

# 迎接跨世紀青少年福利展望的若干課題

王順民

## 一、前言：何謂青少年？及其相關的概念內涵為何？

本質上，雖然青少年的原意指的是要成長為成熟的成年人（to grow into adult）或是接近於成熟（to come to maturity）的意思。（Atwater, 1992，轉引自李加惠，一九九七）但是，對於這樣一種介於兒期童（childhood）與成年期（adulthood）之間的一段銜接過程，青少年本身同時在其生理、智能、情緒、社會與人格等方面卻有著與前後階段截然不同的明顯變化。（黃慧真譯，一九九四）準此，自然是很難清晰地界定出「青少年」概念本身的操作性定義。（李加惠，一九九七；趙碧華，一九九五）

再者，即便是在官方社會福利政策綱領中清楚地指陳出來：凡是用以滿足少年對於教養、輔導、服務以及育樂的各類需求，均可稱之為少年福利（內政部社會司，一九九四），但是，一旦落實在社會福利的理論範疇或者服務輸送的實務領域時，那麼，「少年福利」、「青年福利」以及「青少年福利」三者皆有重疊之處。總之，

在這裡主要說明了我們有其必要要進一步釐清「青少年」的界定標準及其相關的概念內涵。至於，在以年齡來作為青少年人口群的界分標準時，現行臺灣地區的青少年福利內容可以包括以下幾個部分：

1. 對於十二歲至十五歲的青少年人口群來說，由於正屬於國民義務教育的強制對象，因此，其相關的福利內容自然還是偏重在於以學校教育為主導，並兼輔以少年保護與家庭照顧。

2. 十五歲至未滿十八歲年齡組的青少年人口，其福利內容則是擴及到職業訓練與就業服務以及其它各項的福利服務，藉以保障非在學的青少年人口。（見表一）

3. 最後，十八歲至二十四歲的青少年人口群其非在學率高達近七成，換言之，其相關的福利服務還應包括職業訓練與就業服務。

表一 臺灣地區青少年人口群的就學情況（升學率）

年代：民國  
單位：%

年	國小畢業生		國中畢業生		高中畢業生		高職畢業生		
	平均	男	女	平均	男	女	平均	男	女
七十六	九一·五	九一·五	九一·五	八八·三	八八·三	八八·三	八四·四	八四·四	八四·四
七十七	九一·九	九一·九	九一·九	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
七十八	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
七十九	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
八十	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
八十一	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
八十二	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
八十三	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
八十四	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八
八十五	九二·〇	九二·〇	九二·〇	八八·七	八八·七	八八·七	八四·八	八四·八	八四·八

資料來源：教育部，一九九七：二八—二九。

不過，如果是就「青少年」本身不同發展階段的社會意涵來看，那麼，由於十二歲至十四歲這一個年齡組的青少年大多正是在接受國民義務教育，因此，與青少年相關的測量指標皆是將青少年人口族群分成十五—十九歲以及二十一—二十四歲這二個年齡組。（行政院青年輔導委員會，一九九六）底下，我們將就官方政府所公佈的青少年白皮書，整理得出來有關民國八十三年臺灣地區青少年社會面貌的發展概況。（請見表二）至於，這裡的真義在於點明出來：青少年的社會面貌既是一項微視面的個別性差異，同時也是一種鉅視面的整體性觀照。亦即，「青少年」變異性所包括的層面小自同

一年齡組的青少年人口族群個別性的生理發展差異；到不同年齡組青少年人口族群的社會、文化性的發展差異。

表二 當代臺灣地區青少年的社會圖貌

年代：民國八十三年

測量指標	少年：一五—一九歲	青年：二〇—二四歲	相對比
人口數	一、九六八、六三三	一、八〇〇、七二二	一·〇九：一
有偶婦女人口比	〇·四八%	四·二七%	〇·一一：一
生育率：千分比	一七	八七	〇·二〇：一
與父或母同住	四六·四〇%	二八·八八%	一·六一：一
意外事故死亡比率：每十萬人口	六六·八九	六一·五〇	一·〇九：一
就學比	六四·三三%	二二·一四%	三·〇四：一
勞動力參與率	二〇·二二%	六三·八八%	〇·三二：一
失學率	四·九六%	四·六七%	一·〇六：一
女性薪資佔男性薪資比	八五·五%	七八·四%	一·〇九：一
犯罪人口比：萬分比	一一八·一一	一〇八·六二	一·〇九：一
希望政府提供的前二項福利服務	增設休閒活動場所 協助課業升學輔導	增設休閒活動場所 提供就業輔導服務	—

按：在犯罪人口比的測量指標部分，其年齡的界分稍有不同，這其中的少年係指十二至十八歲，青年則是指十八至二十四歲。  
原始資料來源：行政院青年輔導委員會，一九九六。

再者，如果是從法律的內涵來看，那麼，青少年福利主要隱涵的是對於那些有特別需求的青少年提供各項的福利服務，比如說：對失依青少年的生活扶助；對受虐青少年的保護；對有從事性交易行為青少年的救援、保護與輔導；對頑劣、不服管教青少年的特別輔導；對代行不適任法定代理人的監護權；以及對失職法定代理人或業者的罰則等等的法令規定。（行政院青年輔導委員會，一九九六：二五九—二六〇）只不過，從這些不同法律條文之間的銜接與適法性的問題（請見表三），再一次地點明出來：「青少年」本身雖然是一項始於生理終於社會文化的名詞，但其本身卻並不是一項清晰、翔實的概念內涵。

表三 「青少年」的界定方式

法令、實務	相關規範	屬性
民法	滿20歲為成年	司法
刑法	未滿18歲人不得處死刑或無期徒刑	司法
社會秩序維護法	未滿14歲人有違反本法行為得由其法定代理人加以管教	司法
少年事件處理法	14歲以上未滿18歲人得減輕處罰	司法
少年不良行為及虞犯預防辦法	稱少年者謂12歲以上18歲未滿之人	司法
少年矯正學校設置及教育實施	本辦法適用於12歲以上18歲未滿少年	司法
更生保護法	本通則施行後，法務部得於六年內	司法
少年福利法	就現有之少年輔育院、少年監獄分階段完成矯正學校之設置	司法
兒童及少年性交易防制條例	在觀護人觀護中之少年得予以保護	司法
社會救助調查辦法	少年係指12至未滿18歲之人	社福
台北市困苦失依少年生活補助	與未滿18歲從事性交易者，處十萬元以下罰金，但如果該少年或兒童未滿16歲，	社福
性侵害犯罪防治法	除了罰金之外，還要接受三年以下的有期徒刑	社福
優生保健法	未滿16歲者認定為無工作能力人口	社福
菸害防制法	設籍並居住本市之12歲至18歲少年	社福
國民教育法	對16歲以下性受害被害人與被害人之訊問或詰問，得依聲請或職責在法庭外之，或採雙向	社福
勞動基準法	電視系統將被害人與被告、被告律師或法官隔離	社福
職業訓練法	未婚之未成人應得法定代理人同意始得施行人工流產	社福
高雄市青少年福利服務中心	未滿18歲而吸菸，青少年及父母應接受戒菸教育	衛生
遊藝場業輔導管理規則	供應菸品予未滿18歲者，罰業者新台幣三千至一萬五千元	衛生
台北市少年輔導會	凡6歲至15歲之間國民應受國民教育	教育
青年輔導委員會	15歲以上未滿16歲之受僱從事工作者為童工	教育
青年獎章	係對15歲以上或國民中學畢業之國民所實施有系統之職前訓練	職訓
	服務對象為12歲至24歲設籍於本市或於本市就學、就業之青少年	社福
	不得容許未滿18歲之兒童及少年進入其營業場所	教育
	少年年滿18歲以上即中止輔導	少輔會
	創業貸款對象以23歲至45歲	青輔會
	候選人推薦以35歲以下為限	救國團

資料來源：六法全書。

最後，從公部門的行政觀點來看，政府對於青少年族群所提供的各項法定福利（請見表四），主要

還是偏重在於對那些有特別需求 (specific need) 的青少年 (像是失學、失依、受虐、藥物濫用、雛妓、未婚媽媽以及其它的非行青少年) 提供支持性與保護性功能的福利服務，如此一來，自然會忽略了社會上大多數正常青少年的福利需求。連帶地，預防、倡導以致於發展性功能的青少年福利服務也相對地被忽略、漠視。

表四 社會司青少年業務執行情形

年度：民國八十六年

1. 完成「兒童及少年性交易防制條例施行細則」
2. 成立「兒童及少年性交易防制督導會報」
3. 獎勵規劃設置收容中心
4. 充實雲林教養院的設備、設施
5. 獎勵成立少女關懷中心
6. 獎勵進行原住民鄉認養及兒童少年保護工作
7. 獎勵進行都市原住民兒童少年追蹤輔導計畫
8. 補助地方政府推動少年輔導計畫
9. 倡導青少年正當休閒娛樂

資料來源：社會司，一九九七。

總之，「青少年」本身兼具有變異性、複雜性以及多樣化的特性，具實地可以表現在以下幾個層面上，比如說：就受教對象來看，涵蓋的範圍從國小高年級學生到大學生（乃至於包括資優的博士班學生）；就初婚年齡來看，未成年青少年的有偶率與成年青少年的有偶率的下降率兩者相差有四倍以上，連帶地，前者有偶婦女的生育率則是後者的二倍；就生理性特徵來看，從夢遺、初經的性發展狀況到性器官的完全成熟的連續發展進程；就勞動參與率來看，

從以升學主義為主的國民義務教育到強調職前或在職訓練的勞動就業市場；就年齡組的人口比例來看，年幼的青少年其變遷率遠大於年長的青少年；就犯罪類型來看，從竊盜到重大罪行不同的犯罪型態，不過，也由於是以十二歲以上到未滿十八歲來作為界定的標準，因此，司法統計上也祇有少年犯罪的數據而無青少年犯罪與青年犯罪的統計數字。（郭靜晃，一九九八；周震歐，一九九七；行政院青年輔導委員會，一九九六）

## 二、青少年福利需求概述

通常在探討社會福利政策時，需求 (need) 的概念是基本且必要的，事實上，大部分的福利服務方案也正是為因應需求的不同而被設計與提供的。然而，需求的界定不可避免地會涵攝某些的價值判斷與價值選擇，就此而言，社會福利政策釐定過程當中的首要工作便是希冀能夠更清楚地找出確認需求的方法以及掌握有關需求的各種假設。（McKillop, 1987）

在社會福利領域裡最常被引援的需求類型是 Bradshaw 的類型區分，據以區分出表達性需求 (expressive need)、自覺性需求 (felt need)、規範性需求 (normative need) 以及比較性需求 (comparative need)。（馮燕等，一九九四；詹火生，一九八七）然而，即便這四種不同的需求類型有其相對應的政策意涵，但是，它們各自也有不可迴避的內在限制，比如說表達性需求往往可能排除了最需要幫助的案主群；自覺性需求可能會過於凸顯人們對

於需求的主觀感受；規範性需求背後蘊涵著某種的意識型態，甚或反映出某一種行政科層的管理心態；以及比較性需求則是在擴及到不同情境與不同類群彼此之間的需求比較過程當中，忽略了結構性條件的限制。（王順民，一九九三b）總之，這裡的真實在點明出來：需求指標本身正是一項社會、文化性的建構，並且與時俱變，就此而言，如何確認出人們真正的需求（real need），會是思考社會福利政策時的首要難題。

表五 青少年福利需求一覽表

	臺灣省青少年 生活狀況調查報告 (A)	臺灣地區八十四年青少年 生活狀況調查報告 (B)	高雄市青少年 福利需求 (C)
調查年齡	12至18歲	12至24歲	12至18歲
福利	提供就業機會	增設休閒活動場所	市立圖書館
需求	舉辦技職訓練	提供就業輔導服務	青少年福利服務中心
優先	改善社會風氣	協助課業升學輔導	就業輔導
順序	加強思想教育	多辦營隊活動	張老師諮詢服務
行	改善教育制度	增設圖書館	職前或在職訓練
	增設娛樂場所	提供職前在職訓練	困苦無依少年補助
	提供心理衛生服務	提供諮商心理輔導	中途之家
		提供創業貸款	低收入戶少年收容
		提供急難救助住宿	
		服務或保護中心	

資料來源：A·臺灣省政府社會處，一九九〇。

B·行政院主計處，一九九五。

C·范麗娟等，一九九五。

明顯地，從上述的各項調查報告（請見表五）當中指陳出來青少年對其自身的福利內涵，所傳達出來的需求項目主要包括有：增

設休閒活動場所、課業輔導與升學輔導、籌辦青少年文康活動、提供心理諮商輔導、提供職前或在職進修以及增設圖書館或延長圖書館使用時間。

### 三、青少年福利的另類思考

——以第十三屆縣市長選舉的福利政見為例

基本上，需求的呈顯本身兼具個人主觀的詮釋解讀以及客觀性的規範標準，對此，我們則是以縣市長選舉時的社會福利政見來作為主、客觀彼此相互關照的一種理想的對話情境（ideal speech situation），藉以提供包括候選人與選民、個人與國家以及政黨與政黨彼此之間思索社會福利政策的共同場景，而透過建築在這種「互為主體性」（inter-subjectivity）的論述基礎上，方有可能趨近於社會大眾的真實需求，從而取出最大的公約數。

理論上，縣市長選舉是採取「相對多數決制」，它與立委或國大選舉所採行的「單記非讓渡投票制」的最大不同點是在於：在單一選區的相對多數決制度底下，候選人競選的最佳策略便是儘量向中心靠近藉以吸引多數中間選民的支持與認同。（Johnson, 1991；薄慶玖，一九九五）就此而言，在這種凸顯零合賽局的縣市長選舉裡，如果是根據公共選擇的理論，那麼，候選人的政見內容自然鮮少會特意地標榜強烈的意識型態，而多半是以選民所關切的公共事務為其主要的訴求；尤有甚者，一旦執政黨感受到連任或勝選會遭受到威脅時，社會福利政見更成為經常且密集地被運用的競選工具。（黃耀輝，一九九五）總之，相應於縣市長的權責，這使得政

見本身勢必要傳達一定程度想要有所作為的承諾 (commitments)，就此而言，公共議題的研擬與辯論自然是縣市長候選人責無旁貸的使命——相較於國大、立委乃至於總統選舉等等抽象層次較高且著重在意識型態上的思辯。

當然，在這裡我們也必須認清：扣緊臺灣地區特有的選舉生態，這使得政見內容本身總是宣稱作用大於實質意義，同時，政見內容也不是決定候選人當選與否的重要因素。(王順民，一九九三a；黃佳華，一九九〇) 一項不爭的事實便是：選民對於投票的考量，「候選人取向」、「政黨取向」還是優先於「政見內容取向」。連帶地，考量到青少年人口族群在選舉過程的動員能量而無法形成一個「自我支持的聯盟」(self-supporting coalition)，這使得候選人對於青少年福利政見的提出與承諾自然是有其相當的侷限性。不過，即便如此，各式各樣政見內容的訴求除了說明政見本身還是兼具有賣點的炒作效應以外，社會福利政見本身亦可以傳達出當下國人的福利認知、福利迷思、福利異化以及福利政見背後所隱涵的結構性意義。

準此，本文採取反向操作的論述方式，以去年(民國八十六年)第十三屆縣市長候選人的(青)少年福利政見作為我們主要的分析單位。對此，我們是以年齡來界定青少年(從十二歲到未滿十八歲)；以教育階段來區辨青少年的屬性(從國中、高中到中途輟學或失學者)；並就選舉公報中有關候選人所登載的青少年福利政見內容，對其社會福利的概念探討、具體作為以及未來的展望做完整的歸類與分析。至於，學理上有關青少年的福利需求類別雖然可以

區分出「就學需求方面」(輔導就學、課業輔導)、「就業需求方面」(職業訓練、在職進修)、「就醫需求方面」(醫療補助)、「生活知能需求方面」(行為輔導、諮商服務)、「危機處遇需求方面」(急難救助、短暫安置與寄養、司法服務)以及「休閒需求方面」(文康休閒活動、技藝研習、場地設備使用)等等不同的範疇(郭靜昇，一九九七；曾華源、許翠紋，一九九五；許臨高、王淑女，一九九〇)，但是，在政見內容的實際提列上，卻只能區分出以下幾個不同的青少年福利政見項目(請見表六)：

1. 增設高中、職(高中職免試入學、推廣技職教育)
2. 普設完全中學(增設國民中學、人格教育養成)
3. 加強電腦資訊教學
4. 中學學雜費免費(教科書免費)
5. 補助國中午餐經費(營養午餐免費)
6. 中學生接送導護制度
7. 建立青少年輔導制度
8. 中途之家(短期住宿安置)
9. 少女未婚媽媽之家
10. 性侵害防治中心(性侵害防治輔導機構)
11. 推展休閒、文康、體育活動
12. 興建青少年活動中心(青少年生活館、休閒設施、青少年服務網)

從上述的統計分析結果當中，我們歸結出幾項縣市長候選人青少年福利政見的特色：

表六 縣市長選舉候選人青少年福利政見一覽表

單位：次

縣市別	增設高中高職	普設完全中學	電腦資訊教學	學雜費用補助	營養餐食補助	安全導護制度	建立輔導制度	設置中途之家	未婚媽媽之家	性侵害防治中心	推展休閒活動	興建活動中心	合計
台北縣	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
宜蘭縣	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	3
桃園縣	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
新竹縣	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
苗栗縣	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
台中縣	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
彰化縣	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
南投縣	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	3
雲林縣	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5
嘉義縣	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3
台南縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
高雄縣	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	5
屏東縣	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	5
花蓮縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
台東縣	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
澎湖縣	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
基隆市	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	3
新竹市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
台中市	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	4
嘉義市	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	3
台南市	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	2	6
總計	9	10	3	3	5	2	2	2	1	5	7	11	60

原始資料來源：第十三屆縣市長選舉公報。

1. 首先，在總數達七十六位的縣市長候選人當中，所提列的青少年福利政見共計有六十則，換言之，每位縣市長候選人平均提不到一項有關青少年福利的政見內訴求。至於，政見內容的次數的前三名依序為增設休閒活動場所（十一則）、普設完全中學（十則）、增設高中職（九則）。

2. 其次，整體來看，縣市長候選人的福利政見主要還是偏重在於滿足青少年在教育就學方面的需求，因此，諸如推動完全中學、普設高中職、補助國中營養午餐、加強電腦資訊教學、補助學雜費以及安全導護制度便成爲這些縣市長候選人主要的政見訴求，合計這幾個子項次數爲三十二則，佔總數五成二。

3. 至於，休閒娛樂的需求則是成爲第二集團的政見訴求，相關具體的政見內容則包括有推廣引導各項的休閒文康體育活動以及增設青少年活動場所——就此而言，青少年福利政見主要還是著重在硬體建設，而較少去思考到軟體建設的規劃——比如說僅有二則政見內容是攸關到青少年的輔導制度，藉此用來回應青少年在生活知能方面的需求。

4. 再者，扣緊青少年的性別屬性及其個人身安全的需求，那麼，諸如設置性侵害防制中心與輔導機構、少女未婚媽媽之家等，正是以少女來作爲政見內容的標地人口族群，藉以滿足她們的特殊性需求。

5. 最後，則可能是因爲這些縣市長候選人將青少年定位在求學階段，因此，有關青少年的就業需求（職業訓練、在職進修）以及就醫需求（醫療補助）等等福利政見均是闕如未現。

總之，藉由縣市長候選人青少年福利政見的提列以及各項青少年福利需求的調查報告，兩者彼此的相互對話當中指陳出來：教育就學問題仍然是具有普遍共識的問題癥結，而這也正也點明出來面對青少年休閒文康活動的安排以及各項偏差行爲的處遇與輔導上，會由於升學主義的結構性難題，而顯現相當程度的無力感。就此而言，空洞化、形式化、零碎性以及殘補性自然是縣市長候選人青少年福利政見提列時所可以預見到的預期性後果（intended consequences）。

## 四、迎接跨世紀青少年福利的社會性工程

底下，我們將扣緊「理念——政策——立法——制度——福利服務」的分析架構，就我國未來青少年福利發展的規劃藍圖，提出幾項必須要面對的社會性工程：

1. 青少年涵蓋的範圍有待進一步的釐清：事實上，現有臺灣地區青少年福利的內容同時涵蓋兒童、少年以及青年這三種不同的人口族群（請見表七），這自然會使得在整體政策的規劃以及福利服務的輸送上出現相互矛盾的情形。（郭靜晃，一九九七）準此，當

表七 「青少年」分期的各種類型

		10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
		(國中)					(高中)			(大學)							
青木誠四郎 1984年	男	前期							後期								
	女	前期							後期								
桂廣介 1950年		青年    前期					青年 中期			青年 後期							
牛島義友 1954年		否定    客觀期					肯定 主觀期			肯定 客觀期							
赫洛克 1949年	男	青春期					青年前期			青年後期							
	女	青春期					青年前期			青年後期							
科爾 1970年	男	前青年			青年前期			青年中期			青年後期						
	女	前青年			青年前期			青年中期			青年後期						
愛德華特 1992年		青少年前期 					青少年中期			青少年後期    							
鈴木康平 1993年		青少年前期 					青少年中期			青少年後期    							
李增祿 1994年		青年前期 							青年後期    								
兒童與少年 福利法		兒童			少年			成年 									

資料來源：1. 兒童福利法、少年福利法。  
 2. 李加惠，一九九七：一三。  
 3. 李增祿，一九九四。

前青少年福利所面臨到本質性的問題便是：何謂「青少年」以及它與「少年」或「青年」的分界標準為何？其相關的福利內涵又為何？

2. 青少年福利政策亟待統整建構：現行臺灣地區的青少年政策目標雖然是多元，並且也有相關的法令相與配合（曾華源、許翠紋，一九九五），但是，青少年政策的本身並不具體，同時現行法令未能有效整合而出現適法性的問題；以及新的特別法（兒童及少年性交易防治條例、少年事件處理法、性侵害防治條例、菸害防制法、家庭暴力防治法）又一再地出現而產生競合與銜接上的問題，準此說明了青少年政策缺乏整體性的規劃。

表八 內政部八十至八十六年度社會福利服務經費支出一覽表

年度	身心障礙者福利	老人福利	兒童福利	少年福利	婦女福利
八十	一、二八〇、三二〇	一、二〇一、六二〇	七二八、二二〇	二六八、八四二	三五、〇五〇
八十一	三、二五七、六六七	一、〇六一、六二〇	七二八、二二〇	三六一、二八〇	七七、四四〇
八十二	三、四七七、二二五	一、六三〇、九五六	四七八、七七六	三九七、二〇二	一〇四、六三三
八十三	三、七六三、八四九	一、九六一、六〇〇	八二八、〇〇〇	四三〇、〇〇〇	一三七、二〇〇
八十四	三、九五八、二〇九	二、〇五一、七五九	九九五、六六三	四六一、二〇二	一五五、一一八
八十五	三、七五〇、〇九七	一、八一、七五九	八九四、七二三	四八六、二〇二	一九二、八一八
八十六	三、八四四、一五四	一、六三二、〇三九	八二九、二〇二	四七三、五八三	一八四、二九九
合計	三三、三三二、四七一	一一、三五〇、三五三	五、七七〇、六八四	二、八七八、三二一	八八六、五四七

資料來源：內政部社會司，一九九八。

3. 青少年福利經費預算明顯偏低：青少年人口在總人口中約佔

表九 全國青少年中央補助款總額預估及其實際支出一覽表

年度	青少年 歷年人口	全國青少年 中央補助款 總額之迴歸 參數估計 A	中央政府 青少年 福利預算 B	相對 差額 A - B
81	2,343,602	345,681,295	361,280,000	-15,598,705
82	2,311,361	404,488,175	397,202,000	7,286,175
83	2,305,734	466,911,135	430,000,000	36,911,135
84	2,291,797	527,113,310	461,202,000	65,913,310

按：A項各值係由民國八十至八十二年所做的迴歸預測參數，乘以每年的青少年人口總數，藉此用來預估未來每年的全國青少年中央補助款總額。

資料來源：A 陳宇嘉，一九九四：一九。

B 郭靜晃，一九九八。

一或左右，然而，歷年來的社會福利預算卻一直還是停留在〇·三%或〇·四%的支出規模，其比重僅高於婦女人口族群（請見表八），這多少是顯示出福利服務的配置並未達到公平合理（請見表九）——以民國八十六年為例，平均每年每名少年所以接受到的中央政府的補助額僅為新台幣貳百壹拾貳元。

4. 青少年福利服務中心亟待全盤性的規劃：即便現有政府對於青少年所提供的法定福利服務項目當中，青少年福利服務中心的設置還是較為青少年（但這特指的是那些會到過青少年福利服務中心的青少年）所認同與肯定（陳宇嘉，一九九四），但是，整體來看，青少年福利服務中心仍嫌不足，事實上，除了台北、高雄等都會區以外，其餘各縣市仍呈點狀分佈的狀況。連帶地，青少年福利服務中心角色扮演的定位問題亦有待更進一步地釐清——就此而言，一般少年與非行少年兩者在福利服務的供給上也有區辨上的必要。

5. 專業社工人員的嚴重不足：依照少年福利法的比例規定，現行臺灣地區的專業社工人員已經出現嚴重的落差，以民國八十一年為例，少年福利社工人員專業人力的供需便短少了三十八位。（陳宇嘉，一九九四：三十四）而這無論是對於青少年自身生活知能需求的滿足以及青少年的預防及發展性福利功能的發揮，均顯現一定程度的困局。

6. 教育升學管道的體制內變革：無論是青少年個人主觀的心理感受抑或專家學者所歸納出來的規範性需求，在在都說明了升學主義是青少年身心發展的主要關鍵所在，對此，如何思索出一套可行的體制內的教育改革（請見表十），應該是面對我國未來的青少年福利展望時，一項主要的社會性工程（夏林清，一九九六）——畢竟當前青少年福利需求及其福利服務輸送的意義，基本上還是範定在

升學主義框框的結構性限制底下！

表十 行政院教育改革行動方案（八十七年七月至九十二年六月）

1. 普及幼稚教育：提高五歲幼兒入園率達百分之八十以上。
2. 健全國民教育：降低國民中小學班級人數，至九十六學年度降至每班三十人。
3. 健全師資培育與教師進修制度。
4. 促進技職教育多元化與精緻化：實施高職免試多元入學方案。
5. 追求高等教育卓越發展：獎（補）助私立大學經費達其經常收入的百分之二十。
6. 暢通升學管道：國中畢業生升學率提升至百分之九十六。
7. 加強身心障礙學生教育：為強化補救教學，將學習落差之低成就學生，區分為需實施身心障礙教育者、需進行家庭扶助者以及需進行學習輔助者三類。針對班級中百分之十至百分之二十的低成就者，進行學習輔導與基本學科的加強。
8. 強化原住民學生教育。
9. 建立學生輔導新體系：建立教學、輔導與訓導三合一的新輔導制度。
10. 建立大學多元化入學管道。
11. 推展家庭教育：婚姻教育、親職教育、兩性教育、制定家庭教育法、家庭教育服務專線以及家庭教育基層服務網。
12. 推動終身教育。
13. 充實教育與加強教育研究：改依照國內財經發展和施政需要，對教育經費訂定比例。

資料來源：中國時報，一九九八·七·十五第一版。

## 五、結 論

基本上，從資本主義的構作與發皇開始，人類社會便竭盡心思與智慧，試圖創設出一套良善完美的福利制度，然而，即便這當中充斥著各種理論觀點與實務操作的辯證論述，一項基本的判準終究是永遠不變的，那就是：生活在這種「盡善盡美」的福利制度底下的人們是否活得快樂？是否過得很有尊嚴？就此而言，檢視跨世紀青少年福利的思考進路，斷然不應完全地扣緊在工具性層次的操作方式（know what & how to do），相反地，應由更外圍的結構性框框下手！更確切地說，標舉各種福利服務其對於青少年的人身意義為何？畢竟，在升學主義的框框底下，休閒、文康活動充其量僅是一種紓解或逃避考試壓力的方便法門之一，終極來看，這些的活動設計或休閒設施都只是工具性的手段運用而已！

總而言之，對於青少年這樣一個特殊的人口族群來說，標舉人身經濟安全的保障，這對於大多數埋首於課業壓力的莘莘學子來說，似乎有些遙不可及而顯得不切實際；對此，青少年福利的真義自然應該是從社會接納以及自我成長的層面切入，然而，吊詭的是，青少年福利終究還是無法撼動傳統文憑至上的升學主義——而這也正是臺灣社會迎接跨世紀青少年福利最重要的一項社會性工程！

### 參考文獻

- 內政部 臺灣地區人口調查報告 台北 內政部 一九九五
- 內政部社會司 社會福利政策綱領暨實施方案 台北 內政部社會司 一九九四
- 王順民 一九九二a 「基變(Radical)社會福利：福利迷思與福利重建——二屆立委選舉社會福利政見拆解」 福利社會第三十四期 頁一——一；一九九三b 「社會性需求」再探——以老人庇護性社區(sheltered housing)服務方案的需求評估為例」 社區發展第六十二期 頁六八——七二；一九九七 「福利國家類型學試析」 社區發展第七十七期 頁一四五——六一
- 臺灣省政府社會處 臺灣省青少年生活狀況調查報告 南投 臺灣省政府社會處 一九九〇
- 行政院主計處 中華民國臺灣地區青少年生活狀況調查報告 台北 行政院主計處 一九九五
- 行政院青年輔導委員會 一九九六a 青少年白皮書(八十五年版)
- 行政院青年輔導委員會 一九九六b 中華民國八十四年全國青年輔導會議 台北 行政院青年輔導委員會
- 行政院教育部 中華民國教育統計(民國八十六年) 台北 教育部 一九九七

- 李加惠 青少年發展 台北 心理出版社 一九九七
- 李增祿 社會工作概論 台北 巨流圖書公司 一九九四
- 周震歐 「臺灣青少年犯罪種類及趨勢數據分析」 青少年兒童學  
刊第十九期：一九九七 頁三一—二
- 范麗娟等 少年福利服務現況分析——以高雄市為例 社區發展第七  
十二期 一九九五 頁九五—一〇四
- 夏林清 青少年升學、就業問題及其輔導對策 發表於中華民國八  
十四年全國青年輔導會議 台北 行政院青年輔導委員會 一  
九九六
- 陳宇嘉 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合——少年福利需求初  
步評估報告 內政部委託研究 一九九四
- 許臨高 少年福利政策制定的原則與內涵 社區發展第七十二期  
一九九五 頁七八—八六
- 郭靜晃 一九九七 海峽兩岸青少年福利服務工作現況之初探與評  
析 華岡社科學報第十二期 頁二〇九—二二四：一九九八
- 兒童福利政策之研定 發表於「迎接二十一世紀的兒童福利研  
討會」 台北中華民國青少年兒童學會
- 曾華源、許翠紋 青少年福利政策規劃之探究 社區發展第七十二  
期 一九九五 頁六一—七七
- 黃佳華 大眾傳播與政治說服：七十八年三項公職選舉之政見內容
- 分析 臺灣師大三研所碩士論文 一九九〇
- 黃慧真譯 發展心理學 台北 桂冠圖書公司 一九九四
- 黃耀輝 冷眼看社會福利政策 經濟前瞻第十卷第二期 一九九五  
頁八八—九〇
- 馮燕等 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合——兒童福利需求初  
步評估報告 台北 內政部社會司 一九九四
- 詹火生 社會政策要論 台北 巨流圖書公司 一九八七
- 趙碧華 海峽兩岸青少年福利政策與法規現況初探 社區發展第七  
十二期 一九九五 頁八七—九四
- 薄慶玖 地方政府與自治 台北 五南圖書出版公司 一九九五
- Johnson, David B. (1991), Public Choice: An Introduction  
to the New Political Economy. Bristlecone Books.  
McKillop, Jack (1987), Need Analysis: Tools for the Human  
Services and Education. Sage Publications, Inc.