

從青少年問題的本質

探討未來青少年社會福利政策的可能出路

戴鎮州

壹、前言

對於青少年階段，我們經常形容它是個「青澀」的年紀。一方面，它意味著青少年在「熟」與「不熟」之間游走，另一方面，則也道盡青少年在此時期所經歷的內在轉變。其實，青少年時期不僅具有許多特色，也面臨某些發展的難題。舉例來說，「自我」與「定位」一向是青少年難以解決的難題。雖然現行我國福利政策中制訂了許多相關法律來保護青少年，但是，在社會快速變遷與價值觀改變下，這些法律與政策尚有許多可以討論與改善的空間。本文的目的主要在於：從青少年問題的本質探討青少年福利制度的可能出路。

本文試圖從青少年生理與社會發展的角度出發，藉以審視處於現今福利多元主義思潮下，未來青少年社會福利制度新形態的可能發展。換言之，透過相關面向的探討，本文試圖釐清青少年問題的本質與討論青少年福利政策未來發展的可能性。據此，本文所探討的內容包括：青少年的概念如何形成？青少年問題的本質為何？

社會大眾與青少年間的互動與福利政策的立基為何？現行青少年福利政策有那些問題？以及處於現今福利多元主義下，青少年福利未來的可能發展與出路。

貳、社會界定的青少年

社會福利政策的制訂，不是憑空想像的產物，自有其社會發展的脈絡。因此，唯有先對「問題」本質做根本的釐清，方能進一步發展出相對應的福利政策。青少年社會福利政策的對象是青少年，所以，首要任務是對青少年概念作根本性的瞭解。本質上，「青少年」究竟是「自然」的屬性或是「社會建構」的產物？這是我們在此必須探討的問題。

一、青少年概念的歷史發展

在現代社會中，兒童與青少年是政府與國家立法保護的對象，而且往往透過各種法律與社會政策措施來具體執行。就字義上來說，青少年（Adolescence）這個字根源於拉丁字的「Adolescere」，其原意係指「成長到成年期」、「成長」或「即將成

熟」。因此，從字意上看來，所謂「青少年」意指成長為成熟的成年人，或趨於成熟的意思（Atwater, 1996）。但是，若從「青少年」這個概念的歷史發展看來，「青少年」的人生階段之區分並不是自古就有的界定，而是近代社會才形成的概念。

工業革命以前，「兒童」與「青少年」都被社會視為一個「小」大人，並且具有一定的生產力，不像在現代社會中僅屬於被「保護」與「扶助」的一群。事實上，將「青少年」這個階段獨立出來是有社會脈絡可循的。舉例來說，Postman（1982）即認為：在過去，「童年」的概念並不存在，它可說是社會變遷下的一個產物。同樣的，「青少年」也是一種社會變遷下的產物（張淑綺，2000）。江南發（1991）則認為：20世紀以前，青少年很少被視為人類生命週期中的一個發展階段，18世紀時，青少年仍然被合併在「兒童期」之中，人們不太有興趣把青少年視為一個值得關注的人生階段。基本上，現代社會中把青少年視為獨立的人生階段始於工業革命之後，一方面，隨著生產的技術性與專業性之提高，勞力已經不再是主要的生產工具與來源，因此「未成年」的「勞工」或「童工」得以從家庭或工廠中大量釋放出來；另一方面，隨著中產階級家庭意識形態逐漸成為主流家庭型態，家庭生活與教育的重視儼然成為社會關注的新焦點。在這兩個結構性因素的影響下，「兒童」、「青少年」逐漸發展成一種獨立的人生階段之概念。

二、社會建構的青少年概念

從上述的討論當中，我們可以發現：

「青少年」這個概念並非一種自然的界定方式，而是一種晚近社會建構下的產物。事實上，人生的發展階段通常並不是以一種斷裂的方式來生成，而是以一種連續、漸進的發展方式來形成。因此，青少年階段的劃分實際上並沒有「絕對」的時間標準。舉例來說，每個人發育的早晚與快慢並不一致，對於事情的理解能力更有所差異。但是，我們卻可以觀察到：社會自有一套區隔方式以劃分人生的各個階段。

通常，社會透過許多生命禮儀（rites of passage）來標示人生的各個階段，並賦予不同的角色與任務（或期望）。在現代社會中，我們以一種標準化的時間點來區隔「兒童」、「青少年」、「成年」等不同階段，並隨之給予不同的權利與義務。這種同一化的區隔方式，其目的在於制度化地對待不同年齡屬性的人，以便減少社會矛盾、幫助順利的社會互動。舉例來說，我們總不能要求一位小孩從事養家活口或生小孩的工作或任務吧！

其實，社會區隔展現出一種「區分」的範疇特質。這種區分除了具有年齡屬性的意義之外，更重要的是：具有許多社會意義。譬如說，在現代社會中，我們普遍認為：「未成年」的人是必須加以保護。因此，我們會把「兒童」、「青少年」與「成年」加以區隔，並且透過實際法律來約制與保護。在我國，相關的主要少年福利法規有：少年福利法、兒童及少年性交易防制條例、少年福利機構設置標準及許多辦法、少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法、兒童及少年性交易犯罪行為人輔導教育辦法。事實上，這些法律與條例

著重點在於保護青少年的權益，也是社會建構區隔的具體實現。

三、青少年問題的本質

學者認為：青少年所處的時期正值生理、心理與社會角色地位適應的劇烈變遷期（吳意玲，1993）。因此，少年在此時期最需要獲得福利方面的提供，例如心理諮詢、輔導與關懷、生活扶助、保護、安置與休閒活動提供等（孫碧霞，2000）。

青少年時期作為社會成員的一份子，日後能否適應社會生活是關鍵的階段。因為在此階段中，個人除了要脫離全然受保護的生活、發展獨立應對的生活能力之外，自我取得也是該階段的重要任務，並且影響到日後的生活境遇與社會生活。因此，唯有對於青少年的需求與問題做深刻的瞭解，方能進一步做出青少年福利政策的規劃。

四、邊緣化的人生階段

在「青少年」時期，青少年宛若社會「邊緣人」一般，總在人生的洪流中不斷找尋自我與出路。在此階段，青少年面臨許多問題與挑戰：一方面，隨著生理構造的日漸成熟，青少年逐漸脫離兒童時期，邁向成年時期，同時，每個人的發展早晚不一，這些均造成青少年適應上的困難；另一方面，社會期許「青少年」與「童年」時期做出區隔，必須「學習成人」或「行為像成人」。因此，在此階段裡，「身分」與「認同」就成為他的主要難題。Erikson（1950）將人生的心理社會發展區隔為八個階段，包含：嬰兒期、童年早期、玩耍期、學齡期、青少年期、青年期、中年期

與老年期。每個階段都有不同的發展危機。他認為：青少年必須解決認同與角色混淆（identity versus role confusion）的問題，才能安然度過危機。

五、社會建構的問題少年？

除了來自青少年內在的心理與社會衝突外，由於許多外在環境缺乏對青少年文化的瞭解，常常對青少年產生「刻板印象」或「烙印」效果。Hebdige（1998）認為：青少年的形象要不是被視為「問題青少年」，就是被看作「享樂青少年」。整體而言，在社會認知方面，青少年階段往往被認為是一個問題時期。事實上，許多人往往將青少年視為「有麻煩」的一群，或是「麻煩製造者」。在「大人」的眼中，青少年的行為與價值觀宛如「洪水猛獸」般可怕，這是因為主流文化成員通常會以其自身標準來衡量次文化（例如青少年次文化）團體。舉例來說，對於青少年而言，網路遊戲可能提供的是一種建立「我群感」的基礎，但許多社會大眾可能以偏蓋全的視為「不正經」、「貪玩」，而忽略其可能的社會功能。

在現代社會中，青少年被視為是一個「集合體」（張淑綺，2000）。在這個集合體上，也常常被賦予許多不同的名詞，例如「新人類」、「新新人類」、「X世代」、「Y世代」、「草莓族」、「水蜜桃族」等名詞。事實上，這些名詞多半具有「負面」的意義與類化作用。舉例來說，「水蜜桃族」意指：水蜜桃的外表雖然美麗，卻不堪擠壓，用這名詞來標籤民國70年次至79年次出生的新世代，實有其社會批判的內涵。

在青少年階段中，一方面，他們很難對自己做出正確的定位，因此，通常導致青少年的挫折感與不適應；另一方面，社會也不知該如何把這群特殊身分的一群人順利地引領到成年，而不會遭到他們的抗拒。目前，青少年遇到的最大問題在於「自我定位」與「標籤化」的問題，致使他們處於「邊緣化」的時期。這些問題不僅構成現代青少年發展上的困境，也同時揭露了其社會需要的面向。

參、我國社會福利制度與青少年福利需求

行政院研考會（1989）將我國社會福利定義為：「以傳統文化之仁愛思想及民生主義思想為基礎，針對社會現實及未來變遷，並配合社會資源之運用，所推行的各種政策與措施：其目的在於預防、減輕或解決社會問題，進而增進個人、家庭及團體的福祉，以提昇民眾生活品質，並促進國家建設的整體發展。」社會福利制度的本質在於達到社會正義、促進社會整合及提供社會利他行為的機會（萬育維，1998）。因此，就結構面看來，我國的社會福利制度特色顯然在於：維護社會公平與正義，並達到社會整合的目的。

基本上，社會福利的核心問題是社會需要的存在，以及如何滿足的問題（張世雄，1996）。因此，社會福利政策的依據與發展，完全站在「滿足」社會成員的需要之上。但是，我們必須先區隔「需要」與「需求」的不同，因為儘管兩者極為相似，但在內容上，卻有不同的指涉。釐清兩者的差異，將可幫助我們進一步瞭解置基其

上的社會福利之本質。許臨高（1995）指出：「少年福利」係指針對少年的福利需求，透過國家政府制訂的社會政策與法令，作為福利提供的依據。因此，在制訂福利政策之前，實有必要了解青少年的實際福利需求。

一、需要、需求與社會福利政策

人類為了存活必須滿足基本的生存需要，但是，在社會中，人卻產生了各種社會需求。表面上，這兩組概念看似相近，但卻有極大的差異。「需要」的概念，是現代福利國家的重要構成基礎（Taylor-Gooby, 1980）。在福利理論與政策中，「需要」多半指涉「最基本需求的滿足」。就此意義而言，青少年作為社會成員的一分子，其所享受的權力是與一般人無異的。但是，相較之下，「需求」則意指福利制度更積極的運作面向，因為在保障與滿足個人最基本的生存需要之後，社會成員「需求」的滿足才開始成為福利政策矚目的焦點。

事實上，目前大部分的福利討論都集中在「需要」的滿足上，例如張世雄（1996）即認為：「需要」（needs）的概念貫穿社會福利討論的各個領域。這個政策討論方向絕對有其重要性，因為維持身體生存是人類最初、也最重要的課題。但是，在現代社會中，我們當可觀察到：福利正以一種多元化的走向發展。換句話說，現行的福利政策已經開始超脫純然滿足「基本需要」的層次，而逐漸轉向照顧社會成員的「社會需求」。從自然需要到社會需求的轉折，多少意味著社會福利的一大發展。因此，我們也可以觀察到：近年來，老年、青少

年、婦女和兒童等相關法令與政策均相繼的制訂與施行。

二、他人的觀點、窄化的福利

然而，在政策轉向的發展早期，仍然存在有許多問題。在實務傾向的社會工作討論中，需要評估（needs assessment）成爲一項專門的技術和運作方法，以便將人口歸類爲有差異需要的「需要團體」（如老人、兒童、婦女、殘障等）社會工作領域，由有資格的特殊專業從事者來提供這些福利服務（Meenaghan et al., 1982：165-83；Netting et al., 1993：94-101；張世雄，1996：64）。據此，我們可以看到各類需要團體的「需要」主要並非來自其自身的界定，而是政策規劃與制訂的相關學者與官員們的推估。從這一點看來，現行社會福利政策要完全兼顧到各類團體的實際需求有其困難性。

整體而言，我國現行社會福利制度仍然偏重社會問題的解決、控制與防範等面向，強調的是個人生存需要之保障，而非積極的社會需求之滿足。在社會對青少年認知的主導下，青少年福利政策主要是以消極面向爲主，在制度性的保護青少年部分，仍以「保護」與「輔導」作爲政策的主軸。在具體作爲方面，根據內政部統計通報（92年第19週）的統計資料：91年底我國少年福利服務機構計有68所，較上年底增加4所；其中，教養機構22所，輔導機構14所，服務機構29所，育樂機構3所；各縣市中以臺北市11所最多，高雄市9所次多，花蓮縣7所再次之。從這些統計數字我們可以看出：現行青少年福利仍以

消極的問題解決爲主軸，而非積極的創造福利。就比例上來說，具有實際犯罪行爲的青少年畢竟是比例上的少數，大多數青少年在這時期的社會需求仍然未受到充分注意與實際作爲。

肆、結論：

青少年福利的可能出路

當前，青少年福利發展在福利多元主義的背景下，似乎有取得一個新出路的可能性。在過去政府導向的福利政策中，社會控制成爲政策最初與最終極的目標，但是，在福利多元化的思潮下，促進更大社會幸福、滿足個人社會需求的可能性增加，也成爲福利政策的新目標。

一、福利多元主義的發展與新出路

一直以來，福利國家是各國（尤其是西方先進工業國家）的社會政策理想與目標。過去，福利政策的制訂與執行大多是由國家主導，因此，國家每年必須花費大量的預算在支持與推動社會福利事業上。直到70年代末期、80年代期間，許多國家開始檢討過去這種政府全面主導的成效，並逐漸走向福利多元主義的新出路。福利多元主義主張：福利提供者是多元管道，而且服務也是多元化的。相較於傳統的福利觀念，福利多元主義是一種較爲活潑的福利體系，並不像過去把福利照護視爲國家的責任，而是將責任復歸回個人與社會。就發展的意義來說，這種轉折具有許多不同的意義：

（一）福利責任的再確立：過去，政府公部門幾乎獨立擔負社會福利政策的執行與

花費，但是，現在，在福利多元主義的思潮下，福利責任不再僅繫於國家或政府，而是回歸到社會與個人身上。社會的每個成員都有責任共同擔負福利責任，這不僅意味著福利制度與體系的廣泛化，也宣示了新福利觀念的到來。

(二)福利體系多元化與活潑化：福利責任的再確立帶來福利體系的多元化與活潑化，這也意味著社會福利的資源將較過去更豐富，並且能推行的社會福利也將比以前更多、更廣。

(三)需要與需求的重新界定：福利需求滿足的層面逐漸從生理擴至社會，這也反映出人類歷史的發展。社會福利焦點由人的自然需要擴大至社會需求，也意涵著我們正邁向一個更富裕的社會。

二、邁向多元福利的社會：

青少年福利發展的新方向

Santrock (1990) 認為：除了快速的社會變遷外，青少年所面對的發展課題基本上並未改變太大；他們依然尋求在社會中佔有一席之地，他們所面對的許多問題並不是他們的過錯，而是成人社會所造成的結果(引自 Ashford 等, 1997: 445)。Griffin (1997) 認為：專家學者在討論青少年時，通常是將他們置於一個應該具備的正常與理想體型之中；因此「風暴與壓力期」變成主流意識對青少年時期的看法，所以，在討論青少年問題時，通常會將年齡與某些特殊的社會問題成因歸結在一起，形塑與再現一種共識：「青少年是一種社會問題」，形成一種對青少年的刻板印象。這些刻板印象的形成是因為主流文化或團體以

自身觀點，或是社會價值強加至青少年身上所致，最終則導致行為上的差別對待，甚或認為需要額外的社會控制來約束青少年行為，才能解決問題。這個觀點與意識形態普遍存在於學者、官員與一般大眾之間。當前，我國青少年福利政策與措施多半依然強調「輔導」與「感化」，並以犯罪少年與不幸少年為主要對象，對於一般青少年僅有「就業輔導」與「安全環境」等規定，顯見現階段我國青少年福利政策仍然偏重於消極的「社會控制」面向，而非積極的創造青少年福祉。因此，就這一點而言，我國社會福利政策仍然有相當大的改進與發展空間。

福利多元主義下的福利政策提供我們一種資源更廣泛、受惠更全面的可能性。在多元福利主義的思潮下，未來青少年社會福利的發展可朝向以下幾個面向發展：

(一)青少年社會福利需求的再確定：過去，青少年社會福利的對象是以弱勢青少年群體為主，例如偏差少年、犯罪少年等，而政策也是以「保護」與「輔導」等消極作為為主軸。但是，我們清楚得瞭解到：大多數青少年仍然在發展上遇到難題，只是未顯現明顯的社會不適應，或表現出可見的偏差行為。這些沈默的多數仍有其社會需求。因此，在青少年福利發展上，尤其應相當程度的將關注焦點置於這群沈默的多數上，以便透過社會福利措施來協助其度過該發展階段可能遇到的問題。舉例來說，我們瞭解青少年的一般需求在於：尋求「認同感」與解決「內在角色衝突」，而這些需求則可透過體制化方式來解決，例如在學校教育課程中，增加輔導教育與

心理諮商課程的比重。

(二)提供一般青少年更多的相關福利措施：未來青少年政策的焦點應從消極的社會控制，轉向積極的社會扶助。隨著福利多元化的政策趨勢，社會福利資源也比以前更為充足，許多先前不能推行的政策，現在更有能力去實行。社會應正視一般青少年在這個階段可能遇到的共同問題，整合資源以幫助他們解決危機與問題。在時下的社會價值觀中，「優秀」或「好」青少年通常是指「會讀書」、「考試成績優良」的一群，而排除了其他可能的發展。事實上，除了「學業」之外，青少年仍有許多社會需求，如同儕、認同等，而這些在過去是被系統性忽略的。因此，未來，我國青少年福利可朝這些實際需求做更大的調整，期使青少年福利的目的能真正落實。

(三)各種福利提供機構的相互整合：施教裕（1995）提出：社會福利服務提供的多樣性與複雜性，會出現明顯的服務不連續、服務權責不明、服務的破碎性與不易近性的問題（孫碧霞，2000）。因此，在福利多元化的社會下，福利服務的橫向與縱向聯繫就成為相當重要的一個課題。對於政府而言，為避免福利多元主義下衍生出各自為政、相互衝突與資源分配不均的發展窘境，各福利機構的整合是刻不容緩的任務。若能達到全面性的整合，相信必能加速邁向福利化的社會，發揮社會福利的最大功效。

(四)系統化與一貫化的教育方式：根據社會學習理論的說法，青少年行為與價值是透過「學習」而來。事實上，在社會學者的研究中也發現：教育提供者不一定來

自學校部門。有時，家庭、社會、大眾媒介也對青少年的自我模塑與價值觀形成發揮著關鍵性的影響。因此，要解決青少年時期最重要的「認同」與「身分」問題，必須透過一貫化與系統化的社會化方式解決。舉例來說，當青少年在社會環境中所取得的訊息越一致時，其內在角色衝突就越低，越容易發展自我、降低衝突與不安。同時，系統化與一貫化的教育方式也可導正一般大眾對青少年的態度與看法。因此，社會福利體制應與各社會部門做垂直與縱向的整合，提供系統化與一貫化的教育方式，一方面，給予青少年正確的價值與規範內化，另一方面，釐清社會的偏見與刻板印象，相信可以大幅降低青少年的社會適應問題。

近年來，隨著福利國家的發展，政府要滿足的不僅是維繫社會成員最基本的生存需要，更進一步也希望透過福利政策來滿足不同社會成員的多元需求。在這樣的背景之下，許多福利政策開始以此作為導向目標，開始制訂與執行許多福利政策，以求達到福利社會的目的。由於我國青少年社會福利制度仍然偏重於社會結構面向，因此，我國福利制度仍有相當大的發展空間。當下的社會福利制度提供我們一個堅實的基礎，畢竟人類的發展是在基本需求的滿足之後，才可能進一步發展其他社會需求的滿足。現有的福利多元化發展趨勢讓青少年社會福利事業有了新的發展可能，未來，我國福利發展方向應可朝向青少年社會需求的滿足做進一步發展，藉以達成青少年社會福利的積極目的。

（本文作者為東吳大學社會學碩士）

📖參考書目：

- 行政院研考會 1989《我國社會福利定義與範圍之研究》，台北：行政院研考會。
- 江南發 1991《青少年期對自我統合發展之研究》，國立政大教研所博士論文。
- 吳意玲 1993《國中學生的困擾問題、因應策略與求助行為之研究》，東吳大學社會工作學系碩士論文。
- 施教裕 1997〈民間福利機關團體因應民營化之現狀、問題及策略〉，《社區發展季刊》，第 80 期，頁 37~55。
- 許臨高 1995〈少年福利政策制訂的原則與內涵〉，《社區發展季刊》，第 72 期，頁 78~85。
- 孫碧霞 2000《我國少年福利措施之研究—以高雄市少年服務網絡為例》，國立政大社會學系碩士論文。
- 黃惠君 2002《青少年社會福利意識之探討：家庭生活背景與消費文化意識的影響》，國立中正大學社會福利學系碩士論文。
- 張世雄 1996《社會福利的理念與社會安全制度》，台北：唐山。
- 張淑綺 2000《我是誰？青少年的再現—以平面媒體為例》，輔仁大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 萬育維 1998《社會福利服務：理論與實踐》，台北：三民。
- 蕭昭君譯，Postman, N.原著，1994《童年的消逝》，台北：巨流。
- Atwater, E. (1996) *Adolescent*. New Jersey : Prentice Hall Inc..
- Erikson, E. (1950). *Childhood and Society*. New York: Norton.
- Griffin, C. (1997)'Representations of the Youth' in Roche, J. & Tacker, S. (eds.), *Youth in Society*, pp.17-25, London: Sage.
- Hebdige, D. (1998). *Hiding in the Lights: on Images and Things*. New York: Routledge.
- Taylor-Gooby , P. (1980). 'Needs, Welfare and Political Allegiance' in Noel Timmms (eds.), *Social Welfare: Why and How?*, RKP.