的負面刻板印象(薛承泰, 2001)。研究發現單親家庭之壓力包括經濟負擔、角色轉換、社會支持不足或孤立(薛承泰, 2001)。林萬憶、秦文立(1992)研究台北單親家庭時，發現單親家庭的子女照顧問題比成為單親家庭之前感到困擾的比例超過半數(56.7%)，其中管教少年子女最感到困擾的是：教養子女的時間和經歷不足；不清楚子女在家庭外的情形；不知如何與子女溝通；不知如何安排子女假期活動，以及子女不聽管教等五項。其他研究(沙依仁, 1996; 李月纓, 1994; 謝秀芬, 1995)結果亦同。在此情況下，單親家庭中少年的生活型態(life style)必然與一般家庭不同，而且生活機會(life chance)處於弱勢情境中。應針對單親家庭的少年提供更多社會資源，以供其成長。

4.保護安置機構後的就學(教養)問題：安置機構不是只有隔離不良的環境而已，對於安置機構應有之功能為何，並未

做規定。主要條文重點只重機構安置上的養育、處遇和保密，對弱勢者之權益增進無任何幫助。其中最常見的問題之一，對於兒童少年安置期間的就學問題，卻隻字不提。也無增進其就學機會之規定。在實務工作上常見學生無法安置學區內就讀，學校抗拒高危險少年到校，而學校輔導機制功能何在？顯示對於兒童少年的服務品質和內涵並不重視。

5.中輟學生問題的協助與處遇：許多對少年中輟原因的研究分析中，常會提及個人、家庭、學校和社會等因素。學校拒絕中輟學生返校就讀之消息，時時可聞。當學生中輟之後，通報與協尋學生之責任歸屬於誰。許多學生返校之後，常常沒有辦法適應學校生活和老師之態度。程秋梅、陳毓文(2001)研究指出學校師生正向關係有助中輟學生復學和降低再中輟率。柯華葳(2002)檢視少年犯罪之相關因素中，發現學校教師對學生不當態度表現，與少年發生偏差行為息息相關。因此，要真正照顧少年成長之需求，法規應該要求在少年生活的中心領域——學校，建立真正能發揮功能的輔導系統，對低學業成就學生提供「多元性補救方案」，以及「建立學校社會工作制度」來結合學校、家庭與社區。

6.對社會福利機構設置與經營管理者資格與條件的要求。蔡文龍(2003)研究指出短期收容中心設備、設施夠水準，但師資及課程安排應再多元化。而曾華源(1997)研究亦指出安置機構缺乏專業性服務，只重視硬體設施標準。目前國內已經要求全體幼教從業人員之專業資格，對

於少年安置機構之負責人專業資格的要求，應該是刻不容緩的。

7. 少年身心健康維護。為加強少年有健康之體魄、預防疾病之發生，應對少年不良生活習慣有積極性預防之措施。王月伶（2003）指出我國 15-19 歲男性少年住院主要健康問題，集中於損傷中毒、消化系統疾病與呼吸系統疾病三診斷類別；而 15-19 歲青少年則為妊娠生產產褥期併發症、損傷中毒與消化系統疾病。顯示少女墮胎與援交問題不可忽視。對於漸增多的少女未婚懷孕現象，應結合教育與醫療體系，除了提出了「建立未成年未婚媽媽支持系統」之外，更要重視少女墮胎保障問題，最好能夠承認此一事實，規定墮胎前必須先經由社工人員會談處置，並於事後進行心理輔導，否則即是違法。此外，陳宇嘉（1994）、陳毓文等人（2001）研究少年有自殺念頭之比例不低，其中負面的家庭與學校生活經驗是重要影響因素，這些因素都不是少年有能力處理的。因此，要加強心理衛生中心和學校輔導室對少年自傷行為之處遇功能。

8. 休閒育樂：第 19 條 11 款的規定提及「提供兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動」，但是，對此一有益身心健康發展的活動與設施並未見有執行工作上的規範，也未見專責之主管機關。保障少年社會參與之權益，學習社會民主價值與態度，應積極鼓勵和協助學校與民間少年社團與機構舉辦各種以少年為主體之活動；特別針對少年休閒活動空間規劃與安全維護（如社區運動場所、網咖），以及如評鑑少年消費場所與經營者、普設休閒活動場

所等等。除此之外，為加強少年多元休閒生活能力和習慣之培養，應鼓勵民間社團以少年為主的提供多元休閒活動之機會，以強化少年情意、智慧和體能。

9. 忽略校園暴力問題和參加黑幫問題。如果少年保護課題很重要，還有二個課題很重要，那麼保護少年免於校園暴力和切斷少年參加黑幫途徑問題，也應該是保護範圍內。此外，對於散播不當資訊應以刑法因應。至於少年工讀上常有衛生安全和未加保的保障問題，甚至被騙工讀費和身分證，以致權益大為受損，也未見列在福利法中，有關工作權的議題只有其中第 25 條提及「少年年滿十五歲有進修或就業意願者，教育、勞工主管機關應視其志向及志願，輔導其進修、接受職業訓練或就業。雇主對年滿十五歲之少年員工應提供教育進修機會，其辦理績效良好者，勞工主管機關應予獎勵」。這一條是和過去少年福利法相同的規定。缺乏對於少年於寒暑假與平時之打工應立法強制保險，以及保障工作場所之安全，加強處罰違法雇主，避免少年身心健康受到傷害。

10. 定期調查兒少身心發展概況與福利需求。目前國內對於少年定義不一，各個政府目的事業統計單位對少年年齡設算基礎不一，實在是無法相互檢驗和比較，浪費資源。此外，除了針對特殊兒童少年進行調查研究外，也應定期針對一般兒童少年之體能健康、社會態度、休閒參與等等各方面的狀況，進行長期趨勢之研究。

## 六、結語

國內有許多單位共同來推動少年的工

作，但是大多是由教育單位負責學校學生的教導，以及司法單位負擔比較多少年偏差行為矯治的責任，少部分是由勞工部門負責推動就業少年的就業輔導工作。但是，少年福利工作則由社會司在社會救助和急難保護工作上來點綴一下。因為少年被視為在家就養和在校就學，一切問題和需要應該由他們負責來處理即可；除非家庭面對經濟危機或父母雙亡無力教養。

總之，新版的兒少法中有關少年福利的部分，可以說是只為現有工作困境找出路，讓要該做的事情好做一點，而對於上述許多需要做的事，一件也沒有提到；甚至還把重要的規定拿掉。過去一些學者和專家對少年福利需要所做的研究和建議，真可說是白說與白做。其實新法中雖然提

到兒童與少年是無法明確分割的，但是，兒童與少年的需求和問題卻是有很大的不同的。整體說來，這是一部專門為兒童需要打造的法規，也是解決法院在處理兒童收養與安置問題為主的法規（少年只是附帶的字眼，有多少少年被收養？）。整體上說來，對於生活遭遇困難的個人與家庭提供服務是被動的和消極性的。國內的少年福利政策還是偏向責怪家庭父母未盡照顧之責，因此需要被處罰。未能對實際照顧者提供支援體系；亦即提供教育、諮詢之機會與經費補助，善盡照護少年權益。

（本文作者：曾華源為東海大學社會工作系教授；郭靜晃為文化大學社會福利系教授）

## 📖參考書目：

- 內政部統計處（1999）中華民國 88 年台敏地區少年狀況調查報告。內政部統計處。
- 戶外生活文教基金會（1995）84 年度全國冬令青年活動意見調查統計。台中：鄉林文教基金會。
- 王月伶（2003）。台灣地區少年住院主要健康問題之長期趨勢分析。國立成功大學護理系研究所碩士論文。
- 王淑女、許臨高（1991）我國現行少年福利法規適用情況調查報告。台灣省法規會。
- 王淑俐（1995）青少年情緒的問題、研究與對策。台北：合記圖書出版社。
- 行政院主計處（1994）台灣地區國民休閒生活調查報告。行政院主計處。
- 行政院主計處/行政院青輔會（1999）台灣地區青少年狀況調查報告。行政院主計處/行政院青輔會。
- 吳齊殷（2000）。家庭結構、教養實施與少年的行為問題。臺灣社會學研究，4，51-95。
- 李月纓（1994）青少年竊盜行為家庭因素之探討。東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 李自強（2002）。安置輔導執行的因應策略——從社工與司法的觀點出發。朝陽人文社會學刊，1（1），101-120。
- 李欽湧（1994）社會政策分析。台北：巨流出版社。

- 沙依仁（1996）兒童期。載於沙依仁、江亮演、王麗容編著。人類行為與社會環境。台北：國立空中大學。
- 周震歐（1986）我國青年福利服務之綜合規劃研究。台北：行政院青輔會委託研究報告。
- 林偉賢（1993）國中學生課外時間所從事之行為調查報告。中國休閒教育推展協會與金車教育基金會，行政院青輔會委託。
- 林瑞欽（1994）嘉南地區 13-15 歲青少年自我意向調查研究——正常與犯罪青少年之比較。台北：教育部訓委會。
- 林萬億、秦文力（1992）台北市單親家庭問題及其因應策略之研究。台北市政府研考會委託研究報告。
- 邱紹一、薛雪萍、李介至（2002）。少年家庭功能、親子衝突、因應策略與生活適應之相關研究。香港社會科學學報，22，141-177。
- 姚淑芬。（1995）少年逃家與資源運用之研究。東海大學社會工作研究所碩士論文。台中：東海大學。
- 孫碧霞（1994）兒童福利法語少年福利法政策執行力之檢討。社區發展，67，146-153。
- 徐孟愷（1998）台北市少年輔導委員會偏差行為青少年父母的角色壓力與因應歷程之初探。東海大學社會工作系碩士論文。
- 翁玉珠（1995）青少年休閒活傾向、凝聚力與情緒調適之相關研究。文化大學家政研究所。
- 寇彧（2002）。少年道德判斷、價值取向發展及其與道德觀念影響源之關係。應用心理研究，14，151-187。
- 張貝萍、陳麗芬、郭碧雲（1999）。中美對中輟學生因應措施之比較——從少年兒童福利關點探討。兒童福利論叢，3，185-224。
- 張紉（2000）。少年安置服務福利屬性之探討。臺大社會工作學刊，2，191-215。
- 張清富（1995）單親家庭現況與因應對策之探討。行政院國家科學委員會委託專題成果。
- 許翠紋（1998）不幸少女生活型態與再從娼意願之相關研究。台中：東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 許臨高（1993）從對少年福利法之檢討談我國少年福利法之修正。輔仁學誌，XXV，頁 1-33。
- 郭靜晃（2000）。我國少年對少年福利措施的需求與使用之現況分析。社區發展，92，333-345。
- 郭靜晃（2001）青少年休閒需求探討，社區發展，94，358-363。
- 郭靜晃等（2002）。少年休閒阻礙分析及輔導策略之研究。華岡社科學報，16，11-47。
- 陳宇嘉（1994）邁向 21 世紀社會福利之規劃與整合-少年福利需求初步評估報告。台北：內政部委託研究。

- 彭淑華、張英陣（1998）少年福利服務網絡之建構——整合服務之觀點。跨世紀少年福利展望研討會，中國文化大學主辦。
- 彭淑華、張英陣（2000）。臺北市少年服務整合之問題與因應——以政府部門為例。東吳社會工作學報，6，101-142。
- 曾華源、許翠紋（1995）青少年福利政策規劃之探究。社區發展，72，62-77。
- 曾華源、郭靜晃（1998）少年福利。台北：亞太圖書。
- 曾華源、曾騰光、陶蕃瀛（1995）青少年福利政策之研究台北：內政部社會司專案研究。
- 程百君(1999)。國內藥物濫用現況及防制策略。學校衛生，35，69-84。
- 程秋梅、陳毓文（2001）。中輟少年的復學適應：傳統復學模式與另類復學途徑之比較。臺大社會工作學刊，4，45-96。
- 黃俊傑、王淑女（2002）。社會因素對於少年身心健康的影響。輔仁學誌——法、管理學院之部，35，79-104。
- 董氏基金會(2002)。吸煙率參考資料，菸害防治特區。2003，4月10日取得，摘自 <http://www.jtf.org.tw/JTF06/06-02.htm>。
- 薛承泰（2001）台灣單親戶及其貧窮之趨勢分析。台灣單親家庭現況與政策研討會，1-18。
- 謝秀芬（1995）台灣已婚婦女問題與家庭福利政策。東吳社會工作學報，1，頁1-36。
- 謝美娥（1997）從單親家庭教養困擾談子女的照顧。社會工作學刊，4。
- Bandura, A. (1997). Self efficacy: The exercise of control. New York: W. H. Freeman.
- Bienstock, C. R. & Videka-Sherman, L. (1989). Process analysis of a therapeutic support group for signal parent mother: Implicans for practice. Social Work with Groups., 12 (2), 43-61.
- Gilbert, N. & Gilbert B. (1989) The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. Oxford: Oxford University Press.
- Gladstone, D. (1995) Introducing the Personal Social Services in British Social Welfare: Past, Present and Future. London: UCL.
- Gringlas, M. & Weinraub, M. (1995). The more things change... Single parenting revisited. Journal of Family Issues, 16(1), 29-52.